

El desarrollo en

MO RE LOS

**Territorio, economía
y sociedad en tiempos
de transformación
nacional**

Javier Delgadillo Macías
Francisco Rodríguez Hernández
(Coordinadores)







UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

Dr. Fernando Lozano Ascencio
Director del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)

COMITÉ EDITORIAL

CRIM

Dr. Fernando Lozano Ascencio
PRESIDENTE

Dra. Sonia Frías Martínez
Secretaria Académica del CRIM

Dr. Guillermo Aníbal Peimbert Frías
Secretario Técnico del CRIM
SECRETARIO

Dr. Fernando Garcés Poó
*Jefe del Departamento de Publicaciones y Comunicación
de las Ciencias y las Humanidades del CRIM*

Dr. Roberto Castro Pérez
Investigador del CRIM

Dr. Óscar Carlos Figueroa Castro
Investigador del CRIM

Dra. Naxhelli Ruiz Rivera
Investigadora del Instituto de Geografía, UNAM

Dra. Rosalva Aída Hernández Castillo
*Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones
y Estudios Superiores en Antropología Social*

Lic. José Luis Güemes Díaz
Jefe de la Oficina Jurídica del Campus Morelos de la UNAM

El desarrollo en Morelos

Territorio, economía y sociedad
en tiempos de transformación nacional

El desarrollo en Morelos

Territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional

Javier Delgadillo Macías
Francisco Rodríguez Hernández
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Cuernavaca, 2023

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Delgadillo Macías, Javier, editor. | Rodríguez Hernández, Francisco, editor.

Título: El desarrollo en Morelos : territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional / Javier Delgadillo Macías, Francisco Rodríguez Hernández (coordinadores).

Descripción: Primera edición. | Cuernavaca : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2023.

Identificadores: LIBRUNAM 2181518 (impreso) | LIBRUNAM 2181546 (libro electrónico) | ISBN 9786073073622 (impreso) | ISBN 9786073073639 (libro electrónico).

Temas: Planificación regional -- Morelos. | Urbanización -- Morelos. | Desarrollo de la comunidad -- Morelos. | Morelos -- Condiciones económicas. | Morelos -- Vida social y costumbres.

Clasificación: LCC HT395.M62.M673 2023 (impreso) | LCC HT395.M62 (libro electrónico) | DDC 307.120972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación con base en el sistema de revisión por pares a doble ciego, por académicos externos al CRIM, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento Editorial del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como por el artículo 46 de las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM.

Diseño de forros: Percy Valeria Cinta Dávila

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda

Primera edición: 28 de febrero de 2023

D. R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa,
C. P. 62210, Cuernavaca, Morelos
www.crim.unam.mx

ISBN: 978-607-30-7362-2

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

Contenido

Introducción	9
--------------	---

Javier Delgadillo Macías
Francisco Rodríguez Hernández

PRIMERA SECCIÓN ELEMENTOS PARA LA PLANEACIÓN URBANA Y LA GESTIÓN TERRITORIAL

1	El patrón reciente del fenómeno urbano en México 1990-2015. La región Centro y los retos de la política territorial	25
	<i>Adrián Guillermo Aguilar</i>	
2	Redes de política pública para el desarrollo territorial: entre lo deseable y lo posible	65
	<i>Federico Morales Barragán</i>	
3	México y Morelos, la simultaneidad necesaria en la construcción de la vivienda y la ciudad	91
	<i>Guillermo Olivera</i> <i>Olga V. Serrano S.</i>	
4	Reflexiones para la obtención de información básica para la gestión y planeación metropolitana y territorial: aciertos y dificultades	131
	<i>Blanca Rebeca Ramírez Velázquez</i>	

SEGUNDA SECCIÓN URBANIZACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN URBANA

5	El sistema de ciudades y la urbanización de Morelos en el siglo XXI	145
	<i>Guillermo Olivera</i>	

6	Organización espacial y procesos de territorialización en la Zona Metropolitana de Cuernavaca: reconstruir los patrones de la planeación urbano-regional desde la praxis	185
	<i>Carla Filipe Narciso</i>	
7	Metropolización y espacios agrícolas en Morelos	213
	<i>Héctor Ávila Sánchez</i>	
8	Escenarios hidrosociales y narrativas para la gestión del agua en Morelos	247
	<i>Sergio Vargas Velázquez</i>	

TERCERA SECCIÓN ECONOMÍA, TERRITORIO Y SOCIEDAD

9	Intangibles y amenidades en la economía urbana de Morelos	275
	<i>Marcos Valdivia López</i>	
10	Políticas públicas para el desarrollo territorial de Morelos. Atención a las desigualdades sociales en regiones y municipios	293
	<i>Javier Delgadillo Macías</i> <i>Carlos Enrique Vázquez Juárez</i>	
11	Pobreza y desafíos socioeconómicos en el estado de Morelos	345
	<i>Francisco Rodríguez Hernández</i>	
12	Campesinos del oriente de Morelos en redes de abasto agroalimentarias nacionales e internacionales	377
	<i>Kim Sánchez</i> <i>Adriana Saldaña Ramírez</i> <i>Ricardo Claudio Pacheco Bribiesca</i>	
13	Memoria, comunicación y prácticas estéticas en las (re)construcciones narrativas de los territorios del agua en la cuenca del Apatlaco	417
	<i>Víctor Hugo Sánchez Reséndiz</i>	
	Lista de siglas	457
	Autoras y autores	463

Introducción

Javier Delgadillo Macías
Francisco Rodríguez Hernández

El concepto de *desarrollo económico* se refiere a la capacidad de las naciones o de los territorios de crear riqueza, siendo lo esencial generar un progreso material que se traduzca en una mayor calidad de vida de los habitantes, más profundo y benéfico en tanto alcance a todos los estratos de la sociedad. Esta noción de desarrollo, que lleva implícita una ideología liberal y capitalista, ha permeado gran parte de la ciencia económica, así como la planeación, y en general, a las ciencias sociales, por lo menos desde la segunda mitad de la década de 1940. Lejos de ser un concepto unívoco, perfectamente delineado, ha estado en constante debate en lo que en realidad es todo un campo de conocimiento, pues ha recibido diversas formas de teorizarlo, interpretarlo e instrumentarlo, y han evolucionado en el tiempo en función del conocimiento generado a partir de los diagnósticos, los resultados (favorables y adversos) y las investigaciones.

Lo que en su origen era una perspectiva lineal, donde la economía de las naciones evolucionaba de forma predecible, con etapas que iban del modo de producción precapitalista al capitalismo industrial, se fue transformando al comprender que no se trata de un asunto meramente evolutivo, cual fenómeno natural. Es un asunto complejo que requiere la confluencia no solo de especialistas e instituciones gubernamentales, sino también del concurso de los distintos sectores sociales y de la inversión productiva, armonizada, normada y regulada por medidas efectivas de Estado.

La complejización de la noción de desarrollo ha abierto un abanico de perspectivas y teorías que surgieron conforme avanzaba el conocimiento y cambiaba la realidad. Frente a la teoría de la modernización, que pugnaba por el desarrollo

del subdesarrollo, apoyaba la industrialización por sobre las formas tradicionales de producción, y que en el fondo se preocupaba por la reducción del espacio de reproducción capitalista frente a la expansión del comunismo, surgieron sucesivamente las teorías de la dependencia, los sistemas mundiales y la globalización (Dewar et al., 1986; Reyes, 2002).

El impulso de políticas económicas para “el desarrollo del subdesarrollo” por parte del sistema financiero internacional, surgido del acuerdo de Bretton Woods, tuvo que ser, con el tiempo, complementado con medidas de diferente índole ante la persistencia de la pobreza en diversos países, bajo las nociones de desarrollo social y desarrollo humano. El crecimiento y el aumento de la productividad de la economía no bastaban para alcanzar el ansiado desarrollo y, sobre todo, contrarrestar las presiones sociales que se extendieron por todo el mundo con el advenimiento de la globalización neoliberal. Ambas nociones han tenido amplio uso por las organizaciones de las Naciones Unidas. Mientras el *desarrollo humano* se concibe en términos de un desarrollo con “rostro humano”, en el cual se enfatiza la formación de capacidades, el *desarrollo social* se entiende de una forma más amplia, como fruto de la satisfacción de las necesidades humanas y el avance en la cohesión social, aunque no hay en realidad fronteras entre uno y otro. De acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el desarrollo social inclusivo abarca, en un amplio abanico de temas, la eliminación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, la creación de empleo, la promoción de cooperativas, la familia, el papel de la sociedad civil, la tercera edad y el envejecimiento de la sociedad, la juventud, la discapacidad y los pueblos indígenas, entre otros, temas que son objeto de diversos acuerdos internacionales que orientan el trabajo de las Naciones Unidas y comprometen a los Estados miembros a atenderlos.

En el mismo camino evolutivo de la idea de desarrollo, surgieron también teorías que representan casi formas alternas de comprender la realidad, que emergieron de la crítica, al incorporar dimensiones de la realidad inicialmente soslayadas, y que se expandieron como campos de conocimiento. No se trata de perspectivas excluyentes, pues pueden ser complementarias, y su poderosa influencia responde a que son ámbitos que han cobrado una dimensión justa por su importancia: el desarrollo regional-territorial y, por supuesto, el desarrollo sustentable.

El desarrollo regional surge de la comprensión de que los procesos de inversión y realización de las actividades económicas son necesariamente localizados, debido a que las condiciones propicias para la producción de bienes y servicios requieren de ciertas condiciones o atributos del entorno local y regional, naturales o producidos por la acción humana, que son indispensables para su desarrollo y están necesariamente localizados. Esto explica la formación de aglomeraciones y ámbitos de concentración espacial, las ciudades, zonas y regiones metropolitanas, así como el papel que estas juegan en el desarrollo económico.

El desarrollo regional es un campo de conocimiento que ha tenido su propia vertiente evolutiva, en términos de teoría y planeación, y que surgió muy pronto, a inicios de la década de 1960. Ha sido escenario de una amplia discusión, en momentos intensa, sobre cómo se transmiten los impulsos de desarrollo. La transcripción y adaptación de sus postulados al contexto del capitalismo globalizado dio pie a la idea de desarrollo territorial, que lleva a escala local, intrarregional, el estudio de las capacidades y oportunidades de progreso material. En cualquier caso, una pregunta fundamental para la planeación y la política de desarrollo regional y territorial es ¿cómo impulsar el desarrollo económico de las regiones y territorios rezagados?

De forma quizá más accidentada, la evidencia de que el desarrollo económico de corte capitalista estaba provocando una severa afectación al medio ambiente, al grado de poner en peligro no solo la continuidad del modelo civilizatorio, sino la vida misma y, esto, sin eludir la necesidad de garantizar condiciones de vida óptimas para la población mundial presente y futura, derivó en la noción de desarrollo sustentable, campo que ha tenido su propia vertiente evolutiva desde finales de la década de 1980, y que hoy día es insoslayable en cualquier ejercicio de diagnóstico y planeación integral. Se trata de un gran cuestionamiento al modelo de desarrollo liberal capitalista, que evidencia sus límites y sus consecuencias, y la ineludible necesidad de reformular el sistema de producción y consumo de forma racional.

Este somero relato en torno a la evolución de la idea de desigualdad y desarrollo pretende dejar constancia de que, a pesar de que el conocimiento ha evolucionado mucho en cuanto a qué, cómo y cuándo debe hacerse para producir procesos de progreso sostenidos y sustentables, se trata de un debate aun inconcluso y quizá estemos lejos, como sociedad, de alcanzar conclusión alguna. Pero

no es la finalidad de estas líneas discutir la evolución de la noción de desarrollo, la verdadera meta es introducir la temática que cubren los trabajos recopilados en este volumen. En ellos se abordan distintos aspectos de esta amplia idea de desarrollo, reunidos a colación de una región específica: el Estado de Morelos.

Morelos tiene varias características distintivas, como ser una de las entidades federativas del país de menor extensión territorial pero que, al situarse cerca la Ciudad de México, en la región Centro del país, comparte una densidad alta y un grado de urbanización superior al promedio, como también los efectos nocivos del modo de desarrollo. Su historia es la de un territorio que ya desde tiempos precolombinos podía describirse como un emporio agrícola, y como agroindustrial durante la colonia y hasta muy entrado el siglo xx, por el cultivo y beneficio de la caña de azúcar. Actualmente, aunque dicha industria sigue teniendo alguna importancia, se describe mejor como una economía parcialmente industrial y mayoritariamente de servicios, principalmente servicios de consumo final. En el contexto de los estados de la República, puede considerarse una entidad de desarrollo medio, si bien más cercana a los estados de menor desarrollo que de aquellos más desarrollados.

En esta entidad federativa las políticas implementadas por los gobiernos en las últimas décadas no han logrado establecer pautas de gobernabilidad que permitan hacer coincidir la riqueza general del estado con las potencialidades y expectativas de crecimiento de sus regiones y municipios. Esto tiene implicaciones directas sobre las estructuras productivas que aún resultan muy desiguales y que explican la profunda polarización económica entre ciudades, localidades y comunidades, y las diferencias en la óptica de la pobreza y el bienestar social.

Frente a esta situación, en el Programa de Estudios Regionales del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM hemos considerado que el modelo de desarrollo para el estado de Morelos debería estar cimentado en las capacidades territoriales y el potencial de su población, y aprovechar la ola de cambio que, bajo la conducción de un nuevo gobierno federal, empieza a experimentarse. Un enfoque de desarrollo basado en el territorio, cuya complejidad debe involucrar a la población en su conjunto, a los diferentes niveles de gobierno, a los partidos políticos, a las distintas agencias que promueven mejores procesos productivos y acciones de gobernanza participativa, así como a

aquellas que se sitúan en tareas específicas de la lucha contra la pobreza, la marginación, el cuidado ambiental y la desigualdad. Consideramos que debe ser un enfoque territorial que comprenda los esquemas de gobernanza, procure construir capacidades productivas locales, sea radical en el cuidado medioambiental, genere sostenibilidad financiera y fomente modelos de planeación para un desarrollo integral.

Bajo estas consideraciones, en la primavera de 2019, el Programa de Estudios Regionales convocó a la celebración del coloquio “Morelos: territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional”, concebido como un espacio abierto de diálogo entre académicos, funcionarios públicos, profesionistas y la sociedad civil organizada, con el propósito de generar una opinión colectiva sobre la nueva senda de desarrollo que debería seguir la entidad morelense y, de manera específica, sobre la necesidad de impulsar acciones de política pública con enfoque territorial que favorezcan el desarrollo local y el de las regiones en que vive la población.

Fueron diversos los temas abordados y prevaleció un sentido propositivo entre los participantes, todos ellos coincidentes en acciones específicas tales como mejorar las condiciones de las personas, de sus lugares y territorios de vida; promover actividades regionales que recuperen las vocaciones productivas y propicien nuevas actividades acordes con los potenciales territoriales y las dinámicas emergentes; reconocer la crisis ambiental y las acciones coordinadas para revertirla; resaltar la vocación turística del estado considerando sus valores históricos, culturales e inmateriales, bajo restricciones de cuidado ambiental; impulsar acciones de gobernabilidad que fortalezcan las relaciones administrativas y de gestión gubernamental a favor de los municipios y de las demandas locales; fortalecer el principio de cohesión territorial cuando se propongan nuevos esquemas de planeación y gestión urbana y metropolitana; asumir corresponsabilidades entre actores territoriales bajo el precepto de gobernanza local compartida.

Un objetivo del coloquio fue proveer información y conocimiento actualizado con la finalidad de acompañar, desde la UNAM, a las diferentes instancias gubernamentales, tanto locales como federales, en el diseño de una estrategia de desarrollo para el estado de Morelos que potencie las capacidades regionales y las de sus municipios ante el nuevo escenario político y organizativo del país. Otro

objetivo tuvo que ver con la posibilidad de plantear y discutir desde el ámbito académico, visiones y conocimientos sobre diversas dimensiones de la realidad social, cultural, productiva y ambiental de las regiones morelenses, bajo la mirada crítica de especialistas que realizan investigación constante en diversos ámbitos territoriales del estado de Morelos.

El presente volumen es resultado del coloquio referido. Reúne enfoques, posicionamientos, propuestas y reflexiones desde diversas ópticas y puntos de reflexión de los participantes, mismos que fueron expuestos y discutidos en su momento, y que hoy se ven refrendados en cada capítulo que componen esta obra.

El libro está integrado por trece capítulos organizados en tres secciones: la primera, “Elementos para la planeación urbana y la gestión territorial”; la segunda, “Urbanización y estructuración urbana”, y la tercera, “Economía, territorio y sociedad”. A continuación se presenta la síntesis de cada contenido capitular.

PRIMERA SECCIÓN. ELEMENTOS PARA LA PLANEACIÓN URBANA Y LA GESTIÓN TERRITORIAL

El primer capítulo de esta sección es de la autoría de Adrián Guillermo Aguilar, “El patrón reciente del fenómeno urbano en México 1990-2015. La región Centro y los retos de la política territorial”. En él se abordan los cambios en el proceso nacional de urbanización en las últimas décadas, las características, los principales desafíos que representan y la necesidad de la planeación para enfrentarlos adecuadamente. Destaca tres aspectos primordiales: el aumento y prolongación de los procesos de metropolización a lo largo del país, es decir, de fenómenos específicos de expansión urbana que rebasan los límites municipales, ya sea de la ciudad original o de los municipios que forman la corona metropolitana en torno de ella; la relativa descentralización que representa la ocurrencia simultánea de la reducción de la velocidad de crecimiento de las grandes zonas metropolitanas (ZM) y de la difusión de ciudades pequeñas y medianas, que deriva en un mayor equilibrio del sistema urbano nacional en función de la regla rango-tamaño, y por último, la creciente densidad urbana en la región Centro del país, que a la larga llevará a la conformación de una gran megalópolis.

Federico Morales Barragán presenta el texto “Redes de política pública para el desarrollo territorial: entre lo deseable y lo posible”. En este capítulo el autor se propone contribuir a la reflexión sobre los condicionamientos institucionales que inciden en la construcción de redes de política pública para el desarrollo territorial en México. Recupera en su exposición aspectos del debate sobre la importancia y operación de estas redes en Europa y América Latina y analiza los mecanismos institucionales relacionándolos con acciones de ordenamiento territorial, políticas urbanas y de planeación del desarrollo regional que operan en México mediante los órganos consultivos respectivos y con un acento en el principio de subsidiariedad que caracteriza a estas redes. Los resultados de su análisis para el caso mexicano, corroboran lo que ya diversos autores han señalado con insistencia: la legislación mexicana mantiene una aproximación convencional, de tipo sectorial, por encima del enfoque de desarrollo regional/territorial. En particular, destaca que algunas instancias analizadas cuentan con las atribuciones para operar como una red de política pública, mientras que otras se alejan formalmente de esta ruta debido a contradicciones que se aprecian al interior de las leyes que determinan sus facultades.

Por su parte, en el texto “México y Morelos, la simultaneidad necesaria en la construcción de la vivienda y la ciudad”, Guillermo Olivera Lozano y Olga Serrano Sánchez analizan la evolución de la forma en que se concibe el problema de la vivienda en la política mexicana, y discuten la presencia de conceptos como el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, sobre la base de que no basta con identificar en qué medida se cubre o no el acceso al primero de esta dupla, ya que buena parte de los elementos que definen la habitabilidad a la vivienda se dan a partir de las características del barrio donde se ubica (conectividad y transporte, espacios públicos, lugares de abasto, otros servicios colectivos, calidad ambiental, etc.). Así, dos sexenios de una política de vivienda basada en la construcción masiva de vivienda de interés social o interés medio por parte de la iniciativa privada, que contribuyeron a hacer vivienda sin ciudad, muestran al mismo tiempo tanto la ausencia, así como la necesidad del derecho a la ciudad en la concepción de dicha política. Una deficiencia similar se encuentra en la política de vivienda que impulsa ONU-Habitat, encontrando también un distanciamiento del derecho a la ciudad, en contraste con las demandas de los organismos de la sociedad civil que

lo impulsan, organismos cuyo crecimiento es notorio en las últimas décadas. Olivera y Serrano también examinan los déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en México, a partir de una metodología creativa y estimaciones propias basadas en estadísticas oficiales.

El último texto de esta primera sección corresponde a Blanca Rebeca Ramírez Velázquez, “Reflexiones para la obtención de información básica para la gestión y planeación metropolitana y territorial: aciertos y dificultades”, en el que plantea una crítica de la forma en que operan los diagnósticos para el desarrollo urbano regional y territorial, y reflexiona en torno a esta, tomando en cuenta las fuentes de información tradicionales y oficiales, sus limitaciones y sus alternativas; la concepción de diagnóstico territorial y planeación urbano-regional preponderante; y la importancia de la vinculación de la academia con el sector público, que permita aprovechar el conocimiento acumulado en la práctica misma del quehacer gubernamental, “será la asertividad de nuestros diagnósticos y la creatividad de nuestras propuestas conjuntas, las que puedan contribuir a generar una planificación más ordenada y un desarrollo territorial más integral”, concluye.

SEGUNDA SECCIÓN. URBANIZACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN URBANA

La segunda sección del libro inicia con el estudio de Guillermo Olivera, que lleva por título “El sistema de ciudades y la urbanización de Morelos en el siglo XXI”. En su exposición, el autor sigue el objetivo de documentar la evolución del proceso de urbanización en el estado de Morelos y de su sistema de ciudades desde la última década del siglo pasado; ubica a esta entidad federativa como una de las más pobladas y dinámicas del país, lo cual lo atribuye a su situación geográfica, a la manera de portal hacia el sur del territorio nacional, que le imprime un carácter particular al desarrollo urbano y económico del estado. Encuentra que el sistema de ciudades de esta entidad federativa, estrechamente ligado al de la región Centro, ha incrementado su nivel de concentración en las dos zonas metropolitanas que lo encabezan, Cuernavaca y Cuautla, donde además se identifica un grado de madurez metropolitana tal que los municipios centrales son más densos y menos dinámicos en cuanto a su crecimiento

demográfico, mientras las periferias recientes crecen a un mayor ritmo sobre el espacio disponible para su expansión urbana.

En otro estudio de caso, Carla Filipe Narciso aborda, desde un marco teórico crítico, las contradicciones que se generan en la institucionalización contemporánea de la planeación territorial, en los ámbitos urbanos y locales, derivados de las políticas neoliberales y la gestación iniciada con la globalización actual. En su trabajo, que lleva el título de “Organización espacial y procesos de territorialización en la Zona Metropolitana de Cuernavaca: reconstruir los patrones de la planeación urbano-regional desde la praxis”, la autora arma su argumentación en tres dimensiones: *i)* la transformación socioespacial de los modelos desarrollistas en América Latina; *ii)* las expresiones locales (considerando los cambios jurídicos, normativos y legislativos) de las directrices neoliberales internacionales en la política urbano-regional y en los sistemas de planeación en México, y *iii)* las contradicciones socioterritoriales que expresan los marcos políticos normativos en la Zona Metropolitana de Cuernavaca. Revisa distintos momentos de reestructuración económica y las formas de regulación socioterritorial que han emanado desde la política urbano-ambiental y del despliegue de nuevos instrumentos de gestión y planificación que han contribuido a incrementar la fragmentación socioterritorial. Ante ello, propone poner el acento en el diseño de las políticas urbano-regionales a partir de las especificidades locales, en contraposición a los marcos globales que propician una homogenización territorial que encubre las diferencias socioespaciales, producto del énfasis en políticas sectoriales y no territoriales.

A su vez, Héctor Ávila Sánchez, en el capítulo “Metropolización y espacios agrícolas en Morelos”, expone la dinámica de las prácticas agrícolas periurbanas como expresión de las transformaciones territoriales de la ruralidad y la recomposición de territorios periféricos en el ámbito de dos zonas metropolitanas de Morelos: Cuernavaca y Cuautla. El autor se apoya en sustentos teóricos asociados a las expresiones de la Agricultura Urbana y Periurbana (AUP) y el papel que desempeñan en la reconfiguración de los sistemas metropolitanos y su entorno rural. Examina la actividad en los espacios de propiedad social, los ejidos y comunidades agrarias en ambas zonas metropolitanas para demostrar que, no obstante el acelerado proceso de urbanización, continúan las prácticas agrícolas en territorios

urbanos y periurbanos, lo que ejemplifica la permanencia de este tipo de actividades en los contornos de las ciudades: “son áreas que continúan vinculadas funcionalmente a la ciudad y han experimentado transformaciones productivas, pero mantienen sus formas paisajísticas y de vida, propias del medio rural”.

El siguiente capítulo cierra esta segunda parte y corresponde a Sergio Vargas Velázquez: “Escenarios hidrosociales y narrativas para la gestión del agua en Morelos”. En su contenido se expone la problemática hídrica en Morelos y su relación con el contexto socioambiental y regional de su uso. Por una parte, asocia el análisis a la vecindad que tiene el estado de Morelos con la megalópolis de Ciudad de México y el riesgo que corre, en particular, la cuenca del río Amacuzac en momentos en que se está llegando a los límites de la disponibilidad natural del líquido. Si bien, señala el autor, décadas atrás se le consideró una región desde la cual se podría transferir agua a Ciudad de México, todavía no se ha realizado algún trasvase, principalmente por razones técnicas. El autor también expone aspectos sobre el deterioro de los recursos hídricos morelenses y la manera en que se generan cada vez más conflictos socioambientales, así como problemas por la competencia entre usos y usuarios del agua por los menguados márgenes de disponibilidad existentes. En sentido crítico señala que la relación causal entre deterioro y escasez con conflictividad no es directa, ni completamente explicable bajo las tesis del extractivismo ambiental, más bien, la movilización por el agua debe incluir numerosas mediaciones entre las formas de acción colectiva en torno al agua, el conflicto socioambiental y las condiciones de deterioro de sus recursos.

TERCERA SECCIÓN. ECONOMÍA, TERRITORIO Y SOCIEDAD

La tercera y última sección del libro aborda aspectos de política social, de análisis económico-espacial y de desarrollo regional y territorial del estado de Morelos. Inicia con el capítulo elaborado por Marcos Valdivia López, “Intangibles y aménidades en la economía urbana de Morelos”, en el que el autor analiza la estructura sectorial y la dinámica de las economías metropolitanas de Cuernavaca y Cuautla, en las últimas dos décadas. La finalidad es identificar las oportunidades

de crecimiento y los retos que, en ese camino, afronta el Estado de Morelos en el futuro cercano, enfocando su interés en estas dos zonas metropolitanas, ya que concentran casi 90% del valor agregado que se genera en la entidad. De acuerdo con los resultados de su estudio, la fuerte orientación de la economía urbana estatal hacia el sector terciario debe contemplarse como un área de oportunidad, siempre y cuando sea posible impulsar, en particular, aquellas actividades que se vinculan con procesos de innovación y producción de intangibles, entre ellas, las asociadas al turismo. Se trata de actividades como los servicios de alojamiento, preparación de alimentos y bebidas, así como la oferta cultural y de esparcimiento, deportes y recreación, que son actividades en las que el estado tiene fuerte especialización y pueden ser un elemento clave para impulsar y vincular actividades basadas en tecnologías de información y comunicación, y servicios creativos que podrían potenciar la economía regional, aprovechando el entorno privilegiado del estado y su cercanía con la Ciudad de México.

Continúa la sección con la colaboración de Javier Delgadillo Macías y Carlos E. Vázquez Juárez, que lleva por título “Políticas públicas para el desarrollo territorial de Morelos. Atención a las desigualdades sociales en regiones y municipios”. El texto incluye dos aspectos principales: uno de análisis metodológico y medición regional, y el otro, de propuestas de política territorial para el desarrollo regional a partir del concepto de potencialidades territoriales. El primer aspecto corresponde a un ejercicio de medición municipal de las desigualdades socioterritoriales en Morelos, como insumo principal de un modelo de análisis espacial que los autores presentan bajo el concepto de potencialidades territoriales para el desarrollo regional del estado. Esta propuesta se enmarca dentro de los enfoques de planeación y ordenamiento territorial posibles de aplicar para detonar procesos de desarrollo en cada municipio de las siete regiones en que dividen al estado. El segundo aspecto justifica la propuesta metodológica como respuesta a las acciones que toman los gobiernos subnacionales, alejadas de un enfoque espacial en sus aplicaciones. Proponen que el estado de Morelos retome estrategias de desarrollo regional basadas en esfuerzos de coordinación efectiva entre los actores institucionales y la población, y se consideren formas de atención a problemas locales desde los lugares y con sus

pobladores, cuya información podría ser de utilidad en acciones coordinadas de gestión territorial y para estimular procesos encaminados a superar, en el largo plazo, el actual desarrollo regional desigual.

El tercer capítulo de esta sección, de Francisco Rodríguez Hernández, lleva por título “Pobreza y desafíos socioeconómicos en el estado de Morelos”. En este trabajo se revisa la evolución reciente de las medidas de pobreza en el estado de Morelos, se ofrece una explicación de su persistencia a partir de la dinámica de desarrollo económico de la entidad, y se analiza la distribución territorial de la pobreza, señalando los lugares al interior del territorio estatal donde esta problemática se agudiza. Tiene como premisas que el desarrollo económico solo tiene sentido social si favorece el bienestar generalizado de la población, y que los indicadores de pobreza permiten resumir el estado de las condiciones de vida de la población, de la incidencia de carencias de los elementos materiales necesarios para una vida digna, y de la situación de desigualdad social. Concluye con una reflexión sobre los retos que se derivan de la problemática y la importancia de abordarlos desde una perspectiva de desarrollo territorial.

El siguiente capítulo es de autoría colectiva: Kim Sánchez, Adriana Saldaña y Ricardo Claudio Pacheco presentan “Campesinos del oriente de Morelos en redes de abasto agroalimentarias nacionales e internacionales”. En este texto se revisa el proceso de articulación de la horticultura del campesino de Morelos en las redes nacionales e internacionales agroalimentarias, focalizando el caso del frijol ejotero. Los autores tienen como objetivo entender cómo se construyeron territorios especializados en algunas hortalizas, sustentados en pequeños productores que incorporaron los cultivos comerciales a su repertorio, condicionados por las estrategias empresariales de grandes mayoristas y agroindustrias. El estudio emplea el enfoque de cadenas globales de mercancías propuesto por Gereffi y Korzeniewicz, y lo complementan con otras categorías de análisis: las estrategias de reproducción social de la unidad doméstica campesina, y el papel que juega el ámbito empresarial. Esta propuesta investigativa busca contribuir a la discusión sobre las ventajas y los costos de la participación de las regiones de base campesina en cadenas transnacionales de frutas y hortalizas, en circunstancias que los actuales procesos de acumulación agroalimentaria tienden hacia la apropiación

de recursos locales —tierra, agua y trabajo—, comprometiendo las capacidades productivas y la gestión territorial de sus pobladores.

El material que cierra la tercera sección corresponde a Víctor Hugo Sánchez Reséndiz, “Memoria, comunicación y prácticas estéticas en las (re)construcciones narrativas de los territorios del agua en la cuenca del Apatlaco”, texto en el que el autor presenta una serie de experiencias narrativas derivadas de las relaciones sociales, culturales y ambientales que los pobladores y comunidades tienen alrededor del agua, en la cuenca del río Apatlaco, y resalta las luchas contra la contaminación y la urbanización salvaje que a lo largo del tiempo han afectado el sistema hidráulico, la producción agrícola y las maneras tradicionales en que los pueblos se relacionaban con su entorno hidráulico. Al colocarse del lado de los defensores del territorio y de sus recursos, expone ejemplos de organización comunitaria y de lucha social como espacios de resistencia, y coloca su mirada en el pasado para comprender el presente, por ello, propone una nueva forma de ver al territorio sin olvidar la historia de sus habitantes, sus prácticas organizativas y culturales, lo que permitirá, de manera participativa, una resignificación de las tradiciones asociadas a los recursos naturales y ambientales de esta y otras regiones de Morelos.

El coloquio “Morelos: territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional”, que se concreta en el presente libro, representó un espacio de diálogo compartido que continuará como parte de los objetivos de vinculación que nuestro Centro Regional mantiene con la sociedad morelense, y en su corresponsabilidad institucional en las tareas de investigación y atención a los problemas sociales, económicos, ambientales, culturales y territoriales propios del estado de Morelos.

Antes de concluir estas líneas, queremos expresar nuestro agradecimiento al Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias por el respaldo que brinda a las actividades del Programa de Estudios Regionales, desde donde nos sumamos a las tareas que favorecen la investigación y vinculación universitaria en el Estado.

Finalmente, la posibilidad de ofrecer una dimensión de análisis regional de las problemáticas que se suceden al interior de ciudades, municipios y comunidades rurales de Morelos, es el contexto en que se presenta a las lectoras y lectores la

presente obra: *El desarrollo en Morelos: territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional*. Esperamos que su publicación cumpla con los propósitos de difusión universitaria que el CRIM-UNAM mantiene como objetivo principal.

Los coordinadores
Ciudad de Cuernavaca, primavera del 2021

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dewar, D., Todes, A., y Watson, V. (1986). *Regional development and settlement policy*. Allen & Unwin.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (s/f). *Desarrollo social*. <https://www.un.org/development/desa/es/key-issues/social.html>
- Reyes, G. E. (2002). *Principales teorías sobre desarrollo económico y social y su aplicación en América Latina y el Caribe*. <https://www.zonaeconomica.com/teorias-desarrollo>

PRIMERA SECCIÓN
ELEMENTOS PARA LA PLANEACIÓN
URBANA Y LA GESTIÓN TERRITORIAL

1

El patrón reciente del fenómeno urbano en México, 1990-2015. La región Centro y los retos de la política territorial*

Adrián Guillermo Aguilar
Instituto de Geografía, UNAM

INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene por objetivo analizar los patrones recientes del fenómeno urbano en México en el período 1990-2015 y mostrar las tendencias más sobresalientes del nuevo patrón de ocupación del territorio. Tomando como referencia este patrón de expansión, posteriormente se analiza el caso de la región Centro (RC) del país, donde, de manera similar, aunque a mayor detalle, se examina el nuevo orden territorial de la expansión urbana.

Es decir, el proceso de urbanización en los últimos años ha adquirido modalidades que no se presentaban de manera tan notoria a finales del siglo pasado, como el proceso de metropolización, las conurbaciones, la multiplicación de las ciudades chicas, o las transiciones urbano-rurales; todo lo cual ha convertido a la RC en la más urbanizada del país y ha desencadenado una urbanización masiva, con una enorme dinámica de conversión rural-urbana en los territorios no urbanizados, y concentraciones muy marcadas de población y actividad productiva en las metrópolis más grandes.

Sin embargo, a pesar de que en la RC se ha experimentado una desconcentración gradual del proceso urbano y este se ha extendido a la mayor parte de su

* El autor agradece la colaboración de la licenciada Josefina Hernández Lozano en la búsqueda de información, estructuración de bases de datos y elaboración de cuadros, gráficas y mapas.

territorio, hay dos condiciones que destacan en este análisis: primero, la gran metrópoli de la ciudad-región, Ciudad de México, sigue siendo dominante para la presencia de ciertas actividades económicas muy especializadas y vinculadas a los circuitos de la globalización y a la inversión extranjera, como es el caso del sector servicios y, específicamente, los servicios al productor; segundo, es muy claro que existen zonas rurales y pequeñas ciudades que están fuera de la lógica de la urbanización, y, por lo tanto, de los beneficios de este tipo de economía; sin duda, hay territorios excluidos de esta dinámica con presencia de zonas muy pobres.

En la última sección de este capítulo se hace referencia a la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2016 (LGAHOTDU) y sus principales objetivos, y tomando como base los rasgos más destacados del nuevo orden territorial de la expansión urbana en México, se hace énfasis en ocho principales retos que, a nuestro juicio, enfrenta la política territorial para avanzar en la resolución de problemas que tradicionalmente han aquejado a esta política en nuestro país.

EL FENÓMENO URBANO EN MÉXICO, 1990-2015

En el año 2015, México se encuentra en un proceso avanzado de urbanización, con aproximadamente 77% de su población residiendo en ciudades (véase INEGI, Encuesta Intercensal 2015). Como varios de los países en América Latina, México ha transitado por fases de urbanización acelerada, particularmente desde mediados del siglo pasado cuando las tasas de urbanización alcanzan alrededor de 5%. Sin embargo, desde entonces el ritmo de crecimiento ha disminuido a tal grado que en el período 2000-2015,¹ la tasa de crecimiento de la población urbana es de 1.3% anual.

Una forma de apreciar este alto grado de urbanización es a través del número de ciudades y del número de habitantes; por un lado, en 1980 el número de ciudades era de 227, y para 2015 se incrementó a 401; por el lado del número de

¹ Los datos estadísticos se obtuvieron mediante cálculos propios con cifras del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

población, en ese mismo año de 1980 la población urbana registró 44.3 millones de habitantes, y para 2015 esta población se había incrementado a 92 millones de habitantes.

Estos datos esclarecen varios aspectos importantes: primero, en términos territoriales, en estas últimas décadas la multiplicación de ciudades en todas las regiones del país ha sido impresionante; segundo, desde el punto de vista del rango-tamaño se han incrementado los centros urbanos en todas las categorías, pero sobresalen las ciudades chicas y las aglomeraciones metropolitanas; si tomamos en cuenta la densidad poblacional, las concentraciones urbanas de población y de ciudades se destacan en ciertas regiones donde la demanda de vivienda y servicios es evidente; y si visualizamos el futuro inmediato, es incuestionable que los centros urbanos son y serán los protagonistas no solo de la actividad económica, sino también de los problemas ambientales, sociales, y de expansión urbana de mayores magnitudes.

El presente análisis se centra en las últimas dos décadas del siglo pasado y las primeras del actual; en los años 80 ocurre una grave crisis económica con una tasa de crecimiento del PIB de 1.6%; en los noventa se aplica una política neoliberal que logra una recuperación económica relativa e inestable, pues el PIB creció 3.5% anual de 1990 a 2005 (Garza, 2010, p. 33). Pero es importante enfatizar que se producen efectos territoriales muy importantes que aceleraron la descentralización del proceso de urbanización a lo largo de todo el país.

El nuevo modelo económico de apertura comercial tuvo como consecuencia una reestructuración territorial que alteró la distribución de la población y de las actividades productivas en el país según las preferencias del capital privado, y algunas ventajas competitivas como el aprovechamiento de mano de obra más barata en zonas rurales y ciudades medias o pequeñas (Aguilar y Graizbord, 2014, p. 790).

Naturalmente, la cercanía a Estados Unidos y el mejoramiento de la infraestructura carretera en esa dirección para el intercambio comercial tuvo una gran influencia. Lo anterior profundizó las diferencias regionales y urbano-rurales, pero desarrolló otras zonas a partir del impulso a ciertas actividades económicas lo que, a su vez, reorientó los flujos migratorios y la movilidad entre zonas urbanas y rurales, y entre zonas metropolitanas y centros urbanos de menores tamaños.

El surgimiento de nuevos polos de desarrollo donde la población encontró nuevas oportunidades laborales estuvo vinculado, sobre todo, al impulso industrial en centros urbanos de dimensiones medias, mayormente en zonas estratégicas del centro del país como San Luis Potosí y Aguascalientes, y en ciudades norteafricanas como Saltillo y Hermosillo, con un sector automotriz importante; con la llegada de la industria maquiladora en las ciudades a lo largo de la frontera norte; también se pueden mencionar las zonas de explotación petrolera del Golfo de México en los estados de Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas; y en el sector terciario, con el notable impulso a la actividad turística de centros integralmente planeados como Cancún y el corredor turístico en el Caribe Mexicano; varios puntos entre Oaxaca y Nayarit (Huatulco, Ixtapa-Zihuatanejo y Puerto Vallarta) en las costas del Pacífico, así como los desarrollos hacia el sur en la Península de Baja California (Aguilar, 2014, p. 195).

Los procesos mencionados dinamizaron nuevos territorios, sobre todo los más alejados de las metrópolis más grandes, e impulsaron centros urbanos de tamaño medio y pequeño en diferentes regiones del país. Lo anterior le dio un nuevo perfil al fenómeno urbano, en comparación al modelo predominante hasta los años 80. A continuación se destacan los rasgos más sobresalientes del nuevo modelo urbano desde principios del presente siglo.²

Se reforzó el perfil urbano del país

En los últimos treinta años, México incrementó su nivel de urbanización de una manera impresionante junto a los países de mayor desarrollo en América Latina. Mientras que en 1970 su grado de urbanización era de 58.7%, para 2015 la población viviendo en centros urbanos ya era de 77%. Es decir, la población urbana pasó de 28.3 millones de personas en 1970 a 57.9 millones en 1990; y alcanzó 92 millones en 2015. Un incremento de casi 64 millones en cuarenta y cinco años (véase cuadro 1).

² Los principales procesos que se describen en esta sección se elaboraron con base en Aguilar (2019).

Naturalmente que este proceso se reflejó ampliamente en el número de centros urbanos en el territorio nacional. Mientras que en 1970 el número de ciudades era de 174; para 1990 se incrementó a 312, y en 2010 se registraron 401 (Sun, 2018, p. 17). A pesar del aumento sistemático de centros urbanos, hay que destacar que después de una fase de crecimiento acelerado de la población urbana en décadas anteriores a 1980, con una tasa de 4.6% en el período 1970-1980, el ritmo de crecimiento reciente ha sido más moderado: de 2000 a 2015 la tasa de crecimiento anual promedio fue de 1.6 por ciento.

Cuadro 1
México: población urbana, número de ciudades y grado de urbanización, 1970-2015

	1970	1990	2010	2015
Población urbana	28 308 556	57 959 721	86 286 769	92 044 539
Ciudades	174	312	384	401
Grado de urbanización	58.7	71.3	76.8	77.0

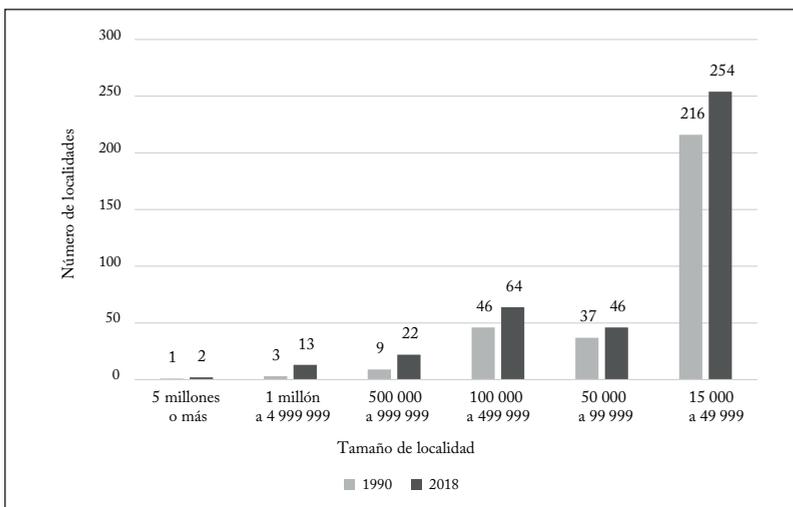
Fuente: Cálculos propios con base en Censos de Población 1970, 1990, 2010; Encuesta Intercensal 2015. Conapo, Sistema Urbano Nacional 2012 y 2018.

Un sistema urbano más balanceado con subsistemas destacados

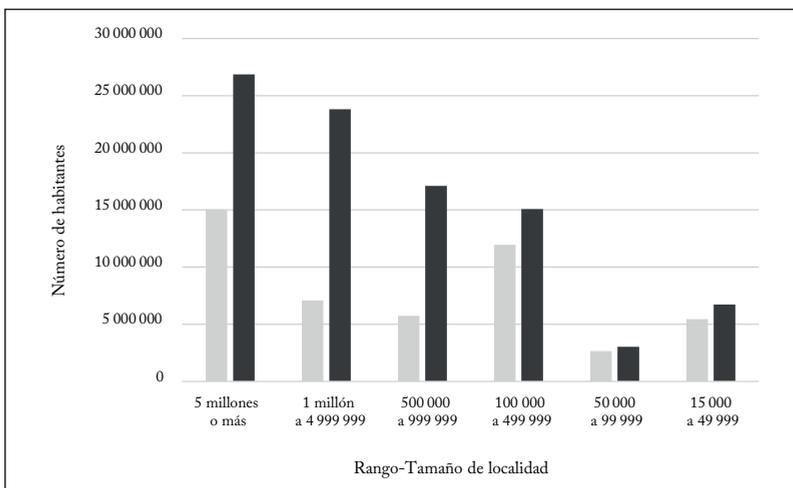
La desconcentración urbana a partir de las metrópolis más grandes ha dado lugar a un sistema urbano más balanceado. A la vez que las ciudades más grandes perdieron poder concentrador al disminuir los flujos migratorios hacia ellas, las ciudades medias y pequeñas se multiplicaron en las más bajas jerarquías urbanas e iniciaron una fase de mayor crecimiento.

Si observamos este proceso desde la perspectiva del rango-tamaño, se tiene que en el periodo 1990-2018 la mayor cantidad de habitantes se incorporó en el rango de ciudades millonarias, cuyo número pasó de 4 en 1990 a 15 en 2018 (con un incremento de 19 millones); y después en el rango de las ciudades intermedias, cuyo número aumentó de 55 en 1990 a 86 en 2018 (con un incremento de 14 millones). En este proceso podemos afirmar que se nota la influencia de la relocalización productiva, los flujos de inversión extranjera fuera de las regiones más urbanizadas, y los crecientes flujos de la migración urbana-urbana (véanse gráficas 1 y 2).

Gráfica 1
México: evolución del Sistema Urbano Nacional
según número de localidades, 1990-2018



Gráfica 2
México: evolución del Sistema Urbano Nacional
según número de habitantes, 1990-2018



Fuente: Cálculos propios con base en Censos de Población 1970, 1990, 2010; Encuesta Intercensal 2015. Conapo, Sistema Urbano Nacional 2012, 2019.

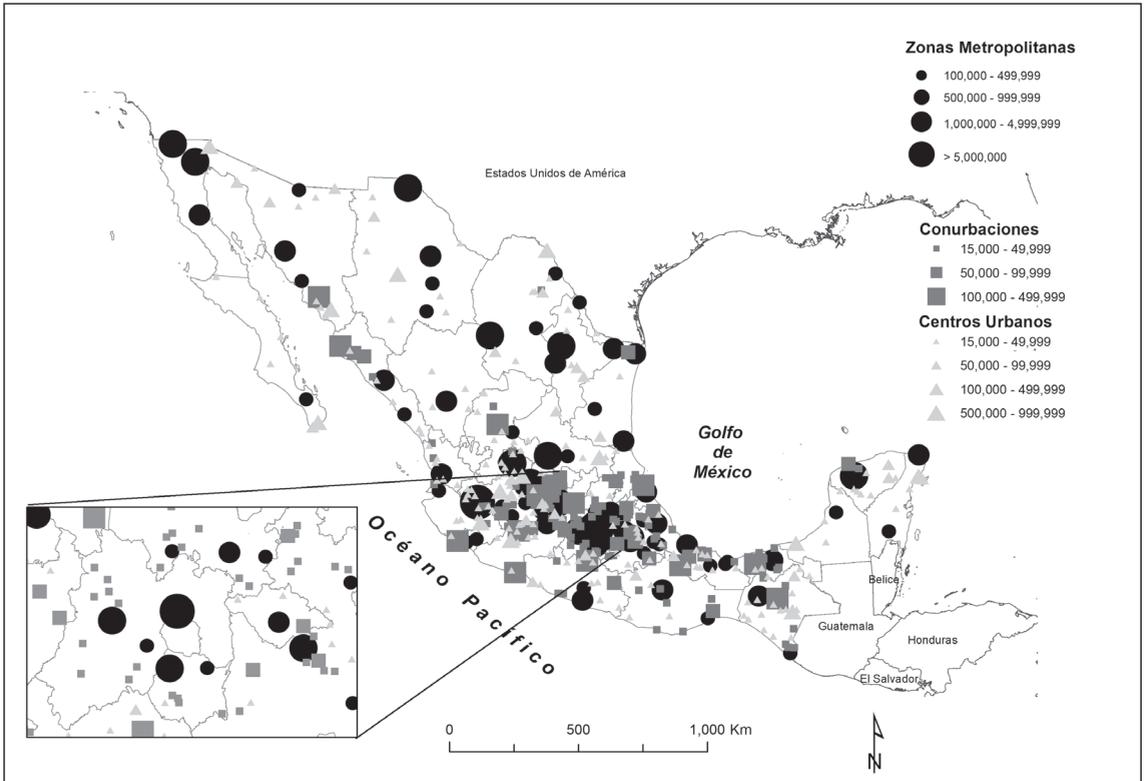
Ambas categorías de ciudades (millonarias e intermedias) se han convertido, sin lugar a dudas, en sólidas alternativas a las grandes metrópolis, pues no solo han ayudado a atenuar su alta concentración poblacional, sino que se han vuelto centros económicos muy dinámicos y de fuerte atracción de población migrante.

En el mapa 1 se aprecia la distribución de todos los centros urbanos en el territorio nacional, y aunque es notoria su concentración, por ejemplo, en la región Centro, también destaca la presencia de ciudades en todas las regiones del país, tanto de zonas metropolitanas, como de conurbaciones y ciudades chicas. Es en este sentido que se afirma que el sistema urbano se nota más balanceado tanto por tamaño de ciudades como en la distribución territorial de esas ciudades.

La multiplicación de centros urbanos en el territorio ha tenido como consecuencia la consolidación de subsistemas urbanos a nivel urbano-regional. En algunas regiones la proximidad entre ciudades de varios tamaños ha incentivado los vínculos entre ellas gracias a los flujos de población, financieros y de mercancías, entre los más importantes. Es decir, la perspectiva en red ha permitido apreciar a ciudades individuales en conjunto y no como unidades individuales; estos grupos de centros urbanos nos indican las interacciones de ida y vuelta, la vinculación de sus mercados, y la presencia de bienes y servicios complementarios.

De esta manera, análisis específicos han identificado redes o subsistemas de ciudades que organizan su territorio más inmediato al encontrarse muy vinculados por sus estrechas y cotidianas relaciones. El estudio de Garrocho (2012) nos da una pauta en este sentido: identifica los subsistemas más destacados a nivel nacional aplicando un modelo de interacción espacial. Para definir los subsistemas utiliza para cada ciudad las variables de población total, población ocupada, y costos de transporte. Un aspecto muy importante de este ejercicio fue definir la llamada población vinculante a cada red de ciudades, es decir, la población que se articula a las ciudades principales mediante la oferta de bienes y servicios (Garrocho, 2012, p. 162). Por ejemplo, las cinco redes más importantes del país, excluyendo a la ZM de Ciudad de México por el efecto eclipsante de su población, se aprecian en el cuadro 2. Ahí mismo se incluyen las redes urbanas identificadas en la región Centro, que es un territorio altamente urbanizado.

Mapa 1
México: Sistema Urbano Nacional 2018



Fuente: Cálculos propios con base en Conapo, Sistema Urbano Nacional 2012, 2019.

La desaceleración de las ciudades más grandes

Uno de los efectos más destacados del nuevo modelo de crecimiento urbano en México ha sido la desaceleración de las grandes metrópolis. Este proceso se ha dado paulatinamente desde las últimas dos décadas del siglo pasado, cuando inició la desconcentración del proceso urbano hacia ciudades de menor tamaño en diferentes regiones del país. Hay que recalcar que este fenómeno también ha

Cuadro 2
México: redes de ciudades de la región Centro, 2010

Subredes	Población total 2008	%	Población vinculada 2005	%	Rango población total 2005	Rango población acumulada 2005
ZM Puebla-Tlaxcala	11 096 875	13.11	10 596 069	22.66	2	2
ZM de Toluca	31 446 97	3.72	1 511 645	3.23	5	6
ZM de Querétaro	1 648 732	1.95	697 964	1.49	10	10
ZM de Cuernavaca	1 424 106	1.68	621 735	1.33	11	12
ZM de Pachuca	468 037	0.55	29 345	0.06	36	52
ZM de Tehuacán	320 608	0.38	41 199	0.09	41	46
ZM de Tula	284 940	0.34	100 249	0.21	44	30
Teziutlán	153 618	0.18	66 326	0.14	54	36
San Juan del Río	147 842	0.17	26 858	0.06	55	57
Huachuichingo	75 747	0.09	20 994	0.04	67	63
Zacatepec-Santa Rosa Treinta	14 984	0.09	37 269	0.08	68	48

* Sin la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Fuente: Modificado de Garrocho (2012, pp. 168-169, cuadro 4.4).

sucedido en los países más grandes de América Latina con metrópolis como São Paulo, Buenos Aires o Santiago de Chile (Chávez Galindo et al., 2016, pp. 9-11).

Las cuatro ciudades más grandes del país, las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, tuvieron una disminución en su ritmo de crecimiento. El caso más notable, por su tamaño, fue Ciudad de México, que en el periodo 1970-1980 creció a una tasa de 4.7%, mientras que en el lapso de 2000-2010 lo hizo al 0.9%; aun así, hay que remarcar que en ese lapso su población se incrementó en más de 6 millones de personas. Con las otras tres metrópolis sucedió algo similar, sus tasas de crecimiento disminuyeron hasta debajo del 2.0%, a excepción de Monterrey en el último lapso (véase cuadro 3).

Cabe señalar que estas tasas de crecimiento son un promedio para todas las aglomeraciones urbanas; aunque varias alcaldías o municipios crecen a tasas muy bajas e incluso negativas al interior de cada metrópoli, algunas unidades periféricas lo hacen a tasas por arriba del promedio como resultado de las altas expansiones de las periferias urbanas.

Cuadro 3
México: crecimiento de las metrópolis más grandes del país, 1990-2015

Zona metropolitana	Población				Tasa de crecimiento (%)		
	1990	2000	2010	2015	1990-2000	2000-2010	2010-2015
Valle de México	15 563 795	18 396 677	20 116 842	20 892 724	1.89	0.90	0.76
Guadalajara	3 003 868	3 699 136	4 434 878	4 887 383	2.10	1.83	1.96
Monterrey	2 671 715	3 381 005	4 106 054	4 689 601	2.38	1.96	2.69
Puebla-Tlaxcala	1 776 884	2 269 995	2 728 790	2 941 988	2.48	1.86	1.52

Fuente: Conapo, Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012; Delimitación de zonas metropolitanas 2015.

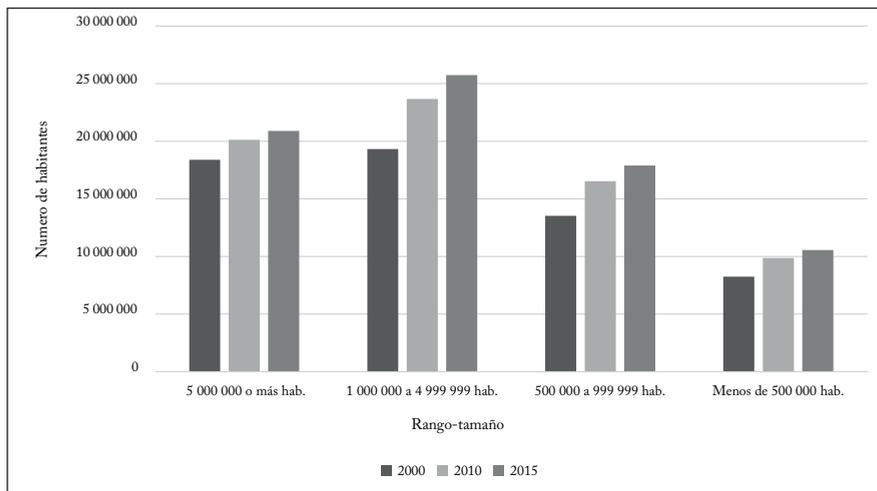
Un marcado proceso de metropolización

Desde los años 80, de manera notable, se ha incrementado el número de zonas metropolitanas en el país. En 1980 se delimitaron 26 zonas metropolitanas en las cuales se concentraban 26.1 millones de habitantes; para 2015 ya se identificaban 74 ZM con un total de 75.1 millones de personas, el equivalente a 62.8% de la población total del país (Sedatu, Conapo e INEGI, 2018, p. 56).

Las zonas metropolitanas están integradas por unidades político-administrativas que, en la mayoría de los casos, rodean a la ciudad central con edificaciones contiguas y continuas. En este conglomerado urbano, generalmente, la zona periférica incluye unidades con zonas urbanas y rurales, pero funcionalmente muy vinculadas a la ciudad central desde el punto de vista de lugar de residencia y de trabajo. Es necesario destacar que el mayor número de zonas metropolitanas (38) se encuentran en el rango de menos de 500 000 habitantes; le siguen 23 en el rango de 500 000 a menos de un millón de habitantes; para finalmente encontrar 13 ZM de más de un millón de habitantes. Pero hay que enfatizar que estas últimas representan el 65% de toda la población metropolitana, lo cual las ha convertido en motores económicos del país por su aglomeración de actividades productivas, de mercados de consumo, y economías de escala (véase gráfica 3 y cuadro 4).

Es necesario hacer hincapié en la principal implicación del proceso de metropolización en México: la periurbanización. Las zonas periféricas de las más grandes ciudades suelen crecer más rápidamente que el resto de la ciudad y, por lo mismo, tienen la más intensa dinámica de transformación socioespacial a través

Gráfica 3
México: zonas metropolitanas. Población total por rango-tamaño, 2000-2015



Fuente: Cálculos propios con base en Conapo (2018), Delimitación de zonas urbanas 2015.

Cuadro 4
México: evolución de las zonas metropolitanas, 1960-2015

Características	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015	Dif. 1960-2015
Zonas metropolitanas	12	26	37	56	56	59	74	62
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	361	417	35.3
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32	18
Población total (millones)	9.0	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.0	66
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0	56.8	62.8	37.2

Nota: Los datos no son estrictamente comparables.

Fuente: Para 1960, Unikel et al. (1978); para 1980, Negrete y Salazar (1986); para 1990, Sobrino (1993); para 2000, Sedesol, Conapo e INEGI (2004); para 2005, Sedesol, Conapo e INEGI (2007); para 2010, Sistema Urbano Nacional 2012, y para 2018, Conapo (2018b), Sistema Urbano Nacional.

de rápidos cambios de uso del suelo, integración de espacios rurales y actividades económicas de base urbana, surgiendo así desarrollos formales e informales como los conjuntos habitacionales de interés social, asentamientos irregulares, centros comerciales y desarrollos residenciales.

La urbanización de la pobreza

Pero la concentración de población en zonas urbanas no significa un mejoramiento de condiciones de vida para todos sus habitantes. Uno de los problemas sociales que más se ha agravado en las últimas décadas es el incremento de población pobre en los centros urbanos. Esta población ha aumentado por la falta de empleo, o el acceso a empleos precarios con muy bajos salarios en los cuales la población no tiene capacidad e compra de una canasta básica alimentaria. Hay estudios que señalan que, cada vez mas se están incorporando nuevos pobres a las filas de la pobreza urbana-metropolitana, y los pobres urbanos preexistentes pueden haber intensificado sus condiciones de pobreza (López-Guerrero, Aguilar, Hernández Lozano y Flores Espinoza, 2016, p. 478).

Los datos de fuentes oficiales señalaban que en los primeros años de la actual década el porcentaje de pobres en todos los centros urbanos, en promedio, estaba por arriba de 40% de la población urbana; y la situación era más grave en las ciudades más grandes y en diversas zonas metropolitanas. De esta manera, en 2012 la pobreza en los centros urbanos afectaba a 36.6 millones de personas; lo cual significaba que del total de pobres en el país (53.3 millones) poco más de 65% se localizaban en zonas urbanas y de esos, 5.7 millones correspondían a población en pobreza extrema. De hecho, los datos mostraban una tendencia al aumento de la pobreza urbana porque de 2010 a 2012 el número de pobres pasó de 35.6 a 36.6 millones (Coneval, 2015, pp. 20-21) (véase cuadro 5).

Si la información anterior la desagregamos por rango-tamaño de los centros urbanos, encontramos que en ese mismo año, 2012, del total de pobres urbanos, la mitad de ellos (18.8 millones) residía en ciudades mayores a 100 000 habitantes; 8.1 millones habitaban en centros urbanos chicos de 15 000 a 99 000 habitantes; y 10.5 millones en una localidad entre 2 500 habitantes y 14 999 habitantes. Estos

Cuadro 5
México: población en situación de pobreza y vulnerable,
según lugar de residencia, 1910-2012

	Rural						Urbana					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Población en situación de pobreza	64.9	61.6	17.2	16.7	3.2	2.9	40.4	40.6	35.6	36.6	2.3	2.1
Moderada	38.5	40.1	10.2	10.9	2.6	2.4	33.7	34.3	29.6	30.9	2.0	1.9
Extrema	26.5	21.5	7.0	5.8	3.9	3.7	6.7	6.3	5.9	5.7	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.9	31.9	7.7	8.7	2.3	2.2	27.8	27.6	24.5	24.8	1.8	1.7
Población vulnerable por ingresos	1.0	1.3	0.3	0.3	0.0	0.0	7.4	7.6	6.5	6.9	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	5.2	5.3	1.4	1.4	0.0	0.0	24.4	24.2	21.5	21.8	0.0	0.0

Fuente: Modificado de Coneval (2015, p. 20, cuadro 2.1).

datos nos muestran que una tercera parte de la población pobre del país residía en las grandes ciudades. En este proceso de concentración de pobreza en las ciudades, sobresale su presencia en las zonas metropolitanas del país. Como ejemplo de los casos extremos podemos señalar que, en las metrópolis más grandes (de uno a cinco millones) sobresale el caso de Puebla-Tlaxcala y Toluca con una concentración de 49.0% y 45.4 % de pobres; y en el rango de 500 000 a menos de un millón de habitantes destacan Poza Rica y Acapulco con más de 50% de población pobre; en general, en este rango las ciudades del sur registraron porcentajes más altos de pobreza (de 40 a 60%) que las metrópolis del norte del país (menores a 40%) (Coneval, 2014, pp. 21, 39-42).

Como dato adicional nos podemos referir a la pobreza por ingresos en el ámbito urbano, donde las crisis económicas han afectado mayormente debido a la gran cantidad de población viviendo en centros urbanos. En la gráfica se observa que la población con *pobreza alimentaria* alcanzó su porcentaje más alto en 1996 con 27.0% y a partir de esa fecha inició una tendencia descendente hasta llegar 7.6% en 2006, como efecto de la crisis económica de esa época que afectó severamente el ingreso, para después aumentar hasta 12.9% en 2012. Por su parte, la

pobreza de capacidades en las áreas urbanas presentó un comportamiento bastante similar a la alimentaria; para 1996 tenía un porcentaje de 36.8, para después disminuir a 13.8 en 2006, y posteriormente incrementarse a 20.7 en 2012 (véanse gráficas 4a y 4b).

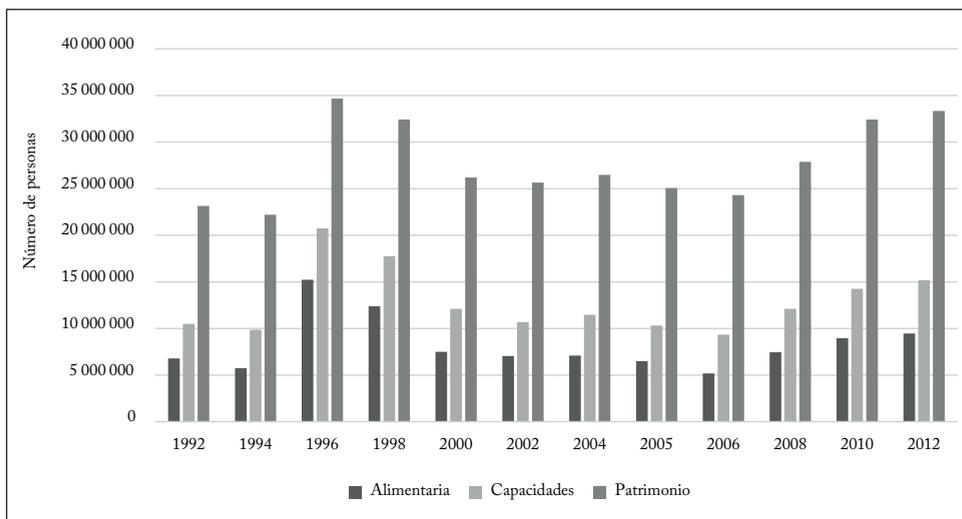
Por último, la *pobreza patrimonial* en el ámbito urbano es la que presentó los porcentajes mas altos de población; en 1996, seis de cada 10 habitantes urbanos eran pobres de patrimonio (61.5%), a partir de entonces hay una disminución y en 2006 el porcentaje era de 35.8; pero después de esa fecha este tipo de pobreza vuelve a aumentar y para 2012 ya había llegado a 45.5%. Lo anterior es muestra del deterioro del ingreso de la población urbana que ha provocado severas limitaciones para que esta población pueda adquirir una canasta alimentaria, y para efectuar gastos en salud, educación y solventar gastos de vivienda (Coneval, 2015, pp. 67-69).

LA REGIÓN CENTRO Y EL NUEVO ORDEN TERRITORIAL DE LA EXPANSIÓN URBANA

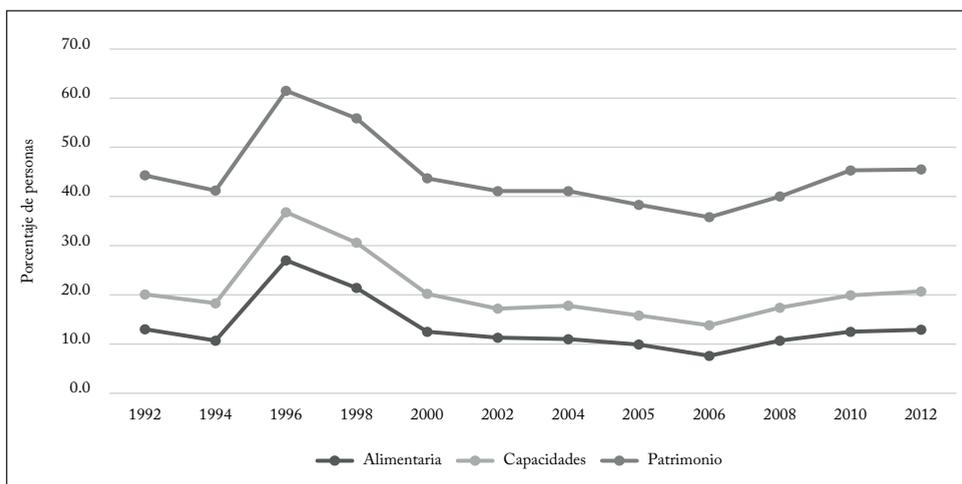
A la región Centro (rc) de México no solo se le considera el ámbito territorial de influencia directa de Ciudad de México, sino, además, es la región del país con mayor grado de urbanización. La rc está integrada por siete estados: Ciudad de México, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Aunque su extensión territorial no es muy grande, pues solo abarca 5% del territorio nacional, sí hay que considerar que en 2015 tenía una concentración poblacional de 39.3 millones de personas, o sea 33% de la población nacional (INEGI, Encuesta Intercensal 2015).

Pero desde el punto de vista del proceso de urbanización en el país, su rasgo más destacado es que su población urbana total representa 84% del total regional, es decir, se trata quizá del territorio más urbanizado del país. Desde el punto de vista del nuevo modelo de expansión urbana, es el ejemplo más representativo de lo que ha sido un fenómeno de nuevos rasgos territoriales, cambios en la concentración urbana y reorientación de los flujos migratorios.

Gráfica 4a
México: número de personas en pobreza por ingreso, 1992-2012



Gráfica 4b
México: porcentaje de personas en pobreza por ingreso, 1992-2012



Fuente: Cálculos propios con base en Coneval (2012), *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas de México*.

Es importante recordar que en los últimos cuarenta años la RC ha transitado por cuatro etapas de un proceso de concentración-desconcentración de población urbana. En la primera fase, que podemos denominar de *fuerte concentración en la ciudad principal*, Ciudad de México era el centro indiscutible de la región todavía durante la década de 1970; posteriormente esta región pasó a la fase denominada de *reversión de la polaridad*, finales de los setenta y los ochenta, que es cuando inicia la desconcentración hacia las ciudades medias más cercanas, como Toluca, Pachuca, o Cuernavaca; en la tercera etapa es clara la disminución del crecimiento de la gran metrópoli, y se refuerza el perfil urbano con el incremento de ciudades medias y chicas a finales del siglo pasado; en la siguiente fase avanza la urbanización hacia la consolidación de zonas metropolitanas del año 2000 en adelante; para, finalmente, encontrarnos en un periodo donde se consolida la formación de subsistemas urbano-rurales por cercanía entre centros urbanos, la presencia de una red mejorada de transporte, y mayores interacciones y flujos (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Región Centro: fases históricas de concentración y desconcentración urbana

-
- I. Primero un periodo de fuerte concentración urbana en la ciudad principal hasta los años 1970.
 - II. Posteriormente un proceso de reversión de la polaridad hacia las ciudades más cercanas, finales de los 1970.
 - III. Reforzamiento del perfil urbano con un incremento en el número de ciudades en jerarquías menores, ciudades medias y chicas, 1980 y 1990.
 - IV. Se desacelera el crecimiento de las grandes ciudades y avanza la urbanización hacia una intensa expansión metropolitana, 2000 en adelante.
 - V. Se consolidan subsistemas urbanos y rurales, según cercanía, red de transporte e interacciones.
-

Fuente: Elaboración propia.

El fenómeno actual en la RC, pone en evidencia varios de estos procesos territoriales recientes para perfilar el nuevo modelo de expansión urbana tal como lo analizaremos con sus rasgos más destacados a continuación.

Consolidación de la base urbana de la RC

Al igual que en el nivel nacional, la RC ha experimentado en las últimas décadas un incremento en el número de centros urbanos de distintos tamaños y, en consecuencia, hay un mayor porcentaje de población residiendo en ciudades. La gran diferencia estriba en que en esta región se localiza la metrópoli más grande del país, lo cual, evidentemente, ha tenido una enorme influencia en estimular el crecimiento de ciudades medias y chicas, no solo por su cercanía, sino también por constituir opciones a la desconcentración de su crecimiento, entre otras razones por las deseconomías urbanas que han venido presentando.

Cuadro 7
Región Centro: número de ciudades por rango-tamaño, 1990-2010

	Rango	1990	1995	2000	2005	2010
Megaciudad	15 000 000 a 20 000 000	1	1	1	1	1
Grandes ciudades	1 000 000 a 5 000 000	2	2	2	2	3
Ciudades medias	100 000 a 999 999	8	9	10	11	10
Centros urbanos	15 000 a 99 999	36	38	43	44	49
		47	50	56	58	63

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Conapo (2018b), Sistema Urbano Nacional.

Quizá el fenómeno más destacado es el incremento en el número de zonas metropolitanas en la RC. Mientras que en 1990 existían ocho ZM en esta región, para 2015 ya se registraron 13. Este fenómeno muestra cómo, haciendo a un lado el número de ciudades, la expansión de la urbanización en el territorio se ha convertido en un proceso muy difícil de detener ante al amplio número de centros urbanos grandes y medios, y el intercambio y flujos que se han desarrollados entre ellas.

Si analizamos el ritmo de crecimiento de las ciudades por rango-tamaño, observamos la caída del crecimiento de las dos más grandes ciudades de la RC, Ciudad de México y Puebla, que registran crecimientos menores a 1% en el periodo 2000-2010. Por otro lado, las ciudades medias incrementaron su crecimiento, sobre todo en los años noventa, para después disminuirlo y presentar

crecimientos promedio en el contexto regional; más notable es el muy alto crecimiento de las ciudades chicas cuya tasa fue de 3% en el último periodo.

Pero también hay que enfatizar que el efecto de la urbanización periférica y la alta influencia de este proceso en las zonas rurales, las localidades rural-urbanas también han registrado crecimientos altos, casi iguales a los de las ciudades chicas. Estas dos realidades son las que más se han multiplicado y que reflejan bien las expansiones urbanas difusas y dispersas en las orillas de las ciudades.

Las nuevas formas urbanas de expansión

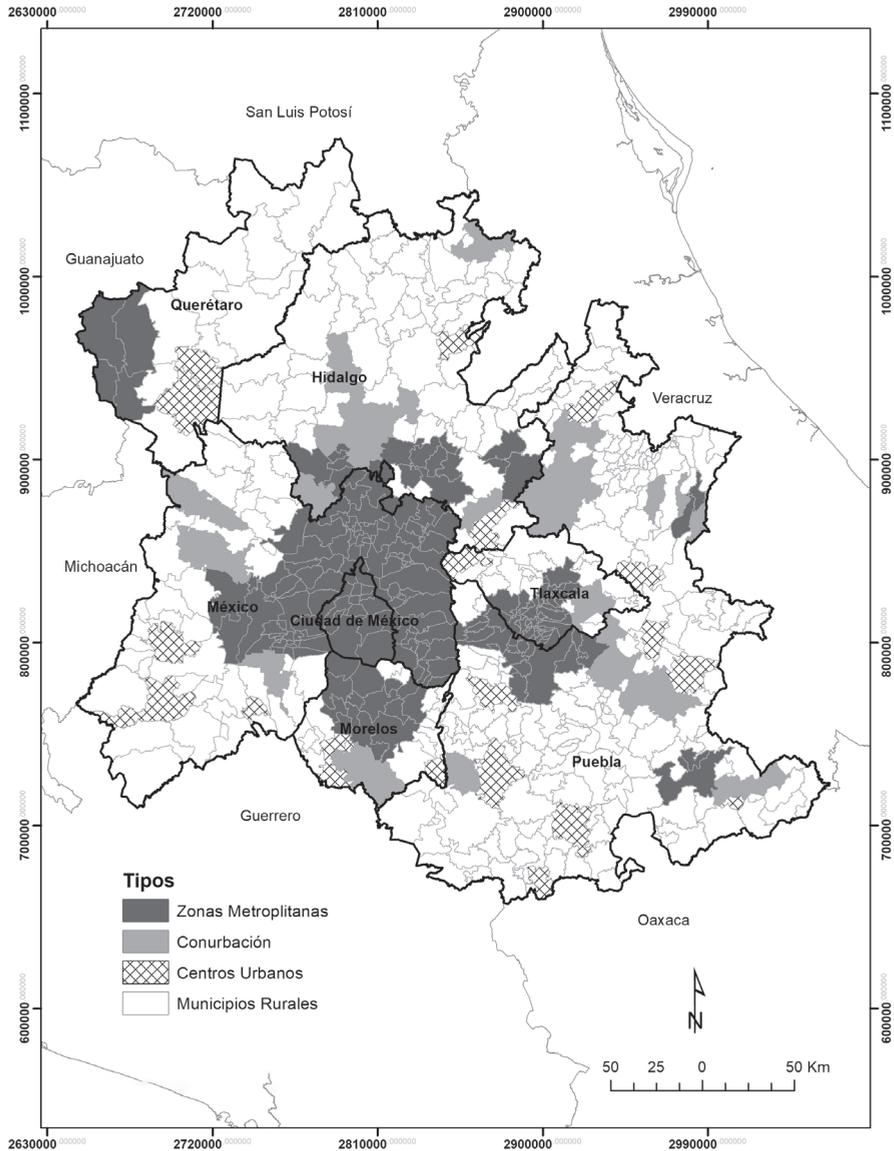
A principio del presente siglo la dinámica urbana parece perfilar muy bien el nuevo orden territorial en la RC a partir de la expansión urbana. Para mostrar este nuevo orden recurrimos a los datos de Conapo (2018b, p. 27) que define tres tipos de manifestaciones urbanas: zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos.

En el mapa 2 se presentan estos tres tipos y su análisis nos muestra tendencias muy interesantes. Primero, el proceso de metropolización en la zona central es muy destacado particularmente alrededor de Ciudad de México, donde ya se han fusionado al menos siete ZM; lo que evidencia la influencia territorial y funcional de la gran metrópoli, ya que la mayor parte de las ZM se encuentran alrededor de ella. Por lo tanto, el territorio con características metropolitanas es bastante amplio y por lo mismo los procesos de urbanización difusa y de periurbanización están muy extendidos.

Segundo, la expansión urbana a partir de conurbaciones se ha vuelto una manifestación cada vez más común. Hay que recordar que la conurbación se define como:

agrupaciones de localidades geoestadísticas entre las que existe continuidad física o del amanzanamiento. La continuidad física entre dos o más localidades constituye un conglomerado, en tanto que los centros urbanos son localidades individuales. (Conapo, 2018b, p. 7, 26)

Mapa 2
Región Centro: tipos de territorios urbanos, 2015



Fuente: Conapo (2018b), Sistema Urbano Nacional.

Por lo tanto, este concepto se refiere a ciudades pequeñas que, dada su propia dinámica de expansión, llegan a fusionar sus manchas urbanas. Si observamos el mapa 2 apreciamos cómo la mayoría de estas manifestaciones se localizan sobre todo en las orillas de las zonas metropolitanas; por ejemplo: al norte de la ZM de Toluca en dirección a Atlacomulco, al norte de la ZM de Tula, y al sur de la ZM de Cuernavaca. Dicho de otra manera, estas expansiones tienden a ampliar los territorios metropolitanos y, seguramente, en el corto plazo formarán parte de las zonas metropolitanas.

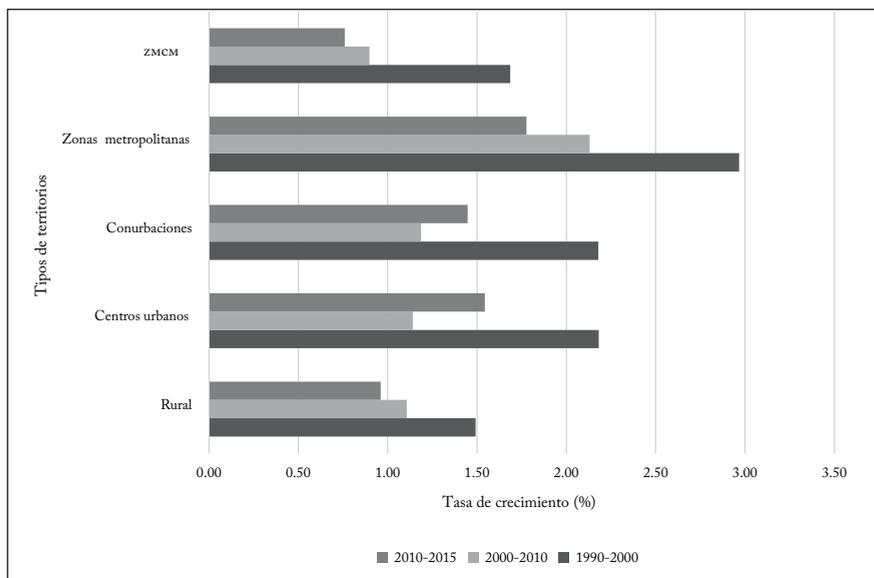
Tercero, el caso de los centros urbanos parece similar al anterior. Se trata, en su mayor proporción, de ciudades chicas cercanas a zonas metropolitanas y a conurbaciones que en algunos casos están conformando verdaderos corredores urbanos en algunas zonas; en el menor de los casos, son ciudades relativamente lejanas y autónomas de la influencia metropolitana. En cuanto a la estructuración de corredores, este proceso se puede observar primero: a partir de la ZM de Puebla-Tlaxcala y en dirección a Tehuacán, se aprecian varias conurbaciones y centros urbanos; segundo: el corredor que se forma en la ZM del Valle de México, desde Texcoco en dirección a Tulancingo y continua por la carretera hacia Poza Rica, Veracruz; y el último que sobresale es el que se está estructurando desde la ZM de Toluca en dirección a Atlacomulco, hasta llegar a San Juan del Río.

De estos tres tipos de territorios hay que resaltar que las ZM son las que registran el más alto crecimiento (1.8% en el periodo 2010-2015), seguidas de los centros urbanos y las conurbaciones con 1.6 y 1.4% respectivamente (véase gráfica 5).

Procesos de periurbanización y multiplicación de la condición urbana

La ampliación de la influencia urbana sobre el territorio y, particularmente, sobre los espacios rurales cercanos a las ciudades se ha traducido en procesos de dos tipos: suburbanización y periurbanización. La diferencia entre estos dos procesos es que el primero, la suburbanización, se refiere a una expansión urbana compacta que avanza de manera continua y contigua; en cambio la periurbanización se relaciona a una urbanización dispersa y discontinua que va dejando espacios

Gráfica 5
Región Centro: crecimiento demográfico por tipos de territorios urbanos



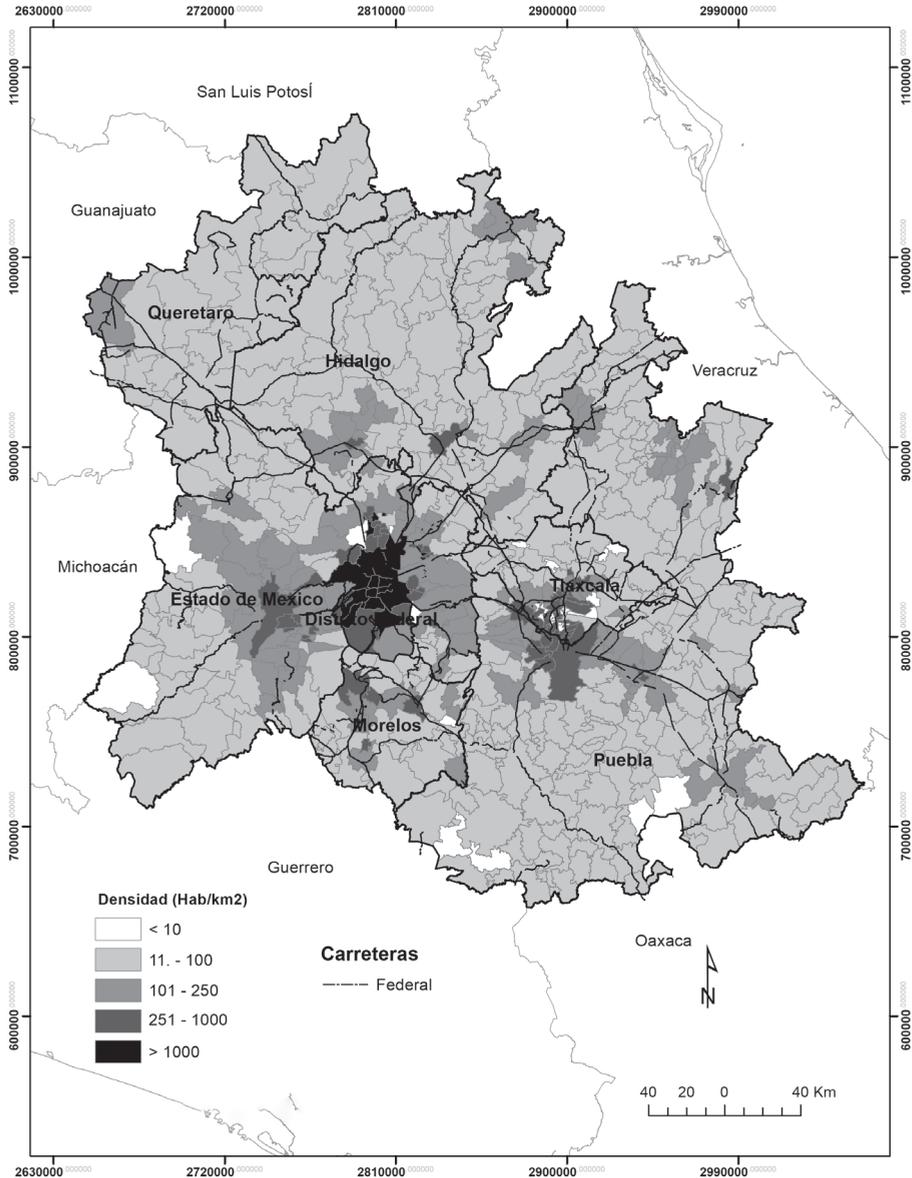
Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de los Censos de Población 1990, 2000, 2010 y 2015.

rurales intermedios y que, incluso, va penetrando y transformando a los pequeños pueblos hacia una condición urbana.

De esta manera estos procesos multiplican la condición urbana de los territorios contiguos, incrementan las densidades y los incorporan a una dinámica urbana o metropolitana. Debido al incremento de las relaciones funcionales entre territorios urbanos y urbano-rurales, se incrementan las densidades de población y los flujos de personas y mercancías. Una muestra de lo anterior se puede apreciar en los mapas 3 y 4, los cuales incluye las densidades de población en toda la RC a nivel municipal; los datos muestran muy bien cómo los territorios que en 1970 eran rurales y cercanos a las ciudades, gradualmente se fueron delineando como nuevos espacios urbanos y urbano-rurales, para que en 2015 se noten muy bien las manchas de urbanización en toda la zona central de la región.

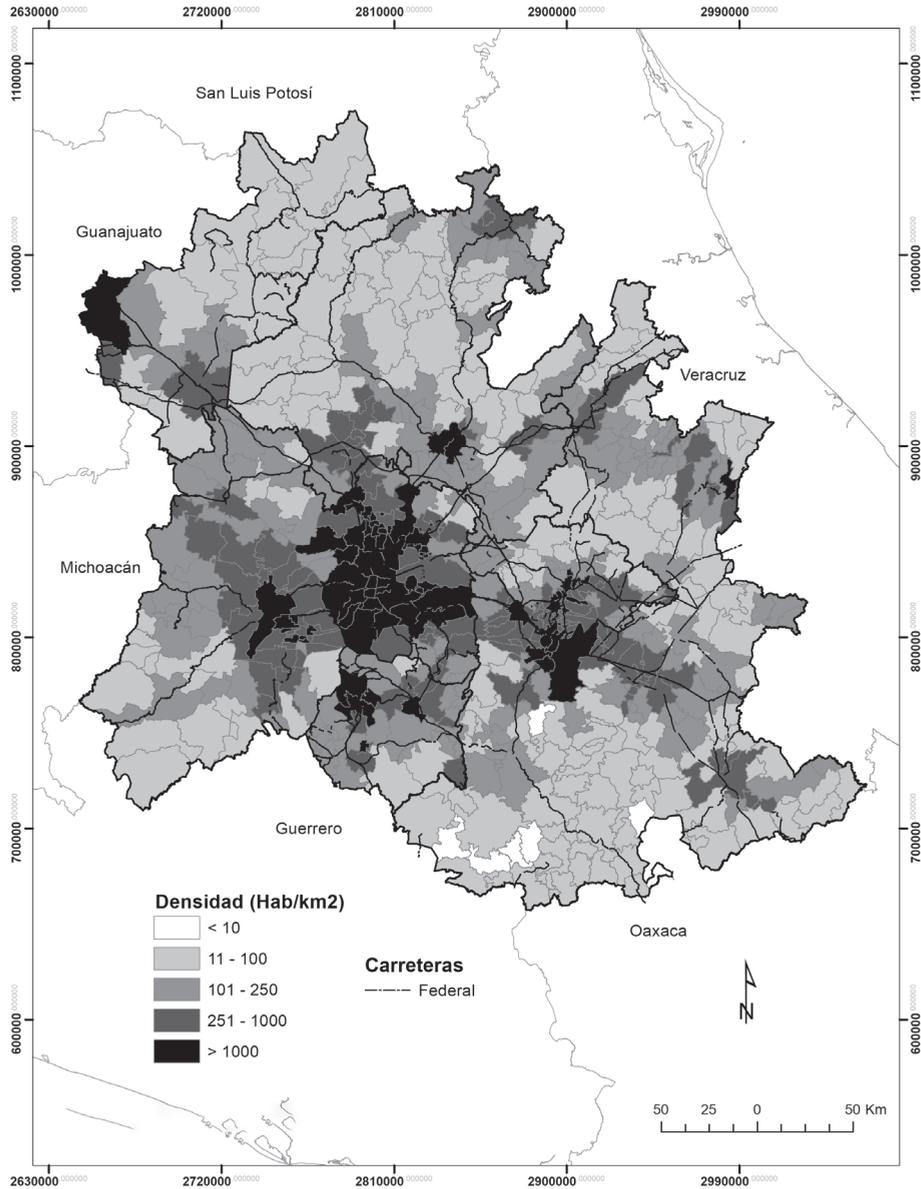
Otra muestra del proceso de periurbanización está dada por el incremento de los municipios metropolitanos desde 1960 hasta 2015. En este periodo el número de municipios metropolitanos aumentó a 353; siendo mayor el incremento en

Mapa 3
Región Centro: densidad de población, 1970



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, IX Censo General de Población 1970.

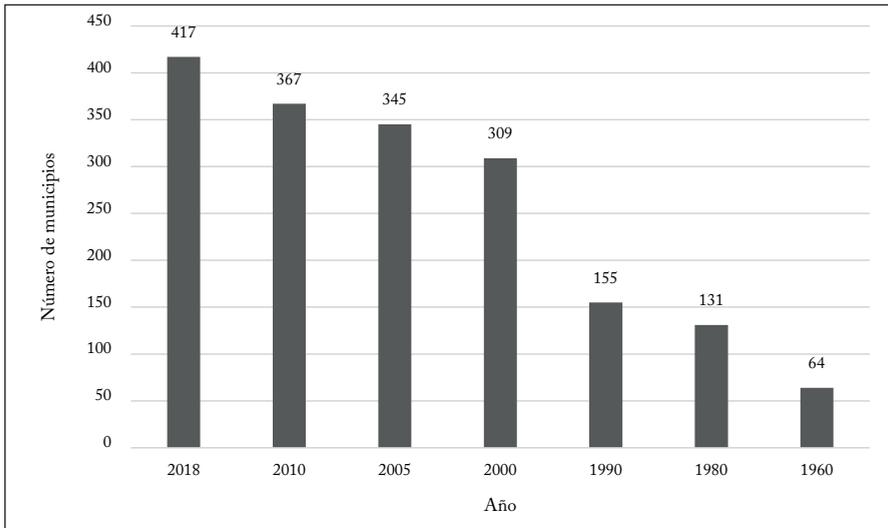
Mapa 4
Región Centro: densidad de población, 2015



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

las metrópolis más grandes: la ZM del Valle de México con 34, y Puebla-Tlaxcala con 28 (véase gráfica 6).

Gráfica 6
Incremento de municipios metropolitanos, 1960-2015



Fuente: Delimitación de Zonas Metropolitanas 2000 y 2015.

Por su parte, el estado de Morelos es representativo del marcado crecimiento urbano en la región Centro. Esta entidad ha experimentado una acelerada tendencia a la urbanización desde los años ochenta del siglo pasado, hasta llegar a 86% de población urbana en el año 2000; a partir de ahí ha tenido una desaceleración en este proceso, y para 2020 su nivel de urbanización disminuyó ligeramente a 82% de población urbana. Pero este ritmo más lento de urbanización no ha detenido el reforzamiento de su perfil urbano, mientras que en 1990 existían 10 ciudades de dimensiones chicas y medianas, y dos zonas metropolitanas (Cuernavaca y Cuautla), para el año 2020 las ciudades chicas y medianas se incrementaron a 17, y a las zonas metropolitanas ya existentes se sumó Jojutla. Desafortunadamente, en términos sociales, hay estudios que han comprobado, sobretodo para la ZM de Cuernavaca, la existencia de altos niveles de pobreza y una gran desigualdad social (Rodríguez, 2020, pp. 300-301).

Una de las consecuencias territoriales más marcadas en el estado de Morelos es la expansión urbana dispersa y de baja densidad alrededor de los núcleos urbanos de mayores dimensiones; mientras que en 1990 las dos zonas metropolitanas del estado sumaban un total de siete municipios metropolitanos, para 2015 este tipo de municipios se incrementó a 23, es decir, su número se multiplicó por tres. Lo anterior es un reflejo de la dinámica urbana territorial que muestra dos principales corredores urbanos: el primero, norte-sur, que corre de la ZM de Cuernavaca hacia la ZM de Jojutla, siguiendo el eje de la autopista México-Acapulco; y el segundo, oriente-poniente, que se desplaza de la ZM de Cuernavaca hacia la ZM de Cuautla con conexiones a los estados de México y Puebla.

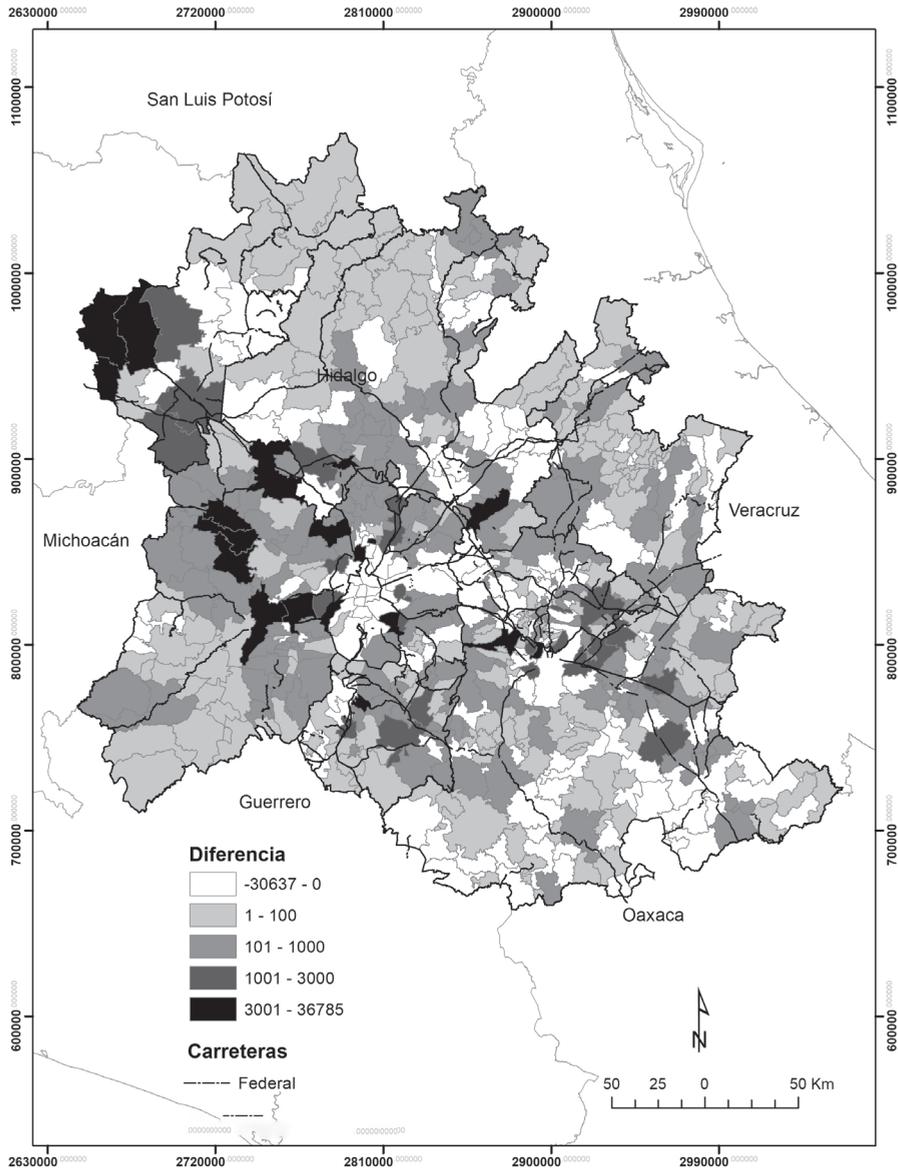
El desbordamiento productivo de la actividad económica

Una forma de tratar de explicar por qué ciertas zonas de la RC se han urbanizado de manera más acelerada que otras, es examinando la dinámica de la localización productiva, tanto por la tendencia de desconcentración desde las metrópolis más grandes como por la llegada de actividades a nuevos polos de desarrollo.

La tendencia de las décadas recientes muestra una desindustrialización de la gran metrópoli y, con ella, un desbordamiento productivo de actividad manufacturera, sobre todo hacia las ciudades más grandes y las zonas metropolitanas, pero también a territorios con fenómenos de conurbaciones y zonas rurales. De hecho, hay gran coincidencia entre lugares con altos crecimientos urbanos e incremento de la actividad manufacturera. Por su parte, la actividad terciaria crece de manera notable en las zonas metropolitanas, y sobresale la conversión productiva de la gran metrópoli que experimenta un fuerte proceso de terciarización con una gran importancia de los servicios al productor, como los financieros y los de alta especialización.

El mapa 5 muestra el crecimiento del empleo manufacturero en el periodo 1999-2014 y se nota cómo, por un lado, hay un declive en este tipo de empleo, sobre todo en la ZM del Valle de México; y por el otro lado, hay un notable crecimiento de esta actividad en las zonas metropolitanas de Querétaro, Toluca, Cuernavaca y Puebla; así como zonas urbanas y rurales aledañas.

Mapa 5
Región Centro: crecimiento del empleo manufacturero a nivel municipal, 1999-2014



Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, Censos Económicos 1999 y 2014.

Cuadro 8
Región Centro: crecimiento del empleo sectorial y diferencia
por tipos de territorios urbanos, 1999-2014

	Comercio	Manufactura	Servicio	Resto	Total
zM Ciudad de México	439 088	-137 098	1 196 097	-2 513	1 495 574
Zonas metropolitanas	283 985	135 988	386 136	17 233	823 342
Conurbación	55 123	25 340	42 786	-70	123 179
Centros urbanos	30 677	4 130	31 085	-1 450	64 442
Rural	58 469	26 600	44 727	-649	129 147
Total	867 342	54 960	1 700 831	12 551	2 635 684

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, Censos Económicos 1999 y 2014.

Para el estado de Morelos, en términos económico-sectoriales destaca la terciarización de su economía, sobre todo en sus centros urbanos que se han convertido en importantes centros de comercio y de servicios no solo para la población local sino de manera destacada para la población visitante; el crecimiento del empleo manufacturero, aunque es positivo ha sido muy lento: de 2014 a 2019 hubo un incremento de alrededor de cuatro mil empleos, tanto en Cuernavaca como en Cuautla; su importancia por número de empleos generados es muy baja, sobretodo si lo comparamos con otras zM manufactureras dentro de la región Centro, como Toluca o Querétaro que presentan más de treinta mil y cincuenta mil empleos, respectivamente, generados en el mismo periodo.

Los cuadros 9a y 9b muestran la concentración de los servicios al productor, es decir, los servicios más especializados y más relacionados con la inversión extranjera y los procesos de globalización. Los datos indican que la mayor concentración de este tipo de servicios está en la zM del Valle de México, prácticamente la mitad del sector servicios pertenece a esta categoría; y en el resto de los centros urbanos su proporción es mucho menor y no se acerca a la mitad del sector. Como muestra de la especialización de esta categoría, los subsectores más destacados son: los servicios financieros y de seguros, los servicios profesionales científicos y técnicos, el apoyo a negocios y el manejo de desechos y servicios de mediación.

En términos comparativos entre tipos de territorios urbanos, es evidente que los mayores incrementos del empleo suceden en la zM de Ciudad de México; en

Cuadro 9a
Región Centro: servicios al productor, 1999

	zmcM	Zonas metropolitanas	Conurbación	Centros urbanos	Rural	Total
Información en medios masivos	35 686	3 474	109	118	90	39 477
Servicios financieros y de seguros	192 913	3 963	100	234	174	197 384
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	30 695	9 055	786	901	657	42 094
Servicios profesionales, científicos y técnicos	146 502	24 239	1 934	1 479	985	175 135
Corporativos	39 447	853	180			40 480
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	223 564	41 643	3 630	1 213	10 473	280 523
Servicios al productor	668 807	83 227	6 739	3 945	12 979	775 097
Resto servicios	696 598	225 045	27 890	22 697	22 086	994 316
Total	1 365 405	308 272	34 629	26 642	34 465	1 769 413

Fuente: Cálculos propios a partir del Censo Económico 1999.

Cuadro 9b
Región Centro: servicios al productor, 2014

	zmcM	Zonas metropolitanas	Conurbación	Centros urbanos	Rural	Total
Información en medios masivos	138 870	19 263	935	620	226	159 914
Servicios financieros y de seguros	320 800	12 402	1 932	1 339	976	337 449
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	57 807	23 927	2 511	2 022	1 764	88 031
Servicios profesionales, científicos y técnicos	233 488	46 424	3 423	2 484	2 033	287 852
Corporativos	24 554	635				25 189
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	731 517	115 232	5 382	4 028	10 423	866 582
Servicios al productor	1 507 036	217 883	14 183	10 493	15 422	1 765 017
Resto servicios	1 054 466	476 525	63 232	47 234	63 770	1 705 227
Total	2 561 502	694 408	77 415	57 727	79 192	3 470 244

Fuente: Cálculos propios a partir del Censo Económico 2014.

primer lugar porque, aunque pierde empleo manufacturero, gana una gran cantidad de empleo terciario, 1.4 millones en el periodo; en segundo lugar porque el resto de las zonas metropolitanas y las demás zonas urbanas, apenas suman una cuarta parte del empleo total (véase cuadro 8). Es decir, es clara la concentración productiva en las ciudades más grandes. Lo cual matiza el proceso de desbordamiento productivo, pues, aunque este último, si sucede fuera de las grandes ciudades, acontece en proporciones menores y poco significativas.

LOS RETOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL EN LA RC

El análisis anterior pone de manifiesto una dinámica urbana diferente a décadas anteriores en la región Centro; su nuevo orden territorial nos indica un alto grado de concentración urbana de la población en diferentes formas: metrópolis, conurbaciones, ciudades medias y chicas; y por consiguiente, también una marcada tendencia a la aglomeración urbana de las actividades económicas. De lo anterior destaca un proceso de metropolización muy extendido que presenta las mayores ventajas comparativas de localización para las actividades productivas, pero al mismo tiempo, en términos regionales, se nota la presencia de territorios excluidos de la dinámica urbana: los de carácter rural y con altos niveles de pobreza.

Por lo anterior, es esencial hacer algunas reflexiones acerca de los principales retos de la política urbana-regional para la RC, particularmente en lo relacionado con las estrategias territoriales para la ocupación del suelo. Como se recordará, el 29 de septiembre de 2016 se aprobó el proyecto de decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial, y de Desarrollo Urbano 2016 (LGAHOTDU),³ la cual derogaba la anterior LGAH de 1993,⁴ que era la primera versión modificada de la primera ley originalmente decretada a mediados de los años setenta (Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1976). De entrada, el título de esta ley parece una indicación de que este instrumento propone ir más allá de las anteriores leyes de su tipo. Es decir, no solo la regulación

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016.

⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

incluye a los asentamientos humanos, sino también incorpora el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del país.

Esta ley plantea que el gran reto es alcanzar un nuevo modelo urbano, cuyas características principales serán:

Este nuevo modelo urbano tendrá que ser incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible; un modelo que reenfoque los esfuerzos gubernamentales para garantizar que los espacios públicos permitan la evolución de la ciudad a través del tiempo; uno que priorice la autogestión, donde todo ciudadano tenga la posibilidad de ser el protagonista de su propio desarrollo en las ciudades de acuerdo a sus necesidades, preferencias y capacidades, en un marco de certidumbre. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial, y de Desarrollo Urbano, 2016)

Si se comparan las tres leyes (1976, 1993 y 2016), existe una gran coincidencia en los objetivos generales, pero se notan algunas variaciones y adiciones importantes particularmente en la Ley de 2016, donde se amplían claramente los alcances de su contenido, lo cual sucede para los objetivos tres y cinco, que representan los primeros desafíos para la política territorial (Aguilar, 2019).

De esta manera, podemos señalar que el primer gran reto es hacer cumplir el objetivo tres: *definir las bases para la participación social en cuestión de Asentamientos Humanos (AH)*. Cabe señalar que este objetivo no existía en 1976, en 1993 se incorpora por primera vez como una recomendación breve y muy general, y es hasta 2016 cuando muestra una clara ampliación de sus alcances y pone énfasis en tres aspectos fundamentales: primero, especifica la necesidad de permitir la participación ciudadana de todos los grupos sociales, particularmente de los más vulnerables, como jóvenes y mujeres; segundo, tener acceso a información transparente completa y oportuna; y, por último, la creación de espacios donde se garantice la corresponsabilidad de gobierno y ciudadanía, se formule y dé seguimiento a la política pública.

Este ha sido un punto crítico de la política pública en el ordenamiento territorial y apenas en 2016 se incorpora a la correspondiente regulación. De esta manera se abandona, aunque tardíamente, la visión *de-arriba-hacia-abajo* de la planeación territorial y se encamina hacia un proceso más democrático, incorporando la

visión de los ciudadanos; es decir, se le da mayor importancia a la participación ciudadana en las cuestiones y tareas del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Queda por evaluar los mecanismos de participación que se establecerán, y asegurar la verdadera incorporación de las propuestas ciudadanas.

El segundo reto importante es avanzar en el quinto objetivo que se refiere a *una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la federación, las entidades federativas y los municipios* en la planeación y mejoramiento de los AH. Este objetivo tampoco existía en las leyes de 1976 y 1993, pero aparece en 2016 y hace evidente la enorme presión social que se desarrolló por años en torno a la falta de coordinación de los diferentes niveles de gobierno, cuando las diferentes autoridades y dependencias han actuado de manera individual y bajo sus propias normas. En décadas pasadas no se logró este objetivo de trabajar coordinadamente y ha sido una causa del fracaso en la aplicación de los planes; más aún, hasta la última ley se hace alusión a la necesidad de contar con instrumentos de gestión, lo que evidencia la poca efectividad que se tuvo en la aplicación de la normatividad del ordenamiento territorial. Esta buena intención necesita especificar tales mecanismos de coordinación.

Un tercer gran reto *es incorporar el desarrollo regional en la planeación territorial del país*. La LGAHOTDU en su texto menciona términos como región, desarrollo regional, planes regionales. De hecho, en uno de sus principales instrumentos de planeación que establece la llamada Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (artículo 24), se indica que se deberán:

- I. Identificar los sistemas urbano rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientará la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales.
- II. Plantear medidas 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;
- III. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país.

Una crítica recurrente a la política territorial ha sido precisamente la pérdida de la dimensión regional en sus estrategias y acciones. Más bien ha existido un marcado sesgo por la atención a las zonas urbanas como concentradoras de recursos y de actividades productivas, y se ha marginado a las zonas rurales y a las actividades de sus territorios por la ausencia de un desarrollo regional que integre “lo urbano” y “lo rural”. Se carece de estructuras regionales de gestión y de recursos financieros propios para planes y proyectos de enfoque regional con la colaboración de los estados, por lo mismo han fracasado los intentos de corregir los desequilibrios regionales (Aguilar y Vieyra, 2008, pp. 257, 262-264).

De hecho, esta ley incluye un concepto de desarrollo regional confuso y limitado en su significado (título primero, artículo 3), lo cual convendría ampliar y aclarar; cuando se menciona al desarrollo regional de qué escala territorial estamos hablando, grandes regiones, regiones medias, o microrregiones.

Pero quizá el reto mayor en este tema es la falta de atención al fenómeno de las regiones megalopolitanas o ciudades-región; es muy claro que la RC del país constituye la ciudad-región de Ciudad de México y de las demás zonas metropolitanas que la circundan (Aguilar, 2016). Esta realidad territorial es un fenómeno que se repite en diversas metrópolis el mundo, y que requiere estrategias muy particulares para administrar el masivo proceso de urbanización que está sucediendo. En la LGAHOTDU no existe ninguna mención al fenómeno urbano de las ciudades-región.

Un cuarto gran reto *es avanzar en el ordenamiento territorial de las zonas metropolitanas*. Por ejemplo, la RC ya cuenta con 13 zonas metropolitanas (Conapo, 2018b, pp. 50-52) con todo tipo de problemas urbanos, pero, sobre todo, con un proceso de periurbanización que refleja un uso irracional de territorio y que permite el avance de la urbanización dispersa. En esta ley, y después de muchos años de insistencia, finalmente se reconoce “lo metropolitano” como un fenómeno muy característico en el país, sobre todo por las dificultades político-administrativas de gestión de estas zonas que abarcan varios municipios. Lo valioso de este concepto es que reconoce que “la ciudad” está integrada por un conjunto de municipios que conforman una aglomeración para tener una comprensión completa de su crecimiento, funcionamiento, y principales problemas.

Así, se acepta la necesidad de una gobernanza metropolitana con órganos de gestión y de elaborar programas de las zonas metropolitanas y de las conurbaciones, los cuales deberán contar con Comisiones que se integrarán con todos los niveles de gobierno para coordinar la formulación de dichos planes y consejos consultivos para llevar a cabo las consultas públicas (título cuarto, capítulo sexto). Evidentemente, la coordinación intermunicipal será crítica, así como la definición de las competencias de gobierno para cada unidad político-administrativa (Le Galés y Ugalde, 2018).

Un quinto desafío es cómo *fortalecer los gobiernos municipales para enfrentar el reto de la administración urbana a niveles locales*. En años recientes varios estudios han mostrado que existe un marco de debilidad estructural del municipio en términos de rotación de cuadros, falta de coordinación con otros niveles de gobierno, de profesionalización, de recursos financieros suficientes que no permite enfrentar con eficacia los problemas urbanos (Cabrero Mendoza y Gil García, 2010); en consecuencia, es urgente la capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial. Un ejemplo representativo es la aplicación de mecanismos financieros para promover el aprovechamiento de predios baldíos al interior de las ciudades, y evitar la especulación del suelo.

En la LGAHOTDU el gobierno local se convierte en un miembro muy activo y protagonista de la política territorial porque va a tener a su cargo una gran cantidad de tareas que incluyen, entre las principales, las siguientes: integrar los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda; formular y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de estos deriven; participar en las Comisiones Metropolitanas y de Conurbación; regular la propiedad y la zonificación de los usos y destinos del suelo; supervisar la ocupación de la tierra ejidal y comunal; establecer y ejecutar estrategias de Gestión Integral de Riesgos para aumentar la resiliencia de los asentamientos ante fenómenos naturales y antropogénicos; elaborar políticas de movilidad; aplicar mecanismos financieros y fiscales que carguen el costo de la infraestructura a quien más se beneficie de ella y desincentive la existencia de predios vacíos y subutilizados; promover la participación social y ciudadana en todos los rubros mencionados; y elaborar los indicadores de su ámbito territorial para el Sistema de Información Territorial y Urbano.

Un sexto reto *es aplicar los principios de la ciudad compacta*. Reiteradamente se ha planteado que uno de los objetivos del ordenamiento territorial en las ciudades es la contención del crecimiento disperso de baja densidad y discontinuo en el uso del suelo. Particularmente debido a que en años recientes el desarrollo habitacional que se estimuló fue el de los conjuntos periféricos lejanos de áreas urbanas centrales, y con enormes carencias de equipamientos y fuentes de trabajo. De acuerdo con las proyecciones de población en cada centro urbano será posible estimar las demandas futuras de suelo y de vivienda, y con base en ello definir estrategias de ocupación del suelo con formas espaciales más densas, más compactas, mejor dotadas y mejor conectadas. De esta forma es necesario establecer zonificaciones estrictas de áreas de protección y no urbanizables, y zonas de preferente urbanización (Sedatu, Semarnat y Giz, 2017, p. 25). Dicho de otra manera, es imprescindible avanzar en un modelo urbano más consolidado, con densidades medias y un equilibrio en la distribución de usos habitacionales y dotaciones de servicios.

Un séptimo reto a superar es *definir una política específica para los asentamientos irregulares* en nuestros centros urbanos. Un primer paso es reconocer su existencia y producir información sobre este fenómeno y sus características principales: número de población y familias, características socioeconómicas, situación jurídica de la tierra. Por muchos años estos asentamientos han sido invisibles dentro de la política urbana a pesar de representar amplias ocupaciones urbanas en gran medida sobre suelo de propiedad social. Es urgente definir estrategias de integración o en su caso de reubicación adecuada. En esencia, estos asentamientos son producto del proceso de exclusión social y de un mercado de suelo no funcional para los grupos pobres; la propuesta de alternativas va en el camino de la reducción de la desigualdad social y la segregación socio-residencial. La irregularidad no forma parte de los planes de desarrollo urbano ni de sus normas y zonificaciones; sin embargo, tales instrumentos sirven para organizar la irregularidad y la exclusión.

Un octavo reto *es alcanzar la integralidad en la política territorial, tanto de tipo sectorial como territorial*. Es inviable manejar sectorialmente el ordenamiento territorial separando lo ambiental de lo social, o lo económico de lo urbano; el

ordenamiento territorial debe ser un verdadero desarrollo social y económico con base territorial, en lugar de una simple planeación física.

Es imprescindible incorporar un enfoque sistémico que articule el desarrollo urbano con el rural, y con todos los demás sectores de actuación de la política pública. Se debe tomar en cuenta la creciente importancia de las relaciones entre distintos asentamientos humanos que actualmente funcionan en complejas redes sociales, económicas y ambientales. Lo anterior se puede facilitar con una mayor conectividad transversal; con corredores que faciliten la atracción de inversiones, la integración de cadenas productivas y el movimiento de personas, bienes y servicios. Pero sobre todo, se debe trabajar en una política de inclusión territorial que atienda a las áreas más atrasadas, evalúe sus capacidades e impulse sus alternativas reales de desarrollo para reducir las desigualdades socioespaciales, y preservar las áreas de interés ecológico, agropecuario, forestal y paisajístico.

CONCLUSIONES

De finales del siglo pasado a la actualidad, 2020, sin duda el país ha experimentado un intenso proceso de urbanización caracterizado por un reforzamiento de su perfil urbano, a tal grado que 77% de su población total es urbana y el número de ciudades prácticamente se duplicó de 1980 al presente. Este alto grado de urbanización deja claro que los centros urbanos son y serán los protagonistas no solo de la actividad económica, sino también de los problemas ambientales, sociales y de una expansión urbana de mayor magnitud. El proceso urbano dinamizó nuevos territorios, sobre todo los más alejados de las grandes metrópolis, e impulsó el desarrollo de centros urbanos de tamaño medio y pequeño en diferentes regiones del país.

El argumento central que se ha desarrollado en este texto es que, en comparación con el modelo predominante hasta los años 80, ha surgido un perfil del fenómeno urbano en el país que han dado lugar a un nuevo modelo urbano con rasgos muy sobresalientes que se han tratado de demostrar. Evidentemente el cambio económico mundial y el proceso de globalización afectó el patrón de urbanización al impulsar una marcada desconcentración urbana y la multiplicación

de centros urbanos; lo anterior reforzó el perfil urbano nacional, creó un sistema urbano más balanceado y estimuló la formación de zonas metropolitanas que a la fecha concentran 63% de la población nacional, y las ha convertido en motores económicos del país por su aglomeración de actividades productivas, de mercados de consumo y economías de escala.

La región más representativa del masivo proceso de urbanización, sin duda, es la región Centro que contiene a la metrópoli más grande del país, Ciudad de México, lo cual ha tenido una enorme influencia en estimular el crecimiento de ciudades medias y chicas, no solo por su cercanía, sino también por constituir opciones a la desconcentración de su crecimiento, por las deseconomías urbanas que ha venido presentando. A partir de principios del presente siglo la nueva dinámica urbana perfila claramente un nuevo orden territorial en la RC; destaca la multiplicación de zonas metropolitanas con una urbanización periférica y alta influencia de este proceso en las zonas rurales; las localidades rural-urbanas también han registrado gran crecimiento, casi igual a los de las ciudades chicas que son las que crecen más rápido. Estas realidades son las que más se han multiplicado y reflejan bien las expansiones urbanas difusas y dispersas en las orillas de las ciudades. A lo anterior, hay que agregar las conurbaciones que refieren a ciudades pequeñas que, por su propia dinámica de expansión, llegan a fusionar sus manchas urbanas y la mayoría de ellas se localiza en las orillas de las zonas metropolitanas.

El desbordamiento productivo de la ZMCM ha sucedido hacia las ciudades más grandes, sobre todo las zonas metropolitanas. Los datos han mostrado una correlación directa entre los centros urbanos de más rápido crecimiento y el incremento de la actividad manufacturera. Por su parte la actividad terciaria crece de manera notable en las zonas metropolitanas, y sobresale un fuerte proceso de terciarización de la gran metrópoli con una gran importancia de los servicios al productor como los financieros y los de alta especialización. En términos comparativos entre tipos de territorios urbanos, es evidente que los mayores incrementos del empleo suceden en la ZM de Ciudad de México, lo cual matiza mucho el proceso de desbordamiento productivo pues, aunque este último sí sucede fuera de las grandes ciudades, acontece en proporciones menores y poco significativas.

Finalmente, a partir de la nueva legislación de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, se discutieron ocho retos sobre los cuales es impres-

cindible avanzar: la participación social; la coordinación entre niveles de gobierno; el desarrollo regional; el ordenamiento metropolitano; el fortalecimiento de los gobiernos locales; la aplicación de principios de la ciudad compacta; política clara hacia los asentamientos irregulares; y políticas integrales que incorporen lo sectorial y lo territorial.

Para el caso particular del estado de Morelos, los principales retos que la política territorial presenta son: impulsar un desarrollo subregional que identifique los principales subsistemas urbano-rurales y los polígonos de mayores carencias sociales para difundir el efecto económico de las ciudades hacia las zonas rurales más rezagadas y, de esta manera, desconcentrar de los centros urbanos las oportunidades económicas. Esta estrategia debe orientarse hacia un verdadero ordenamiento territorial que integre la actividad económica, la política social, y la ambiental con el territorio en todo el ámbito estatal.

Darle prioridad al ordenamiento territorial de las zonas metropolitanas del estado, que como se comprobó se están expandiendo rápidamente con la integración de varios municipios en amplias aglomeraciones urbanas. Evaluar los desarrollos periurbanos y, en la medida de lo posible, promover desarrollos más compactos para tener un uso más racional del territorio, así como atender los asentamientos humanos irregulares a través de una política de inclusión social de su población generalmente en situaciones de pobreza. Las zonas metropolitanas deben constituir núcleos de dispersión del desarrollo económico. Es primordial definir la vocación económica de estos núcleos para impulsar sectores específicos, tanto terciarios como manufactureros, tomando en cuenta cadenas productivas urbano-rurales para elevar el nivel de competitividad del aparato productivo, y así propiciar la generación de empleo para los grupos más desfavorecidos.

El punto crucial es que un nuevo orden territorial urbano con nuevas modalidades de expansión urbana está en formación en la RC y es necesario que la legislación territorial atienda estas expresiones territoriales emergentes mediante la creación de nuevos órganos institucionales, esquemas regulatorios y otras formas de abordaje. No se trata de dar solución a los viejos problemas y procesos, se trata de atender los nuevos desafíos, la nueva lógica de funcionamiento y sus nuevos resultados. Hoy en día persisten algunos fenómenos que se deben resolver como

la exclusión social y espacial, centrales al desarrollo social, económico y político, y parte inherente a la inequidad territorial, particularmente la urbana-rural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, A. G. (2014). El reparto poblacional en el territorio. Tendencias recientes y desafíos futuros. En J. L. Ávila, H. Hernández y J. Narro (Coords.), *Cambio demográfico y desarrollo de México* (pp. 193-219). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar, A. G. (2016). La región megalopolitana de la Ciudad de México. La morfología socio-territorial de la ciudad-región. En J. L. Ávila, H. Hernández y J. Narro (Coords.), *Retos del cambio demográfico en México* (pp. 413-456). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar, A. G. (2019). Institucionalidad y redimensionamiento urbano-regional en México. La Ley de Asentamientos Humanos de 2016 y las oportunidades perdidas. En J. Delgadillo y A. Hildenbrand (Eds.), *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*. Universidad de Alcalá-España; Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, A. G., y Graizbord, B. (2014). La distribución espacial de la población, 1990-2010: cambios recientes y perspectivas diferentes. En C. Rabell (Coord.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico* (pp. 783-823). Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, A. G., y Vieyra, M. J. A. (2008). El sistema urbano nacional y su articulación con los espacios rurales. Implicaciones para el ordenamiento territorial. En J. Delgadillo (Coord.), *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. Secretaría de Desarrollo Social; Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México; Plaza y Valdés.
- Cabrero, E., y Gil, C. (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo xx: ¿cien años de soledad municipal? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 133-173.

- Chávez, A. M., Rodríguez, J., Acuña, M., Barquero J., Macadar D., y Pinto da Cunha, J. (2016). Migración interna y cambios metropolitanos. ¿Qué está pasando en las grandes ciudades de América Latina? *Revista Latinoamericana de Población*, 10(18), 7-41.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas de México*. https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Población. (2018a). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Secretaría de Gobernación; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Consejo Nacional de Población; Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Consejo Nacional de Población. (2018b). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Consejo Nacional de Población; Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (1993, 21 de julio). Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*.
- Diario Oficial de la Federación. (2016, 28 de noviembre). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Diario Oficial de la Federación*.
- Garrocho, C. (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*. El Colegio Mexiquense; Consejo Nacional de Población; Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Garza, G. (2010). La transformación urbana de México, 1970-2020. En G. Garza y M. Schteingart (Coords.), *Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional*, II (pp. 31-86). El Colegio de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

- Le Galés, P., y Ugalde, V. (Eds.). (2018). *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y no se gobierna en una gran metrópoli*. El Colegio de México.
- López-Guerrero, F., Aguilar, A. G., Hernández, J., y Flores, M. A. (2016). Metropolitización y pobreza. En J. O. Moncada y A. López (Coords.), *Geografía de México. Una reflexión espacial contemporánea*, II (pp. 468-492). Fondo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; INEGI.
- Rodríguez, F. (2020). Calidad de vida y potencial de progreso en espacios de pobreza de las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Querétaro. En A. G. Aguilar e I. Escamilla (Coords.), *Expresiones de la segregación residencial y de la pobreza en contextos urbanos y metropolitanos* (pp. 287-314). Miguel Ángel Porrúa; Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, México. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional. (2017). *Guía metodológica: elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional.

2

Redes de política pública para el desarrollo territorial: entre lo deseable y lo posible

Federico Morales Barragán

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM

INTRODUCCIÓN

Las redes de política pública (RPP) han sido objeto de amplios debates. En este capítulo se recuperan algunos de sus rasgos para analizar mecanismos institucionales vigentes en México, cuyas atribuciones se relacionan con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la planeación del desarrollo regional. Con ello se busca contribuir a la reflexión sobre los condicionamientos formales que inciden en la construcción de instancias cuyo funcionamiento corresponda, en sus múltiples variantes, al de las RPP y su propósito sea el de promover el desarrollo territorial en México.

La primera sección contiene aspectos relevantes del debate, en particular se ubican enfoques generales que contribuyen a estructurar la discusión; también se destacan algunas características de la producción de políticas públicas en la Unión Europea, caracterizada por la existencia de múltiples y diversas redes. Por último, se comentan aspectos relacionados con la inclusión de actores no gubernamentales en la gestión pública, aspecto constitutivo de las RPP.

La segunda sección recupera problemas identificados en la discusión previa para analizar rasgos de los mecanismos institucionales señalados, específicamente, los consejos nacional y estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, municipales de desarrollo urbano y los comités estatales y municipales para la planeación del desarrollo.

La materia de la que se ocupan estas instancias establece un punto de partida para formular políticas de desarrollo territorial. No significa, sin embargo, que

en la actualidad operen con un enfoque acorde a ese propósito; la aproximación que prevalece en ellas es de tipo sectorial. Esta es otra faceta del cambio institucional que debe ser estudiada; en esta ocasión solo se hace un señalamiento puntual al respecto en las reflexiones finales que, además, sintetizan los resultados de este análisis.¹

REDES DE POLÍTICA PÚBLICA: ENFOQUES, EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS

El término redes de política pública (RPP) se refiere, en general, a grupos de actores que mantienen ciertas formas de coordinación en torno al diseño de políticas. Esta formulación sintética involucra múltiples vertientes, y por esta razón, el primer apartado presenta enfoques principales que se han ocupado de estas redes e identifica problemas generados en el debate. El siguiente apartado señala rasgos de la elaboración de políticas en la Unión Europea que tiene estrecha relación con las RPP. Por último, se hacen comentarios sobre la presencia y actuación de actores no gubernamentales en la gestión pública. Esta cuestión es central en la reflexión de las RPP y amerita una atención explícita, pues en ocasiones se hace referencia a ella, usando el término *participación*, como una característica que se presume consustancial a estas redes y que no amerita mayor reflexión.

Enfoques principales sobre las redes de política pública

La discusión acerca de las RPP comprende opiniones que las conciben como una herramienta que analiza las formas de interacción no jerárquica que establecen el gobierno y otros actores sociales en torno al diseño de políticas. Otra posición las concibe como una forma de gobernanza, distinta a la organización jerárquica o de mercados, que expresa cambios reales en la estructura de la política.

¹ Una reflexión acerca de los fundamentos del enfoque territorial se encuentra en Morales y Jiménez (2018).

Börzel (1998) sostiene que el primer grupo alberga contribuciones que las definen como un mecanismo de mediación de intereses, visión anclada en la tradición estadounidense y británica; el segundo grupo, vinculado a la tradición germánica, considera que las RPP representan una forma alterna de conducción de los asuntos públicos.

La prominente “escuela de intermediación de intereses” utiliza las redes de política pública como un término genérico que aplica a distintas formas de relación entre grupos de interés y el estado. La “escuela de gobernanza”, del otro lado, concibe las redes de política pública como una forma específica de gobernanza, como un mecanismo de movilización de los recursos políticos cuando están dispersos entre actores públicos y privados. (Börzel, 1998, p. 255)

Según este autor, la distinción entre las dos corrientes consiste en que para la primera, las RPP son un concepto genérico que se aplica a todo tipo de relaciones no jerárquicas entre actores públicos y privados. Para la segunda posición, estas redes corresponden a una forma específica de la relación público-privado en el ámbito de las políticas públicas, basada en formas de interacción que se oponen a las convencionales representadas por las jerarquías y los mercados.

La escuela de intermediación de intereses se ha ocupado de estudiar las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil. Un supuesto fundamental de esta perspectiva es que las RPP permiten dar cuenta del grado de influencia de los grupos de interés en las políticas. En esa misma corriente algunos autores han insistido en que la estructura de la red es fundamental para comprender el proceso y resultado de las políticas.

Según Escobedo (2018), Rhodes (2005) considera que la gobernanza se refiere a las redes autoorganizadas e interorganizacionales y se configura a partir de cuatro elementos:

- 1) Interdependencia entre organizaciones. El gobierno es más amplio que el gobierno, comprende actores no estatales. Cambiar los límites del estado significó que las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario se volvieron cambiantes y opacas.
- 2) Dar continuidad a las interacciones entre miembros de la red, causadas

por la necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos compartidos. 3) Las interacciones tipo juego, basadas en la confianza y reglas negociadas y acordadas por los participantes de la red. 4) Un grado significativo de autonomía del Estado. Las redes no son responsables ante el Estado; son autoorganizadas. Aunque el Estado no ocupa una posición privilegiada y soberana, puede dirigir indirectamente e imperfectamente las redes. (Escobedo, 2018, p. 91)

La tradición de las RPP como forma de gobernanza las ubica como un concepto útil para dar cuenta de relaciones estructurales entre actores, esto es, de las interdependencias entre recursos e intereses y sus dinámicas. Los actores más inclinados al diseño de políticas ponen en juego sus intereses y recursos y establecen vínculos con otros actores para intercambiarlos. La intensidad, normalización, estandarización y frecuencia de estos vínculos conforman las estructuras de las redes y con ello, su estructura de gobernanza, que determina, a su vez, el intercambio de los recursos. Estas estructuras ofrecen referentes clave para el comportamiento de los actores.

“La gobernanza moderna es caracterizada por sistemas de decisión en los que la diferenciación territorial y funcional desagrega la capacidad efectiva de solución de problemas en una colección de subsistemas de actores con tareas especializadas y competencias limitadas” (Hanf y O’Toole, 1992, en Börzel, 1998, pp. 259-260). Ello trae como resultado una interdependencia funcional entre actores públicos y privados en torno al diseño de políticas. Por ello se dice que las RPP ofrecen una respuesta al problema de eficacia de las políticas públicas y también al de coordinación entre quienes están involucrados en su elaboración.

Tal contribución no está exenta de problemas, uno de estos se inscribe en las variantes del conocido dilema del prisionero, cuando los incentivos para no cooperar pueden ser mayores por el riesgo de ser engañado. Otro campo de problemas corresponde a las tensiones que operan dentro y entre las organizaciones involucradas en un proceso de elaboración de políticas. Entre ellas, el control ejercido por las organizaciones hacia sus representantes y la contraparte referida a la relativa independencia de estos. Un aspecto adicional se refiere a la implementación interna de acuerdos establecidos entre organizaciones. Más adelante

se menciona otro asunto de particular relevancia, pues cuestiona la legitimidad de las RPP.

A pesar de estas limitaciones se considera que la relativa estabilidad de las RPP permite movilizar recursos dispersos de modo que la acción colectiva puede ser organizada, en torno a una política común mediante formas no centralizadas. Las RPP reflejan cambios en las relaciones entre el estado y la sociedad, por eso según Mayntz (1993, en Börzel, 1998), tales redes son más que una herramienta de análisis, revelan signos de un cambio real en la estructura de la política.

Una red de política pública incluye todos los actores involucrados en la formulación e implementación de una política particular. Ellas se caracterizan, de manera predominante, por interacciones informales entre actores públicos y privados, con intereses distintos pero interdependientes, quienes se esfuerzan en resolver problemas de acción colectiva en un nivel central no jerárquico. (Börzel, 1998, p. 60)

Las RPP como forma específica de gobernanza surgen, en opinión de autores pertenecientes a la tradición germánica ya señalada, como una respuesta a las condiciones generalizadas de incertidumbre caracterizadas por la emergencia de subsistemas sociales diferenciados funcionalmente y a la vez autónomos entre sí; también responden a la importancia creciente de organizaciones privadas cuyos recursos políticos les otorgan un peso significativo en la construcción de políticas públicas.

En relación a sus ventajas respecto de las estructuras jerárquicas y los mercados, Börzel (1998) aporta los siguientes elementos. En la medida en que la coordinación jerárquica resulta cada vez más difícil cuando las interacciones involucran diversas organizaciones y sectores de distintos países, los actores hacen uso de mecanismos de coordinación horizontal insertos en redes que proveen estructuras funcionalmente equivalente a las jerarquías. “Combinando la autonomía de los actores, característica de los mercados, con la capacidad de las jerarquías para alcanzar metas y anticipar sus consecuencias, las RPP pueden superar los problemas de la coordinación horizontal” (Börzel, 1998, p. 261).

No obstante la divergencia de los actores involucrados en una red, es posible generar resultados colectivos. Tal divergencia es señalada, incluso, como un rasgo que propicia la constitución de las RPP.

La interdependencia entre los actores implica que en la interacción que mantienen, ninguno puede lograr por sí solo los objetivos que los reúnen si no es con la participación y la suma de recursos que aportan el resto de los actores. Es imprescindible que se mantengan fines, metas y preferencias diversas para establecer efectivamente la configuración de una red de políticas. (Escobedo, 2018, p. 89)

La comunicación, confianza e interés por alcanzar objetivos comunes pueden prevalecer sobre comportamientos orientados exclusivamente por la maximización de beneficios. Las negociaciones para lograr resultados son guiadas por una perspectiva de reconciliación de intereses, o bien, de solución de problemas. La medida en que prevalece una u otra vía depende de varios factores, entre ellos, la consolidación institucional de una red, la participación simultánea en distintas redes, la separación entre la búsqueda de soluciones espaciales y temporales y la distribución de costos y beneficios.

La posibilidad de interacciones redundantes que ofrecen las redes (véase la discusión de Granovetter, 1973, respecto del papel de los “vínculos débiles”) así como la flexibilidad que les otorga el hecho de no estar orientadas directamente a la toma de decisiones sino al intercambio de información que contribuye o influye en tal proceso, aportan ventajas en la construcción de las políticas; a ello se suman los contrapesos que ejercen, en escenarios donde el poder es normalmente asimétrico, al configurar canales de influencia en las decisiones, más allá de las estructuras formalmente constituidas (Benz, 1992, en Börzel, 1998).

Las redes se basan en reglas acordadas para la producción de un resultado común. Reducen costos de información y transacción y crean confianza mutua entre los actores disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de la deserción [...]. Los actores públicos y privados forman redes para intercambiar recursos de los que dependen mutuamente para llevar a cabo sus metas comunes [políticas]. (Börzel, 1998, p. 263)

Un cuestionamiento severo que han recibido las RPP se refiere a que, dado su carácter no plenamente formal o institucionalizado, no están sujetas a procesos estrictos de rendición de cuentas, lo que de algún modo les resta legitimidad.

Otro asunto relevante, relacionado con sus fundamentos, involucra la bases sobre las que se pueden construir acuerdos. La perspectiva institucionalista centrada en el actor, que conserva supuestos anclados en la tradición del agente racional y el neoinstitucionalismo, sostiene que las instituciones en general y las redes, como una expresión de instituciones no formales, permiten superar problemas de la acción colectiva al limitar comportamientos egoístas y oportunistas. Estos mecanismos tienen, desde esa perspectiva, un carácter exógeno.

En contraste, enfoques cognitivos basados en teorías del aprendizaje o en la acción comunicativa, cuestionan que las RPP se estructuren y operen nada más por el incentivo que representa el logro de intereses personales, alcanzables solo mediante la ejecución de políticas comunes. Se omite el papel central de las ideas y valores colectivos que configuran un sistema de creencias.

La búsqueda de metas y construcción de coaliciones no recurre a la negociación estratégica, descansa más bien en un proceso de acción comunicativa como la deliberación referida a las políticas o el cambio de políticas a través del aprendizaje sobre ellas [...]. Las ideas, creencias, valores, identidad y confianza no son únicamente importantes en las RPP, son *constitutivas* de la lógica de interacción entre los miembros de una red [...]. La capacidad de las RPP para superar los problemas de acción colectiva solo puede ser explicada cuando las preferencias e intereses de los actores son endogeneizados y se toma en cuenta el papel de las ideas, valores e identidades compartidas y la confianza mutua en la formación y cambio de esas preferencias e intereses. (Börzel, 1998, pp. 264-265, *italicas en el original*)

La producción de políticas públicas en la Unión Europea

Siguiendo la aproximación establecida por la perspectiva que concibe las RPP como una expresión de la gobernanza contemporánea, la cual permite encarar las limitaciones de la organización regida por jerarquías o mercados, resulta de

especial interés contemplar rasgos de la experiencia de diseño de políticas de la Unión Europea.

Según Peterson (2003), la Unión Europea puede considerarse un mosaico diferenciado de organización política, en tanto que las reglas de decisión y los actores dominantes varían significativamente entre sectores y regiones. Esta situación ha propiciado que las RPP no solo sean distintas, también es un hecho su acentuada independencia e incluso desvinculación entre sí, aunque los asuntos de los que se ocupan tengan relación, como es el caso de la política agrícola y la ambiental.

La membresía en estas redes es amplia y diversa, comprende actores públicos y privados, políticos y administrativos, regionales, nacionales y supranacionales. Los centros de decisión son diversos y diseminados territorialmente, y configuran una suerte de ‘policentrismo’ político cuyo análisis puede conducirse mediante la perspectiva de la RPP.

Un elemento por destacar corresponde a la construcción de las políticas supranacionales, generadas mediante estructuras y procedimientos que asemejan el funcionamiento de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio.

También sobresale que el diseño institucional para elaborar políticas es extremadamente complejo, abundan comités técnicos de diversa índole que construyen opciones de política antes de que estas sean aprobadas en los órganos políticos de decisión, los comisionados, el Consejo de Ministros o el Parlamento Europeo. Este es un aspecto clave que se recupera en la discusión de la siguiente sección.

Peterson (2003) plantea dos cuestiones relevantes que emergen de esta compleja estructura de producción de políticas. Una se refiere al grado de poder que tienen los representantes en los organismos supranacionales como intermediarios de acuerdos intergubernamentales; la segunda tiene que ver con el grado en que los representantes de los organismos civiles, que forman parte de redes acotadas para asuntos regionales o nacionales, pueden participar efectivamente en las redes supranacionales.

Adicionalmente, este autor propone líneas de indagación reveladoras del tipo de problemas presentes en el debate. La primera plantea la relación entre la

estructura de las redes y sus efectos en el diseño de políticas, asunto identificado desde el inicio de esta sección como uno de los alcances de las RPP. La segunda línea señala que la organización política de la Unión Europea, con rasgos propios de una federación, propicia la emergencia de una gobernanza conducida mediante la formación de RPP. La tercera ubica el problema de la legitimidad y su relación con la rendición de cuentas de estas redes, cuestión antes señalada, pero en este momento asociada con el problema de la diferenciación por escalas territoriales. Esto es, el escrutinio sobre las redes parece reducirse en aquellas que operan en niveles supranacionales, situación que se explica, en principio, por el discurso más técnico que caracteriza las redes en esos niveles, comparado con el de las que están situadas en el nivel nacional.

Más allá de las virtudes y limitaciones de esta forma de conducir los asuntos públicos en la Unión Europea, su diseño institucional corresponde claramente a un sistema multiniveles de gobernanza. Un aspecto clave de esta estructura se expresa en la distribución de atribuciones, atendiendo el principio de subsidiariedad, lo cual no significa que se cumpla necesariamente en todos los casos. Bajo tal principio “la Unión Europea legisla solo en áreas (como la contaminación del aire o la política de comercio exterior) donde los asuntos materia de las políticas no pueden ser resueltos en niveles inferiores de gobierno” (Peterson, 2003, p. 11).

La existencia de esta configuración multiniveles no significa ignorar la gran influencia de las estructuras situadas en Bruselas, controladas por los representantes de los gobiernos nacionales; en ellas, el poder de los actores con representaciones subnacionales es claramente menor. Este cuestionamiento tiene incluso un alcance mayor que ha puesto en entredicho las posibilidades de incidencia efectiva de las RPP en el diseño de políticas.

“El proceso de diseño de políticas en Bruselas es muy variable, incierto e involucra a demasiados actores, con una muy diversa colección de intereses, lo que dificulta que las redes estables existan o persistan” (Peterson, 2003, p. 12). Este autor registra la crítica, pero no la comparte por completo y expone tres consideraciones. Primero, la estabilidad de las RPP es una variable no un supuesto. Además, la experiencia de la Unión Europea revela la constitución de redes que, a pesar de contar con una estabilidad e integración limitadas, han sido capaces de considerar y atender agendas de políticas y producir resultados. “El laberinto de

comités de la UE, cuyo número de miembros rebasa en una proporción de tres a uno al total de funcionarios que integran el Consejo y la Comisión [...] es lo que da la posibilidad de estabilidad en el diseño de políticas” (Peterson, 2003, p. 13).

En segundo lugar, es sesgado el reclamo de que la heterogeneidad y número de asuntos y actores en la Unión Europea rebasa las posibilidades de incidencia efectiva de las RPP. En opinión de este autor, se aporta poca evidencia al respecto y afirma que si esa situación ocurre en un sector como el del transporte aéreo, por citar un caso, no significa que ocurra en otros sectores.

Por último, la flexibilidad o falta de estructuración con que operan las RPP favorece, paradójicamente, el despliegue de canales de comunicación versátiles, incluso espontáneos y de corta duración y, por ello, potencialmente más efectivos en términos de su oportunidad. Esta cuestión ha sido tratada, como se ha dicho antes, por Granovetter (1973), quien destaca la importancia de “los vínculos débiles” en la difusión de información y construcción de acuerdos en estructuras no jerárquicas.

“Participación ciudadana” en las redes de política pública

La presencia y actuación de los actores no gubernamentales en las RPP es una cuestión central que amerita una reflexión explícita; no es un rasgo dado cuya consideración pueda obviarse. Su relevancia obedece a que la interacción gobierno-sociedad configura la política pública, distinta de la gubernamental. No hay política pública sin la intervención, en modalidades y grados diversos, de los actores no gubernamentales.

En esta reflexión se utilizan deliberadamente los términos *presencia* y *actuación* en lugar de *participación*, a menos que los textos a los que se hace referencia mantengan el último. Más adelante se muestra la justificación de esta elección y se hace una crítica al término participación.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) propuso a partir de 2006, y a lo largo de una década, un conjunto de documentos dirigidos a gobiernos de Iberoamérica con la finalidad de que los tomaran en

cuenta, una vez suscritos, como un referente en materia de administración pública gubernamental.

En 2006 se firma en Montevideo, Uruguay, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno. En sus “Reglas vinculadas a la gestión pública” establece que los integrantes del poder ejecutivo “fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad” (CLAD, 2006, en Escobedo, 2018, p. 85).

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008) señala que la legitimidad no emana solamente de la elección popular de las autoridades políticas, también requiere de la participación y control de los ciudadanos en los asuntos públicos. Y plantea que la administración pública “desarrollará mecanismos de participación ciudadana a través de diversos esquemas como los comités consultivos, o grupos de trabajo con ciudadanos y representantes de la sociedad, foros, encuentros” (CLAD, 2008, en Escobedo, 2018, p. 85).

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, firmada en Lisboa, Portugal en 2009, contempla la participación de los ciudadanos en todas las etapas del proceso relacionado con las políticas públicas, desde la colocación de los problemas en la agenda y su definición, pasando por el planteamiento de soluciones e implementación, hasta el monitoreo y evaluación. Se incluye, además, la prestación de servicios públicos, ya sea a través de organizaciones sociales o mercantiles.

Para que pueda cumplirse esta presencia y actuación de los actores no gubernamentales se recomienda a los Estados establecer mecanismos formales que den cauce a la información, comunicación, consulta y deliberación.

Una iniciativa similar, que suscribe los pronunciamientos de la carta previa, se expresa en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Caracas, Venezuela, 2013. Esta considera la participación ciudadana como un principio que les permite a los actores no gubernamentales “estar presentes e influir en todas las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos de aplicación” (CLAD, 2013, en Escobedo, 2018, p. 86).

Finalmente, en 2016 se firma la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto en Cartagena de Indias, Colombia. El Gobierno Abierto se concibe como un modelo de transición institucional que integra cuatro elementos: la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas pública, la participación ciudadana y su colaboración para la innovación. La relevancia de todos estos elementos no contradice el planteamiento de que la participación ciudadana se considera

el elemento principal para dotar de valor social a la construcción de políticas públicas [los] gobiernos deberán promover las normas y/o mecanismos institucionales (innovadores, tecnológicos o colaborativos) para potenciar o fortalecer la participación ciudadana con el fin de aprovechar la colaboración de los actores en los procesos públicos. (Escobedo, 2018, p. 86)

En el mismo sentido de los textos referidos con anterioridad, el propio Escobedo señala que el Banco Mundial (2007) recomienda en el documento “Consultations with Civil Society”, la inclusión de los grupos de la sociedad civil en procesos participativos, particularmente consultas, para el mejoramiento de los programas y las políticas públicas.

Tal inclusión, se dice, mejora la calidad de los programas y políticas en la medida en que aprovecha el conocimiento de las organizaciones civiles especializadas que trabajan localmente. Ello aporta bases para la sostenibilidad de las políticas gubernamentales, no necesariamente públicas, favorece la transparencia de las acciones gubernamentales y la participación ciudadana en la toma de decisiones para el desarrollo (Escobedo, 2018).

Una vez expuesta la orientación de estos documentos que otorgan un papel relevante a la participación ciudadana en la gestión pública, corresponde ahora esclarecer el uso de los términos *presencia* y *actuación* de los actores no gubernamentales en lugar del convencional de “participación ciudadana”.

El término participación en el ámbito de la generación de políticas públicas solo se aplica a los actores no gubernamentales. Este uso pone de manifiesto una inconsistencia conceptual, pues obliga a preguntarse sobre el término que se otorgaría a la presencia y actuación de autoridades y funcionarios públicos

en dicho ámbito, ¿no sería también participación? La identificación de esta inconsistencia conduce a utilizar la expresión “presencia y actuación”, la cual aplica indistintamente a ambos tipos de actores.

La segunda cuestión se refiere al carácter y alcance de tal presencia y actuación. Si los mecanismos en los que participan los actores no gubernamentales tienen nada más un carácter consultivo y en su interior no se genera el abanico de opciones de política que se aprueban en las instancias de decisión correspondientes, la presencia y actuación no contribuye en nada a legitimar el proceso de generación de políticas y en estricto sentido es irrelevante e incluso revela una práctica corrupta. Se usa este adjetivo porque es frecuente que se solicite, como evidencia de la participación en esas instancias, los nombres y firmas de los asistentes e inclusive se toman fotografías, información que solo sirve para justificar que hubo “participación” aunque esta no tenga mayor repercusión.

En el caso europeo se menciona la innumerable cantidad de comités técnicos cuya función es precisamente construir distintas opciones de política. Sin ignorar las críticas que también se señalaron acerca “del control de Bruselas” en todo este proceso, el asunto relevante atañe al esclarecimiento de las condiciones, formales o no, que propician que las instancias consultivas puedan cumplir con el papel de constructoras de opciones de política y funcionen, reconociendo sus variantes, como RPP.

Las comunicaciones registradas por Escobedo (2018) a las que se ha hecho referencia en este apartado consideran la presencia y actuación de los actores no gubernamentales en el diseño de políticas como un rasgo que amplía su legitimidad. En los párrafos anteriores se ha puesto en duda la validez general de esta afirmación. En las discusiones de los dos primeros apartados, además de compartir esa misma opinión que se cuestiona, se dice que dicha presencia y actuación, revela la reconfiguración de las relaciones gobierno-sociedad y reorienta sus papeles tradicionales.

Las nuevas formas asociativas o delegativas para el desarrollo de funciones que antes eran exclusivas de gobierno, dice Aguilar (2006), “pueden tomar la forma de redes (formales o informales), las cuales comienzan a ser el modo de atender los asuntos

que se consideran cruciales para sostener la orientación y coordinación social”. (Escobedo, 2018, pp. 92-93)

La reflexión llevada a cabo hasta ahora ubica enfoques, experiencias y debates que corresponden a la formulación sintética de la cita previa, que alude a las RPP y su pertinencia como mecanismos institucionales para conducir en la actualidad los asuntos públicos. Pero sobre todo, la revisión ha permitido identificar desafíos involucrados en la construcción de mecanismos institucionales adecuados para generar políticas públicas mediante la “gestión asociada”, expresión utilizada por Marsiglia (2008) en la discusión sobre el desarrollo local, pero cuyo alcance es más amplio y corresponde a la aspiración que justifica, como forma particular de gobernanza, la constitución de las RPP. Dicho de otra forma, no es la participación de los actores no gubernamentales lo que permite transitar de la política gubernamental a la política pública, es la gestión asociada que involucra a gobierno y sociedad lo que hace posible dicho tránsito y marca la ruta y propósito del cambio institucional que implica obligadamente a las RPP.

Para concluir esta sección se destacan tres problemas que permiten reflexionar acerca de condicionamientos institucionales que inciden en la construcción de RPP dedicadas a promover el desarrollo territorial en México. Los órganos o instancias que se considera que tienen atribuciones referidas al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y a la planeación del desarrollo regional. Un esbozo de estos mecanismos y los condicionamientos institucionales que ejercen sus rasgos formales en aquel afán se presenta en la próxima sección.

Primero, el enfoque que concibe las RPP como una forma particular de gobernanza que encauza interacciones entre actores públicos y privados referidas a un asunto o campo temático particular conduce a preguntarse acerca de la forma en que se construye la agenda. ¿Esta es definida exclusivamente por los actores gubernamentales con base en lineamientos ya establecidos? ¿En qué medida se ajusta la agenda debido a las opiniones expresadas por parte de los actores no gubernamentales?

El segundo problema, estrechamente relacionado con el anterior, se formula en los términos siguientes: ¿El carácter consultivo de los mecanismos considerados da margen para que se construyan opciones de política?

Tercero, la experiencia de la Unión Europea sugiere que atender el principio de subsidiariedad significa, de inicio, diferenciar competencias por nivel territorial, de tal suerte que la política pública puede construirse bajo una lógica de complementariedad entre niveles territoriales. Las políticas de un nivel territorial agregado funcionan como soporte de políticas ubicadas en niveles de menor agregación. Estas, a su vez, incorporan temas que enriquecen y potencialmente modifican las primeras: ¿Las atribuciones de los órganos o instancias que se revisan más adelante son diferenciadas por nivel territorial? ¿De existir esta diferenciación, de qué manera atienden el principio de subsidiariedad?

En suma, la construcción de la agenda, el alcance de los órganos consultivos para incidir en la generación de políticas y el referente del principio de subsidiariedad son los asuntos que se propone considerar para valorar en qué medida las instancias consideradas en la siguiente sección cuentan con bases formales para operar como RPP orientadas hacia la promoción del desarrollo territorial en México.

REDES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL: CONDICIONAMIENTOS INSTITUCIONALES

En esta sección se presentan rasgos de dos instancias cuyas atribuciones se refieren al ordenamiento territorial (consejos nacional y estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y municipales de desarrollo urbano) y la planeación del desarrollo regional (comités de planeación para el desarrollo, estatales y municipales). En cada caso se ubican condicionamientos institucionales que parten de su estructura formal e inciden en la posibilidad de operar como RPP para el desarrollo territorial. La reflexión acerca de estos condicionamientos se desenvuelve en torno a los problemas identificados al final de la sección previa.

Consejos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) publicada en el Diario Oficial de la Federación

en noviembre de 2016, establece en su título segundo que las atribuciones en la materia definida se ejercen de manera concurrente entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen. Este marco sugiere una estructura de atribuciones diferenciada y articulada por niveles territoriales.

Antes de abordar los rasgos de los consejos nacional y estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los municipales de desarrollo urbano es necesario tomar en cuenta el marco general de atribuciones que corresponden a cada orden de gobierno y las disposiciones en materia de participación ciudadana y social, todas ellas enmarcadas por el ejercicio de la concurrencia, coordinación y concertación.

Respecto de las atribuciones del orden federal es claro su papel rector, coordinador y promotor de estrategias, planes y programas. La promoción de la participación ciudadana y social está acotada a lo dispuesto en algunas de las treinta y dos fracciones que establecen sus atribuciones. El asunto se incorpora en fracciones que se ocupan de temas diversos y relevantes que en principio establece un marco propicio para dar cabida a opiniones de actores no gubernamentales en términos de la modificación de la agenda y la ampliación de las opciones de las políticas. Enseguida los temas y sus fracciones correspondientes donde se da cabida a la presencia y actuación de los actores no gubernamentales.

Necesidades de suelo urbano y provisión de reservas territoriales (vii); financiamiento al desarrollo regional (viii); creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas (xii); coordinación de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población (xiii); vigilancia de acciones y obras en materia de desarrollo regional y urbano (xvii); fomento a estudios e investigaciones, así como asistencia técnica relacionados con el ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano (xii); integración de una red metropolitana que transfiera metodologías, capacite, intercambie información y desarrolle proyectos (xxv); aprobación, con el consejo nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de la estrategia nacional de ordenamiento territorial y sus modificaciones (xxvii).

Destaca también, en relación con la diferenciación de competencias y la concurrencia, la asesoría a otros órdenes de gobierno y alcaldías de Ciudad de México para asegurar la correcta distribución de competencias (xxix).

En el caso de las entidades federativas, la inclusión de la participación ciudadana se encuentra, en su expresión general, en la fracción segunda del artículo 10. “II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta Ley” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p.10).

Se aprecia una cierta contradicción, o al menos ambigüedad, con lo dispuesto en la fracción V dedicada al programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. La participación de la sociedad está acotada a las tareas de vigilancia y evaluación, no se incluye explícitamente en las tareas de formulación que formarían parte de las actividades de planeación señaladas en la fracción II (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p. 10).

En el orden de gobierno municipal, la participación solo se contempla en la fracción XXII, aunque su alcance es amplio, pues da cabida a la modificación de las propuestas gubernamentales mediante el uso del término *modificación*, que abre la posibilidad de enriquecer las opciones de las políticas. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta Ley (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p. 14).

En el título décimo primero de la ley se establecen los instrumentos de participación democrática y transparencia. El artículo 92 ubica el marco general de la participación que debe promoverse en “todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p. 14).

El artículo 93 se cita en extenso para mostrar la variedad de asuntos en los que se contempla la presencia y actuación de actores no gubernamentales:

Artículo 93. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:

- I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta Ley.
- II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos.
- III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos.
- IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el Mejoramiento y Conservación de zonas populares de los Centros de Población y de las comunidades rurales e indígenas.
- V. La protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población;
- VI. La preservación del ambiente en los Centros de Población.
- VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población.
- VIII. La participación en los procesos de los Observatorios ciudadanos. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p. 43)

Respecto al alcance de estas disposiciones, que en el marco de la discusión de las RPP corresponde a las posibilidades que ofrecen estas instancias consultivas para modificar la agenda y construir opciones de política, puede decirse que se no clarifica el carácter de la participación. Simplemente se menciona que debe promoverse en todas las fases del proceso de ordenamiento y planeación del desarrollo urbano y metropolitano y se ubican temas en los que puede ocurrir.

El título tercero de la LGAHOTDU se ocupa de los órganos deliberativos y auxiliares. En relación con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el artículo 14 señala expresamente que es una instancia de carácter consultivo que asesora, da seguimiento y evalúa políticas nacionales en la materia. Entre las facultades que le otorga la ley, en su artículo 16 destaca lo señalado en las fracciones:

- III. Conocer, opinar y proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones que la Secretaría formule en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano.

- X. Proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales.
- XI. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de Desarrollo Urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las Demarcaciones Territoriales. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p. 15)

Lo anterior muestra expresamente el alcance que se otorga a esta instancia consultiva, pues está facultada para proponer cambios de fondo en la política formulada por la entidad gubernamental e incidir en el diseño general de la planeación y ejecución de las políticas y programas en todos los ámbitos territoriales.

En cuanto a los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, el artículo 19 señala cuáles son los órganos auxiliares de participación ciudadana: los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; las comisiones metropolitanas y de conurbaciones y los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda, aunque señala que estos últimos no son estrictamente obligatorios.

El artículo 20 señala expresamente quiénes integran los consejos estatales y sus funciones generales.

representantes del sector social y gubernamental de los órdenes de gobierno correspondientes, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros, para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p. 16)

El artículo 21 precisa las funciones de los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; las comisiones metropolitanas y de conurbaciones y los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda. De este artículo merecen destacarse dos aspectos, la participación ciudadana y de organizaciones

sociales no está prevista en la etapa de formulación de las políticas (ver la fracción II). Esto contradice lo establecido en el artículo 20 que incluye expresamente esa función; también la fracción V del artículo 21 que promueve el enriquecimiento de las políticas generales desde instancias desagregadas, ¿cómo cumplir con esta encomienda si no se participa en la formulación de las políticas?

- I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano que elabore la entidad federativa, así como la planeación regional que elabore la autoridad federal o la entidad federativa cuando en estos se afecte al territorio de sus municipios.
- II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas a que se refiere la fracción anterior.
- III. Apoyar a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de los planes y programas de la materia.
- IV. Proponer a las distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública.
- V. Proponer a las autoridades de los tres órdenes de gobierno las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano.
- VI. Evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas en la materia.
- VII. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p. 17)

La revisión de las disposiciones contenidas en la LGAHOTDU para valorar los condicionamientos institucionales que inciden en la construcción de la agenda, el alcance de los órganos consultivos para incidir en la generación de políticas y la forma en que se contempla el principio de subsidiariedad permite señalar lo siguiente.

En el nivel federal, la agenda está regida por las directrices gubernamentales, pero el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano tiene la facultad de proponer transformaciones de fondo en el diseño de las políticas y, por tanto, hacer modificaciones sustantivas en la agenda. Ello ocurre en un marco que subraya el carácter consultivo del consejo.

En los niveles estatal y municipal las tareas de formulación no son competencia de actores no gubernamentales, pero las disposiciones que así lo establecen contradicen otras de carácter general que incorporan a la sociedad en todas las fases de la planeación.

El título de la ley dedicado a los órganos de participación y transparencia señala que la participación de la sociedad es necesaria y debe promoverse, pero no precisa su alcance. A diferencia de lo que ocurre con el consejo nacional que puede plantear modificaciones de planes y programas, o del consejo municipal que incluso puede proponer a los tres órdenes de gobierno políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Se aprecia que no hay consistencia en todo el cuerpo de la ley en cuanto a las disposiciones para modificar la agenda o enriquecer las opciones de la política a poner en marcha. Ambas tareas son contempladas por la ley en el nivel nacional, pero existen ambigüedades y contradicciones en los niveles estatal y municipal.

Con relación a la forma en que se considera el principio de subsidiariedad, o la presencia de bases para tal efecto, destaca que las atribuciones de los tres órdenes de gobierno son diferenciadas y en todos los casos se establece que los planes y programas de las entidades federativas y los municipios, así como de las zonas metropolitanas y conurbaciones deben ser congruentes con lo establecido en el nivel federal.

Hay ambigüedad en las atribuciones de los consejos municipales en relación con el ordenamiento territorial. Por una parte no se incluye en su nombre el término *ordenamiento territorial*. De ahí surge la pregunta de si esta tarea sustantiva solo corresponde a los niveles estatal y nacional; pero, al mismo tiempo, el artículo 21 incluye en las funciones, tanto de consejos estatales como municipales, las referidas al ordenamiento territorial. Estas ambigüedades expresan la inexistencia de una posición respecto a la distribución de competencias claramente complementarias por orden de gobierno. El principio de subsidiariedad no se muestra como un referente en la definición del diseño institucional.

Comités de planeación para el desarrollo

Corresponde ahora presentar una reflexión similar a la del anterior apartado, esta vez dirigida a los comités de planeación para el desarrollo, estatales y municipales. Se revisan para ello, y por ser el marco de referencia de esta publicación, las disposiciones correspondientes al estado Morelos y algunos de sus municipios.

La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos elabora el Decreto del Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado de Morelos (Copladem). Sus disposiciones generales establecen que este es un órgano del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y que tiene como función “promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del plan y programas estatales de desarrollo” (Consejería Jurídica, 2011, p. 4).

Este organismo se integra por autoridades del estado y municipales, funcionarios estatales, representantes de la Administración Pública Federal, legisladores locales y federales, representantes de organizaciones sociales y privadas del estado y representantes de sector académico del estado.

El artículo 5 precisa las atribuciones del comité, destacan entre ellas: promover la participación de la sociedad en la elaboración y en su caso actualización del Plan Estatal de Desarrollo y fomentar la coordinación intergubernamental y la cooperación gobierno-sociedad. Se contempla también la coordinación con comités de otras entidades federativas “para coadyuvar en la definición de programas para el desarrollo de regiones interestatales, solicitando, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la intervención de la Federación para tales efectos” (Consejería Jurídica, 2011, p. 6).

Estas atribuciones son similares a lo dispuesto, por ejemplo, en el decreto mediante el cual se crea el Copladep del Estado de Puebla y que desde su fecha de publicación en 1981 no se ha modificado:

- I. Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, procurando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno de la República.

- II. Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los Planes Global, Estatal, Sectoriales y Municipales.
- VIII. Promover la coordinación con los comités de otras Entidades Federativas, a fin de coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de los planes para el desarrollo de regiones interestatales. (Orden Jurídico, 1981, p. 5-6)

La composición de los miembros que integran el comité es similar a lo decretado para el estado de Morelos.

En relación con los comités municipales (Coplademun) se afirma que son las instancias encargadas de conducir la planeación del desarrollo con la participación organizada de la sociedad. En correspondencia con esta atribución se integran al comité representantes de distintos sectores de la sociedad.

En los reglamentos de esos comités se aprecian variantes en sus formulaciones, pero se mantiene la orientación de la atribución señalada. Destaca que combinan tareas convencionales ligadas a la programación de la obra pública (fracción III) con otras de índole estratégica (fracción v).

En el municipio de Cuautla, por ejemplo, el artículo 6 del reglamento establece que el Coplademun será el responsable de elaborar el diagnóstico situacional del municipio, para lo cual tendrá las siguientes facultades:

- I. Promover la participación democrática de la sociedad de manera organizada para integrar planes y programas de desarrollo así como fortalecer los procesos de gestación y formulación de políticas públicas.
- III. Establecer el orden de prioridades en obras y acciones del gobierno municipal.
- V. Elaborar la prospectiva del Municipio, que sirva de base para el establecimiento de propuestas, líneas de acción y decisiones estratégicas para la instrumentación del Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de él se deriven. (Consejería Jurídica, 2009, p. 4)

El reglamento del municipio de Cuernavaca señala en su artículo 5 que el “Ayuntamiento a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, formulará el Plan y los Programas de Desarrollo sustentados en la participación

organizada de la sociedad en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal” (Consejería Jurídica, 2016, p. 4).

El artículo 6 establece que el Coplademun será el responsable de elaborar el diagnóstico que refleje la situación real del Municipio, para lo cual se faculta:

- I. Promover la participación democrática de la sociedad de manera organizada.
- II. Aportar la información, diagnósticos y análisis necesarios para los programas, proyectos y acciones de gobierno municipal.
- III. Establecer el orden de prioridades en obras y acciones de Gobierno Municipal.
- V. Elaborar la prospectiva del Municipio que sirva de base para el establecimiento de propuestas, líneas de acción y decisiones estratégicas para la instrumentación del Plan de Desarrollo y los programas que de él se deriven. (Consejería Jurídica, 2016, p. 4-5)

Las atribuciones establecidas para los comités estatales y municipales señalan que la planeación del desarrollo se lleva a cabo con la participación de la sociedad. Sin embargo, además de esa afirmación, las leyes y reglamentos no ofrecen una precisión mayor al respecto. Más allá de la organización de foros de consulta, no hay evidencia de que estas instancias tengan atribuciones que posibiliten modificar agendas ya establecidas y mucho menos ampliar las opciones de las políticas consideradas.

REFLEXIONES FINALES

La valoración efectuada conduce a resultados diferenciados. El Consejo Nacional para el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano cuenta con atribuciones para operar como una red de política pública. En el caso de las atribuciones otorgadas a las instancias estatales y municipales se aprecian contradicciones que oscilan entre otorgarles facultades para incidir en la formulación de las políticas y acotar su actuación a las funciones de vigilancia y evaluación, condicionamientos formales que las alejan de un funcionamiento que asemeje una red de política pública.

La situación de los comités de planeación para el desarrollo parece aun más limitada, aunque se declare expresamente que la planeación del desarrollo requiere la presencia y actuación de los distintos sectores de la sociedad; las facultades señaladas para tal efecto parecen reducirse a la organización de foros de consulta ciudadana.

La diferenciación de atribuciones por nivel territorial ofrece poca evidencia acerca de su complementariedad, salvo el papel de marco de referencia que se otorga a las disposiciones federales.

Se ha reservado para la conclusión del texto un señalamiento respecto del enfoque que aún prevalece en los mecanismos institucionales analizados. La legislación que da soporte legal a las instancias señaladas mantiene una aproximación convencional al desarrollo regional, la de tipo sectorial. Términos como el de cohesión y desarrollo territorial, principio y propósito, el primero que orienta y expresa el segundo, aún no están presentes en la legislación que da soporte a los mecanismos institucionales analizados. Este es un tema que sin duda merece incluirse en la agenda dedicada al cambio institucional en materia de desarrollo regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon—On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, (76), 253–273. https://ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-1C_gov_networks_babylon_borzel.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2009). *Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Cuautla*. http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_municipales/pdf/Reg-DesMpalCuautla.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2011). Decreto del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Morelos. http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/decretos_ejecutivo/pdf/DCPLANDESMOR.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016a, 29 de noviembre). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Diario Oficial de la Federación*.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016b). *Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Cuernavaca*. http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_municipales/pdf/Reg00394.pdf
- Consejería Jurídica. (2019). *Acuerdo SO/AC-13/10-I-2019 por el que se integra el Consejo Permanente del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Cuernavaca Morelos*. http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/acuerdos_municipales/pdf/ACUCVAPLANEAMO.pdf
- Escobedo, D. (2018). Gobernanza y redes de políticas públicas: dos enfoques útiles para el análisis de los consejos consultivos. *Políticas Públicas y Gobernanza, IV*. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Granovetter, M. S. (May, 1973). The strength of weak ties. *The American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380. <https://snap.stanford.edu/class/cs224w-readings/granovetter73weakties.pdf>
- Marsiglia, J. (2008). Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada. *Prisma Revista Semestral de Ciencias Humanas*, 22, 167-192.
- Morales, F. y Jiménez, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial. Actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. CEIICH-UNAM. <http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/Enfoque%20territorial.pdf>
- Orden Jurídico Poblano (1981). *Decreto mediante el cual se crea el "Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla" (Copladep)*. <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/950-decreto-mediante-el-cual-se-crea-el-comite-de-planeacion-para-el-desarrollo-del-estado-de-puebla-copladep>
- Peterson, J. (2003, julio). Policy networks. Working Paper, 90. *IHS Political Science Series*. https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1506/1/pw_90.pdf

3

México y Morelos, la simultaneidad necesaria en la construcción de la vivienda y la ciudad*

Guillermo Olivera

Olga V. Serrano S.

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objetivo ampliar el horizonte de las reflexiones sobre una limitación fundamental de la política de vivienda en México de los últimos veinte años, hasta 2018, cuyo énfasis exclusivo se ha puesto en la reducción del rezago habitacional, en específico el cuantitativo. En este estudio se muestra que es la calidad de la vivienda y sus espacios limitados lo que constituye el rezago más apremiante. Sin embargo, en un mismo nivel de importancia tendría que estar la habitabilidad urbana o condiciones del entorno a la vivienda, lo que ha sido insuficientemente considerado en el país y en cada una de sus entidades. Las acciones, en este sentido, requieren de una instrumentación simultánea, puesto que ciudad y vivienda se construyen al mismo tiempo.

Esta tesis se desarrolla a lo largo de cinco secciones, en las cuales se avanza en el análisis del problema de la vivienda en el país desde mediados del siglo xx (parte 1), para abordar el interés inicial gubernamental por el tema del derecho a la vivienda (parte 2); de ahí se avanza a la exposición del resurgimiento del “derecho a la ciudad” (parte 3); para arribar a la reflexión sobre la necesaria simultaneidad que requiere la atención al problema de vivienda como unidad y como parte de un barrio al mismo tiempo que de la ciudad toda (parte 4). En este espacio

* Este trabajo es resultado del proyecto PAPIIT IN302718 “La política de vivienda en propiedad: ¿dónde estamos veinte años después? Una mirada global y desde Morelos”. Se agradece a la DGAPA-UNAM por los recursos aportados para su realización.

se aclara que, más que el derecho a la ciudad como objetivo inabarcable en su sentido original, ciertas experiencias internacionales sugieren que puede ser más viable trabajar con un enfoque de habitabilidad urbana, y superar las políticas centradas en la dimensión principal hasta ahora favorecida del rezago cuantitativo. Hecho lo anterior, se presentan los resultados de un ejercicio de medición de la calidad de la vivienda por entidad federativa, así como de Morelos y sus municipios, que visibiliza aspectos específicos sobre los que la política de vivienda debe incidir prioritariamente, en su dimensión individual —la casa— (parte 5). Para finalizar, se desarrollan unas reflexiones conclusivas.

Derivado del último inciso, se muestra como hallazgo que, en consonancia con lo que pasa en el la periferia global, la principal deficiencia de las viviendas del país y de Morelos la constituye la falta de servicios hidrosanitarios, junto con la insuficiencia de espacios —o hacinamiento—, seguidos de los pisos sin cemento. Son esos aspectos concretos los que habría que privilegiar en su atención en la política de vivienda, junto con la atención al rezago de servicios y equipamiento a escala de barrio.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO Y CÓMO SE MIDE?

Durante los setenta años transcurridos entre 1950 y 2020 la vivienda en México ha sido permanentemente considerada como un problema, al igual que ocurre en general en los países con niveles de desarrollo bajo e intermedio, con sus respectivas particularidades. Actualmente también es un tema público de primera importancia en varias naciones del primer mundo, aunque por razones diferentes atribuibles a causas primordialmente financieras.

En el caso mexicano los aspectos considerados para delimitar este problema han pasado de un énfasis absoluto en la falta de vivienda y su precariedad estructural y de servicios, a otra fase en que a las carencias de la construcción se agregan las deficiencias del barrio y de la ciudad. Se trata, en este sentido, de dos perspectivas relacionadas con el derecho a la vivienda la primera —enfoque “tradicional”— y con el derecho al hábitat o a la ciudad la segunda —enfoque “ascendente”—, que

en este trabajo se identifica en términos operativos como —enfoque urbano-habitacional—,¹ en consideración de que el derecho a la ciudad tiene un carácter aspiracional y utópico sin reconocimiento jurídico generalizado.²

La discusión, entonces, discurre desde una perspectiva habitacional secular a otra urbano-habitacional, que adquiere forma. Sin que eso signifique que están en competencia, sino más bien que implican complementariedad pues a partir de ello se continúa avanzando hacia el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada —aún inalcanzado— y a una faceta del ejercicio del derecho a la ciudad, si así se considera al ámbito de las mejoras urbano-habitacionales.

El enfoque “tradicional” aborda la vivienda como satisfactor de una necesidad esencial de la población, por lo que se interesa en el tema de la escasez y mide si su calidad es adecuada o inadecuada. El enfoque “ascendente” lo mira como un problema del desarrollo urbano, más abarcador por su consideración del equipamiento de barrio, los servicios públicos disponibles, y su relación con el medio ambiente.³ En los dos casos, no obstante, lo que se persigue es una mejor calidad de vida de la población, por lo que pueden avanzar a la par.

Ya con anterioridad se distinguían elementos de la segunda perspectiva, salvo por el poco énfasis en los temas medioambientales. No obstante, el hecho de que la calidad predominante de la vivienda fuera durante mucho tiempo bastante precaria y la necesidad de viviendas nuevas mucho más urgente dado el proceso de transición rural-urbano de mediados del siglo xx, explica el predominio de los estudios sobre vivienda en los aspectos de escasez y deterioro, que dio pie a las

¹ A lo largo del trabajo, la perspectiva urbano-habitacional se considera la faceta más viable de los postulados del derecho a la ciudad, sin pretender su equivalencia, con la ventaja de permitir la utilización de variables ya sea cualitativas o cuantitativas, para una necesaria evaluación y rediseño de las políticas de vivienda y desarrollo urbano.

² Salvo en la Constitución de la Ciudad de México, en ningún otro estado ni documento del gobierno federal se establece el derecho de los mexicanos a la ciudad. Internacionalmente, ONU-Habitat se refiere al derecho a la ciudad de forma ambigua.

³ Este enfoque incluye la habitabilidad como elemento bisagra entre vivienda y su entorno, y por su consideración del grado de satisfacción de la población con su vivienda.

primeras referencias y/o mediciones sobre el déficit o rezago habitacional (Alejo, 1962; Cal y Mayor, 1965; Carmona, 1958).

Toda la segunda mitad del siglo xx el sector social que concentró el problema de escasez fue el de los habitantes constructores de por lo menos la mitad del espacio habitable de la ciudad, mediante la urbanización popular informal. La producción social del espacio urbano se planteaba como una dicotomía entre la ciudad formal —“legal”— y la ciudad informal —“ilegal”—, en la que el Estado fue permisivo ante la urbanización popular como una forma de despresurización social, al mismo tiempo que los gobiernos sostenían políticamente su funcionamiento al fomentar la implicación de organizaciones políticas afiliadas a los sectores obrero y campesino del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Había un remedio para corregir, que no combatir, la irregularidad: la regularización de la tenencia de la tierra. Su efecto principal fue dar certeza jurídica a los habitantes y de esa manera promover las mejoras a la vivienda y su entorno. Esto se reflejó en un progreso paulatino de las condiciones de acceso a los servicios urbanos, así como en una mejora incremental en la calidad de los materiales de construcción de las unidades, ambos aspectos reportados en los censos de población y vivienda. La medición del déficit bastaba para conocer los avances sobre el particular.

A partir de la segunda mitad de los años 90, y sobre todo en lo que va del tercer milenio, la presencia de la urbanización informal se volvió “invisible” ante el viraje neoliberal de la política del sector que miró únicamente hacia la urbanización formal; o se supuso que la construcción masiva podría dejar atrás los mecanismos de la urbanización del siglo xx o simplemente dejó de importar. Atrás quedó, asimismo, el enfoque “solidario” del Estado mexicano para abordar los requerimientos de habitación de las clases medias trabajadoras, para asumir como objetivo prioritario el equilibrio financiero de los organismos nacionales de vivienda.⁴

⁴ Como se desglosa más adelante, esto tiene relación con los cambios en la conceptualización de la vivienda en los programas nacionales. Antes de los años 90 se le consideraba un factor del bienestar social de la familia, para posteriormente describirse como un patrimonio familiar, lo que en términos semánticos constituye una sutil inclinación a

Como consecuencia se produjo un desajuste entre los alcances del instrumento de medición de avances en las condiciones de la vivienda (el déficit habitacional) y los efectos de la construcción masiva en los confines de las ciudades, anteriormente desconocidos. Pues el monitoreo de la situación de la vivienda a través del seguimiento del rezago habitacional se constriñó a aportar dos datos, la cantidad de viviendas que necesitan mejoras y la cantidad de viviendas que necesitan reemplazarse por otra nueva al haber llegado las actuales al final de su vida útil;⁵ esto, siempre y cuando no faltase el acceso al crédito. Pero, por otra parte, el indicador más importante para la programación de las metas de construcción fue el de “necesidades de vivienda” con base aparentemente en la tasa anual de formación de hogares, aunque en realidad fue con base en la “demanda efectiva”.⁶ En este segundo caso la medición del déficit de vivienda no abarca todos los efectos que trajo consigo la política de vivienda de los años 2001-2012, muchos de los cuales tienen que ver con el espacio circundante.

privilegiar el aspecto económico de la vivienda y la industria de la construcción por su impacto en el Producto Interno Bruto, con lo que pasó a segundo término la calidad de la vivienda de la población de más bajos ingresos. Se actuó bajo la suposición de que la construcción masiva de vivienda formal se reflejaría en una mejor situación promedio de la vivienda del país, lo que en cierta medida ocurrió, pero al mismo tiempo llevó a un desastre en términos de la ciudad que se produjo.

⁵ De acuerdo con la metodología oficial de medición del déficit o rezago habitacional (SHF, 2012), el déficit habitacional tiene dos variantes: el rezago cuantitativo que determina la cantidad de vivienda que tiene que ser reemplazada porque los materiales con que está construida ya están muy deteriorados y solo una vivienda nueva representa su solución; el rezago cualitativo que se refiere a las viviendas con deficiencias en los materiales de construcción en paredes, pisos y/o techos, o a que está en situación de hacinamiento (más de 2.5 personas por cuarto); su solución es la realización de mejoras o el aumento de número de cuartos.

⁶ La “demanda efectiva” de vivienda la conforman los segmentos de población ocupada con necesidades de vivienda que pueden acceder a financiamiento mediante un crédito hipotecario para su pago a plazos, junto con la población que tiene los ahorros suficientes para su pago de contado. Excluye a la población ocupada que no está en esas condiciones, independientemente de que su empleo sea formal o informal.

En otros términos, la medición del rezago habitacional que antes de los años 90 aportaba datos específicos sobre la calidad de la vivienda, además de sobre su escasez, se adecuó para, posteriormente, realzar la cantidad de casas a sustituir por vivienda nueva –déficit cuantitativo–, supeditado a las metas de financiamiento de los organismos de vivienda y de la banca privada. Y a pesar de que todo el tiempo los datos mostraron una importancia mayor del déficit cualitativo, su relevancia fue opacada por la cifra de hogares nuevos que se formaban anualmente para constituir las “necesidades de vivienda”. Es necesario, por lo tanto, resaltar que algunos indicadores alternativos pueden enriquecer la medición del rezago habitacional y sustentar aspectos específicos de las políticas de vivienda; es así que algunos organismos internacionales sitúan en aspectos muy concretos lo más relevante del problema de la vivienda en diferentes partes del mundo, como el saneamiento en América Latina según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Sparkman y Sturzenegger, 2018), o más en específico la disposición de un retrete a nivel mundial, según la ONU.⁷

A raíz de los aspectos fallidos de la política de vivienda⁸ del periodo 2001-2012, dio inicio una reconfiguración de las metas en este sector al asumir como temas prioritarios la calidad y habitabilidad de la vivienda, el aumento de la densidad habitacional, así como la equidad y sostenibilidad urbana, en sintonía con los planteamientos de algunos organismos internacionales (BID, 2018; ONU-Habitat, 2012) o entidades públicas y académicas; es decir, se ha comenzado a poner un mayor énfasis en el funcionamiento conjunto de la ciudad mexicana

⁷ De acuerdo con este organismo, en 2019, 4200 millones de personas en el mundo, poco más de la mitad de la población mundial, no disponía de baño en su vivienda o tenía un sistema de saneamiento deficiente. <https://es.aleteia.org/2019/11/19/mas-de-4-000-millones-de-personas-en-el-mundo-viven-sin-retrete/>

⁸ Se consideran como errores de la reciente política de vivienda en México la localización periférica de los conjuntos urbanos habitacionales, su desvinculación de sistemas de transporte eficientes, y el déficit de equipamiento urbano a su alrededor, así como de fuentes de trabajo; una de las consecuencias más notorias de ello ha sido el alto grado de desocupación de tales conjuntos (OCDE, 2015). Algunos analistas aun más críticos, se refieren a estos aspectos no como errores, sino como un fracaso (Cilento, 2018).

y latinoamericana para su mejor articulación, sin por ello relegar la escala de la vivienda individual.

En términos metodológicos se ha venido trasladando, por consiguiente, el interés de la medición del rezago habitacional (cuantitativo y cualitativo) a mediciones alternativas, algunas más complejas y comprehensivas que abarcan la vivienda, el barrio y la ciudad. No se trata de una sustitución sino de un proceso complementario si se toma en cuenta que, por una parte, por ejemplo, 9 de cada 10 viviendas en América Latina se consideran de baja calidad, de manera que antes de construir viviendas nuevas lo urgente es mejorar la calidad de la que ya existen.⁹ Pero, por otra parte, más de la mitad de los servicios adecuados para las viviendas son proporcionados en el vecindario y no directamente a las viviendas —instalaciones recreativas, equipamiento de salud y educación, parques comunitarios— (Rojas, 2016). Esto último está relacionado con el aumento o disminución de problemas como la segregación territorial, a lo que se suma el desigual acceso espacial a oportunidades laborales y transporte eficiente.

En síntesis, la preocupación por el problema de la vivienda y su medición ha tenido en los conceptos del derecho a la vivienda y el derecho al hábitat y a la ciudad dos de sus principales estímulos. La medición del déficit habitacional abona al análisis de la situación del cumplimiento del derecho a la vivienda, por una parte, pero ignora lo relativo al derecho al hábitat o la ciudad. De ahí que se han desarrollado otras propuestas metodológicas para abarcar algunos de los aspectos considerados en la conceptualización del derecho al hábitat o a la ciudad, en un sentido restringido como se ha dicho, con una perspectiva urbano-habitacional.

⁹ Datos del foro “Vivienda, ¿qué viene?, los retos y la innovación en el hemisferio sur global”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 26 de octubre de 2018 en Washington, D. C., Estados Unidos. Nota recogida de *El País*, https://elpais.com/elpais/2018/10/27/planeta_futuro/1540600189_307714.html

De acuerdo con el Departamento de vivienda y desarrollo urbano de ese organismo, en las áreas urbanas de América Latina y El Caribe hay 6% de falta de vivienda, en tanto que el 94% de las existentes no tienen buena calidad.

EL DERECHO A LA VIVIENDA
Y SU EXPRESIÓN EN LA PREOCUPACIÓN POR EL REZAGO

Reconocimiento del derecho a la vivienda
y medidas para su instrumentación

Es un derecho que fue reconocido a nivel mundial en 1948 como parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en su artículo 25, y ratificado en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),¹⁰ en su artículo 11. Si bien ya estaba considerado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917, fue realmente a partir de la DUDH que el Estado mexicano mostró su interés por el problema de la vivienda de forma directa y decidida en la década de 1950. La urbanización acelerada que tuvo el país a partir de los años 1940 fue el hecho concreto que se buscó enfrentar. Antes de ese tiempo¹¹ se dejó al sector privado amplia libertad en la búsqueda de soluciones en un primer momento (entre los años 20 y los 30) (González, 1984, p. 394), para que en un segundo momento el Estado mexicano centralizara la producción de lo que Castells (1977, p. 206) denominaba “medios de consumo colectivo” (vivienda, educación, salud, transporte, etc.). Las soluciones habitacionales entre 1947 y 1964 recayeron en las instituciones de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social

¹⁰ Después de ello las conferencias de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos de 1976, 1996 y 2016 colocan a este derecho en el centro de su agenda programática.

¹¹ De 1925 a 1954, de hecho, se considera que la intervención estatal en la producción de vivienda fue moderada, ya que, de una parte, su aportación a la construcción fue minoritaria, pero, por otra, creó algunas instituciones que más adelante fueron importantes. Ejemplo de ello fueron la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925, antecedente del ISSSTE; el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BANHUOP) en 1934, después BANOBRA, y la habilitación del entonces Departamento del Distrito Federal para construir vivienda para sus empleados de menores ingresos; el Banco Nacional de Fomento a la Habitación en 1943, absorbido cuatro años después por el BANHUOP; y el Instituto Nacional de Vivienda en 1954 (Salomón, 2000).

(IMSS) (1943), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Dirección de Pensiones Militares (1955), Petróleos Mexicanos (Pemex) y el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) que se ocupó de los estratos de población de bajos recursos económicos, al igual que el BANHUOP. Se construyeron 121 200 viviendas contabilizadas como obra del sector público (González, 1984).¹²

Para la segunda mitad de los años 60, en cambio, se alentó una opción financiera que implicó la intermediación de la banca privada para instrumentar el Programa Financiero de Vivienda (1965),¹³ lo que implicó contraer la participación pública en la construcción de ese bien. Como etapa correspondiente al “desarrollo estabilizador” existía confianza en que, con la movilización de recursos bancarios producto del ahorro interno, se construiría masivamente vivienda popular denominada a partir de entonces como vivienda de interés social. Al igual que en los años anteriores, sin embargo, el grueso de las familias no pudo acceder a este tipo de vivienda. Se llegó así a 1970 con un déficit de 3.6 millones de casas (González, 1984, p. 595).

Fue con base en el persistente desajuste entre las necesidades y la oferta de vivienda, así como la (mala) calidad de los materiales de construcción y la falta de servicios en su interior, que en la década de los 80 se volvió común hablar indistintamente de una situación de déficit (Coplamar, 1982) o de rezago (Salomón, 2000) habitacional.

En otro orden, aunque para los años 70 el concepto de derecho a la ciudad propuesto por Henri Lefebvre (1969) se difundía a nivel internacional, este tuvo inicialmente una repercusión limitada y sin influencia en políticas de gobierno. El Estado mexicano se regía aún por los principios de un Estado rector, de manera que continuó el impulso a la creación de instituciones públicas y el combate

¹² La atención preferencial la recibieron los trabajadores organizados gremialmente, sobre todo, correspondientes a aquellos con estabilidad laboral e ingresos fijos. Para entonces, no obstante, solo la quinta parte de la población era derechohabiente (González, 1984).

¹³ Para el funcionamiento de este programa fueron fundamentales el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), los dos creados en 1963.

del rezago habitacional. La acción estatal, de hecho, fue reimpulsada con base en cambios legislativos, como lo fue la reforma a la fracción XI del artículo 123 constitucional en 1972, que hizo obligatorio el otorgamiento de “viviendas decorosas” a los trabajadores de parte de los patrones mediante aportaciones tripartitas a diversos fondos de vivienda. Esto ocurrió en el marco de la seguridad social y las prestaciones laborales, y no como un derecho universal que abarcara a toda la población.

Se crearon entonces los muy conocidos organismos de vivienda como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), además del Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi),¹⁴ considerada en conjunto la acción más relevante del gobierno mexicano en materia de derecho a la vivienda hasta entonces,¹⁵ lo que llevó a triplicar entre 1972 y 1980 el número de viviendas que desde el sector público se había desarrollado entre 1965 y 1970. A pesar de ello, las acciones y política de vivienda continuaron siendo insuficientes para revertir el déficit.

Entre 1970 y 1980 el número total de viviendas en el país aumentó 45.7% al pasar de 8.3 a 12 millones, de las cuales 20% fue financiada o *producida por organismos públicos* y 80% fue *autoproducida*, ya fuera con financiamiento bancario, en el caso de población de ingresos medios, o sin financiamiento en el caso de los sectores populares (Auditoría Superior de la Federación, 2012, p. 15). En 1980 el

¹⁴ También se creó en 1971 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), anteriormente INVI, con el propósito de aportar acciones de vivienda de bajo costo para trabajadores de bajos ingresos y otras operaciones inmobiliarias de acuerdo con las necesidades de cada estado del país (Auditoría Superior de la Federación, 2012, p. 11). Hasta 1978 estuvo también facultado para ser beneficiario de expropiaciones de suelo comunal y ejidal, así como para gestionar la dotación de servicios. Se intentó que sus actividades ayudaran a evitar el desarrollo de asentamientos irregulares; no obstante, en 1982 fue reemplazado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) (Aguado y Hernández, 1997; Olivera, 2001).

¹⁵ Esto significó el cambio de un régimen de responsabilidad individual a uno de solidaridad social en materia de derechohabencia.

déficit de vivienda alcanzó un monto de 4 millones de unidades con afectación a casi 20 millones de habitantes (González, 1984).¹⁶

En un contexto de crisis económica en 1983 se modificó el artículo 4.º constitucional para establecer el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda “digna y decorosa”¹⁷ y se reglamentó con la Ley Federal de Vivienda del 7 de febrero de 1984. De 1982 a 1988 fue el último sexenio presidencial del periodo conocido como desarrollo dirigido por el Estado, pero también en el que ocurrió la transición hacia el neoliberalismo. De tal manera que al mismo tiempo que se impusieron medidas de contención del gasto público en materia de educación y salud, se impulsó un gasto muy alto con recursos privados (de los organismos de vivienda y la banca) en materia habitacional, al grado de considerarse a la política de vivienda como la “política social” del gobierno (Schteingart y Patiño, 2006, p. 154).

Dos aspectos destacaron de las medidas impulsadas al incluir elementos favorables al cumplimiento de los derechos a la vivienda y al hábitat. Uno fue el sostenimiento de una concepción de la vivienda como elemento de bienestar social; el otro, su vinculación con el ordenamiento territorial y la identificación de la provisión y regulación del suelo como una responsabilidad gubernamental.

A diferencia de lo que ocurrió al cambio de siglo, en estos años todavía no se privilegiaba la vivienda en propiedad como solución casi única, contemplándose la vivienda progresiva, acciones de mejoramiento y lotes con servicios. Se continuaron considerando también soluciones para la población de bajos ingresos¹⁸ y

¹⁶ Esto ocurrió a pesar de que en el Programa Nacional de Vivienda de 1978 se consideraron aspectos encaminados a abatir el rezago habitacional, como el impulso a la vivienda progresiva, proporcionar seguridad en la tenencia de la tierra y el acceso a servicios básicos. Además de que se procuró que el apoyo se otorgara prioritariamente a los jefes de familia con ingresos por debajo de cuatro veces el salario mínimo en el caso de los trabajadores asalariados (SAHOP, 1978; SPP, 1980).

¹⁷ Aunque no se definió el significado de “digna y decorosa” y solo se refirió a los “instrumentos y apoyos” contenidos en la ley para su consecución.

¹⁸ En 1985 (1981) se creó el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) para hacerse cargo de las necesidades de vivienda de población no asalariada y de bajos ingresos.

para los espacios rurales;¹⁹ incluso la dotación de infraestructura para los asentamientos irregulares. Adicionalmente, se creó el Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano y Vivienda, con el objetivo de enfrentar la práctica de adquisición emergente, desarticulada e insuficiente de tierra para programas públicos de vivienda (Olivera, 2001, p. 70). Los logros de esta iniciativa fueron desiguales entre entidades del país pero, sin duda, su espíritu contrasta con la completa desregulación de suelo para vivienda que ocurrió en los años 2000.

Fue en el sexenio 1989-1994 en el que se materializó la retracción del Estado en la conducción del desarrollo urbano y la vivienda y su reconceptualización de “factor de bienestar social” a “patrimonio familiar”, lo cual tuvo continuidad en los siguientes cuatro sexenios (1995-2000 y 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018). Se profundizó por lo tanto la doble función del sector de la construcción: como factor de bienestar social mediante la creación de empleo y como generador de crecimiento económico por sus encadenamientos con decenas de ramas productivas.

El déficit de vivienda reportado en 1990 fue de 6.1 millones, concentrado en las zonas rurales y en la población urbana de menores ingresos. Asimismo, se estimó que 65 % de la vivienda producida hasta ese momento seguía siendo construida fuera de los canales de financiamiento o intervención del gobierno federal (Auditoría Superior de la Federación, 2012, p. 22).

b) Reorientación hacia la edificación intensiva de mercado y extravío del déficit

En seguimiento de lo señalado, en el último tramo del siglo xx y lo que va del siglo xxi se tomaron importantes decisiones en materia de derecho a la vivienda que reorientaron la política nacional en ese sector de un enfoque de bienestar social a otro primordialmente financiero. Con ellas se relegó la atención de algunos indicadores de calidad de la vivienda y aspectos clave relativos al derecho a la ciudad, en sentido opuesto al espíritu reivindicativo de ese concepto.

¹⁹ En este caso se creó el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (Fonavir), en 1987.

Un primer aspecto estratégico está relacionado con el suelo urbano. Consistió en la reforma al artículo 27 de la Constitución en 1992, uno de cuyos impactos fue la urbanización descontrolada de las ciudades. Esta permitió la privatización del ejido,²⁰ lo cual colocó en el mercado inmobiliario gran parte de la tierra de las periferias urbanas con ese tipo de tenencia en el país. Facilitó el abuso de las grandes empresas constructoras para su ocupación, con gobiernos municipales más interesados en aprobar la inversión en construcción de vivienda y en la recaudación de ingresos, que en hacer cumplir sus programas de desarrollo urbano.

Otro evento importante fue la expedición en 1996 de la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con la cual las aportaciones de capital para pensiones dejaron de concentrarse en un fondo solidario de reparto para convertirse en cuentas capitalizadas individualmente, incluido lo relativo a la subcuenta de vivienda del Infonavit y el FOVISSSTE. En respuesta en parte a la crisis económica de 1995 y la retracción de la inversión bancaria, esto convirtió al Infonavit en la principal fuente de recursos y de crédito para vivienda.

De 2001 a 2012 las condiciones económicas y adecuaciones regulatorias en general llevaron a que fuera el periodo en el que se construyó la mayor cantidad de vivienda formal en la historia del país mediante financiamiento hipotecario, con el Infonavit a la cabeza.

Como contraparte, en esta etapa la calidad de la vivienda y de los conjuntos urbanos desarrollados con financiamiento de este organismo de vivienda mostraron un retroceso respecto a las unidades habitacionales de los veinte años anteriores en cuanto a accesibilidad vial, servicios urbanos, equipamiento, espacios abiertos, áreas verdes y tamaño de las viviendas (Esquivel, 2006, p. 9, 93); lo que constituye problemas de localización inadecuada a escala de ciudad y de hacinamiento y de

²⁰ Suelo de carácter originalmente agrario y tenencia colectiva regido por la Ley Agraria. Antes de 1992 estaba prohibida su venta y urbanización, por lo que debía destinarse a la producción agropecuaria; sin embargo, abasteció al mercado informal de la vivienda desde la década de 1940. Con la reforma de 1992 se autorizó su privatización para que a partir de entonces se destinara a la urbanización formal y sirviera a los propósitos de la política de producción masiva de vivienda. Esto último suponía una urbanización ordenada que no sucedió.

habitabilidad en las casas, a lo que se agrega a nivel de barrio una situación de fragmentación y segregación urbana.

Un comentario especial requiere la Ley de vivienda de 2006, que si bien define qué es una vivienda “digna y decorosa” en su artículo 2, lo hace de una forma vaga.²¹ En ese mismo tenor establece “principios de equidad e inclusión social” para los programas y medidas habitacionales (artículo 3). Su aparición, en este sentido, resultó más oportuna para los desarrolladores inmobiliarios porque, al clarificar las normas oficiales de edificación para asegurar la “calidad” (física) y la “sustentabilidad” de la vivienda, les ha proporcionado una guía operativa, independientemente de que por medio de ella se establece y regula la política nacional de vivienda.

Es destacable, por otra parte, que un conjunto de organizaciones sociales cohesionadas en parte a través de Habitat International Coalition, reconocen que por primera ocasión se hace referencia a la “producción social de vivienda” (artículo 4) y que el gobierno federal establece un compromiso para otorgar apoyos para su mejor desarrollo (artículo 85; Wigle y Zárata, 2008).

Esta lectura alternativa que destaca a la vivienda como un derecho social, y resalta la obligación gubernamental de apoyar la producción de vivienda asequible para la población con menores ingresos, amplía la perspectiva individualista del derecho a la vivienda para sumar el derecho a la ciudad o al hábitat. Su impacto mayor ha sido precisamente en el tema del derecho a la ciudad, como se lee en el apartado subsiguiente.

Por último, otra decisión política que coadyuvó con el desorden de las periferias urbanas fue la subordinación del desarrollo urbano al cumplimiento de la meta de construcción de viviendas fuera como fuera. Así, por primera vez desde la existencia del “Sistema Nacional de Planeación Democrática”, no se publicó el

²¹ Vivienda digna y decorosa es “la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos”. Como se observa, no se especifican los criterios concretos o variables a considerar.

programa nacional de desarrollo urbano en el sexenio 2007-2012. Aun cuando en el diagnóstico del Programa Nacional de Vivienda (Conavi, 2008) de ese periodo se advertía ya de la lejanía de los conjuntos urbanos y sus efectos perniciosos en el crecimiento extensivo, desarticulado y fragmentado de las ciudades, la falta de un marco nacional respecto al tipo de desarrollo urbano deseable, facilitó la continuidad de ese modelo.

En síntesis, el cambio de orientación de la política nacional de vivienda como satisfactor de una necesidad social a otra que la trató como bien patrimonial, consolidó una dimensión de la vivienda como vehículo de inversión. Uno de sus efectos ha sido disminuir al procedimiento de cálculo del rezago habitacional su potencial como indicador de la calidad de la vivienda, al tiempo que derivó en efectos negativos a escala de barrio y ciudad. De ahí que se justifique trascender el enfoque de derecho a la vivienda en que se sustentó la política nacional de ese sector desde los años 90, con una visión de habitabilidad urbana y derecho al hábitat o a la ciudad. Aunque, por otra parte, y conforme a los datos ya mostrados sobre el predominio de vivienda de mala calidad en Latinoamérica, todavía queda mucho por hacer al respecto.

En efecto, durante la segunda mitad del siglo xx, y aún en la actualidad, los aspectos que el derecho internacional atribuye a la vivienda para que sea considerada digna o adecuada²² se han cumplido parcialmente. En gran medida porque aproximadamente la mitad de la vivienda a nivel nacional continúa siendo producto de la autoconstrucción, realizada con poca o nula asistencia técnica y contraviniendo las normas urbanísticas. No obstante, el carácter progresivo de ese tipo de vivienda y desarrollo urbano asociado, junto con el aumento de oferta habitacional de vivienda de mercado los últimos veinte años, ha llevado a que la calidad general de la vivienda en 2020 sea bastante mejor de lo que era en 1950.

²² Estos aspectos son la seguridad legal de la ocupación; la proximidad de los servicios, equipamiento e infraestructura necesarios; costo accesible que no comprometa otros gastos; habitabilidad; acceso fácil a grupos desfavorecidos, y emplazamiento adecuado (observación general 4, sobre el derecho a la vivienda adecuada, art. 4, parte 1, del 13 de septiembre de 1991).

LA VUELTA AL DERECHO A LA CIUDAD
CON UN SENTIDO ACOTADO, ASPIRACIONAL

Con el comienzo del siglo XXI se desarrolla una relectura de la obra de Lefebvre de fines de los años sesenta, ahora con mayor difusión internacional. Es indiscutible desde esa época su aseveración de que la ciudad se había transformado en una mercancía, lo que había precisamente dejado a sectores mayoritarios de la población, aún en la Europa de esos años, sin la posibilidad de incidir en el tipo de ciudad que quería. De ahí que su propuesta fuera la de reivindicar que la población volviera a ser la dueña de la ciudad, vía la transformación del sistema de producción y su usufructo. En el centro de tal objetivo quedaba la participación popular para desarrollar una agenda que incluyera la planificación urbana y la adaptación del marco jurídico urbano para que todos los ciudadanos pudieran acceder a los servicios y oportunidades que brinda la ciudad (Lefebvre, 1969), y “hacer de esta el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva” (Mathivet, 2009, p. 1).

Sobre el particular existe coincidencia entre diversos analistas de que el concepto extravió su sentido original, ya que la ciudad “fue tomada por los intereses del capital y así dejó de pertenecer a la gente”.²³ Para Harvey (2008, p. 37), el derecho a la ciudad está actualmente “demasiado restringido, en la mayoría de los casos, a una reducida elite política y económica que se halla cada vez más en condiciones de conformar las ciudades de acuerdo con sus propios deseos”. En un sentido más crítico aún, afirma que las ciudades se construyen para que la gente

²³ Desde esa misma perspectiva, Harvey (2008) pone como ejemplo el caso de la remodelación del Centro Histórico de la Ciudad de México encabezado por Carlos Slim, para fines de promoción turística. También alude a la ciudad de Nueva York la cual remodeló el alcalde M. Bloomberg en acuerdo con inversionistas inmobiliarios, representantes de Wall Street y del capitalismo internacional, para proyectos de su interés. Es conocido el efecto que esto tiene en la expulsión de la clase popular o media baja de estos espacios centrales cada vez más codiciados.

invierta y no para que viva en ellas;²⁴ es decir, la idea de revolución urbana “se desvaneció en la memoria histórica” (Smith, 2002, p. 235).

Dada la indudable importancia de este derecho como reclamo político de organizaciones y movimientos sociales, sin embargo, se ha tratado de incorporarlo dentro de las metas y objetivos de instituciones internacionales involucradas en el desarrollo urbano y la vivienda. Lo que se ha conseguido claramente es resultado de un conjunto de luchas ciudadanas “desde abajo” que, si bien han logrado colocar al concepto en el centro de todo tipo de derechos para el conjunto de la población, continúa representando una utopía o deseo aspiracional que no ha llegado a concretarse en la realidad en la forma deseada.

Así, el significado que actualmente se le da es el expresado en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2005 que lo define como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”, lo que incluye “el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural” (artículo 1). En los artículos dos y tres se establece como deber de las autoridades urbanas fomentar la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; inhibir la especulación inmobiliaria y de esa manera procurar “la justa distribución de beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización”; asegurar la pluralidad e inclusión social de las minorías, así como la gestión democrática de su territorio, en el cual se incluye al entorno rural.

ONU-Habitat desde su origen en 1976 ya contemplaba algunos de estos aspectos, en tanto que incluyó otros a lo largo del tiempo. Con los años, empero, el derecho a la vivienda ha primado sobre el derecho a la ciudad, el cual solo es considerado de forma implícita, lo que significa la negación de su reconocimiento. Por otra parte, así como se avanzó en la consideración de diversos aspectos en las conferencias Hábitat I y Hábitat II, en otros temas sensibles del ámbito social y/o político se retrocedió en Hábitat III.

²⁴ Entrevista de Jeremy Scahill a David Harvey, publicada el 22 de febrero de 2018, en el diario español *El Salto*. <https://rebellion.org/ahora-no-construimos-ciudades-para-que-la-gente-viva-sino-para-que-se-invierta-en-ellas/>

Hábitat I (1976) fue importante por establecer la relación positiva entre la planificación y regulación del uso de la tierra y protección del medio ambiente con una mejor distribución de los beneficios del desarrollo y progresos en la calidad de vida de la población. En esta misma fórmula incluyó la integración de las mujeres y los jóvenes, así como la rehabilitación de personas desplazadas por catástrofes naturales y “sociales”. También se incluyó como un derecho humano básico “el alojamiento y los servicios adecuados”, para lo cual los gobiernos establecieron el compromiso de apoyar especialmente a las clases populares. Sobre sale la importancia concedida al control público de la tenencia de la tierra y sus usos. En 1992, en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, se fortaleció la perspectiva medioambiental con la adopción del enfoque de desarrollo sostenible.

En Hábitat II (1996) se hizo eco del tema “habitabilidad de la vivienda” como condición del bienestar de vida de las personas, dado que se promovió la “vivienda adecuada para todos” y “asentamientos humanos sostenibles”. Uno de los aciertos fue permitir la participación de representantes de gobiernos locales y sindicatos. Las medidas instrumentadas por los países, sin embargo, pronto fueron afectadas por el avance del neoliberalismo urbano y el impulso a la vivienda en propiedad mediante el desarrollo de instrumentos financieros y el control del acceso a la tierra por vía del mercado, ya sin intervención pública directa; lo que llevó a la exclusión de los sectores populares del disfrute de vivienda adecuada. Si entre comillas se puede considerar que hubo avances en el derecho a la vivienda —ofertada por el mercado—, en términos del hipotético “derecho a la ciudad” los resultados en Latinoamérica fueron desastrosos.

Habitat III, en 2016, produjo la Nueva Agenda Urbana (NAU) que asumieron los gobiernos de todo el mundo. Ahí se establecen como objetivos lograr ciudades inclusivas, seguras y resilientes, además de sostenibles. Según este organismo internacional, la vivienda debe estar en el centro de las agendas urbanas tanto porque el acceso a ella permite el cumplimiento de otros derechos humanos (salud, educación, recreación), como es bien sabido, y porque coadyuva al cumplimiento del hipotético derecho a la ciudad por su consideración de los aspectos del equipamiento y el transporte. Se da por hecho, empero, que los mercados de suelo y vivienda funcionan correctamente, de manera que ya no se alude a la necesidad de vigilarlos. Se mantiene, también, la doble justificación del impulso a la

vivienda con base en el estímulo que constituye para el crecimiento de la economía urbana, así como para proveer mejores condiciones de vida de los residentes, que es también el objetivo 11 de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual se obligan a cumplir los gobiernos nacionales.

Un análisis con enfoque *pro derecho* a la ciudad, de la Nueva Agenda Urbana, es bastante crítico con múltiples aspectos de su contenido (Rodríguez y Sungrayes, 2017). Entre ellos, que no da seguimiento a los compromisos establecidos en las dos conferencias previas; en la versión final se anularon avances existentes en los documentos preparatorios sobre temas relevantes; se excluyó la participación de los gobiernos locales y representantes varios del sector vivienda, con lo cual dos de los actores más importantes de las ciudades no pudieron expresarse; se omitió un balance de las violaciones a los derechos humanos que produjo la crisis inmobiliaria de 2008-2009; no se aclara el tipo de participación de los gobiernos locales; se mantiene un enfoque mercantil respecto al suelo y la vivienda, y no se concede a la sociedad un rango de ciudadanía con capacidad de seguimiento de las políticas públicas y del cumplimiento de los derechos humanos, en lugar de ello se le valora como “socia”.

Los autores califican al texto como un “pensamiento mágico” por frases como “prosperidad urbana sostenible, inclusiva e incluyente”, “oportunidades para todos”, “desarrollo urbano resiliente ambientalmente sostenible”, o “ciudades y asentamientos humanos, justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles” (Rodríguez y Sungrayes, 2017, p. 195). A esto Carrión (2016) le agrega el calificativo de “palabras ilusorias” y “vacías de sentido común” que llevan a “un abuso del concepto de ciudad” al tiempo que “lo urbano se diluye en la definición de hábitat”, concepto importado de las ciencias naturales. La NAU en este sentido no tiene metas claras, excluye a los gobiernos de las ciudades, y a fin de cuentas favorece una estrategia basada en ciudades competitivas *rankeables*, en lugar de cooperativas o solidarias, con indicadores que definen los organismos internacionales.

No es de extrañar entonces que se concluya que la NAU, o bien apenas esbozó el derecho a la ciudad en su contenido al referirse al “ideal de una ciudad para todos” o que la ONU-Habitat se negó a reconocerlo.

Por lo anterior, una forma más concreta de avanzar en mejores condiciones de vida de la población requiere hacerlo simultáneamente en la calidad de las

viviendas en lo individual, como en la habitabilidad urbana a escala de barrio. Se avanza, en este sentido en el derecho a la vivienda adecuada y en el acceso a un mejor entorno. Sin renunciar a la utopía del derecho a la ciudad, el enfoque urbano habitacional facilita el logro de objetivos asequibles.

LA CALIDAD DE LA VIVIENDA Y LA HABITABILIDAD URBANA: VARIANTES A LA MEDICIÓN DEL REZAGO

La calidad de la vivienda y su habitabilidad son dos de los aspectos más abordados en los estudios sobre vivienda en América Latina. El interés por estos temas deriva de los primeros estudios sobre calidad de vida²⁵ en los años 70, cuyo objetivo era explicar la interacción y adecuación de la sociedad con su entorno.

La calidad de la vivienda refleja sus condiciones físicas en función de los materiales de construcción con que está hecha y los servicios urbanos de que dispone;²⁶ algunas mediciones con base en índices de calidad consideran también el número de personas por cuarto para determinar si existe o no hacinamiento. Para la década de 1990 el tema de habitabilidad adquirió relevancia, inicialmente centrado en las características de la vivienda; en México, por ejemplo, se le definió como el gusto o agrado que sienten los habitantes por su vivienda en función de sus necesidades y expectativas (Mercado y González, 1991). Al poco tiempo se agregaron otras consideraciones psicológicas (Mercado et al., 1994).

Actualmente la habitabilidad abarca criterios relativos a la calidad de la vivienda, niveles de confort y percepción de los habitantes, y le confiere una ponderación sobresaliente a la localización como criterio de accesibilidad. Aborda también las características del entorno en términos urbanísticos, sociales y

²⁵ La calidad de vida se conceptualizó con el propósito de analizar las patologías sociales en los países del primer mundo, pero también con un fin propagandístico para destacar y difundir las mejores condiciones de vida de occidente respecto a las del bloque de países socialistas (Palomino y López, 1999, p. 171-172).

²⁶ Los servicios de agua potable, baño dentro de la vivienda y desalojo de aguas residuales son particularmente importantes porque se traducen en condiciones de seguridad e higiene.

ambientales, y la forma en que esto se traduce en niveles de bienestar individual y social entre las familias, en función de las aspiraciones de sus integrantes. Incluye, asimismo, las formas de apropiación de los habitantes de su espacio individual y colectivo y su interacción social con el espacio habitado (Espinoza y Gómez, 2010, p. 67). La habitabilidad, por lo tanto, se puede analizar centrada en la vivienda —habitabilidad interna— o bien, puede hacerse a una escala urbana —habitabilidad urbana o externa— (Landázuri y Mercado, 2004).

La habitabilidad urbana valora la vivienda como parte integral de la ciudad en tanto que la sola habitabilidad de la vivienda no basta. Las condiciones del área en que se emplaza son fundamentales para una valoración positiva, lo cual requiere de una accesibilidad adecuada a equipamiento y servicios urbanos, al igual que a espacio público en buenas condiciones (Alcalá, 2007, pp. 62-63).

Ventajas adicionales de la medición de la calidad y habitabilidad sobre la del déficit

Entre los análisis más comprehensivos que combinan la calidad individual de la vivienda con la del barrio y la ciudad sobresale el del Ministerio de Vivienda de Chile (MINVU-CEHU, 2009, p. 19). En este trabajo se sostiene que, en efecto, no existe solo el déficit habitacional pues también es identificable un déficit de servicios, de infraestructura y de espacios públicos, que podría considerarse un déficit urbano habitacional.²⁷ Esta condición de carencias ocurre en términos de cantidad, calidad y acceso, lo cual impacta la calidad de vida de la población. Se analiza a escala de país, región, ciudad, comuna, barrio y localidades rurales.

²⁷ De forma detallada los componentes del déficit son: 1. Vivienda; 2. Infraestructura (a. redes de servicios básicos, b. redes y sistemas de vialidad, conectividad y transportes, c. infraestructura para protección de la población ante riesgos); 3. Servicios (a. servicios sociales para la subsistencia, seguridad y acceso a oportunidades, b. salud pública, c. conectividad digital, d. educación, e. comercio y servicios técnico-profesionales) (MINVU-CEHU, 2009, p. 21).

El enfoque de habitabilidad urbana facilita ubicar a los grupos de población vulnerables en cuanto a la accesibilidad físico espacial a diversas áreas de las ciudades, que suelen ser las mujeres, niños, adultos mayores e indígenas, ya sea por las distancias que deben recorrer, los obstáculos físicos que enfrentan o la falta de transporte regular y eficiente. Se considera, así, que la tradicional medición del rezago cuantitativo y cualitativo, aunque necesaria, ha servido principalmente como insumo a la política de vivienda para determinar la cantidad de viviendas nuevas y en propiedad a construir. No se propone reemplazarle, desde luego, pero sí complementarlo con otro tipo de mediciones, como el déficit urbano habitacional, porque enriquece las medidas a considerar en favor del bienestar de la población.

No solo se trata, por lo tanto, de construir vivienda, también de proveer obras para una mejor integración y cohesión social, lo que conlleva una mejor gestión pública que involucre la participación de diferentes actores privados y sociales hacia la consecución de un hábitat residencial sustentable, que se supone de interés común. Se señala, por último, que si se ha ensayado poco este tipo de medición es porque requiere de una actualización constante de información que llevaría a adaptar con la misma frecuencia criterios normativos y propuestas de política, lo que no es usual.

En México, uno de los pocos trabajos de alcance nacional sobre habitabilidad de la vivienda incluye también la escala barrial, aunque no la de ciudad (Ziccardi, 2015). En este se aplica una perspectiva regional de la habitabilidad en la que se utilizan datos censales sobre las características físicas de la vivienda y de su entorno, así como los resultados de una encuesta nacional sobre el grado de satisfacción de los habitantes en esos mismos aspectos. Se consideran variables como calidad de materiales de construcción, diseño de la vivienda, su tamaño en relación con el número de ocupantes, el entorno ambiental, social y cultural, construcción de la identidad, la convivencia y la seguridad ciudadana.

Se documentan fuertes diferencias regionales, siendo la región sur, que concentra la población en situación de pobreza, donde está la vivienda con peores condiciones físicas y de acceso a servicios básicos. Mientras que el grado de satisfacción de los habitantes con su vivienda es parecida en las cuatro regiones consideradas del país. Las diferencias se presentan más bien entre segmentos de la población, siendo los sectores medios y altos los menos satisfechos.

Otros trabajos analizan la política nacional de vivienda, sea por encargo de alguno de los organismos nacionales del sector o como parte de los procesos de evaluación a que están obligadas las dependencias públicas. Todos ellos con el tema de habitabilidad como elemento central o complementario, y diferentes metodologías. Las iniciativas de entidades públicas, sin embargo, no tienen el alcance del trabajo del MINVU y, en el caso en que los organismos de vivienda que se autoevalúan, adolecen de sentido crítico en comparación con evaluaciones externas hechas por organismos consultores. Entre ellas vale la pena reseñar las que a continuación se mencionan.

Otros ejercicios de evaluación

Propuesta de indicadores para el índice de deterioro habitacional y calidad residencial (Centro Eure/Infonavit, 2015). Es un trabajo que considera las escalas ya mencionadas para el estudio de la habitabilidad: la escala primaria corresponde a la vivienda como unidad, que es en la que se centra el interés de la política del sector; la intermedia son los conjuntos residenciales, el barrio o vecindario; y la escala terciaria es la de la ciudad como contenedora de las anteriores. Por tratarse de un estudio financiado por el Infonavit, la escala por la que se interesa es la intermedia para determinar la calidad residencial de los conjuntos urbanos que financia.

El documento se sustenta en un enfoque de “ecología del desarrollo humano” por lo que define el trabajo como un estudio de calidad residencial, pero también del hábitat residencial sustentable. Se intenta demostrar que la vivienda y los conjuntos residenciales de interés social de reciente construcción caen dentro de esa categoría, por lo que es de esperar que sus habitantes satisfagan sus necesidades y expectativas, realicen interacción social y cumplan su derecho a la ciudad. Las familias estarían accediendo a una “vivienda adecuada” puesto que esta satisface el criterio de tenencia segura, es asequible y cumple con los demás criterios establecidos en el PIDESC.

Por último, analiza un conjunto de variables vinculadas a cuatro escalas. Un nivel micro donde interesan las condiciones físico-materiales de las viviendas y su habitabilidad; el nivel meso, o del entorno inmediato del conjunto habitacional; el

nivel macro, referido a la integración del conjunto habitacional con la estructura urbana donde está inserto; y el nivel meta, que incluye las condiciones de la planeación territorial y ambiental.

Aunque en su justificación se hace referencia a lo que se ha caracterizado como habitabilidad urbana, el trabajo termina por constreñirse a la escala de vivienda y de su entorno inmediato, que corresponde a los conjuntos habitacionales financiados por el Infonavit.

Este mismo organismo ha realizado otros ejercicios de medición, aunque de carácter más restringido. Entre ellos el Índice de Satisfacción del Acreditado (ISA), Índice de Calidad de Vida Vinculado a la Vivienda (ICVV), la Evaluación Cualitativa de la Vivienda y de su Entorno (ECUVE). En los tres casos se evalúan aspectos propios de un índice de calidad residencial y determinadas apreciaciones de los ocupantes de las viviendas, pero no se produce información sobre conjuntos urbanos concretos. Estos trabajos, en general, adolecen de una perspectiva comparativa respecto a lo que ocurre en el resto de la ciudad o ciudades.

Otro trabajo para el Infonavit, pero elaborado con una metodología propia de la institución consultora es la Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México (Centro Mario Molina, 2012). Esta considera las dimensiones ambiental, social y económica de la vivienda de interés social (VIS), mediante un Índice de Sustentabilidad de la Vivienda y su Entorno (ISV) aplicado a conjuntos urbanos del Infonavit. Utiliza indicadores como la provisión de servicios básicos a la vivienda y características del entorno, así como la carga económica, psicológica y ambiental de los largos recorridos que hacen los habitantes. Los resultados arrojaron una sustentabilidad media baja de la VIS, ya que cumple apenas con los estándares mínimos establecidos en la normatividad nacional, en tanto que favorece la expansión urbana. Hay alto gasto en vivienda y transporte (40% del ingreso); una pobre integración social; impactos ambientales por mal manejo de agua residual; e impacto negativo de huella de carbono.

Veinte millones de mexicanos estaban en esa situación en la fecha del estudio, quienes enfrentaban nuevas dinámicas en los campos del empleo, educación, seguridad, acceso a servicios y espacios de convivencia.

La vivienda adecuada se mantiene como objetivo prioritario a escala global

A pesar de los avances en los enfoques y métodos de evaluación de las políticas de vivienda a escala mundial y latinoamericana, la faceta más sobresaliente del problema sigue siendo el de la calidad de la vivienda en términos de sus componentes físicos y servicios de que dispone. Al respecto, ONU-Habitat reconoció en 2017 la existencia de 1 600 millones de personas en el mundo viviendo en casas inadecuadas,²⁸ junto con una creciente presencia de viviendas deshabitadas por su inadecuada ubicación. De Brasil destaca la existencia de unas 300 favelas, y de México la violencia en ese tipo de asentamientos.²⁹ El Banco Mundial, asimismo, reportó en 2019 que dos de cada tres familias en Latinoamérica necesitan una mejor vivienda y no una nueva. Años de inversión en Brasil, Colombia, Chile y México, han reducido el déficit cuantitativo de vivienda,³⁰ pero las que tienen mala calidad no han cesado de aumentar.

EL REZAGO CUALITATIVO Y LA CALIDAD DE LA VIVIENDA COMO PROBLEMA PRIMORDIAL EN MÉXICO Y MORELOS

En México la primacía del rezago cualitativo de vivienda, y más específicamente la calidad de la vivienda, coinciden con lo señalado para Latinoamérica, ya que, efectivamente, más que vivienda nueva (déficit cuantitativo), lo que hace más falta es mejorar la calidad de la vivienda existente (déficit cualitativo). Su atención sería un avance significativo en el derecho a la vivienda. El derecho a la ciudad, mientras tanto, no es un concepto integrado en las políticas de vivienda; lo que

²⁸ Nota difundida con motivo del Día Mundial del Hábitat en *El País*, “1 600 millones de personas en *slums* [...]”. https://elpais.com/elpais/2017/09/28/planeta_futuro/1506599386_494251.html

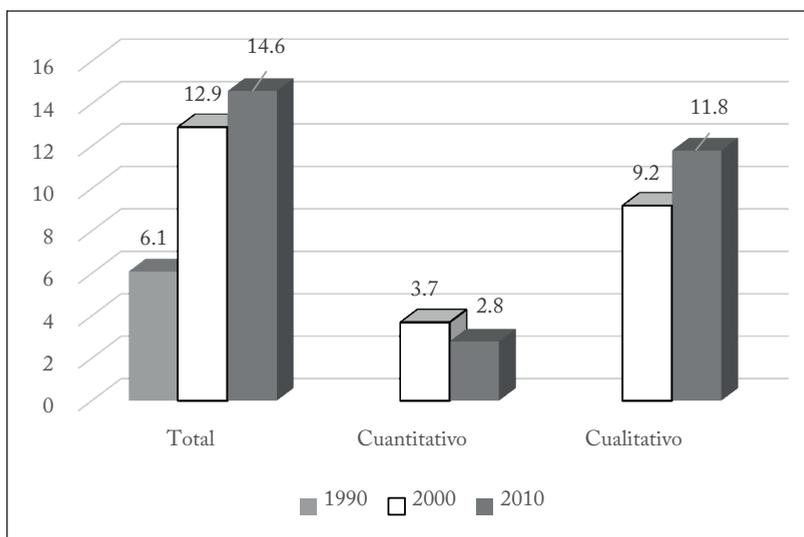
²⁹ “Slums, la otra cara de las grandes ciudades”, World Cities Report 2016, *El País*: https://elpais.com/elpais/2017/09/14/seres_urbanos/1505415441_174749.html

³⁰ En https://elpais.com/internacional/2019/19/03/26/america/1553554844_220261.html

pueda hacerse depende de acciones aisladas y, en todo caso, amparadas en el concepto de habitabilidad urbana.

La gráfica 1 muestra precisamente la evolución del rezago habitacional en el país desde 1990 y sus componentes cuantitativo y cualitativo en 2000 y 2010. Entre 1990 y 2010 la necesidad de vivienda nueva se redujo, mientras que la cantidad de vivienda en situación de deterioro de los materiales con que está hecha y la que tiene espacios insuficientes, aumentó de 9.2 a 11.8 millones (Auditoría Superior de la Federación, 2013). Es decir, los programas de vivienda deberían centrarse en dos cosas: ampliación y/o mejoramiento de vivienda para resolver el hacinamiento de algunas y el deterioro de los materiales de otras; así como resolver la falta de servicios dentro de la vivienda que pudieran tener. En segundo orden de prioridad y ya como parte de atención al déficit cuantitativo, se requiere apoyar el reemplazo de viviendas que están en deterioro porque los materiales con que están construidas han concluido su vida útil.

Gráfica 1
México: Rezago de vivienda, 1990-2010 (millones)



Fuente: Elaborada con datos de la Auditoría Superior de la Federación (2013).

En el caso de Morelos, una entidad caracterizada por un mercado inmobiliario muy dinámico debido a la alta presencia de segundas residencias en propiedad de habitantes de los estados vecinos como la Ciudad de México, el Estado de México y Guerrero, la falta de vivienda nueva tampoco es el problema principal del rezago habitacional. De acuerdo con el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), en su página web informa que 140 444 viviendas, 30.4% de las 462 573 casas existentes en 2008, estaban en situación de rezago cualitativo. Este porcentaje decreció un poco (26.1%) en 2014, cuando 137 547 de un total de 527 758 viviendas se mantenían en esa situación. Aunque al considerar la escala de municipio, las condiciones entre ellos son muy diferentes.

Un aspecto que omiten las fuentes anteriores en sus cálculos, al igual que lo hacen los organismos nacionales de vivienda u otras instituciones a cargo de la medición del rezago habitacional, es un análisis más detallado de las condiciones de la vivienda en situación de calidad no óptima. Con el propósito de subsanar esa carencia, se concluye este trabajo con la elaboración de un índice de calidad de vivienda por entidad federativa y para los municipios de Morelos.

El índice se calculó con datos de la Encuesta Intercensal 2015 (EIC-2015) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Se trabajó con 10 variables relativas a las características de la vivienda, durabilidad de materiales de construcción, acceso a servicios básicos y condiciones de salubridad y hacinamiento.³¹ Se aplicó el método de componentes principales para la obtención del índice y se

³¹ Las variables específicas son: 1) Proporción de viviendas con paredes o muros construidas con tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto; 2) Proporción de viviendas con techo construidas con losa de concreto o vigueta y bovedilla; 3) Proporción de viviendas con piso construido con cemento, firme, mosaico, madera u otro recubrimiento; 4) Proporción de viviendas que tienen cuarto para cocinar; 5) Proporción de viviendas en hacinamiento —más de 2.5 personas por cuarto para dormir—; 6) Proporción de vivienda con luz eléctrica; 7) Proporción de viviendas que obtienen el agua de llaves o mangueras que están dentro de la vivienda; 8) Proporción de viviendas que tienen servicio sanitario; 9) Proporción de viviendas con taza de baño exclusiva de la vivienda; y 10) Proporción de viviendas con drenaje a la red pública, fosa séptica o tanque séptico —biogestor—.

complementó con un análisis de cúmulos para agrupar a las entidades federativas por su grado de similitud.

La EIC-2015 es representativa a nivel nacional, por entidad federativa, municipio y localidades con más de 50 000 habitantes. Proporciona información de las viviendas particulares habitadas, con lo cual se estima el volumen, composición y distribución de los habitantes y las viviendas en el territorio nacional, comparables con los censos de población anteriores. Los datos se procesaron con el paquete estadístico SPSS.

Los resultados del análisis de componentes principales incluidos en el cuadro 1 demuestran que las dos primeras componentes explican el 78.5% —para México— y el 73% —para Morelos— de la variabilidad de los datos, las cuales, según el criterio de raíz principal,³² son suficientes para una correcta interpretación.³³ La primera, que explica la mayor variabilidad de los datos, se utilizó para calcular las proyecciones de los datos originales en los nuevos ejes componentes principales, para de esa manera obtener el índice de calidad de las viviendas para cada una de las entidades federativas y los municipios de Morelos.

En el cuadro 2 se presentan los vectores principales correspondientes a los tres indicadores compuestos (IC) para el total del país y a los dos correspondientes a Morelos. Dado que solo los componentes con valor absoluto mayor a 0.30 intervienen significativamente en la conformación del vector, se observa que IC1 está formado por todos los indicadores simples, lo que confirma que las variables originales quedan representadas claramente y la interpretación del índice de calidad de vivienda es fiable mediante IC1. Los valores más altos de la primera componente corresponden a las variables relacionadas con servicios hidrosanitarios y el material del piso de la vivienda. Es decir, como ocurre a nivel internacional, la falta de agua y baño exclusivo dentro de la vivienda, así como drenaje conectado

³² Según este criterio, solo se consideran significativos los valores propios o autovalores mayores que 1. Esto se basa al considerar el cálculo de componentes principales con estandarizados con base en la matriz de correlaciones.

³³ Para el cálculo del índice de calidad de vivienda se utilizó la primera componente principal, ya que por definición, es la que mejor explica la variabilidad del conjunto de variables originales.

México y Morelos, la simultaneidad necesaria en la construcción

Cuadro 1
México y Morelos: valores propios de la matriz de correlaciones

Componentes	México			Morelos		
	Valores propios	Porcentaje de variación	% de variación acumulado	Valores propios	Porcentaje de variación	% de variación acumulado
1	6.60	66.0	66.0	5.70	57.8	57.8
2	1.26	12.5	78.5	1.50	15.2	73.0
3	0.87	8.7	87.3	0.93	9.3	82.4
4	0.49	4.9	92.1	0.58	5.8	88.2
5	0.25	2.5	94.7	0.33	3.3	91.5
6	0.24	2.4	97.0	0.31	3.1	94.6
7	0.12	1.2	98.2	0.19	1.9	96.6
8	0.08	0.1	99.1	0.15	1.5	98.2
9	0.08	0.8	99.8	0.09	1.0	99.1
10	0.02	0.2	100.0	0.08	0.8	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Cuadro 2
México y Morelos: vectores propios de la matriz de correlaciones

	México			Morelos	
	Componente			Componente	
	ic1	ic2	ic3	ic1	ic2
Con paredes de tabique, ladrillo, cantera, etc.	0.638	0.662	0.125	0.728	-0.427
Con techos de losa de concreto, vigueta y bobedilla	0.756	0.380	-0.175	0.826	-0.240
Con piso de cemento firme, mosaico, madera u otro	0.945	0.052	0.025	0.652	0.630
Con cuarto para cocinar	0.697	-0.023	-0.631	0.317	0.646
Con luz eléctrica	0.791	0.384	0.128	0.421	0.587
Con agua entubada que obtienen de llaves o mangueras dentro de la vivienda	0.928	-0.230	0.167	0.913	-0.119
Con servicio sanitario	0.948	-0.022	-0.058	0.926	0.017
Con taza de baño exclusiva dentro de la vivienda	0.608	-0.544	0.503	0.087	-0.240
Con drenaje a la red pública o fosa séptica o biodigestor	0.886	0.074	0.221	0.800	-0.307
Sin hacinamiento	0.837	-0.262	-0.282	0.884	-0.097

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

a la red pública, constituye parte fundamental del rezago en México; junto con ello, la falta de piso de cemento.

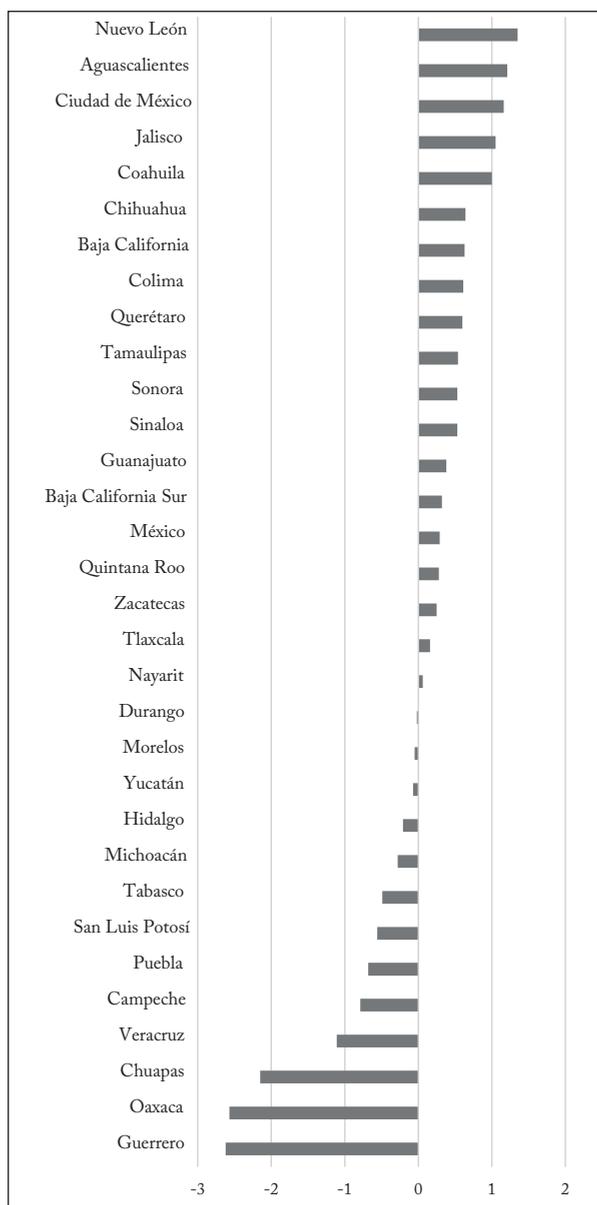
La gráfica 2 representa el índice de calidad de vivienda resultante de la primera componente principal para el total de entidades federativas del país. Se aprecia una clara polarización en la calidad de las viviendas entre los estados. La mejor calidad de las viviendas corresponde a Nuevo León, Aguascalientes y Ciudad de México; en tanto que la más baja calidad corresponde a Guerrero, Oaxaca y Chiapas (mapa 1). De los 12 estados cuya calidad de la vivienda estaba por debajo del promedio nacional, Morelos era el de mejores condiciones relativas, pero al mismo tiempo detrás de otras 20 entidades que tienen condiciones de vivienda por arriba del promedio nacional.

La variabilidad del índice de calidad de vivienda permitió agruparlas mediante un análisis de cúmulus, del que resultaron cinco grupos: 1) Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León, Distrito Federal, Coahuila, Tamaulipas, Sonora, Baja California Sur, México, Tlaxcala, Guanajuato, Querétaro, Sinaloa, Quintana Roo, Nayarit, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí, Yucatán, Puebla, Michoacán, Colima, Baja California y Chihuahua; 2) Campeche, Veracruz y Tabasco; 3) Durango y Zacatecas; 4) Guerrero y Oaxaca, y 5) Chiapas.

En lo que corresponde a Morelos, son también las variables asociadas con los servicios hidrosanitarios, la falta de agua y baño exclusivo en la vivienda, o el drenaje conectado a la red pública, junto con la falta de piso de cemento, las que más inciden negativamente en la calidad de la vivienda.

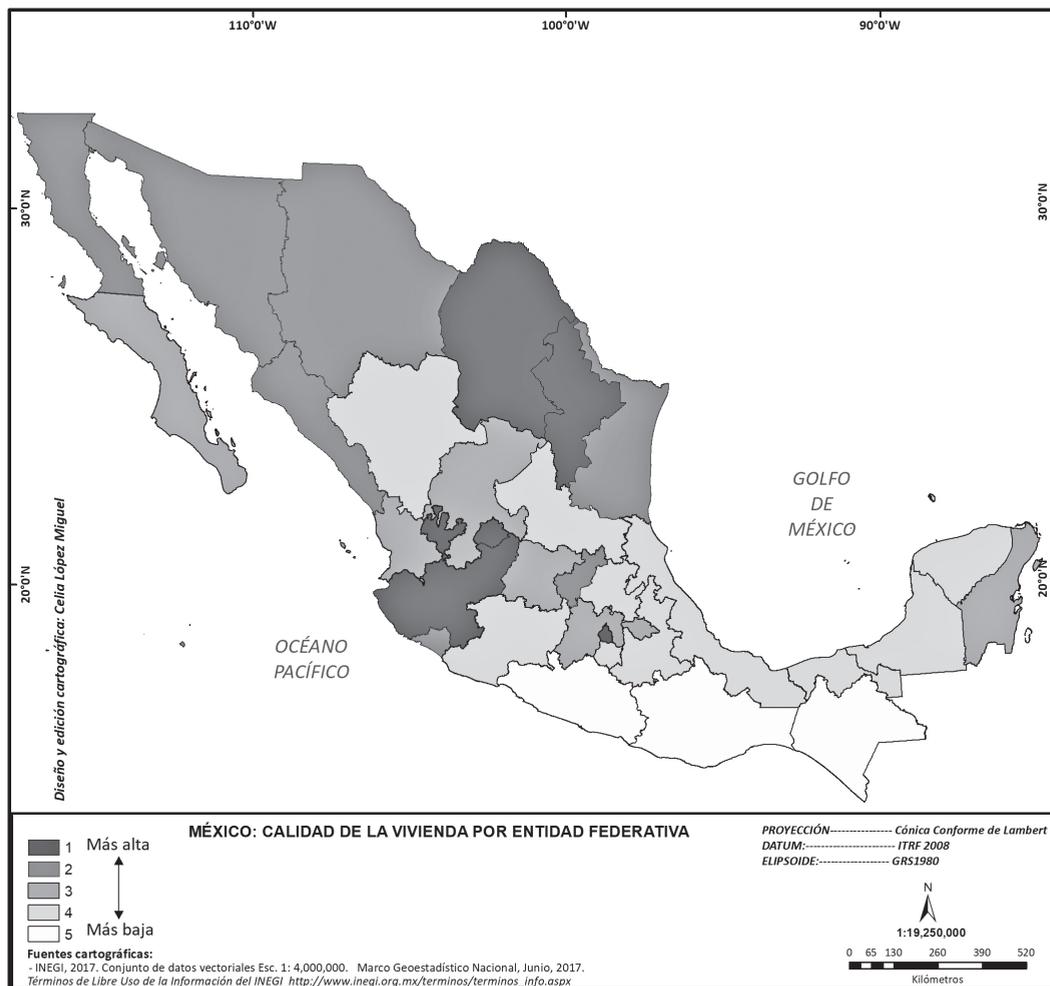
Por municipio, los datos demuestran también una notoria desigualdad. Las mejores condiciones corresponden a cuatro de los 8 municipios de la zona metropolitana de Cuernavaca (Cuernavaca, Jiutepec, Emiliano Zapata y Temixco) y a dos de los seis municipios de la zona metropolitana de Cuautla (Cuautla y Yauatepec), así como a Zacatepec y Jojutla, con dos de las cabeceras municipales que constituyen ciudades pequeñas de gran importancia económica en el sur de la entidad. En general, todos ellos conforman una franja norte sur en la parte central del estado. Aquellos con la situación más desventajosa se localizan en los extremos oriente y poniente del estado, excepto Amacuzac, Mazatepec y Zacualpan que tienen valores intermedios —los positivos bajos— (mapa 2).

Gráfica 2
Índice de calidad de la vivienda por entidad federativa, 2015



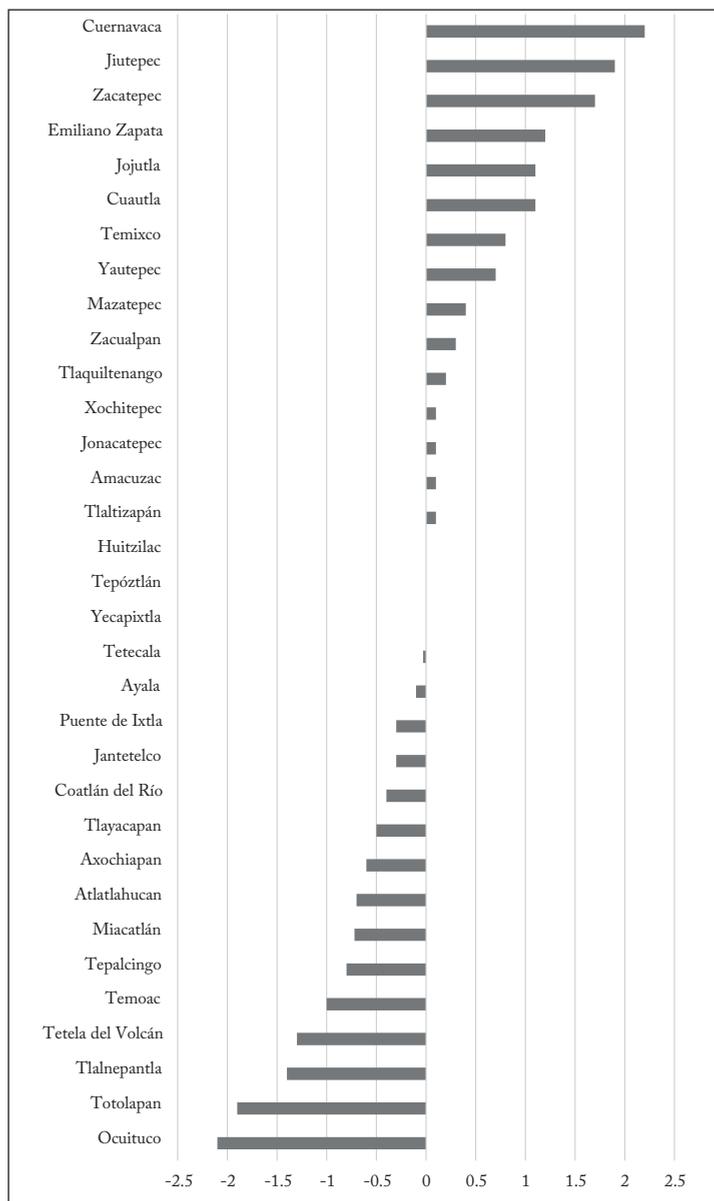
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

Mapa 1 Índice de calidad de las viviendas en México



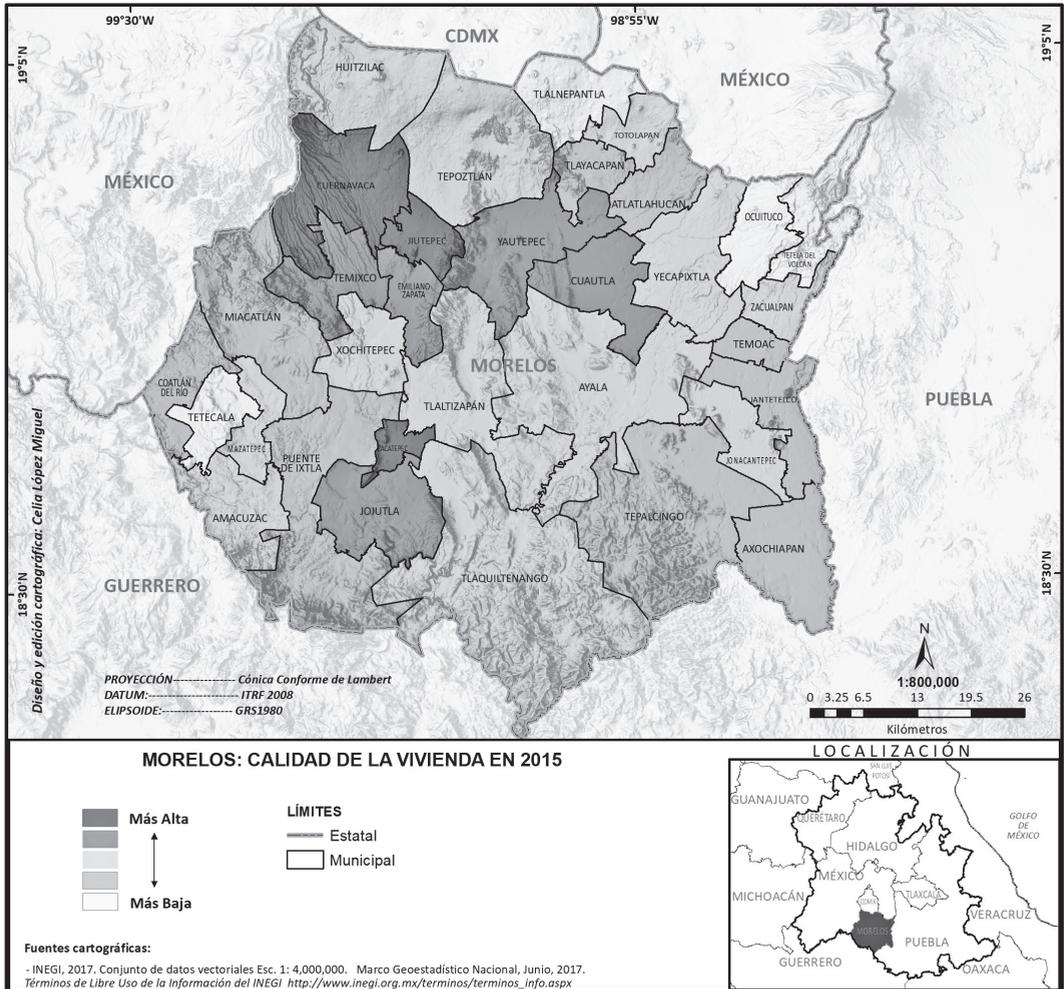
Fuente: Elaboración propia con base en el Marco Geoestadístico Nacional 2017. Diseño y edición cartográfica: Celia López Miguel.

Gráfica 3
Morelos: índice de calidad de vivienda por municipio, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

Mapa 2
Morelos: índice de calidad de vivienda por municipio, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en el Marco Geoestadístico Nacional 2017. Diseño y edición cartográfica: Celia López Miguel.

Los municipios con las peores condiciones de vivienda son Ocuilco, Totolapan, Tlalnepantla, Tetela del Volcán, Temoac, Tepalcingo y Miacatlán. La condición urbana o rural predominante en los municipios tiene mucho que ver con la calidad de la vivienda existente.

CONCLUSIONES

La necesaria simultaneidad en el cumplimiento del derecho a la vivienda y a la habitabilidad urbana adecuadas.

Después del fracaso sectorial y urbano de las políticas de vivienda en América Latina, al igual que en otras regiones del mundo, las reflexiones colectivas que se han venido realizando los últimos años dejan como resultado una lección primordial: el derecho a la vivienda adecuada no se ha cumplido, queda mucho por hacerse; y de eso por hacer, es claro que está la superposición de la escala del barrio y de la ciudad, a los programas y acciones de vivienda. Así, al mismo tiempo que se trabaje por el cumplimiento del derecho a la vivienda, se deben garantizar condiciones adecuadas del área de emplazamiento de los desarrollos habitacionales.

En otros términos, no basta con atender el déficit o rezago habitacional, sino que se requiere también garantizar el acceso a los servicios y equipamiento urbano necesarios, junto con la accesibilidad territorial en términos de ubicación y medios de transporte. La habitabilidad es urbano-habitacional e incluye criterios de cantidad, calidad y acceso.

Con base en lo desarrollado a lo largo del texto, este enfoque urbano habitacional es una forma práctica de avanzar en la construcción de las ciudades que, en términos de la Nueva Agenda Urbana de ONU-Habitat, estarían más próximas de lo que actualmente están a ser ciudades “habitables”, “ordenadas”, “compactas”, “inclusivas”, y encaminadas a lo “sostenible”. En tanto que el concepto de derecho a la ciudad en su sentido original es utópico y por consiguiente los organismos internacionales son reacios a su incorporación en sus programas de trabajo y metas, este otro enfoque constituye por sí mismo un avance notable en relación con el enfoque de vivienda adecuada solamente.

A nivel internacional se reseñó el caso del trabajo del MINVU en Chile, que avanza en esa dirección, y constituye por lo tanto una experiencia en la cual inspirarse. Por otra parte, se mostró, asimismo, que en consideración a que el indicador de rezago habitacional en México demuestra que el principal problema de la vivienda como ente individual es su calidad, se realizó un ejercicio de medición de la calidad de la vivienda por entidad federativa, en el cual se muestran los aspectos por mejorar. Con base en los resultados, se identificó que es prioritario mejorar las condiciones hidrosanitarias de las viviendas del país, junto con la ampliación de sus espacios.

Esa misma medición, realizada con los municipios del estado de Morelos tuvo similares resultados: la disponibilidad o no de agua entubada dentro de la vivienda, la disposición de servicio sanitario con taza de baño exclusiva, y la conexión al drenaje, son las variables que hacen la diferencia entre la vivienda de buena o mala calidad en esa entidad.

Por cuanto al déficit de equipamiento urbano y de un transporte público eficiente, Morelos ejemplifica dicho problema como un asunto ampliamente extendido a nivel nacional, amplificado a partir de la proliferación de conjuntos urbanos de vivienda de interés social en las periferias de los municipios metropolitanos de Cuernavaca y Cuautla durante lo que va del presente siglo. Estos desarrollos habitacionales fueron erigidos sin el acompañamiento de todos los demás elementos que constituyen la ciudad. La situación de la vivienda en esta entidad, en consecuencia, permite reiterar lo importante que es planificar la edificación de la vivienda en el marco de su entorno inmediato y como parte de toda la ciudad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguado, E., y Hernández, F. (1997). Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades. *Estudios Agrarios*, 8.
- Alcalá, L. (2007). Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina. *Revista INVI*, 22(59), 35-68.
- Alejo, J. (1962). El problema de la vivienda en México. *Revista Comercio Exterior*, XII(7), 418-420.

- Auditoría Superior de la Federación. (2012). *Evaluación número 1164 "Política pública de vivienda"*. Cámara de Diputados, México. <https://fddocuments.ec/document/evaluacion-numero-1164-politica-publica-de-vivienda-2016-05-22-la-ley-de-vivienda.html?page=1>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Vivienda, ¿qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0001594>
- Cal y Mayor, R. (1965). La vivienda en México. *Revista Comercio Exterior*, xv(4), 287-290.
- Carmona, F. (1958). El problema de la vivienda en México. *Investigación Económica*, 18(69), 79-101.
- Carrión, F. (2016, 14 de noviembre). La "agenda oculta" de Habitat III en Quito. *El País*. https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html
- Centro Eure-Infonavit. (2015). *Propuesta de indicadores para el índice de deterioro habitacional y calidad residencial*. Centro Eure. <https://www.centroeure.org.mx/biblioteca/>
- Centro Mario Molina. (2012). *Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México*. http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2012/09/14.-Evaluaci%C3%B3nSustentabilidadViviendaM%C3%A9xico_fn.pdf
- Cilento, A. (2018). *Sobre el fracaso de la construcción masiva de viviendas completas*. http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/ago18/2/art_sobre-fracaso-construccion%20masiva-viviendas-completas.pdf
- Comisión Nacional de Vivienda. (2008). *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: hacia un desarrollo habitacional sustentable*. Comisión Nacional de Vivienda.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. (1982). *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; Siglo XXI.
- Espinoza, A., y Gómez, G. (2010). Hacia una concepción socio-física de la habitabilidad: espacialidad, sustentabilidad y sociedad. *Palapa*, v(10), 59-69. <https://www.redalyc.org/pdf/948/94820714006.pdf>

- Esquivel, M. T. (2006). Política habitacional y calidad de vida. Impacto de los nuevos desarrollos habitacionales de la vivienda en México: construyendo análisis y propuestas. En *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas* (pp. 83-104). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- González, R. (1984). La vivienda, un desafío atroz. *Revista Comercio Exterior*, 34 (5, 7-8).
- Habitat International Coalition. (2005). *Carta mundial por el derecho a la ciudad*. <http://hic-gs.org/document.php?pid=5785>
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, 53, 23-39.
- Landázuri, A., y Mercado, S. (2004). Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. *Medio ambiente y comportamiento humano*, 5(2), 89-113.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Península.
- Mathivet, Ch. (2009). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear otra ciudad posible. En A. Sungrayes y Ch. Mathivet (Eds.), *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (pp. 23-28). Habitat International Coalition.
- Mercado, S., y González, J. (1991). *Evaluación psicosocial de la vivienda*. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Mercado, S., Ortega, P., Estrada, C., y Luna, M. (1994). *Factores psicológicos y ambientales de la habitabilidad de la vivienda*. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos. (2009). *Déficit urbano habitacional. Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*. MINVU; CEHU.
- Olivera, G. (2001). Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992. *Eure*, XXVII(81), 61-84.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). *México: transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda*. OCDE.
- Palomino, B., y López, G. (1999). Reflexiones sobre la calidad de vida y el desarrollo. *Región y Sociedad*, XI(17), 171-185.

- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. ONU-Habitat.
- Rodríguez, A., y Sungrayes, A. (2017). La nueva agenda urbana: un pensamiento mágico. *Vivienda y Ciudad*, 4, 185-201.
- Rojas, E. (2016). Housing policies and urban development: Lessons from the Latin American experience 1960-2010. En G. McCarthy, G. K. Ingram y S. A. Moody (Eds.), *Land and the city* (pp. 301-356). Lincoln Institute of Land Policy.
- Salomón, A. (2000). La vivienda en México: una historia en construcción. *Comercio Exterior*, 50(10), 874-878.
- Schteingart, M., y Patiño, L. (2006). El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales. En R. Coulomb y M. Schteingart (Coords.), *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*. Miguel Ángel Porrúa; Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco; Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (1978). *Programa Nacional de Vivienda 1978*. SAHOP.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. (1980). *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. SPP.
- Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: Gentrification as global urban strategy. *Antipode*, 34(3), 434-457.
- Sociedad Hipotecaria Federal. (2012). *Rezago habitacional en México 2012-2013*. SHF.
- Sparkman, D., y Sturzenegger, G. (2018). *The need for a sanitation revolution in LAC. Conclusions from World Water Week*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wigle, J., y Zárata, L. (2010). Mexico City creates charter for the right to the city. *Planners Network*, 14. <https://www.plannersnetwork.org/2010/07/mexico-city-creates-charter-for-the-right-to-the-city/>
- Ziccardi, A. (2015). Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. *Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5200>

4

Reflexiones para la obtención de información básica para la gestión y planeación metropolitana y territorial: aciertos y dificultades

Blanca Rebeca Ramírez Velázquez

Departamento de Teoría y Análisis, UAM-Xochimilco

Como parte de la necesidad que existe de analizar, evaluar y discutir sobre las transformaciones territoriales, económicas y sociales que presenta el estado de Morelos en la actualidad, los investigadores del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, radicado en esta entidad, organizaron en abril de 2019 un coloquio para analizar las transformaciones territoriales que se han manifestado en el estado; el propósito era evaluar los tendencias contemporáneas que permitan dar soluciones a las problemáticas centrales a partir de la organización y planificación territorial.

La segunda de las mesas, realizada el 26 del citado mes, centró su atención en la Gestión Metropolitana y en la Planeación Urbana y Territorial. Recibí una amable invitación para ser comentarista de tres conferencias que fueron ampliamente desarrolladas por especialistas del centro, estudiosos de los temas regionales y territoriales que centraron su atención en las materias siguientes:

- La dinámica demográfica en el estado de Morelos: migración y urbanización
- Tendencias y retos de la urbanización y la metropolización en el estado de Morelos
- Desafíos socioeconómicos del proceso urbano en el estado de Morelos, centrandó la atención en la pobreza

El objetivo fundamental de las presentaciones se orientó a discutir algunos elementos que caracterizan la situación urbana y regional del estado con el fin de hacer un diagnóstico que permitirá valorar, a partir de las investigaciones realizadas, las condiciones actuales en las que se lleva a cabo tanto el proceso de metropolización de Morelos, como también las condiciones en las que el desarrollo urbano ha sido gestionado por diferentes instancias gubernamentales. En la medida en que los comentarios se hicieron sobre las presentaciones realizadas en el momento, y como el objetivo fundamental era adelantar algunas reflexiones que sirvieran para orientar y definir ciertos elementos que permitan organizar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de Morelos, mis comentarios se centraron en la valoración de los elementos de diagnóstico que caracterizan los procesos actuales del estado, y en la pertinencia que estos tienen para hacer propuestas para la transformación de la entidad a futuro.

La riqueza de la información fue sin duda valiosa y mientras organizaba mis reflexiones para la discusión, me hice dos preguntas cruciales para el desarrollo de la planeación actual en Morelos y, en general, en el país: ¿cómo podemos contender de la mejor manera con el conocimiento de procesos reales que es preciso organizar y planear cuando las fuentes de información que tenemos para estudiarlas refieren a datos que tienen, cuando menos, siete años de antigüedad o más?, ¿la generalidad de la información nos permite adentrarnos en particularidades que se requieren para la organización del territorio?

Al hacerme estas preguntas, parecería que pongo en duda la importancia y la validez que tiene la documentación actual para responder a una necesidad imperiosa de contar con información cuantitativa que pueda documentar los procesos. Sin embargo, la reflexión es mucho más compleja y para responder a la pregunta anterior se requiere entrecruzar al menos reflexiones de temas que inciden en las investigaciones territoriales en la actualidad, que nos llevan a desarrollarlos a partir de tres preguntas que han orientado las reflexiones de este texto: primero, ¿a qué datos podemos acceder para hacer nuestros diagnósticos de análisis territorial y de planeación y organización del territorio?; segundo, ¿en qué tipo de territorio nos adentramos a estudiarlo y organizarlo?, y tercero, ¿cómo entendemos el desarrollo regional y urbano de un territorio?

LOS DATOS PARA EL DIAGNÓSTICO

Para empezar, es preciso identificar qué se entiende por diagnóstico territorial para ubicar la discusión en ese contexto. De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, el concepto *diagnóstico* proviene de la biología y la medicina que se define como “el arte o acto de reconocer la naturaleza de una enfermedad mediante la observación de síntomas y signos”. A la definición anterior se agrega la de la acción de *diagnosticar*, que es “recoger y analizar datos para evaluar problemas de diversa naturaleza”, pero a la vez puede significar la de *diagnosis*, es decir, “la descripción de las características diferenciales de una especie o género” (2001, p. 815).

Si a las definiciones de diagnosticar, es decir, reconocer problemas o a la descripción de características diferenciales se les añade la connotación de territorial, a pesar de sus concepciones diferenciales (Ramírez y López Levi, 2015), se puede aceptar que un diagnóstico del territorio consiste en el reconocimiento de la naturaleza de las condicionantes que lo definen y lo caracterizan; pero, al mismo tiempo, la identificación de los problemas que tienen para su óptimo desarrollo.

Lamentablemente las exposiciones sobre el diagnóstico de la planeación no se presentaron en la mesa, pero sí se manifestó la opinión de que este ya se había realizado en gobiernos anteriores y que ya precisaban la definición de los problemas y sus soluciones.

Sobre Morelos, se puede aceptar que se han realizado diversos diagnósticos en diferentes momentos de su evolución política y en sectores importantes para la caracterización de su territorio. En realidad se dice poco de quién los hizo, cuándo y para qué se realizaron y el contexto en el que fueron aprobados; esto marca condiciones específicas que es necesario hacer evidentes, para reconocer que estos diagnósticos no son estáticos ni neutros, al igual que el territorio; además, pocas veces se actualizan, y por ello, ni se dice el contexto político en el cual se desarrollaron ni los objetivos concretos que se perseguían al emitirlos. Al desconocer estos puntos y agregando la dinámica que tienen los cambios y transformaciones sociales y territoriales, tanto los planes como los diagnósticos que los sustentan se hacen obsoletos muy rápidamente, ya que la realidad evoluciona constantemente y requiere renovarse en diferentes momentos.

Si aceptamos que los diagnósticos tienen que ser cambiantes, es preciso reconocer también que los datos con los cuales contendemos para hacerlos deberían de contar con mecanismos de modificación y actualización ágiles que permitieran mantener también los procesos del territorio en constante movimiento. ¿Cuáles son nuestras fuentes de información y cómo las estamos usando? El Censo Nacional de Población y Vivienda es nuestra principal fuente de información cuantitativa y, sin duda, un instrumento fundamental y útil para realizar los diagnósticos; sin embargo, se realiza cada diez años y, en ocasiones, algunas de sus partes tienen un sondeo que permite evidenciar tendencias cada cinco años. Me pregunto si es un periodo pertinente para realizar los diagnósticos o ¿cuál sería el más adecuado para proporcionar los datos que permiten ver las tendencias de transformación de agentes y procesos?

A esto hay que agregar que el mismo instrumento se usa para analizar procesos que tienen connotaciones y caracterizaciones diversas, y en ocasiones hasta contradictorias. Por ejemplo, el mismo censo y sus datos sirven para documentar el proceso de migración y el de movilidad al mismo tiempo que se usan para el de metropolización y la urbanización a pesar de que requieren acercamientos precisos y diversos para entenderlos en su verdadera dimensión. En los trabajos presentados, el tema de movilidad parecería ser igual al de migración, cuando en ocasiones refieren a manifestaciones territoriales diferentes (Ramírez, 2015); a eso, hay que agregar que con la misma información se trabajan diferentes tipos de migración que fueron caracterizadas como acumulada e interestatal, la reciente y la de tránsito, referida a los migrantes centroamericanos que pasan hacia Estados Unidos de Norteamérica, todas ellas con características diversas que ocasionalmente solo puede ser cuantificadas en el censo sin adentrarse en procesos y distintas singularidades, que son importantes para analizar dicha distinción.

De igual manera, con la misma fuente de información y los mismos datos se han calificado procesos que deberían contar con fuentes de información más adecuadas para ser documentados, o bien con otros instrumentos de investigación que complementen la cualitativa y den cuenta de sus dimensiones reales como la de movilidad residencial, que tiene una connotación específica dentro de lo urbano y se han caracterizado de forma distinta a la movilidad intrametropolitana o a la pendular intermetropolitana que, en el caso de Morelos, tiene dos direcciones

claras: la existente con la Zona Metropolitana del Valle de México documentada por Ramírez (2015); y la que se tiene con Cuautla que, siendo más cercana, carece de estudios que la profundicen y particularicen. A las formas de movilidad anteriores, es necesario agregar la que se da los fines de semana relacionada con segundas residencias o bien con el turismo cuyos patrones específicos es necesario cualificar más que cuantificar, como se puede hacer con el censo. Entonces, para este tema, se usa una misma fuente para documentar ocho formas diferentes que si bien se sabe de su particularidad, poco se puede profundizar a través de este instrumento.

Tomando el mismo tema de la movilidad, otra fuente que hace el intento por cuantificarla es la Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México que no tiene una periodicidad tan clara como la del censo y solo documenta de dónde salen y a dónde llegan las personas, sin dar cuenta de los procesos que originan esos movimientos y toma como centro del movimiento al transporte y no al agente (Ramírez, 2015).

Sobre el tema de la urbanización, si bien el censo proporciona información que permite analizar el crecimiento demográfico y el de la vivienda, poco ahonda en las diferencias del poblamiento o de las diferentes urbanizaciones que se tienen por sectores sociales y de otros temas como el de la regularización o irregularidad de su crecimiento, ya que es uno de los estados en donde el crecimiento en algunas ciudades como Cuernavaca y Cuautla, se ha desarrollado en terrenos ejidales y comunales. Además, no se dimensiona la magnitud de la irregularidad de dicho crecimiento en todo el estado, a pesar de que ocupa el segundo lugar a nivel nacional con crecimiento irregular después de Oaxaca, ni de los procedimientos que se han dado para regularizar lo que ya se haya ordenado en estas condiciones. Muchas zonas de Cuernavaca siguen teniendo caracterización ejidal, cuando de hecho están inmersas en la mancha urbana desde hace más de 30 años, Tlaltemango por ejemplo, pero siguen reproduciendo tradiciones rurales y dando una connotación rural a transformaciones urbanas que ahora lo caracterizan.

Algunos temas que el uso exclusivo del censo no nos permite evidenciar son: el crecimiento desordenado que tienen las ciudades morelenses, la organización caótica, o mejor dicho, la desorganización del transporte y la manera como se han reorientado los servicios en la actualidad, en donde a la especialización de

las ciudades en el sector de servicios, a partir de la histórica tendencia de contar con segundas residencias de fin de semana o del turismo, la terciarización de las ciudades ha dado una particular orientación hacia servicios médicos que han proliferado en algunas centralidades de Cuernavaca como muestran algunos trabajos (Ramírez y Filipe, 2017).

Con otros datos oficiales como los del Coneval se miden procesos como la pobreza a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de ciertos grupos y agentes. Aquí nuevamente surge la pregunta: ¿esta es la fuente única y las categorías que permiten documentarla? Asimismo, es necesario manifestar que desigualdad y pobreza no son lo mismo, y si ¿esto refiere directamente a una posibilidad de valorar la calidad de vida de las personas? Si bien es importante saber que Morelos tiene el 10º lugar en incidencia de pobreza en el país, con un índice mayor al nacional, parece que esta manera de deducir categorías de análisis a partir de fuentes de información tan agregadas impide profundizar en las condicionantes que podrían aportar elementos para medir realmente la pobreza, que no es lo mismo que desigualdad ni calidad de vida.

A lo anterior habría que agregar, para categorizar la pobreza, la escasez de empleo formal en el estado, los mercados laborales diferenciados y deprimidos que existen, las connotaciones que adoptan los pobres urbanos y la segregación social que existe al interior de la localización de la vivienda y los servicios en el estado. Si adoptamos la visión de los servicios y si observamos la especialización médica que se está dando en Cuernavaca, habría que preguntar ¿qué tipo de servicios médicos se están ofreciendo, dónde y para quiénes?, entre otras que contribuirían a dar luz al desarrollo urbano que se está dando en la ciudad.

Con estos comentarios generales, no se está queriendo afirmar que el censo u otras fuentes de información carecen de validez para la organización de diagnósticos que permitan identificar dónde están los problemas que enfrenta el estado ni los lugares pertinentes para hacer una intervención de mejora en su desarrollo. Lo que argumentamos es que es necesario que haya otras fuentes de información que permitan categorizar los procesos y manifestar sus diferencias con otras formas de acercamiento a la realidad, así como generar información importante que documente procesos actuales que todavía no han sido, y posiblemente no serán reconocidos en los documentos generales de obtención de información.

Se identifican procesos, pero no hay manera de documentarlos con datos oficiales ni hay acercamientos que lo permitan, estos últimos no se reconocen por no ser oficiales. Será conveniente llamar la atención de los organismos oficiales y de los agentes gubernamentales para que se acepten otras formas de adentrarse a los procesos que dan cuenta de ellos y de los cuales los investigadores interesados en reconocerlos, proporcionan evidencias fácticas válidas de lo que está pasando; esto proporcionaría luces más potentes sobre lo que está sucediendo en la realidad social y territorial de nuestro estado y país. En suma, permitirían diagnósticos más certeros y flexibles que pudieran adecuarse rápidamente a los cambios que sufren y que el censo no documenta y que puedan ser actualizados constantemente para contar con instrumentos más precisos para la realización de una planeación más adecuada a la resolución de los problemas de la entidad.

EL TERRITORIO PARA LA GESTIÓN Y LA PLANEACIÓN

Ante esta manera poco flexible y parcial con la que estudiamos los territorios, nos preguntamos ¿con qué tipo de territorio nos adentramos a analizarlo y organizarlo? Esta es sin duda una discusión muy amplia y polémica, pues hemos encontrado que existen diferentes acercamientos a la categoría de territorio, y aún más a la de espacio que le contiene (Ramírez y López Levi, 2015).

Por muchos años, con la tradición heredada de la modernidad, nos enfrentábamos a espacios fijos que no cambiaban, contenedores solo de elementos y personas dentro de ámbitos limitados y estáticos en donde solo circulaban en su interior algunos elementos que lo conformaban. La diferencia se reconocía a partir de la identificación de unas regiones con otras, bajo el supuesto de que todo lo que se encontraba al interior de un territorio o región era homogéneo y poco cambiaba con el tiempo.

La visión política del territorio es una de las más reconocidas o usadas a partir de la identificación del municipio como la entidad de menor tamaño con la cual se hace el análisis y la planeación. Si ligamos esta concepción con la definición territorial del censo de los territorios nacionales, se percibe que es el municipio la dimensión de menor escala con la cual podemos conocer procesos y agentes en

el territorio. Otras, como la colonia, el barrio, difícilmente encuentran cabida en la cuantificación de los datos que la componen, o bien, si lo hacen se encuentran contradicciones fuertes entre lo que se encuentra en la información oficial con la que cuentan los agentes gubernamentales que contienden con la transformación diaria de estos territorios.

Si estas características del territorio y los problemas que se derivan de los datos con los cuales se miden los traspasamos a las zonas metropolitanas, nos encontramos con que el único proceso de cambio aceptado es el del crecimiento, fundamentalmente demográfico, y es a través de este que se analizan las transformaciones de ciudades y metrópolis. Acceder y reconocer las diferencias metropolitanas, aparte de las demográficas, es sin duda un reto que sale de los análisis de los círculos concéntricos de crecimiento alrededor de la centralidad, que siempre es la histórica y a la cual se subordina la aparición de los bordes metropolitanos que parece no tener especificidad propia sino es a partir de la centralidad que tiene.

Con esta fragmentación de la realidad centrada casi exclusivamente en la dimensión demográfica, se eliminan de los estudios urbanos y territoriales, procesos que solo podemos ver aparentialmente, pero en los cuales poco profundizamos. Aunado a esto, identificamos procesos aislados que aparentemente tienen poca relación entre ellos, pero asumimos que existen por el hecho de estar simultáneamente localizados en un mismo espacio. Pasar de los espacios de contigüidad a espacios relacionales requiere de un dominio teórico y metodológico que solo se encuentra cuando abrimos los ojos a una dimensión mucho más compleja e integral de vinculaciones, (co)existencias y (co)presencias que se unen a partir de compartir visiones o excluirlas, pero reconociéndolas.

En suma, contender con el análisis de espacios dinámicos y en continuo proceso de transformación parecería poco usual en los diagnósticos del desarrollo urbano y metropolitano, haciendo, como se mencionó, valoraciones parciales y fragmentadas de la realidad que caracteriza la transformación urbana en la actualidad. Esta dificultad tiene una doble dimensión: por un lado, el concepto de espacio fijo con que contendemos todavía y las metodologías poco apropiadas para analizar sus cambios; por otro, las fuentes de información que no valoran la transformación, sino el dato duro de lo que es y no de su movimiento, impiden el acceso a formas más dinámicas de estudio del espacio que se adecúen a la de los procesos actuales.

¿QUÉ TIPO DE PLANEACIÓN PARA QUÉ DESARROLLO?

Con una visión estática, homogénea y fija del territorio, a partir de reconocer solo una parte de la información que documenta sus procesos, contendemos con propuestas de desarrollo territorial fragmentado y, por lo tanto, con instrumentos y formas de organización territorial que no contienen con una visión integral de la planeación y del desarrollo. En esta concepción se dejan fuera muchos temas que son cruciales para valorar la transformación y el cambio, como son las actividades tradicionales que tenemos; pero también, y lo más importante, a una buena parte de los agentes que todavía las desarrollan y quieren seguir viviendo de ellas.

Centrarse exclusivamente en las actividades más importantes en la actualidad, deja fuera de la planeación la agricultura en su conjunto y la campesina en particular; parece que si la industria ya no es el eje dinámico de economía, habría que dejarla en un segundo plano y centrarse ahora en los servicios como estrategia fundamental del cambio (Ramírez, 2007, pp. 123-137). Esta fragmentación y falta de visión integral de la planeación de actividades diversas nos ha llevado a argumentar que pone a los territorios en estado vulnerable, pues quedan excluidos de la visión estratégica del desarrollo neoliberal y pierden sus posibilidades de responder a contingencias y eventualidades que las crisis pueden presentarles (Ramírez, 2012, pp. 231-250).

En ese sentido, muchos de los temas que se ven aisladamente deben ser planeados histórica e integralmente como alternativas para propiciar el desarrollo en la entidad. Así, volver los ojos a los servicios turísticos que han sido nuestro fuerte históricamente, en conjunto con otras actividades en sus dimensiones actuales, por ejemplo, la agrícola y la industrial, como estrategias que permitan contrarrestar la falta de empleo y la precarización que, sin duda, se dan en el estado. A su vez, hay que ver la movilidad en función de la activación de mercados laborales y del desarrollo de un transporte digno que la favorezca y la impulse.

Mucho se ha discutido en torno a cómo vincular los temas urbanos, cómo analizarlos aisladamente para profundizar en ellos y ligarlos con problemas y experiencias de gestión en contextos específicos: *Repensar la Metrópolis I* y *II*, coordinados por Eibenschutz y Ramírez, son un ejemplo que puede ayudar a abordar la gestión de manera más integral (Eibenschutz y Ramírez, 2015). Para analizar

los procesos y las teorías urbanas en América Latina están los dos volúmenes de *Teorías Urbanas Latinoamericanas*, compilados por Pradilla y Ramírez (2013), desde donde se pueden examinar procesos recientes para ejemplificar situaciones particulares.

Con estudios específicos basados en informaciones más detalladas que se producen desde la academia, en algunas ocasiones en conjunción con el sector público, se pueden identificar soluciones que permitan redistribuir el salario y el empleo; densificar y regenerar las ciudades, respondiendo al cómo y para quiénes; integrar de manera más eficiente el empleo, la vivienda y el transporte para organizar y gestionar la movilidad; buscar estrategias que permitan el rescate de haciendas e iglesias para el desarrollo de un turismo basado en los valores y las potencialidades locales y que son, sin duda, zonas de relevancia para el desarrollo integral de Morelos.

REFLEXIONES FINALES

Hacer propuestas de estudios de vinculación entre academia y sector público que incidan en transformaciones reales de la organización del territorio no es un deseo banal sustentado en una utopía que no tiene forma de materializarse. Experiencias de gestión y reorganización de procesos que se han desarrollado en otros países a partir de los agentes que los ejecutan, muestran que es posible revertir procesos y organizarlos. Me permito nombrar algunos de los que he tenido oportunidad de aprender:

Las escuelas primarias públicas en Londres tienen la obligación de aceptar a los estudiantes que viven a 2 km a la redonda. Con ello, la movilidad hacia la escuela de los niños se puede hacer fácilmente a pie o en transporte muy cercano que no implica el trasladarse a grandes distancias. En caso de que la escuela no tenga cupo, es obligación del Estado darles el transporte escolar a la escuela más cercana a su domicilio, subsidiando así el gasto del traslado. De acuerdo con los ingresos, se puede solicitar el apoyo para cubrir el almuerzo de la es-

cuela, que costaba 1.50 libras por día. En caso de no poder pagarlo, la escuela otorgaba el subsidio para que los niños accedieran al beneficio sin importar que fueran británicos de cualquier región o inmigrados legales o ilegales. Con esto, se resolvían dos problemas cruciales para el desarrollo de la ciudad: la movilidad a la escuela disminuyendo el tráfico y el subsidio a agentes de bajos recursos con el apoyo a los escolares.

Para evitar una mayor concentración de la población en zonas urbanas a expensas de las rurales, en Frankfurt, Alemania, el gobierno exentaba impuestos a quienes comprobaban vivir en zonas rurales cercanas a la Zona Metropolitana de Frankfurt y vinieran a trabajar a la ciudad, moviéndose en transporte público; o sea, en el tren regional. Con ello, se ha favorecido la permanencia de grupos amplios de pobladores en el campo, la reactivación de los pueblos que rodean a la metrópoli y la actividad económica en estos lugares.

Si se ve la solución al transporte para la movilidad, es posible que el uso de vehículos que densifiquen el traslado en sentido horizontal (dobles alturas) en contraposición con la densificación horizontal (que integra vehículos a lo largo que requieren de espacios más amplios para circular), puede contribuir a traslados más eficientes. Con ello se densifica el transporte en altura y no en cantidad de vehículos, evitando que la ampliación de los carriles y la amplitud de las calles sea la única solución para el problema del transporte. Se puede hacer densificación sin que se requiera espacio para ampliar los carriles de circulación del transporte público. Este puede utilizar nueva tecnología sustentable que use menos gasolina y, por ende, contamine menos. Esta y muchas de las soluciones que pueden reestructurar la movilidad no deben ser puestas en manos de los concesionarios o del sector privado.

Muchos otros ejemplos se podrían exponer y proponer para resolver los problemas de Morelos; sin embargo, la copia de lo que se ha hecho en otros lados no es lo que permitirá la organización y la planeación del territorio del estado. Será la asertividad de nuestros diagnósticos y la creatividad de nuestras propuestas conjuntas, las que puedan contribuir a generar una planificación más ordenada y un desarrollo territorial más integral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Eibenschutz, R., y Ramírez, B. R. (2015). *Repensar la metrópolis* I y II. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Pradilla Cobos, E. y Ramírez, B. R. (Comps.). (2013). *Teorías sobre la ciudad en América Latina* I, II. Universidad Autónoma Metropolitana; Sitesa.
- Ramírez, B. R. (2007). Escalas territoriales y agentes diferenciales en la integración de políticas de desarrollo. En Calva, J. L. (Coord.), *Agenda para el desarrollo*. Vol. 13, *Políticas de desarrollo regional* (pp. 123-137). Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez, B. R. (2012). La vulnerabilidad territorial del neoliberalismo mexicano. En J. L. Calva (Coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo*, tomo 13: *Desarrollo regional y urbano* (pp. 231-250). Juan Pablos.
- Ramírez, B. R. (Coord.). (2015). *Debates y estudios de la movilidad laboral en la región Centro del país: alcances y dimensiones desde México*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Ramírez, B. R., y Filipe Narciso, C. (2017, 18 de septiembre). *Consumo y corredores terciarios: configuración socioterritorial de la Zona Metropolitana de Cuernavaca*. Ponencia presentada en el IV Seminario de Ciudad, Comercio y Consumo, Lisboa, Portugal.
- Ramírez, B. R., y López Levi, L. (2015). *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco; Instituto de Geografía-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Espasa Calpe.

SEGUNDA SECCIÓN
URBANIZACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN URBANA

5

El sistema de ciudades y la urbanización de Morelos en el siglo XXI

Guillermo Olivera

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es documentar la trayectoria de la urbanización y del sistema de ciudades del estado de Morelos en lo que va del siglo XXI, etapa que corresponde a la de un proceso de urbanización a escala nacional de carácter eminentemente metropolitano y que tiene como contexto el área más urbanizada del país, la región Centro (RC), y, al mismo tiempo, al sur rezagado. Esta situación, como se mostrará, innegablemente ha influido en la dinámica del crecimiento demográfico y urbano del estado de Morelos, en el intercambio intermetropolitano de población mediante la migración o la movilidad laboral con las demás áreas metropolitanas del Subsistema Urbano de la Ciudad de México (SUCM) principalmente, y en su dinamismo económico en función de una especialización productiva en bienes agrícolas, servicios de consumo inmediato asociados con actividades recreativas, y ciertas ramas de la industria manufacturera, lo que ha llevado a una situación de competencia y complementariedad entre las ciudades del SUCM.

La primera sección del capítulo se ocupa precisamente de ilustrar la posición de Morelos en el centro del país a partir de los indicadores demográficos y urbanos habituales. La segunda sección se dedica al análisis del sistema estatal de ciudades, en la que se destacan el patrón de distribución espacial de los asentamientos urbanos, su organización rango-tamaño, y la evolución de la primacía urbana de la ciudad capital, para de ahí destacar el carácter marcadamente metropolitano que ha alcanzado la urbanización del estado en el presente siglo. En

la tercera parte se aborda, a escala intrametropolitana, la evolución diferenciada de los municipios consolidados y periféricos de las dos áreas metropolitanas en la entidad. El texto concluye con unos comentarios finales.

Los datos utilizados para el trabajo provienen básicamente de los censos de población y vivienda de varias décadas, complementados con los del Sistema de Cuentas Nacionales; en ambos casos, del INEGI.

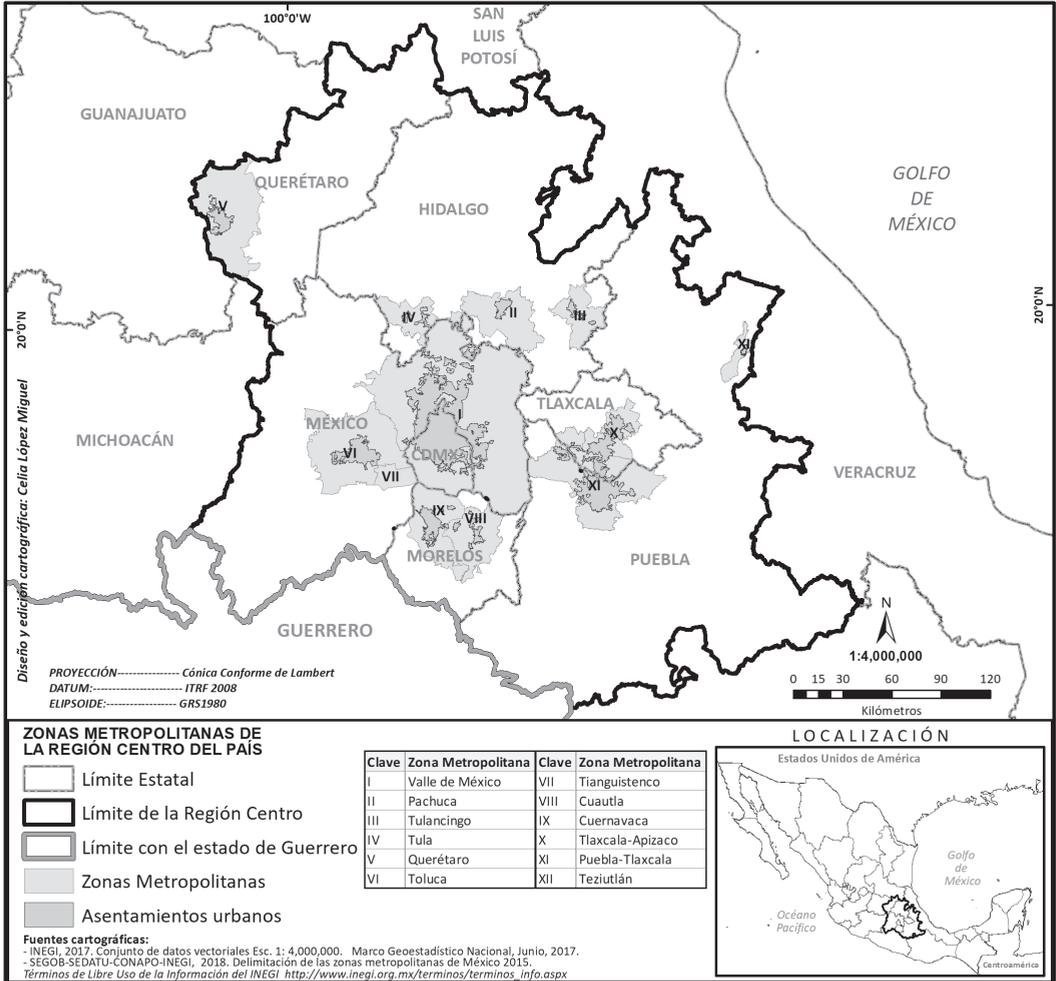
MORELOS Y SU ENTORNO REGIONAL ENTRE EL CENTRO Y SUR DEL PAÍS

El estado de Morelos forma parte de la región Centro del país, en tanto que en términos urbanos sus ciudades están integradas al Subsistema Urbano de la Ciudad de México (SUCM). La entidad es asimismo una vía de salida hacia la región Sur por su colindancia con el estado de Guerrero, una zona conocida por su histórico rezago económico y por su alto índice de pobreza. Se localiza así en una gran frontera geoeconómica: hacia el norte limita con las entidades de mayor densidad demográfica, grado de urbanización y desarrollo económico a nivel nacional (Ciudad de México y el Estado de México), y hacia el sur con la situación opuesta (mapa 1). En el caso de Puebla, las condiciones de su colindancia estatal con Morelos son parecidas a las de las dos primeras entidades: un alto grado de urbanización y desarrollo económico, si se considera la relativa cercanía de la capital poblana mediante la autopista siglo XXI que enlaza Cuautla con Atlixco.

Esta situación geográfica de Morelos y la integración de sus ciudades al SUCM han representado en todo momento oportunidades y desafíos para el crecimiento económico y desarrollo social del estado, ya que se traducen tanto en acciones de colaboración interestatal¹ e interurbana, como eventualmente en situaciones

¹ Por ejemplo, mediante la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME) del Centro de México, un organismo de coordinación política que, vía un convenio, agrupa desde agosto de 2013 a los gobiernos de Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Su objetivo es llevar a cabo la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente, de preservación y de restauración del equilibrio ecológico en la región. El programa de verificación vehicular en todas esas entidades es una de las acciones más conocidas por toda la población, por su carácter obligatorio.

Mapa 1
Morelos entre el centro y sur de México



Fuente: INEGI (2017), Conjunto de datos vectoriales, Marco Geoestadístico Nacional; Segob, Sedatu, Conapo e INEGI (2018), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015.

de riesgo e inseguridad.² Entre los datos específicos que ilustran esta situación, se describen en seguida los que corresponden a los procesos demográficos y urbanos relativos a la evolución de su sistema de ciudades y dinámica metropolitana.

a) Megaconcentración demográfica, urbana y económica regional

La urbanización y metropolización presente en el desarrollo urbano de México se asocia básicamente al proceso de concentración demográfica, económica y de infraestructuras al interior de las ciudades, así como a las dinámicas de interacción urbana entre ciudades y regiones. En el caso de Morelos, en sus ciudades se aprecian estos factores mediante el reconocimiento de las transformaciones que ha tenido el sistema de ciudades de la región Centro de México a la que pertenecen (en el capítulo 1 del presente libro se trata a detalle).

En 2020 Morelos participa con 1.6% de la población total del país, 1.7% de la población urbana total, y 1.1% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2018. La región Centro, entre tanto, concentra 33.0% de la población total, 35.6% de la población urbana y 35.5% del PIB nacional³ (cuadro 1 y gráfica 1). El grado de urbanización regional, de 84.7% en el año 2020, supera el promedio nacional (78.6%); en tanto que el de Ciudad de México (99.3%) y del Estado de México (87.4%) están por arriba del promedio de la región.⁴ En el caso de Morelos su grado de urbanización es de 81.9%, promedio bastante más alto que el del país (cuadro 2 y gráfica 2). Una consecuencia de lo señalado son la alta densidad de

² Es el caso de la presencia de grupos delictivos de los estados vecinos, cuya área de influencia ha configurado un corredor norte sur en el estado, con derivaciones a Guerrero, Estado de México y Ciudad de México.

³ De 2000 a 2018 la aportación de la región Centro al PIB total nacional avanzó de 33.5 a 35.5%. Morelos, en sentido contrario, la redujo de 1.26 a 1.13% (Datos del Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI).

⁴ En los años 2000 y 2010 se determinó el grado de urbanización con la población en localidades de 15 000 y más habitantes. Para 2020 se utilizó la población en localidades de 2 500 habitantes y más, ya que el Censo de Población proporciona la información con la diferenciación ya realizada.

Cuadro 1
Población total según estados seleccionados, 2000-2020

Año	2000		2010		2020		Densidad (hab/km ²)
Nacional	97 483 412	100.0	112 336 538	100.0	126 014 024	100.0	
Región Centro	32 936 450	33.8	37 246 889	33.2	41 551 445	33.0	417
Ciudad de México	8 605 239	8.8	8 851 080	7.9	9 209 944	7.3	6 160
Hidalgo	2 235 591	2.3	2 665 018	2.4	3 082 841	2.4	148
Estado de México	13 096 686	13.4	15 175 862	13.5	16 992 418	13.5	760
Morelos	1 555 296	1.6	1 777 227	1.6	1 971 520	1.6	404
Puebla	5 076 686	5.2	5 779 829	5.1	6 583 278	5.2	192
Querétaro	1 404 306	1.4	1 827 937	1.6	2 368 467	1.9	202
Tlaxcala	962 646	1.0	1 169 936	1.0	1 342 977	1.1	336
Guerrero	3 079 649	3.2	3 388 768	3.0	3 540 685	2.8	56

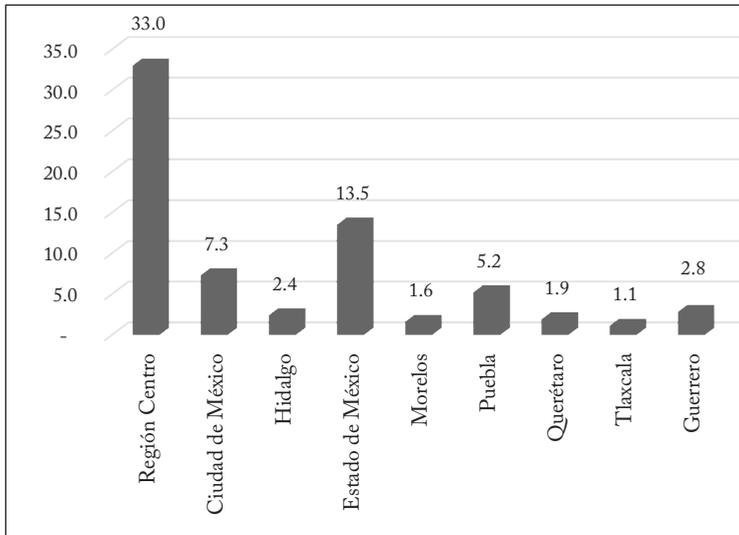
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020.

Cuadro 2
Población urbana según estados seleccionados, 2000-2020

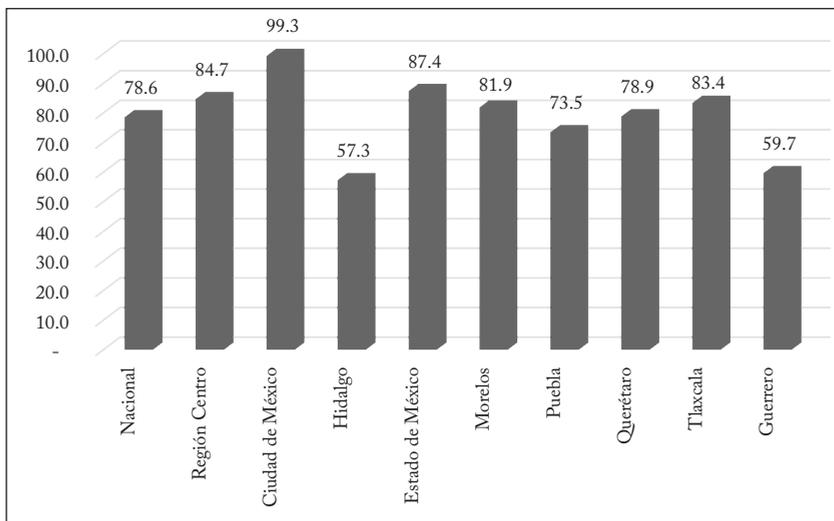
Año	2000		2010		2020		(%) de la pob. tot. nal.
Nacional	72 759 771	74.6	86 286 769	76.8	99 030 496	78.6	
Región Centro	27 491 391	83.5	30 972 610	83.2	35 207 310	84.7	35.6
Ciudad de México	8 584 919	99.8	8 810 393	99.5	9 145 632	99.3	9.2
Hidalgo	1 102 694	49.3	1 391 240	52.2	1 766 494	57.3	1.8
Estado de México	11 304 410	86.3	13 201 704	87.0	14 853 995	87.4	15.0
Morelos	1 328 722	85.4	1 490 338	83.9	1 613 757	81.9	1.6
Puebla	3 466 511	68.3	4 148 386	71.8	4 837 695	73.5	4.9
Querétaro	948 872	67.6	1 287 273	70.4	1 869 860	78.9	1.9
Tlaxcala	755 263	78.5	934 240	79.9	1 119 877	83.4	1.1
Guerrero	1 703 203	55.3	1 971 848	58.2	2 112 142	59.7	2.1

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020.

Gráfica 1
Región Centro y Guerrero: porcentaje de la población nacional, 2020



Gráfica 2
Región Centro y Guerrero: grado de urbanización, 2020



población, que para Morelos es de 404 habitantes por km², solo por debajo del Estado de México (760) y Ciudad de México (6 160).

Esta gran concentración y elevada densidad poblacional y económica, así como de equipamiento productivo e infraestructura necesarios para su sostenimiento, hacen de la región Centro la más importante productora del país, así como el principal mercado laboral y de consumo. Lo cual ha alimentado, a su vez, algunos de los principales flujos de migración interna, movilidad residencial y laboral o por otras causas a nivel nacional. Durante estos últimos veinte años, asimismo, experimentó un crecimiento explosivo de conjuntos urbanos de diferente categoría, con predominio de los de interés social que produjeron un aumento antes no visto en la expansión de las áreas urbanas de las principales ciudades.

Lo anterior representa grandes retos administrativos y políticos, dado que implica enfrentar el alto impacto de la urbanización sobre el medio natural, las necesidades crecientes de equipamiento e infraestructura, y las mejoras necesarias en el servicio de transporte público; también exige mantener una adecuada logística para el correcto flujo de las cadenas de suministros, realizar la disposición de residuos domésticos e industriales, y revertir la falta de acceso al agua potable. Se trata, en suma, de una empresa extraordinaria encaminada a lograr un desarrollo económico sustentable que reduzca la huella ecológica del poblamiento, a la vez que asegure el bienestar social.

b) Alta movilidad territorial relativa de la población

De acuerdo con los datos del Censo de Población de 2010, más de 1 300 000 personas emigraron de alguno de los municipios de la región Centro, y más de 1 033 000 llegaron a esos mismos. Es de llamar la atención que en el quinquenio 2005-2010 42% del total de emigrantes del país y 39% del total de inmigrantes salieron de, o llegaron a, esta región. No menos relevante es el dato de que 7 de cada diez inmigrantes en la rc proceden de ella misma y 6.4 de cada diez emigrantes llegaron también ahí.

Por lo que respecta a la migración hacia y desde Morelos, en el quinquenio 2015-2020 el saldo neto migratorio resultante de la población que emigró

(30 888) y la que llegó a vivir en el estado (48 518), hacia o desde la región Centro, fue de 17 630 personas a favor.⁵ De la población que abandonó la entidad al conjunto del país (66 170), de cada cien, 15 lo hicieron a Ciudad de México, 13 al Estado de México, 11 a Guerrero, 9 a Puebla y 8 a Querétaro. Mientras que de cada 100 inmigrantes del mismo conjunto (78 624), 27 llegaron de Ciudad de México, 25 de Guerrero, 18 del Estado de México, 6 de Puebla y 3 de Veracruz.⁶

En suma, los flujos de migración interna reciente de Morelos se realizan principalmente con tres entidades aledañas: Ciudad de México, Guerrero y Estado de México; de ahí, le sigue Puebla. Sus saldos son favorables en primer lugar con Ciudad de México, y en segundo lugar con Guerrero; les sigue el Estado de México y, ya con un volumen muy bajo, Puebla (gráfica 3). El censo de población del 2020 muestra que en los últimos años el intercambio demográfico de Morelos con Guerrero se equiparó con el que se tiene con la Ciudad de México, cuando los datos del censo de población de 2010 registraron una diferencia tres veces superior a favor del intercambio con Ciudad de México.⁷

Otro fenómeno poblacional importante es el desplazamiento de población del estado por motivos laborales que, aunque únicamente representaba 3.2% de la población ocupada en 2015, en términos absolutos significan más de 27 000 trabajadores en 2020 en las seis entidades que integran la región Centro, además de Morelos, o más de 29 000, si se suma lo correspondiente a Guerrero. De ellos,

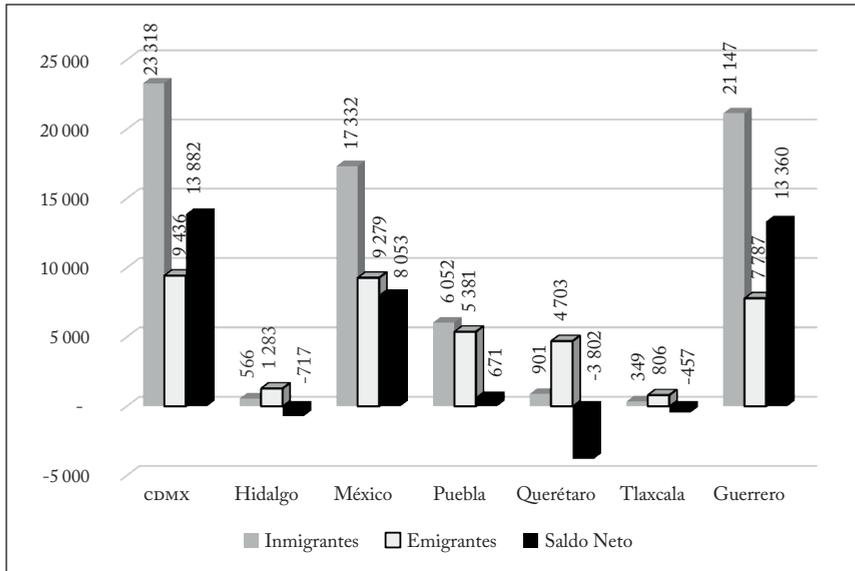
⁵ Es de llamar la atención que en el quinquenio 2005-2010 el saldo neto migratorio de Morelos con los demás estados de la región Centro fue de 33 146 personas, producto de una emigración de 45 462 y una inmigración de 78 610. Lo cual ha significado una disminución de la atracción migratoria de Morelos entre un periodo y otro, originada en la reducción de 38.2% de la inmigración, mayor al descenso de 32.0% en la emigración. El flujo poblacional con Ciudad de México fue el más afectado, ya que de un saldo neto migratorio de 28 308 personas a favor de Morelos en el quinquenio 2005-2010 se pasó a otro de 13 882 en el quinquenio 2015-2020. Esto interrumpe la tendencia de los últimos 30 años, o al menos la atenúa.

⁶ Un aspecto destacable es que casi la totalidad de los migrantes que llegan a Morelos tienen como destino las áreas urbanas. Ya desde el periodo 1970-2000, lo hacían en una proporción de 95% (véase Rodríguez, 2002, p.257).

⁷ En el quinquenio 2005-2010 el saldo neto migratorio de Morelos con Ciudad de México fue de 28 308 personas, contra 9 422 con Guerrero.

Gráfica 3

Morelos: saldo neto migratorio con estados de la región Centro y Guerrero, 2015-2020



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

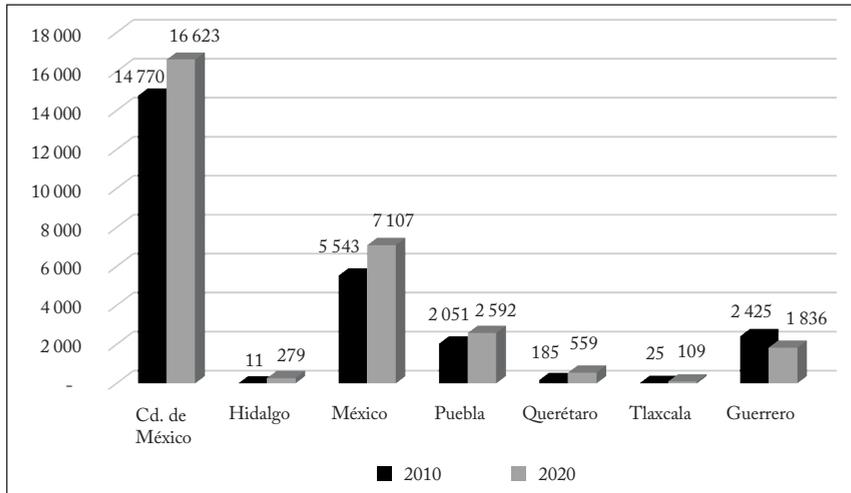
16 623 con trabajo en Ciudad de México, 7 107 en el Estado de México, 1 836 en Guerrero y 2 592 en Puebla (gráfica 4).

En el caso de la población que reside en Morelos, pero estudia fuera del estado y que sumaba 6 540 personas en el año 2015 (1.5% del total de estudiantes) en el conjunto de la región Centro y Guerrero, 3 434 lo hacían en Ciudad de México, 1 576 en Puebla y 1 312 en el Estado de México (gráfica 5). Para 2020 aumentaron a 12 554 estudiantes, de los cuales 5 841 optaron por estudiar en Puebla, 4 840 en Ciudad de México y 1 687 en el Estado de México.

c) Situación del entorno económico

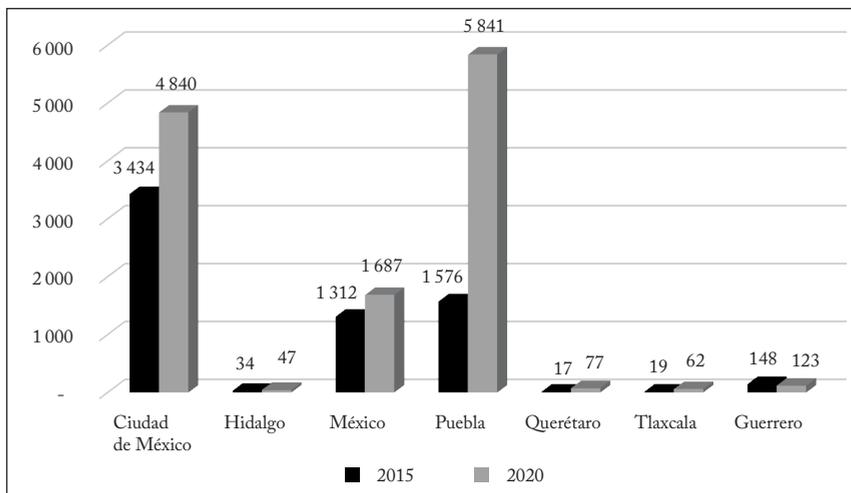
El dinamismo económico de los estados del centro del país durante casi todo el siglo XXI (2003-2019) ha sido, en conjunto, ligeramente superior al promedio

Gráfica 4
Morelos: población residente de 12 años y más que trabaja fuera de la entidad, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos de Población y Vivienda 2010 y 2020.

Gráfica 5
Morelos: población residente de 6 años y más que estudia en otra entidad, 2015-2020



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Intercensal 2015 y Censo de Población 2020.

nacional tanto antes como después de la crisis de 2009. En el caso de Morelos, sin embargo, no ha sido así, alternándose con Tlaxcala el atributo del estado más rezagado dentro de la región. En el periodo 2003-2010, por ejemplo, Morelos fue la segunda entidad con más bajo crecimiento promedio anual (1.5%),⁸ en tanto que el conjunto de la región lo hizo a un ritmo de 2.2%; el estado zapatasta fue penalizado por dos años seguidos de decrecimiento en 2008 (-1.4%) y 2009 (-2.7%), lo que no pudo ser compensado con el rebote de 6.9% en 2010. Querétaro sobresalió en esta etapa con el más alto ritmo de crecimiento (4.4%) (gráficas 6 y 7).

Para los años 2010-2019 Morelos se colocó como la entidad con menor crecimiento económico (1.6%) en la región (2.8%), por debajo de Tlaxcala (1.8%). En esta ocasión le afectó el bajo crecimiento de 2013 (1.1%) y 2014 (0.8%), pero sobre todo el decrecimiento de dos años seguidos nuevamente: 2018 (-0.5%) y 2019 (-0.6%).⁹ De nuevo Querétaro despuntó en estos años con 3.8%: el doble de crecimiento del país en su conjunto.

Morelos se ha venido rezagando en lo que va del siglo XXI en términos de crecimiento económico, empleo y salarios; por lo que, en sentido inverso, se han mantenido altos los niveles de marginación y pobreza, como lo indican los datos del Coneval (2020).¹⁰ El PIB per cápita del estado, por ejemplo, de 99 525 pesos en 2014, lo ubicaba en el lugar 23 a nivel nacional, cuyo promedio era de 136 214. Únicamente nueve estados estaban en una situación más desfavorable.

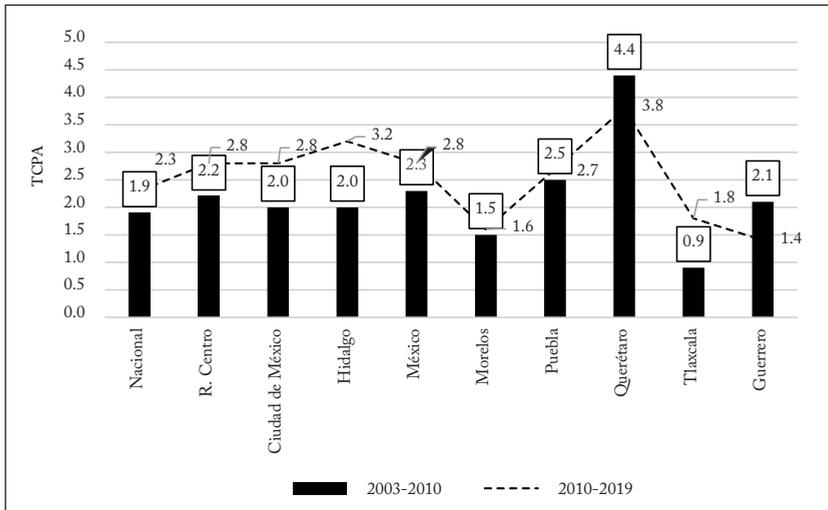
Ahora bien, tan importante como la dinámica económica regional es la complementariedad que tienen las ciudades del centro del país, ya que cada una ha

⁸ En esos años Morelos creció menos incluso que Guerrero (2.8%), que es parte de la región Sur del país, y uno de los que tiene mayor población en situación de pobreza.

⁹ Mención aparte requiere el año 2020, cuando el PIB morelense fue de -11.0%, bastante inferior al -8.3% promedio del país, aunque en un contexto de caída en la totalidad de los estados, excepto Tabasco. Esto es síntoma de un problema estructural de crecimiento en el estado, ya que durante varios años ha sido de los que menos ha crecido a nivel nacional. Tal es el caso de 2008, cuando tuvo el peor desempeño en el país; 2014, al registrar el séptimo peor crecimiento; o 2018 con el quinto registro más bajo. En 2020 fue el sexto estado más afectado por la pandemia de COVID-19.

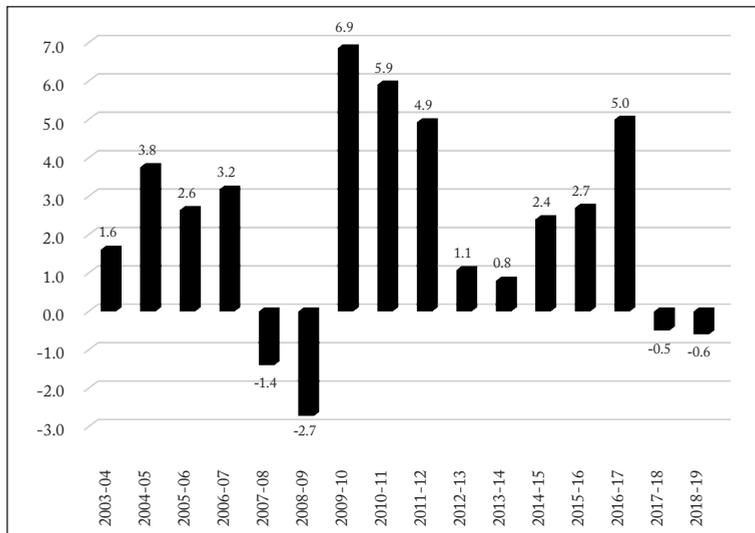
¹⁰ De acuerdo con esta fuente, el porcentaje de pobreza en Morelos es 8.9 unidades porcentuales mayor que el porcentaje nacional (41.9%) en 2020.

Gráfica 6
Producto Interno Bruto en estados seleccionados, 2003-2019



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Gráfica 7
Morelos: tasa de crecimiento promedio anual del PIB, 2003-2019



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

logrado distintas especializaciones productivas de las que se benefician mutuamente, aunque en otros casos deban también de competir. Por ejemplo, Ciudad de México, concentra los servicios al productor de alcance nacional y a partir de ahí se han ido desconcentrando algunos de ellos al resto de las zonas metropolitanas de su área de influencia, o bien algunos otros tipos de servicios, además de ciertas ramas industriales. En consecuencia, la importancia de los servicios profesionales a las empresas comenzó a aumentar a principios de este siglo en las ciudades de Puebla, Tlaxcala, Querétaro y Toluca. Estas mismas ciudades, junto con Pachuca, proveen a la capital del país de parte de los servicios al productor que requiere; mientras que Cuernavaca, Cuautla y Querétaro proporcionan servicios turísticos o para la recreación (Olivera, 2009; Zebadúa, 2006).

SISTEMA ESTATAL DE CIUDADES

Como se ha indicado, Morelos es cada vez más urbano, con base en el criterio de población que vive en localidades con más de 2500 habitantes.¹¹ Su grado de urbanización en 2020 es de 81.9%, mayor al del promedio del país (78.6%), lo que significa 1.5 millones de personas concentradas en sus dos ciudades principales.

Esta circunstancia conlleva los problemas característicos de las ciudades grandes y medianas en materia de expansión territorial desordenada, rezagos cualitativos en materia de vivienda, servicios y equipamiento urbano; insuficiencia de sus vialidades para una movilidad óptima de la población y déficit en el transporte público; así como requerimientos crecientes en materia de inversión en infraestructura social y productiva para un crecimiento económico y desarrollo humano sostenible en el largo plazo.

¹¹ A partir del Censo de Población y Vivienda 2020, el INEGI proporciona —ya calculada— la distinción entre población que habita en localidades menores de 2500 y mayores de 2500 habitantes, con lo cual se entiende que en el futuro privilegiará este criterio para referirse a las localidades urbanas de las que no lo son. Esta distinción ya existía anteriormente, pero era usual también considerar a una localidad como urbana a partir de los 15000 y más habitantes. En todo caso la diferencia en el total urbano no tiene grandes variaciones.

De las 384 ciudades identificadas en el Sistema Urbano Nacional 2012 elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el INEGI (Sedesol, Segob, Conapo e INEGI, 2012), con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, Morelos participaba con siete (1.8% del total): dos de las 59 zonas metropolitanas, una conurbación intermunicipal y cuatro centros de población o ciudades (pequeñas)¹² (cuadro 3). La delimitación de 2015 (Segob, Sedatu, Conapo, 2018) ratificó esa misma integración, con la principal diferencia de haber elevado a 74 el total de zonas metropolitanas en el país.¹³

La zona metropolitana (ZM) de Cuernavaca con poco más de 1 millón de habitantes en 2020, y la ZM de Cuautla con una población de 483 000 personas, suman 76.7% de la población total del estado, cuando en el año 2000 aportaban 70.5% y en 1990 el 67.7%. Las localidades de 15 000 a 49 999 habitantes con las que se completa el sistema estatal de ciudades según la fuente mencionada, en sentido opuesto, han reducido su aportación a la población total del estado, de casi 10% en 1990 y 8.4% en 2000, a 6.1% en 2020 (gráfica 8).

Con base en esta situación y en un análisis de la distribución de las localidades urbanas¹⁴ en Morelos, que suele incluirse en los programas estatales de

¹² En este caso la conurbación Jojutla-Tlaquiltenango está en el mismo rango de población de las ciudades pequeñas de 15 000 a 49 999 habitantes. Es preciso aclarar que desde 1981 el Gobierno del Estado de Morelos decretó la existencia de la Zona Conurbada Intermunicipal Jojutla-Zacatepec-Tlaquiltenango-Tlaltizapán y que en 1982 se decretó su correspondiente plan de ordenación; en 2003 se agregó el municipio de Puente de Ixtla. En 2014, durante la gubernatura de Graco Ramírez incluso se dio un paso más y se llevó a cabo un convenio de “Creación de la Zona Metropolitana de Jojutla”, integrada por nueve municipios, con el propósito de acceder a recursos financieros del Fondo Metropolitano. Sin embargo, las instancias nacionales solo consideran como parte del Sistema Urbano Nacional a la conurbación Jojutla-Tlaquiltenango.

¹³ En estas publicaciones el Sistema Urbano Nacional y de cada estado es determinado a partir de las localidades de 15 000 y más habitantes, aunque entre las instituciones coordinadoras todavía existe divergencia de opiniones. Eso lo demuestra la preferencia del INEGI por el umbral de 2 500 y más habitantes a partir del cual las localidades ya pueden considerarse urbanas.

¹⁴ Se hace referencia a la aplicación del índice Clark-Evans (Clark y Evans, 1954) que, aunque es un método inicialmente utilizado en ecología para determinar la distribución arbórea dentro de masas forestales y elaborar el inventario respectivo, ha sido de

Cuadro 3
Morelos: sistema urbano estatal según el Catálogo Nacional, 2012 y 2015 (*)

Año	1990	2000	2010	2020	TCPA		
	Población total				1990- 2000	2000- 2010	2010- 2020
Estado de Morelos	1 195 059	1 555 296	1 777 227	1 971 520	2.7	1.3	1.0
Zona Metropolitana de Cuernavaca	539 425	738 326	924 964	1 028 589	3.1	1.5	1.1
Zona Metropolitana de Cuautla	269 829	358 405	434 147	483 455	2.9	1.5	1.1
Subtotal	809 254	1 096 731	1 359 111	1 512 044	3.0	1.5	1.1
Conurbación							
Jojutla-Tlaquiltenango	No existía	No existía	37 201	36 119	n.d	n.d	-0.3
Axochiapan	14 367	16 262	17 508	19 085	1.2	0.7	0.9
Puente de Ixtla	17 815	20 129	21 098	20 434	1.2	0.5	-0.3
Xoxocotla	14 343	18 318	21 074	24 073	2.5	1.4	1.3
Zacatepec	21 839	21 900	21 586	21 375	0.0	-0.1	-0.1
Jojutla	20 520	20 398	-	-	-0.1	-	-
Tlaquiltenango	16 327	17 639	-	-	0.8	-	-
Santa Rosa Treinta	12 963	15 692	-	-	1.9	-	-
Subtotal 15 000 a 49 999	90 868	130 338	118 467	121 086	3.7	-1.0	0.2
10 000 a 14 999	41 673	10 965	32 978	36 888	-12.5	11.6	1.1
5 000 a 9 999	68 837	91 773	76 063	102 073	2.9	-1.9	3.0
2 500 a 4 999	98 864	103 516	81 682	74 779	0.5	-2.3	-0.9

Nota: La Zona Metropolitana de Cuernavaca está integrada en 1999 y 2000 por seis municipios: Cuernavaca, E. Zapata, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán y Xochitepec. En 2010 y 2020 se agregan Huitzilac y Tlaltizapán para completar ocho municipios. La Zona Metropolitana de Cuautla la integran en 1999 y 2000 cinco municipios: Atlalahucan, Ayala, Cuautla, Yauatepec y Yecapixtla; en 2010 y 2020 se agrega Tlayacapan para completar seis municipios.

(*) En el cuadro, el sistema de ciudades oficial comprende las localidades a partir de 15 000 y más habitantes. No obstante, se incluyeron otros tres rangos a partir de 2 500 habitantes, ya que el INEGI considera que a partir de ese límite una localidad es urbana. Asimismo, porque son los grupos que arroja el ejercicio de delimitación de las ciudades por rango-tamaño. En el anexo gráfico al final del capítulo se puede ver el total de localidades por rango-tamaño para los años censales 2000 a 2020.

(**) Axochiapan y Xoxocotla no se contabilizan en 1990 por no pertenecer aún al rango-tamaño de 15 000 a 49 000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con base en Sedesol, Conapo, INEGI (2004 y 2012). Segob, Sedatu, Conapo (2018).

desarrollo urbano, es evidente que el sistema urbano del estado ha evolucionado de un patrón de urbanización disperso en el periodo 1970-1990 (Olivera y Guadarrama, 2006) a otro disperso con propensión a la concentración (1990-2020). Este esquema es consistente y se complementa con el comportamiento de la distribución rango-tamaño de las áreas urbanas y el índice de primacía, que precisamente son favorables a las dos zonas metropolitanas del estado.

a) Distribución rango-tamaño

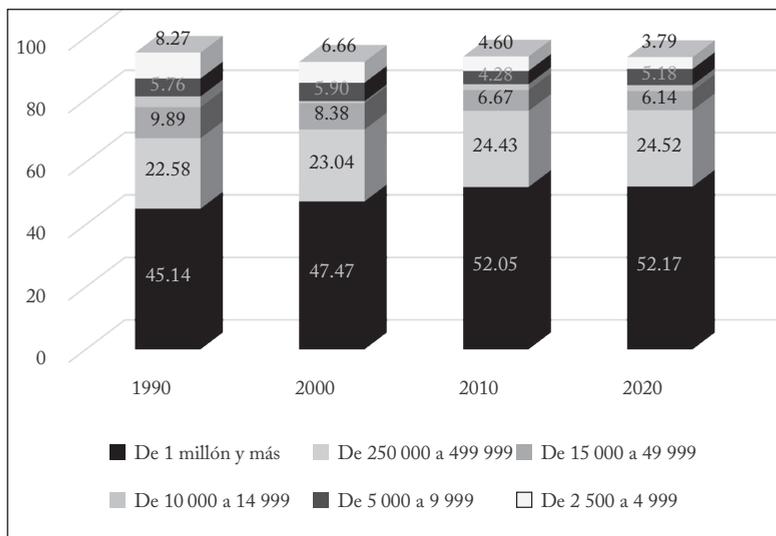
La regla rango-tamaño (Zipf, 1949) expresa la posición de una localidad en un sistema de asentamientos de acuerdo con su población total.¹⁵ Si bien su verificación empírica no ocurre al cien por ciento, sí se cumple (Berry, 1964),¹⁶ y es una forma sencilla de describir la organización jerárquica de un sistema urbano y hacer

uso corriente también por parte de las dependencias gubernamentales encargadas de la planeación urbana u ordenación del territorio como técnica de análisis, al igual que está presente en la literatura relativa al análisis de los sistemas de ciudades en diversos países (véase Racionero, 1981). Este índice muestra qué tan homogéneo ($R_n = a$ 2.15), disperso ($R_n=1$) o concentrado ($R_n=0$) es un sistema de ciudades en un territorio determinado. El índice se obtiene con la fórmula $R_n = 2 \times d \ N/S$. Donde: N es el número de localidades, S la superficie del territorio y la distancia promedio de cada asentamiento en relación con el más próximo (véase Gutiérrez, 1992). Mientras en 1970, en Morelos, el R_n fue de 0.82 que señala una tendencia a la concentración, para los años 1990, 2000, 2010 y 2020 el R_n se ha mantenido alrededor de 1.1, indicativo de aleatoriedad en la distribución de los asentamientos urbanos, con la particularidad de que dos de ellos son dominantes.

¹⁵ Para conocer el grado de ajuste de cada ciudad o localidad a la regla rango-tamaño se comparan la población total observada (P_o) de cada una con la población esperada (P_e) de acuerdo con la posición ordinal que cada localidad tiene en función de su número de habitantes, y del resultado del cociente (P_o/P_e), entre más cercano a 1.0 sea el cociente mayor es el ajuste a la regla. La P_e de las localidades en posición ordinal 2, 3, 4... n se obtiene del cociente de la población total de la localidad en posición ordinal 1 entre dos, para la localidad en posición ordinal 2, entre tres para la posición ordinal 3, y así sucesivamente hasta "n" posiciones.

¹⁶ En particular, en sistemas urbanos donde el índice de primacía es bajo, como sucede en el caso de Morelos entre sus dos ciudades principales.

Gráfica 8
Morelos: sistema de ciudades, 1990-2020 (porcentaje de la población total)



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 3.

su seguimiento (Guérin, 1995, en Devolder y Esteve, 2004).¹⁷ Por otra parte, también refleja una relación de proporcionalidad entre el tamaño de la población y la diversificación de funciones económicas de un asentamiento.

Para la representación del arreglo rango-tamaño del sistema de ciudades de Morelos se partió de la delimitación de Sedesol, Segob, Conapo e INEGI (2012) y Segob, Sedatu y Conapo (2018) que, además de las zonas metropolitanas, consideran a las localidades de 15 000 habitantes. No obstante, se complementó con las localidades de 2 500 y más habitantes en diferentes rangos hasta hacer un total de seis, y de esa manera tener una imagen más completa de la organización y dinámica de los asentamientos humanos en el estado para el periodo 2000-2020.

Dicho lo anterior, se hará referencia a la evolución de los diferentes rangos de ciudad entre el año 2000 y el 2010 y entre el 2010 y el 2020. Se hacen también algunas referencias a periodos pasados cuando así lo amerita la exposición.

¹⁷ Sobre todo, si se considera un número limitado de ciudades, ya que a medida que se incorporan todos los asentamientos de un territorio, deja de verificarse (Guérin, 1995).

SITUACIÓN Y CAMBIO EN LAS LOCALIDADES
URBANAS ENTRE 2000 Y 2010

Tanto en 2000 como en 2010 son las localidades de 15 000 y más habitantes las que configuran la parte sustantiva del sistema estatal de asentamientos, nueve en total en el primer año y siete en el segundo (cuadro 4 y mapas 2 y 3). De ellas, solo Cuernavaca y Cuautla se ajustan a la regla rango-tamaño, mientras que el resto dista mucho de ello. Por ejemplo, la conurbación Jojutla-Tlalquiltenango, tercera ciudad en orden de importancia, tenía en 2010 solo 37 000 habitantes, mil menos que lo que hubiera tenido en el año 2000 en caso de haber existido como tal en esa fecha. De acuerdo con su posición jerárquica, debiera ser una ciudad de más de cien mil habitantes.

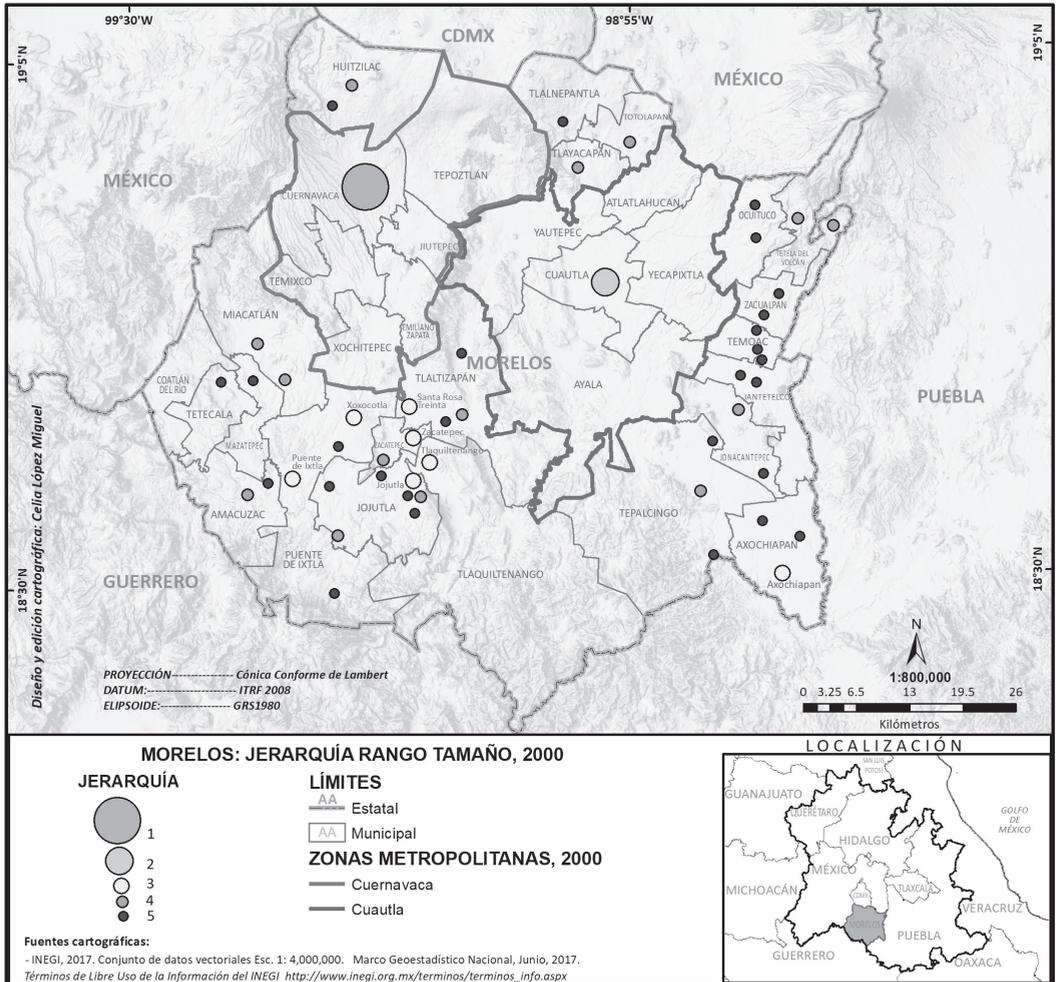
Una observación en el mismo sentido aplica para Zacatepec que en el año 2000 era la tercera localidad urbana en tamaño, pero que desde entonces se ha mantenido en 21 000 habitantes. Aunque si se retrocede a 1970, cuando aún no se conformaba la ZM de Cuernavaca y la capital estatal tenía 134 000 habitantes, Zacatepec era la segunda localidad urbana más poblada con 16 800 habitantes. Esos años, en consecuencia, configuraron un quiebre en la distribución espacial de la población y organización del territorio.

Los años 70, en efecto, fue la década en la que se manifestaron en el estado los efectos de la política nacional de industrialización, ya que en el decenio previo se produjo la instalación de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (Civac) en el municipio de Jiutepec. La importante presencia de la agroindustria azucarera en el sur de la entidad se relegó a un lugar secundario, con lo que la urbanización comenzó su vertiginoso desarrollo en la parte norte. Y aunque en el presente siglo el ritmo de urbanización es menor que durante el último tercio del siglo xx, se ha constituido una clara división norte-sur en cuanto a la dinámica y extensión de las localidades urbanas o ciudades.

Una síntesis de los cambios principales en el sistema estatal de ciudades en el decenio 2000-2010 nos permite resaltar lo siguiente (cuadro 4).

- El número total de localidades urbanas de más de 2500 habitantes disminuyó de 50 a 43.

Mapa 2
 Morelos: sistema de asentamientos humanos por rango-tamaño, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en la integración territorial del Censo de Población y Vivienda 2000.

- Las ZM de Cuernavaca (rango 1) y ZM de Cuautla (rango 2) consolidaron su posición: Tlayacapan se sumó a la ZM de Cuautla en el 2000, y Huitzilac y Tepoztlán a la de Cuernavaca en el mismo año.
- No existen en el estado ciudades de 50 000 a 99 999 habitantes, ni de 100 000 a 249 999.
- El número de localidades en el rango de población de 15 000 a 49 999 disminuyó de 7 a 5. En un caso por la adhesión de Santa Rosa Treinta a la ZM de Cuernavaca, y en el otro caso porque Jojutla y Tlaquiltenango cambiaron cada una su denominación de centro de población al de área conurbada intermunicipal.
- Existen tres localidades entre 10 000 y 14 999 habitantes que tiempo atrás se denominaban “mixtas urbanas-rurales”; 12 localidades de 5 000 a 9 999 habitantes y 21 de 2 500 a 4 999, anteriormente consideradas “mixtas rural-urbanas”. En el siglo XXI, sin embargo, no parece que esas consideraciones se podrán sostener.

Cuadro 4
Síntesis del Sistema Urbano Estatal por rango-tamaño, 2000-2020

Ciudades por rango-tamaño		2000	2010	2020	Prospectiva al 2030
Rango 1	De 1 millón y más			1	1
Rango 1	De 500 000 a 999 999	1	1	-	1
Rango 2	De 250 000 a 499 999	1	1	1	-
	De 100 000 a 249 999				
	De 50 000 a 99 999				
Rango 3	De 15 000 a 49 999	7	5	5	5
Rango 4	De 10 000 a 14 999	1	3	3	4
Rango 5	De 5 000 a 9 999	13	12	16	19
Rango 6	De 2 500 a 4 999	27	21	20	13
Total		50	43	46	43

Fuente: Elaboración propia con base en la integración territorial de los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020.

VARIACIONES ENTRE 2010 Y 2020

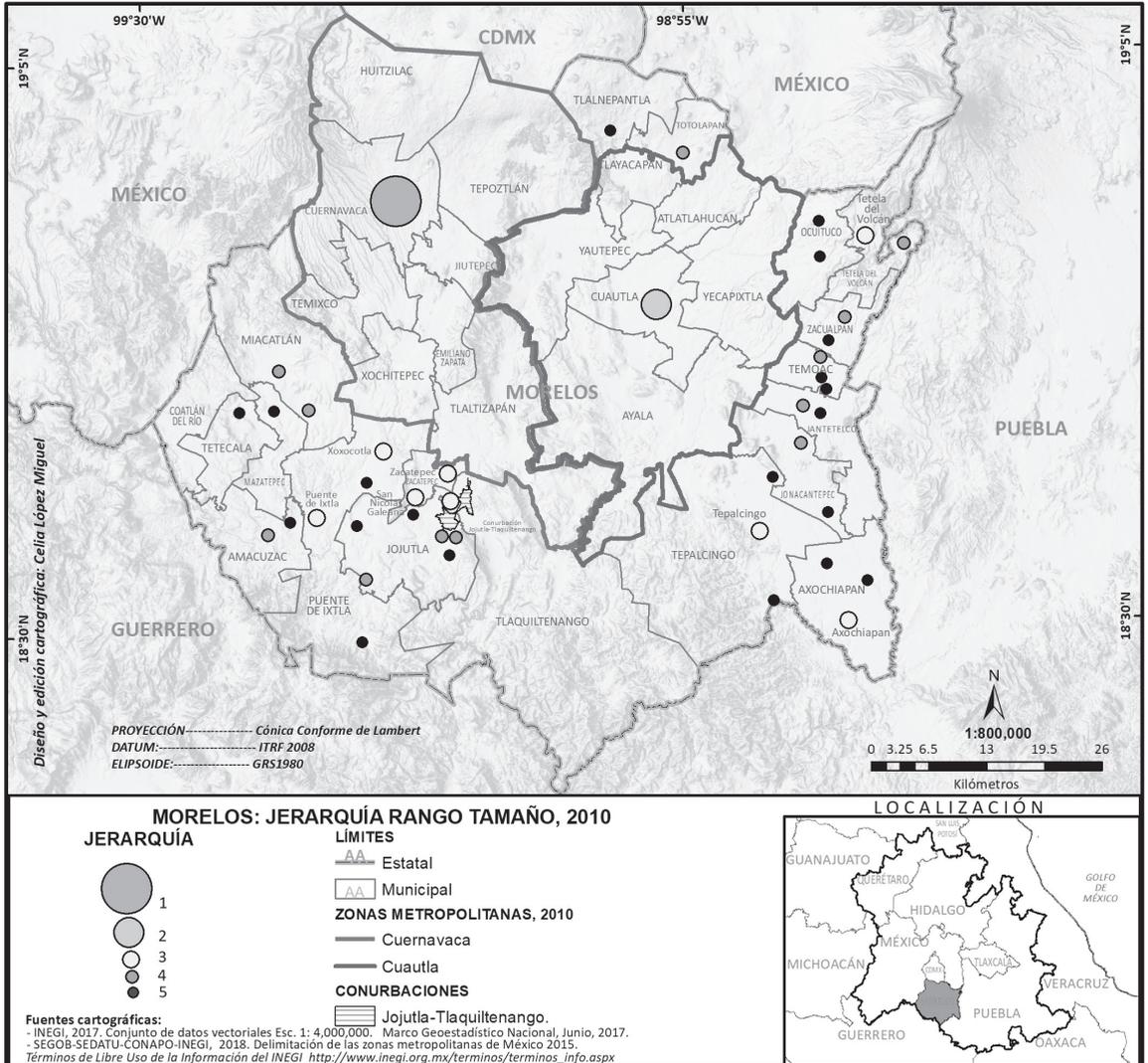
En estos años el hecho más relevante es el cambio de categoría de la Zona Metropolitana de Cuernavaca a ciudad de más de 1 millón de habitantes. Al respecto, sin embargo, es necesario comentar que el municipio de Tlaltizapán inicialmente se sumó a la zona metropolitana en 2010 mediante un criterio de “política urbana” y no como tradicionalmente se hacía en los ejercicios de delimitación metropolitana, en los que se privilegiaban los criterios de conurbación física y vinculación funcional. En este sentido, y aunque para 2015 se modificara ese criterio por el de “integración funcional”, la medición oficial de los procesos de metropolización en el país ha llevado a su sobredimensionamiento.

En este caso, si no se considerara Tlaltizapán como parte de la ZM de Cuernavaca, esta aún estaría ligeramente por debajo del millón de habitantes (976 000) con 5% menos de población. Esta misma situación ocurrió en la ZM de Cuautla, a la que se sumó el municipio de Tlayacapan con el mismo criterio de “política urbana” para su delimitación en el año 2000 (hecha en 2012), lo que representa 4% del total de la zona metropolitana en 2020. La causa es atribuible a la creación del denominado Fondo Metropolitano en la Cámara de Diputados, una partida destinada inicialmente a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el año 2005, para atender rezagos diversos, sobre todo en materia de equipamiento. Con los años se fueron considerando un mayor número de zonas metropolitanas, mismas que han aumentado tanto en cantidad como en número de municipios integrantes.

Hecha esta precisión, la ZM de Cuautla continúa ocupando el rango 2 del sistema de asentamientos, por abajo de los 500 000 habitantes. De ahí ocurre un salto hasta las localidades de 15 000 a 49 999 habitantes que siguen siendo cinco. Los tres rangos de localidades subsecuentes son los mismos que en el decenio previo, con variaciones mínimas en el número que los integran (mapa 4). Las localidades de 5 000 a 9 999 habitantes aumentaron de 12 a 16 y las de 2 500 a 4 999 bajaron de 21 a 20. El total de localidades urbanas pasa de 43 a 46.

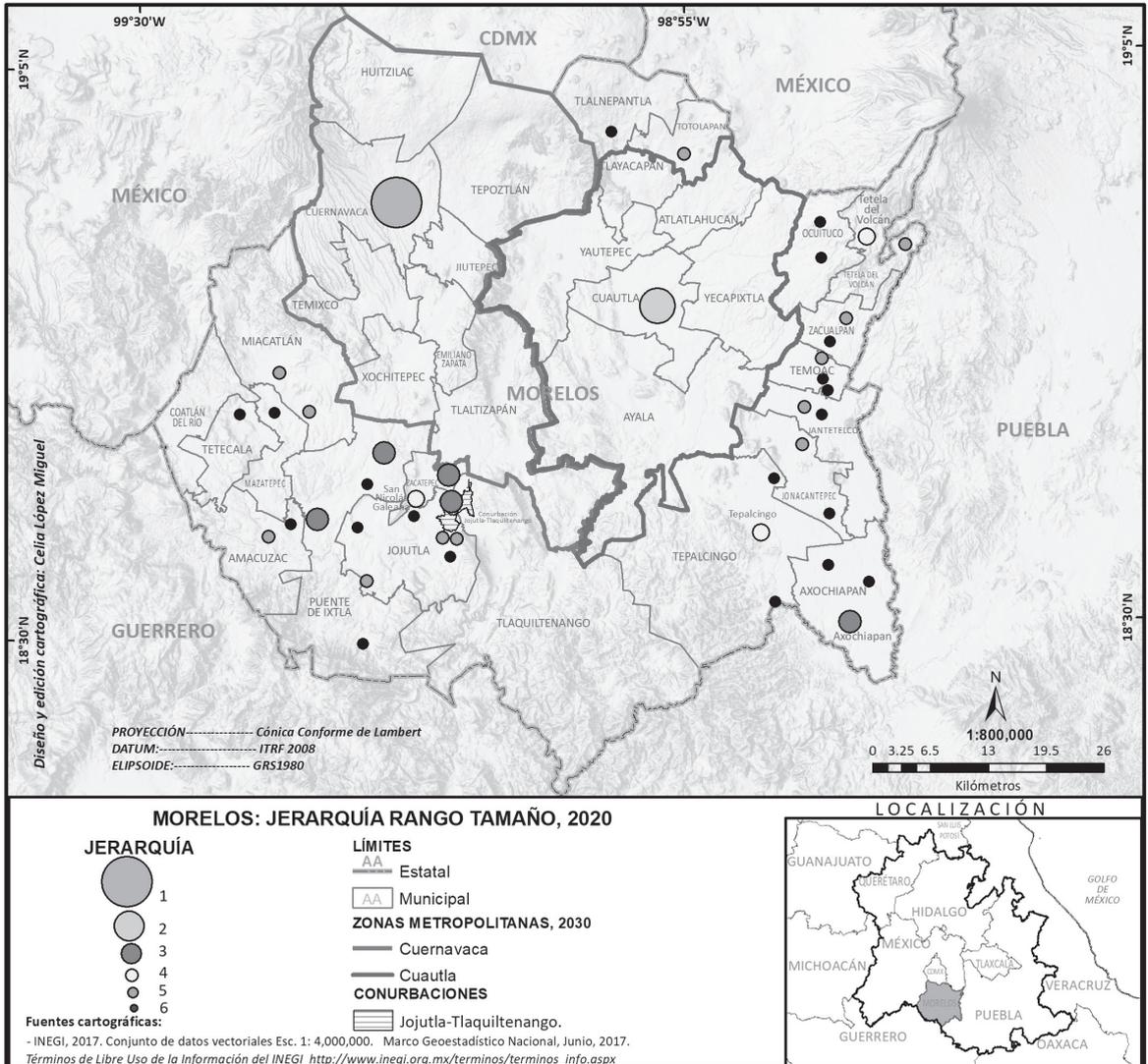
En suma, con base en el comportamiento de los valores de la regla rango-tamaño, el sistema de asentamientos humanos en el estado de Morelos es desequilibrado. Desde 1990 la Zona Metropolitana de Cuautla, segunda ciudad más

Mapa 3
Morelos: sistema de asentamientos humanos rango-tamaño, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en la integración territorial del Censo de Población y Vivienda 2010.

Mapa 4
Morelos: sistema de asentamientos humanos rango-tamaño, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en la integración territorial del Censo de Población y Vivienda 2020.

importante, es la única que se ha ajustado a dicho parámetro al avanzar de 0.75 en 1990 a 0.97 en 2000, 0.98 en 2010, y 0.94 en 2020; las demás localidades se han mantenido bastante alejadas de la regla. Así, la brecha entre las dos principales aglomeraciones urbanas y el resto de localidades se ha ampliado.

Esta circunstancia es reforzada con la medición del índice de primacía urbana, que es otro de los indicadores tradicionalmente referidos al analizar la distribución de la población tanto a escala de países como de las entidades federativas. Los detalles se desarrollan a continuación.

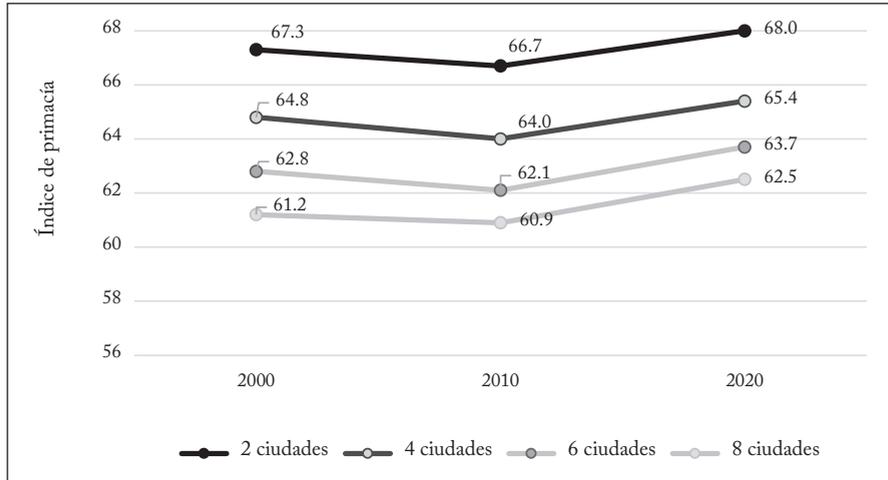
b) Índice de primacía (IP)

Este índice mide la proporción que representa la población de la ciudad principal de un territorio o país, respecto a la población de dos o más ciudades que le siguen en orden, según su propia población.¹⁸ Cuando la población se concentra fuertemente en una sola ciudad, el índice es muy elevado y se dice que el sistema urbano es de tipo primado o que refleja una alta primacía (Conapo, 1994). En este caso se estaría ante un sistema “macrocefálico”; pero si el índice es menor, puede considerarse la existencia de sistemas “bicéfalos” o “tricéfalos”.

La medición obtenida con los datos de los años 2000, 2010 y 2020, para dos, cuatro, seis y ocho ciudades, indican que el IP de la ZM de Cuernavaca disminuyó en el decenio 2000-2010, en relación con las primeras cuatro, las primeras seis y las primeras dos ciudades; a favor de ellas en ese orden (gráfica 9). Para el lapso 2010-2020, sin embargo, aumentó de nuevo su primacía a un nivel todavía

¹⁸ El índice de primacía es el resultado de dividir la población de la ciudad más poblada entre la suma de esta y las poblaciones de las tres siguientes ciudades (o más) del área considerada. Se expresa de la siguiente manera: $IP(4) = \frac{P_1}{P_2+P_3+P_4} * 100$. Donde P_1 , P_2 , P_3 y P_4 son las poblaciones de las ciudades que en esa fecha ocupaban los rangos 1, 2, 3 y 4. Los valores del índice oscilan entre 25 y 100%, y si resulta el primero, significa que las cuatro ciudades más grandes de la región tendrían el mismo tamaño de población (cada una la cuarta parte de la población que suman). En cambio, el valor de 100 refiere una situación ideal en la que la suma de la población de las cuatro ciudades principales se localiza en una sola (Del Canto et al., 1993).

Gráfica 9
Morelos: índice de primacía de la ZM de Cuernavaca, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020.

mayor que en el año 2000. Esto puede ser el resultado, por una parte, del muy bajo dinamismo demográfico de las ciudades del rango tres al ocho; por ejemplo, Jojutla-Tlaquiltenango, Zacatepec y Puente de Ixtla, que perdieron 1 082, 211 y 664 habitantes, respectivamente. Por otra parte, en el caso del IP para dos ciudades, podría ser reflejo, de la agregación del municipio de Tlaltizapán a la ZM de Cuernavaca por criterios de política, lo que significa una leve sobrerrepresentación del fenómeno metropolitano en el estado.

A pesar de lo señalado, la urbanización en el estado se basa fundamentalmente en el crecimiento de sus dos zonas metropolitanas, que configuran un sistema de asentamientos “bicéfalo”, en el que la ZM de Cuernavaca tiene prácticamente el doble de población que la ZM de Cuautla desde el año 2000.

c) Crecimiento urbano sustentado en las dos áreas metropolitanas

El crecimiento promedio anual de la población total de Morelos ha evolucionado a la baja, al igual que ha ocurrido a nivel nacional. Así, en los últimos tres decenios

sus tasas han pasado de 2.7% en los años 90, a 1.3% en 2000-2010 y 1.0% en 2010-2020. El promedio del sistema de ciudades se ha comportado de forma muy parecida (con tasas de 2.6, 1.5 y 1.0).

Como se muestra en la gráfica 10, este comportamiento ha sido dirigido por las dos zonas metropolitanas del estado, que en los últimos 30 años han tenido una dinámica de crecimiento ligeramente por encima del promedio estatal y del promedio del sistema de ciudades. Los otros rangos de ciudad han tenido dinámicas de crecimiento bastante menores, además de irregulares en las de 5 000 a 9 999 y en las de 10 000 a 14 999, a causa de los saltos entre un rango y otro a lo largo de los años.

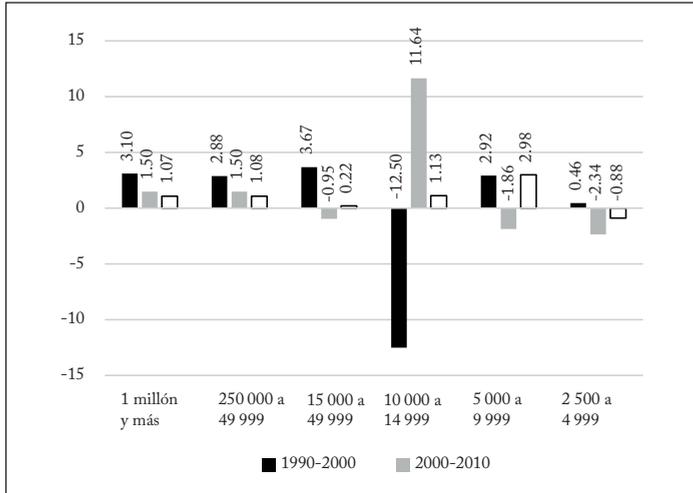
Expresado lo anterior en números absolutos y tomando como referencia solo el último decenio, es claro que la gran aportación al crecimiento demográfico lo hacen las dos principales ciudades. La ZM de Cuernavaca aumentó su población en 103 000 nuevas personas, y la ZM de Cuautla la aumentó en 49 000. Destaca también el aumento de población en el rango de 5 000 a 9 999 habitantes, pero, como ya se dijo, es producto de los cambios en el número de localidades que cambian de rango entre un decenio y otro (gráfica 11). Es de esperar que para los próximos diez años por lo menos, el sistema de ciudades del estado se mantenga sin cambios notables.

d) Prospectiva al 2030

Con fundamento en el comportamiento demográfico y urbano de los últimos 30 años del sistema de ciudades en el estado, es bastante factible que su organización actual se mantenga casi inalterada, con cambios mínimos. Por ejemplo, las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Cuautla seguirán concentrando las tres cuartas partes de la población del estado, en un porcentaje aproximado de 77%. La ZM de Cuautla cambiará su rango de población actual (de 250 000 a 499 999) al de 500 000 a 999 999, muy cerca del medio millón de habitantes (véase cuadro 4 en las páginas previas).

La conurbación Jojutla-Tlaquiltenango se mantendrá como la única, y dado su bajo dinamismo demográfico, seguirá en el rango de 15 000 a 49 999 habitantes

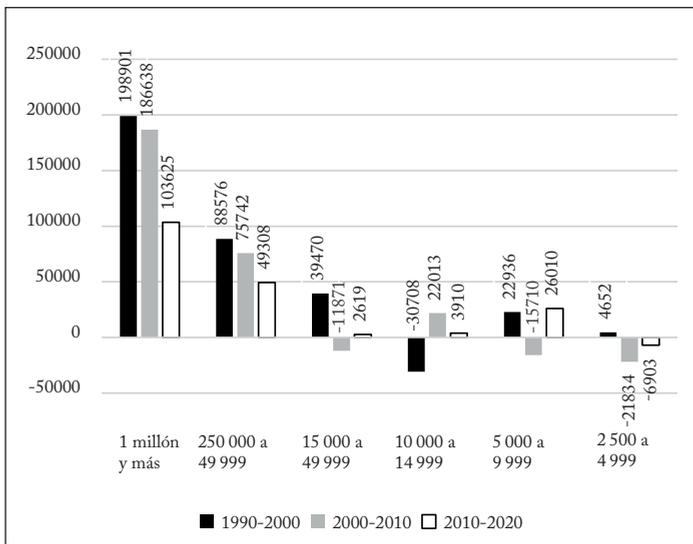
Gráfica 10
Tasa de crecimiento de las localidades según rango-tamaño, 1990-2020



Nota. La ZM de Cuernavaca alcanzó el millón de habitantes hasta 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020.

Gráfica 11
Aumento de la población por localidad según rango-tamaño, 1990-2020



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020.

como uno de los cinco centros urbanos actualmente existentes que incluye a Zatepec, Puente de Ixtla, Xoxocotla y Axochiapan. Estos cinco centros, con toda probabilidad, seguirán siendo los mismos en 2030.

En el resto de localidades urbanas con menos de 15 000 habitantes las variaciones en su número y dinámica poblacional serán poco significativas y con nulo impacto en la estructura del sistema de estatal de ciudades de Morelos.

EVOLUCIÓN METROPOLITANA

Con base en la delimitación oficial de Sedesol, Segob, Conapo e INEGI (2012) y Segob, Sedatu y Conapo (2018) ya mencionadas, la ZM de Cuernavaca está conformada por ocho municipios y la ZM de Cuautla por seis; ambas, desde el año 2010. La primera abarca una superficie total de 1190 km², y la segunda 980 kilómetros cuadrados. La información del cuadro 5 nos permite destacar el comportamiento demográfico de cada uno de los municipios integrantes de las zonas metropolitanas, así como su dinamismo y sus condiciones de densidad.

a) Proceso de metropolización y población total

Es de resaltar que el poblamiento de las zonas metropolitanas del estado, como las de cualquier otro, no es homogéneo entre los municipios que las constituyen. El núcleo a partir del cual se originan las zonas metropolitanas, los municipios que primero se conurban, son los más poblados, más densos por lo general, y los que inicialmente tienen las mayores tasas de crecimiento; para posteriormente, en etapas avanzadas de metropolitanismo, reducirlas y dejar paso a un mayor dinamismo de los municipios de más reciente incorporación.

Es por ello que, en el caso de la ZM de Cuernavaca, los municipios más consolidados y primeros en ser parte de la metrópoli (Cuernavaca y Jiutepec) en los años 70, alojan en 2020 a 594 000 habitantes equivalente a 57% de la población total de la zona metropolitana. Son también los que tienen la mayor densidad media urbana: más de 70 hab/ha (cuadro 5).

Cuadro 5
Zonas metropolitanas de Morelos:
población total y tasas de crecimiento promedio anual

Zonas metropolitanas	Población				Tasa de crecimiento medio anual (%)			Superficie ¹ (km ²)	DMU ² (hab/ha)
	1990	2000	2010	2020	1990-2000	2000-2010	2010-2020		
ZM de Cuernavaca	539 425	738 326	924 964	1 028 589	3.2	2.3	1.1	1 189.9	70.7
Cuernavaca	281 294	338 706	365 168	378 476	1.9	0.8	0.4	199.7	73.6
Emiliano Zapata	33 646	57 617	83 485	107 053	5.5	3.8	2.5	68.3	56.6
Jiutepec	101 275	170 589	196 953	215 357	5.4	1.4	0.9	56.0	93.9
Temixco	67 736	92 850	108 126	122 263	3.2	1.5	1.2	102.8	59.3
Tepoztlán	27 646	32 921	41 629	54 987	1.8	2.4	2.8	242.4	58.8
Xochitepec	27 828	45 643	63 382	73 539	5.1	3.3	1.5	93.2	43.2
Huitzilac	10 573	15 184	17 340	24 515	3.7	1.3	3.5	189.1	30.0
Tlaltizapán	37 497	45 272	48 881	52 399	1.9	0.8	0.7	238.5	38.1
ZM de Cuautla	269 829	358 405	434 147	483 455	2.9	1.9	1.1	979.6	51.1
Atlatlahucan	9 255	14 708	18 895	25 232	4.7	2.5	2.9	79.4	29.3
Ayala	52 969	69 381	78 866	89 834	2.7	1.3	1.3	377.1	50.4
Cuautla	120 315	153 329	175 207	187 118	2.5	1.3	0.7	97.2	58.2
Yautepec	60 258	84 405	97 827	105 780	3.4	1.5	0.8	192.0	42.4
Yecapixtla	27 032	36 582	46 809	56 083	3.1	2.5	1.8	176.7	46.7
Tlayacapan	9 868	13 851	16 543	19 408	3.4	1.8	1.6	57.3	51.6

Nota: La Zona Metropolitana de Cuernavaca está integrada en 1990 y 2000 por seis municipios; en 2010 y 2020 se agregan Huitzilac y Tlaltizapán, para completar ocho. La Zona Metropolitana de Cuautla la integran en 1990 y 2000 cinco municipios; en 2010 y 2020 se agrega Tlayacapan, para completar seis.

¹ El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

² Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010. Los datos de la columna son para el año 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda.

Al sumar Temixco y Emiliano Zapata, los siguientes municipios en conurbarse en el transcurso de la década de 1980, se alcanza un total de 823 000 habitantes, es decir, 80% de la población total. Los cuatro municipios restantes constituyen la periferia de la ZM de Cuernavaca y se integraron más recientemente; al comienzo de los años 90 (Tepoztlán y Xochitepec), o con el inicio del decenio

2010 (Huitzilac y Tlaltizapán); juntos suman 205 440 habitantes equiparables a 20% de la población.

El núcleo original de la ZM de Cuautla está conformado por los municipios de Cuautla y Yautepec desde los años 70. Juntos contienen 60.6% de la población total de esa metrópoli, equivalente a 292 000 personas en 2020. Atlatlahuacan, Ayala y Yecapixtla se integraron durante los años de 1980 y Tlayacapan lo hizo en 2010. La población de estos cuatro municipios es de 190 557 habitantes en 2020, equivalentes a 39.4% del total. En general, esta zona metropolitana tiene una densidad media urbana menor (51.1 hab/ha) que la ZM de Cuernavaca (70.7 hab/ha).

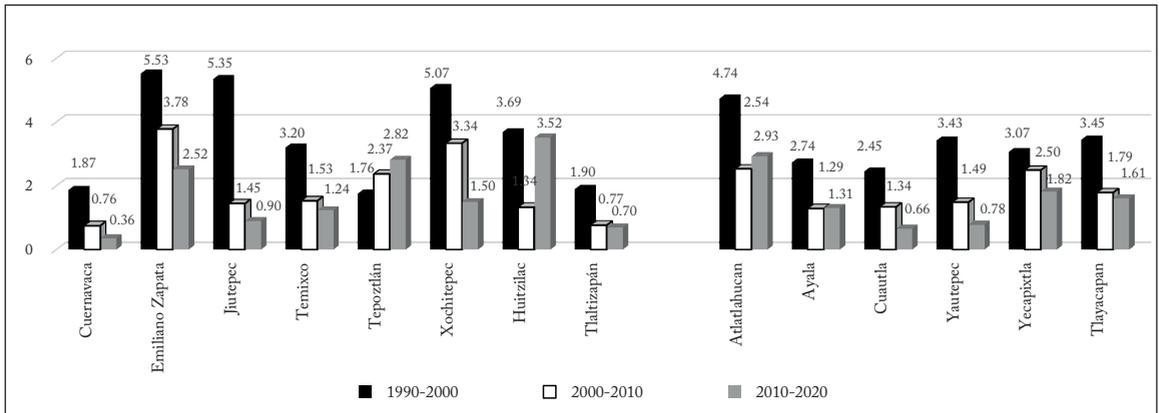
b) Dinámica demográfica intrametropolitana

Las dos zonas metropolitanas han tenido una dinámica de crecimiento semejante durante el decenio 2010-2020 (1.1% promedio anual), pero en los dos decenios anteriores la ZM de Cuernavaca creció con un dinamismo un poco mayor: 3.2% anual entre 1990 y 2000 y 2.3% de 2000 a 2010. En el caso de Cuautla sus tasas fueron de 2.9 y 1.9%, respectivamente (cuadro 5). Las diferencias más notables, como se aprecia en la gráfica 12, se presentaron más bien a escala municipal, y su magnitud tiene que ver con la fecha en que se integraron a su respectiva metrópoli.

En el caso de la ZM de Cuernavaca, el municipio central y capital del estado, por su grado de consolidación, es actualmente el menos dinámico en términos demográficos (0.4%), en tanto que Huitzilac y Tepoztlán sobresalen sobre todos los demás municipios, curiosamente con una movilidad cotidiana muy vinculada a la capital estatal con la cual comparten límites geográficos. Estos dos municipios se han venido constituyendo desde hace tiempo en lugares de residencia alternativos a Cuernavaca, para personas que laboran en este último municipio.

En el decenio 2000-2010 los protagonistas fueron Emiliano Zapata y Xochitepec, favorecidos por el auge en la construcción de vivienda de interés social, media y residencial. También sobresalieron en el periodo 1990-2000 junto con Temixco y Jiutepec, en los primeros tres casos por el desarrollo de asentamientos irregulares, y en el último por su mayor dinamismo económico.

Gráfica 12
Zonas metropolitanas: crecimiento promedio anual, 1990-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 5.

En la ZM de Cuahtla, el municipio central creció a un ritmo de 0.7% anual en el periodo más reciente, por lo que se comporta igual que Cuernavaca y, como se ha señalado, es lo normal de los núcleos metropolitanos conforme alcanzan una mayor madurez. Ha sido, en cambio, Atlatlahucan el municipio más dinámico en los últimos treinta años (creció 4.7% en 2010-2020). Durante los periodos 1990-2000 y 2000-2010 solamente Yecapixtla y Tlayacapan se aproximaron a su crecimiento, pero a más de una unidad porcentual de distancia en términos de tasas. Ayala y Yauatepec, por otra parte, tienden a evolucionar más parecido a Cuahtla en términos demográficos, aunque con tasas ligeramente superiores.

c) Incremento absoluto de la población

Las tasas de crecimiento promedio anual reseñadas en el apartado previo son datos relativos que indican el dinamismo demográfico de los municipios a lo largo del tiempo. En términos generales muestran una sucesión en el protagonismo que estos van teniendo. Salvo excepciones, los municipios de más reciente incorporación a las áreas metropolitanas suelen ser los más dinámicos, debido a que tienen

una menor población que los municipios previamente incorporados y cualquier crecimiento poblacional adicional al que tradicionalmente presentaban se hace notar con altas tasas de crecimiento.

Sin embargo, en términos del crecimiento absoluto de la población, el comportamiento de los municipios es completamente diferente. Los núcleos metropolitanos y/o municipios más consolidados, aunque con menores tasas de crecimiento promedio anual, son los que aportan los mayores aumentos de población en las primeras fases de metropolización, al partir de un volumen preexistente de población ya bastante alto. Con el avance de las etapas, la mayor aportación del crecimiento demográfico la realizan los siguientes municipios en formar parte del área metropolitana, y así se repite sucesivamente. Pero los municipios más recientes, aunque puedan tener tasas de crecimiento más alto, en ningún caso serán los que hagan la mayor aportación al crecimiento demográfico.

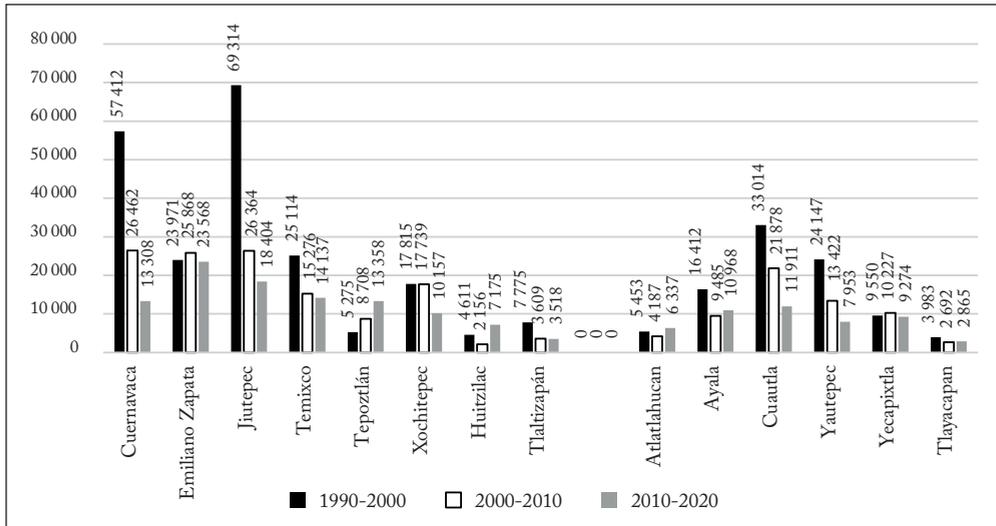
La gráfica 13 muestra cómo, en efecto, durante los años 90 en la ZM de Cuernavaca todavía Cuernavaca y Jiutepec eran dominantes en ese rubro. Durante la década de los 2000 lo siguieron siendo, pero al mismo nivel que Emiliano Zapata y Xochitepec. En los años 2010, Emiliano Zapata fue el municipio con mayor aumento de población, en tanto que Cuernavaca quedó por debajo de Jiutepec, Temixco y Tepoztlán.

En el caso de la ZM de Cuautla, Cuautla y Yautepec fueron los municipios con mayor aumento de población en los 90. En los años 2000 continuaron siéndolo, pero a una escala más baja. Ya en la década 2010, Ayala se ubica en segundo lugar, muy cerca de Cuautla, seguido de Yecapixtla; Yautepec pasó al cuarto sitio.

COMENTARIOS FINALES

A lo largo de este trabajo se cumple con el objetivo de documentar la evolución del sistema de ciudades y del proceso de urbanización del estado de Morelos durante el siglo XXI. Los datos de los censos de población y vivienda, y adicionales, permiten constatar que la situación geográfica del estado lo ubica entre las entidades más pobladas y dinámicas del país, y como “puerta” hacia el sur, le imprime una impronta particular al desarrollo urbano y económico morelense.

Gráfica 13
Zonas metropolitanas: aumento de población, 1990-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 5.

Por cuanto al análisis de la estructura del sistema de asentamientos urbanos en la entidad, que comprende la distribución espacial de las localidades, su organización de acuerdo con la regla rango-tamaño y su situación de equilibrio con base en el índice de primacía urbana, los resultados llevan a concluir lo siguiente: Desde 1990 y hasta 2020 el fenómeno de urbanización en Morelos ha transitado de un patrón disperso a otro disperso con tendencia a la concentración. Asimismo, el sistema de ciudades está en desequilibrio, en tanto que, salvo la ZM de Cuautla, la segunda ciudad en importancia, ninguna otra se ajusta a la regla rango-tamaño. El resto de localidades tienen menos de 50 000 habitantes, y su crecimiento urbano ha permanecido estancado. Por último, el índice de primacía urbana de la ZM de Cuernavaca aumentó ligeramente entre 2010 y 2020, después de un descenso entre 2000 y 2010; solamente la ZM de Cuautla se ajusta a dicho índice, por lo que el sistema estatal de asentamientos urbanos es “bicéfalo”.

Es a raíz de lo anterior que la última parte del capítulo se dedicó al análisis del comportamiento de las dos ciudades principales del estado, ambas en una fase

de madurez metropolitana, sobre todo la ZM de Cuernavaca. En esta sección se expuso cómo, en función de la fecha de metropolización de los municipios, de su población total y de su dinámica demográfica, el comportamiento diferencial de los municipios centrales y periféricos, manifiesta precisamente ese grado de madurez. Los núcleos metropolitanos son más densos y menos dinámicos en términos demográficos, en tanto que las periferias recientes crecen a mayor ritmo y tienen aun mayor espacio para su expansión urbana.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A-1
Morelos: Sistema de asentamientos humanos por rango-tamaño, 2000

Localidad	Población total 2000	Población esperada	Diferencia		Índice Rn_2000	Rango
ZM Cuernavaca	738326	738326	0.0	-	-	1
ZM Cuautla	358405	369163	0.3	-10758	0.97	2
Zacatepec de Hidalgo	21900	246109	11.2	-224209	0.09	3
Jojutla	20398	184582	9.0	-164184	0.11	3
Puente de Ixtla	20129	147665	7.3	-127536	0.14	3
Xoxocotla	18318	123054	6.7	-104736	0.15	3
Tlaquiltenango	17639	105475	6.0	-87836	0.17	3
Axochiapan	16262	92291	5.7	-76029	0.18	3
Santa Rosa Treinta	15692	82036	5.2	-66344	0.19	3
Tepalcingo	10965	73833	6.7	-62868	0.15	4
Tlaltizapán	9687	67121	6.9	-57434	0.14	5
San Nicolás Galeana	9310	61527	6.6	-52217	0.15	5
Coatetelco	8796	56794	6.5	-47998	0.15	5
Tetela del Volcán	8448	52738	6.2	-44290	0.16	5
Miacatlán	7639	49222	6.4	-41583	0.16	5
Jonacatepec	7638	46145	6.0	-38507	0.17	5
Tlayacapan	7206	43431	6.0	-36225	0.17	5
Tehuixtla	6549	41018	6.3	-34469	0.16	5
Hueyapan (San Andrés Hueyapan)	5881	38859	6.6	-32978	0.15	5
Tres Marías	5288	36916	7.0	-31628	0.14	5
Totolapan	5169	35158	6.8	-29989	0.15	5
Amacuzac	5100	33560	6.6	-28460	0.15	5
Pedro Amaro	5062	32101	6.3	-27039	0.16	5
Temoac	4908	30764	6.3	-25856	0.16	6
Tilzapotla	4865	29533	6.1	-24668	0.16	6
Tetecala	4731	28397	6.0	-23666	0.17	6
Amayuca	4613	27345	5.9	-22732	0.17	6
Mazatepec	4605	26369	5.7	-21764	0.17	6
Tlacotepec	4549	25460	5.6	-20911	0.18	6
Tlaltenchi	4378	24611	5.6	-20233	0.18	6
Ocuituco	4376	23817	5.4	-19441	0.18	6
Higuerón	4261	23073	5.4	-18812	0.18	6
Jantetelco	4178	22374	5.4	-18196	0.19	6
Huitzilac	4006	21715	5.4	-17709	0.18	6
San José Vista Hermosa	4005	21095	5.3	-17090	0.19	6
Telixtac	3975	20509	5.2	-16534	0.19	6
U. Habitacional J.M. Morelos y Pavón	3795	19955	5.3	-16160	0.19	6
Jumiltepec	3704	19430	5.2	-15726	0.19	6
Tequesquitengo	3626	18931	5.2	-15305	0.19	6
Ticumán	3614	18458	5.1	-14844	0.20	6
Ixtilco el Grande	3515	18008	5.1	-14493	0.20	6
Tlalnepantla	3464	17579	5.1	-14115	0.20	6
Huazulco	3242	17170	5.3	-13928	0.19	6
Zacualpan de Amilpas	3219	16780	5.2	-13561	0.19	6
Tetelilla	3117	16407	5.3	-13290	0.19	6
Atlacholoya	3100	16051	5.2	-12951	0.19	6
Atotonilco	3075	15709	5.1	-12634	0.20	6
Amilcingo	3007	15382	5.1	-12375	0.20	6
Huategalco	2876	15068	5.2	-12192	0.19	6
San Gabriel las Palmas	2712	14767	5.4	-12055	0.18	6

Fuente: Elaboración propia con base en la integración territorial del Censo de Población y Vivienda 2000.

Cuadro A-II
Morelos: Sistema de asentamientos humanos por rango-tamaño, 2010

Localidad	Población total 2010	Población esperada	Diferencia		Índice Rn_2010	Rango
ZM Cuernavaca	924964	924964	0.0	-	-	1
ZM Cuautla	434147	462482	0.6	-28335	0.94	2
Conurbación Jojutla-Tlaquiltenango	37201	308321	8.3	-271120	0.12	3
Zacatepec de Hidalgo	21586	462482	21.4	-440896	0.05	3
Puente de Ixtla	21098	308321	14.6	-287223	0.07	3
Xoxocotla	21074	308321	14.6	-287247	0.07	3
Axochiapan	17508	184993	10.6	-167485	0.09	3
Tepalcingo	12053	184993	15.3	-172940	0.07	4
San Nicolás Galeana	10726	154161	14.4	-143435	0.07	4
Tetela del Volcán	10199	154161	15.1	-143962	0.07	4
Coatetelco	9094	132138	14.5	-123044	0.07	5
Jonacatepec	8123	132138	16.3	-124015	0.06	5
Míacatlán	7212	115621	16.0	-108409	0.06	5
Hueyapan (San Andrés Hueyapan)	6478	115621	17.8	-109143	0.06	5
Tehuixtla	6311	102774	16.3	-96463	0.06	5
Totolapan	6198	102774	16.6	-96576	0.06	5
Temoac	5799	92496	16.0	-86697	0.06	5
Tlaltenchi	5555	92496	16.7	-86941	0.06	5
Pedro Amaro	5551	84088	15.1	-78537	0.07	5
Amacuzac	5368	84088	15.7	-78720	0.06	5
Amayuca	5287	77080	14.6	-71793	0.07	5
Tlacotepec	5087	77080	15.2	-71993	0.07	5
Tetecala	4893	71151	14.5	-66258	0.07	6
Ocuituco	4846	71151	14.7	-66305	0.07	6
Tilzapotla	4789	66069	13.8	-61280	0.07	6
Jantetelco	4645	66069	14.2	-61424	0.07	6
Mazatepec	4572	61664	13.5	-57092	0.07	6
Higuerón	4568	61664	13.5	-57096	0.07	6
Telixtac	4554	57810	12.7	-53256	0.08	6
San José Vista Hermosa	4447	57810	13.0	-53363	0.08	6
Tlalnepantla	3872	54410	14.1	-50538	0.07	6
Jumiltepec	3859	54410	14.1	-50551	0.07	6
Huazulco	3847	51387	13.4	-47540	0.07	6
U. H. José María Morelos y Pavón	3688	51387	13.9	-47699	0.07	6
Tequesquitengo	3548	48682	13.7	-45134	0.07	6
Amilcingo	3515	48682	13.8	-45167	0.07	6
Zacualpan de Amilpas	3492	46248	13.2	-42756	0.08	6
Atlacholoaya	3330	46248	13.9	-42918	0.07	6
Ixtlilco el Grande	3274	44046	13.5	-40772	0.07	6
Tetelilla	3182	44046	13.8	-40864	0.07	6
Atotonilco	3175	42044	13.2	-38869	0.08	6
San Gabriel las Palmas	3005	42044	14.0	-39039	0.07	6
Metepc	2581	40216	15.6	-37635	0.06	6

Fuente: Elaboración propia con base en la integración territorial del Censo de Población y Vivienda 2010.

Cuadro A-III
Morelos: Sistema de asentamientos humanos por rango-tamaño, 2020

Localidad	Población total 2020	Población esperada	Diferencia		Índice Rn	Rango
ZM de Cuernavaca	1 028 589	1 028 589	-	-	-	1
ZM de Cuautla	483 455	514 295	0.6	-30 840	0.94	2
Conurbación jojutla-Tlaquiltenango	36 119	342 863	9.5	-306 744	0.11	3
Xoxocotla Centro	24 073	257 147	10.7	-233 074	0.09	3
Zacatepec de Hidalgo	21 375	205 718	9.6	-184 343	0.10	3
Puente de Ixtla	20 434	171 432	8.4	-150 998	0.12	3
Axochiapan	19 085	146 941	7.7	-127 856	0.13	3
Tepalcingo	13 403	128 574	9.6	-115 171	0.10	4
Tetela del Volcán	12 162	114 288	9.4	-102 126	0.11	4
San Nicolás Galeana	11 322	102 859	9.1	-91 537	0.11	4
Coatetelco Centro	9 672	93 508	9.7	-83 836	0.10	5
Jonacatepec de Leandro Valle	8 474	85 716	10.1	-77 242	0.10	5
Miacatlán	7 466	79 122	10.6	-71 656	0.09	5
Barrio de San Miguel	7 352	73 471	10.0	-66 119	0.10	5
Totolapan	6 798	68 573	10.1	-61 775	0.10	5
Tehuixtla	6 500	64 287	9.9	-57 787	0.10	5
Temoac	6 447	60 505	9.4	-54 058	0.11	5
Amayuca	5 854	57 144	9.8	-51 290	0.10	5
Tlatenchi	5 787	54 136	9.4	-48 349	0.11	5
Pedro Amaro	5 748	51 429	8.9	-45 681	0.11	5
Amacuzac	5 575	48 980	8.8	-43 405	0.11	5
Telixtla	5 534	46 754	8.4	-41 220	0.12	5
Tlacotepec	5 428	44 721	8.2	-39 293	0.12	5
Ocuituco	5 373	42 858	8.0	-37 485	0.13	5
Jantetelco	5 050	41 144	8.1	-36 094	0.12	5
Higuerón	5 015	39 561	7.9	-34 546	0.13	5
Tilzapotla	4 932	38 096	7.7	-33 164	0.13	6
Tetecala	4 781	36 735	7.7	-31 954	0.13	6
Huazulco	4 439	35 469	8.0	-31 030	0.13	6
San José Vista Hermosa	4 411	34 286	7.8	-29 875	0.13	6
Tlalnepantla	4 383	33 180	7.6	-28 797	0.13	6
Jumiltepec	4 281	32 143	7.5	-27 862	0.13	6
Tetelilla	4 278	31 169	7.3	-26 891	0.14	6
Mazatepec	4 178	30 253	7.2	-26 075	0.14	6
Amilcingo	3 961	29 388	7.4	-25 427	0.13	6
Atlahualoya	3 818	28 572	7.5	-24 754	0.13	6
Zacualpan de Amilpas	3 742	27 800	7.4	-24 058	0.13	6
Atotonilco	3 539	27 068	7.6	-23 529	0.13	6
Ixtlilco el Grande	3 495	26 374	7.5	-22 879	0.13	6
Tequesquitengo	3 266	25 715	7.9	-22 449	0.13	6
U. H. José María Morelos y Pavón	3 244	25 088	7.7	-21 844	0.13	6
San Gabriel las Palmas	2 955	24 490	8.3	-21 535	0.12	6
Metepec	2 942	23 921	8.1	-20 979	0.12	6
Chalcatzingo	2 812	23 377	8.3	-20 565	0.12	6
Nepopualco	2 673	22 858	8.6	-20 185	0.12	6
Amacuitlapilco	2 649	22 361	8.4	-19 712	0.12	6

Fuente: Elaboración propia con base en la integración territorial del Censo de Población y Vivienda 2020.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berry, B. (1964). Cities as systems within systems of cities. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 13(19), 147-163.
- Clark, P. J., y Evans, F. C. (1954). Distance to nearest neighbor as a measure of spatial relationships in populations. *Ecology*, 35, 445-453.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Informe de Pobreza y Evaluación 2020, Morelos*. Coneval.
- Consejo Nacional de Población. (1994). *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*. Conapo.
- Del Canto, C., Carrera, C., Gutiérrez, J., Méndez, J., y Pérez, M. C. (1993). *Trabajos prácticos de geografía humana*. Síntesis.
- Devolder, D., y Albert, E. (2004). De la ley rango-tamaño a la ley log-normal: los procesos aleatorios en el crecimiento demográfico de los agregados de población. Ponencia del *VI Congreso de la Asociación de Demografía Histórica (ADEH)*, Granada, 1 al 3 de abril.
- Guérin, F. (1995). Rank-size distribution and the process of urban growth. *Urban Studies*, 32(3), 551-562.
- Gutiérrez, J. (1992). La ciudad y la organización regional. *Cuadernos de Estudio*, 14. Cincel Kapelusz.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s/f). *Censos y Conteos de Población y Vivienda, 2000, 2010 y 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s/f). *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Olivera, G. (2009). Especialización en comercio y servicios al consumidor en Morelos, 1980-2003. En Garza, G. y J. Sobrino (Eds.), *Evolución del sector servicios en las ciudades y regiones de México* (pp. 285-384). El Colegio de México.
- Olivera, G. y Guadarrama, J. (2006). Evolución del sistema urbano en Morelos 1970-2000: un análisis al interior de la megalópolis de la Ciudad de México. *Quivera*, 8(1), 63-80.
- Racionero, Ll. (1981). *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*. Alianza.

- Rodríguez, F. (2002). El proceso de urbanización reciente en el estado de Morelos. En Delgadillo, J. y A. Iracheta (Coords.), *Actualidad de la investigación regional en el México Central* (pp. 249-283). Universidad Nacional Autónoma de México; El Colegio Mexiquense; El Colegio de Tlaxcala; Plaza y Valdés. Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. SDS; Segob; Conapo; INEGI.
- Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Segob; Sedatu; Conapo; INEGI.
- Zebadúa, A. (2006). El sector servicios en el subsistema urbano de la Ciudad de México, 1980-2003. En G. Garza (Coord.), *La organización espacial del sector servicios en México* (pp. 171-232). El Colegio de México.
- Zipf, G. K. (1949). *Human behavior and the principle of least effort*. Addison-Wesley Press.

6

Organización espacial y procesos de territorialización en la Zona Metropolitana de Cuernavaca: reconstruir los patrones de la planeación urbano-regional desde la praxis

Carla Filipe Narciso

Centro de Investigaciones en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje, UNAM

INTRODUCCIÓN

Los cambios producidos por la Gran Depresión del 29, el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial y posteriormente el estado político latente de la Guerra Fría, fueron momentos estratégicos que marcaron y determinaron las pautas de construcción de las ciudades que proyectaron lo que sería la planeación urbano-ambiental, en la que cada ciclo geopolítico arrastra una serie de intereses y premisas ancladas en las necesidades de reconstruir los planteamientos de la política urbana e incorporar directrices que den respuesta más a intereses políticos que a socioespaciales. Sin embargo, cada ciclo,¹ acompañado de la promesa de la modernidad, el desarrollo y el crecimiento económico, así como de la calidad de vida² y los derechos humanos, se fue espacializando en la proposición de la planeación urbana a través de “modelos” de urbanización antagónicos (entre el orden político y el desorden territorial).³

Lo cierto es que, como nos explica Pradilla (2009, p. 287):

* Este capítulo fue elaborado en el marco del proyecto UNAM-DGAPA-PAPIIT IA401719 “Del modelo productivo al modelo neoliberal de expansión en ciudades medias mexicanas. La región Centro, el caso de Morelos”.

¹ Pensado desde la conformación de la sociedad capitalista burguesa.

² En la actualidad, el bien-estar.

³ El elemento urbano como clave de la producción capitalista.

durante ese siglo de intensa urbanización mundial, crecimiento y transformación de las ciudades, destrucción urbana en las conflagraciones militares, introducción de cambios tecnológicos, y manifestación de graves problemas sociales en las ciudades, se elaboraron en el mundo y en América Latina, infinidad de planes de desarrollo urbano o urbanismo para viejas o nuevas ciudades, se desarrollaron teorías, metodologías y técnicas para la planeación, se evaluaron sus resultados, casi siempre escasos, y el discurso político se llenó de frases elocuentes sobre la necesidad y la utilidad de la planeación urbana.

Sin embargo, la planeación se vuelve una cortina de humo que legitima una serie de intereses reproduciendo un *statu quo* que, a través de una multiplicidad de planos de cobertura territorial y ensamblados en modelos homogéneos, no permite la reproducción de las diferencias territoriales; es decir, son modelos de planeación estáticos (anclados a los modelos *tradicionales* de zonificación), como si el territorio fuera uniforme en cualquier latitud geográfica. Se delimitan porciones del territorio más o menos uniformes, metodológicamente bastante cuestionables por las variables utilizadas, a través de bases de datos estáticas que no contemplan la diversidad del territorio ni su realidad.

Lo que hemos podido observar es que los planteamientos presentados en los distintos programas de desarrollo parten de estrategias ambiguas y abstractas, en las que no hay un trabajo científico de análisis de los datos reales que muestre las necesidades reales del territorio y permitan planificar de acuerdo a la praxis. Al no considerarse las características dinámicas de los territorios, los instrumentos no han permitido avanzar en la construcción de una política real y dinámica encuadrada en las diferencias socioespaciales. A su vez, en la contrarrevolución antikeynesiana neoliberal (Guillén, 1997), que se da a la par de la construcción de una serie de planes y propuestas de las organizaciones internacionales “que reconocen” las calamidades de la urbanización, y la necesidad de recuperar el medio ambiente (en que la naturaleza se vuelve ella misma productora del propio sistema capitalista neoliberal), se torna aún más imponente el tema de la planeación

desde el enfoque territorial⁴ (ideológico) en los discursos políticos, sobre todo en gobiernos progresistas de Latinoamérica amparados por ONU-Habitat (a su vez subsumidos al dominio hegemónico de los países del norte global), y sus buenas intenciones de propiciar el desarrollo territorial.

En el caso concreto de México, se generaron miles de planes, programas y políticas con una cobertura del territorio nacional; sin embargo, en muchos casos, se trata de modelos homogéneos en los que los mismos instrumentos se contradicen, pues se construyen bajo la lógica de la planeación tradicional de la zonificación que delimita diferencialmente lo urbano de lo ambiental. Al mismo tiempo, los programas y planes no se establecen con un sistema escalar relacional, en el cual deben generarse distintas competencias que cubran la complejidad de la estructura territorial, sino más bien, son instrumentos concretos que permitieron la entrada del mercado inmobiliario y el capital privado extranjero, disimulando —bajo el discurso de la competitividad, el progreso y el desarrollo sustentable— toda forma de explotación socioespacial, generando una ciudad aún más fragmentada, donde las diferencias sociales se agudizaron.

De esta forma, lo que buscamos con el presente trabajo es analizar las expresiones locales (y sus consecuencias) desde los cambios normativos, jurídicos y legislativos de las directrices neoliberales internacionales en los marcos de la política urbano-regional en México, visto desde el ámbito latinoamericano (a distintas escalas), con particular incidencia en la región Centro y, particularmente de la Zona Metropolitana (ZM) de Cuernavaca en el estado de Morelos, tomando para el efecto la construcción y análisis de datos. Pero, ¿cómo se hace efectiva en los marcos de la planeación urbana y ambiental la ideología neoliberal en contextos urbano-regionales diferenciados?

⁴ Aunque no se sabe muy bien qué es el enfoque territorial, se habla o del enfoque territorial como una novedad, utilizando la metodología de la planeación tradicional de los años 60, o en algunos casos de la planeación estratégica.

LAS CONTRADICCIONES NEOLIBERALES
DE LA PLANEACIÓN URBANO-REGIONAL EN MÉXICO

En América Latina, la expresión territorial del neoliberalismo surge a partir del agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones en la década de los 70 y la entrada de la economía en la onda larga recesiva, impulsada por la grave crisis económica de 1982, lo que abrió la puerta política e ideológica a la progresiva implantación de las políticas neoliberales y al inicio de la extensión de la planeación urbana y del gran urbanismo (Pradilla, 2009, p. 206). Al mismo tiempo inició el traslado de las funciones administrativas de los gobiernos federales y estatales al municipio, de suerte que el Estado asumió una función netamente normativa y el municipio se encargó de hacer cumplir la norma, lo que ha resultado en un proceso meramente especulativo. El municipio deja en manos de los privados la “planeación urbana” acorde con sus intereses para obtener beneficios. Es importante poner en contexto que las formas de reproducción de las políticas neoliberales no han sido siempre las mismas, sino que ha habido una reconstitución del urbanismo neoliberal. Pero, el imperativo neoliberal básico de movilizar el espacio económico como arena para el crecimiento capitalista, la conversión de bienes y servicios en mercancías y para implantar la disciplina de mercado, se ha mantenido como el proyecto político dominante de los gobiernos locales (Theodore, Peck y Brenner, 2009) con una incidencia a distintas escalas espaciales que se interconectan en la posibilidad que los ajustes de corte normativo han permitido por la transnacionalización de la política urbano-regional y los principios de la planeación estratégica.

La planeación estratégica (planeación empresarial), difundida desde los marcos de la izquierda europea, se enfoca en una política que incentiva la productividad y la competitividad urbano-regional, centrada en la inversión de capital, tecnología y competencia gerencial; en la atracción de nuevas industrias y negocios, en el precio y la calidad de los servicios y en la atracción de la fuerza de trabajo calificada.

Esta forma de planeación se transmitió en México mediante una flexibilización, especificación y centralización de la política urbano-regional, volviéndose altamente permisiva para los inversionistas privados a través de nuevos

instrumentos de planeación *ad hoc* al mercado inmobiliario y financiero, precedido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que posibilitó una mayor manipulación desde los países vecinos del norte a distintas escalas. Esta conformación normativa, establecida desde la política global, se identifica en la materialización de dos marcos importantes: los megaproyectos y la promoción de vivienda. En el caso de los megaproyectos se identifican los de escala regional como infraestructura de transporte (Supervía Poniente, Tren Maya) y los de explotación minera; en la escala urbana tenemos los proyectos de renovación, recualificación y reconstrucción del espacio público en áreas centrales de la ciudad (y que van de la mano con la siguiente dimensión).

En el caso de la vivienda, se han abierto dos canales principales de promoción: la vivienda periférica de interés social y la vivienda para sectores de ingresos medios y altos en la ciudad central, lo que a su vez también ha llevado a la explosión de asentamientos irregulares. Sin embargo, no quiere decir que ambos momentos se den en conformaciones diferenciadas, pero son parte del mismo proceso y son co-constituidos, con consecuencias devastadoras desde el punto de vista socioambiental, pero ambas dimensiones están previstas en la ley.

La ciudad capital, construida sobre la lógica de ciudad global, ha sido el espectro más importante de experimentación y creación neoliberal (de estas dimensiones políticas y espacialización territorial) y del fracaso de lo que representa, desde las bases internacionales ideológicas, la planeación urbana ambiental “sustentable” que se ha llevado a cabo con maniobras de comercialización e intervención directa e indirecta a partir de una serie de mecanismos que se empezaron a desarrollar en los años 80, cuando se incorporan sistemas de inversión directa, sobre todo desde la flexibilización del mercado inmobiliario y nuevos mecanismos de financiarización. En los ámbitos mencionados, varios fueron los ajustes normativos que se establecieron tanto en la política urbana como en la rural que permitieron un proceso de desarrollo en la ciudad, cuyo mayor impacto ha sido el desplazamiento y despojo de la ciudad central de ciertos segmentos de la sociedad y, a su vez, la ocupación de áreas de protección y valor ambiental.

En este sentido, la reforma al artículo 27 de la Ley Agraria (1992) fue fundamental para consolidar el modelo neoliberal mediante la incorporación del suelo rural al proceso de expansión urbana, con “un alto costo social e individual, y con

resultados poco racionales desde el punto de vista urbano e insatisfactorios para los pobladores en lo individual” (Pradilla, 1994, p. 26). Esto permitía ideológicamente legitimar la actuación del Gobierno como promotor de vivienda social y, al mismo tiempo, ocultar toda clase de especulación de los centros urbanos. Así, la reforma del artículo 27 ha permitido la expropiación de varias hectáreas de tierra social para el desarrollo urbano (producción de vivienda formal e informal), sobre todo en las zonas periféricas de la ciudad y sobre suelo de conservación, por la transformación de las formas colectivas de la propiedad agraria en propiedad privada. Asimismo, ha implicado un nivel de expansión urbana sin precedentes y la pérdida de zonas de producción agrícola.

Este proceso ha tenido un impacto importante en grandes ciudades como Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, pero también se ha dado en ciudades medias con repercusiones considerables en la pérdida de las zonas agrícolas y cambios en los padecimientos de salud.

PROCESOS DE TERRITORIALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DE CUERNAVACA

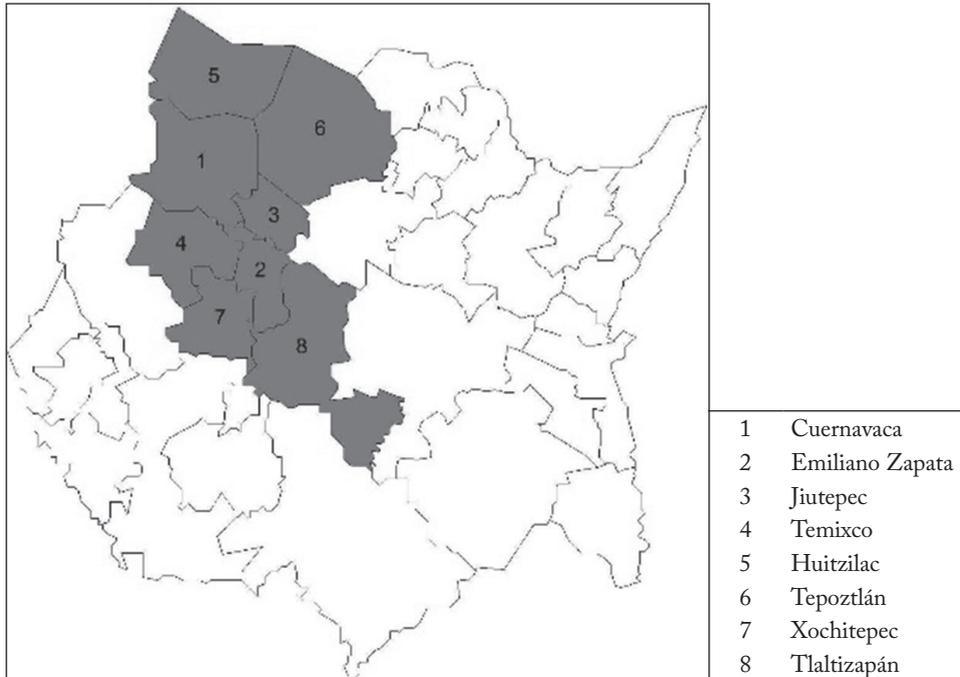
El estado de Morelos forma parte de la región Centro (RC) del país, en tanto que en términos urbanos sus ciudades están integradas al sistema urbano de la región Metropolitana del Valle de México. Se localiza entre dos grandes fronteras geoeconómicas; hacia el norte interactúa con las entidades de mayor densidad demográfica, grado de urbanización y desarrollo económico a nivel nacional (Ciudad de México y el Estado de México), y hacia el sur con la región cuyos estados que la conforman presentan la situación opuesta.⁵ El estado de Morelos cuenta con 33 municipios,⁶ la capital es Cuernavaca y su zona metropolitana integrada por ocho municipios, con una población de 924462 habitantes.⁷

⁵ Datos del Programa Estatal de Gestión de Riesgo y Ordenamiento Territorial del Estado de Morelos 2016.

⁶ Véase cuéntame.inegi.org.mx

⁷ Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos.

Mapa 1
Delimitación de la Zona Metropolitana de Cuernavaca



Fuente: Secretaría de Desarrollo Sustentable, Gobierno del Estado de Morelos.

La Zona Metropolitana de Cuernavaca, hasta el año 2009, estaba conformada por cinco municipios (Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Xochitepec), en 2010 se agregaron los municipios de Huitzilac, Tepoztlán y Tlaltizapán.⁸

Las contradicciones del proceso de expansión urbana en Cuernavaca

La conformación espacial de la ciudad de Cuernavaca se da desde la época prehispánica sobre el glacis de Buenavista, cuyo crecimiento se dio de norte a sur

⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010).

con una forma alargada y angosta. La expansión de la ciudad no se dio de forma lineal sino concéntrica, se instauró a partir de la creación de los jardines y no en las avenidas; el ferrocarril no se encontraba cerca de las áreas industriales, sino en la periferia; las áreas industriales eran sobre todo agroindustrias y, por lo tanto, se habían localizado fuera de la ciudad, a la escala regional.

Entre 1917 y 1940 empiezan los principales cambios estructurales del sistema urbano de Cuernavaca a consecuencia del reparto agrario de la década de los años veinte con el cual se reconocieron como tierras comunales los territorios que no habían sido absorbidos por las haciendas para repartirlas posteriormente (Sánchez, 2006). “La parcelación de las grandes propiedades distribuyó el poblamiento de forma más dispersa, aunque los núcleos dotados como tierra de

Figura 1
Plano de la ciudad de Cuernavaca de 1866



Fuente: Barberi, Rafael. Colección Orozco y Berra (698-OYB-7249-A).

pueblos actuaran como centros aglutinadores de la población campesina” (Rueda, 2001, p. 73).

Se inicia un proceso de densificación en el centro y de expansión física, condicionada por las características topográficas de la zona y por la infraestructura carretera que la liga de manera significativa con la Ciudad de México, lo que mantiene una dirección de crecimiento urbano predominantemente en el eje norte-sur. (Gómez y Espinosa, 1992, p. 286)

Con la reforma agraria, los pueblos recuperaron sus tierras y hubo un auténtico renacimiento de los mismos. Esto permitía una autosuficiencia alimentaria de la familia. Los excedentes de las huertas y la producción comercial de las tierras de labor, se comerciaban en los mercados cercanos. De esta forma, Cuernavaca era un importante punto para la comercialización de la producción campesina regional. (Sánchez, 2006, p. 79)

Durante algún tiempo, el ejido resultante del reparto de tierras pudo satisfacer las necesidades de producción de materias primas de la agroindustria, tanto para el consumo local como para la exportación. Sin embargo, a mediados de los sesenta sus limitaciones estructurales los sumieron en una crisis, pues no tenían capacidad de sostener a sus habitantes, provocando que se hundieran en el pauperismo, esto unido a las necesidades de expansión del capital que se resintieron a nivel nacional, tal como lo explica Pradilla (1993).

Entre 1940 y 1950, la ciudad de Cuernavaca experimenta la tasa de crecimiento más elevada de toda su historia. En este periodo alcanzó 11.6% de incremento medio anual. Este ascenso de la población, reflejado en la consolidación de varias colonias y fraccionamientos de lujo, se debe a que Cuernavaca se convirtió en un centro de atracción turística como consecuencia de la modernidad impulsada por el régimen de Miguel Alemán que va a marcar una nueva forma de crecimiento en la ciudad, pero siempre conectado a los intereses de las clases burguesas. Este hecho conforma, junto con los acontecimientos a nivel nacional referidos por Unikel (1976, p. 24), “el proceso de urbanización que ha experimentado México en los primeros setenta años de este siglo se ha manifestado en

cambios notables, sobre todo a partir de 1940, en el volumen y distribución de la población” (Unikel, 1976, p. 24).

Durante el decenio de 1950-1960, los flujos migratorios hacia la región disminuyeron debido a la intensificación del proceso de industrialización de Ciudad de México. De igual forma, hubo un freno en la construcción de fraccionamientos a consecuencia de medidas fiscales y catastrales, lo que caracterizó este periodo como de lento desarrollo (Gómez y Espinosa, 1999, p. 287). En el marco de las diversas experiencias que impulsaron las políticas de desconcentración industrial (Garza, 1992), debido a las necesidades de espacio y suelo donde ubicarse, a finales de la década de los sesenta se consolida en la ZMC el complejo Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca, Civac. Este proceso se originó a partir de dos objetivos fundamentales del estado, que fueron desconcentrar para gastar menos y descentralizar para lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones estatales y de la gestión pública (Ramírez, 1993). De acuerdo con la autora, la estrategia de desconcentración se implantó por un fuerte impulso de la industrialización en las llamadas ciudades medias (centros de población entre cien mil y un millón de habitantes) y el apoyo que se daría, iría de acuerdo con el carácter de cada ciudad, ya fuera industrial, agropecuario o turístico.

Efectivamente, estos supuestos son visibles en Cuernavaca; aunque la industria no se haya implantado en la ciudad, sino en el municipio aledaño de Jiutepec, la cercanía afectó su proceso de urbanización y posteriormente estimuló su carácter de ciudad turística, al mismo tiempo que la agricultura fue perdiendo peso por la privatización y apropiación de los ejidos por el sector inmobiliario, expandiendo el área metropolitana.

El complejo industrial de Civac consolida el proceso de industrialización con la instalación de sesenta empresas en 392 hectáreas de tierra comunal expropiadas por el Decreto Federal del 4 de marzo de 1966 a la comunidad de Tejalpa, en el municipio de Jiutepec. La industria automotriz Nissan y las químicas industriales Sintex y Mexama fueron las primeras que se establecieron, lo que generó el crecimiento hacia la zona oriente y propició el surgimiento de nuevos asentamientos humanos, ocupados por los trabajadores que llegaban ya con garantía de empleo (Aguilar y Rueda, 2000). Civac se convirtió en el punto de crecimiento de mayor importancia del sistema y en la atracción de industrias

debido a incentivos fiscales y económicos, disponibilidad de agua, interés federal por la descentralización industrial y el fomento del desarrollo regional (Rueda, 2001, pp. 76-77). La instalación de Civac va a determinar los factores de expulsión que definen las áreas desde donde se origina el flujo migratorio, pero son los factores de atracción los que determinan la orientación de esos flujos y las áreas a las cuales se destinan.

Entre los factores de atracción, el más importante es la demanda de fuerza de trabajo, entendiendo por ello no solo la generada por las empresas industriales sino también la que resulta de la expansión de los servicios, tanto de los ejecutados por empresas capitalistas como los prestados por reparticiones gubernamentales, empresas públicas o individuos autónomos (Singer, 1975, p. 44). Se da inicio a un tipo de inmigración laboral provocada por la invasión masiva de mano de obra desempleada en el campo que, procedente de otros estados, llega a los municipios que integran la Zona Conurbada de Cuernavaca (zcc) en busca de un trabajo temporal o definitivo que normalmente se encuentra relacionado con el sector servicios. Este tipo de inmigración contribuye, por un lado, a la aparición de lo que se llama habitualmente “urbanización marginal” (chabolismo, asentamientos en precario de colonos en los extrarradios) y, por otro, a modificar la actividad de la población ocupada (Aguilar et al., 2000).

El último tipo de migración es, sobre todo, oriundo del entonces Distrito Federal y es representada por los altos cargos administrativos y directivos de las empresas que se instalaran en el complejo. Este tipo de migración se afincó en su mayoría en los fraccionamientos de lujo, como Tabachines, dando lugar a un tipo de migración residencial. Evidentemente, la migración de origen laboral acaba por desencadenar también la búsqueda de una residencia, pero al hablar de este tipo de migración nos referimos aquí a la protagonizada por clases sociales bienestantes que se han desplazado hasta la zcc para ubicar allí su residencia definitiva en urbanizaciones de lujo o para construir su segunda residencia de fin de semana. Estos factores influirán en los desplazamientos de la población que representan un proceso de adaptación a las condiciones sociales, económicas, culturales y ecológicas tanto en los estilos de vida como en las relaciones sociales, así como en la estructura de producción y distribución, generando cambios en la

habilidad de las familias para estructurarse y reproducir modos de subsistencia (Acuña y Graizbord, 1999).

Los obreros de la construcción se asentaron inicialmente en las vecindades del Centro de la ciudad, sobrepoblándolas y constituyéndose posteriormente en un factor de ocupación, legal o ilegal, de espacios como las colonias Antonio Barona, Rubén Jaramillo, Lagunilla, etc. Los altos directivos buscaron vivir en las nuevas zonas residenciales de Cuernavaca (Jardines de Cuernavaca, Tabachines y fomentaron el crecimiento de Vista Hermosa), los obreros, por su parte, se ubicaron en las crecientes unidades y colonias populares. La industrialización atrajo más población de la que podía obtener un empleo formal. Esta población migrante se asentó en terrenos ejidales o comunales, creando constantes conflictos sociales. (Sánchez, 2006, p. 82)

Obviamente, la presión de las migraciones tuvo repercusiones en el mercado inmobiliario, aumentando la construcción de todos los tipos de vivienda y el crecimiento de los municipios periféricos. Esto generó muchas desigualdades sociales y una fragmentación del espacio urbano. Así, tal y como refiere Rueda (2001, p. 81):

el proceso de urbanización de Cuernavaca siguió el mismo patrón de las décadas anteriores: constitución de fraccionamientos y condominios cerrados en áreas de propiedad privada y los asentamientos irregulares sobre tierras comunales y ejidales, como en el caso de Acapantzingo y Chapultepec, sin que estos desarrollos se integraran a una estructura vial claramente determinada que permitiera ordenadamente su integración futura a la estructura urbana de la ciudad.

El ejido de Acapantzingo (uno de los más importantes en términos de área, pero también de producción, debido a la naciente de Chapultepec) casi desapareció, en gran parte debido a la construcción del exclusivo fraccionamiento Tabachines, en los años 70. Actualmente, en lo que queda de los ejidos de Acapantzingo y Chapultepec se producen plantas exóticas para los moradores de esos fraccionamientos, el resto de la ciudad y la región Centro del país. Es importante destacar que la industrialización en el paradigma capitalista no es del todo un

proceso espontáneo llevado a cabo por la iniciativa de empresarios innovadores, sino una forma de acumulación de capital a través de ajustes institucionales al mismo tiempo que encamina el excedente acumulable a otras empresas que incorporan otros métodos de producción industriales (Singer, 1975). Es importante igualmente referir que si bien la ZM de Cuernavaca no ha sido una de las ciudades del país más privilegiadas por la inversión extranjera directa (IED), tampoco se ha mantenido al margen de sus estrategias globales de operación durante las dos últimas décadas, ya que su cercanía con la ZMCM, al igual que con las principales ciudades que la circundan, ha favorecido la relocalización de las inversiones domésticas y extranjeras.

A su vez, el crecimiento urbano de la ciudad y el proceso de metropolitización provocaron que los intereses locales de la élite se emparejaran con los proyectos federales. De esta forma, la especulación inmobiliaria asentó sus raíces, en concordancia con los proyectos de industrialización del estado (Sánchez, 2006). Como anteriormente referimos, Civac vino a despuntar el fin de los ejidos cercanos a la ciudad por la demanda de suelo para urbanización lo que condujo a la descapitalización del campo y a un creciente empobrecimiento de las condiciones de vida de los pueblos que vivían de lo que producían en aquellos ejidos. Como nos dice Martínez et al. (1990, p. 136, en Ramírez): “El sector agrícola se vio inmerso en una crisis de productividad que se agudizó por la disminución de la política del reparto agrario, y el fortalecimiento de la propiedad privada mediante la emisión de los certificados de inafectabilidad, el rentismo y la simulación agraria que se intensificaran en este periodo”.

En 1970, la población económicamente activa que habitaba en los cuatro municipios que integran la conurbación de Cuernavaca (Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata y Cuernavaca) se distribuía de la siguiente manera: 17.24% en actividades primarias, 30.68% en actividades secundarias y 52% en actividades terciarias (Gómez y Espinosa, 1992). Para 1982, la población económicamente activa ocupada en actividades primarias había disminuido a 14%, la que se empleaba en actividades secundarias se incrementó a 32% y la correspondiente al sector terciario también se incrementó a 54%, lo cual indica que las actividades predominantes en la conurbación eran y siguen siendo a la fecha, las comerciales y de servicios (Gómez y Espinosa, 1992). Esa disminución se debe al cambio de

uso de áreas agrícolas por usos urbanos, sobre todo en Jiutepec y Cuernavaca y la llegada de población en busca de empleo. Sin embargo, el complejo industrial Civac demostró tener un fuerte peso en la economía del Estado porque, en la segunda mitad de los años noventa, el estado Morelos y sus principales ciudades entraron en una fuerte recesión económica que en buena medida fue producida por la reestructuración interna de Nissan, al trasladar varias operaciones de la planta de Civac a la de Aguascalientes (Guadarrama y Olivera, 2001). No obstante, Cuernavaca se siguió manteniendo como una ciudad de servicios.

Una vez iniciada la industrialización de un sitio urbano, este tiende a atraer población de zonas generalmente próximas. El crecimiento demográfico de la ciudad la convierte, a su vez, en un mercado cada vez más importante para bienes de consumo, lo que pasa a constituir un factor adicional de atracción de actividades productivas que, por su naturaleza, disfrutan de ventajas cuando se localizan junto al mercado de sus productos. (Singer, 1975, p. 33)

A partir del plan de zonificación por densidades de 1994-1997 de Cuernavaca se pudo observar un fenómeno interesante que nos revela cómo se fue consolidando la estructura urbana de la ciudad. Los centros de barrio actuales coinciden con los denominados barrios tradicionales, como es el caso de Santa María Ahuacatitlán, Ocoatepec, Ahuatepec, Tetela del Monte, San Antón, San Miguel Acapantzingo, San Miguel Chapultepec, Tlaltenango y San Jerónimo, así como el Centro Histórico.

Esto, por una parte, explica que dichas zonas hayan conservado su carácter como nodo de actividad tradicional, mientras que, por la otra, encontramos que la diversidad de actividades económicas ha permitido a estas zonas mantener una densidad media de hasta 230 hab/ha, lo cual indica que, aunque existe una tendencia hacia la terciarización del espacio urbano, el uso habitacional sigue siendo predominante. Entre las zonas con alta densidad de población encontramos unidades habitacionales como la de FOVISSSTE Chapultepec, la cual cuenta con una de las densidades más elevadas de la ciudad (416 hab/ha), mientras que las colonias Flores Magón, Chipitlán y San Miguel Chapultepec han alcanzado un nivel de consolidación importante (270 hab/ha), sobre todo si consideramos su

origen irregular. Por otra parte, las zonas residenciales de Rancho Tetela, Jardines de Cuernavaca, Burgos, Tabachines y Palmira presentan las densidades más bajas de la ciudad (50-100 hab/ha), lo cual refleja un tipo de construcción unifamiliar, con terrenos de mayores dimensiones y generalmente para sectores de altos ingresos. Estas estaban ubicadas, inicialmente, en los suburbios de la ciudad central (Aguilar et al., 2000, p. 250).

La localización de los asentamientos de clase media en la zcc ha respondido más a promociones de suelo público realizadas por los planes de desarrollo urbano que a iniciativas individuales, por ello su distribución ha sido más homogénea en la conurbación y se ha extendido cubriendo amplias zonas llanas próximas a cursos de agua donde a la administración le resulta relativamente fácil la dotación de servicios. La disposición de las invasiones es, por su carácter espontáneo, más difícil de concretar en un modelo. En general, se ha buscado una ubicación que permita consolidar el asentamiento y su proximidad a los lugares donde sus habitantes puedan encontrar trabajo. Los márgenes de carreteras, autopistas y vías del tren han sido en estos casos las localizaciones predilectas, pero también zonas programadas para su urbanización o ya urbanizadas junto a complejos de clase alta y media en pleno corazón urbano (Aguilar et al., 2000, p. 252). Así, en la necesidad de cubrir la vivienda necesaria, los principales sistemas de oferta de vivienda FOVISSSTE e Infonavit, en lugar de proveedores de vivienda, se vuelven provisosores de crédito para adquisición de vivienda en analogía con sistemas privados de financiarización, lo cual ha tenido un impacto importante tanto en el cambio de uso de suelo como en los sujetos beneficiarios de la misma. Esto ha tenido fuertes implicaciones en la conformación socioespacial de la zona.

Lo que puede visualizarse con estos datos es que, aunque el crecimiento de la zona sigue aumentando, la tasa de crecimiento es mucho menor y la tendencia a la baja. La aglomeración urbana de Cuernavaca tenía una población de 877 000 habitantes en 2015 y se espera supere el millón en 2020. Su tasa de crecimiento poblacional para el periodo 2000-2015 se situaba sobre 1.6% (~13 000 hab/año), la de viviendas en 2.7% (~5 500 viv/año) y la del suelo artificializado en 5.5% (354 ha/año), tres veces más. De lo anterior se concluye que se ha estado construyendo a un ritmo de una vivienda por cada 2.4 habitantes.

Tabla I
Crecimiento de la Población en la Zona Metropolitana de Cuernavaca, 1990-2030

Municipio	POB1990		TCA % 90-00		POB 2000	TCA % 00-10		POB 2010	TCA % 10-20		POB 2020	TCA % 20-30		POB 2030
	POB	CA	POB	CA		POB	CA		POB	CA				
Cuernavaca	281 294	1.9	5 741	338 706	0.8	2 646	365 168	1.0	3 901	404 181	0.7	2 958	433 759	
Juetepec	101 275	5.4	6 931	170 589	1.4	2 636	196 953	1.4	2 853	225 483	0.9	2 154	247 025	
Temixco	67 736	3.2	2 511	92 850	1.5	1 528	108 126	1.4	1 568	123 805	1.0	1 310	136 903	
Yauatepec de Zaragoza	60 258	3.4	2 415	84 405	1.5	1 342	97 827	1.6	1 645	114 281	1.0	1 141	125 687	
Emiliano Zapata	33 646	5.5	2 397	57 617	3.8	2 587	83 485	1.9	1 735	100 835	1.0	1 091	111 747	
Xochitepec	27 828	5.1	1 782	45 643	3.3	1 774	63 382	1.7	1 199	75 368	1.0	800	83 371	
Miacatlán	19 069	2.3	492	23 984	0.4	1 011	24 990	1.3	349	28 479	1.0	305	31 524	
AGL Cuernavaca	591 106	3.8	22 269	813 794	1.8	12 614	939 991	1.5	13 250	1 072 432	1.0	9 758	1 170 016	
Jojutla	47 021	1.3	633	53 351	0.3	176	55 115	1.1	654	61 653	0.8	509	66 738	
Puente de Ixtla	43 930	2.1	1 022	54 149	1.3	744	61 585	1.3	844	70 028	1.0	744	77 472	
Tlalixtapan	37 497	1.9	778	45 272	0.8	361	48 881	1.2	631	55 189	0.9	519	60 375	
Zacatepec de Hidalgo	30 661	0.8	267	33 331	0.5	173	35 063	0.9	331	38 377	0.7	275	41 126	
Tlaquiltenango	27 322	0.9	270	30 017	0.5	152	31 534	1.1	351	35 044	0.8	303	38 076	
AGL Jojutla	186 431	1.4	2 969	216 120	0.7	1 606	232 178	1.1	2 811	260 291	0.8	2 350	283 787	
Cuautla	120 315	2.5	3 301	153 329	1.3	2 188	175 207	1.3	2 408	199 284	0.9	1 839	217 676	
Ciudad Ayala	52 969	2.7	1 641	69 381	1.3	949	78 866	1.4	1 188	90 748	1.0	959	100 341	
Yecapixtla	27 032	3.1	955	36 582	2.5	1 023	46 809	1.7	855	55 357	1.1	650	61 858	
Atlalahuacan	9 255	4.7	545	14 708	2.5	419	18 895	2.4	507	23 965	0.9	236	26 326	
AGL Cuautla	209 571	3.3	6 443	274 000	1.9	4 578	319 777	1.7	4 958	369 354	1.0	3 685	406 201	
Tepeztlán	27 646	1.8	528	32 921	2.4	871	41 629	1.6	719	48 821	1.0	566	53 884	
Axochiapan	26 283	1.5	415	30 436	1.0	326	33 695	1.3	464	38 336	1.0	403	42 361	
Tepalcingo	20 553	1.6	358	24 133	0.5	121	25 346	1.2	321	28 555	0.9	271	31 267	
Amacuzac	13 659	1.9	282	16 482	0.3	54	17 021	1.3	236	19 383	1.0	196	21 340	
Tetela del Volcán	13 805	1.8	262	16 428	1.5	271	19 138	1.4	283	21 969	1.2	285	24 823	
Huitzilac	10 573	3.7	461	15 184	1.3	216	17 340	1.7	317	20 508	1.0	224	22 749	
Ocuinco	13 079	1.4	201	15 090	1.1	177	16 858	1.2	214	18 997	1.0	209	21 088	
Tlayacapan	9 868	3.4	398	13 851	1.8	269	16 543	1.5	269	19 228	1.0	200	21 231	
Janetelco	11 475	1.8	227	13 745	1.3	190	15 646	1.5	254	18 186	1.0	192	20 103	
Jonacatepec	11 255	1.9	237	13 623	0.7	98	14 604	1.2	177	16 376	0.9	145	17 823	
Temoac	10 240	1.7	183	12 065	2.0	258	14 641	2.1	343	18 072	1.3	240	20 470	
Coatlán del Río	8 665	0.8	69	9 356	0.1	12	9 471	1.3	129	10 757	0.7	82	11 572	
Mazatepec	7 142	2.1	168	8 821	0.7	64	9 456	1.1	110	10 551	0.8	93	11 476	
Totolapan	6 351	3.2	239	8 742	2.1	205	10 789	1.2	134	12 133	1.1	145	13 581	
Zacualpan de Amilpas	6 924	1.4	104	7 962	1.3	113	9 087	1.4	139	10 476	0.9	94	11 420	
Tetecala	6 057	1.3	86	6 917	0.7	52	7 441	1.5	117	8 606	0.8	74	9 343	
Tlalhepantla	4 376	2.5	125	5 626	1.7	101	6 636	1.3	92	7 552	1.0	77	8 326	
Resto	207 951	2.0	4 343	251 582	1.2	3 396	285 341	1.4	4 317	328 506	1.0	3 435	362 857	
Morelos	1 195 059	2.6	36 024	1 555 296	1.4	22 193	1 777 227	1.4	25 336	2 030 583	0.9	19 228	2 222 861	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Tabla 2

Crecimiento de la vivienda en la Zona Metropolitana de Cuernavaca, 1990-2030

Municipio	Viv 1990			Viv 2000			Viv 2010			Viv 2020			Viv 2030		
	TCA	CA	Viv	TCA	CA	Viv									
Cuernavaca	63 069	3.1	2 275	85 822	1.8	1 720	103 026	2.5	2 871	131 739	2.3	3 444	166 178		
Juetepec	21 539	6.7	1 959	41 128	2.5	1 129	52 414	2.8	1 679	69 206	2.5	1 946	88 666		
Temixco	13 621	4.5	750	21 125	2.7	653	27 652	2.9	916	36 809	2.8	1 153	48 339		
Yautepec de Zaragoza	12 629	4.8	747	20 097	2.5	574	25 832	3.1	913	34 965	2.6	1 031	45 272		
Emiliano Zapata	6 887	7.0	671	13 592	5.1	875	22 340	3.7	979	32 126	3.1	1 145	43 574		
Xochitepec	5 444	6.6	484	10 281	4.1	509	15 372	3.2	574	21 113	2.5	600	27 119		
Miacatlán	3 656	3.6	157	5 226	1.8	101	6 240	3.0	216	8 395	3.0	292	11 302		
AGL Cuernavaca	126 845	5.2	7 043	197 271	2.9	5 561	252 876	3.0	8 148	334 353	2.7	9 610	430 451		
Jojutla	9 925	2.7	304	12 969	1.5	202	14 990	2.8	480	19 791	2.7	603	25 820		
Puente de Ixtla	8 334	3.6	351	11 843	2.4	316	15 002	3.0	510	20 103	2.9	661	26 711		
Tlaltizapán	7 344	3.7	325	10 598	2.1	242	13 020	3.4	522	18 240	3.5	745	25 691		
Zacatepec de Hidalgo	6 447	2.3	166	8 109	1.7	151	9 621	2.7	293	12 546	2.7	388	16 430		
Tlaquiltenango	5 444	2.7	169	7 131	1.8	140	8 533	3.2	321	11 741	3.4	465	16 390		
AGL Jojutla	37 494	3.0	1 316	50 650	1.9	1 052	61 166	3.0	2 126	82 421	3.0	2 862	111 042		
Cuahtla	25 566	3.7	1 108	36 642	2.4	985	46 492	2.7	1 422	60 717	2.5	1 665	77 370		
Ciudad Ayala	10 392	4.2	531	15 698	2.6	462	20 318	3.2	760	27 917	3.1	1 005	37 967		
Yecapixtla	4 908	4.6	279	7 694	4.0	370	11 392	3.7	493	16 322	3.5	665	22 977		
Atlatlahucan	1 801	6.6	161	3 408	3.8	155	4 956	4.6	278	7 740	3.4	308	10 821		
AGL Cuautla	42 667	4.8	2 078	63 442	3.2	1 972	83 158	3.5	2 954	112 696	3.1	3 644	149 134		
Tepeztlán	5 694	3.3	219	7 881	3.2	290	10 784	3.2	400	14 783	2.7	443	19 210		
Axochiapan	4 679	3.2	173	6 407	2.4	173	8 140	3.4	328	11 417	3.5	476	16 174		
Tepalcíngo	3 773	3.5	156	5 337	2.0	117	6 510	3.6	280	9 311	3.9	434	13 654		
Amacuzac	2 737	3.3	104	3 772	1.6	64	4 415	3.0	151	5 928	2.9	197	7 897		
Tetela del Volcán	2 411	3.2	89	3 297	3.0	113	4 424	3.2	166	6 083	3.4	244	8 525		
Huitzilac	2 101	5.1	135	3 446	2.2	86	4 304	3.2	158	5 884	2.6	174	7 624		
Ocuituco	2 251	3.6	95	3 202	2.5	90	4 097	3.8	187	5 967	4.2	306	9 028		
Tlayacapan	1 809	5.0	113	2 937	3.2	107	4 011	3.4	159	5 598	3.2	207	7 666		
Janterelco	2 168	3.5	88	3 049	2.5	85	3 903	3.5	158	5 479	3.2	203	7 510		
Jonacatepec	2 089	3.5	87	2 956	2.2	73	3 684	3.2	139	5 070	3.4	201	7 078		
Temoac	1 660	4.1	83	2 491	3.3	96	3 446	5.2	226	5 706	5.0	357	9 275		
Coatlán del Río	1 749	2.8	56	2 312	1.3	32	2 636	3.7	116	3 792	3.5	158	5 367		
Mazatepec	1 572	3.3	61	2 184	2.0	47	2 658	2.6	79	3 447	2.6	102	4 469		
Totolapan	1 248	4.5	68	1 931	3.7	85	2 783	2.9	91	3 693	3.2	138	5 069		
Zacualpan de Amilpas	1 304	3.7	57	1 870	2.4	50	2 368	4.0	113	3 497	3.8	156	5 054		
Tetecala	1 309	2.9	44	1 747	1.9	36	2 107	3.3	82	2 923	2.9	98	3 900		
Tlalnepantla	813	4.1	40	1 217	2.9	40	1 621	3.2	59	2 214	3.1	80	3 010		
Resto	39 367	3.7	1 667	56 036	2.5	1 586	71 891	3.4	2 890	100 792	3.4	3 972	140 510		
Morelos	246 373	4.2	12 103	367 399	2.6	10 169	469 091	3.3	16 117	630 263	3.1	20 087	831 136		

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

Cuadro 1
Crecimiento del suelo artificializado

Municipio	2000 (ha)	2015 (ha)	TCA (%)	CA
AGL Cuernavaca	7 121	13 214	5.5	354
Cuernavaca	2 681	4 186	3.0	93
Jiutepec	1 739	2 388	2.1	41
Temixco	868	1 639	4.3	46
Yautepec de Zaragoza	631	1 638	6.6	56
Emiliano Zapata	587	1 576	6.8	55
Xochitepec	513	1 445	7.2	51
Miacatlán	102	341	8.4	13

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2
Crecimiento de la pobreza de la ZM de Cuernavaca

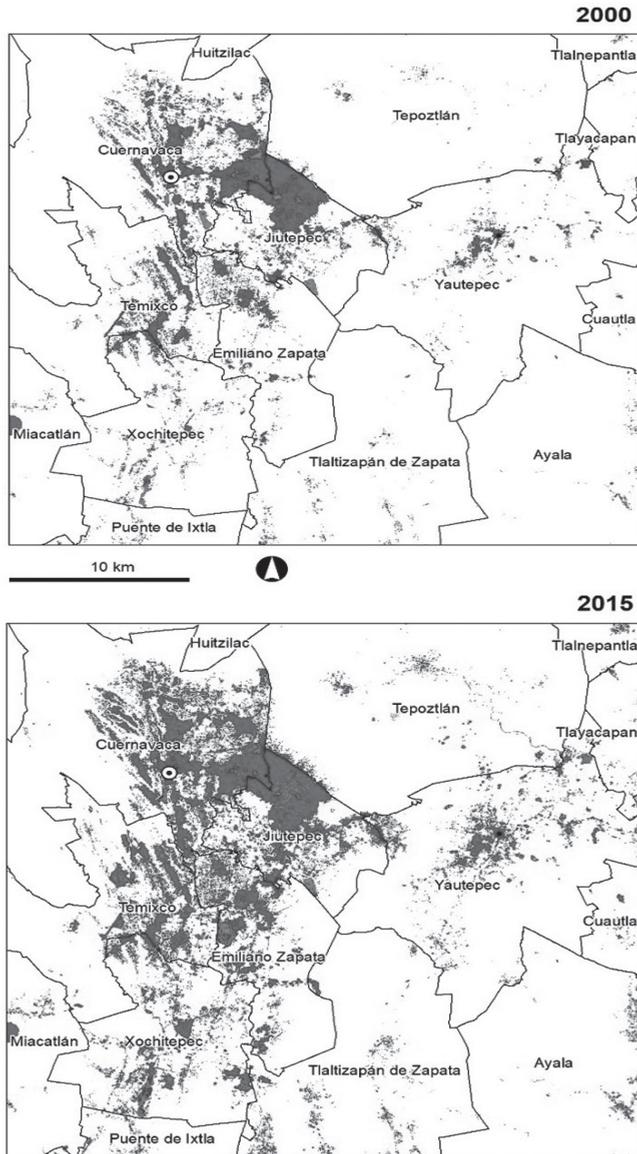
Municipio	Pobreza			
	Porcentaje 2010	Porcentaje 2015	Personas 2010	Personas 2015
Cuernavaca	26.5	39.0	110 544	140 163
Jiutepec	36.8	45.6	84 470	96 137
Temixco	57.4	64.4	65 192	74 989
Yautepec de Zaragoza	59.1	57.1	58 668	58 178
Emiliano Zapata	36.9	53.2	38 074	52 526
Xochitepec	52.4	60.4	33 105	42 343
Miacatlán	63.4	70.9	15 446	20 745

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Coneval (2018).

La falta de planeación en los municipios periféricos y la presión inmobiliaria de un modelo disperso en baja densidad de segunda residencia ha desarticulado la zona agropecuaria/productiva al sur de la ciudad y ha generado enormes problemas de conectividad vial e infraestructura.

A su vez, y contrariamente a los discursos que sustentan y legitiman la política de vivienda que sigue consumiendo suelo rural, lo que los datos arrojan es que a la par del crecimiento del parque habitacional han crecido la pobreza y la

Mapas 2 y 3
Crecimiento del suelo artificializado de la Zona Metropolitana de Cuernavaca



Fuente: Elaborados por Alejandro Marambio con base en la clasificación sobre Landsat 7 y 8, 15 m/píxel.

Cuadro 3
Crecimiento de la pobreza extrema de la ZM de Cuernavaca

Municipio	Pobreza extrema			
	Porcentaje 2010	Porcentaje 2015	Personas 2010	Personas 2015
Cuernavaca	5.1	11.6	19284	41723
Jiutepec	8.4	14.9	16738	31441
Temixco	14.9	27.6	16897	32133
Yautepec de Zaragoza	17.2	21.1	17087	21517
Emiliano Zapata	9.2	17.6	8170	17366
Xochitepec	14.8	26.3	9353	18342
Miacatlán	24.8	35.5	6031	10371

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Coneval (2018).

pobreza extrema, sobre todo en los municipios donde ha habido mayor expansión de vivienda.

Por otra parte, este tipo de expansión urbana caracterizada por una planeación que se ha dedicado a construir vivienda masiva periférica, sustenta la hipótesis de tener implicaciones en términos de salud pública, cambios que se dieron a partir de los años 80 por los problemas cardiovasculares, la obesidad y la diabetes y que se vuelven padecimientos de incidencia transversal, triplicando su acaecimiento sobre todo en la población infantil, donde 90% de los casos de diabetes se atribuyen al sobrepeso y a la obesidad. En este sentido, se puede partir del supuesto teórico de que la ubicación de la vivienda establece una relación con la pérdida de suelo agrícola, lo cual lleva a nuevos estilos de vida y nuevas formas de consumo (comida procesada) y a prácticas asociadas a las distancias y a lo que representa vivir lejos de los centros urbanos y de trabajo.

SIMULACIÓN IDEOLÓGICA DE LO TERRITORIAL EN LA PLANEACIÓN URBANO-REGIONAL

El paradigma de la planeación urbano-territorial ha estado subsumida a una lógica de control y dominación con una visión ortodoxa de un sistema sectorial que

invisibiliza y neutraliza a los agentes, ocultando las diferencias socioespaciales. El caso de Morelos y su zona metropolitana es el ejemplo de las contradicciones inherentes a los procesos de planeación y lo que ha representado en el marco del desarrollo urbano-regional en América Latina, y particularmente en México, la visión sectorial anclada al discurso de la modernidad del bien común, y más recientemente el discurso de la izquierda europea del derecho a la vivienda como el derecho a la ciudad. Así, hacer vivienda se vuelve el paradigma de legitimidad social de gobiernos neoliberales, bajo la lógica de la planeación estratégica y de la introducción de instrumentos que permiten la entrada del mercado inmobiliario y financiero con consecuencias en las formas de producción y reproducción socioterritorial. En el caso de la ZMC, los datos reflejan el fracaso del sistema de planeación y la falta de una visión territorial, que nos ha permitido reflexionar sobre tres puntos fundamentales que ponen en evidencia: *a)* el discurso político-ideológico del crecimiento poblacional y el déficit de vivienda y su contradicción en relación con los datos; *b)* el aumento de la pobreza en la entidad, que contradice los lineamientos internacionales para la implementación de la política pública y la planeación urbana, y *c)* la desactualización y ausencia de programas y planes de ordenamiento y desarrollo urbano del estado, y con ello una contractura entre lo establecido en la ley y las dinámicas territoriales en un sistema de urbanización capitalista descontrolada con alto impacto sobre el consumo de suelo agrícola y en algunos casos de conservación.

En el primer punto de reflexión, se puede determinar que, aunque sigue habiendo un déficit de vivienda en el estado, el hecho es que se sigue construyendo por arriba del crecimiento de la población, lo que parece paradójico frente a las necesidades reales, y que no se está construyendo para solventar el déficit y las carencias habitacionales de los sujetos. Ello arroja las propias contradicciones del sistema neoliberal de acumulación, que se ha aprovechado de una serie de elementos intrínsecos del lugar como la cercanía con Ciudad de México, las condiciones de uso y tenencia de la tierra, la privatización de los servicios y la administración pública, la facilidad de acceso al crédito y todo eso gestionado por un mercado financiero especulativo, en lo cual Cuernavaca se vuelve un terreno óptimo. Sin embargo, en este caso no se está construyendo para hacer frente al déficit de vivienda, ya que en su mayoría estas viviendas cubrieron la demanda de

los segundos créditos para moradores de Ciudad de México. Pero los discursos desde el Estado legitiman el continuo proceso de construcción en el cual juega un papel de administrador del mercado inmobiliario y financiero.

Con base en lo anterior, entramos en el segundo punto de reflexión, ya que los resultados visualizados desde el análisis multifactorial, apuntan hacia un hacinamiento de los habitantes que no son sujetos de crédito y viven en condiciones inhóspitas, en circunstancias de riesgo y vulnerabilidad territoriales, que se hacen visibles en el proceso de crecimiento de suelo artificializado sobre las barrancas y áreas de reserva ambiental. Esto como consecuencia de una expansión por invasiones de tierra y su utilización por organismos políticos, el deterioro del medio ambiente, la especulación en los cambios de uso del suelo, así como la imposibilidad de planear racionalmente el desarrollo urbano, incluso por anomalías en los propios instrumentos que sustentan la toma de decisiones.

Lo que nos lleva al último punto de reflexión, que es la incapacidad del gobierno estatal y municipal en la gestión de la planeación urbana. Los planes de ordenamiento y desarrollo urbano se encuentran desactualizados y no existe una relación entre los procesos de expansión urbana y los cambios en la propia Constitución del Estado con los planes de ordenamiento y desarrollo urbano, mismos que se organizan de forma sectorial y no entendiendo la totalidad del territorio y las condiciones naturales de este, como es el caso del programa de ordenamiento ecológico de Cuernavaca que no integra a todos los municipios de la zona metropolitana, justo aquellos donde la expansión de vivienda masiva ha sido más imponente (Temixco y Emiliano Zapata). El desarrollo urbano se ha convertido en trámites administrativos y el ordenamiento en zonificación de usos desde el ámbito meramente ecológico.

(Re)pensar la planeación urbano-regional con un enfoque territorial desde la ZMC

El marco de reflexión desde Morelos y la Zona Metropolitana de Cuernavaca nos lleva a cuestionar el marco nacional de la planeación urbano-ambiental y que consideramos se puede visualizar críticamente a partir de dos dimensiones que se

interconectan y que son fundamentales para reconstruir las formas de planeación en el país. Por una parte, la planeación urbana en México ha adquirido un carácter normativo, burocrático y legitimador, a su vez estático, ensamblado en las directrices y normativas internacionales que sobrepasan la realidad y diversidad del territorio nacional. Por otra parte, no ha existido un pensamiento urbano que determine una forma de planeamiento con base en el territorio nacional, ya que ha sido influenciado por una serie de escuelas y paradigmas, dentro de marcos abstractos, que han permitido establecer instrumentos acordes con las necesidades del mercado.

Cabe destacar que enmarcadas en estas dos realidades y que ha sido parte de las bases que han conformado los marcos de la planeación en México, hay una serie de factores que igualmente exponen los fracasos de esta, a saber: la planeación se debe pensar como un sistema interconectado, sin embargo, existe una disonancia entre los distintos instrumentos de planeación que se sobreponen y a su vez se contradicen. Eso es consecuencia de una visión fragmentada de la planeación y de las mismas dependencias (falta de organización vertical de las instituciones), en que lo urbano se ve separado de lo ambiental y de lo territorial, al mismo tiempo que las atribuciones escalares de intervención territorial de los instrumentos no quedan establecidas y todos hacen todo y ninguno hace nada.⁹

Más bien, el paradigma de la planeación se establece a partir de la separación, que divide y controla distintas escalas mediante la homogeneización y la diferenciación como parte del mismo proceso de reproducción del capital fundamental

⁹ En un estudio del proyecto “Las redes urbanas: estructura ecológica urbana como instrumento de desarrollo sustentable”, llevado a cabo en el Centro de Investigaciones en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje, se hizo un levantamiento en bases periodísticas (*La Jornada, Reforma*) para el periodo de 2000-2018, a partir de conceptos clave como planeación y sustentabilidad (entre otros). Lo que pudimos observar es que los problemas en el ámbito urbano y ambiental son recurrentes, como la expansión de la urbanización, pérdida de suelo de conservación, producción masiva de vivienda, con una representación entre la necesidad y la producción del parque habitacional contradictorios, la pérdida de zonas de bosque con un alcance de 80% anual, y la fragilidad de los instrumentos que no han podido hacer frente a los problemas. Por otra parte, el término *sustentabilidad* se asocia con el ámbito de lo ideológico, al margen de la planeación.

para la apropiación capitalista. Esto permite una acumulación desigual de valor que además de significar la concreción de la dominación del capital sobre el trabajo vivo, representa un factor determinante para la organización presente y futura de la (re)producción social, de tal forma que se puede decir que la hegemonía espacial se efectúa por medio de la espacialización desigual de valor, pero también por el acceso diferenciado a los distintos territorios.

¿Podemos pensar el desarrollo ambiental sin pensar en el urbano o regional? ¿Es posible hablar de ordenamiento ecológico sin hablar de ordenamiento territorial? Estos planteamientos imposibilitan tener una visión integral del territorio, sino fragmentos del territorio con límites bien definidos. No obstante, la realidad no tiene límites bien determinados y debe ser pensada desde las distintas escalas y desde la propia complejidad de los territorios. Los problemas que vivimos en las ciudades no son necesariamente generados en su interior, sino que tienen correlación con una problemática a nivel regional y con efectos ambientales integrales. Hoy asistimos a una serie de problemas que ocupan una escala que sobrepasa pensar estrictamente el desarrollo urbano, los cambios de uso de suelo, la construcción desmedida fuera del reglamento de construcción, estudios de impacto ambiental y ecológico que no se toman en consideración, zonas de protección ecológica invadidas, explotación de los recursos naturales que necesitan ser visualizados de forma sistémica; pero lo más preocupante es que, analizando la normatividad, eso está permitido y, a su vez, es una respuesta de la propia dependencia en la que México se encuentra subsumido frente a los países hegemónicos.

El actual momento político se avecina como un tiempo de transformación para repensar la planeación urbano-regional desde el enfoque territorial, donde se consideren los procesos a partir de los agentes y que se entienda el territorio de forma multidimensional desde la heterogeneidad que lo identifica. La multidimensionalidad se debe entender como la capacidad de interacción entre lo político, lo ambiental, lo económico, lo social y lo institucional en el territorio y que a su vez integra la multiculturalidad y así fortalecer la autonomía y la autogestión como complemento de políticas de descentralización (como respuesta a la producción de vivienda masiva y su progresivo abandono) reconociendo la diferenciación territorial.

Así, la planeación se debe entender desde una geopolítica social por la necesidad de comprender el conjunto del territorio, de la economía y de las formas sociales como fundamento y efecto de la geopolítica moderna y que actualmente está refundido por una geografía emergente de la economía y la seguridad que podría ser mejor captada como geoeconomía con sus propias formas sociales asociadas (Cowen y Smith, 2009). En este sentido el territorio se debe entender y construir como una categoría epistemológica, la cual permita identificar el patrón espacial de las relaciones sociales de organización espacial que rebasa una simple mirada descriptiva.

Hace falta revisar los instrumentos de planeación y establecer un marco que sea pensado desde la correlación entre lo urbano y lo ambiental y regional, pero también desde sistemas de fiscalización de los propios instrumentos, así como de las dependencias de gobierno. La ley de desarrollo urbano debe ser la ley de desarrollo urbano-ambiental, en la cual se debe incorporar la ley ambiental que defina con mucha claridad los reglamentos del uso del suelo (porque este es el gran problema, la mercantilización del suelo y su capitalización por el sector financiero e inmobiliario). A su vez, esta ley debe tener claridad en la estructuración del sistema de planeación y los planes necesarios para asegurar las zonas de conservación, las áreas naturales protegidas, así como los distintos espacios que ofrecen sistemas ecosistémicos a las ciudades.

Es importante romper con las formas tradicionales de la planeación y pensar el territorio como un sistema integrado por distintas unidades de paisaje; elementos básicos que, combinados entre sí, confieren una determinada disposición o patrón espacial particular que se asocia a un determinado carácter y escala de análisis. Y también una relación entre las condiciones edafoclimáticas, cubierta vegetal/uso del suelo, población humana y morfología del territorio a una escala determinada. Las unidades de paisaje constituyen áreas relativamente homogéneas que denotan la estrecha relación entre las características ecológicas de un territorio y las actividades que en él se desarrollan. Son un ejercicio de síntesis que agrupa un conjunto de factores, seleccionados de acuerdo con los objetivos del planeamiento territorial, permitiendo su relacionamiento, así como la adopción de medidas y estrategias de intervención, que poseen una inteligibilidad de funcionamiento intrínseca a los tratos del paisaje en causa. Aunque la postura

crítica donde se establece la presente reflexión trabaje la concepción del desarrollo sustentable como una construcción ideológica, lo que consideramos es que importa tejer el concepto con bastante cuidado, en el sentido de poder entenderlo y deconstruirlo desde los marcos hegemónicos y poder incidir de forma real, objetiva e integral en el territorio.

Es necesario incorporar el concepto de urbano ambiental al sistema de planeación mexicana. Asimismo, es importante cuestionar el propio pensamiento crítico cuando habla del regreso al territorio mediante el análisis territorial; sin embargo, regresar al territorio implica analizarlo en sus distintas unidades y cómo estas se interconectan en los instrumentos de gestión y planeación. Es fundamental entender que la planeación urbano-ambiental, implica mirar el territorio en términos multiescalares y, a su vez, como un sistema transversal a los distintos ámbitos de intervención.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, B., y Graizbord, B. (1999). Movilidad cotidiana de trabajadores en el ámbito megalopolitano de la Ciudad de México. En J. Delgado y B. Ramírez. (Comps.), *Territorio y cultura en la Ciudad de México. Transiciones*. UAM-Xochimilco; Plaza y Valdéz.
- Aguilar, S., y Rueda, R. (2000). *Atlas de Morelos*. Praxis; Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Cowen, D., y Smith, N. (2009). After geopolitics? From the geopolitical social to geoeconomics. *Antipode*, 41(1), 22-48.
- Garza, G. (1992). *Desconcentración espacial, tecnología y localización industrial en México. El conjunto de parques y ciudades industriales 1953-1988*. El Colegio de México.
- Gómez, E., y Espinosa, R. (1992). Cuernavaca y su zona conurbada. En U. Oswald, *Mitos y realidades del Morelos actual* (pp. 285-312). CRIM-UNAM.
- Guadarrama, J., y Olivera, G. (2001). Desaceleración, crisis, reactivación y recesión industrial de la región Centro de México. Un largo ciclo de reestructuración del núcleo y la periferia. *EURE*, XXVII(82), 65-100.

- Guillén, H. (1997). *La contrarrevolución neoliberal*. ERA.
- Pradilla, E. (1993). *Territorios en crisis. México 1970-1992*. UAM-Xochimilco; RNIU; Grupo Neón.
- Pradilla, E. (1994). La reforma al artículo 27 constitucional y la cuestión agraria. En *El artículo 27 y el desarrollo urbano*. Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Cámara de Diputados, LV Legislatura.
- Pradilla, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. UAM-Xochimilco; Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez, B. (1993). Aspectos fundamentales para la comprensión de las políticas regionales 1976-1992. *Diseño y Sociedad*, 4, 18-25.
- Rueda, R. (2001). *Sistema Urbano de Cuernavaca*. Editorial Praxis.
- Sánchez, V. H. (2006). Ejidos urbanizados de Cuernavaca. *Cultura y Representaciones Sociales*, 1(1).
- Singer, P. (1975). *Economía política de la urbanización*. Siglo XXI.
- Theodore, N., Peck, J., y Brenner, N. (2009, marzo). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66.
- Unikel, L. (1976). *El desarrollo urbano de México*. El Colegio de México.

Metropolización y espacios agrícolas en Morelos

Héctor Ávila Sánchez

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM

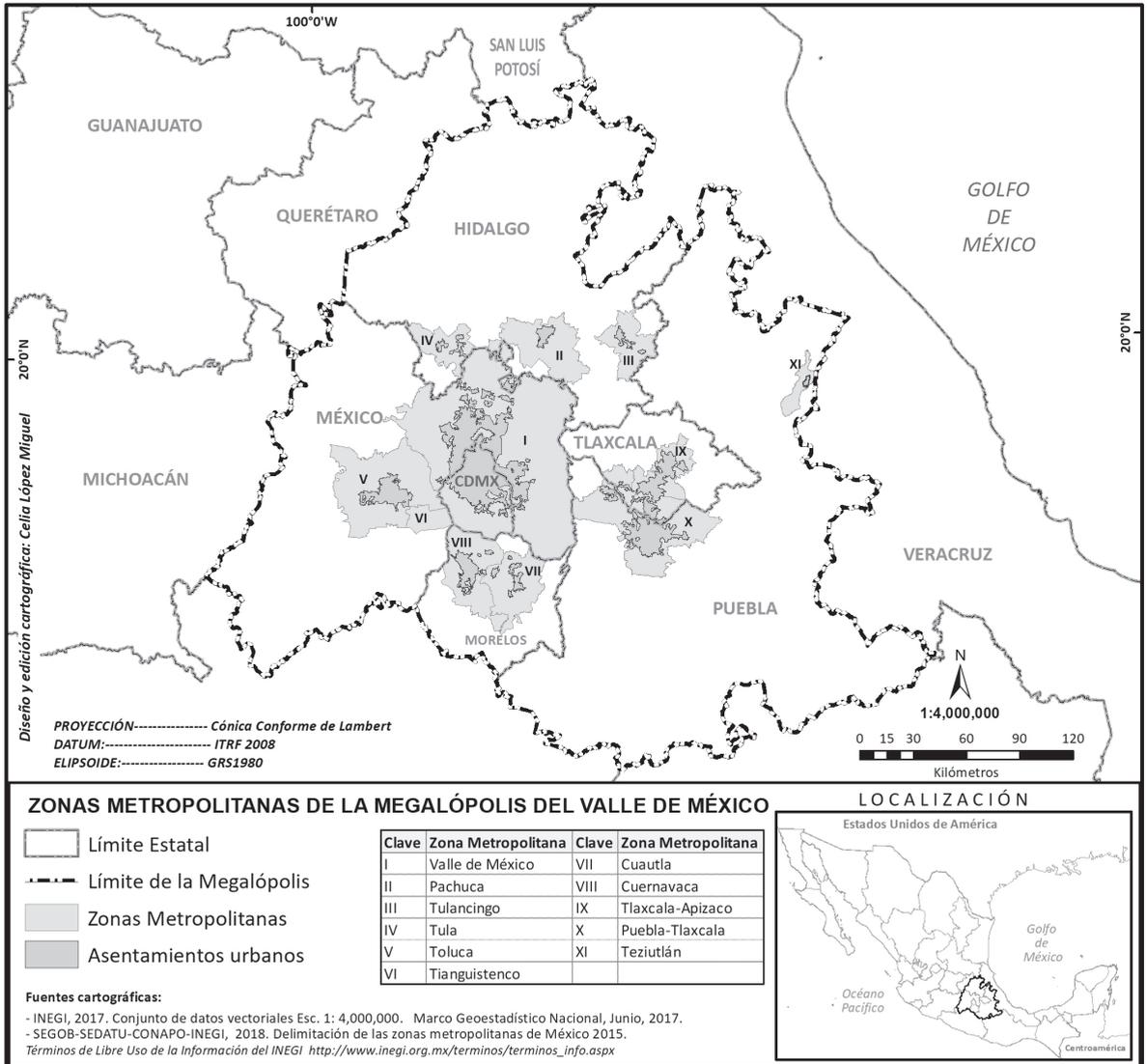
INTRODUCCIÓN

En Morelos se ha conformado un sistema urbano funcional en torno a la dinámica que han establecido las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Cuautla; ambas rigen la vida económica y social en la entidad. Dicho entorno metropolitano forma parte a su vez de la megalópolis de Ciudad de México, con la cual realiza intensos intercambios y funciones en cuanto a movilidad de población, bienes y servicios. Establece importantes vinculaciones con las zonas metropolitanas de Toluca y de Puebla-Tlaxcala, que forman parte de la megalópolis señalada. Dicho entorno se caracteriza por una compleja integración funcional, debido a la alta jerarquía de sus lugares centrales (las capitales estatales, todas ellas zonas metropolitanas), la presencia de infraestructura urbana, una densa red de caminos, entre otros elementos que facilitan la accesibilidad y la movilidad poblacional, reduciendo costos de transportación e impulsando las actividades productivas y comerciales.

El sistema megalopolitano del centro de México se extiende sobre seis estados del centro del país, donde reside aproximadamente un tercio de la población nacional (Ciudad de México, Puebla, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo, Estado de

* Se agradece la participación de las licenciadas Celia López Miguel, en el diseño cartográfico, y Miriam Muñoz Ortega, en el tratamiento de la información estadística.

Figura 1
Megalópolis del centro de México



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2017), Marco Geoestadístico Nacional (junio de 2017).
Segob, Sedatu, Conapo, INEGI (2018), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015.
Diseño y edición cartográfica: Celia López Miguel.

Cuadro 1
Zonas metropolitanas de la región Centro de México

Rango	Zonas metropolitanas (ZM)	Población (habs.)			Tasa de crecimiento medio anual (%)	
		2000	2010	2015	2000-2010	2010-2015
	Total Población nacional	97 483 412	112 336 538	119 530 753	1.4	1.3
	Total nacional 74 ZM	59 484 305	70 165 222	75 082 458	1.6	1.4
	Total de ZM región Centro de México	24 958 163	28 130 831	29 570 715	1.9	1.8
	ZM del Valle de México	18 396 677	20 116 842	20 892 724	0.9	0.8
	ZM de Puebla-Tlaxcala	2 269 995	2 728 790	2 941 988	1.8	1.6
	ZM de Toluca	1 605 571	2 014 091	2 202 886	2.2	1.9
	ZM de Cuernavaca	798 782	924 964	983 365	1.4	1.3
	ZM de Tlaxcala-Apizaco	408 401	499 567	540 273	1.9	1.7
	ZM de Pachuca	375 022	512 196	557 093	3.1	1.8
	ZM de Cuautla	372 256	434 147	475 441	1.5	1.9
	ZM de Tehuacán	240 507	296 899	344 603	2.1	3.2
	ZM de Tulancingo	193 638	239 579	256 662	2.1	1.5
	ZM de Tula	169 901	205 812	225 219	1.9	1.9
	ZM de Tianguistenco	127 413	157 944	170 461	2.1	1.6

Fuente: Elaboración propia a partir de Sedatu, Conapo, INEGI (2018), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015.

México,¹ véase mapa 1). Las entidades que lo componen aportan alrededor de 40% del producto interno bruto nacional, de los cuales Ciudad de México y la entidad vecina, Estado de México, aportan al menos el 30%. Al tiempo, en la región Centro del país se ha registrado desde los años 90 una regresión de la polarización en su sistema urbano, si bien no se ha revertido el gran peso gravitacional de la ZMVM (de 1.69% en el decenio 1990-2000, a 0.76% en el periodo 2010-2015), al tiempo que también la urbanización se dispersó hacia las ciudades y/o

¹ Algunos autores (Aguilar, 2019; Ramírez, 2010), incorporan en este ámbito al sistema metropolitano de Querétaro, importante centro agropecuario, industrial y de servicios, que realiza una intensa movilidad de personas y mercancías, con la capital nacional y otros centros metropolitanos del Centro y Occidente del país.

metrópolis del entorno megalopolitano (Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca, Toluca, Pachuca) (cuadro 1). La expansión física de las áreas periféricas ha impactado en los cambios en el uso del suelo y en la degradación paisajística y de los elementos del entorno natural (Sánchez, 2002, pp. 93-108).

Los sistemas metropolitanos de Cuernavaca y Cuautla históricamente han experimentado intensos ritmos de urbanización, superiores a la media nacional;² si bien, en las décadas recientes han descendido las tasas de crecimiento. Paulatinamente ha conformado en su ámbito espacios periurbanos que, a pesar de estar plenamente integrados a la dinámica urbana, desarrollan funciones que encuentran referente en el medio rural o en el pasado reciente que ahí tuvieron sus pobladores.

Se trata de un amplio entorno rural, donde continúan las prácticas agrícolas. La existencia de los territorios agrícolas urbanos y periurbanos en el estado de Morelos, ejemplifica la continuidad de las prácticas agropecuarias y forestales, en los contornos de las ciudades. Si en un pasado reciente se reconocía la tradición del emporio agrícola de Morelos, actualmente tal caracterización se ha transformado. Los habitantes de estos espacios simbióticos se ven influenciados por la dinámica urbana, al grado que asumen y se insertan en las actividades y funciones que impone la jerarquía urbana. Mantienen el proceso de producción agropecuaria por razones que tienen que ver principalmente con la tradición y su condición campesina. Tales procesos están presentes lo mismo cuando las parcelas agrícolas son paulatinamente cercadas por las construcciones, por la expansión de la ciudad y la gradual ocupación de sus intersticios (agricultura urbana), que cuando las áreas de explotación agrícola, ganadera y forestal han resistido el avance de la urbanización, pero que ya forman parte del espacio funcional de las ciudades y

² Durante el periodo 1960-1990 la Zona Metropolitana de Cuernavaca creció en promedio 3.1% anual, sobre todo al principio del periodo debido al efecto de la política de industrialización. Para el periodo 2010-2015, el crecimiento descendió a una tasa de 1.3% anual. Por su parte, Cuautla conformó su zona metropolitana con base en la integración funcional de los municipios contiguos; creció en promedio 2.9% anual en el periodo 1960-2000, que descendió a 1.9% anual en el periodo 2010-2015 (Sedatu, INEGI y Conapo, 2018, pp. 160-167).

tienen un determinado rol en su ámbito jerárquico. La condición de proximidad ha tenido un papel relevante en la conformación de la agricultura periurbana.

Se considera a esta interacción urbano-rural como una de las manifestaciones específicas de la transformación de los territorios periféricos en el estado de Morelos, el de las prácticas agrícolas en las ciudades morelenses y en sus zonas periurbanas. Son áreas que continúan vinculadas funcionalmente a la ciudad y han experimentado transformaciones productivas, pero mantienen sus formas paisajísticas y de vida, propias del medio rural.

Así, pese a la intensa urbanización experimentada durante los últimos cincuenta años, la ruralidad en Morelos persiste, con transformaciones territoriales definidas. De acuerdo con datos del Registro Agrario Nacional-Morelos y el padrón de beneficiarios de Procampo, en el año 2019 grupos de ejidatarios y comuneros recibían apoyos gubernamentales para la producción de frutales, hortalizas y cultivos básicos (maíz, frijol, arroz y sorgo) en 44 ejidos de los municipios metropolitanos de Cuernavaca. En el caso de la Zona Metropolitana de Cuautla, se otorgaron apoyos en 50 ejidos y/o núcleos agrarios (Registro Agrario Nacional, 2019; Sagarpa, 2019a).

En este estudio se presenta la dinámica de las prácticas agrícolas periurbanas como expresión de las transformaciones territoriales de la ruralidad y la recomposición de los territorios periféricos en el ámbito metropolitano morelense. Se analiza la expresión de la actividad en los espacios de propiedad social, los ejidos y comunidades agrarias en ambas zonas metropolitanas. En cuanto a la definición de las zonas metropolitanas, la caracterización del fenómeno se ajustó a lo dispuesto por Sedatu, Conapo e INEGI (2018), que incorpora nuevos municipios para cada uno de los entornos metropolitanos en el estado, con respecto a delimitaciones anteriores. A fin de fundamentar los procesos, se discuten algunos de los principales sustentos teóricos en torno a las expresiones de la Agricultura Urbana y Periurbana (AUP) y el papel que desempeña en la reconfiguración de los sistemas metropolitanos y su entorno rural. Interesa presentar el panorama de una actividad que subsiste como testimonio de una ruralidad transformada.

LA PERIURBANIZACIÓN, EXPRESIÓN TERRITORIAL CONTEMPORÁNEA

Desde principios de los años noventa tomó fuerza el estudio de las relaciones campo-ciudad; si bien, ya desde la década de los ochenta, se esbozaban a través de ideas como las “ciudades de campesinos” o “el campo en la ciudad”, que consideraban las migraciones del campo a las ciudades y en menor medida, en sentido inverso; con esto surgen nuevos asentamientos urbanos en el campo, proceso identificado en la literatura francesa y en la anglosajona como *rurbanización* (Kay, 2009). Se trata de una de las vertientes o fenómenos en los que se identifican procesos diferenciados de la ruralidad tradicional,³ donde se desvanecen las diferencias entre el mundo rural y el urbano. Se reconocen novedosos vínculos entre lo urbano y lo rural, cuyos límites son indefinidos, en los que se entremezclan y se expresan formas diferenciadas en la producción, la cultura, los hábitos de vida y las reivindicaciones políticas (Ramírez, 2010, pp. 1-5).

La idea del campo globalizado permea hoy en día en cualquier sociedad; a partir de este concepto se plantean innovadoras modalidades territoriales, donde los actores ejercen roles diversos, diferenciados, y también se han conformado modalidades territoriales específicas para el establecimiento de vínculos novedosos entre la ciudad y sus requerimientos alimentarios (Cloke, 2006; Méndez, 2018; Sanz et al., 2018; Woods, 2009). Tal cuestión ha generado nuevas expresiones productivas y de reorganización territorial en zonas agrícolas, fundamentalmente periurbanas (agricultura de proximidad y circuitos cortos) que se perfilan como modalidades predominantes en el abasto alimentario en las ciudades.

Igualmente incide en los procesos sociales, productivos y culturales que se constituyen en las pequeñas comunidades urbanas, donde se establecen diversas interrelaciones con las áreas agrícolas circundantes. Impacta en la estructura local del empleo, donde habitantes del medio rural se movilizan diariamente o por temporadas, hacia los ámbitos periurbanos o urbanos de las grandes ciudades o ciudades medias (Ávila, 2001). Dentro de estos procesos diferenciados se

³ Reconocida por diversos autores como *nueva ruralidad* (Carton de Grammont, 2009; Giarraca, 2001; Gómez, 2002; Schejtmán y Berdegué, 2004) entre algunos de sus principales exponentes.

considera también a la industrialización rural, sea a través de plantas de procesamiento de materias agrícolas, o de maquila de ropa y textiles diversos (Arias, 2005), donde los empresarios se benefician de este recurso de mano de obra barata constituida especialmente por mujeres (Kay, 2009). Un fenómeno similar ocurre con la profusión paulatina del turismo rural, aunque dista de ser una efectiva participación de las comunidades locales en el uso y gestión de sus territorios para acrecentar el mercado local de trabajo.

En este contexto se han conformado expresiones territoriales precisas a partir de las vinculaciones de los espacios rurales con la funcionalidad de las ciudades, fundamentalmente las prácticas agrícolas y su rol potencial en la gestión sustentable y la seguridad alimentaria de los espacios urbanos y periurbanos.

Si bien ha existido desde siempre un ámbito donde contactan la ciudad con el campo, y en el cual ha existido la práctica de las actividades agropecuarias, dicha situación ha adquirido otros matices durante el último tercio del siglo xx, cuando las manifestaciones de la economía global han agudizado, entre otros fenómenos, el crecimiento de las ciudades y los desplazamientos de la población desde el campo hacia las zonas urbanas. El proceso de la periurbanización se ha fortalecido y la práctica de las actividades agrícolas y pecuarias ha adquirido un papel creciente en las zonas periurbanas de las ciudades de casi todo el mundo. En ese sentido, a partir de los años noventa, ha tomado auge el estudio de las actividades relacionadas con la producción de alimentos y el cuidado del ambiente en las zonas periféricas de las ciudades (Ávila, 2015).

Se identifican claramente dos tendencias y/o sentidos en la actividad: por una parte, los diversos roles que desarrolla la agricultura urbana y periurbana en los crecientes requerimientos alimentarios y en la constitución de las políticas de seguridad alimentaria de los gobiernos locales y nacionales; por la otra, el énfasis en las funciones sociales que desarrollan los espacios rurales y periurbanos (fortalecimiento comunitario, ocio, placer, terapéutica), así como las referentes a su incidencia en la planificación y el ordenamiento territorial (Mundler et al., 2014). En los países postindustrializados predomina la caracterización de la actividad (agricultura urbana), con un sentido lúdico y terapéutico para determinados sectores sociales, si bien, no se descarta su rol en la integración de la comunidad. En ambas situaciones se analiza la multiplicación de iniciativas, acciones y proyectos

que fortalecen los vínculos entre las ciudades, los procesos agrícolas y sus dinámicas sociales, entre la producción alimentaria y sus territorios, donde la sociedad civil alienta cada vez más las acciones a favor del fortalecimiento de vínculos entre la producción agrícola y el consumo.

Desde finales de la década de 1970, se generaliza el reconocimiento a la Agricultura Urbana y Periurbana (AUP) como una estrategia de sobrevivencia ante el incremento de la pobreza y el aumento de los precios de los productos agrícolas. Se trataba de la búsqueda de alternativas ante la reafirmación de los procesos de exclusión y desigualdad social, uno de ellos, el deterioro de la seguridad alimentaria (Boulianne, 2001).

A partir del año 2000, la agricultura ha sido tomada en consideración en los proyectos urbanos, como una respuesta a las crecientes demandas de los ciudadanos para contar con productos frescos y de calidad (Faliès y Mesclier, 2015). En grandes metrópolis de Norteamérica y Europa, donde estas formas territoriales se han constituido como mecanismos de defensa ante la pérdida paulatina de espacios verdes (Duchemin et al., 2010). Además, aumentó la tendencia mundial a fortalecer los espacios de producción de comestibles sanos y con fines terapéuticos y espacios de convivencia social (escuelas, prisiones, hospitales, entre otros (Ávila, 2018; Guitart et al., 2012). Así, proliferaron en diferentes formas y escalas las prácticas agrícolas y paisajísticas urbanas como aliciente a mejorar los estándares de calidad de vida para personas mayores, así como en la sustentabilidad urbana (manejo de las aguas, calidad del aire, enriquecimiento de la biodiversidad, fortalecimiento de la infraestructura ambiental, etc.) (Duchemin et al., 2010).

Uno de los principales problemas para la operación de las prácticas agrícolas urbanas y periurbanas, tiene que ver con el acceso a las tierras aptas para la producción. De ahí que en el espacio periurbano estén latentes conflictos como el que representa el valor creciente de las tierras agrícolas periurbanas, propensas a una intensa especulación, toda vez que, por lo general, su valor es mayor al de la producción que ahí se genera. Los fenómenos de reconversión de tierras agrícolas para usos comerciales o habitacionales, pueden derivar en procesos de gentrificación rural (Ávila 2001; Duvernoy et Paradis, 2016; Schmitz, 2008). En países pobres, la situación se agudiza con la irrupción urbanizadora que transforma abruptamente espacios agrícolas en zonas de alto valor comercial. En este

proceso tiene un rol central el capital inmobiliario, al revalorar los espacios de la producción agrícola, donde otra de sus modalidades, el reverdecimiento urbano, ha incidido en el aumento en el costo de la tierra.

Los procesos de producción agropecuarios, forestales y acuícolas en la periferia y al interior de las ciudades, engloban sobre todo la producción de materias primas de consumo humano. Incorporan un amplio abanico de productores que lo mismo cultivan para el consumo propio, que para incorporarse a los circuitos productivos. Se constata en algunos casos, que en determinados territorios que cuentan con una infraestructura de transporte vinculada a los mercados del exterior, la agricultura urbana y periurbana tiene un rol que va más allá de la producción familiar de alimentos.

Otra vertiente de análisis en el estudio de construcción del periurbano agrícola se centra en los roles de los actores en la gestión territorial de espacios bajo la creciente influencia del proceso urbanizador (Cloke, 2006). Diversos procesos y figuras socioterritoriales (la población neorrural), han emergido (Escaffre y Jaillot, 2016) y han trastocado las modalidades de la ocupación territorial y las prácticas agrícolas. Ha tomado realce el estudio sobre la ocupación de áreas inutilizadas para el establecimiento de espacios comunitarios y huertos urbanos, de gran importancia en el autoconsumo vecinal, el abasto de los bancos de alimentos, de los comedores escolares y las cocinas comunitarias para población de bajos ingresos (Mundler, et al., 2014). Esta modalidad está muy poco desarrollada en los países pobres, donde la AUP tiene una consideración mínima en las políticas de ordenamiento territorial. La razón fundamental se ubica en el rol central que aún juega el modelo basado en la producción convencional y de *commodities* en las políticas alimentarias y del desarrollo rural.

La práctica de la AUP ha dado soluciones parciales a cuestiones inmediatas. Una tendencia que se ha fortalecido desde la década de los años 90, en términos de los cambios en el estilo de vida, ha consistido en la proliferación de la producción intensiva de alimentos “sanos” en huertos urbanos. Tal tendencia, que involucra asimismo al turismo rural, la arquitectura del paisaje y el desarrollo de amenidades terapéuticas o de modos de vida neorrurales, ha sido considerada como una forma de *commodificación* (Perkins, 2011). En la estrategia del capital inmobiliario, los proyectos de la AU, constituyen oportunidades sociales

y económicas, pero también en modalidades de acumulación de capital, mediante la inversión selectiva en espacios que garanticen la mayor rentabilidad (Tornaghi, 2014). Sin embargo, su alcance territorial es limitado y tiene incidencia mínima en el sistema urbano de abasto alimentario. Si bien hay una mayor conciencia y participación de la sociedad civil en torno al papel de esta actividad, aún está en construcción como alternativa potencial para la gestión sustentable de las ciudades y su entorno rural.

LA PROXIMIDAD COMO EXPRESIÓN DE LOS PROCESOS AGRÍCOLAS PERIURBANOS

Un concepto de amplia difusión en el estudio de la periurbanización y los procesos funcionales entre el campo y la ciudad es el referente a la *proximidad*, que se ocupa de estudiar los roles y las acciones de los nuevos actores que inciden en la construcción de dichos territorios y sus sistemas de acción; en reconocer y analizar detalladamente las nuevas urbanidades agrícolas y los modelos vigentes en la gobernanza entre la ciudad y la producción agrícola para la alimentación.

El concepto de proximidad procede fundamentalmente de la economía espacial (aportes de los sistemas productivos locales y de los análisis industriales de innovación), de la sociología económica y de perspectivas ambientales vinculadas a la gobernanza, como el análisis de conflictos por el uso del espacio. También tienen importancia los planteamientos institucionales y organizacionales, fundamentales para el análisis de las externalidades de proximidad. Se distinguen dos vertientes: una, la proveniente de la escuela holandesa de la proximidad, con Ron Boschma como máximo exponente (relaciones de innovación y tecnología), más próximos a las vertientes de la economía espacial. La segunda vertiente es la escuela francesa (André Torre, Frédéric Wallet, Bernard Pecquer), de corte multidisciplinar, que postula dos grandes categorías de proximidad, la geográfica y la organizacional, donde el rol de los actores y sus vinculaciones territoriales son decisivas en las caracterizaciones (Torre y Talbot, 2018).

Los desarrollos sobre la proximidad se iniciaron a partir de consideraciones de índole académico (teóricas y analíticas); si bien han tenido importantes

aportes a cuestiones vitales en las sociedades contemporáneas como la alimentación. Debido al agotamiento del modelo fordista, surge la necesidad de indagar acerca de expresiones territoriales derivadas de fenómenos como la *innovación*, donde los planteamientos de la proximidad se orientan a una serie de valores espaciales y territoriales concernientes a la huella o el origen de los productos, los circuitos cortos, las políticas públicas locales y la salud pública, entre otros (Aubry y Chiffolleau, 2009). Es un hecho que “los actores del territorio movilizan las proximidades para constituirse en comunidades, grupos contestatarios, redes de experimentación social, no exenta de conflictos” (Torre y Talbot, 2018).

De ahí la importancia de ahondar en conceptos como la *proximidad geográfica*, que involucra no solo la noción de distancia física entre actores, instituciones y el contexto natural). Junto a la *proximidad organizacional*, constituyen un constructo social que determina una mayor o menor proximidad en las estrategias económico-organizacionales de los agentes económicos y las instituciones locales (Rallet, 2002).

En su vinculación con los procesos agrícolas, se ha establecido el concepto de la *agricultura de proximidad*, como una de las expresiones que involucra a la agricultura periurbana. Se refiere a la producción de alimentos y otras mercancías agrícolas en las inmediaciones de la ciudad, en un ámbito tal que permite la movilidad cotidiana de los productos hacia a los mercados urbanos de consumo. Existe, además, una confrontación entre dos elementos: el proceso propio de la producción agrícola de proximidad y la ocupación de los suelos, por conflictos con otras funciones de la ciudad, como los usos habitacionales o de oficinas comerciales, de infraestructura para el tratamiento de desechos o del transporte; se confrontan con el mantenimiento de espacios naturales y para el esparcimiento (Torre, 2014).

Una de las expresiones principales que se sustentan en los planteamientos teóricos de la proximidad, es el referente a los circuitos cortos (cc). Tales modalidades se sostienen a partir de relaciones de confianza entre el productor y el consumidor y se encuentran ampliamente vinculados a formas orgánicas o agroecológicas de producción en ámbitos periurbanos y de interacciones urbano-rurales. Una de las expresiones que mayor desarrollo ha alcanzado en los últimos años es el de las cooperativas y/o grupos de consumo solidario, muchos de ellos con altos niveles organizativos en cuanto a los mercados de productores y los sistemas de

consumo, las plataformas logísticas para su funcionamiento y la alta valoración de los estándares ambientales incorporados al proceso (Méndez, 2018; Michelini y Abad, 2018).

Otro aspecto importante que se encuentra en el centro del debate de los procesos incorporados en los circuitos cortos, tiene que ver con la innovación, inicialmente vinculada con los mecanismos de coordinación mercantil. En cuanto a los circuitos cortos —formas de venta que movilizan al menos un intermediario entre productores y consumidores—, las innovaciones sociales generan innovaciones territoriales, pues las iniciativas para modificar la coordinación mercantil, respaldan nuevas modalidades de acciones colectivas que conciernen a las relaciones entre las diferentes categorías de actores del desarrollo territorial. En el centro de esta dinámica se encuentra las innovaciones territoriales asociadas a la emergencia de una alimentación sustentable, en el núcleo de nuevas concepciones del desarrollo local en los territorios (Chiffolleau y Prevost, 2102). Una forma creciente de innovar en estos territorios es la conformación de asociaciones y/o cooperativas de productores biológicos y de alimentos sanos. Adquiere expresión territorial la tendencia de una producción sustentable y a la búsqueda de mecanismos que incidan en una mayor rentabilidad de la producción y al tiempo, en la búsqueda de vías para la gestión territorial periurbana. Tales vías se identifican con modelos de la economía solidaria, fundamentalmente las AMAP francesas.

Aún en sociedades de mayor desarrollo social y productivo, la agricultura urbana y periurbana tiene un rol colateral en el modelo agroalimentario vigente. Su práctica obedece fundamentalmente a la acción de asociaciones y/o frentes ciudadanos que recuperan espacios vacíos o semiutilizados en las ciudades y sus exteriores, para el fomento de alternativas de producción y consumo alimentario, así como para el fortalecimiento del tejido social. Existen como ámbitos de resistencia ante la continua pérdida de espacios verdes y para la producción de alimentos sanos. Su impacto ha sido limitado ante la preponderancia de la producción convencional en el modelo agrícola dominante en los niveles locales y nacionales.

La AUP puede desarrollar un rol importante en la gestión territorial sustentable en los espacios urbano-rurales. Una mayor participación de los productores urbanos y periurbanos en los circuitos de comercialización puede incidir en la elevación de sus niveles de vida y en las políticas públicas del desarrollo rural, con

trascendencia notable en la gobernanza territorial. Para ello, se requiere un desarrollo constante de interacción en las redes de los actores sociales involucrados en la gestión territorial del periurbano.

EXPRESIONES TERRITORIALES DE LA AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA EN MORELOS

En México, los espacios periurbanos han recibido una atención escasa o marginal en las instancias del ordenamiento territorial de los espacios metropolitanos (Aguilar y Escamilla, 2011). Son áreas donde ocurren intensas transformaciones en el uso del suelo, en las economías locales y con elementos ambientales altamente degradados. Se trata de un sistema ecológico y productivo que, por lo general, es considerado desde una perspectiva en mayor medida vinculada a las políticas urbanas que favorecen la expansión periférica (Aguilar y Escamilla, 2011; Ávila 2004).

Los enfoques y perspectivas sobre los territorios periurbanos han sido analizados de manera prioritaria desde las disciplinas urbanísticas. Sin embargo, paulatinamente han tomado relevancia los análisis de las dinámicas socio-productivas en el ámbito rural que contacta con las periferias. Quizá el más trascendente es el de las prácticas agrícolas en vinculación con las modalidades territoriales. Es el caso de la agricultura urbana y periurbana, un fenómeno ampliamente difundido en la región central de México.

Las áreas agrícolas urbanas y de la periferia de las ciudades en el estado de Morelos han experimentado cambios en el uso del suelo y en su patrón de cultivos, fundamentalmente desde la década de los años 90, producto de la demanda requerida por los mercados urbanos en los ámbitos local, regional e incluso nacional. Es el caso de las áreas agrícolas productoras de flores, pasto y plantas de ornato. En la ZM de Cuernavaca, existe esta práctica tradicional en diversos municipios del corredor Cuernavaca-Yautepec-Cuautla. Ahí, numerosos productores han trabajado por generaciones en esta actividad, una de las formas con arraigo en la economía local. De las expresiones territoriales que se han derivado, destacan las siguientes:

- La caracterización del fenómeno de la *periurbanización* en las principales ciudades de la entidad (zonas metropolitanas de Cuernavaca y Cuautla); sus efectos en una estructuración territorial cambiante, en el crecimiento de zonas habitacionales y la diversificación de los sectores productivos.
- En ese contexto, la existencia de prácticas agrícolas y pecuarias periurbanas en un ámbito de urbanización progresiva; la identificación de sus procesos y manifestaciones. Sus adecuaciones a las modalidades y demandas de los mercados urbanos.
- La vinculación de los procesos a los sistemas agroalimentarios; fortalecimiento de la agricultura de proximidad; redes de consumidores y productores; agricultura solidaria, entre otras.
- La degradación ambiental como producto de la interacción urbano-rural.

El periurbano de Morelos es un ámbito donde los espacios de la producción agropecuaria han estado históricamente en contacto y vinculación directa con las ciudades, inclusive dentro de ellas, toda vez que estas tienen un papel decisivo en la gestión de la actividad. De ahí que la condición de *proximidad* adquiere un papel relevante en la caracterización de los procesos agropecuarios. Los habitantes de estos espacios simbióticos se ven influenciados por la dinámica urbana, al grado que asumen y se insertan en las actividades y funciones que impone la jerarquía urbana. Mantienen, sin embargo, el proceso de producción agropecuaria por razones que tienen que ver con la tradición y su condición campesina. Tales procesos están presentes lo mismo cuando las parcelas agrícolas son paulatinamente cercadas por las construcciones, y por la expansión de la ciudad (agricultura urbana), que cuando las áreas de explotación agrícola, ganadera y forestal han resistido el avance de la urbanización, ya forman parte del espacio funcional de las ciudades y tienen un determinado rol en su ámbito jerárquico.

El cultivo de alimentos básicos para el consumo humano, ha experimentado drásticos descensos en sus superficies sembradas, sobre todo, por la irrupción de otros productos en el patrón de cultivos no básicos que paulatinamente han desplazado a los tradicionales. Así, entre los años 1980 y 2010, la superficie sembrada de maíz grano en Morelos descendió 46.7%. La superficie sembrada de frijol bajó 73% durante el mismo periodo; en el caso del arroz palay, el descenso

fue de 66%. En cuanto a la superficie destinada al cultivo de la caña de azúcar, la baja en el periodo fue menor a 10%. En contraposición, la producción de sorgo se incrementó notablemente a lo largo de las diversas regiones del estado, pues entre 1990 y 2010 la superficie sembrada creció 45 %⁴ (Sagarpa, 2019).

Aun así, la mayor parte de las superficies agrícolas en el estado se orientaron hacia la producción alimentaria, pues en el año 2010, 67.6% de las tierras agrícolas se ocuparon para el cultivo de productos básicos como maíz grano, frijol y arroz; importantes superficies se dedicaron a la producción de sorgo y caña de azúcar (cuadro 2).

Un cambio notable en los espacios de la producción agropecuaria estatal se ha patentizado en el incremento de las zonas productoras de flores en espacios urbanos y periurbanos de las dos principales zonas metropolitanas locales. Entre los años 1980 y 2015, la superficie dedicada a la producción de cultivos ornamentales (flores y pasto) ha crecido paulatinamente. La producción que se realizaba en el estado en 1980 registraba solo 63 hectáreas de algunos tipos de flores, como cempaxúchitl y gladiolas; para el año 2019 se cultivaron 1 460 hectáreas de 11 tipos distintos de flores y de pasto tapete, muy demandado en las residencias y casas que se construyen paulatinamente en el periurbano de las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Cuautla (cuadro 3) (Sagarpa, 2019).

ESPACIOS REGIONALES DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Las diferencias territoriales en el estado de Morelos se expresan en la existencia de ámbitos regionales de la producción agropecuaria en los entornos metropolitanos y/o de las conurbaciones (mapa 2). La identificación de tales espacios se sustenta en un principio básico de centralidad, donde el núcleo urbano o metropolitano establece funciones jerárquicas en su ámbito referidas a la producción agrícola, los centros de acopio, la movilidad de la mano de obra. Para tal función

⁴ Una posible explicación, hacia el final del periodo señalado, se debe a la política de subsidios de Procampo, que en 2019 restringió los apoyos a la producción agrícola en general y los otorgó básicamente para los cultivos de maíz y sorgo (Sagarpa, 2019a).

Cuadro 2
Superficie de producción agrícola en Morelos

Año	1980		1990		2000		2010	
Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)						
Arroz palay	4 229	4 229	3 570	3 570	3 647	3 647	1 436.0	1 436.0
Caña de azúcar	19 029	15 764	20 236	15 464	14 654	14 654	17 047.7	15 628.6
Maíz grano	55 022	53 514	42 689	42 689	42 930	42 910	29 295.7	29 295.7
Sorgo grano	28 554	28 468	36 281	34 281	34 365	34 219	41 567.0	41 567
Frijol	8 094	7 992	3 634	3 628	3 496	3 496	2 166.5	2 166.5
Total de cultivos	114 928	109 967	106 410	99 632	99 092	98 926	91 512.9	90 093.8
Total de superficie agrícola estatal	143 744	138 438	135 564	128 610	133 913	133 711	135 307.8	131 356.6

Fuente: Elaboración propia con información de Sagarpa, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), Estadística de Producción Agrícola 1980, 1990, 2000 y 2010.

el centro urbano en cuestión cuenta, por lo general, con buenas comunicaciones hacia otros espacios de la entidad. También se considera el entorno físico de la producción agrícola, en su caracterización climática y físico-edáfica.

Zona Metropolitana de Cuernavaca

Subregión Norte

En espacios de mediana y alta presión urbana en el norte y noroeste de la zona metropolitana se practica agricultura periurbana, en las comunidades agrarias de Ahuatepec, Ocotepec, San Lorenzo Chamilpa y Santa María Ahuacatlán; ejido Santa María Ahuacatlán; ejidos de zonas de Tetela del Monte, San Antón, Buenavista del Monte, e incluso algunos ejidos pertenecientes al municipio de Ocuilán, Méx. (Ahuatenco, Tlaltempa, Mexicapa), ubicados dentro de la jerarquía funcional de la ZM de Cuernavaca. Zona de topografía agreste, con algunos valles intramontanos, con suelos de baja y mediana fertilidad para la práctica de la agri-

Metropolización y espacios agrícolas en Morelos

Cuadro 3
Cultivo de flores y pasto en Morelos (hectáreas)

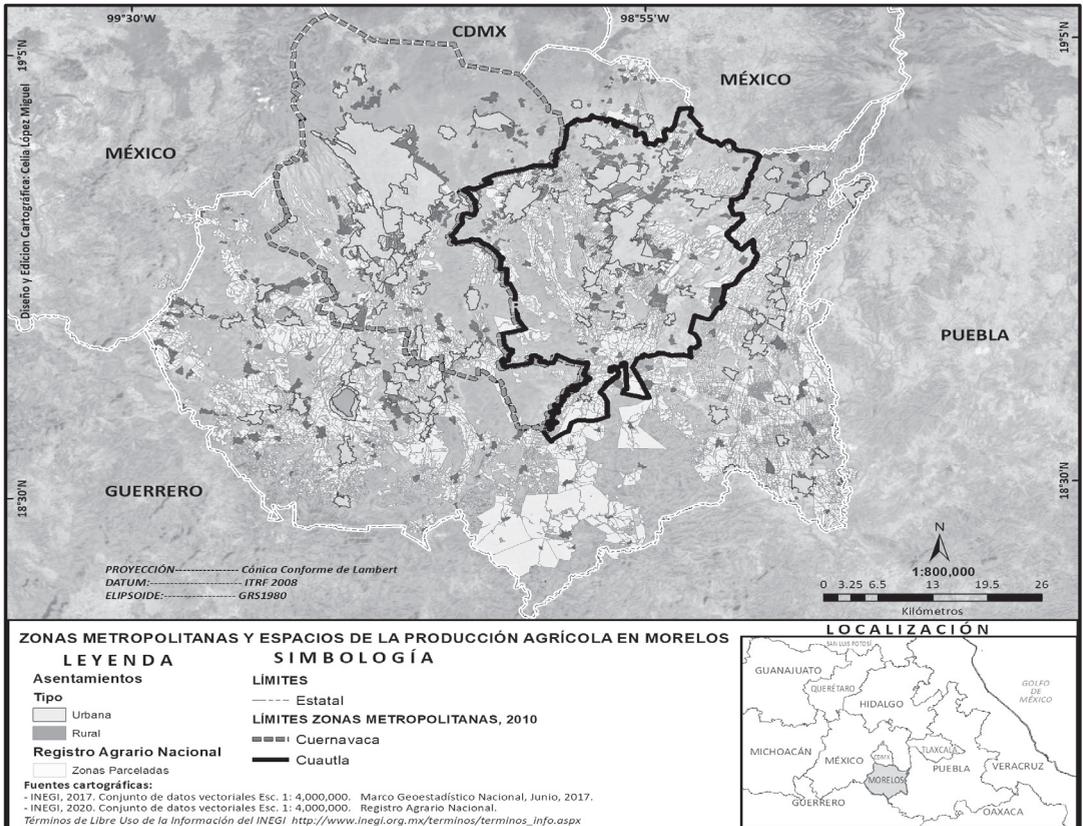
Año Cultivo	1980		1985		1990		1995		2000	
	a*	b**	a	b	A	b	a	b	a	b
Agapando										
Crisantemo							8	8	56	56
Gladiola	30	30	149	115	201	201	315	315	377	377
Girasol flor										
Nardo			71	9	232	232	132	132	195	195
Nochebuena									5	5
Rosa					476	462	332	261		
Pasto tapete										
Terciopelo										
Zempoalxochitl	33	33	600	583	204	204	28	28	10	10
Total	63	63	820	707	1113	1099	815	744	643	643

Año Cultivo	2005		2010		2015		2019	
	a	b	a	b	A	B	A	b
Agapando	15	15	10	10	13.2	13.2	6.2	6.2
Crisantemo			40	40	42.2	42.2	52.1	52.1
Gladiola	733	733	624	624	649	648.9	528	528
Girasol flor	2.2	2.2	6.0	6.0	3.8	3.8	4.0	4.0
Nardo	118	118	163	163	261	261.4	175.4	175.4
Nochebuena	69	69	98	98	94.9	94.9	110	110
Rosa	329	302	399	380	349	348.8	305	305
Pasto tapete			84	84	152	152.2	180.7	180.7
Terciopelo	8.5	7.5	15	15	10	10	13	23
Zempoalxochitl	8.8	8.8	10	10	17	17	27	27
Total	1283	1255	1449	1430	1592	1592	1401	1411

Nota: * Superficie sembrada. ** Superficie cosechada.

Fuente: Elaboración propia con información de Sagarpa, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAPE), Estadística de Producción Agrícola 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015, 2019.

Mapa 2
Zonas metropolitanas y espacios de producción agrícola en Morelos



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2017), Marco Geoestadístico Nacional (junio de 2017).
INEGI (2020), Registro Agrario Nacional.
Diseño y edición cartográfica: Celia López Miguel.

cultura, donde la disponibilidad de agua en las zonas contiguas a Cuernavaca son de difícil acceso. Esta región ha experimentado una intensa presión urbana, fundamentalmente en la zona norte del municipio de Cuernavaca, donde al tiempo se mantiene una sólida base comunal agraria en la propiedad de la tierra y el fenómeno replica en el municipio de Tepoztlán. En ambas áreas, se han desarrollado históricamente conflictos en torno a la gestión y el uso del agua.

En el norte del estado, en el municipio de Huitzilac, se practican actividades agrícolas en las comunidades agrarias Coajomulco y Huitzilac. Se produce fundamentalmente maíz y frutales (aguacate, durazno, granadas, etc.); en los valles y planicies, hortalizas. Se consideran asimismo la comunidad agraria y el ejido de Tepoztlán, donde se produce maíz de temporal, hortalizas y frutales. La producción se dirige fundamentalmente hacia mercados locales de Morelos y de Ciudad de México.

El municipio de Huitzilac fue clasificado recientemente como parte del entorno metropolitano de Cuernavaca, bajo el criterio de *integración funcional* (INEGI, Conapo y Sedatu, 2016). Se trata de un espacio netamente rural, integrado a las funciones productivas y administrativas de la capital estatal y ubicado en la principal vía de comunicación con Ciudad de México.

Subregión Sur

Se practica la agricultura urbana y periurbana con intensa presión urbana de la zona sureste de Cuernavaca: ejidos de Acapantzingo, Chapultepec, Atlacomulco, Jiutepec; colonias y/o ejidos del municipio como Tejalpa, Cliserio Alanís, El Texcal, La Joya y Progreso; zona con características de planicie, acceso al agua, aunque con niveles altos de contaminación, y buen acceso a las vías de comunicación. Se registran cambios en cuanto al patrón de cultivos debido a la proliferación de los viveros y otros espacios de producción de cultivos ornamentales.

Igualmente, se practica la agricultura urbana de mediana y alta presión urbana en el sur y suroeste de la zona metropolitana. En el municipio de Temixco se ubican las comunidades agrarias de Cuentepec y Tetlama, así como los ejidos Temixco, Acatlipa, Cuentepec, Palmira, Pueblo Viejo y San Agustín Tetlama, donde

Cuadro 4
Producción agrícola Zona Metropolitana de Cuernavaca

ZM Cuernavaca	Cultivos principales	2005		2010	
		Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)
Cuernavaca	maíz grano, aguacate, sorgo grano, frijol, nochebuena, jitomate	1212	1202	1850	1717
Emiliano Zapata	caña de azúcar, maíz grano, sorgo grano, arroz palay, elote	252	233.9	1042.4	1036.4
Huitzilac	avena forrajera, maíz grano, haba grano y verde, aguacate	1439.9	1439.9	1475.9	1471.4
Jiutepec	maíz grano, pasto tapete, rosa, nochebuena, jitomate	345.9	328.9	425	422
Temixco	sorgo grano, maíz grano, rosa, arroz palay, elote	740	736	1562.5	1561.5
Tepoztlán	maíz grano, jitomate, avena forrajera, nopalitos, aguacate	2418	2398	2517	2388
Tlaltizapán	caña de azúcar, maíz grano, sorgo grano, jícama, pastos y praderas	4651.9	4346.7	4239.6	3925.0
Xochitepec	caña de azúcar, sorgo grano, maíz grano, cebolla, arroz palay	1351.5	1334.5	1270.2	1261.2
Total Zona Metropolitana		12411.2	12019.9	14382.6	13782.5
Total estatal		139467.9	135755.9	135307.8	131356.6

Metropolización y espacios agrícolas en Morelos

Cuadro 4 (continuación)
Producción agrícola Zona Metropolitana de Cuernavaca

ZM Cuernavaca	Cultivos principales	2015		2019	
		Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)
Cuernavaca	maíz grano, aguacate, sorgo grano, frijol, nochebuena, jitomate	1 312	1 302	1 161.6	1 111.6
Emiliano Zapata	caña de azúcar, maíz grano, sorgo grano, arroz palay, elote	957	940	884.2	840.2
Huitzilac	avena forrajera, maíz grano, haba grano y verde, aguacate	1 256.4	1 253.4	2 094.0	2 094.0
Jiutepec	maíz grano, pasto tapete, rosa, nochebuena, jitomate	356.5	355.5	342.3	342.3
Temixco	sorgo grano, maíz grano, rosa, arroz palay, elote	1 686.8	1 684.8	1 335.5	1 323.5
Tepoztlán	maíz grano, jitomate, avena forrajera, nopalitos, aguacate	2 447.8	2 426.8	2 507.3	2 507.3
Tlaltizapán	caña de azúcar, maíz grano, sorgo grano, jícama, pastos y praderas	5 116.9	4 921.9	5 549.6	5 341.6
Xochitepec	caña de azúcar, sorgo grano, maíz grano, cebolla, arroz palay	1 581.5	1 494.5	1 602.0	1 507.0
Total Zona Metropolitana		14 714.9	14 378.9	15 476.5	15 067.5
Total estatal		133 001.65	128 058.05	137 165.25	134 068.75

Fuente: Elaboración propia con información de Sagarpa, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), Estadística de Producción Agrícola 2005, 2010, 2015, 2019.

se cultivan alimentos básicos (maíz, hortalizas y piscicultura en pequeña escala). Incluye asimismo al ejido Chipitlán. Su fisiografía se caracteriza por ser un terreno muy accidentado, donde se realiza principalmente agricultura de temporal y también de riego, si bien el agua es escasa, las zonas de cultivo tienen un acceso difícil a las vías de comunicación. La mayor parte del proceso lo realizan pequeños productores, aunque existen algunos productores capitalizados y con uso de alta tecnología. Forma parte de este espacio el municipio Emiliano Zapata, donde se asientan los núcleos agrarios de la Comunidad Emiliano Zapata, Comunidad Tetecalita y los ejidos Emiliano Zapata, Santa Ana Tezoyuca, Tepetzingo y Tetecalita. Integra también al municipio de Xochitepec, donde existe producción agrícola periurbana en los núcleos agrarios Comunidad Santa María Alpuyeca y los ejidos Alpuyeca, Atlacholoaya, Chinconcuac, El Puente y Xochitepec. Es una zona de producción agrícola comercial (arroz, caña de azúcar), aunque con importantes cambios en el patrón de cultivos, hacia los ornamentales (flores y viveros). En este espacio han ocurrido intensos cambios en el uso del suelo, de agrícola a habitacional desde fines de la década de los años 80. Es una tendencia que se mantendrá toda vez que se trata de la zona de expansión de la mancha urbana de Cuernavaca, fundamentalmente para segunda residencia, si bien desde fines de la década de los años noventa surgieron condominios de interés social en zonas anteriormente ocupadas por la agricultura en los municipios de Xochitepec, Temixco y Emiliano Zapata.

La clasificación más reciente de las zonas metropolitanas de México (INEGI, Conapo y Sedatu, 2018), incorpora al municipio de Tlaltizapán como parte de la ZMC bajo el criterio de *integración funcional*. Si bien el municipio en cuestión mantiene actividades fundamentalmente primarias y cuenta con una de las densidades poblacionales más bajas de la entidad. Al mismo tiempo, establece importantes flujos de movilidad con la ciudad de Cuernavaca en tanto capital estatal, localizada a 50 kilómetros de distancia para la realización de actividades educativas, comerciales y de servicios; esto es posible debido a la existencia de una red de caminos principales y secundarios que facilitan la comunicación. En dicho municipio se realizan actividades agrícolas fundamentalmente bajo régimen de temporal y, en menor medida, de regadío, en 18 núcleos agrarios (2 comunidades y 16 ejidos) especializados en el cultivo de maíz, sorgo y caña de azúcar, y

algunos tradicionales como cacahuete y limón. Desde hace aproximadamente veinte años se introdujo el cultivo de pequeñas superficies de agave tequilero. El ámbito geográfico de la producción es fundamentalmente de topografía montañosa con valles intramontanos. No existe presión urbana trascendente y las relaciones funcionales (comercio y movilidad demográfica) se establecen con los centros metropolitanos de Cuernavaca y Cuautla (cuadro 4).

Zona Metropolitana de Cuautla

La conurbación de la Zona Metropolitana de Cuautla está conformada fundamentalmente en torno al corredor urbano Yautepec-Cuautla-Yecapixtla, donde se extiende una vasta demarcación de propiedades sociales (ejidos y comunidades agrarias), sobre las que se practica una importante actividad agrícola periurbana, que atiende los requerimientos alimentarios locales y regionales. La clasificación actual de zonas metropolitanas en México (Sedatu, Conapo e INEGI, 2018) incluye a los municipios rurales de Atlatlahucan, Ayala, Tlayacapan y Yautepec en el entorno metropolitano, toda vez que han experimentado altas tasas de crecimiento poblacional y de urbanización entre los años 1990-2015, si bien manifestaron una tendencia decreciente en el último lustro. La dinámica de la urbanización se concentra en Cuautla y sus municipios conurbados (Yecapixtla y Ayala), mientras que en el resto del entorno (Atlatlahuacan, Tlayacapan y Yautepec), subsisten elementos socioproductivos y culturales de la ruralidad, aunque vinculados funcionalmente al centro metropolitano.

En el espacio metropolitano de Cuautla es posible visualizar una subdivisión acorde a su operatividad y por las funciones que desempeñan las localidades con respecto a un centro urbano rector, en tres subespacios:

Subregión Yautepec

Conformada por el área de agricultura periurbana en Yautepec y sur de Tlayacapan; es una zona de media y alta presión urbana, sobre todo en las localidades y/o

Cuadro 5
Producción agrícola Zona Metropolitana de Cuautla

ZM Cuautla	Cultivos principales	2005		2010	
		Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)
Atlatlahucan	Maíz grano, jitomate, sorgo grano, tomate, pepino	3 068.5	3 068.5	2 705.5	2 705.5
Ayala	Caña de azúcar, sorgo grano, maíz grano, elote, ejote, cebolla	14 003.8	13 743.8	13 786.1	13 169
Cuautla	Sorgo grano, caña de azúcar, maíz grano, arroz palay, elote	8 617	8 361	7 039	6 990
Tlayacapan	Nopalitos, maíz grano, caña de azúcar, jitomate	2 626.51	2 533.51	3 008.9	2 997.9
Yautepec	Caña de azúcar, maíz grano, sorgo grano, elote, pasto tapete	5 053	4 753	4 387.7	4 273.7
Yecapixtla	Sorgo grano, maíz grano, jitomate, aguacate, tomate	11 052	11 037	12 151	11 947
Total Zona Metropolitana		44 420.81	43 496.81	43 078.2	42 083.1
Total estatal		139 467.91	135 755.91	135 307.8	131 356.6

ZM Cuautla	Cultivos principales	2015		2019	
		Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)	Superficie sembrada (ha)	Superficie cosechada (ha)
Atlatlahucan	Maíz grano, jitomate, sorgo grano, tomate, pepino	2 447.4	2 445.9	3 090.5	3 090.5
Ayala	Caña de azúcar, sorgo grano, maíz grano, elote, ejote, cebolla	14 372	13 738	14 668	14 513
Cuautla	Sorgo grano, caña de azúcar, maíz grano, arroz palay, elote	6 079.7	5 833.7	5 813	5 802
Tlayacapan	Nopalitos, maíz grano, caña de azúcar, jitomate	2 720.6	2 675.6	2 216.9	2 212.9
Yautepec	Caña de azúcar, maíz grano, sorgo grano, elote, pasto tapete	4 234.4	3 941.4	4 712.3	4 708.3
Yecapixtla	Sorgo grano, maíz grano, jitomate, aguacate, tomate	9 849.5	9 817.5	9 527.3	9 525.2
Total Zona Metropolitana		39 703.6	38 452.1	40 028	39 851.9
Total estatal		133 001.65	128 058.05	137 165.25	134 068.75

Fuente: Elaboración propia con información de Sagarpa, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), Estadística de Producción Agrícola 2003, 2005, 2010, 2015, 2019.

ejidos de Oacalco, Cocoyoc y Oaxtepec, donde ocurren fuertes transformaciones en cuanto al uso del suelo (de agrícola a urbano, principalmente la proliferación de condominios cerrados de segunda residencia y casas de descanso. Tales conjuntos urbanísticos coexisten junto a espacios de producción agrícola con un patrón de cultivos diversificado (de caña de azúcar, maíz y hortalizas a viveros y plantas de ornato), en una zona de agricultura de riego y temporal, con suelos de alta fertilidad y escasa pendiente, excepto en el espacio que colinda con la subregión de Los Altos (Totolapan, Atlatlahucan y norte de Tlayacapan). La zona agrícola cuenta con buenos accesos a las vías primarias y secundarias de comunicación terrestre. En el municipio de Yautepec existen diez núcleos agrarios, de los cuales uno es comunidad agraria y nueve son ejidos; a su vez, en Tlayacapan existen 7 núcleos agrarios (tres comunidades y cuatro ejidos).

La subregión se extiende en su mayor parte sobre planicies fluviales con suelos de alta fertilidad, con una fuerte especialización en el cultivo de la caña de azúcar, maíz y sorgo. Asimismo, se cultiva una gran cantidad de hortalizas, agave tequilero y frutales en pequeñas superficies. La producción se comercializa preferentemente en la Central de Abastos de Cuautla.

Subregión Cuautla

Ámbito donde se establece la zona de agricultura periurbana en la periferia de Cuautla, así como la de tipo urbano que se practica en el interior de la ciudad; incorpora a las localidades y/o ejidos de Eusebio Jáuregui, El Hospital, Casasano, Cuautlixco, Cuautla, Amilcingo, Tetelcingo, Gabriel Tepepa, Ayala, Apatlaco y Anenecuilco. Es una zona de producción agrícola que atiende los requerimientos del mercado urbano local y otros regionales y donde tiene lugar una intensa presión urbana sobre los campos agrícolas, así como una marcada influencia en el patrón de cultivos (producción de plantas ornamentales y flores en viveros y a cielo abierto). Se trata principalmente, de una agricultura de riego, con dificultades en cuanto a la gestión del agua, que le disputan los fraccionamientos surgidos desde finales de la década de los años 80. Zona de planicies fluviales con altos niveles de fertilidad en los suelos y muy buenas condiciones de acceso

a las vías de comunicación hacia el resto del estado y otras regiones vecinas. La especialización de la producción se establece a partir del cultivo de la caña de azúcar, requerida por dos plantas procesadoras en la región: el ingenio Emiliano Zapata, en Zacatepec, y el ingenio Casasano, en el área periurbana de Cuautla. Otros cultivos de gran importancia son el maíz de temporal y el sorgo. También se cultivan frijol y arroz palay en pequeña escala. La actividad se realiza en 25 núcleos agrarios en los municipios de Cuautla, Ayala y Atlatlahucan.

Subregión Yecapixtla–Altos

Por el norte y noreste de la subregión se localizan las localidades de Yecapixtla y Atlatlahucan, vinculadas con la Zona Metropolitana de Cuautla por su participación en el abasto de mercancías al mercado urbano y también por sus funciones como ciudad central donde se gestionan servicios sociales y gubernamentales. Tiene un ámbito natural diferente al de la parte sur de Cuautla, además de marcadas diferencias en cuanto al impacto de la urbanización en el espacio agrícola, que si bien existe, es menor con respecto a otros espacios de la región y del estado. La topografía de la subregión está compuesta fundamentalmente por lomeríos donde se practica el cultivo de maíz, intercalados con valles intramontanos donde se cultiva sorgo grano. Localmente se denomina a esta subregión como Altos de Morelos, donde se produce, en pequeña escala: agave, calabacita, durazno, frijol, nopal, pepino, tomate, tomate saladette, este último cultivo, de importancia en el abasto estatal y regional. La producción se lleva a cabo en 13 núcleos agrarios (2 ejidos y una comunidad agraria).

CONCLUSIONES. LA AGRICULTURA PERIURBANA EN MORELOS Y SU ROL EN LA RECONFIGURACIÓN TERRITORIAL

Un lugar común en cuanto a las expresiones y transformaciones territoriales contemporáneas es el cambio y/o pérdida de espacios rurales a causa de la urbanización. En efecto, el fenómeno está presente en Morelos, fundamentalmente en los

Metropolización y espacios agrícolas en Morelos

Cuadro 6
Núcleos agrarios en la Zona Metropolitana de Cuernavaca

Municipio	Número de ejidos	Superficie total ejidos (ha)	Número de comunidades	Superficie total de comunidades (ha)	Total de núcleos agrarios	Superficie total agraria (ha)	Superficie total municipal (ha)	Porcentaje de superficie agraria en municipio
Cuernavaca	7	9180.74	4	7286.76	11	16467.51	19970	82.46
Emiliano Zapata	4	2571.02	2	1141.03	6	3712.06	6830	54.34
Huitzilac			2	17748.98	2	17748.98	18910	93.86
Jiutepec	5	692.29	1	1869.34	6	2561.63	5590	45.82
Temixco	6	6726.1	2	4235.01	8	10961.12	10280	93.78
Tepoztlán	1	2100	1	23800	2	25900	24240	93.59
Tlaltizapán	16	13257.78	2	681.16	18	13938.95	23850	58.44
Xochitepec	5	4082.83	1	457.69	6	4540.52	9320	48.71
Total	44	38610.76	15	57219.97	59	95830.77	118990	80.53

Fuente: Elaboración propia con base a Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) 2020. Sedatu, Conapo e INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas 2015.

Cuadro 7
Núcleos agrarios en la Zona Metropolitana de Cuautla

Municipio	Número de ejidos	Superficie total ejidos (ha)	Número de comunidades	Superficie total de comunidades (ha)	Total de núcleos agrarios	Superficie total agraria (ha)	Superficie total municipal (ha)	Porcentaje de superficie agraria en municipio
Atlatlahucan	2	2339.27			2	2339.27	7940	29.46
Ayala	16	24828.64			16	24828.64	36830	67.41
Cuautla	9	9274.63			9	9274.63	12190	76.08
Tlayacapan	4	967.92	2	1399.32	6	2367.25	5720	41.23
Yautepec	9	11938.8	1	243.83	10	12182.64	17960	67.83
Yecapixtla	10	6402.05	1	60.2	11	6462.26	17320	37.31
Total	50	55751.31	4	1703.35	54	57454.69	97960	58.65

Fuente: Elaboración propia con base a Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) 2020. Sedatu, Conapo e INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas 2015.

municipios centrales de Cuernavaca y Cuautla, así como en su espacio conurbado inmediato. Las transformaciones se han concentrado en determinados puntos de los entornos metropolitanos.

Entre los años 2003 y 2019, en la Zona Metropolitana de Cuernavaca en su conjunto, aumentaron los espacios de cultivo en 16.4%. Todos los municipios de ese espacio aumentaron la superficie sembrada, a excepción del municipio central de Cuernavaca, donde se redujo 11% durante el periodo señalado (Sagarpa, 2019).

Sin embargo, desde otra perspectiva, destacan otros fenómenos; por ejemplo, los municipios de Jiutepec, Emiliano Zapata y Xochitepec poseen los menores porcentajes de propiedad social en esta zona metropolitana. Sin embargo, durante los últimos 30 años han sido los espacios donde han ocurrido importantes cambios en el uso del suelo, especialmente en lo concerniente al desplazamiento de las superficies agrícolas para la construcción de espacios habitacionales.

En el conjunto de la Zona Metropolitana de Cuautla, el proceso de la sustitución en los cambios en el uso del suelo ha sido menos significativo, pues a excepción del municipio de Cuautla y en Yecapixtla, los restantes términos municipales que componen el entorno metropolitano, mantienen grandes extensiones dedicadas a la producción agrícola y/o sin uso. En promedio, la Zona Metropolitana de Cuautla, disminuyó su superficie sembrada en 11%. En cambio, el municipio de Cuautla registró un drástico descenso, pues la superficie sembrada se redujo 34.6% en el mismo periodo. En el resto de los municipios de su zona metropolitana, la disminución fue menor a 5%. Una posible explicación a este fenómeno podría ser el boom de la construcción de condominios de interés social que ocurrió en el municipio y otros adyacentes, durante la década de 1990.

El análisis sobre estos fenómenos debe realizarse con mayor profundidad, pues en periodos de tiempo tan largos suelen registrarse ascensos o descensos en las estadísticas. De un lustro a otro, ocurren situaciones que inciden en esas variaciones.

Otras informaciones acotan la idea de la pérdida de superficies agrícolas y el cambio en el uso del suelo. El proceso existe, solo que hay algunos elementos que permanecen. Se trata de la existencia de prácticas de producción agrícola, por parte de ejidatarios y comuneros.

Así, entre los años 2013 y 2019, el patrón de cultivos mostró cambios para los productores beneficiarios de Procampo en el entorno periurbano tanto de la Zona Metropolitana de Cuernavaca, como de Cuautla; mientras que en el primer periodo los apoyos se utilizaron para la producción de una amplia variedad de hortalizas, frutos y granos, para el año 2019 solamente se otorgaron apoyos para cultivo de granos básicos (principalmente maíz, frijol y arroz palay, aunque también caña de azúcar). Pero el principal apoyo fue para la producción de sorgo, para la que paulatinamente se han incrementado las superficies en las que se siembra, desde la década de los años 1990. Debido a este cambio en cuanto a los cultivos subsidiados, las superficies también disminuyeron drásticamente en el año 2019, al igual que el número de ejidatarios beneficiados. Sin embargo, en estos espacios metropolitanos, la producción de hortalizas y otros granos se sostuvo para pequeños y medianos productores privados (Sagarpa, 2019a).

Independientemente de la producción agrícola que se realizó en ejidos y comunidades agrarias, continúa el cultivo de otros productos con especialización regional en cada uno de los diversos espacios. Por ejemplo, la producción aguacatera en el norte de Morelos (municipios de Cuernavaca Tepoztlán y Huitzilac), así como caña de azúcar y hortalizas en Yautepec, Ayala, Cuautla, entre otros. Sorgo en diversos espacios de los municipios de la ZM Cuernavaca y en algunos espacios de ZM Cuautla; especialización de producción de hortalizas como ejotes en Cuautla y Ayala.

En suma, la producción agrícola que se realiza en la Zona Metropolitana de Cuernavaca es de 11.3% del total estatal, mientras que la ZM de Cuautla tiene mayores espacios dedicados a la producción agrícola, 27.5% de la superficie agrícola. Entonces, 38.8% de la producción agrícola estatal se realiza en ámbitos bajo influencia metropolitana.

Así, en el actual contexto de las prácticas agrícolas en el estado de Morelos habría que reafirmar, en primer lugar, la permanencia del carácter productor de alimentos. Un porcentaje considerable de su población se dedica aún a esa actividad. En efecto, tienen lugar importantes transformaciones territoriales si bien es posible ubicar el proceso de reajuste de la estructura territorial del empleo o sector de actividades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, A. G. (2019). *El patrón reciente del fenómeno urbano en México 1990-2015. La región Centro y los retos de la política territorial*. Mimeo.
- Aguilar, A. G., y Escamilla, I. (2011). Introducción. En A. G. Aguilar e I. Escamilla (Coords.), *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura; Instituto de Geografía-UNAM; Conacyt; Miguel Ángel Porrúa.
- Arias, P. (2005). Nueva ruralidad: antropólogos y geógrafos frente al campo hoy. En H. Ávila (Coord.), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?* CRIM-UNAM.
- Aubry, Ch., y Chiffolleau, Y. (2009). Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine: histoire, évolution en cours et questions actuelles. *Innovations Agronomiques*, 5, 53-67.
- Ávila, H. (2001). Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América. *Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía*, 45.
- Ávila, H. (2004). La agricultura en las ciudades y su periferia: un enfoque desde la geografía. *Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía*, 53.
- Ávila, H. (Coord.) (2015). *La ciudad en el campo. Expresiones regionales en México*. CRIM-UNAM.
- Ávila, H. (2018). Prácticas agrícolas y gestión territorial en espacios rururbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: el caso de Xochimilco. En J. Delgadillo y J. Sanz (Coords.), *Sistemas agroalimentarios de proximidad. Contextos rururbanos en México y España*. IIE-UNAM; Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto de Economía, Geografía y Demografía.
- Boulianne, M. (2001). L'agriculture urbaine au sein des jardins collectifs québécois: empowerment des femmes ou "domestication de l'espace public?" *Anthropologie et Sociétés*, 25(1), 63-80. <http://id.erudit.org/iderudit/000210ar>. Doi: 10.7202/000210ar
- Carton de Grammont, H., y Martínez, L. (Coords.). (2009). *La pluriactividad en el campo latinoamericano*. Flacso-Ecuador.

- Chiffolleau, Y., y Prevost, B. (2014). Les circuits courts, des innovations sociales pour une alimentation durable dans les territoires. *Norois. Environnement, Aménagement, Société*, 224. <https://journals.openedition.org/norois/4245>
- Cloke, P. (2006). Conceptualizing rurality. En P. Cloke, T. Mardsen, y P. Mooney, *Handbook of Rural Studies*. SAGE Publications.
- Duchemin, E., Wegmuller, F., y Legault, A. M. (2010). Agriculture urbaine: un outil multidimensionnel pour le développement des quartiers. [*Vertigo*] *La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement*, 10(2). <http://vertigo.revues.org/10436>
- Duvernoy, I., y Paradis, S. (2016). Les producteurs de grandes cultures dans le périurbain toulousain. Quelle insertion dans les territoires de la demande urbaine? *Cybergeo European Journal of Geography, Espace, Société, Territoire*, 768. <http://cybergeo.revues.org/27478>. DOI: 10.4000/cybergeo.2747
- Escaffre, F., y Jaillet, M.C. (Dir.). (2016). *Une trajectoire métropolitaine. L'exemple de Toulouse*. Éditions du Moniteur.
- Faliès, C., y Mesclier, É. (2015). Introduction. Agriculture des métropoles: voie d'avenir ou cache-misère? *Problèmes d'Amérique Latine*, 4(99), 5-11. <http://www.cairn.info/revue-problemes-d-amerique-latine-2015-4-page-5.htm>
- Giarraca, N. (Coord.). (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Clacso.
- Gómez, S. (2002). "La nueva ruralidad". *¿Qué tan nueva?* Universidad Austral de Chile.
- Guitart, D., Pickering, C., y Byrne., J. (2012, agosto). Past results and future directions in urban community gardens research. *Urban Forestry & Urban Greening*, 11(4). <http://dx.doi.org/10.1016/j.ufug.2012.06.007>
- Kay, C. (2009, octubre-diciembre). Estudios rurales en América Latina en el período de la globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? *Revista Mexicana de Sociología*, 71(4), 607-645.
- Méndez del Valle, R. (2018). Prácticas económicas alternativas y nuevas dinámicas urbanas: los grupos de consumo agroecológico. En J. Delgadillo y J. Sanz (Coords.), *Sistemas agroalimentarios de proximidad. Contextos rurubanos en México y España*. IIE-UNAM; Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto de Economía, Geografía y Demografía.

- Michellini, J. J., y Abad, L. (2018). Nuevas prácticas colaborativas, cuestión alimentaria y desarrollo urbano: los grupos de consumo agroecológico. En J. Delgadillo y J. Sanz (Coords.), *Sistemas agroalimentarios de proximidad. Contextos rurubanos en México y España*. IIE-UNAM; Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto de Economía, Geografía y Demografía.
- Mundler, P., Consalès, J. N., Melin, G., Pouvesle, C., y Vandembroucke, P. (2014). Tous agriculteurs? L'agriculture urbaine et ses frontières. *Géocarrefour*, 89, 1-3. <http://geocarrefour.revues.org/9399>
- Perkins, H. (2011). Commodification: Re-resourcing rural areas. En P. Cloke, T. Mardsen y P. Mooney, *Handbook of Rural Studies* (pp. 243-257). Sage Publications.
- Rallet, A. (2002). L'économie des proximités. Propos d'étape. *Études et Recherches sur les Systèmes Agraires et Développement*, 33, 11-25. Inra Editions.
- Ramírez, B. R. (2010). ¿De vuelta a la megalopolis y a la region centro del país? En R. Eibenschutz (Coord.), *La zona metropolitana del Valle de México: los retos de la megalopolis*. UAM-Xochimilco.
- Registro Agrario Nacional. (2020). *Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA)*. RAN.
- Sánchez, A. (2002). Importancia del sistema de ciudades de la región Centro de México. En J. Delgadillo y A. Iracheta (Coords.), *Actualidad de la investigación regional en el México Central* (pp. 93-108). CRIM-UNAM; El Colegio Mexiquense; El Colegio de Tlaxcala; Plaza y Valdés.
- Sanz, J., Lagoma, C., y Lozenko, A. (2018). Los grupos y cooperativas de consumo agroecológico de Lavapiés, Madrid: política, organización y gobernanza territorial. En J. Sanz y J. Delgadillo (Coords.), *Sistemas agroalimentarios de proximidad. Contextos rurubanos en México y España*. IIE-UNAM; Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto de Economía, Geografía y Demografía.
- Schejtman, A., y Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales*, 1. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Schmitz, S. (2008). Du new urbanism au new ruralism: un débat en cours sur de nouvelles visions de l'avenir des campagnes aux Etats-Unis. *Géocarrefour*, 83(4). <http://geocarrefour.revues.org/7088>. doi:10.4000/geocarrefour.7088

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Forestales, Pesca y Alimentación. (2019a). *Beneficiarios Procampo Morelos, 2013 y 2019*. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera-Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Forestales, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Forestales, Pesca y Alimentación. (2019b). *Estadística de producción agrícola 1980, 1990, 2000, 2010, 2015 y 2019*. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Forestales, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015* (pp. 160-167). Sedatu; Conapo; INEGI.
- Tornaghi, C. (2014). Critical geography of urban Agriculture. *Progress in Human Geography*, 38(4), 551-567. sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav. DOI: 10.1177/0309132513512542 phg.sagepub.com
- Torre, A. (2014). L'agriculture de proximité face aux enjeux fonciers. Quelques réflexions à partir du cas francilien. *Espaces et Sociétés*, (3) 158, 31-48. <http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2014-3-page-31.htm> DOI: 10.3917/esp.158.0031.
- Torre, A., y Talbot, D. (2018, diciembre). Proximité: 25 années d'analyse. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 18(5), 917-936.
- Woods, M. (2007). Engaging the global countryside: Globalization, hybridity and the reconstitution of rural place. *Progress in Human Geography*, 4(31). DOI: 10.1177/0309132507079503

8

Escenarios hidrosociales y narrativas para la gestión del agua en Morelos

Sergio Vargas Velázquez

Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, UAEM

INTRODUCCIÓN

El estudio de la relación entre agua y sociedad involucra, por un lado, el estudio de los efectos que tiene el uso social del agua y las alteraciones que provocan las actividades humanas en el ciclo hidrológico. Por el otro, está el análisis de las repercusiones que tiene el ciclo hidrológico sobre las formas de vida, economía, relaciones de poder, formas culturales o expresiones subjetivas en los seres humanos (Arnold et al., 2017; Rusca y Di Baldassarre, 2019). Ambas dimensiones existen a distintas escalas temporales y espaciales, e históricamente se han mantenido como campos de conocimiento separados, generando una gran diversidad de aproximaciones científicas altamente especializadas desde perspectivas disciplinarias, las cuales producen un conocimiento específico de acuerdo con las perspectivas teóricas y metodológicas al interior de fronteras restrictivas, todavía difíciles de integrar (García, 2004, pp. 15-58), lo cual se refleja en el desacuerdo entre ecocentristas y antropocentristas (De Lucia, 2017), quienes dan prioridad a las relaciones sociales sobre la hidrología y viceversa.

Hace ya poco más de cuatro décadas se iniciaron numerosos esfuerzos para investigar la relación entre agua y sociedad rompiendo la mirada fragmentada que proporcionan los enfoques disciplinarios, ya que ahora se interpreta que estas aproximaciones no son suficientes para dar cuenta y actuar coherentemente sobre una realidad hidrosocial cada vez más compleja (Linton y Budds, 2014; Schmidt, 2014; Swyngedouw, 2009), asumiendo como principio que son los seres humanos quienes a través de sus relaciones de poder en torno a los recursos hídricos

tienen el papel central en el proceso de deterioro del agua en escalas de tiempo y espacio definidos, reconociendo que a largo plazo se impone la dinámica sistémica del agua sobre el planeta.

Esto ha llevado a la formulación de modelos hidrológicos y de cambio climático en los cuales se tratan de establecer relaciones causales entre población, economía (consumo y producción), tecnología y ciclo hidrológico con el fin de definir acciones de gestión del agua que puedan revertir o al menos frenar el deterioro de los recursos hídricos a una escala global. Un ejemplo de esto ha sido la iniciativa global Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) (Agarwal et al., 2000; Global Water Partnership, 2009), formulada a partir de los sucesivos foros mundiales del agua, y también de los distintos programas relacionados con el agua de la Organización de Naciones Unidas vía la Unesco, la Asociación Mundial del Agua, el Consejo Mundial del Agua, OECD, entre otros. Desde esta perspectiva, la crisis mundial del agua es una crisis de gestión (Cosgrove y Rijsberman, 2000). Desde esta perspectiva se impone una visión sistémica en la que, para frenar el deterioro del agua, se requiere incorporar la dinámica hidrológica, por ejemplo, convirtiendo a la cuenca o acuífero en la unidad de manejo, al tiempo que se plantea la creación de espacios diversos de involucramiento de las “partes interesadas” en la gestión del agua, bajo la narrativa de la gobernanza del agua a través de organismos ejecutivos e instancias de participación social (consejos, comisiones o comités) en la gestión. Cabe señalar que se caracteriza por una mirada apolítica y ahistórica de los fenómenos hidrosociales (Clement et al., 2017; Linton, 2014; Romero y Olvera, 2019).

Desde la óptica de las ciencias sociales se han construido múltiples narrativas respecto al deterioro hidrológico. En algunos casos fuertemente influidos por los modelos de las ciencias naturales o también por aquellos de carácter económico, en los que es posible identificar variables independientes y dependientes, que explican el surgimiento de la conflictividad como consecuencia directa del deterioro ambiental (Homer-Dixon, 1999). En otros casos se asume alguna narrativa del ambientalismo, como también aquellas versiones en donde se destaca al sujeto, categoría con múltiples significados que van desde la capacidad autorreflexiva, individual o colectiva, hasta la posibilidad de autotransformación humana, pasando por la construcción social y política del medio ambiente (Lezama,

2004, pp. 25-72), la subjetividad fenomenológica y el carácter interpretado de toda realidad, incluida el agua y la naturaleza (Martínez Alier, 2004). De esta manera tenemos una gran diversidad de narrativas respecto al agua, que expresan la multiplicidad de ontologías desde las cuales se construye conocimiento sobre el ambiente.

De entre todos los discursos académicos respecto al agua, los movimientos sociales se han apropiado e incorporado una gama amplia de discursos ambientalistas de científicos sociales, asumiendo e incrementando un matiz ético moral que vincula, como también lo hacen muchos modelos formales, una relación directa entre conflicto y deterioro, y aquí afirmamos que terminan esencializando así la relación sociedad y agua (Arias, 2009, pp. 1-18).

La situación del agua en Morelos requiere de una evaluación que vincule interdisciplinariamente el ciclo hidrológico con los procesos sociales —tanto estructurales como identitarios, subjetivos y en las representaciones sociales del agua—. Los conflictos por el agua ya están señalados como un fenómeno creciente y extensivo (Bazán, 2013; Luna, 2019; Oliva, 2018; Risdell, 2011), pero en el abordaje social de los mismos se tiende a esencializar la relación, estableciendo conexiones directas entre deterioro y conflicto que implica una determinada epistemología respecto a la relación agua sociedad o, en su caso, se asume como parte de un lenguaje de valoración (Martínez Alier, 2004).

EL AGUA EN LA REGIÓN

México se encuentra en una región sensible del planeta respecto a la disponibilidad y regularidad del ciclo hidrológico que lo ubican ya como un país con alto estrés hídrico (World Resources Institute, 2019). Las diferencias regionales en cuanto a disponibilidad natural de agua —variabilidad, cantidad, ciclos hidrológicos largos y cortos— son enormes (Conagua, 2018, pp. 11-17), en tanto las regiones con mayor impulso económico y crecimiento demográfico son aquellas con menor disponibilidad natural promedio de agua; el contraste norte y centro del país con el sureste es significativo. Pero al pasar de la disponibilidad natural a la disponibilidad social se reafirma la presión sobre el recurso, reduciendo

aún más la disponibilidad per cápita. Esta última depende de las formas sociales asociadas al uso del agua, las formas de apropiación dominante —en sentido tecnológico como socio-organizativo—, como de las formas de propiedad —bien público, privado o común— en formas económicas diversas.

Hay regiones del país que no tienen ya ninguna disponibilidad natural posible que sea asignable a un nuevo uso o usuario. El valle de México (Jiménez et al., 2004, pp. 15-32) y la cuenca Lerma-Chapala (Mollard, Vargas y Wester, 2006) son casos emblemáticos, pero la cuenca del río Balsas también se encuentra en esta situación, aunque bajo una modalidad distinta, ya que si bien tiene enormes problemas en la cuenca alta en cuanto a disponibilidad y calidad —Puebla y Tlaxcala—, en conjunto es una cuenca en cierre hidrológico (Parra, 2008) en tanto no existe disponibilidad que repartir —todo volumen ya ha sido otorgado en derecho a algún uso—, siendo el hidroeléctrico el que desde la década de 1960 recibió concesiones, y al cual se le ha ido restando en estas décadas volumen dado el crecimiento urbano y económico.

En la cuenca alta de la región hidrológica del Balsas es donde se ubica la mayor superficie del estado de Morelos. Esta entidad también ha vivido una fuerte expansión demográfica en las últimas décadas, teniendo como eje de todos estos cambios el valle de México, una cuenca endorreica, la cual desde hace ya más de 50 años requiere de trasvases para poder abastecer de agua a su población. Esto último ha convertido a la cuenca del río Amacuzac, en la que se encuentran las dos regiones metropolitanas de Morelos, en una posible cuenca abastecedora del valle de México.

El estado de Morelos se encuentra localizado en su totalidad dentro de la gran cuenca del río Balsas, específicamente en la porción denominada Alto Balsas. A su vez, la cuenca del río Balsas está compuesta, conforme a una escala geográfica, por subcuencas o cuencas más pequeñas y resaltan en este caso dos ubicadas precisamente en la región del Alto Balsas: las subcuencas de los ríos Amacuzac y Nexapa. La mayor parte del estado de Morelos se encuentra dentro de la subcuenca del río Amacuzac (87% de su territorio) y el resto en la cuenca del río Nexapa (Conagua, IMTA y Gobierno del Estado de Morelos, 2008, pp. 17-18).

En la porción de Morelos correspondiente a la subcuenca del río Amacuzac, se ubican cinco principales ríos: Apatlaco, Yautepec, Cuautla, Chalma-Tembembe

y Amacuzac, y el Lago de Tequesquitengo, uno de los cuerpos de agua más importantes dentro de la entidad; estos representan seis de las microcuencas en que se ha dividido el estado. En la porción de la subcuenca del río Nexapa, únicamente se ubica dentro del estado, la microcuenca del mismo nombre (Conagua, IMTA y Gobierno del Estado de Morelos, 2008, pp. 17-18).

En la década de 1960 se elaboró un proyecto de gran visión que contemplaba un trasvase desde la región poniente de la entidad (Ramos y Ortiz, 1969), proyecto que se retomó por algunos grupos de interés hace dos décadas, pero desde la región oriente (González y Hurtado, 2006), los cuales hoy se perciben inviables socialmente, en tanto el problema técnico persiste, así como los costos económicos y sociales serían elevados. Ahora las luchas sociales han tomado una perspectiva distinta, en tanto las narrativas en las que se asumen como luchas por el territorio y contra el extractivismo resaltan otra dimensión que está presente en la gestión del agua en México desde la década de 1970, la cual es una política de redistribución de la escasez del agua a través de grandes infraestructuras, focalizándose en abastecer a las grandes áreas metropolitanas, en cuencas urbanizadas. Por ahora el peligro que representan los proyectos de redistribución del agua a gran escala mediante trasvases ha quedado descartado.

El caso de la cuenca del río Balsas es representativo de cierta situación en donde nuestro régimen político lleva a negociar cualquier decisión de política del agua, a pesar de estar fundamentada en estudios hidrológicos durante varios años. En este caso, ya existía una veda de todas las aguas superficiales desde la década de 1960, la cual ya no permitía nuevas obras que desviarán volúmenes considerables para otros usos que los ya asignados, principalmente para la generación de energía hidroeléctrica en la cuenca media y baja. Se emitió la declaratoria de disponibilidad siguiendo esto, pero ante lo cual, algunos de los gobiernos de los estados presionaron por mayores volúmenes con el fin de aumentar sus dotaciones, sabiendo que poco después de este decreto será más difícil legalmente redistribuir el agua a su favor; incluso a algunas obras no se les ha podido asignar una cantidad porque no hay volumen disponible. Sin embargo, las presiones políticas a nivel del organismo de cuenca del río Balsas (Conagua) en 2010 lograron derogar la veda rígida que existía sobre el agua superficial de toda la cuenca de este río.

Las estrategias de “aseguramiento” de sus volúmenes van desde conservar infraestructuras irregulares, hasta lograr la construcción de mayores obras que permitan el rescate de volúmenes para su posterior transferencia. Esto pasa necesariamente por varios espacios y procedimientos establecidos en el arreglo institucional a nivel de cuenca. En primer lugar se encuentra el retraso para la constitución y posterior reorganización de funciones y jurisdicciones del organismo de cuenca del río Balsas, órgano de la Comisión Nacional del Agua, así como de la disfuncionalidad del Consejo de Cuenca del río Balsas, Comisiones de Cuenca del río Apatlaco y del río Atoyac Zahuapan, y demás comités técnicos de aguas subterráneas, así como de la problemática asociada a la enorme expansión urbana de la cuenca alta del río Balsas, particularmente en Puebla-Tlaxcala y Cuernavaca-Cuatla, que convierten a las ciudades y los grupos de interés urbano-industriales en los actores más poderosos que están llevando a la redistribución del agua, desfavoreciendo a los entornos periurbanos y rurales de cada región.

La cuenca del río Balsas es una cuenca cerrada técnicamente, ya que toda el agua que escurre por ella está ya repartida entre distintos usos y usuarios. Este hecho obedece a una política gubernamental de uso del agua hasta sus límites, e incluso más allá de sus límites ecosistémicos. En este caso, a diferencia de cuencas mucho más secas del norte del país, o con mayor densidad de población como el valle de México y la cuenca Lerma-Chapala, la cuenca del río Balsas se caracteriza por su orografía accidentada, la cual siempre ha obstaculizado los proyectos de infraestructura de riego en amplias zonas, quedando el mismo restringido a las vegas de los ríos principales y algunos valles correspondientes principalmente a la región del Alto Atoyac, Amacuzac, y Tierra Caliente de Michoacán en la subcuenca del río Tepalcatepec.

El cierre de la cuenca se explica más por el hecho de que el uso del agua está concentrado en la parte baja para la generación de energía hidroeléctrica, y no tanto para la agricultura, como usualmente sucede en cuencas con nula disponibilidad, en donde la solución es quitarle agua a la agricultura para transferirla al uso urbano-industrial a través de múltiples mecanismos legalizados a partir de la Ley de Aguas Nacionales de 1992, y ampliados en su reforma de 2004, como son los mercados de volúmenes y derechos de agua, los bancos de agua, o como más

bien ha seguido operando la Comisión Nacional del Agua, por la simple y llana decisión de la autoridad federal.

En la cuenca del Balsas, el uso hidroeléctrico representa 82.2% del volumen escurrido. Este uso está sustentado en los proyectos que para tal fin se dieron desde la década de los años 30, cuando se visualizó que, por las características de la cuenca, ahí no se podrían ampliar las superficies de riego. La misión de la burocracia hidráulica se concentró en la construcción de presas hidroeléctricas, para lo cual desde 1937 se han aplicado sucesivas vedas al agua superficial, restricción de nuevos aprovechamientos mediante una declaración del ejecutivo federal; puede ser rígida o parcial, con el fin de apartar los volúmenes necesarios para las hidroeléctricas que se fueron construyendo desde entonces, y que fueron restringiendo cada vez más hasta que en 1966 se publicó el “ACUERDO que declara la veda por tiempo indefinido, para el otorgamiento de concesiones de agua del río Balsas y de todos sus afluentes y subafluentes que constituyen su cuenca tributaria”. Este acuerdo va más allá de los anteriores, ya que restringe en su totalidad la posibilidad de nuevos aprovechamientos de agua superficial para cualquier uso (Parra, 2010).

La disponibilidad natural media de agua en la región hidrológica del río Balsas ha ido descendiendo, como en todo el país, en las últimas tres décadas de forma rápida. Una buena parte del territorio nacional ya se encuentra en estrés hídrico, esto pasa cuando la oferta natural de agua y su demanda para usos humanos se acercan, e incluso la demanda supera a la oferta, como ya ocurre en el valle de México u otras regiones del país que requieren trasvases. La disponibilidad media de la región hidrológica ha pasado de alrededor de 2 900 m³/habitante al año en 1998, a poco más de 1 800 m³/habitante al año en 2015 (Ceagua, 2017). En tanto que en Morelos la disponibilidad es ligeramente mayor a 2 000 m³/habitante al año, lo cual se clasifica de baja disponibilidad. Pero esto es un promedio que poco muestra el desigual acceso al agua para sus distintos usos, ya que por sus condiciones topográficas e hidrogeológicas, el agua utilizable se concentra en partes bajas y, principalmente, con infraestructura.

De acuerdo con la clasificación de acuíferos de la Conagua, en el estado de Morelos se consideran cuatro: Cuernavaca, Cuautla-Yautepec, Zacatepec y Tepalcingo-Axochiapan. Los estudios de disponibilidad de los acuíferos en 2015,

publicados en el Diario Oficial de la Federación, muestran que los de Cuernavaca, Zacatepec y Cuautla-Yautepec presentan ciertos volúmenes anuales disponibles, mientras que el acuífero de Tepalcingo-Axochiapan se encuentra en equilibrio después de que durante varios años presentara saldo negativo. De cualquier manera, comparando con el año 2003, cuando había 72.3 hm³/año, para 2015 se había reducido a 45.8 hm³/año, lo cual representa una reducción de 36.7% en agua subterránea (Ceagua, 2017, p. 44).

La cobertura de agua potable en la entidad, de acuerdo a la Conagua (2016), basándose en datos estadísticos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, con una población de 1 903 811 habitantes, es del orden de 90.5%; es decir, que 1 721 357 personas cuenta con cobertura de agua potable, mientras que el restante 180 324 personas carecen de esta.

En contraste, la Comisión Estatal de Agua, en su publicación de Estadísticas de Agua en Morelos, 2017, indica que la cobertura es de 95.5%, dato positivo, considerando que la cobertura nacional es de 95.7%. En la misma publicación, con un manejo más puntual de la cobertura, considerando a una población de 1 901 681 personas ocupantes de viviendas particulares habitadas en la entidad, la disponibilidad de agua potable para uso consuntivo humano, la cobertura en 2015 era, en promedio, de 94.1% y un 5.8% con acceso al agua a través de pipas, la llave comunitaria, pozos, ríos, lluvia u otras fuentes, incluyendo los que la tienen en su vivienda como con servicio fuera de su vivienda. Si se analiza por ocupantes de vivienda, en Morelos 5.81% acceden al agua mediante acarreo. Dentro de esta categoría, 3.4% a través de llave comunitaria, 42.86% mediante pipa, 5.17% por recolección de agua de lluvia, 20.03% de un pozo y 20.08% de otra vivienda (Ceagua, 2017, p. 144). Referente a la cobertura de drenaje, la población estatal registra 1 820 806 personas que cuentan con el servicio (95.7%), mientras que 80 875 habitantes, aún carecen del mismo. Está pendiente dotar a 4.3% de la población de cobertura de drenaje en los próximos años. Las estadísticas estatales reportan para el mismo año (2015) 92.7% de viviendas que cuentan con este servicio, y para el municipio de Cuernavaca 98.9% de las viviendas lo tienen.

Sin embargo, estos promedios oscurecen la desviación estándar del acceso al agua, ya que el agua se concentra donde se concentra la población, como son las dos áreas metropolitanas de Morelos, y se accede a ella mal o de manera

intermitente en una buena parte de las localidades menores. Una situación común es que se acceda a través de distintas fuentes, como es el caso de Amatlán en el municipio de Tepoztlán, donde los habitantes cuentan con un sistema comunitario que recibe agua del organismo operador del municipio, pero cada casa está conectada a otra red de abastecimiento de manantiales que se han negado a registrar ante la Conagua.

Otro punto importante es que, en Morelos, sus principales cuencas presentan ya una alta urbanización, como las del río Apatlaco y del río Cuautla. La urbanización siempre ejerce una gran presión sobre los ecosistemas y recursos hídricos, y, en este caso, no ha sido la excepción en los últimos cincuenta años. El incremento en la demanda de agua, así como una limitación de la recarga de mantos acuíferos, implican más extracciones de agua superficial o subterránea, al mismo tiempo que, por efecto del asfalto y concreto, menor infiltración al acuífero y escorrentías más rápidas (Carreño, 2011). A esto hay que agregar que una parte considerable del crecimiento urbano proviene de asentamientos sin planificación o en la periferia de áreas metropolitanas, donde no existe infraestructura suficiente y adecuada.

El impacto de una ciudad en sus recursos hídricos se debe analizar desde la perspectiva del metabolismo urbano del agua (Díaz, 2014), en tanto permite vincular la cantidad y calidad del agua, el ciclo hidrológico de las aguas subterráneas y superficiales, los servicios públicos, la conectividad a la red de agua, el uso del suelo y asentamientos con las dimensiones sociales, económicas y políticas. El metabolismo urbano del agua hace referencia a los procesos concretos mediante los cuales es extraída, usada y descargada como agua residual, pero se debe ampliar hacia el concepto de “huella hídrica” de la ciudad, en tanto permite visualizar los impactos que una ciudad tiene en los recursos hídricos a nivel local, regional y global. En la ciudad se consumen productos provenientes de otras regiones, los cuales implicaron el consumo de ingentes cantidades de agua. La mayoría de las áreas metropolitanas tienen una huella hídrica que va más allá de sus límites directos. El metabolismo urbano del agua se conecta con el ciclo hidrosocial, entendido este como la vinculación entre el ciclo hidrológico y los procesos sociales asociados al agua, pero centrados en el análisis de las relaciones de poder, siendo el juego de las escalas el que permitirá visualizar qué tanto entran en el análisis

los fenómenos organizativos o económicos respecto a los cambios hidrológicos (Swyngedouw, 2009).

En México, las ciudades no cuentan con un marco general que permita guiar la gestión pública en favor de su sustentabilidad. En la práctica, tampoco existe una regulación en las decisiones públicas locales para enfrentar el crecimiento y expansión de las ciudades en el territorio adyacente. Pero los efectos negativos de la urbanización se acrecientan en con la expansión física de las áreas urbanas de baja densidad, en tanto tiende a fragmentar aún más ecosistemas y ciclos hidrológicos. Cuernavaca expresa esta problemática con creces, al carecer del arreglo institucional y el sistema de planeación urbana adecuados, y abarcar su área metropolitana otros municipios aún más frágiles institucionalmente (Monroy, 2006, 2011).

La contaminación del agua en el estado de Morelos es ocasionada principalmente por los desechos industriales y municipales, los cuales han adquirido dimensiones considerables en los últimos años. A mediados de la década de 1990, las descargas de aguas residuales medidas como demanda bioquímica de oxígeno, DBO, anualmente aportan 44.8 millones de kg, con una descarga de aguas residuales de 2 498 l/s, correspondiendo 83 % de origen industrial y 17% a las de origen urbano. Desde principios de la década de 1990, en el sector industrial los principales aportadores son la industria azucarera con 65 %. Los principales contribuyentes de dicha contaminación son los municipios de Zacatepec, Yautepec, Cuautla y Cuernavaca (Hernández, 2016).

En el municipio de Cuernavaca, el problema es causado principalmente por los desechos generados por la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (Civac), establecida desde 1972. Actualmente, Civac está integrada por industrias de diversas ramas, tales como la textil, química, farmacéutica, automotriz, plásticos, maquinaria y herramientas metálicas entre otras, además de contar con áreas habitacionales y de servicios. Los desechos de Civac, así como de zonas aledañas, descargan en los drenajes naturales más cercanos, específicamente en las Barrancas Puente Blanco y La Gachupina, mientras que la descarga de los alrededores como el fraccionamiento Villa del Descanso, Pedregal de las Fuentes, Las Palmas, colonia Flores Magón y los poblados de Jiutepec, Tejalpa y Tlahuapan, descargan en la Barranca Rivetex, rastro municipal y Puente Blanco; sin embargo, a partir del funcionamiento de la Empresa para el Control de la Contaminación

del Agua de la Ciudad Industrial del Valle (ECCACIV), parte de los desechos de la zona industrial son conducidos a la planta de tratamiento, la cual descarga su efluente en la Barranca Puente Blanco. En ambos casos, las aguas que llegan a las barrancas son aprovechadas, corriente abajo, para el riego agrícola, posteriormente desembocan en el río Apatlaco a la altura del municipio de Xochitepec, que es afluente del río Amacuzac.

EL ARREGLO INSTITUCIONAL DE LA GIRH EN MORELOS

En México se implementó la GIRH desde inicios de la década de 1990, cuando a la llegada del gobierno de Salinas de Gortari, a nivel federal se implementó un drástico programa de reorganización institucional del agua, para lo cual se consideró conveniente organizarla a partir de las cuencas hidrológicas como las unidades de gestión. Se impulsó la creación de comisiones estatales de agua y que en cada entidad se aprobara una ley estatal del agua, la cual reproduciría a su escala distintas indicaciones establecidas en la ley de aguas nacionales de 1992. Asimismo, se crearon más de 450 organizaciones de usuarios de distritos de riego en los casi 3 millones de hectáreas de grande irrigación, para lo cual se impulsó la organización en torno al riego como asociaciones civiles. También se buscó se cumpliera y consolidara lo que la reforma constitucional de 1984 les diera a los municipios: la responsabilidad del servicio de agua potable y el saneamiento, con lo que se retomó la creación de organismos operadores de agua potable (OAPAS). Esta gran transformación nunca mencionó que en una buena parte del país existe ya una gestión social del agua, generalmente a pequeña escala, pero con casos excepcionales, donde los mismos usuarios del agua, organizados de diversas formas han gestionado su acceso al agua, se puede hablar realmente de un pluralismo jurídico en torno al agua, ya que en estos lugares existe una tradición normativa en la materia.

En Morelos todo esto ocurrió muy desfasado respecto al resto del país. Se crearon OAPAS a su propio ritmo, la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA), desde 2012 transformada en Comisión Estatal del Agua, más concentrada en agua, y como en muchas entidades, funcionó muy poco en

planeación y mucho con el enfoque anterior de entidad eminentemente constructiva. A fin de cuentas, la política del agua es fundamentalmente federal con casi nula concurrencia estatal. La transferencia del distrito 016 fue tardía, y con el rechazo de los usuarios. Surgieron problemas en el registro de pozos, como en el caso de la región oriente, donde incluso secuestraron funcionarios de Conagua. Otros hechos estudiados son los de los altos de Morelos como el manantial Chihuahuita y el pueblo de Xoxocotla. Sin embargo, en diversas localidades, incluso en el área urbana de Cuernavaca y Cuautla, hay una gestión local del agua, que en numerosos casos representativos es de carácter comunitario, y con esto quiere decirse que hay una noción de derecho local al agua, una organización social en torno al agua, generalmente a través de un comité de agua asociado a la asamblea de pueblo, en muy pocos a la tenencia de la tierra estrictamente, pero en donde es el pueblo el que vota; en otros es más complejo, como las cajas de agua de la región norte.

En Morelos las instituciones encargadas de la gestión, manejo y administración del agua son, a nivel federal la Comisión Nacional del Agua (Conagua), el Organismo de Cuenca Balsas (OCB), el Consejo de Cuenca del Río Balsas (CCRB); a nivel estatal, la Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente (CEAMA), convertida en Comisión Estatal del Agua (Ceagua), el Comité de la Cuenca del Río Apatlaco (CCRA), el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Cuernavaca (SAPAC), la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (Civac) ubicada en el municipio de Jiutepec, como usuario y principal agente contaminador de las aguas del río Apatlaco, así como la Ciudad de la Confeción en el municipio de Emiliano Zapata y el Ingenio Azucarero “Emiliano Zapata” en el municipio de Zacatepec; la Unión de Usuarios Cuenca de Las Fuentes, la Asociación de Usuarios del Alto Apatlaco y la Organización de Usuarios de Riego Agrosiglo XXI como los principales usuarios agrícolas de esta zona.

No hay duda de que un factor fundamental de tales problemas deriva del desarrollo urbano desordenado, presionado por la especulación inmobiliaria, lo que ha impactado seriamente en la cuenca al cambiar los usos del suelo, absorbiendo prácticamente módulos de riego del distrito 016, Estado de Morelos. La urbanización implica la impermeabilización de un área importante, alterando el comportamiento hidrológico del acuífero. También es un grave problema la alta

concentración de basura en barrancas y cauces, lo cual se expresa socialmente con el conflicto sobre la ubicación de los basureros como el de Loma de Mejía.

Sobre el agua pueden existir distintos marcos normativos, desde las leyes formales a nivel nacional, hasta los marcos normativos locales, generalmente de carácter comunitario, el llamado pluralismo jurídico en el uso campesino e indígena del agua (Roth, Boelens y Zwartveen, 2015). En el ámbito local existen marcos normativos propios, no reconocidos legalmente por las autoridades formales, que producen una situación de “pluralismo jurídico”, en la que son mediadas y reinterpretadas las decisiones del gobierno federal, estatal e incluso municipal al interior de las jurisdicciones sociales. En muchas localidades campesinas e indígenas se conciben con derechos resguardados a partir de sus derechos a la tierra en ejido o comunidad, garantizando su derecho local al agua sin que exista en la Constitución Política del país, ya que toda es agua de la nación, y quien representa a la nación es el gobierno federal, quien provee de títulos de concesión para usufructo de las aguas nacionales.

Principalmente en el centro y sur del país, en casi cualquier pequeña localidad, es posible encontrar una pluralidad de organizaciones que aprovechan el agua bajo marcos normativos muy diversos, distintos a los oficiales. Ejemplo de esto es la localidad de Xoxocotla, donde se puede identificar un organismo operador vinculado con la respectiva comisión estatal del agua, cuyas competencias y jurisdicciones están establecidas entre la ley federal, la estatal y el ordenamiento municipal. Sin embargo, existen y son más importantes los comités locales de agua potable, los cuales no dependen administrativamente del gobierno estatal ni municipal. Se reconocen como parte de una estructura tradicional autónoma que no permite la intervención o participación de personas ajenas a la localidad e incluso del mismo municipio. Los comités más numerosos son aquellos formados en el ámbito local de las pequeñas localidades rurales, bajo sus propias instituciones, por lo que aparece una combinación de situaciones.

Algunos de ellos se vinculan con la organización de la propiedad de la tierra sea ejidal o comunal, otros existen de manera independiente al manejo de la tierra, pero vinculados con el sistema de cargos religiosos, en tanto que quien llega a ser encargado del sistema local del agua requiere pasar por una serie de requisitos como el haber servido en representación civil de la localidad o en cargos

religiosos. En estos sistemas generalmente existe un pozo o una pequeña infraestructura a partir de la cual se organizan localmente, requiriendo de un mínimo financiamiento y operación. También existen otros sistemas aún más pequeños, dependiendo de las características del recurso hídrico. En la región de los Altos de Morelos hay numerosos sistemas en torno a mangueras y cajas de agua, jagüeyes y bordos, así como aquellos organizados a partir de abastecimiento por pipas, en donde la organización comunitaria —más allá del agua— influye de manera definitiva.

Por otro lado, desde la década de 1990, se ha hecho explícito que no son únicamente las comunidades rurales y los habitantes de las áreas periurbanas quienes se movilizan por el agua. Ahora se ha conformado una ciudadanía ambiental que, sin excluir los grupos de interés privado de su definición, están realizando diversas estrategias para asegurar su acceso al tiempo que influir en las decisiones. Esta nueva generación de movimientos sociales se caracteriza por demandas posmaterialistas, como los definió Ronald Inglehart. Son movimientos sociales basados en individuos transformados en ciudadanos con derechos, y que se encuentran vinculados al ambiente en sentido amplio, como tener un ambiente sano, disfrutable, con fuente de recursos, así como de un conjunto de obligaciones o deberes en el mismo sentido; respetar el ambiente y sus comunidades. Más como organizaciones de carácter ambientalista, y en términos relativos, en menor medida como movimientos sociales en las áreas metropolitanas de Morelos, organizaciones ciudadanas e individuos realizan protestas por el agua, en su mayoría por la falta de servicio, no en contra de la política de extracción. Pero en otros casos ha habido participación en los movimientos sociales comunitarios, como fue el movimiento de 2007 y 2008 de los trece pueblos del sur de la entidad; o como en el manejo de residuos municipales en Cuernavaca, que fue construido entre el gobierno municipal y una empresa privada.

De acuerdo con Sztompka (1995, pp. 303-329), existen movimientos sociales orientados a introducir nuevas instituciones, nuevas leyes, nuevas formas de vida, nuevas creencias; su visión es hacia el futuro. Pero otros, más bien, están mirando hacia el pasado, ya que pretenden restaurar instituciones, formas de vida y creencias. Las acciones colectivas comunitarias se pueden clasificar como movimientos

socioculturales por las transformaciones que pretenden, en contraste con los movimientos sociopolíticos, que afectan el régimen político.

Respecto al agua, podemos diferenciar claramente las formas de lucha y conflictividad (Kloster, 2016), entre los movimientos ciudadanos y los movimientos comunitarios (Vargas, 2018); estos últimos tienden a realizar acciones directas en mayor proporción, buscan restituir un orden previo, sublimando el orden político comunitario frente al nacional y el despojo capitalista. En Morelos, esta predisposición nacional es indiscutible: el tipo de estrategias identitarias, los discursos y recursos promovidos por los movimientos de tipo comunitario (como Xoxocotla, Apatlaco, Huexca, Hueyapan) contrastan con los de carácter urbano (con cierre de calles o toma de oficinas en Cuernavaca en 2019).

LOS CONFLICTOS Y SUS NARRATIVAS

En Morelos está presente cotidianamente algún conflicto por el agua, sea con un perfil bajo como son las expresiones de malestar por la falta de servicio en Cuernavaca y otras localidades, en las que un grupo de vecinos se reúne para cerrar una calle, o al menos hacer acto de presencia en las oficinas del respectivo organismo operador. En muchas ocasiones no es posible definir estas acciones colectivas como movimiento social, ya que atrás de esto no hay un propósito ni proyecto de cambio, sino simplemente obtener un servicio. En otros, no solo es un acto de protesta, sino que está en juego el control local sobre los recursos hídricos. Bazán (2013) elaboró una base hemerográfica de 659 noticias que aparecieron en el lapso 2000 a 2010. Con base en esto, identifica cuatro conglomerados que comprenden prácticamente todo el estado. Los dos primeros abarcan a más de la mitad de los municipios y corresponden a los “conflictos por manantiales y acuíferos entre comunidades, gobierno estatal y empresa privada”, y “conflictos entre comunidades por el control de fuentes de agua”; en ambos existe claramente un predominio de los movimientos comunitarios.

Una afirmación repetida constantemente inculpa el incremento de la conflictividad por el agua a la disminución de su disponibilidad natural. Incluso las narrativas de los sujetos involucrados utilizan este argumento. Sin embargo, los conflictos

no emergen tanto por una escasez natural, sino por procesos de categorización como situaciones injustas, subjetivación de la desigualdad en inequidad.

Los problemas públicos son procesos de construcción social (Cefaï, 1996; Gusfield, 1986), en tanto requieren que individuos o colectivos desarrollen acciones en las que presenten una situación social particular, en este caso respecto al agua, como problemática hacia una audiencia o público en primer lugar y, posteriormente hacia actores gubernamentales para la constitución de acciones públicas (Lascoumes y Le Galès, 2007). El hecho de que alguien carezca de agua o reciba agua de mala calidad es un problema privado hasta que se subjetiva como problema, y a través de acciones colectivas se subjetiva políticamente. Esto implica que se le otorga un significado político. En este sentido, se afirma que el ambiente es una construcción social y política (Lezama, 2004).

La politización y los conflictos por la gestión del agua pueden ser analizados desde diferentes enfoques confrontados, pero si se sigue este esfuerzo por vincular la estructura social con los agentes sociales, se debe reconocer la existencia de un proceso dinámico que involucra ambas dimensiones en una relación de interdependencia que se retroalimenta de forma recursiva. La politización y los conflictos por la gestión del agua poseen tanto dimensiones subjetivas y de racionalidad individual, en el plano de la interacción cara a cara, como estructurales y de agregados sociales, así como otra que es la dimensión hidrológica, que, aunque no determina, está fuertemente vinculada. La politización del agua es una forma de transformación de los asuntos públicos del agua en problema político y reclama la intervención de distintos actores sociales y gubernamentales en una arena pública. Sin ser sus únicos componentes, la politización obedece a la reflexividad de los sujetos, y de forma aproximada se pueden organizar el tipo de evaluaciones que realizan distintos tipos de actores con el fin de retroalimentar la reflexividad necesaria en cualquier proceso de negociación.

En el centro y sur de México existen procesos de subjetivación política constituidos por narrativas, discursos, patrimonialización, territorialización y memoria en sistemas de significados que cuestionan el régimen político vigente y sus instituciones, al concebir un derecho local al agua basado en el pluralismo jurídico, los “usos y costumbres” de numerosas localidades, generando ciclos de antagonismo, autonomía y subordinación (Modonesi, 2010). Aquí se presenta, desde

la sociología de los problemas sociales y la sociología pragmática, una muestra de conflictos comunitarios por el agua y su dinámica reciente con base en la medición de intensidad y estrategias de movilización, elaborada con fuentes hemerográficas (Kloster, 2016; Vargas, 2018), y se propone una explicación que vincula los procesos de subjetivación con el deterioro de los recursos hídricos.

El estudio de los problemas con el agua evidencia que, si bien el deterioro ambiental se manifiesta en una dimensión biofísica, inclusive cuando se resaltan claramente los efectos de la intervención humana por la apropiación y uso de la naturaleza, son también resultado de procesos sociales de distintos tipos y, a su vez, tienen implicaciones sociales, económicas y políticas que pueden ser —en determinados casos— factores que contribuyan o limiten su solución (Lezama, 2004).

Los problemas socioambientales son una “construcción” en tanto los distintos fenómenos naturales, por ejemplo, las lluvias extraordinarias, la contaminación del agua, la escasez, son eventos concebidos, generados, interpretados e intervenidos desde determinados contextos sociales; se definen a partir de la construcción del riesgo que implican para una sociedad determinada, por la falta de conocimientos y de una percepción clara de ellos. Sin embargo, el constructivismo ambiental en su sentido más amplio se basa en la noción de que todo tipo de conocimiento es de carácter procesual, relativo y evolutivo en el que los seres humanos asumen un papel activo —reflexivo— por lo que implica abrir las formas en las cuales los individuos y los grupos participan en la creación de su percepción social de la realidad. Considera el análisis del modo en que los fenómenos socioambientales son creados, institucionalizados y convertidos en tradiciones por los seres humanos. La realidad socioambiental construida se considera un fenómeno en curso, un proceso dinámico; la realidad es reproducida por la gente que actúa en sus interpretaciones y su conocimiento en diversas áreas, y así se organiza y se crean instituciones de acuerdo con esas construcciones sobre lo que definen como problema y la forma de resolverlo en sus distintas versiones.

Lo que encontramos al revisar la literatura sobre los conflictos por el agua en Morelos es, en primer lugar, la constatación de una nueva configuración territorial. En las últimas décadas está claramente marcada la conurbación entre el área metropolitana de Cuernavaca y Cuautla. Alrededor y al interior de ambas áreas se encuentran los principales conflictos por el agua. Dentro de las áreas urbanas,

por el servicio y el acceso al agua; en las áreas periurbanas, por el control de las fuentes de agua.

La afirmación de que, de forma determinista, la “afectación o serie de impactos en el recurso agua, que obligan a la gente a organizarse en su defensa” (Oliva, 2018), invisibiliza el proceso de construcción social y político. El otro aspecto que resalta es que, si bien existe una nueva espacialidad, ¿por qué suponer que la única respuesta es la defensa? Hay múltiples respuestas, pero estas son asumidas de forma diferencial entre los actores colectivos ciudadanos y los actores colectivos comunitarios. Desde la perspectiva de la GIRH, más bien existe un amplio desinterés de una ciudadanía fragmentada y poco preocupada más allá del acceso cotidiano al agua, lo que se refleja en el poco éxito de la Comisión de Cuenca del Apatlaco y similares para implementar una gestión participativa.

Otro aspecto que resalta en la literatura es que se estudian más los movimientos comunitarios por el agua que los movimientos ciudadanos. No encontramos alguna comparación entre ambos.

Un rasgo notorio en la narrativa de los conflictos por el agua es que son anticapitalistas, o bien, son luchas contra el despojo. Esta visión resalta de los estudios que solo visualizan las luchas comunitarias, pero no caracterizan los otros conflictos, mucho menos organizados, más espontáneos, que se dan por el acceso y servicio en áreas urbanas. Si bien todo ocurre en una sociedad donde el capitalismo es la forma económica en que se realiza la reproducción social, habría que analizar en primer lugar que existe una distribución del agua en una unidad hidrológica (cuenca o acuífero) por el mismo efecto de las externalidades negativas: el acceso y disfrute particular del agua genera costos negativos a todos lo que utilizan ese recurso, sean empresas transnacionales o campesinos pobres. Este es el dilema social denominado la tragedia de los comunes, del cual existen numerosas críticas como la de Elinor Ostrom, pero que plantea la complejidad del manejo de los recursos hídricos.

El otro aspecto que aparece en esta literatura, es que se esencializa la acción colectiva comunitaria, reificando las costumbres (Sierra, 1997, pp. 132-133), las formas de poder y un supuesto igualitarismo al interior de las mismas. Lo que resaltan es su lucha contra el despojo capitalista. Parecería que la única forma de manejar el agua como bien común es la que surge desde las “comunidades”, y los

habitantes marginados. En todo caso hay que reconocer que el agua como activo asume muchas formas, las que cada sociedad le da: ambiental, social, público o privado. En las narrativas, el sujeto “capitalismo” avanza y se apropia de los recursos naturales. El agua como bien en la sociedad no es un “bien común” ni la “autogestión” es la forma natural de operar el agua. Tampoco el manejar el agua como “bien común” implica que se lucha por la emancipación del capitalismo.

Un ejemplo de esto es la lectura que se hace de los procesos comunitarios, como sucede con la compra-venta de terrenos en localidades como Tepoztlán, lo cual cuestiona las interpretaciones sustancialistas de los movimientos sociales surgidos ahí. La magnitud en que se realiza la venta de terrenos por los mismos comuneros no es problema para ellos mismos. Aunque la lectura que se hace es que tales transacciones responden a su empobrecimiento y a presiones externas. Las formas de organización comunitarias sí se contraponen a la hegemonía política del Estado mexicano, pero también buscan adaptarse, negociar con la sociedad mayor, al tiempo que transforman cotidianamente su identidad cultural, de la cual retoman y reconstituyen un pasado indígena no tan remoto y un presente comunitario de resistencia a proyectos gubernamentales y al capital en los que poco son tomados en cuenta (Vargas y López, 2017).

Muchos conflictos por el agua en Morelos no se pueden presentar solo como la confrontación entre capital y autonomía. Son varios los ejemplos: uno de ellos, es la forma en que se quitan el agua unos a otros, por el simple hecho de que son más y están mejor ubicados espacialmente respecto al recursos o la infraestructura. Es el caso de Xoxocotla, como localidad mayor, “despojó” a San José Vista Hermosa o ha mantenido diferendos con Santa Rosa 30 y otras localidades por el agua del Manantial Chihuahuita. Otros casos son el conflicto por el agua del arroyo Las Trancas, Huitzilac, y el de Tetela y Hueyapan en los Altos de Morelos. En este último es claro que la expansión de cultivos comerciales implicó la incorporación del riego con mangueras en la zona y, ante la ausencia gubernamental, han tomado más agua de la que les corresponde, y “despojado” a las localidades de aguas debajo de la cuenca del río Amatzinac, conflictuándose con los regantes y habitantes de Tlacotepec, Temoc, Zacualpan, Popotlán hasta Jantetelco, donde existían jagüeyes que se llenaban décadas atrás con agua del río Amatzinac (Bastian y Vargas, 2015; Valladares, 2003).

CONCLUSIONES

El deterioro hidrológico en todo el centro del país es irrefutable, como también lo es el hecho de que los conflictos socioambientales por el agua están cada vez más presentes en la opinión pública y los medios de comunicación. Los discursos ambientales, tanto de activistas como de académicos, están asumiendo una perspectiva crítica en su enunciación en la que los aspectos ético morales se hacen presentes con distintos niveles de consistencia. Desde quienes asumen explícitamente la necesidad de enmarcarlos en una situación alarmante, la cual solo se puede enfrentar desde la perspectiva de la acción colectiva comprometida con base en el reclutamiento de adeptos a un movimiento social amplio. Este enmarcamiento se asume como un recurso estratégico.

El agua es un recurso estratégico políticamente disputado. Diversos conflictos y luchas se producen en torno a su control y uso, principalmente en contextos con relaciones de poder altamente desiguales, que tienden a excluir a grupos menos favorecidos. La problemática global por el agua es compleja, en el sentido de que existen muchos bucles de retroalimentación sobre los sistemas hídricos que no pueden sopesarse más que de manera parcial. Uno de los problemas globales, cuestionable como todo producto de la ciencia, es el cambio climático, el cual redistribuirá el agua de tal manera que se crearán escenarios de incertidumbre.

Otro aspecto que parece central es el cambio institucional. Muchos países en el mundo han empezado a hacer modificaciones en sus modelos de gestión. Algunos, como México, están estancados o siguen una ruta propia, en la que la gestión pública del agua no ha encontrado aún el cause adecuado para detener el deterioro de los recursos hídricos. Existe una incipiente ciudadanía preocupada por la situación ambiental, cuya definición no excluye a los grupos de interés privado, que ha puesto en marcha diversas estrategias para asegurar el acceso al agua, al tiempo que intenta ganar influencia en la toma de decisiones políticas.

Los conflictos por el agua son, entonces, asuntos que requieren un enfoque interdisciplinario —o al menos, multidisciplinario— para su solución, ya que se debe contar con información tanto de la manera en que se comporta el recurso en disputa en su situación natural, como de la sociedad que entra en conflicto por él.

En las últimas décadas se ha constituido un área de investigación sobre los conflictos por agua —y ambientales en general— entre las disciplinas sociales que reclaman para sí este tipo de estudios en la medida en que conciben los conflictos como construcciones sociales, puesto que somos los seres humanos quienes damos significado y jugamos un papel activo en las condiciones de existencia de los recursos o de los bienes naturales, y establecemos reglas de control socioespacial por medio de normas de muy distintas clases. En la mayoría de los casos, la importancia del daño ambiental señalado por los científicos se disocia de su importancia en el plano de la conciencia pública y de los instrumentos gubernamentales para enfrentarlo. También, existen discrepancias de consideración al respecto en el llamado “mundo de los expertos”, sobre la magnitud, relevancia y jerarquía de los problemas ambientales y los conflictos asociados a estos.

Los conflictos pasan por un proceso de construcción social, en tanto que los grupos sociales los conciben como problemas para los cuales elaboran respuestas específicas. Si bien existen dificultades metodológicas para demostrar la amplitud y profundidad de los conflictos por el agua en Morelos, como en el resto del país, se debe cuestionar acerca de la relación agua sociedad, centrada en la problemática comunitaria en donde se han concentrado los estudios sobre extractivismo y mega-infraestructuras, y avanzar en el estudio desde esta perspectiva crítica hacia explicar por qué, a pesar del deterioro hidrológico, sobresalen los conflictos ubicados en la periferia conurbada.

Se pueden adelantar algunas hipótesis. Primero: hay situaciones en las que existe un gran deterioro de la calidad del agua o contaminación sin que se produzca una respuesta social por medio de una demanda o de la confrontación de intereses, a consecuencia de lo cual estos problemas quedan al final de la lista de atención de las entidades gubernamentales. Aquí hay un fenómeno que generalmente no se analiza, y que Hannigan describe de forma general como el proceso de construcción del deterioro del agua como problema público. Segundo: hay una estrecha relación entre las formas de gestión y abordaje de los conflictos, y los regímenes políticos.

La investigación sistemática de los conflictos por el agua debe tener un sentido práctico, encaminado a la producción de políticas públicas. El conflicto muestra, por un lado, la confrontación por las afectaciones reales o percibidas, de

acuerdo con los intereses de distintos grupos de la sociedad; por el otro, las estrategias de acceso, aseguramiento o acaparamiento que se ponen en marcha para evitar escenarios de mayor escasez futura. Ambas pasan por la interpretación de los involucrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarwal, A., De los Ángeles, M. S., Bhatia, R., Chéret, I., Dávila-Poblete, S., Falkenmark, M., González Villareal, F., Jonch-Clausen, T., Ait Kadi, M., Kindler, J., Rees, J., Roberts, P., Rogers, P., Solanes, M., y Wright, A. (2000). Manejo integrado de recursos hídricos. *TAC Background Papers*, 4.
- Arias Maldonado, M. (2009). *Sueño y mentira del ecologismo. Naturaleza, sociedad, democracia*. Siglo XXI.
- Arnold, C. A., Gosnell, H., Benson, M. H., y Craig, R. K. (2017). Cross-interdisciplinary insights into adaptive governance and resilience. *Ecology and Society*, 22(4), 14.
- Bastian, Á. I., y Vargas, S. (2015). Entre la ley y la costumbre. Sistemas normativos y gestión comunitaria del agua en Tetela del Volcán, Morelos. *EntreDiversidades*, 5, 45-73.
- Bazán, C. I. (2013). *Patrones espaciales de los conflictos por el agua en el estado de Morelos 2000-2010*. [Tesis de doctorado en Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México].
- Carreño, D. (2011). *Relaciones de sistemas de alcantarillado con cauces y barrancas en la ciudad de Cuernavaca, Morelos*. [Tesis para obtener el título de Ingeniero Civil, Universidad Nacional Autónoma de México].
- Cefai, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, 14, 43-66.
- Clement, F., Suhardiman, D., y Bharati, L. (2017). IWRM discourses, institutional Holy Grail and water justice in Nepal. *Water Alternatives*, 10(3), 870-887.
- Comisión Estatal del Agua. (2017). *Estadísticas del agua en el estado de Morelos, 2017*. Comisión Estatal del Agua Morelos; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; Comisión Nacional del Agua.

- Comisión Nacional del Agua. (2003). *Programa hidráulico regional 2002-2006. Región Balsas*. Comisión Nacional del Agua.
- Comisión Nacional del Agua. (2018). *Estadísticas del agua en México 2018*. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Comisión Nacional del Agua, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, y Gobierno del Estado de Morelos (2008). *Programa Hidrico Estatal de Morelos, Visión 2030*. Jiutepec, Morelos.
- Cosgrove, W. J., y Rijsberman, F. R. (2000). *Visión mundial del agua: que el agua sea asunto de todos*. Earthscan Publications Ltd.
- De Lucia, V. (2017, septiembre). Beyond anthropocentrism and ecocentrism: A biopolitical reading of environmental law. *Journal of Human Rights and the Environment*, 8(2), 181-202.
- Díaz Álvarez, C. J. (2014). Metabolismo urbano: herramienta para la sustentabilidad de las ciudades. *Interdisciplina*, 2(2), 51-70.
- García, E. (2004). *Medio ambiente y sociedad. La civilización industrial y los límites del planeta*. Alianza Editorial.
- Global Water Partnership. (2009). *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*. GWP-INBO.
- González, L., y Hurtado, S. (2006). Agua para el valle de México proveniente del río Amacuzac: algunas implicaciones de una propuesta de transferencia acuífera. En S. Vargas, D. Soares y N. B. Guzmán (Eds.), *La gestión del agua en la cuenca del río Amacuzac: diagnóstico, reflexiones y desafíos*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Hernández, C. (2016). *Construcción social de la contaminación del agua como problema público en la cuenca del río Apatlaco* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma del Estado de Morelos].
- Homer-Dixon, T. (1999). *Environment, scarcity and violence*. Princeton University Press.
- Jiménez, B. E., Mazari, M., Domínguez, R., y Cifuentes, E. (2004). El agua en el Valle de México. En B. Jiménez, y L. Marín, *El agua en México vista desde la Academia* (pp. 15-32). Academia Mexicana de Ciencias.
- Kloster, K. (2016). *Las luchas por el agua (1990-2010)*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Lezama, J. L. (2004). *La construcción social y política del medio ambiente*. El Colegio de México.
- Linton, J. (2014). Modern water and its discontents: A history of hydrosocial renewal. *WIREs Water*, 1, 111–120. doi: 10.1002/wat2.1009
- Linton, J., y Budds, J. (2014). The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, 57, 170–180.
- Luna, J. M. (2019). *La crisis hídrica en la región de la subcuenca del río Cuautla ante la urbanización y los proyectos de industrialización de Morelos en el contexto del cambio climático* [Tesis de doctorado en Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México].
- Martínez, A. J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria Editorial.
- Mollard, E., Vargas, S., y Wester, Ph. (2006). *Comprehensive assessment of water management in agriculture. Comparative study on river basin development and management, The Lerma-Chapala Basin, Mexico*. IWMI.
- Monroy, R. (2006, marzo-abril). El agua en Cuernavaca. La ruta de la insostenibilidad. *Revista Economía Informa*, 21(339), 46-57.
- Monroy, R. (2011, julio-diciembre). La agenda urbana en Morelos. El problema del mismo programa para condiciones diferenciales. *Quiévera*, 13(2), 259-279.
- Oliva Borja, F. (2018). *Nueva espacialidad y ecología política del agua en Morelos* [Tesis de maestría en Estudios territoriales, paisaje y patrimonio, Universidad Autónoma del Estado de Morelos].
- Parra, H. (2008). *Discusión del acuerdo de veda de agua superficial en la cuenca del río Balsas, a más de 40 años de su establecimiento* [Tesis de maestría en Ciencias del Agua, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua].
- Ramos, J., y Ortiz, G. (1969). Comparación de los diversos anteproyectos estudiados para abastecimiento de agua a la ciudad de México. *Ingeniería Hidráulica en México*, xxiii(1), 44-62.
- Risdell, N. M. (2011). *Construyendo la justicia ambiental: agravios y diversidad en el movimiento ambientalista en Morelos*. Instituto Nacional de Antropología e Historia.

- Romero, L., y Olvera, M. (2019). Control del agua bajo el modelo de gestión por cuencas hidrológicas en México. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 86(40), 125-158.
- Roth, D., Boelens, R., y Zwartveen, M. (2015). Property, legal pluralism, and water rights: The critical analysis of water governance and the politics of recognizing local rights. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(3), 456-475. <http://dx.doi.org/10.1080/07329113.2015.1111502>
- Rusca, M., y Di Baldassarre, G. (2019). Interdisciplinary critical geographies of water: Capturing the mutual shaping of society and hydrological flows. *Water*, 11(10), 1973. <https://doi.org/10.3390/w11101973>
- Schmidt, J. J. (2014). Historicising the hydrosocial cycle. *Water Alternatives*, 7(1), 220-234.
- Sierra, M. T. (1997). Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas. *Alteridades*, 7(14), 131-143.
- Swyngedouw, E. (2009). The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 14(2), 56-60.
- Sztompka, P. (1995). *Sociología del cambio social*. Alianza Editorial.
- Valladares, L. (2003). Cuando el agua se esfumó. Cambios y continuidades en los usos sociales del agua en Morelos: 1880-1940. *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, 30, 45-48.
- Vargas, S. (2018). Los conflictos y movimientos sociales por el agua en México, desde la perspectiva de la GIRH. *Aqua-LAC*, 10(1), 120-133.
- Vargas, S., y Bastian Duarte, I. (Coords.). (2015). *Agua y cultura en Morelos. Prácticas sociales de hombres y mujeres*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Vargas, S., y López Chávez, E. (2017). Lucha comunitaria y mercado de tierra en Tepoztlán, México. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 11, 41-57.
- Vargas, S., Mollard, E., y Güitrón, A. (Coords.). (2012). *Los conflictos por el agua en México: caracterización y prospectiva*. Conamexphi; Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

- Vargas, S., Soares, D., y Guzmán N. B. (Eds.). (2006). *La gestión del agua en la cuenca del río Amacuzac: diagnóstico, reflexiones y desafíos. Jiutepec, Morelos*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- World Resources Institute. (2019). *Aqueduct water risk Atlas*. World Resources Institute. <https://wri.org/applications/aqueduct/water-risk-atlas/>

TERCERA SECCIÓN
ECONOMÍA, TERRITORIO Y SOCIEDAD

Intangibles y amenidades de la economía urbana de Morelos

Marcos Valdivia López

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se realiza un diagnóstico de la economía urbana del estado de Morelos durante las últimas dos décadas con la finalidad de identificar los retos y oportunidades que tienen las zonas metropolitanas (ZM) de Cuautla, y especialmente Cuernavaca, en el futuro inmediato. Estas ZM son el motor de la actividad económica del estado de Morelos, pero están regionalmente condicionadas por la dinámica de crecimiento de la región Centro del país. Se analizará este último aspecto considerando el marco regional de las ZM que conforman la megaciudad (región) del centro del país (MCRC) y cuyo nodo (o ciudad central) es la Zona Metropolitana del Valle de México en conexión con las zonas metropolitanas de Pachuca, Toluca, Puebla, Tlaxcala-Apizaco, Cuernavaca y Cuautla. La dinámica de crecimiento de la megaciudad región Centro del país es un factor clave para entender las oportunidades de competitividad de la economía urbana de Morelos, por lo que en el capítulo se pone énfasis en las oportunidades de crecimiento de las ZM de Cuautla y Cuernavaca a través de la interacción de estas metrópolis con el resto de las zonas metropolitanas que conforman la MCRC.

El mensaje central de este capítulo es que el estado de Morelos tiene una gran oportunidad de crecimiento si las actividades de servicios avanzados cobran mayor relevancia en sus ZM, especialmente en Cuernavaca, ya que estas podrían generar vinculaciones con aquellos sectores que han mostrado dinamismo en los últimos años, en particular con la manufactura de mediana-alta tecnología y el sector turístico. Estas vinculaciones pueden tener un impacto positivo en el

empleo e ingreso regional. El éxito de esto dependerá de cómo las ZM de Morelos logran incorporar en su perfil competitivo una mayor producción de intangibles y amenidades (urbanas), dentro de un contexto de interacción intermetropolitana de la MCRC.

Al capítulo le restan tres secciones. En la sección 1 se presenta un panorama de la dinámica de crecimiento del estado de Morelos y las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Morelos a partir de la información de los últimos censos económicos. En la sección 2, se analiza la dinámica de empleo de la ciudad de Cuernavaca con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) durante el periodo 2005-2018, y mostramos los multiplicadores de empleo en los sectores comerciables frente a los no comerciables; y manufactureros ante los no manufactureros que tienen la ciudad y sus contrapartes regionales. En la sección 3, se discuten las potencialidades de las ZM de Morelos a partir de la manufactura de mediana-alta tecnología y las actividades creativas. El capítulo concluye con una sección de reflexiones finales.

PANORAMA DEL ESTADO DE MORELOS Y SUS METRÓPOLIS

El desempeño económico del estado de Morelos no ha sido satisfactorio durante los últimos quince años. La tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) del producto interno bruto (PIB) del estado entre 2007 y 2018 fue 1.5%, que es una cifra inferior a la registrada durante el mismo periodo en el conjunto de estados que conforman la región Centro (2.5%) y en la economía nacional (2.9%). En particular, Morelos sufrió un pobre desempeño entre 2007 y 2012 con una TCPA de 0.7%, y después experimentó una relativa mejoría de 2.3% entre 2012 y 2018. Previamente a la pandemia, el PIB del estado decreció en 2019 a -0.6%, también por debajo del dato nacional (-0.1%). La pandemia provocada por la COVID-19 también tuvo un impacto importante en la economía del estado. De acuerdo con el Indicador Trimestral de la Actividad Económica (ITAE) del INEGI del 4.º trimestre del 2020, Morelos había retrocedido -7% respecto al mismo trimestre del año anterior, colocando a la entidad en una de las mayores caídas de los estados que conforman la región Centro, solo por arriba de la CDMX (-9%) y Tlaxcala

(-7.3); el PIB nacional en el 4º trimestre retrocedió en -8.5% respecto al mismo trimestre del año anterior.

De continuar las anteriores tendencias sin cambios notorios en la estructura económica del estado, modelos de prospección sugieren que el estado continuaría durante los próximos veinte años, con un desempeño pobre, y por debajo del esperado en la RC y en el país (Valdivia et al., 2021). Por supuesto, estos escenarios pueden variar de cambiarse esta tendencia; este capítulo da indicios sobre cuáles elementos podrían coadyuvar a ello.

La economía del estado de Morelos depende fuertemente del comportamiento de las ZM de Cuautla y Morelos. De acuerdo con los censos económicos, ambas zonas metropolitanas concentran alrededor de 90% del valor agregado de la entidad. La TCPA del VACB de la ZM de Cuernavaca durante el periodo 2003-2018 fue de tan solo 1%, también por debajo del ya por sí pobre desempeño de 1.2% del conjunto de las ZM que conforman la MCRC durante el mismo periodo (véase cuadro 1).

Sin embargo, la ZM de Cuernavaca después de haber presenciado TCPA negativas durante el periodo 2003-2013, experimentó un repunte importante de

Cuadro 1
Tasas de crecimiento promedio anual del Valor Agregado Censal Bruto (VACB)

	2003-2018	2003-2008	2008-2013	2013-2018
Cuautla	5.5	-0.4	7.5	9.8
Cuernavaca	0.9	-4.5	-1.3	8.9
Pachuca	1.3	-5.6	-1.1	11.4
Puebla-Tlaxcala	1.3	0.0	0.0	3.8
Tlaxcala-Apizaco	1.2	1.5	-5.6	8.2
Toluca	3.1	3.7	-4.6	10.9
Tula	-0.1	-4.3	2.4	1.8
Valle de México	1.0	-0.4	-0.8	4.4
Total megaregión región centro	1.2	-0.3	-0.9	4.8
Total ZM	2.1	0.8	-0.9	6.7

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos del INEGI. Base 2013=100.

8.9% durante el periodo 2013-2018: más del doble del registrado en el conjunto de zonas metropolitanas de la MCRC (4.8%). El caso de la ZM de Cuautla es un poco diferente ya que la TCPA del VACB durante el periodo 2003-2018 fue de 5.5%, no solo casi cinco veces superior al del conjunto de ZM, sino más del doble del registrado en ese mismo conjunto. Y también esta ZM desplegó un importante crecimiento de casi 10% durante el último periodo censal de 2013-2018. Esto nos indica que la ZM de Cuautla ha estado experimentando un crecimiento importante desde años atrás, lo cual, como veremos más adelante, tiene que ver con un cambio en su orientación económica.

Las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Cuautla concentran 90% del VACB del estado de Morelos, sin embargo, solo significa 2.6% de la MCRC. De las ocho ZM que conforman la MCRC, Cuernavaca es la cuarta ZM con mayor participación en 2018 (2%), por arriba de Pachuca (0.8%), Tlaxcala-Apizaco (0.8%) y Cuautla (0.6%). En términos de crecimiento del Valor Agregado (véase cuadro 1), destaca la ZM de Cuautla como la de mayor dinamismo de la MCRC al exhibir una TCPA de 5.5% durante el periodo 2003-2018; no obstante, la ZM de Cuernavaca se encuentra por debajo del promedio anual de crecimiento de la MCRC (1.2%) con un 0.9%, solo superando a Tula (-0.1%). El débil crecimiento de la ZM de Cuernavaca se debe a su pobre desempeño durante el periodo 2003-2014 (-2.9%). Pese a todo, durante el periodo 2014-2018, se observa un importante repunte de su TCPA alcanzando 8.9% que no solo es superior a la exhibida en el conjunto de la MCRC (4.8%), sino al conjunto de las zonas metropolitanas del país (6.7%) para el mismo periodo.

Es común escuchar que la actividad económica del estado de Morelos, y sus principales ciudades, descansa en los sectores de servicios y comercio. Esto no es del todo preciso cuando se comparan las participaciones de los grandes sectores en Cuautla y Cuernavaca con el resto de las ZM de la MCRC. De acuerdo con el cuadro 2, el VACB de Cuernavaca sigue dependiendo de manera importante del sector manufacturero con cerca del 50% (2013), muy por arriba del 25% de la MCRC —la baja participación de la MCRC se debe a que únicamente 16% del VACB del Valle de México proviene de la manufactura—. Esto no soslaya que durante el periodo 2003-2013, la participación del sector manufacturero en Cuernavaca haya pasado de 66% en 2003 a 52% en 2013 y, consecuentemente, aumentado

el peso de los sectores de comercio y servicios —este último incrementándose de 15% en 2003 a 21% en 2013—. Por lo que respecta a Cuautla, la pérdida de participación del sector manufacturero sí podría caracterizarse como parte de un proceso importante de “desindustrialización”, ya que la participación de este sector se ha visto fuertemente reducido al caer de un 41% en 2003 a un 15% en 2013.

En general, la mayor contribución en términos del VACB de las zonas metropolitanas de Morelos, en particular de Cuernavaca, proviene del sector manufacturero (4%), cifra equivalente en términos de la contribución de Morelos al PIB nacional. Es decir, el sector manufacturero sigue siendo un elemento importante a considerar sobre todo en la ZM de Cuernavaca. Esto por supuesto no implica que el estado, en particular sus principales ZM, no tengan como uno de sus fundamentos centrales de crecimiento y competitividad el sector servicios.

Cuadro 2
Estructura del VACB de la MCRC

	1998			2013		
	Manufactura	Comercio	Servicios	Manufactura	Comercio	Servicios
Valle de México	69	88	97	53	78	96
Puebla-Tlaxcala	12	5	2	20	8	2
Toluca	11	3	1	16	6	1
Cuernavaca	4	2	1	4	3	1
Tlaxcala-Apizaco	2	1	0	2	1	0
Cuautla	0	1	0	0	2	0
Pachuca	0	1	0	1	1	0
Tula	2	0	0	4	1	0
MCRC	100	100	100	100	100	100
Valle de México	25	23	52	16	15	69
Puebla-Tlaxcala	66	21	13	67	19	15
Toluca	76	16	7	71	17	12
Cuernavaca	66	19	15	52	27	21
Tlaxcala-Apizaco	76	16	8	64	22	15
Cuautla	41	39	21	15	53	33
Pachuca	29	47	24	44	28	28
Tula	86	8	6	85	10	5
MCRC	32	22	46	24	16	59

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos del INEGI. Base 2013=100.

EMPLEO Y MULTIPLICADORES EN CUERNAVACA Y EL RESTO DE CIUDADES DE LA MCRC

Al considerar la dinámica de empleo de Cuernavaca se observan otros elementos respecto a los encontrados a partir del comportamiento del *VACB*. En el cuadro 3 se despliega la información del empleo manufacturero y no manufacturero de Cuernavaca durante 2005 y 2019 de acuerdo con la *ENOE*.¹ La participación del empleo manufacturero respecto al total es de 12%, no solo por debajo del dato nacional (19%), sino también de las del Valle de México (14%), Puebla (19%), Tlaxcala (28%) y Toluca (26%), estas dos últimas, por cierto, muy arriba del dato nacional. La *TCPA* del empleo manufacturero y no manufacturero de Cuernavaca es de 0.8% y 1.4%, también por debajo de las *TCPA* de las ciudades del país que fueron de 1.9% y 2.2% respectivamente. La *TCPA* del empleo de la manufactura de Cuernavaca es superior a la observada en Valle de México (0.08%) y Puebla (0.54%), pero inferior a sus contrapartes regionales. Por su parte, la *TCPA* de la no manufactura (1.4%) fue la más baja de la *MCRC*.

El gráfico 1 despliega las series de la *TCA* del empleo manufacturero en Cuernavaca, el promedio del resto de las *MCRC* y el agregado de las ciudades del país. Las series indican que la *TCA* de la manufactura en Cuernavaca no solo es la más volátil, sino que se aleja de manera importante del comportamiento promedio de sus contrapartes y de todas las ciudades, siendo incluso anticíclico respecto a ellas.

El gráfico 2 muestra las mismas series, pero ahora para el empleo no manufacturero. La serie de Cuernavaca es menos volátil que la observada en el caso del empleo manufacturero, pero difiere de las otras series porque entre 2008 y 2014 hubo una caída persistente de la *TCA* del empleo en esta ciudad, así como una tasa negativa en 2016, lo cual es coincidente con la dinámica del *VACB* durante el mismo periodo (véase cuadro 1). Por lo observado en el gráfico, no hay sincronización de la dinámica del empleo no manufacturero de Cuernavaca respecto a sus contrapartes de la *MCRC*.

¹ La información de la *ENOE* no permite tener resultados representativos para la ciudad de Cuautla.

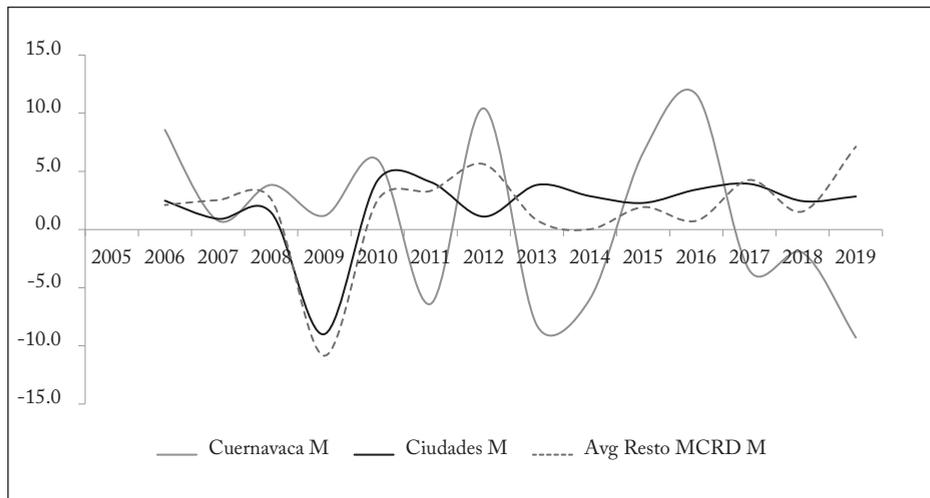
Cuadro 3
Participaciones y TCPA en diferentes segmentos de empleo en la MCRC

	Participaciones (porcentaje)			
	2019	2018	2018	2018
	Manufactura	Tec	Comerciable	Creativo
Cuernavaca	12	4	24	12
Valle de México	14	2	31	17
Pachuca	10	1	21	14
Puebla	19	6	30	14
Tlaxcala	28	4	26	12
Toluca	26	8	29	12
MCRC	15	3	30	16
MCRC sin CDMX	20	5	28	13
Todas las ciudades	19	4	29	14

	TCPA (porcentaje)			
	2005-2019	2005-2018	2005-2018	2005-2019
	Manufactura	Tec	Comerciable	Creativo
Cuernavaca	0.75	5.86	1.59	1.40
Valle de México	0.08	-0.31	2.65	2.88
Pachuca	2.03	2.01	1.51	2.56
Puebla	0.54	4.52	2.15	2.22
Tlaxcala	2.27	7.07	1.99	5.41
Toluca	2.63	4.51	3.33	3.29
MCRC	0.45	1.31	2.58	2.85
MCRC sin CDMX	1.53	4.86	2.29	2.70
Todas las ciudades	1.87	2.12	2.75	2.91

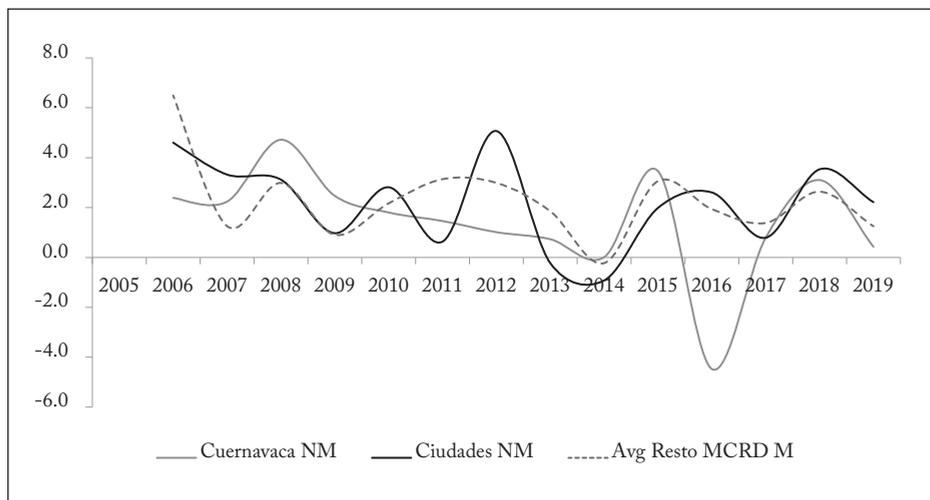
Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Ocupación y Empleo del INEGI.

Gráfico 1
Tasa de crecimiento del empleo manufacturero



Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Ocupación y Empleo del INEGI.

Gráfico 2
Tasa de crecimiento del empleo no manufacturero



Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Ocupación y Empleo del INEGI.

El cuadro 3 despliega información sobre el empleo manufacturero, tecnológico, comerciable² y creativo en cada una de las ciudades que conforman la MCRC; se han añadido además los agregados de la MCRC, la MCRC sin incluir el Valle de México y el de todas las ciudades del país. En el panel izquierdo de la tabla se despliegan las participaciones de la variable para el último año disponible en cada una de las ciudades o regiones analizadas, y en el panel derecho las T CPA para los periodos y variables respectivas. Por otra parte, en el cuadro 4 se presentan los multiplicadores del crecimiento de cada una de las variables sobre el crecimiento del empleo no manufacturero o no comercial, según sea el caso; para los cálculos de estos indicadores se han seguido los criterios delineados por Van Dijk (2019). En ambos cuadros se han coloreado en gris oscuro aquellos datos que se encuentran por debajo del comportamiento de todas las ciudades del país, mientras que en gris claro se resaltan aquellos que se encuentran por arriba.

Un primer dato a resaltar del cuadro 3 es que las ciudades de Cuernavaca y Pachuca son las únicas que se encuentran por debajo del comportamiento de todas las ciudades. Lo cual habla en primera instancia de la debilidad que exhiben estas ciudades durante el periodo analizado —salvo en el caso del sector tecnológico de Cuernavaca, como discutiremos más adelante—. Por su parte el Valle de México sobresale en el componente de empleo comerciable y creativo, y Tlaxcala-Toluca en el componente manufacturero principalmente.

Si se considera el peso que tiene el empleo manufacturero, se observa claramente que la MCRC tiene dos ciudades con fuerte empleo manufacturero (Tlaxcala y Toluca) y el resto con débil presencia, a excepción de Puebla que se comporta de manera semejante a nivel nacional. Al considerar la variable comerciable (que incluye actividades terciarias de “exportación”), el Valle de México sobresale

² Por sectores No comerciables entendemos todos aquellos que producen bienes solo para el consumo local y no están sujetos a exportación (p. ej. actividades de servicios como peluquerías, gimnasios, restaurantes, etc.), mientras que los Comerciables son aquellos que producen bienes que no solo satisfacen la demanda local (p. ej.: diversos tipos de actividad manufacturera, servicios avanzados, etc.). Para definir qué sectores son Comerciables y No comerciables, seguimos los lineamientos de Jensen y Kletzsner (2006), que sugieren el cálculo del índice Herfindahl de concentración geográfica a nivel de cuatro dígitos sectoriales y la consideración de un punto de corte.

como protagonista, de manera clara. Es fundamental diferenciar el comportamiento de MCRC y MCRC sin el Valle de México dada la fuerte presencia que tiene en la región. Si no incluimos al Valle de México, la MCRC despliega un comportamiento semejante al empleo manufacturero registrado en el conjunto de ciudades del país (20%), pero al incluir el Valle de México, la MCRC tiene un perfil más “desindustrializado” (15%). Interesante es observar el cambio de participación del empleo manufacturero al comerciable en Valle de México, Cuernavaca, Puebla y Pachuca ya que se incrementa en 17, 12, 11 y 11 puntos porcentuales respectivamente. Lo que nos indica que estas ciudades despliegan un componente productivo de mayor “intangibilidad” en su empleo comerciable, siendo particularmente relevante en los casos de Valle de México y Puebla, ya sea porque este componente es mucho mayor (Valle de México) o se añade a una base de empleo manufacturero significativo (como es el caso de Puebla). Cuernavaca es semejante al del Valle de México, ya que exhibe un fuerte incremento en participación de bienes comerciables (24%), pero sigue siendo insuficiente dado que su base de empleo manufacturero (tradicional) es bajo (12%). En lo que respecta al empleo creativo, el Valle de México es notablemente el que tiene una importante concentración en este sector con un 17% de su población ocupada en este segmento, mientras que el resto de las ciudades o tienen un comportamiento promedio o se encuentran por debajo del dato nacional, en esta última condición se encuentran Cuernavaca y Tlaxcala y Toluca.

El cuadro 4 muestra una estimación de cuánto se incrementa el empleo no manufacturero y no comerciable ante el incremento de una unidad de empleo manufacturero, comerciable y creativo durante el periodo de análisis; estos indicadores son aproximaciones de multiplicadores locales de empleo a nivel ciudad (Moretti, 2010; Van Dijk, 2017). El primer dato a resaltar son los bajos multiplicadores que exhibe Cuernavaca, ya que no solo están por debajo del comportamiento nacional, sino incluso de la MCRC sin Valle de México; en particular, el multiplicador de manufactura (0.07) es tres veces menor al registrado en todas las ciudades de México (0.21). Esto nos habla del nulo impacto que ha tenido la creación de empleo manufacturero en Cuernavaca sobre nuevos empleos no manufactureros. La situación no es muy diferente con los multiplicadores estimados para el empleo comerciable y creativo, si bien no son tan bajos como los

Cuadro 4
Aproximación a los multiplicadores de empleo local

	2005-2019	2005-2018	2005-2018	2005-2019
	Manufactura	Tec	Comerciable	Creativo
Cuernavaca	0.07	0.12	0.37	0.18
Valle de México	0.15	-0.01	1.02	0.62
Pachuca	0.11	0.01	0.20	0.24
Puebla	0.07	0.14	0.55	0.26
Tlaxcala	0.30	0.11	0.27	0.34
Toluca	0.39	0.19	0.65	0.27
MCRC	0.05	0.03	0.85	0.51
MCRC sin CDMX	0.19	0.13	0.47	0.27
Todas las ciudades*	0.21	0.08	0.61	0.33

* Estadísticamente significativo en modelo OLS en todas las ciudades.

Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Ocupación y Empleo del INEGI.

exhibidos en el sector manufacturero, estos siguen siendo aproximadamente dos veces inferiores a los registrados a nivel nacional.

La creación de un empleo comerciable en Cuernavaca durante el periodo 2005-2018, incrementó en 0.37 los empleos no comerciables en la ciudad, si bien es inferior al estimado para la MCRC sin Valle de México (0.47), es superior al exhibido en Tlaxcala (0.27%) y Pachuca (0.20). Por su parte, el multiplicador estimado para el empleo creativo de Cuernavaca (0.18) es el más débil de todas las ciudades que conforman la MCRC. En particular es interesante contrastar estos resultados con los exhibidos con Pachuca, ya que esta ciudad tiene una participación del empleo manufacturero similar a la de Cuernavaca; ambas tienen su potencial multiplicador en el sector comerciable (que incluye servicios), a diferencia de Tlaxcala, Toluca, y en menor medida, Puebla, que dependen fuertemente de la manufactura. Cuernavaca despliega un mejor desempeño en el sector comerciable que Pachuca no solo en su TCPA, sino también en su efecto multiplicador; sin embargo, Pachuca ha podido crecer más en el empleo creativo (2.56) que Cuernavaca (1.4) lo que le reditúa en un mejor multiplicador en el segmento Creativo (0.24 contra 0.18 en Cuernavaca).

La información de los cuadros 3 y 4 muestran el importante papel que tiene el Valle de México en el sector comerciable y creativo. Nótese que estos mul-

tiplicadores están muy por arriba del dato nacional, y en particular, el comerciable está ligeramente por arriba de 1; es decir, la creación de un nuevo empleo en el sector comerciable tiene la capacidad de generar al menos un nuevo empleo en el sector no comerciable. Esta fortaleza del Valle de México sin lugar a dudas influye, por su importante peso, en el papel competitivo de la MCRC frente al resto de las regiones (nacionales e internacionales). En este sentido, la MCRC en su conjunto es un notable exportador de bienes comerciables —véase su multiplicador (0.85)—, por lo que, además del Valle de México, es importante poner atención a la contribución que tiene el resto de las ciudades en este perfil competitivo regional. Un canal importante de esa contribución es el sector manufacturero y en el destacan las ciudades de Tlaxcala, Toluca y, en menor medida, Puebla; otra gran contribución viene de la producción de servicios y bienes intangibles (comerciables), que es comandada por el Valle de México. Sin embargo, debe destacarse también la sobresaliente TCPA de los bienes comerciables en Toluca (3.3%), así como la participación que tiene en Puebla (30%), lo que coadyuva a generar multiplicadores locales importantes —sobre todo en Toluca, con un 0.65—. De la ciudades no manufactureras (en empleo), creemos conveniente destacar la contribución actual (y potencial) de Cuernavaca, sin lugar a dudas, la contribución central está dada por el sector comerciable, pero en el que muestra claros rezagos tanto en el sector manufacturero como en el creativo, siendo este último donde se esperaría mayor dinamismo. En la próxima sección analizaremos en detalle esta posibilidad de competitividad de Cuernavaca, destacando su nicho de oportunidad tanto en actividades manufactureras tecnológicas como en empleo creativo.

POTENCIALIDADES DE LAS CIUDADES DE MORELOS

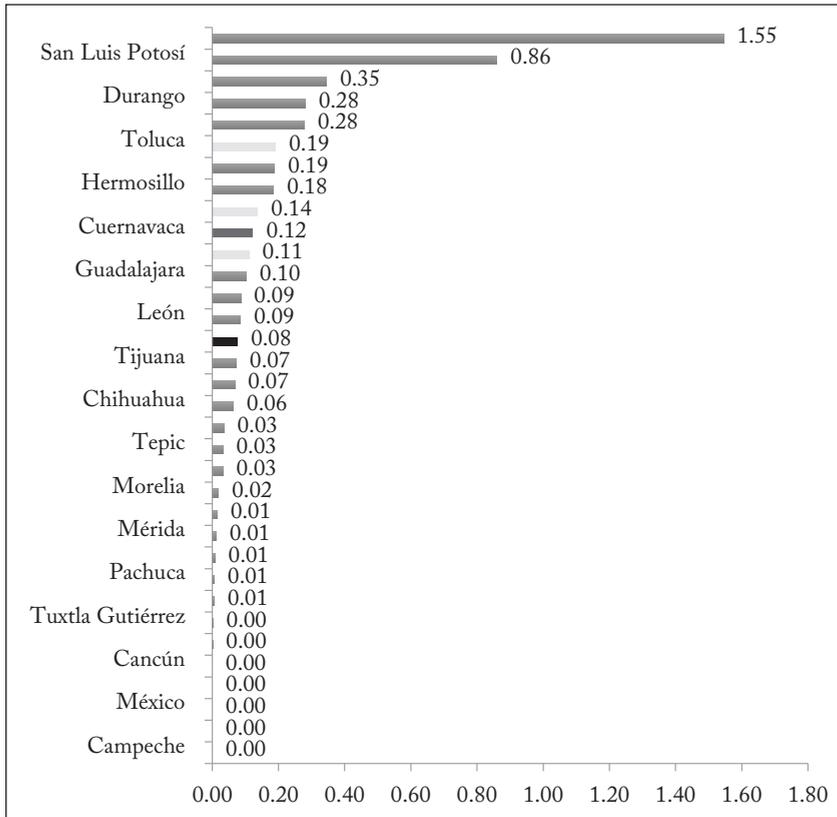
Si bien Cuernavaca muestra un rezago en el empleo manufacturero (agregado), comerciable y creativo, así como en sus efectos multiplicadores, esto no es cierto en el caso del empleo manufacturero clasificado como tecnológico. De acuerdo con el cuadro 3, Cuernavaca junto con Puebla, Tlaxcala y Toluca destacan por su empleo tecnológico. Esto es particularmente relevante para Cuernavaca cuya base de empleo manufacturero es de las más bajas en la MCRC. No es que Cuernavaca haya

entrado a un proceso acelerado de “desindustrialización”, sino que ha transitado de manera paulatina de un empleo manufacturero tradicional a uno de mediana y alta tecnología. A diferencia de lo ocurrido en los otros segmentos de empleo, el rubro tecnológico ha tenido una T CPA de casi 6% en Cuernavaca, casi tres veces superior al observado en todas las ciudades del país; en general, todas las ciudades de la MCRC con excepción de Valle de México y Pachuca destacan en este indicador. En particular, llama la atención del cuadro 4, el multiplicador del empleo tecnológico de 0.12 en Cuernavaca (equivalente al de la MCRC sin Valle de México) que está por arriba del dato nacional (0.08). Además, Cuernavaca junto con Puebla son las únicas ciudades de la MCRC que tienen un multiplicador manufacturero por debajo del nacional, pero por arriba cuando se considera el tecnológico. Es necesario, sin embargo, señalar que el multiplicador del empleo tecnológico es pequeño —así como el de todas las ciudades— y que solo ciudades como San Luis Potosí y Saltillo destacan por tener multiplicadores relevantes cercanos a 1 (véase gráfico 3). Pero los indicadores tecnológicos de la MCRC nos hablan del potencial que tiene la MCRC en ese rubro, y en particular Cuernavaca al no ser un centro de manufactura (tradicional) como el resto de ciudades de la región.

Con la finalidad de detallar la posición de la ZM de Cuernavaca a nivel nacional en relación a su potencial en empleo de mediana-alta tecnología, el gráfico 3 muestra los multiplicadores del crecimiento del empleo manufacturero de mediana-alta tecnología sobre el crecimiento del empleo no manufacturero durante el periodo 2005-2018 en las ciudades del país. Lo interesante del gráfico es mostrar que el potencial del multiplicador del empleo tecnológico no es exclusivo de las ciudades asociadas al Bajío, sino que aquellas circunscritas en la MCRC se encuentran en una posición relativamente competitiva, al menos por arriba del promedio nacional.

Ahora, en el cuadro 5 se despliega el coeficiente de especialización de las ZM que integran la MCRC en las actividades que tienen un componente tecnológico e intangible sustancial, y para ello hemos seleccionado cinco segmentos de las actividades creativas que consisten en Arte, Servicios (creativos), Software, Investigación y Desarrollo, y Entretenimiento, así como la manufactura de mediana y alta tecnología. Para el cálculo del coeficiente hemos utilizado dos criterios: el número de unidades económicas de acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional

Gráfico 3
Multiplicadores de empleo tecnológico en las ciudades de México, 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas de Ocupación y Empleo del INEGI.

de Unidades Económicas (DENUE) para el año 2019 y el Valor Agregado Censal Bruto reportado por los Censos Económicos 2018. A diferencia de la información de la ENOE, las fuentes utilizadas nos permiten además tener una estimación para la ZM de Cuautla.

Un primer dato a resaltar del cuadro 5 es que se confirma la importancia de la Zona Metropolitana de Cuernavaca en la manufactura con contenido tecnológico, en particular, esta ZM está especializada en manufactura de alta y mediana tecnología si se considera el VACB. Incluso si se considera el número de unidades

Cuadro 5
Coefficientes de especialización

Zona Metropolitana	Arte	Servicio	Software	ID	Entretención	Alta Tec	Mediana Tec	Segmento Creativo	Total Especialización
Valle de México	1.1	1.2	1.3	1.1	1.1	0.7	0.8	1.1	5
Pachuca	1	1.2	0.7	0.9	0.9	1.1	0.4	1	3
Tula	1	0.7	0.3	0.1	0.9	0	0.4	0.8	0
Toluca	1.2	0.6	0.4	0.6	1.1	0.4	0.6	0.9	2
Cuernavaca	0.9	0.9	0.4	0.6	1.2	0.7	0.7	1	1
Cuautla	1.0	0.6	0	0.3	1.2	0	0.2	0.9	2
Puebla-Tlaxcala	0.5	0.2	0.1	0.2	0.4	0.3	0.6	0.3	0
VACB 2018									
Valle de México	1.1	1.9	1.6	1.5	1.2	0.1	0.6	1.6	5
Pachuca	2.3	0.7	0.0	1.7	1.5	0.0	0.0	1.1	3
Tula	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	0.1	0
Toluca	0.5	0.1	0.4	0.3	0.5	0.0	0.2	0.3	0
Cuernavaca	1.1	0.2	0.0	0.1	1.2	5.6	11.2	0.5	4
Cuautla	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.1	0
Puebla-Tlaxcala	1.1	0.4	0.6	1.1	0.7	0.0	0.5	0.7	2
Tlaxcala-Apizaco	0.2	0.2	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1	0

Fuente: Elaboración propia con base en el Directorio Estadístico Nacional de las Unidades Económicas 2019 del INEGI y los Censos Económicos 2019 del INEGI.

económicas, los coeficientes de Cuernavaca también son superiores al resto de las ZM de la MCRC, salvo para el caso del Valle de México, aunque no están por arriba de uno.

Por lo que respecta a las actividades creativas, y si se considera a las unidades económicas, todas las ZM de la MCRC exhiben fortalezas en el conjunto del sector creativo —salvo Puebla-Tlaxcala, particularmente las ZM del Valle de México,

Pachuca y Cuernavaca, cuyos coeficientes alcanzan la unidad. Si se considera el *VACB*, únicamente el Valle de México y Pachuca despliegan especialización. Si analizamos el comportamiento de cada uno de los segmentos creativos en ambos indicadores (unidades económicas y *VACB*), se puede inferir que la *ZM* de Cuernavaca tiene especialización en los segmentos creativos del Arte y Entretenimiento y rezagos en el resto de los segmentos creativos, especialmente en software y servicios creativos.

Es fundamental destacar del cuadro 5 el caso de la *ZM* de Cuautla, ya que revela especialización en los segmentos de Arte y Entretenimiento si se considera el indicador de unidades económicas. Dada la fuerte pérdida que ha tenido el sector manufacturero en esta *ZM* y el gran crecimiento del *VACB* en esta *ZM* (véase el cuadro 1), vale la pena destacar la especialización que han tenido los segmentos creativos de Arte y Entretenimiento en Cuautla, ya que pueden ser elementos de contribución relevante que expliquen el giro de especialización que ha tenido esta *ZM* en las últimas dos décadas.

CONCLUSIONES

En este capítulo se han mostrado luces y sombras del desempeño y potencial económico de las zonas metropolitanas de Morelos. Por una parte se ha evidenciado que la dinámica económica de la entidad ha sido muy pobre, e incluso inferior al ya de por sí mediocre desempeño de la región Centro del país durante las últimas décadas; particularmente, la *ZM* de Cuernavaca sufrió entre 2003 y 2014 un importante rezago en el crecimiento económico y generación de empleo que impactó negativamente en el resto del estado. De continuar esta tendencia es muy probable que la *ZM* de Cuernavaca y el estado de Morelos continúen rezagados respecto a sus contrapartes regionales.

Con todo, hay elementos que plantean la posibilidad de un escenario más optimista para el estado de Morelos y en particular sus zonas metropolitanas. Por una parte, los últimos censos económicos (2018) revelan un importante repunte de la *ZM* de Cuernavaca en términos de su *VACB*. De igual manera, ya desde hace algunos años la *ZM* de Cuautla ha vivido un cambio en su vocación productiva

orientándose hacia actividades más terciarias, situación que ha venido asociada con un mayor ritmo de crecimiento. Asimismo, información reciente revela que las actividades manufactureras no han dejado de ser relevantes para la ZM de Cuernavaca, lo que ha sucedido es que esta región ha transitado hacia una manufacturera más intensiva en mediana y alta tecnología (por ejemplo: la industria química), y en la que la ZM destaca no solo respecto al Centro del país, sino también respecto a otras regiones del Bajío, Norte y Centro-Occidente.

Sin lugar a dudas el estado de Morelos y en particular sus ZM se han terciarizado de manera importante, pero la estructura de terciarización hoy en día todavía no es la más adecuada para sacar provecho de las ventajas que tiene la región en actividades tecnológicas y, por supuesto, turísticas. Y es aquí donde actividades creativas e intensivas en conocimiento debería estar más presentes. Las ZM de Morelos en las últimas décadas se han visto fortalecidas en segmentos creativos del Arte y el Entretenimiento, los cuales pueden ser suficientes para generar vínculos con el sector turístico pero no para detonar sinergias con el sector manufacturero. Para estas últimas son requeridas actividades en servicios creativos (publicidad, diseño, etc.) y otras ligadas con tecnologías de la información. La ZM de Cuernavaca tiene un importante déficit en estos rubros, lo cual puede convertirse en un lastre para el crecimiento económico de la región. Aun así, las ZM de Cuernavaca y Cuautla tienen un gran oportunidad para resarcir este déficit dado que forman parte de la MCRC. Es por ello que en este trabajo sugerimos que el componente Amenidad podría convertirse en un factor clave para sacar provecho del *pool* (y reserva) de trabajadores calificados en servicios creativos y TIC, que existen en particular en la ZM del Valle de México.

Diversas voces han discutido lo paradójico de que la economía del Morelos metropolitano no haya dado pasos decididos hacia una economía con más relevancia en los servicios avanzados e intensivos en conocimiento. Y es paradójico porque Morelos tiene una dotación satisfactoria de capital humano,³ especialización en servicios educativos y presencia en investigación y desarrollo.⁴ Hemos

³ El nivel de escolaridad promedio en Morelos para la población de más de 15 años está por arriba de la media nacional, según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

⁴ En Morelos existe un amplio número de centros de investigación, encabezados, principalmente, por la UAEM y la UNAM. Morelos también destaca entre los primeros

dado argumentos en este capítulo del porqué estos últimos no han sido suficientes ya sea para incrementar el empleo comerciable con impacto sobre el no comerciable o para generar vínculos con el sector manufacturero de mediana-alta tecnología de la región. Nuestro argumento es que se requiere intensificar la creación de empleos en servicios creativos y tecnologías de la información, y en los que el componente de amenidad de la región puede jugar un papel importante para lograrlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Encuesta Intercensal, 2015*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s/f). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Jensen, J. B., y Kletzer, L. G. (2006). Tradable services: Understanding the scope and impact of services offshoring. En S. M. Collins y L. Brainard (Eds.), *Brookings Trade Forum: Offshoring White-Collar Work*. Brookings Institution Press.
- Moretti. E. (2010, mayo). Local multipliers. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 100, 1-7.
- Valdivia, M., Salas, C., Mendoza, M., y Quintana, L. (2021). Post-COVID-19 economic growth scenarios for Mexico City. *International Journal of Economic Policy in Emerging Economies*, 15(1).
- Van Dijk, J. (2017). Local employment multipliers in U.S. Cities. *Journal of Economic Geography*, 17, 465-487.

estados del país por el número de personas que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores.

Políticas públicas para el desarrollo territorial de Morelos. Atención a las desigualdades sociales en regiones y municipios

Javier Delgadillo Macías

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM

Carlos Enrique Vázquez Juárez

Colegio de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas las acciones que los gobiernos han emprendido para promover el desarrollo se han caracterizado por tener una reducida presencia de políticas con orientación territorial y por estar alejadas de un enfoque espacial en sus aplicaciones. Esto sucede también en los ámbitos estatales donde esta desatención es una constante que se ve agudizada por la inadecuada coordinación entre niveles de gobierno y por el abuso en el diseño de programas sectoriales carentes de instrumentos de planeación y gestión regionales y/o territoriales.

El estado de Morelos no es ajeno a estas problemáticas. Empezar estudios de sus condiciones de desarrollo y la posibilidad de profundizar en el conocimiento y análisis de las capacidades organizativas y productivas de sus municipios, permite sumar información necesaria que infiere la posibilidad de una participación distinta a la que han tenido hasta hoy las regiones, sobre todo las rezagadas.

Para ello, consideramos que se pueden implementar acciones cooperativas entre los tres niveles de gobierno cuyo objetivo sea detonar dos tipos de prácticas gubernamentales coordinadas entre sí: por un lado, el diseño de estrategias de desarrollo regional emprendidas por el gobierno estatal, aprovechando la relevancia y jerarquía que tienen las áreas metropolitanas al interior del estado; y por otro, acciones de carácter local, aprovechando el potencial endógeno presente en todos los municipios, para sumar a las ventajas competitivas regionales: las de

carácter local con base en el reconocimiento de las capacidades productivas y los recursos territoriales.

De acuerdo con esta lógica, en el presente trabajo se propone que el estado de Morelos retome estrategias de desarrollo regional basadas en esfuerzos de coordinación efectiva entre los actores institucionales y la población, y se consideren formas de atención a problemas locales desde los territorios y sus pobladores. Dichas ideas se acompañan de un ejercicio para medir las condiciones de desigualdad persistentes en el estado y sus municipios, y contrastar este diagnóstico con un análisis de potencialidades regionales y ventajas locales, cuya información podría ser de utilidad en acciones coordinadas de gestión territorial así como para estimular procesos encaminados a superar, en el largo plazo, el actual desarrollo regional desigual.

ANTECEDENTES DEL DESARROLLO TERRITORIAL DE MORELOS

El estado de Morelos se fundó el 17 de abril de 1869, al desprenderse de lo que antes fue el extenso territorio del Estado de México (Morales, 2014, 24). Desde entonces, las relaciones con el centro y el sur del país son parte distintiva del sentido geográfico de su ubicación.

A lo largo de su historia ha aprovechado la ventaja de su localización geográfica, la que, asociada a factores sociodemográficos, económico-productivos, a su base natural de recursos, y a la capacidad de gestión proactiva de la ciudadanía local, le representan potenciales regionales resultado de la acumulación de factores en el tiempo. El que Morelos haya sido durante mucho tiempo el paso obligado entre el centro y las costas del Pacífico sur, le ha favorecido, ya que, además de ser destino turístico y de segunda residencia de gente de Ciudad de México, también, entre otros procesos, es lugar de tránsito de parte de la producción y comercialización del sector agroalimentario y manufacturero que satisface demandas del sur y sureste del país. Sus potenciales regionales se convierten hoy en nuevas ventajas estratégicas para el desarrollo de sus municipios y de sus pobladores, los que están a la espera de ser mejor aprovechados.

De acuerdo con el INEGI (2021), el estado cuenta con 4 950 km² de superficie que representa 0.2% del territorio nacional y, dado su tamaño (el segundo más pequeño después de Ciudad de México), su densidad poblacional es de 419 habitantes por km², que lo ubica en 2020 en el tercer lugar nacional, solo atrás de Ciudad de México y Estado de México (el promedio nacional es de 62 habitantes por km²). Los tres municipios con mayor población son Cuernavaca, Jiutepec y Cuautla con 378 500, 215 300 y 187 100 personas respectivamente. Los de menor población son Mazatepec, Tlalnepantla, Hueyapan y Tetecala, con 9 600, 7 900, 7 800 y 7 600 miles de personas respectivamente (cuadro 1) (INEGI, 2021).

La cercanía con Ciudad de México y su integración a la región Centro del país han sido factores importantes para su conformación territorial y han determinado mucho de sus dinámicas económicas y a la actual fisonomía rural-urbana. Las acciones de gobierno y la implementación de políticas públicas de diverso tipo que privilegian esta relación de vecindad, han incidido en su modelo de desarrollo, el cual, sin embargo, mantiene como característica una relación asimétrica entre ciudades, municipios y regiones. El norte y noreste del estado, donde se ubican las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Cuautla, concentran el peso de la industria, del comercio y los servicios, en tanto que las zonas del oriente, sur y sureste han sido poco favorecidas, e incluso los municipios de Zacualpan, Temoac, Jantetelco, Axochiapan, Tepalcingo y Jonacatepec cuentan en su interior con las localidades que registran los niveles de mayor marginación social.

La estructura político-administrativa está conformada por 36 municipios¹ (mapa 1) y su población alcanza la cifra de 1.97 millones de habitantes en 2020

¹ En 2017, el gobernador Graco Ramírez propuso la creación de cuatro municipios adicionales para el estado de Morelos: Coatetelco, Xoxocotla, Hueyapan y Tetelcingo que, a su vez, son comunidades con alto porcentaje de población indígena. Los dos primeros fueron reconocidos sin mayores problemas, Hueyapan resolvió sus conflictos con Tetela del Volcán y logró su reconocimiento formal en julio de 2020, con lo que el mapa municipal actual suma 36 en total. El municipio de Tetelcingo aún no logra su reconocimiento oficial debido a una controversia constitucional promovida en 2018 por el municipio de Cuautla y como consecuencia, la posterior declaración de invalidez emitida en septiembre de 2019 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn), bajo el argumento de una

Cuadro 1
Población de los municipios de Morelos, 2020

Municipio	Población	Porcentaje
Amacuzac	17 598	0.9
Atlatlahucan	25 232	1.3
Axochiapan	39 174	2.0
Ayala	89 834	4.6
Coatetelco	11 347	0.6
Coatlán del Río	10 520	0.5
Cuautla	187 118	9.5
Cuernavaca	378 476	19.2
Emiliano Zapata	107 053	5.4
Hueyapan	7 855	0.4
Huitzilac	24 515	1.2
Jantetelco	18 402	0.9
Jiutepec	215 357	10.9
Jojutla	57 682	2.9
Jonacatepec	16 694	0.8
Mazatepec	9 653	0.5
Miacatlán	15 802	0.8
Ocuituco	19 219	1.0
Puente de Ixtla	40 018	2.0
Temixco	122 263	6.2
Temoac	16 574	0.8
Tepalcingo	28 122	1.4
Tepoztlán	54 987	2.8
Tetecala	7 617	0.4
Tetela del Volcán	14 853	0.8
Tlalnepantla	7 943	0.4
Tlaltizapán de Zapata	52 399	2.7
Tlaquiltenango	33 789	1.7
Tlayacapan	19 408	1.0
Totolapan	12 750	0.6
Xochitepec	73 539	3.7
Xoxocotla	27 805	1.4
Yautepec	105 780	5.4
Yecapixtla	56 083	2.8
Zacatepec	36 094	1.8
Zacualpan de Amilpas	9 965	0.5
Total	1 971 520	100.0

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Mapa 1
Municipios del estado de Morelos, 2020



Fuente: Marco Geoestadístico 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.

(lugar 23 del país). Su distribución es desigual con una mayor concentración en los municipios que alojan las dos zonas metropolitanas principales; por su ubicación y alta concentración la población del estado es eminentemente urbana (83%) y solo 17% radica en localidades rurales.

necesaria consulta indígena para tomar en cuenta la opinión de los pobladores (*El Sol de Cuernavaca*, 26 de septiembre de 2019).

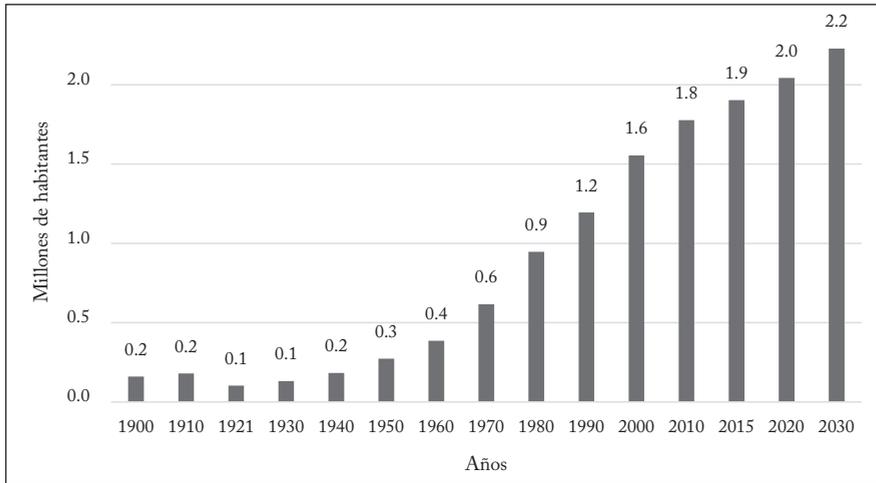
La evolución demográfica presenta características similares a la nacional: mantuvo una tasa de crecimiento constante hasta 1990, año en que comienza a estabilizarse y a decrecer en términos relativos (gráfica 1).

Su población pasó rápidamente de 272 842 habitantes en 1950 a 616 119 en 1970 (tan solo entre 1960 y 1970 el incremento en términos porcentuales fue de 59.5). Para 1990 ya había rebasado el millón de personas (1 195 059), en 2005 llegó a 1 612 899, en 2010 el Censo de Población y Vivienda registró la cifra de 1 777 227, y en el año 2020, como se ha indicado, alcanzó la cifra de 1 971 520. La tasa de crecimiento demográfico promedio mantuvo un ritmo alto (superior a la nacional); en 1970 fue de 5.0%, en tanto que la nacional fue de 3.4; en la década de 1980 comenzó a bajar para ubicarse en 1990 en 2.4%; la tasa estatal en 2000 fue de 2.7 con un comportamiento muy diferente del nacional, el cual fue de 1.9, porcentaje que se explica por la fuerte atracción migratoria que tuvo la entidad. En 2010 la tasa se acercó a la nacional al ser de 1.3 y la del país de 1.4. Las tasas de 2015 a 2030 que se presentan en la gráfica 2 son proyecciones elaboradas por el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2019), en las cuales se puede observar que tienen un comportamiento muy parecido a las nacionales.

Entre los municipios que presentaron mayores tasas de crecimiento en las décadas de 1950 y 1970 se encuentran Jiutepec con 9.1%, Temixco con 8.3%, Emiliano Zapata con 7.7%, le siguen Cuernavaca, Ayala y Cuautla con 6.8, 5.9 y 5.1 puntos porcentuales respectivamente. Si se observa el comportamiento de la distribución de la población, en 1970 siete de cada diez personas vivían en localidades rurales; a partir de 1990 los datos prácticamente se invierten y ahora son las localidades urbanas las que contienen a seis de cada diez habitantes. Para 2010, 78% de la población ya vivía en localidades urbanas y 22% en rurales, proporción que se incrementa en el año 2020 (83% urbana y 17% rural). La mayor parte de la población morelense se concentra en tres áreas metropolitanas: Cuernavaca, Cuautla y Jojutla (esta última sin declaratoria oficial), que juntas absorben 83.1% de la población total del estado. El área metropolitana de Cuernavaca por sí sola concentra 54.1% de la población que, sumada de los ocho municipios que la integran, ascendió a 1 061 242 en el año 2020.

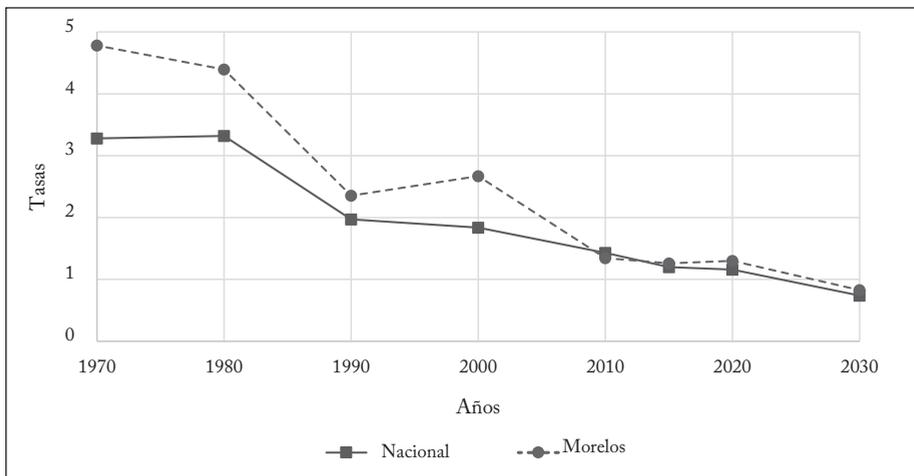
El estado de Morelos ha seguido un patrón de desarrollo urbano y regional muy relacionado con los cambios ocurridos en el centro del país, cuyo eje rector

Gráfica 1
Morelos: evolución de la población en millones de habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en los censos de población 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 y 2020, y en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI. La proyección al año 2030 corresponde a Conapo (2019).

Gráfica 2
Tasas medias de crecimiento poblacional, Morelos y nacional, 1970-2030



Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 y 2020. La proyección al año 2030 corresponde a Conapo (2019).

es la Ciudad de México. La importancia de la capital del país se expresa en sus relaciones con el sistema urbano y territorial de toda la región central; las ciudades circunvecinas como Toluca, Puebla, Tlaxcala, Pachuca, Querétaro, y en Morelos, Cuernavaca y Cuautla gravitan alrededor de ella como captadoras de empresas, de capital y de flujos de personas que deciden trasladarse del corazón de la capital a su periferia.

La dinámica de este conjunto de ciudades, que incluye a las morelenses, responde a un proceso de desconcentración de las actividades productivas iniciado en la década de 1950 cuando se aplican en el país los primeros programas de desconcentración industrial (Garza, 1992); específicamente en la región central se promueve la creación de Ciudad Sahagún, en el estado de Hidalgo, y con ella la instalación de la empresa armadora de automotores Diesel Nacional (Dina) y la producción de los primeros vagones del sistema de transporte colectivo de la Ciudad de México. En el Estado de México se construye el Corredor Industrial Lerma-Toluca, en Puebla se da impulso a la instalación de parques y corredores industriales, y en Morelos se crea la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (Civac), que a la larga vendría a transformar la estructura regional del estado.

El proceso de desconcentración industrial que favorece a Morelos, motivó la construcción de dos grandes obras de infraestructura que van a ser el detonante para la instalación y expansión del sector industrial: en 1952 la construcción de la autopista México-Cuernavaca y en 1965 la puesta en operación de la ya referida Civac, en donde se albergan de manera paulatina industrias de las ramas automotriz y química-farmacéutica principalmente (Sámamo, 2008). Estas dos importantes obras vinieron a modificar el modelo de organización territorial que hasta esos años era sobre todo rural, pues gran parte de la economía estatal giraba en torno de la producción agrícola y agroindustrial con productos como el arroz y la caña de azúcar, que ocupaban la mayor parte de las tierras cultivables.² Los municipios de Jiutepec, Emiliano Zapata y Yautepec, ya desde los años 20 del siglo pasado presentaban actividad minera no metálica, con la explotación de materiales para la construcción, como la cal, el cemento, la grava y la arena, insumos que se siguen

² Véase al respecto el libro de Héctor Ávila (2001), *La agricultura y la industria en la estructuración territorial de Morelos*.

Mapa 2
Zonas metropolitanas de la región Centro de México



Fuente: Elaboración propia con base en Conapo, Sedatu e INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015.

produciendo en la actualidad, ahora con procesos modernos ligados a importantes empresas como la cementera Moctezuma, ubicada en las inmediaciones de los municipios de Emiliano Zapata y Xochitepec.

Al comparar la evolución de la población respecto de la región Centro del país, la entidad incrementó su participación relativa; así, en 1950 representaba 3% de la población de la región, para 1970 aumentó a 3.9%, en 1990 llegó a 4.4%, en 2000 a 4.7%, en 2010 se redujo levemente a 4.6% del total regional y en 2015 su participación fue de 4.8%. Respecto de los datos de movilidad poblacional, a partir de 1970 Morelos va a ocupar el quinto lugar nacional en las

preferencias de los inmigrantes, 267 por cada mil habitantes, en tanto que 73.3% de los residentes habían nacido en el estado; para 1990 los inmigrantes representaron 216 por cada mil, mientras que los residentes nativos disminuyeron a 70.8%; en el año 2000 la proporción de inmigrantes creció a 317 por cada mil, en tanto que los residentes que nacieron en el estado alcanzaron 68%. El Censo de Población y Vivienda 2020 registra para Morelos un saldo neto migratorio de 0.7 entre 2015-2020 y la población nacida en el estado equivale a 68%. Las entidades federativas representativas que más inmigrantes han aportado al estado en el periodo 1970-2020 son Guerrero, Ciudad de México, Estado de México y Puebla. La mayoría de estos inmigrantes fueron atraídos en su inicio por las inversiones y los empleos que primero se dieron en las obras de construcción de Civac y más tarde por las contrataciones que realizaron las empresas ya instaladas.

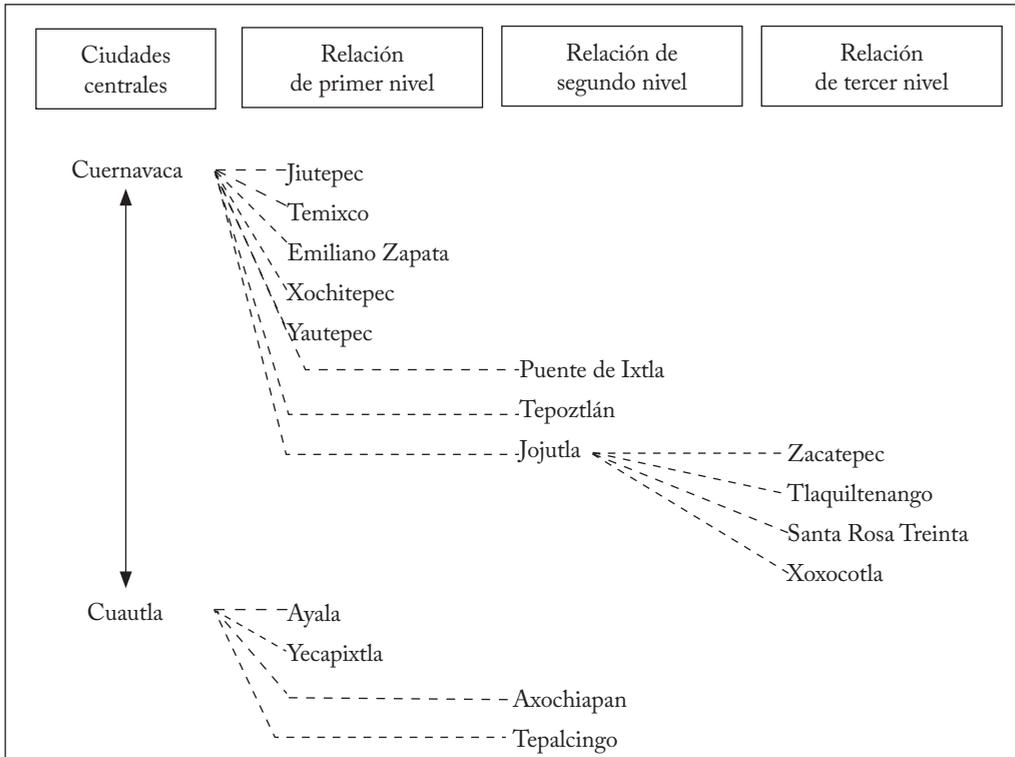
La distribución de la población en los principales centros urbanos es un factor que influye en las relaciones funcionales que establecen las principales ciudades morelenses. La estructura urbana estatal es reconocida como un subsistema funcional de ciudades el que se relaciona a su vez con el Sistema Urbano Nacional, dentro del cual, la influencia jerárquica que ejerce Ciudad de México sobre las ciudades de Morelos es determinante para entender el peso decisivo en las relaciones e intercambios que se dan de lugar a lugar.

Por su cercanía, Ciudad de México ejerce una influencia directa sobre Cuernavaca y Cuautla, ciudades de tercer orden en la jerarquía nacional, que a su vez, al interior del estado, encabezan los procesos de metropolización y urbanización de la entidad, generando un subsistema de ciudades que articulan al conjunto de centros urbanos del estado (figura 1).

En términos regionales, la entidad se subdivide en siete regiones socioeconómicas para fines de planeación: Norte (4 municipios), Cuernavaca (5 municipios), Cuautla (6 municipios), Noreste (4 municipios), Sureste (4 municipios), Poniente (5 municipios) y Sur (7 municipios) (véase mapa 3).

Las regiones con mayor población son Cuernavaca, Cuautla y Sur, cada una supera los 250 000 habitantes. En el resto de las regiones su población es inferior a los 100 000 habitantes, de ellas destaca la Noreste por tener una alta tasa de crecimiento poblacional (18%), sin embargo, esta cifra porcentual representa a

Figura 1
Morelos: subsistema estatal de ciudades



Fuente: Elaboración propia con base en información de Conapo (2010) y Sámano (2004).

cerca de 13 000 habitantes. En el resto de las regiones oscila entre 10 y 14% para el periodo 2010 a 2020 (gráfica 3).

MARCO CONCEPTUAL PARA LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD SOCIAL-REGIONAL

Las condiciones de desarrollo del estado pueden caracterizarse desde distintas ópticas y valoraciones académicas. A continuación proponemos una de ellas que nos permite tener una medida de las desigualdades sociales y las asimetrías regionales

Mapa 3
Regiones socioeconómicas del estado de Morelos

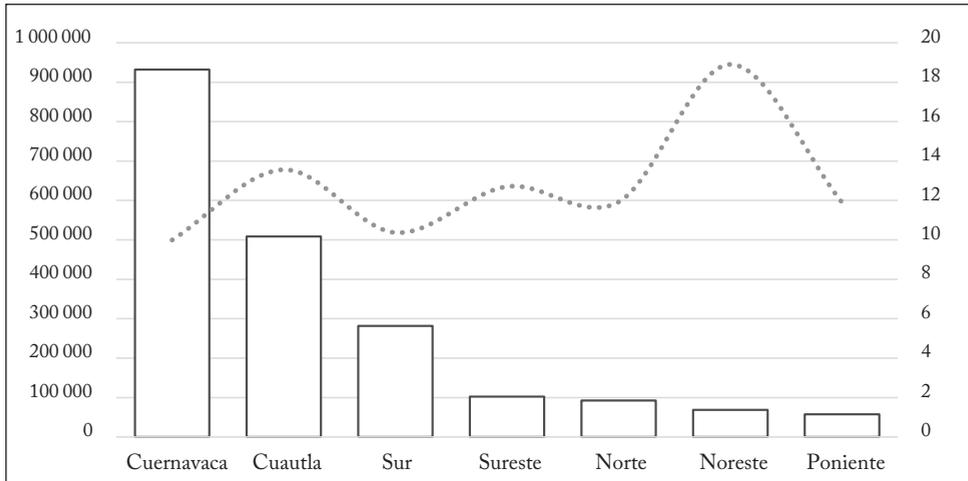


Fuente: Elaboración propia a partir del Marco Geostadístico 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.

que caracterizan al conjunto de los municipios. El componente conceptual se basa en el enfoque territorial de desarrollo,³ y para los propósitos del trabajo nos apoyamos de los siguientes planteamientos:

³ Para Francisco Albuquerque, este enfoque trata de una aproximación territorial y no solo sectorial o agregada, que promueve la construcción social del territorio, esto es, la creación de redes, instituciones y capital social para sustentar los acuerdos que necesita la estrategia de desarrollo local. Esto implica valorizar adecuadamente las infraestructuras intangibles para facilitar la difusión de conocimientos (Albuquerque, 2015, p. 41).

Gráfica 3
Población total y tasa de crecimiento porcentual por
regiones del estado de Morelos, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Conapo (2019) y del INEGI (2021).

- El enfoque territorial implica una visión operativa y de gestión y planeación de los territorios en distintas escalas.
- La gestión se considera como una acción colectiva para la promoción del desarrollo. Considera a las regiones y los territorios como sujeto de las políticas públicas y de una nueva institucionalidad para el desarrollo.
- Es un enfoque que sustituye la visión de políticas sectoriales aisladas por otra basada en la integralidad de factores y en una lógica de planeación orientada al territorio.
- Este enfoque da relevancia a las implicaciones sociales, institucionales, culturales, ecológicas y ambientales presentes en cada unidad territorial.
- Sitúa sus objetivos prioritarios en la atención a las desigualdades sociales que se expresan en los territorios.
- Por tanto, el enfoque territorial que aquí se utiliza se halla en la esfera de las acciones públicas de planeación y de los procesos de ordenamiento de los territorios, encaminados a mejorar las condiciones de desarrollo preexistentes a su interior.

La desigualdad social es una medida que expresa distribuciones inequitativas en el acceso a oportunidades entre individuos o grupos. Estas diferencias afectan aspectos cruciales de la vida de personas que se encuentran en desventaja en virtud de su posición social. Si la desigualdad se manifiesta en un número amplio de la población puede reducir el capital social en las comunidades y afectar la confianza entre la población; también perjudica el crecimiento económico cuando se traduce en barreras para que ciertos segmentos de la sociedad alcancen su potencial productivo.

La desigualdad territorial es un concepto que vincula a las sociedades con los espacios que ocupan, develando la complejidad de relaciones sociales abusivas y las asimetrías de poder, orientándose especialmente en los escenarios de aquellos pobladores cuyos derechos de acceso al suelo y a viviendas dignas han sido suprimidos y que circunscriben otras manifestaciones de desigualdades espaciales (Granero, 2017).

El concepto de desigualdad tiene ambas implicaciones: la social y la territorial. En el ámbito social la medida de desigualdad nos permite percibir las condiciones que deben mejorarse para buscar, en lo posible, reducir las asimetrías entre grupos vulnerables y los que más tienen. Por su parte, como lo señala Cepal (2016), el componente territorial es un elemento primordial que permite comprender la magnitud de las diferencias y ausencias en el desarrollo de la vida social y en el ejercicio de los derechos de las personas, expresado en los niveles de ingresos, el acceso a recursos productivos, educación, salud, trabajo digno, protección social y espacio de participación.

En pleno siglo XXI la desigualdad no solo permanece como manifestación social planetaria, sino que adopta nuevas formas de expresión impulsadas por el estilo de expansión de las ciudades y la forma de ocupación de espacios urbanos y rurales (Cabrera, 2019). Carlos De Mattos señala que las desigualdades son fenómenos compuestos por diversas dimensiones que se expresan a diferentes escalas en los territorios y en las ciudades y definen el acceso desigual al espacio urbano (De Mattos, 2014); y agregamos, esta se muestra entre barrios de una misma ciudad, o entre áreas rurales y urbanas, o entre ciudades de un mismo país. Estas diferencias territoriales constituyen situaciones de segregación cuando los ciudadanos no pueden acceder a educación, salud o empleo de calidad por el lugar

en que residen, independientemente de sus capacidades o aptitudes. Bajo este contexto, uno de los propósitos de este estudio consiste en caracterizar las condiciones de desigualdad en los ámbitos municipal y regional del estado de Morelos, desde una perspectiva socio-espacial a partir de un enfoque de análisis territorial.

El diagnóstico de las desigualdades y su manifestación territorial en Morelos representa planos de análisis que se encuentran interrelacionados. Como señala Kessler (2014, p. 204), “no hay superación de la desigualdad de los habitantes sin modificar las desigualdades de los territorios que habitan”, es decir, se debe atender el problema del desarrollo desigual de las distintas regiones. En este contexto, concebimos al territorio como un espacio de recursos y potenciales de diverso tipo, un ámbito de relaciones y de gestión, es la arena donde se negocian los acuerdos mínimos que se proponen favorecer su desarrollo. El conocimiento del territorio contribuye a identificar los potenciales y planificar el desarrollo, sin embargo, el nulo conocimiento o tratamiento aislado de las problemáticas puede producir y reproducir la desigualdad social preexistente. Fuenzalida y Moreno (2010) lo perciben como “el escenario de las actividades productivas, de relaciones sociales de individuos, organizaciones, empresas y el Estado”.

Queda claro que el territorio al que nos referimos no atañe solamente al espacio geográfico, es, de acuerdo con Albuquerque y Pérez (2013, p. 2),

el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiental del mismo. Se trata de un sujeto (o “actor”) fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de este, es decir, el desarrollo institucional, cultural y político, el desarrollo económico, el desarrollo sustentable ambiental y el desarrollo social y humano.

Respecto del objetivo central de atender las desigualdades sociales y territoriales, estamos de acuerdo con la Cepal cuando señala que estas desigualdades se manifiestan en los territorios y su población, con la baja o nula disponibilidad y calidad de los servicios de educación y salud, en el trabajo y la protección social, el acceso (físico) o la conectividad a los servicios administrativos o financieros, a bienes duraderos, a la vivienda y a los servicios básicos, así como la calidad ambiental, entre otros (Cepal, 2014; Morales et al., 2020). Es decir, la desigualdad social y

sus repercusiones territoriales son parámetros que nos proporcionan elementos para analizar la inequidad territorial e identificar los potenciales de desarrollo a través del análisis de las múltiples dimensiones que conforman a los territorios: demográfica, económica, de gobierno, infraestructural y ambiental.

Otro aspecto a resaltar en nuestro enfoque metodológico se refiere al concepto de potencial territorial. Se entiende como “las capacidades de los habitantes del territorio, las redes con que se encuentran vinculados los procesos de trabajo y vida, así como la participación de las instituciones locales, en la configuración del desarrollo y de las actividades diarias, con esquemas participativos e incluyentes” (Lee y Delgadillo, 2018).

El análisis tiene un marcado énfasis en la escala regional, ya que “el esclarecimiento de las regiones se considera como una de las vías para la gestión de la organización espacial del conjunto de fenómenos existentes en la naturaleza, la población y la economía” (Saushkin, 1980, en Mateo y Bollo, 2016). Además, se hace uso de otras escalas de análisis (localidad, municipal y estatal) que nos permiten profundizar en un contexto comparativo de factores que caracterizan a los territorios morelenses.

Para identificar la desigualdad social se construyó un indicador síntesis que resume las condiciones de desigualdad social. Este índice se contrasta con otros indicadores de tipo ambiental, económico, de acciones de gobierno y de infraestructura, con el propósito de sintetizar el balance territorial del estado, para lo cual se exponen factores favorecedores y limitativos que pueden incidir en el desarrollo territorial y en el bienestar poblacional en el estado de Morelos.

EL GRADO DE DESIGUALDAD SOCIAL EN MUNICIPIOS Y REGIONES DE MORELOS

La desigualdad social es un fenómeno multidimensional y complejo. Los indicadores que tratan de resumirla utilizan variables que expresan las características (principalmente adversas) de la población, algunas de ellas son: acceso a servicios de salud y educación, las peculiaridades de las viviendas donde habitan, los niveles de ingresos económicos, entre otros. Para el caso de México son cuatro los

principales indicadores sintéticos de reconocido valor académico y operatividad institucional, los cuales resumen aspectos relevantes de las condiciones socioeconómicas básicas de la población: población en situación de pobreza, índice de marginación, índice de desarrollo humano e índice de rezago social.

Se ha propuesto establecer un nivel de convergencia entre estos indicadores con nuestro objetivo de fijar un grado generalizado de desigualdad social y, así disponer de un solo parámetro integral que resuma las condiciones de desigualdad para facilitar el análisis de las dimensiones a una escala municipal y regional. La escala analítica aquí utilizada es la municipal, con base en la disponibilidad de información más reciente. Estos indicadores sintéticos se conceptualizan de la siguiente manera:

- Pobreza: una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (Coneval, 2018).
- Marginación: la marginación es un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo (Conapo, 2012).
- Desarrollo humano: comprende la creación de un entorno donde las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore (PNUD, 2016).⁴
- Rezago social: es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda)

⁴ <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>

en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales (Coneval, 2018).⁵

La técnica seleccionada para la construcción del indicador se circunscribe a un modelo estadístico dentro del análisis multivariado de jerarquización denominado valor índice medio (VIM).⁶ Este instrumento permite identificar patrones espaciales, de los cuales puede derivar una zonificación espacial o regionalización, o evaluar una existente. Para construir un VIM se requiere de una matriz de indicadores agrupados por sectores indicativos y representación regional, deben expresar estadísticamente niveles de correlación mínimos entre sí y un mismo sentido descriptivo de un problema (valoración positiva o negativa). Posteriormente los datos se normalizan y, finalmente, se “califican” con base a su cercanía o lejanía de la media de los valores (García de León, 1989). A continuación, se muestran las tres fórmulas matemáticas necesarias para la construcción del VIM:

1. Media aritmética de la variable i

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n}$$

2. Desviación típica de la variable i

$$s(i) = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x}_i)^2}{n}}$$

⁵ <https://www.Coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>

⁶ El valor índice medio es una metodología que caracteriza un conjunto de unidades territoriales por medio de un número amplio de variables e indicadores. Se logran mejores resultados cuando la información de inicio se enfoca a determinar qué casos, dentro de un conjunto de unidades territoriales, tienen mayor semejanza entre sí, para conformar subconjuntos con un tratamiento matemático de relativa poca complicación. El resultado es la obtención de un índice que refleja las condiciones generales de cada uno de los casos evaluados (García de León, 1989).

3. Normalización de la variable i

$$Zi = \frac{x_i - \bar{x}_i}{s(i)}$$

En donde:

i es el número de variables

X_i es el valor de cada caso de la variable i

\bar{X}_i es el valor de la media aritmética de la variable i

$s(i)$ es la desviación típica de la variable i

Z es el valor normalizado resultante de la variable i en cada caso

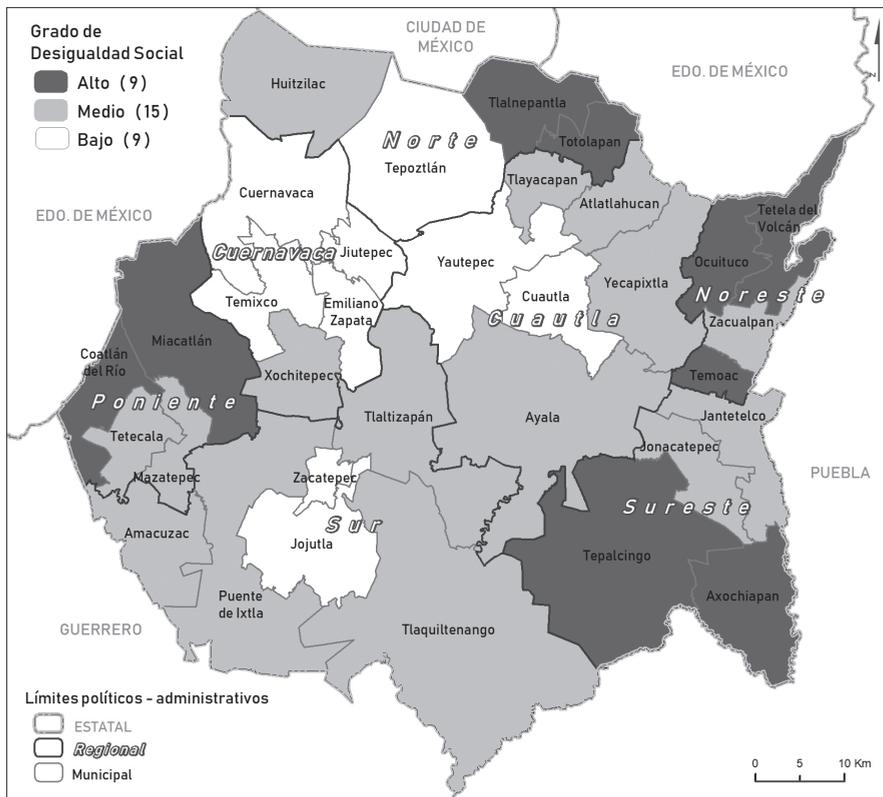
El primer paso para la construcción del VIM sobre desigualdad social se constituyó a partir de recabar información de distintas fuentes oficiales a nivel nacional: del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (Coneval), del Consejo Nacional de Población (Conapo) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Posteriormente se elaboró una nueva matriz con datos de los municipios que integran el estado de Morelos. El paso siguiente fue estandarizar las cifras por indicador, para ello se obtuvo la media aritmética y la desviación estándar. Con los resultados de la estandarización se “calificó” a los municipios con base a la cercanía o lejanía de la media: muy superior a la media [>1], superior a la media [≤ 1 a > 0.5], cercana (superior) a la media [≤ 0.5 a > 0], cercana (inferior) a la media [≤ 0 a ≥ -0.5], inferior a la media [< -0.5 a ≥ -1] y muy inferior a la media [< -1]. Después se obtuvo el promedio de las cuatro calificaciones (de 1 a 6) por municipio. Por último, el promedio se redujo a tres grados: alto, medio y bajo. A continuación, se muestran los datos de origen y el grado de desigualdad social (GDS) tras aplicar la técnica del VIM (cuadro 2).

Los resultados muestran que 9 municipios se encontraban con un GDS alto (superiores o muy superiores a la media), 15 de grado medio (ceranos inferior-superior a la media) y 9 de grado bajo (inferiores o muy inferiores a la media). Los municipios con la mayor desigualdad se ubican al este y norte del estado de Morelos, las cinco primeras posiciones la ocupan los municipios: Ocuítuco, Axochiapan, Tlalnepantla y Totolapan. En contraste, los de menor desigualdad se ubican en la zona noroeste del estado y se caracterizan por concentrar zonas urbanas y alta densidad poblacional: Cuernavaca, Jiutepec y Zacatepec (mapa 4).

Para identificar los resultados en una escala regional se promediaron los datos finales del vim a nivel municipal y se clasificaron en tres categorías. Los resultados muestran que la zona este del estado, en las regiones Noreste y Sureste, tienen un GDS alto, seguidas por las regiones Poniente y Norte. De manera transversal, las regiones Cuautla y Sur tienen un grado medio, mientras que la región Cuernavaca destaca por ser la de menor GDS (mapa 5).

El GDS nos permite observar un contraste estadístico a nivel municipal y regional, por dimensiones territoriales, lo que lleva a identificar los rasgos característicos de los GDS alto, medio y bajo, por lo que se mostrarán posibles factores

Mapa 4
Grado de desigualdad social a nivel municipal en el estado de Morelos, 2015



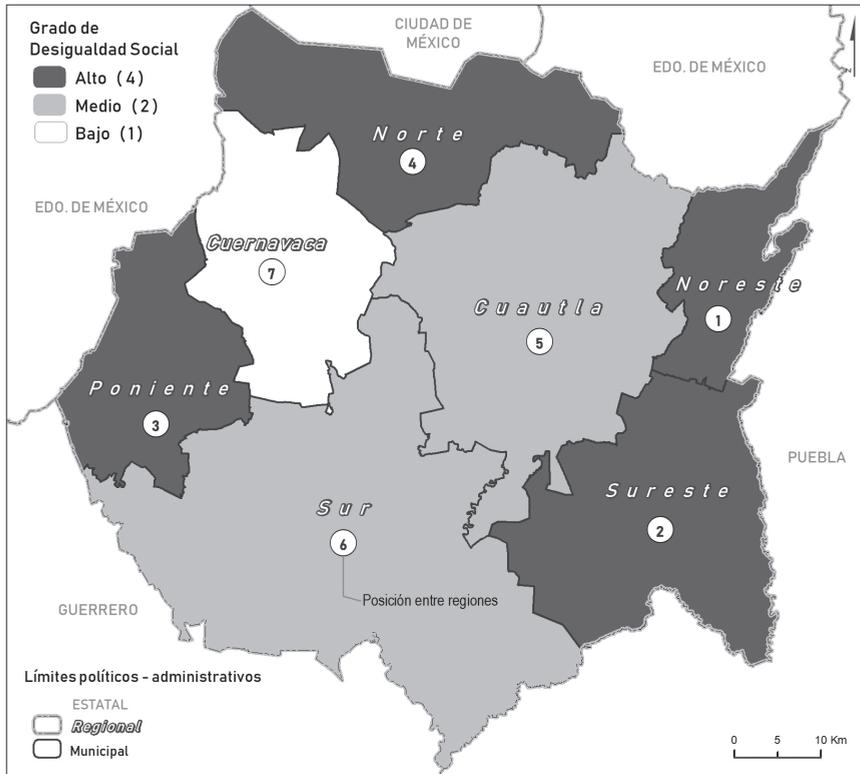
Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del vim.

Cuadro 2
Indicadores de desigualdad social seleccionados
para la estimación del VIM a nivel municipal, 2015

Clave geográfica	Municipio	Pobreza (%)	Índice de marginación	Índice de desarrollo humano	Índice de rezago social	Posición relativa al VIM	Grado de desigualdad social
17001	Amacuzac	59.35	-0.53	0.69	-0.59	10	Medio
17002	Atlatlahucan	44.64	-0.42	0.72	-0.40	14	Medio
17003	Axochiapan	79.13	-0.06	0.68	-0.30	2	Alto
17004	Ayala	56.33	-0.64	0.70	-0.65	16	Medio
17005	Coatlán del Río	55.16	-0.21	0.66	-0.44	8	Alto
17006	Cuautla	44.61	-1.15	0.76	-0.97	29	Bajo
17007	Cuernavaca	31.91	-1.67	0.83	-1.32	31	Bajo
17008	Emiliano Zapata	46.01	-1.14	0.78	-0.96	30	Bajo
17009	Huitzilac	46.22	-0.75	0.71	-0.60	21	Medio
17010	Jantetelco	59.34	-0.54	0.71	-0.61	15	Medio
17011	Jiutepec	35.39	-1.46	0.79	-1.20	32	Bajo
17012	Jojutla	48.16	-1.08	0.76	-0.98	28	Bajo
17013	Jonacatepec	59.96	-0.76	0.71	-0.66	17	Medio
17014	Mazatepec	47.69	-0.53	0.69	-0.79	22	Medio
17015	Miacatlán	68.37	-0.40	0.65	-0.29	5	Alto
17016	Ocuituco	81.47	-0.14	0.65	-0.28	1	Alto
17017	Puente de Ixtla	64.69	-0.69	0.68	-0.49	11	Medio
17018	Temixco	58.23	-1.04	0.71	-0.82	25	Bajo
17019	Tepalcingo	74.45	-0.34	0.68	-0.43	7	Alto
17020	Tepoztlán	39.47	-0.60	0.75	-0.51	26	Bajo
17021	Tetecala	54.75	-0.46	0.68	-0.63	12	Medio
17022	Tetela del Volcán	81.37	-0.61	0.65	-0.16	6	Alto
17023	Tlalnepantla	74.62	0.18	0.68	0.14	3	Alto
17024	Tlaltizapán	53.75	-0.73	0.72	-0.68	23	Medio
17025	Tlaquiltenango	51.89	-0.75	0.71	-0.75	18	Medio
17026	Tlayacapan	52.66	-0.56	0.74	-0.55	19	Medio
17027	Totolapan	64.44	-0.20	0.65	-0.10	4	Alto
17028	Xochitepec	54.91	-0.87	0.71	-0.66	24	Medio
17029	Yautepec	50.89	-1.02	0.71	-0.82	27	Bajo
17030	Yecapixtla	60.19	-0.67	0.69	-0.66	13	Medio
17031	Zacatepec	39.28	-1.42	0.77	-1.13	33	Bajo
17032	Zacualpan	70.68	-0.76	0.74	-0.75	20	Medio
17033	Temoac	79.18	-0.44	0.70	-0.46	9	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Mapa 5
Grado de desigualdad social por regiones del estado de Morelos, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del VIM.

que pueden intervenir para reducir o incrementar los niveles de desigualdad social y reconocer los potenciales territoriales de desarrollo. En este sentido, “un enfoque multidimensional de la desigualdad implica, por lo tanto, analizar sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, así como tomar en consideración los diferentes ejes estructurantes de las desigualdades que marcan las relaciones sociales, políticas y económicas de las sociedades” (Cepal, 2016).

Para nuestros objetivos, la dimensión territorial se convierte en el indicador multidimensional que permite precisar las condiciones de desarrollo social y las dimensiones de las diferencias o desigualdades entre lugares, municipios y regiones. El apartado siguiente establece esta relación multidimensional.

DESIGUALDAD SOCIAL Y BALANCE TERRITORIAL

Una perspectiva analítica multidimensional, como la territorial, es inherente para el análisis del fenómeno de la desigualdad social. Las características, contextos y posibilidades en los territorios, propician el nivel de interacción, positivo o negativo para el desarrollo de los actores que en ellos inciden y su entorno espacial. En este sentido, la siguiente fase analítica del documento consiste en caracterizar el GDS (a nivel municipal) por dimensiones.

A continuación se presenta un ejercicio de contraste del GDS respecto a 21 indicadores representativos (anexo 1)⁷ por dimensiones: demográfica, económica, gobierno, infraestructura y ambiental. Con el objetivo de caracterizar e identificar, de manera general, posibles factores que inciden para la presencia alta, media o baja de desigualdad social en el estado de Morelos. Para su descripción se han utilizado diagramas de cajas (*boxplot*), este tipo de representación permite observar los cuartiles, la media aritmética, los extremos (el mínimo y el máximo) y valores atípicos (*outliers*). De esta manera se identifica la distribución estadística de las variables y su comportamiento respecto al GDS a nivel municipal.

Dimensión demográfica

En esta dimensión se han integrado cuatro indicadores:

- Densidad de población: es la relación del número total de habitantes (urbanos y rurales) de un municipio determinado con la superficie del mismo; sirve para evaluar el grado de ocupación del territorio municipal y, por tanto, es un indicador de la presión demográfica sobre el suelo.
- Atracción migratoria reciente: porcentaje de la población de 5 años y más según lugar de residencia en marzo de 2010 por municipio de residencia actual.
- Porcentaje de población con educación media superior o superior: población que tiene al menos un grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con

⁷ En el anexo 1 se integra el año de referencia de los datos y la fuente de información; misma donde se extrajo la interpretación conceptual de cada indicador.

secundaria terminada, preparatoria o bachillerato (general o tecnológico) o normal básica, y la población que tiene al menos un grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con preparatoria terminada, profesional (licenciatura, normal superior o equivalente), especialidad, maestría o doctorado.

- Porcentaje de población menor de 15 años: personas con menos de 15 años respecto al total de la población.

Los resultados denotan una distribución estadísticamente particular. La densidad de población es alta en el GDS bajo, mientras que las cifras en el GDS medio y bajo son similares. Respecto a la atracción migratoria y el porcentaje de población con educación media superior o superior es muy marcada su distribución; de manera descendente del GDS bajo al alto. En contraste, de bajos a altos porcentajes de población menor de 15 años corresponden al GDS bajo, medio y alto, respectivamente (gráfica 4).

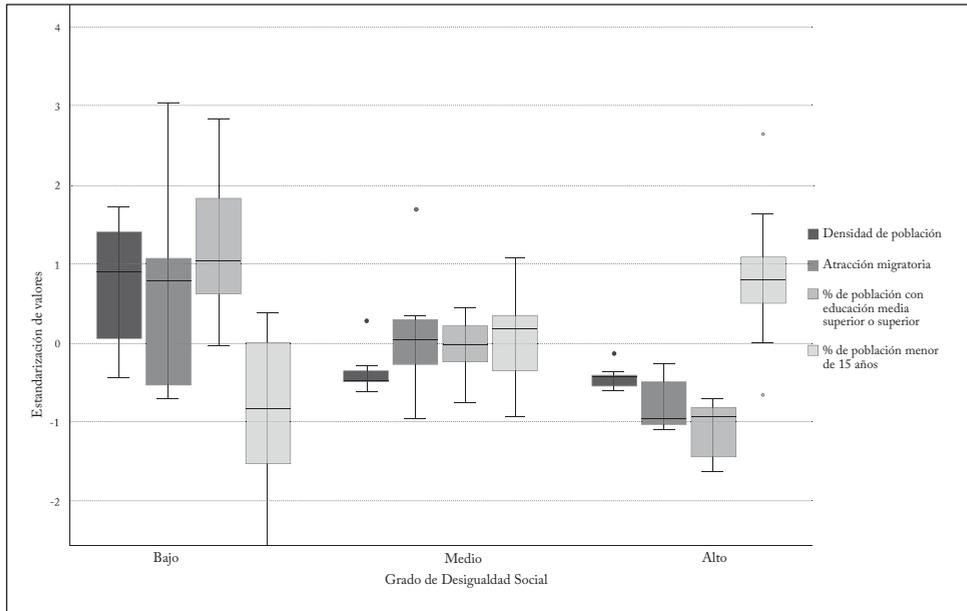
En resumen, se puede interpretar que una alta densidad de población puede concentrar una mayor oferta de servicios para la población, por ejemplo: salud, empleo, financieros, administrativos y educación. Reflejo de ello son los altos porcentajes de población con un nivel medio superior o superior y una mayor atracción migratoria; principal característica de los municipios catalogados con un GDS bajo. En contraste, el GDS medio y alto presentan un comportamiento similar, pero ligeramente diferenciado entre estas dos. La relación del GDS respecto al porcentaje de población menor de 15 años es muy marcada, alto con altos y bajo con bajos, es decir, hay menor población como fuerza laboral y podría estar relacionado, indirectamente, al fenómeno de la migración ante la falta de oportunidades laborales y la disponibilidad de servicios básicos.

Dimensión económica

Para caracterizar esta dimensión se han seleccionado seis indicadores:

- Población económicamente activa (PEA): Se refiere a todas las personas en edad de trabajar que contaban con una ocupación durante el periodo de

Gráfica 4
Distribución de indicadores de la dimensión demográfica respecto al GDS en el estado de Morelos a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

referencia o no contaban con una, pero estaban buscando emplearse con acciones específicas.

- PIB per cápita: Estimación del producto interno bruto (miles de pesos) entre la población total de un municipio.
- Índice de complejidad económica (ICE): Es una medida de las capacidades existentes en una economía, inferida a partir de la conexión entre las localidades y las actividades desarrolladas en cada una de ellas. Un mayor nivel de complejidad está relacionado al desarrollo de industrias específicas.
- Razón de ingreso: Este indicador se construye dividiendo el ingreso corriente total per cápita de la población en pobreza extrema entre el ingreso corriente total per cápita de la población no pobre y no vulnerable. Permite conocer la brecha que existe entre los ingresos de las personas en pobreza extrema respecto al de las personas no pobres y no vulnerables.

- Coeficiente de Gini: Mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población.
- Índice de dependencia económica: Es la relación existente entre la población inactiva y la PEA.

De manera general se observa una distribución de los indicadores, principalmente respecto a la media aritmética, de manera descendente en el GDS bajo y, en contraste, de forma ascendente en el GDS alto, mientras que el GDS medio muestra una distribución proporcionalmente equilibrada, respecto a los otros indicadores (gráfica 5).

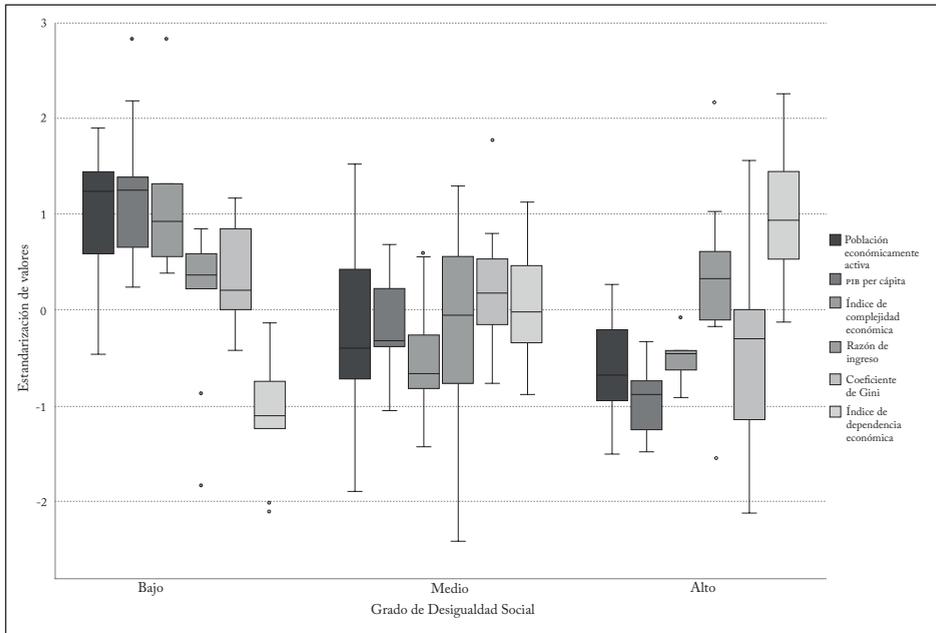
Con incidencia muy marcada se han distinguido brechas entre los indicadores económicos respecto al GDS. Los valores altos de PEA, PIB per cápita e ICE resaltan por las diferencias estadísticas observadas del GDS bajo al alto, respectivamente. La razón de ingreso y el coeficiente de Gini indican las brechas entre los niveles de ingresos de las personas, por lo que su distribución no es totalmente definida y se distinguen algunas variaciones en las cifras municipales. El índice de dependencia económica muestra, en contraste, una relación de manera ascendente del GDS bajo al alto; menor dependencia económica es igual a menor desigualdad social. La economía y su estructuración es crucial para las personas que nacen y viven en los territorios. La mejora de las políticas públicas, de manera continua y adaptada a las características de los territorios, son un legado que genera oportunidades para la prevalencia e iniciativa de las personas que inciden en el espacio geográfico.

Dimensión de gobierno

Aquí se integraron indicadores que denotan el equilibrio y capacidad de gobernabilidad en los municipios. Los indicadores seleccionados son:

- Dependencia de aportaciones federales: Porcentaje que representa las aportaciones federales, respecto de los ingresos totales del municipio o alcaldía.

Gráfica 5
Distribución de indicadores de la dimensión económica respecto al GDS en el estado de Morelos a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI; González y Gallegos (2014); DataMéxico (2020) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval (2015).

- Índice de desarrollo institucional municipal (IDIM): Se compone de cuatro subíndices: subíndice de capacidad financiera, subíndice de cobertura en la prestación de servicios públicos, subíndice de desarrollo administrativo y subíndice de transparencia y rendición de cuentas, donde la suma ponderada de cada uno de ellos da como resultado el IDIM.
- Autonomía financiera: Porcentaje de los ingresos totales de un municipio o alcaldía que representa la recaudación directa por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, y cuotas y aportaciones de seguridad social.
- Peso de la deuda en los ingresos disponibles: Porcentaje que representa la deuda adquirida por un municipio o alcaldía, respecto a los ingresos que puede utilizar para pagarla.

Los indicadores evidencian, por GDS, la importancia de una adecuada estructuración de los gobiernos, como ejes reactivos de planeación y ejecución para el dinamismo territorial. En este sentido, una baja dependencia de las aportaciones federales en los municipios muestra un GDS bajo, mientras que un bajo desarrollo institucional y baja autonomía financiera expresan un GDS alto. En contraparte, de manera no muy marcada, pero observable, se distingue una mayor deuda en municipios del estado de Morelos catalogados con un GDS bajo y un comportamiento similar entre el GDS medio y bajo (gráfica 6).

Como se ha venido describiendo la desigualdad social es reflejo de la desigualdad territorial, un testimonio de ello es la calidad de los servicios y los recursos físicos, técnicos y financieros con que cuentan las administraciones públicas, por lo que uno de los desafíos para evitar desventajas en los territorios es la

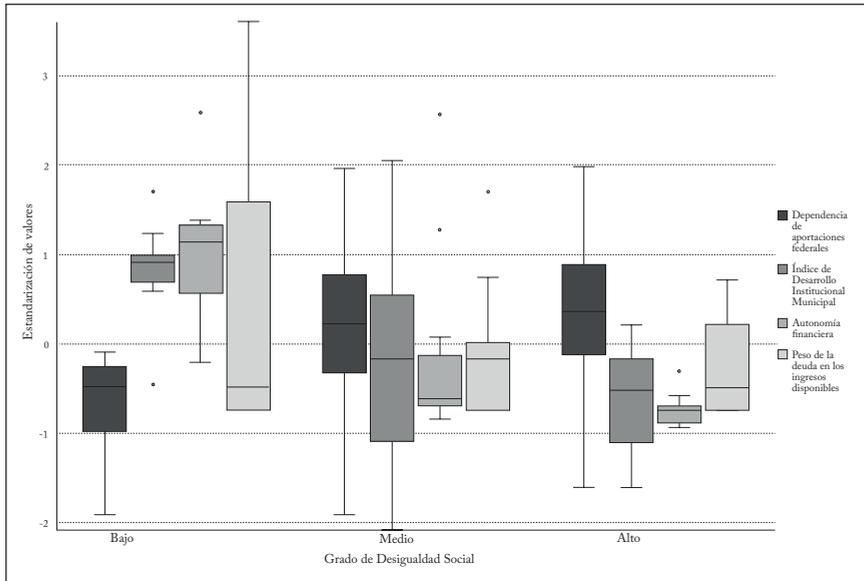
coordinación institucional entre organismos de gobierno, tanto a nivel horizontal (políticas nacionales de educación, salud, trabajo, vivienda y otros) como entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local), así como entre los gobiernos locales, los actores públicos, los actores privados y la sociedad civil (Cepal, 2016).

Dimensión infraestructura

Los indicadores seleccionados para caracterizar a esta dimensión son:

- Índice de dispersión: Analiza la dispersión o concentración de población en localidades rurales.
- Índice de conectividad: Resume la cobertura y calidad de las vías de comunicación terrestres, pavimentadas o no pavimentadas, de un municipio.
- Porcentaje de población con grado de accesibilidad a carretera pavimentada (GACP) muy bajo o bajo: Es un indicador que categoriza a las localidades del país de acuerdo con los siguientes factores: La distancia a la carretera pavimentada más cercana (considera las características físicas del terreno); el tiempo de traslado a la cabecera municipal en transporte público; y el tiempo de traslado a un centro de servicio (localidades de 15 000 o más habitantes).

Gráfica 6
Distribución de indicadores de la dimensión gobierno respecto al GDS en el estado de Morelos a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con datos del DataMun del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013).

Con base en este grado, se considera el porcentaje de población con grado de accesibilidad bajo o muy bajo a nivel estatal y, de manera análoga, el porcentaje a nivel municipal.

- Número de unidades médicas de primer nivel por cada mil habitantes: Es la relación del número de unidades médicas de primer nivel o contacto de atención médica por cada mil habitantes. De manera adicional se integró el número bruto de unidades médicas para contrastar las proporciones.

Los resultados muestran menor dispersión de localidades (rurales) y su población en el GDS bajo, y la mayor dispersión en el GDS medio. De manera no muy marcada, pero diferenciada, se distingue mayor conectividad (de vías de comunicación terrestre) en el GDS bajo. De este último, también se observan bajos porcentajes de población con un GACP muy bajo o bajo, seguido del GDS medio

y mayor variación, pero de mayores proporciones en el GDS alto. El indicador de número de unidades médicas (de primer nivel) por cada mil habitantes muestra una mayor cobertura en el GDS alto; esto se encuentra estrechamente ligado al número de habitantes por municipio. En contraste, el mayor número de unidades médicas se encuentran en municipios con GDS alto (gráfica 7).

La cantidad y calidad de los elementos físicos en los territorios son parámetros inherentemente necesarios para

los desequilibrios en calidad y densidad de la infraestructura —redes de carreteras, vías de comunicación en general, infraestructura de comunicaciones, equipamiento económico básico (puertos, aeropuertos) y, obviamente, el equipamiento básico local (agua potable, saneamiento, transporte)—, que constituyen un obstáculo central para el desarrollo territorial. (Cepal, 2016)

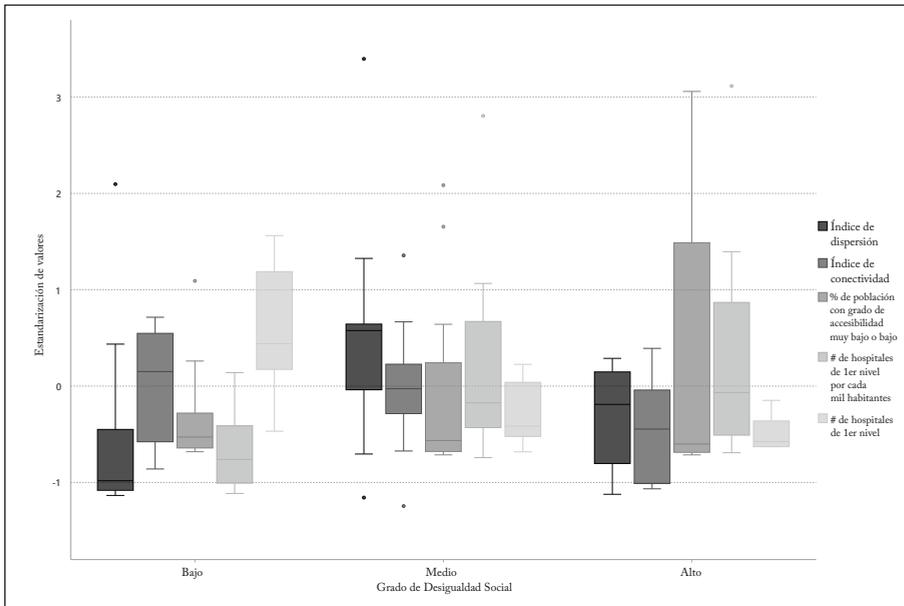
La disponibilidad de la infraestructura denotará las posibilidades con que cuentan los territorios para el desarrollo de las capacidades y acceso a derechos humanos esenciales de las personas que habitan un lugar específico, además de contribuir a la interacción entre territorios.

Dimensión ambiental

Para explicar esta dimensión se han integrado tres indicadores que caracterizan principalmente el entorno:

- Número de declaratorias por emergencias y desastres de 2000 a 2020.
- Porcentaje de superficie con relieve accidentado: es la proporción de zonas en el municipio con igual o mayor a 15° de inclinación.
- Tasa de deforestación: es un indicador de presión sobre los recursos forestales y expresa los cambios, positivos o negativos, de las coberturas leñosas de selvas y bosques en sus condiciones primarias y secundarias (arbórea y arbustiva).

Gráfica 7
Distribución de indicadores de la dimensión infraestructura
respecto al GDS en el estado de Morelos a nivel municipal

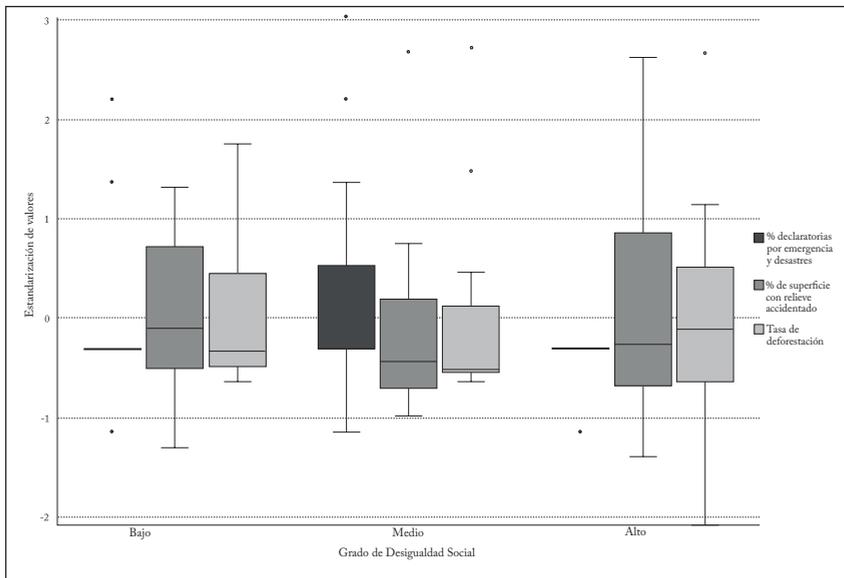


Fuente: Elaboración propia con datos de los principales resultados por localidad (ITER) del INEGI (2010) con base en la metodología del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IEEG) y datos del INEGI, SCT e IMT (2015); del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2018) y la Dirección General de Información de Salud (DGIS) de la Secretaría de Salud (2020).

El comportamiento de los indicadores tal vez no es muy marcado, pero se distinguen ciertas particularidades. Existe mayor número de declaratorias por emergencias y desastres en los municipios del estado de Morelos catalogados con un GDS medio, lo que puede ser un parámetro para la política pública de prevención de desastres y vulnerabilidad ambiental. El comportamiento del porcentaje de la superficie con relieve accidentado es, respecto a la media aritmética, equilibrado, sin embargo, las cifras más altas se concentran en el GDS alto. Mientras que la tasa de deforestación, respecto los valores máximos, es mayor en el GDS bajo, un posible factor por el crecimiento urbano, característico de los municipios en este grado (gráfica 8).

Analizar las características físicas y biológicas que conforman el espacio geográfico de un territorio es crucial para el enfoque de desarrollo considerado. Si bien el territorio es una construcción social, el entorno geográfico es de gran relevancia, ya que provee los elementos para el desarrollo de actividades socioeconómicas y la implementación de nuevas posibilidades para la innovación territorial. Su naturaleza también es un factor que genera vulnerabilidad y riesgo para la población, ante fenómenos de origen natural como los geológicos (sismos, erupción de volcanes, deslaves, entre otros) e hidrometeorológicos (heladas, sequías, inundaciones, granizadas, etcétera). Otro factor relevante para los territorios es el cuidado del medioambiente que directa e indirectamente genera aspectos positivos para la salud de la población, eficiente administración de los recursos naturales y la prevalencia del paisaje; elemento de gran importancia para la denotación de la actividad económica, por ejemplo, del turismo.

Gráfica 8
Distribución de indicadores de la dimensión ambiental respecto al GDS en el estado de Morelos a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con datos del DataMun del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016) y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013).

CONDICIONANTES REGIONALES Y POTENCIALIDADES TERRITORIALES

Como se ha descrito previamente, desde una óptica multidimensional territorial, el estado de Morelos presenta una gran diversidad de atributos. El GDS es un parámetro dependiente que contribuye a explorar otros indicadores que ponen en contexto y demuestran que la desigualdad social es reflejo de los desequilibrios territoriales. Las desigualdades asociadas al territorio son amplias y complejas, por lo que es fundamental un proceso descriptivo y analítico sobre las condiciones de los componentes que propician o frenan el desarrollo. Aplicar este tipo de metodologías contribuyen al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, las cuales requieren de estrategias, planificación, actores, coordinación institucional, participación y consulta ciudadana, generación de consensos básicos y pactos. Este tipo de enfoque, para la política social

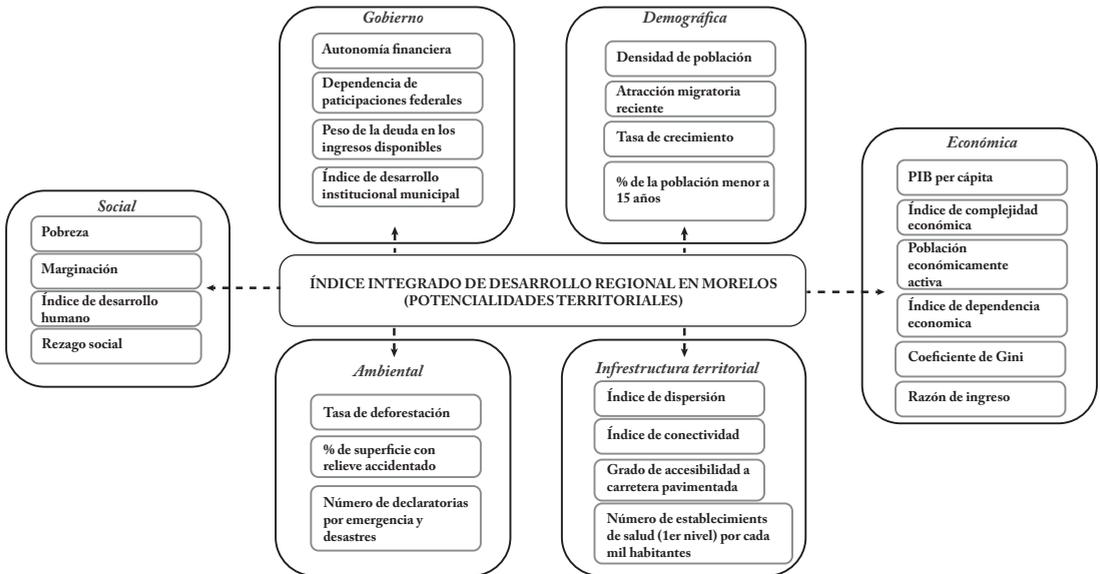
es una oportunidad para gestionar de manera integral, coordinada y sinérgica las políticas sociales en las distintas localidades de un país. Así, las estrategias de desarrollo inclusivo que se puedan generar en el territorio son también un eje fundamental para avanzar en la superación de las distintas dimensiones de la desigualdad. (Cepal, 2016)

Por consiguiente, en esta última fase investigativa, se tuvo como propósito integrar todas las dimensiones en un solo indicador que refleje el grado de desarrollo regional y a su vez permita identificar los territorios que requieren una atención particular; con base en las características de las dimensiones e indicadores que lo componen (figura 2).

Para lograr esta fusión de dimensiones se ha utilizado de nueva cuenta la técnica del VIM,⁸ por lo que se han seguido los mismos pasos descritos por

⁸ Al evaluar los potenciales territoriales de desarrollo regional, la gran mayoría de los indicadores son de condiciones “favorables” y, para los indicadores que miden las condiciones “desfavorables” se han multiplicado por -1 para invertir el posicionamiento y tener un mismo sentido de evaluación. Dichos indicadores son rezago social, índice de marginación, porcentaje de población en situación de pobreza, índice de dependencia económica, razón de ingreso, dependencia de participaciones federales, índice de dispersión, porcentaje de población con grado de accesibilidad a carretera pavimentada muy bajo

Figura 2
Dimensiones e indicadores para medir el potencial territorial de las regiones de Morelos



Fuente: Elaboración propia.

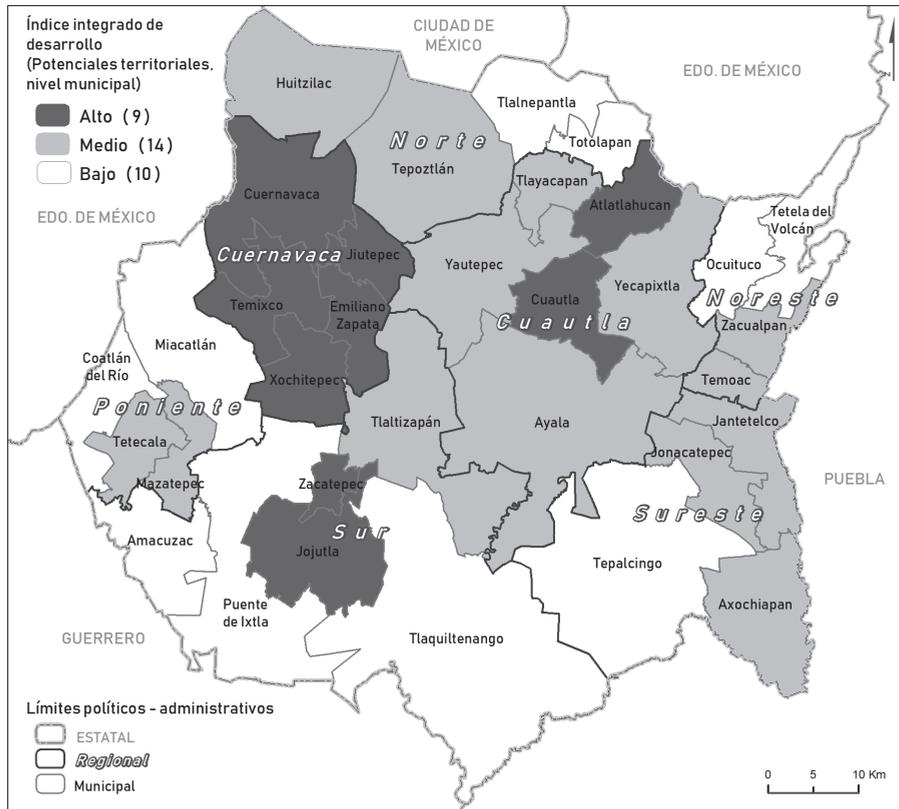
dimensión en el apartado 4. Una vez obtenidos los seis VIM se han promediado para tener uno solo integrado y categorizado en tres grados que muestre las potencialidades territoriales.

Los resultados muestran una distribución espacial clara. Los potenciales territoriales altos corresponden a las regiones de Cuernavaca, Cuautla y Sur. Los municipios con potenciales medios se encuentran, espacialmente, entre los de alto potencial y se distribuyen de manera transversal de noroeste a sureste. En contraste, los de potenciales poco desarrollados se ubican en los extremos de la entidad, al noreste, sur y suroeste. Destacan principalmente las regiones Poniente y Sur (mapa 6).

o bajo, tasa de deforestación, número de declaratorias por emergencias o desastres, y el porcentaje de la superficie con relieve accidentado.

Este diagnóstico resume el enfoque territorial y su expresión espacial. Muestra las zonas con mayor desarrollo y, a su vez, las que aún no han explotado sus potenciales. Por ejemplo, los cinco municipios con más bajos vim de territoriales son: Tetela del Volcán, Puente de Ixtla, Miaacatlán, Ocuituco y Tepalcingo. Una estrategia de política pública debería iniciar de manera ascendente, es decir, implementar acciones contundentes en dichos municipios que disminuyan las adversidades previamente descritas con base en el GDS y las dimensiones territoriales, y así propiciar encadenamientos de colaboración a diferentes escalas de

Mapa 6
Potenciales territoriales. Índice integrado de desarrollo a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del vim.

intervención gubernamental (local, municipal, estatal y federal); es decir, que las zonas con bajos potenciales desarrollados se apoyen de las que tienen medios o altos potenciales y, a su vez, sigan una ruta sistematizada de incidencia integral y por subsistemas con este tipo radiografías territoriales, con elementos estadísticos y cartográficos clave. Desde la óptica económica estaríamos hablando del fomento de encadenamientos productivos y, desde la territorial, de cadenas de valor a partir de interacciones espaciales/regionales.

Todos los territorios, sin excepción, tienen una riqueza material e inmaterial, con diversas particularidades que posicionan los componentes del entorno y la población, por ejemplo: los aspectos culturales, de participación comunitaria, emprendimiento empresarial, recursos paisajísticos, entre otros, en mayor o menor medida. Pero es justamente donde las estrategias de intervención a través de la política pública son fundamentales para lograr “el desarrollo regional desde el ámbito local, la coordinación y articulación de políticas sectoriales, la integración de políticas transversales, y la participación más eficaz y eficiente de los actores locales” (Cuervo y Williner, 2009, en Velazco, 2015).

¿QUÉ CAMINO DEBE SEGUIR EL DESARROLLO REGIONAL EN MORELOS?

La incorporación de Morelos a los procesos económicos, sociales e institucionales que a nivel federal se vienen produciendo, aunque lentos y con un rezago cuestionable, representan hoy el propósito central de una nueva construcción de políticas públicas enfocadas a atender el desarrollo integral del estado.

Si bien las políticas gubernamentales no han logrado asimilar esquemas de gobernabilidad que hagan coincidir la riqueza estatal con las expectativas de crecimiento de sus distintas regiones, las experiencias internacionales demuestran cómo si es posible crecer y desarrollar a una región tomando como base sus capacidades y potenciales locales.⁹

⁹ Al respecto, se pueden revisar los siguientes documentos: OECD (2012), *Promoviendo el crecimiento en todas las regiones*; Banco Mundial (2020), *Nuevos lentes para un viejo*

Para recuperar la senda de crecimiento y desarrollo más igualitario, el estado debería impulsar una amplia discusión sobre las posibilidades de implementar estrategias con enfoque regional como la base del diseño de políticas públicas, y promover consensos que posibiliten acciones para una mejor integración territorial y la reducción de las desigualdades sociales. Para alcanzar estos objetivos, política y economía son elementos clave del agenciamiento territorial, cuya complejidad involucra tanto a la población como a los niveles de gobierno estatal y municipales, mediante acciones participativas y de gobernanza local, con el propósito de construir capacidades productivas endógenas, generar sostenibilidad económica y fomentar modelos de planeación para un desarrollo territorial integral.

Junto al balance expuesto en apartados anteriores, donde se da cuenta de las condiciones desiguales de desarrollo social y territorial de los municipios morelenses, a continuación se presentan de manera complementaria, propósitos y acciones posibles de impulsar, en el marco de políticas públicas que deberán ser construidas tomando como criterio los potenciales territoriales presentes en todas las regiones.

Atención a la desigualdad social y la inequidad, con perspectiva territorial

Un modelo alternativo de desarrollo debe centrar sus objetivos, en primer lugar, en hacer visibles las capacidades y potencialidades endógenas con que cuenta el sistema municipal y las regiones de planeación previamente definidas, a través del diseño de políticas de atención social y territorial idóneas, pues un enfoque de estrategias económicas tiene mejores efectos cuando logra una relación equilibrada entre territorios igualmente productivos y el acompañamiento de instrumentos de subsidiariedad con regiones desiguales. En segundo lugar, debe impulsar la implementación de mecanismos de inclusión y cohesión social a partir de considerar,

problema: cómo promover el desarrollo territorial en Latinoamérica; RIMISP (2017), De la innovación al escalamiento. Reflexiones a partir de dos procesos de innovación local; Iammarino, Rodríguez-Pose y Storper (2017), Why regional development matters for Europe's economic future.

como factores clave, la distribución geográfica de las personas, los lugares en que habitan y las condiciones que guardan, como resultantes de procesos históricos y culturales que determinan la identidad regional. Solo reconociendo “la historia en el lugar” es posible promover el respeto al arraigo al lugar de residencia, y esta cualidad de arraigo es una condición fundamental para la cohesión territorial y la aceptación de pertenencia socio-cultural.

La política social debe ser prioridad, pero acompañada de la valoración del territorio como sujeto para su implementación. En Morelos habría por lo menos tres poblaciones objetivo para la integración en materia del desarrollo: los pobres, los indígenas y aquellos sujetos sociales que viven en poblaciones dispersas. Para el primer caso, existen programas de nivel federal y estatal que buscan asistir a estas poblaciones con insumos que complementan su ingreso y/o fortalecen sus capacidades productivas. En el segundo caso, las políticas de desarrollo pasan por el tamiz de la identidad cultural que tiene hoy, como resultado, un resurgimiento de localidades que incentivan su vocación productiva o ingresan a nuevos circuitos de trabajo siguiendo el paradigma de la innovación social. Respecto de las poblaciones dispersas en los distintos ámbitos rurales,¹⁰ su atención debe estar ligada a los mecanismos que se implementan para las dos anteriores, si bien deberían ampliarse para su atención criterios específicos de ordenamiento territorial para todos los ámbitos rurales, desde una óptica de planeación regional y nuevas relaciones urbano-rurales funcionales.

Por tanto, el modelo de política social se tiene que transformar reconociendo las especificidades territoriales en cada municipio, donde se visibilicen oportunidades laborales, se reconozcan las diversidades culturales, se definan objetivos para las ciudades y los propios de las comunidades rurales, y se aprovechen las ventajas que dan los recursos locales, es decir, incluir el enfoque de identidad y de derechos sociales.

¹⁰ De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, Morelos cuenta con 1578 localidades de las cuales 1475 son rurales (93.4%) y la mayor proporción de ellas se consideran localidades dispersas.

Interacción económica e integración territorial/regional

La integración regional se comprende como el resultado de procesos derivados de la organización del espacio y del arreglo de las interacciones entre territorios en todas sus escalas. Estos procesos incluyen componentes clave como la innovación y la competitividad territorial, la inclusión social, las capacidades y potencialidades de cada municipio y la institucionalidad coparticipativa y concurrente, acompañados de acciones de gobernanza regional y participación ciudadana. En el modelo de crecimiento y expansión territorial que se vislumbra para Morelos, las interacciones rural-urbanas, las intermetropolitanas y, en general, del subsistema estatal de ciudades en su conjunto, representan un foco específico de atención para la comprensión del concepto de integración.

El modelo económico actual prioriza el mercado externo y la vinculación internacional. La promoción de actividades de carácter endógeno y de impulso a la industrialización propia se ha dejado de lado como política estratégica; en los últimos años se ha apostado en demasía a la instalación de empresas extranjeras en puntos geográficos muy concentrados al interior de las dos áreas metropolitanas (Cuernavaca y Cuautla). Ante esta condición, si la meta es alcanzar un crecimiento económico sostenido se debería contar con iniciativas que detonen acciones desconcentradas de desarrollo a partir de las potencialidades locales, es decir, el aprovechamiento de los activos municipales y sus ventajas comparativas, generando procesos de integración regional con, por ejemplo, la creación de infraestructuras para el fomento económico, el impulso a la innovación social y emprendimientos de base ecológica, el mejoramiento del entorno institucional y jurídico descentralizado, entre otros procesos posibles. Morelos también debe consolidar su vínculo con el centro del país y, al mismo tiempo, fortalecer y ampliar sus intercambios con las entidades del sur del país.

Respecto de las relaciones entre lo urbano y lo rural, las estrategias de desarrollo deben poner atención especial a “lo rural” como problema prioritario y reubicar esta prioridad considerando las relaciones y vínculos funcionales entre el territorio rural y los sistemas urbanos. El impacto económico, demográfico y social que tienen los territorios rurales, por ejemplo, en su expresión de pobreza,

y además del rol que juegan desde la perspectiva de la seguridad ambiental, se pone de manifiesto en todo el escenario estatal.

No se podrá avanzar en la construcción de políticas regionales que articulen lo rural y lo urbano mientras que el arreglo institucional siga concentrando los recursos de manera central. Deben crearse instancias en donde la participación ciudadana sea clave y aunque institucionalmente se reconoce esta virtud, la carencia de instrumentos para su promoción limita los esfuerzos que se emprenden desde lo local. Por ello se debe invertir la lógica de interacción favoreciendo prácticas de abajo-arriba debido a que es el ámbito local el que genera mayores posibilidades de aglutinar la participación ciudadana; es ahí donde la gente se puede involucrar con mayor entusiasmo para participar en modificar sus condiciones de vida.

La identidad regional está en permanente construcción y se da por afinidades entre actores locales. Su integración implica no solo el espacio en el cual conviven las personas y se dan los procesos, sino también las formas de apropiación que estos actores hacen de su territorio. Por tanto, la noción de región-territorio es dinámica, una región y un territorio cambian constantemente en todos los aspectos. El territorio es también una instancia de carácter político, de ámbito local y municipal, en donde se promueva participación y formas de gobernanza para la gestión del desarrollo y del cumplimiento de los objetivos que se quieran alcanzar en cada lugar. Tiene una orientación político institucional que debe traducirse en políticas públicas mediante acciones como los ordenamientos territoriales.

Punto clave, la dimensión ambiental

Morelos es reflejo de lo que sucede en el país en materia ambiental, un modelo “urbanita” predominante, de uso intensivo del suelo habitado y carencias en la atención a los servicios básicos y de los desechos materiales incontenibles. Este modelo se intensifica a partir de la apertura de la frontera agrícola, del impulso extractivista de recursos minerales y energéticos provenientes de sus zonas rurales, que, en términos de intercambio, han sido transferencias históricas que el campo mexicano ha dado a las ciudades para sus procesos de industrialización y de consolidación de servicios y actividades terciarias. La intensificación del uso de los

recursos por la demanda de las ciudades, deja ver este sesgo urbano y de rentabilidad económica, que ha pervertido también la visión de la política ambiental actual.

La discusión entre conservación y uso, en donde se pone en la cúspide de la pirámide el modelo urbano, trata, sin embargo, de incidir en un manejo más consciente sobre la intensidad en el uso de estos recursos locales y los impactos ambientales que hoy tienen y han tenido a lo largo del tiempo. Son esfuerzos que buscan racionalizar e incorporar elementos de un uso de menor impacto ambiental por la transformación de los recursos, pero debe señalarse que se ha dejado de lado la interacción que podrían tener estos recursos con las vocaciones productivas de los territorios. De ahí la evidente fragmentación de la política ambiental desde el ámbito estatal y regional.

Dado que los intentos de realizar políticas parten de un enfoque sectorial, el estado de Morelos carece de estrategias sectoriales/territoriales de uso y manejo ambiental que valoren en su importancia las necesidades y demandas locales. Una aplicación de política solo sectorial desde lo ambiental, hace insuficientes los esfuerzos que se vienen aplicando, no impactan en la sobreexplotación y se alejan de lo que debería ser una prioridad: sustentabilidad y renovabilidad. El esfuerzo gubernamental por crear una cartera dedicada a atender la problemática de los recursos naturales, del medio ambiente y la sustentabilidad es acertado, aún así resulta insuficiente. Lo ambiental debe ser prioridad territorial y lo territorial debe ser el escenario de la política ambiental.

Institucionalidad urbana y metropolitana

Al proceso de urbanización le falta conducción político-económica concertada y estrategias dirigidas de planeación territorial. Parte del problema se debe a la consideración de que el mercado asigna mejor los recursos, desvirtuando la responsabilidad que tiene el gobierno en la reasignación de estos recursos y la armonización social y territorial de los procesos de desarrollo a nivel regional y local.

En Morelos se repiten a escala intraestatal los esquemas institucionales de carácter nacional que acentúan las asimetrías regionales y las desigualdades sociales. Si bien ha habido ejemplos de trabajo por parte de instituciones y programas

que han basado su actuación en criterios de política regional, la coordinación y concurrencia entre ellas han sido limitadas y con acciones dominantes de carácter sectorial o temático, más no de orden territorial.

Se introduce en la discusión ya no solo el tema de la necesaria planeación territorial sino, además, el de la gestión limitada. Dicha problemática se ve agudizada por el hecho de no contar con un marco jurídico claro y pertinente que dé sustento a la promoción del desarrollo regional, sumado a otras problemáticas como la falta de continuidad en las acciones y la indispensable presencia de acuerdos entre municipios y gobierno estatal que cuenten con una gobernanza establecida. Este tema es medular ya que es necesario definir los mecanismos tanto de participación y acuerdo entre los actores involucrados, como de los recursos que sustentan las ejecuciones públicas, procesos de alcance muy limitado en la actualidad.

También deben promoverse mecanismos para una mejor organización y disposición de la información territorial que permitan el registro de los intercambios económicos y de las relaciones funcionales entre las regiones metropolitanas, los municipios y los territorios. Estos sistemas de información regional ayudarían, sin duda, al diseño de metas y la programación con base en un modelo planeación territorial. De esta manera la estrategia detrás de los programas de acción sería adecuada y estaría vinculada en términos, por ejemplo, de la gestión del suelo y obras públicas, con fondos de apoyo municipal y con una regularización en el nivel local de las aportaciones hacendarias.

La construcción de los instrumentos como resultado de los acuerdos sociales, evolucionará necesariamente en la construcción de estructuras institucionales de planeación, por tanto, los instrumentos jurídicos tendrían que transformarse para sustentar en nuevas formas de gestionar el desarrollo local con metas claras y medibles en el corto, mediano y largo plazos.

Relaciones gubernamentales e institucionales

Las instituciones de responsabilidad regional exigen una coordinación necesaria y los mecanismos legales actuales no atienden a esta necesidad. Esto es más grave

ante el alejamiento institucional de una planeación sustantiva que, además, debería tener como rasgo distintivo un enfoque multinivel en sus aplicaciones y de sentido territorial.

Esta ausencia de procesos e instrumentos de planeación reduce la posibilidad de definir las áreas de oportunidad y con ello las iniciativas locales y municipales. Si bien existe registro de propuestas de planificación, estas se enfrentan a la falta de continuidad y reducido periodo en el cual se instrumentan, tal es el caso de las políticas de recaudación que mal instrumentadas generan asimetrías entre entidades y municipios; en el caso de Morelos, 90% de la retribución de los recursos estatales y de sus 36 municipios son de la federación y los recursos locales muy reducidos. El que los estados también tengan parte de la recaudación, ya sea sobre la renta de personas o de empresas es una meta que tarde o temprano tendrá que alcanzarse.

En las estrategias para las ciudades y su ámbito regional, el carácter concurrente de la intersectorialidad y la interinstitucionalidad debe prevalecer como propósito de la acción pública con un objetivo claro, el que ayuden a equilibrar los procesos de concentración y dispersión territorial que se vive en el estado, resultante de la fuerte atracción urbana que ejercen las ciudades principales y la movilidad de los pobladores del campo ante situaciones de imposibilidad de radicación en sus poblados rurales, al haberse perdido toda posibilidad de bienestar territorial.

Una aspiración es que se logre una regionalización del presupuesto público, lo que implica la posibilidad de conjuntar esfuerzos y para ello es importante que se trasladen recursos a fondos intermunicipales, de tal manera que los recursos se asignen a proyectos de consenso regional y de incidencia territorial, con temas de atención específicos. Estas acciones deben apoyarse en agencias locales para el desarrollo de las regiones. La regionalización debe ser flexible de acuerdo a un plan estratégico, con fondos más amplios y libertad de aplicar esos recursos a nivel local.

Finalmente, se debe insistir en que el desarrollo regional consiste en renovar los mecanismos y procedimientos para asignar mayor capacidad a los actores en y desde sus territorios, de atender los contextos y problemas que enfrentan.

IDEAS FINALES

Se reconoce que la acción pública tendiente a afianzar el enfoque regional en Morelos tiene múltiples frentes y requiere también múltiples centros de pensamiento y acción articulados. Por la naturaleza de sus temas, de su enfoque y de sus formas de acción, estamos convencidos de que la política regional puede contribuir a la construcción de una visión consensuada del desarrollo, susceptible de ser compartida por distintas fuerzas políticas, con mayor facilidad que los enfoques macroeconómico o sectorial, en cuyo contexto muchas propuestas solo resultan aceptables en uno o en otro extremo del espectro político e ideológico.

Debemos insistir en que el agenciamiento territorial en su vertiente regional incorpora dimensiones diversas: globalidad, complejidad, virtualidad, subjetividad, tamaño, poder, competitividad, sustentabilidad, asociación, liderazgo e identidad. Bajo esta perspectiva el diseño de una política de desarrollo estatal/regional requiere una nueva institucionalidad que tenga como piedra angular una estrategia duradera de base territorial. La política territorial tendría una visión orientadora que privilegie la reducción de divergencias entre las regiones y ayude a crear las condiciones de desarrollo para cada municipio sin importar su nivel de avance o atraso económico.

Las instancias de gobierno tienen la obligación de conducir la política, pero también la promoción de los territorios y de las regiones a favor de las personas, por ello la agenda gubernamental del estado de Morelos debe considerar las tendencias hacia el federalismo regional y fortalecer el esquema federado del país. Se debe privilegiar la descentralización para que se discuta el desarrollo desde las propias regiones.

En la escala de las personas, el territorio y las regiones que son atendidas por las políticas públicas requieren también considerar una nueva dimensión: el agenciamiento territorial de desarrollo. Nos referimos a los procesos relacionados con el hacer y con el actuar de las personas que van más allá de lo estático y descriptivo de las cosas en sus lugares (indicadores, factores, localizaciones, etc.), y que se miran como procesos e interacciones de grupos sociales (actores regionales) que fomentan potenciales locales bajo temporalidades de lugares construidos (apropiados) o de nuevas territorialidades derivadas del potencial de articulación que

las personas generan como expresiones sociales, culturales, es decir, territoriales. En esta perspectiva, el enfoque de agenciamiento de desarrollo pone especial énfasis en la articulación, las relaciones, las distribuciones y las funciones de los elementos constitutivos del desarrollo en los lugares y para las personas.

Debemos repensar una nueva institucionalidad, una que permita establecer procesos que faciliten la creación de agencias territoriales de desarrollo, eficaces, transparentes, asociados a políticas regionales de interés general. En particular, estos fondos requieren contemplar un esquema de fuertes incentivos para la cooperación entre empresas y universidades o centros de investigación, y entre estos y los ámbitos gubernamentales de diseño de políticas regionales.

También es necesario procurar espacios formales de diálogo y deliberación orientados a definir acuerdos, metas y tiempos en una agenda estratégica común. Las diversas reformas a los procesos institucionales significan operar con lógica territorial, lo cual supone un tema central de reforma y prioridades: el desarrollo de capacidades y construcción del espacio donde converjan todos los actores: gubernamentales, académicos, organizaciones de la sociedad civil, de productores, etc. Estos frentes propiciarán la emergencia de los procesos de desarrollo de las regiones y a favor de la sociedad que las habita.

ANEXO

Indicadores utilizados para la construcción del índice integrado de potenciales territoriales para el desarrollo regional de Morelos

Dimensión	Indicador	Año	Fuente de información
Infraestructura	Índice de dispersión (<i>Demangeon</i>)	2010	Elaboración propia con información de los principales resultados por localidad (ITER) del INEGI
	Índice de conectividad municipal	2015	Elaboración propia con base en la metodología del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG) y datos del INEGI, SCT e IMT
	Porcentaje de población con grado de accesibilidad a carretera pavimentada bajo o muy bajo	2010	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)
	Número de unidades médicas de primer nivel por cada mil habitantes	2020	Elaboración propia con datos de la Dirección General de Información de Salud (DGIS) de la Secretaría de Salud
Ambiental	Número de declaratorias de desastres, emergencia o contingencia climática de 2000 a 2020	2000-2020	Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred)
	Porcentaje de la superficie municipal con relieve montañoso (pendientes mayores a 15°)	2015	Elaboración propia con datos del Continuo de Elevaciones Mexicano (CEM) del INEGI
	Tasa de deforestación de 2009 a 2016	2009-2016	Elaboración propia con información de las series IV y VI del Uso de suelo y vegetación publicada por el INEGI
Demográfica	Densidad de población	2015	Elaboración propia con información de la Encuesta Intercensal y la Cartografía Geoestadística Urbana y Rural Amanzanada 2015 del INEGI
	Capacidad de atracción migratoria reciente	2015	Microdatos de la Encuesta Intercensal 2015
	Porcentaje de población menor de 15 años	2010-2020	Microdatos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI
	Porcentaje de la población con educación media superior o superior	2015	Microdatos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI

Políticas públicas para el desarrollo territorial de Morelos

Indicadores utilizados para la construcción del índice integrado de potenciales territoriales para el desarrollo regional de Morelos

Dimensión	Indicador	Año	Fuente de información
Social	Rezago social	2015	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)
	Índice de marginación	2015	Consejo Nacional de Población (Conapo)
	Índice de desarrollo humano	2015	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
	Porcentaje de la población en situación de pobreza	2015	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)
Económica	PIB per cápita (miles de pesos mexicanos)	2010	González y Gallegos (2014). El producto interno bruto de los municipios de México: II. Estados M-Z. En <i>Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas</i> , (5),8.
	Índice de complejidad económica industrial	2020	DataMéxico
	Población económicamente activa	2015	Microdatos de la Encuesta Intercensal 2015
	Índice de dependencia económica	2015	Elaboración propia con los Microdatos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI
	Coefficiente de Gini	2015	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)
	Razón de ingreso	2015	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)
Gobierno	Autonomía financiera	2016	DataMun del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016)
	Dependencia de participaciones federales	2016	DataMun del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016)
	Peso de la deuda en los ingresos disponibles	2016	DataMun del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016)
	Índice de desarrollo institucional municipal	2013	Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal (DDIM) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología de potenciales territoriales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En P. Costamagna y S. Pérez (Comps.), *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL*. Programa CONECTA-DEL. http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/2019/11/Conectadel_web_150final-Copiar.pdf
- Albuquerque, F., y Pérez, S. (2013). *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*. ConectaDEL, Mesa de Programas. <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Ávila, H. (2001). *La agricultura y la industria en la estructuración territorial de Morelos*. CRIM-UNAM.
- Banco Mundial (2020). *Nuevos lentes para un viejo problema: cómo promover el desarrollo territorial en Latinoamérica*. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/11/02/desarrollo-territorial-latinoamerica>
- Boehm, B. (1997). El enfoque regional y los estudios regionales en México: geografía, historia y antropología. En *Relaciones*, (XVIII)72, 32. <https://colmich.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1016/365>
- Cabrera, M. (2019, diciembre). Desigualdad territorial y exclusión social: claves para una lectura crítica de Ciudad de Panamá. *Vivienda y Ciudad*, 6.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37863-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Cepal. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42721-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2017-agendas-globales>

- Consejo Estatal de Población de Morelos. (2020). *Proyecciones de población municipal*. Coespo.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- Consejo Nacional de Población. (2012). *Índice de marginación por localidad 2010*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/671850/Indice_de_marginacion_por_localidad_2010.pdf
- Consejo Nacional de Población. (2012). *Sistema Urbano Nacional 2012*. Coespo.
- Consejo Nacional de Población. (2019). *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050*. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/proyecciones-de-la-poblacion-de-los-municipios-de-mexico-2015-2030>
- De Mattos, C. (2014). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos; Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; Flacso-Andes.
- Delgadillo, J. (Coord.) (2000). *Contribuciones a la investigación regional en el estado de Morelos*. CRIM-UNAM.
- Delgadillo, J., y Sámano, J. L. (2018). La integración regional del territorio morelense. En *Estado de Morelos: dimensiones del desarrollo territorial y la planeación regional y metropolitana* (pp. 25-98). CRIM-UNAM.
- Ferreira, H. (2005). *Construir las regiones. Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*. Integración Editorial.
- Fuenzalida, M., y Moreno, A. (2010). Propuesta metodológica para establecer el patrón territorial del status socio-económico de la población, basada en pequeñas unidades espaciales estándar. Aplicación a la región de Valparaíso (Chile). *Argos* 27(52), 98-125. https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-16372010000100005
- García de León, A. (1989). La metodología del valor índice medio. *Boletín del Instituto de Geografía*. <https://doi.org/10.14350/rig.58975>
- Garza, G. (1992). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México.

- González, A., y Gallegos, G. (2014). El producto interno bruto de los municipios de México: II. Estados M-Z. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 5, 8.
- Granero, G. (2017). *Territorios de la desigualdad: Estudio de la política urbana de Río de Janeiro desde la perspectiva de la justicia espacial*. Programa de Planificación Urbana y Regional; Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. <http://surbanistas.org/wp-content/uploads/2017/01/Territorios-de-laDesigualdadGuadalupeGraneroRealini.pdf>
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., y Storper, M. *Why regional development matters for Europe's economic future*. Working Papers. Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission. <http://eprints.lse.ac.uk/88058/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Marco Geoestadístico*. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825292782>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://censo2020.mx/>
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003–2013*. Fondo de Cultura Económica.
- Lee, J., y Delgadillo J. (2018). El potencial territorial como factor del desarrollo. Modelo para la gestión rural. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 15, 2.
- Mateo, J., y Bollo, M. (2016). *La región como categoría geográfica*. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental-UNAM. https://www.ciga.unam.mx/publicaciones/images/abook_file/laregioncomocategoriageografica.pdf
- Morales, C., Pérez, R., Riffo, L. y Williner, A. (2020). *Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación*. Documentos de proyectos. Cepal.
- Morales, L. G. (2018). Introducción. Los senderos de la historiografía regional. En L. G Morales Moreno (Coord.), *Historiografía, territorio y región*. Vol. 1 de H. Crespo (Dir.), *Historia de Morelos. Tierra, gente, tiempos del Sur*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). *Promoviendo el crecimiento en todas las regiones*. OECD Publishing. <https://www.oecd>

org/espanol/publicaciones/Promoviendo%20el%20crecimiento%20en%20todas%20las%20regiones%202012.pdf

RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural). (2013). *De la innovación al escalamiento. Reflexiones a partir de dos procesos de innovación local*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1485184937Innovacion_escalamiento.pdf

Rodríguez, F. (2019). *Desarrollo y condiciones de vida en ciudades de México: el sistema urbano y las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Querétaro*. CRIM-UNAM.

Roldán, E., y Gil, J. (2018). El potencial territorial de Morelos. *Estado de Morelos: dimensiones del desarrollo territorial y la planeación regional y metropolitana*. CRIM-UNAM.

Sámano, J. L. (2008). *La participación de los espacios rurales en el proceso de metropolización de Cuernavaca. El caso de Chiconcuac, 1980 a 2005*. [Tesis de doctorado en Geografía, UNAM].

11

Pobreza y desafíos socioeconómicos en el estado de Morelos

Francisco Rodríguez Hernández

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM

INTRODUCCIÓN

Es común usar la palabra “desarrollo” para expresar la idea de progreso material. Por ejemplo, cuando se compara un área urbana, tal como un fraccionamiento residencial, con algún asentamiento rural, las diferencias al alcance de la vista tienen que ver la calidad del espacio público y de las edificaciones, así como la infraestructura de servicios: las calles y senderos peatonales, las instalaciones de electricidad que alimentan a las viviendas y edificios, el alumbrado público, y el acceso a servicios de transporte, escuelas y clínicas, entre los aspectos más visibles. Se trata de la percepción de cierta calidad del ambiente construido que solemos vincular a la idea de desarrollo y que se asocia con una noción de calidad de vida digna, de una buena situación socioeconómica de las personas y las familias que, en nuestros días, es una aspiración compartida y un derecho universal, al cual, sin embargo, no todos tienen acceso. Y es que, a escala social, la calidad de vida y del ambiente son resultado de un complejo proceso multifactorial, a veces largo y quizá tortuoso, donde intervienen diversos actores de la sociedad, incluso actores externos, y que se relaciona estrechamente con el devenir de las actividades económicas, las formas de gobierno y sus orientaciones políticas.

Este uso extendido de la palabra “desarrollo” proviene de la noción de desarrollo económico promovida en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial por las instituciones de carácter internacional que se fundaron entonces, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a partir de la influencia de intereses económicos y políticos dominantes. Estos organismos,

bajo el objetivo declarado de suscitar el desarrollo económico de los países menos afortunados, han promovido políticas explícitas que, de alguna forma, más en algunos países que en otros, han moldeado el acontecer de diversas naciones. En este tipo de políticas, el desarrollo económico se entiende como el objetivo principal y el medio privilegiado para extender los beneficios del crecimiento de la producción y la productividad hacia las mayorías. Con todo, la historia ha demostrado que también favorecen la polarización del ingreso y la riqueza a nivel mundial al interior de las naciones, haciendo dudosa su contribución al bienestar colectivo y generalizado; la crítica incluye a quienes sostienen que la meta no declarada de estas políticas ha sido mantener la apertura al desarrollo ilimitado del sistema capitalista a escala mundial, al contener el tipo de orientaciones políticas que no lo apoyan, como el socialismo (Esteva, 1992; Chossudovsky, 1997; Dewar, et al., 1986).

Desde la década de 1980, las políticas de desarrollo que impulsan los organismos internacionales se orientan con una serie de elementos que se condensan en el llamado Consenso de Washington¹, donde la apertura de las economías nacionales al mercado internacional resulta un factor fundamental. Se trata de la etapa más avanzada del capitalismo, de la internacionalización del capital, que busca eliminar las barreras nacionales que obstaculizan el libre flujo de la inversión y la apropiación de las plusvalías a lo largo y ancho del mundo entero. Este tipo de políticas entran en conflicto, a menudo, con los intereses y necesidades de los sectores menos afortunados de la población, ya que no han contribuido de forma clara y contundente a solucionar su pobreza y afrontan sus tradiciones, su cultura y sus formas de vida. Impulsar un tipo de desarrollo cuya meta final es, en la práctica, la valorización del capital, no tiene ningún sentido social, ni ético. Lo importante es el efecto de ese desarrollo en la calidad de vida de los miembros de la sociedad, que alcance a las mayorías menos afortunadas, no solo algunos grupos.

Ese contexto es el que caracteriza los avatares del progreso de nuestro país y sus regiones. Entre ellas, el Estado de Morelos, que es el ámbito que interesa

¹ Se conoce como Consenso de Washington a una relación de las políticas económicas impulsadas mundialmente por el Gobierno federal de Estados Unidos y los organismos internacionales, compilada por John Williamson en el documento titulado "What Washington Means by Policy Reform", de noviembre de 1989.

enfocar en este espacio. Se trata de una entidad federativa que puede considerarse en un nivel de desarrollo medio, nivel que, no obstante, está más cercano a los estados con los niveles de pobreza más altos, como son Chiapas, Oaxaca y Guerrero, que a aquellos con los niveles más bajos como Nuevo León, Baja California y Ciudad de México. En las últimas décadas, Morelos ha mostrado un dinamismo económico moderado, insuficiente para desplegar un cambio significativo en las condiciones de vida de las mayorías, incluso ha registrado un acrecentamiento de la pobreza. A pesar de ello, Morelos sigue siendo un ámbito receptivo de inmigración, proveniente principalmente del estado de Guerrero, pues en ese estado las condiciones socioeconómicas que prevalecen son peores que en la entidad morelense. Esta pobreza se arrincona en municipios rurales periféricos, pero también en extensas partes de las mayores urbes del estado formando esquemas de segregación socio-territorial que retroalimentan los factores causales de la pobreza.

El objetivo de este capítulo es revisar la evolución reciente de la pobreza en el estado, explicarla a partir de su dinámica de desarrollo económico, y analizar la distribución territorial de este fenómeno, con la finalidad de identificar tendencias y señalar los ámbitos que requieren enfocarse en una estrategia de desarrollo económico y territorial.

Este trabajo parte de dos premisas: la primera es que el desarrollo económico como meta social solo tiene razón de ser si favorece el bienestar generalizado de la población, en su sentido objetivo y subjetivo. Un desarrollo económico que solo se orienta a favorecer la realización de inversiones y negocios, que acaban polarizando más la distribución del ingreso, ya sea funcional (entre capital y trabajo) o entre las personas, no tiene justificación ética y moral, pues solo tiende a beneficiar a una parte reducida de la sociedad.

La segunda premisa es que los indicadores de pobreza son un medio que permite resumir el estado de las condiciones de vida de la población, refiriendo los estándares aceptados socialmente en esta materia, pues reflejan la situación de la desigualdad social y económica y dan cuenta de las repercusiones que las carencias tienen en los diversos aspectos necesarios para una vida digna.

Conforme a lo anterior, en este capítulo empezamos por plantear los elementos de teoría que permiten definir una noción de pobreza y su relación

con el espacio geográfico, para continuar con la revisión de la evolución de los indicadores oficiales de pobreza y vulnerabilidad social en el estado de Morelos entre 2010 y 2018. En tercer lugar, se aborda el desempeño económico y el mercado laboral de la entidad, con base en una serie de indicadores que trazan una línea de argumentación sobre el comportamiento de la pobreza. Posteriormente se revisa la distribución territorial de la pobreza para mostrar su localización y concentración en ciertos ámbitos. Finalmente, se ofrecen elementos conclusivos y reflexivos sobre el tema, destacando algunos retos que emergen de la problemática planteada, y la importancia de abordarlos desde una perspectiva territorial.

POBREZA Y TERRITORIO

La pobreza es la condición de privación de los recursos indispensables para satisfacer las necesidades básicas, físicas e inmateriales, de las personas y las familias. Estos recursos incluyen los medios, las capacidades y las oportunidades que se requieren para acceder a los bienes y servicios en la cantidad y calidad adecuadas, que en un tiempo y una sociedad determinados se consideran adecuados para la vida digna y el desarrollo integral del ser humano, y que se expresan a través de la legislación en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales (Boltvinik, 2010; Damián, 2010; Winchester, 2008).

Las causas de la pobreza, diversas y complejas, tienen que ver con efectos de segmentación social, exclusión y marginación derivados del funcionamiento del sistema económico y de otros mecanismos que producen desigualdades entre los miembros de la sociedad, y contribuyen a definir el sitio de cada persona y familia en el entramado social. La posición inicial es un aspecto de gran peso, y aspectos como el acceso al trabajo digno y a los servicios de educación y cuidado de la salud, tienen una alta incidencia en la posibilidad de que las personas puedan cambiar su estado en la estructura social; en particular, el logro de una salud óptima y de una formación educativa de calidad son importantes para lograr las capacidades indispensables para acceder a las oportunidades de trabajo y progreso que ofrece el entorno (Katzman, 2001), incluso para acceder a la búsqueda de oportunidades en lugares diferentes al de residencia. Al respecto, Sen (1992) considera que la

pobreza debe verse como un problema de falta de capacidades, en lugar de visualizarlo como un asunto de recursos económicos.

El entorno puede ser definitorio en la causalidad de la pobreza para su producción y reproducción. De hecho, pueden identificarse patrones territoriales de incidencia y distribución de este fenómeno, y se conoce que los hábitats empobrecidos son favorables a la reproducción de la pobreza. Por un lado, se ha demostrado que en sociedades donde prevalece un alto grado de polarización de la riqueza y los ingresos monetarios, esta desigualdad constituye un obstáculo formidable para superar la pobreza (Lustig, 2004; Wilkinson y Pickett, 2009). Por otro lado, se ha identificado la existencia de una relación inversa entre el nivel relativo de pobreza y el tamaño de ciudad en países en desarrollo, entre ellos México, en el cual las áreas urbanas con más de 500 000 habitantes muestran una incidencia de pobreza más baja que los asentamientos de menor tamaño (Ferré, et al., 2010). En esta lógica, las regiones subnacionales donde se localizan las ciudades mayores, las más desarrolladas económicamente, presentarían niveles de incidencia de pobreza menores que las regiones de menor desarrollo. En México, las primeras coinciden con los estados del norte del país y algunos de la región central, mientras las segundas las conforman las entidades federativas del sur (Rodríguez Hernández, 2019; Vilalta, 2010). Se trata de algo contemplado en las teorías de desarrollo regional, que plantean mecanismos de concentración circular y acumulativa de la actividad y el desarrollo económico en las regiones y lugares más propicios para la producción, que determinan los desequilibrios en el desarrollo regional, incluida la incidencia de la pobreza (Fujita, Krugman y Venables, 1999; Fujita y Thiess, 2002; Hirschmann, 1958; Myrdal, 1957).

En la escala intraurbana, los estudiosos de la segregación residencial socioeconómica en Latinoamérica sostienen que este fenómeno de segmentación socioespacial no solo es una forma de expresión territorial de la desigualdad social, sino un factor causal importante (Rodríguez y Arriagada, 2004; Sabatini y Brian, 2008; Wormald et al., 2012). Este tipo de segregación afecta la inclusión social tanto como la cohesión social, pues dificulta el acceso al empleo, al equipamiento y los servicios urbanos, y aísla a los residentes de los barrios marginales del contacto con los otros estratos sociales. En términos subjetivos, este aislamiento es fuente de estigmas territoriales sobre los barrios marginados y da pie a la formación de

identidades marginales que tienden a internalizarse en el pensamiento de sus habitantes (Katzman, 2001).

En virtud de que la pobreza es principalmente una condición involuntaria, forzada por la situación marginal y excluyente de las personas en esta situación, se trata de un asunto de injusticia social, y dada su distribución localizada en ciertas partes del tejido urbano y regional, se trata de un asunto de injusticia espacial (Rodríguez Hernández, 2019; Soja, 2010).

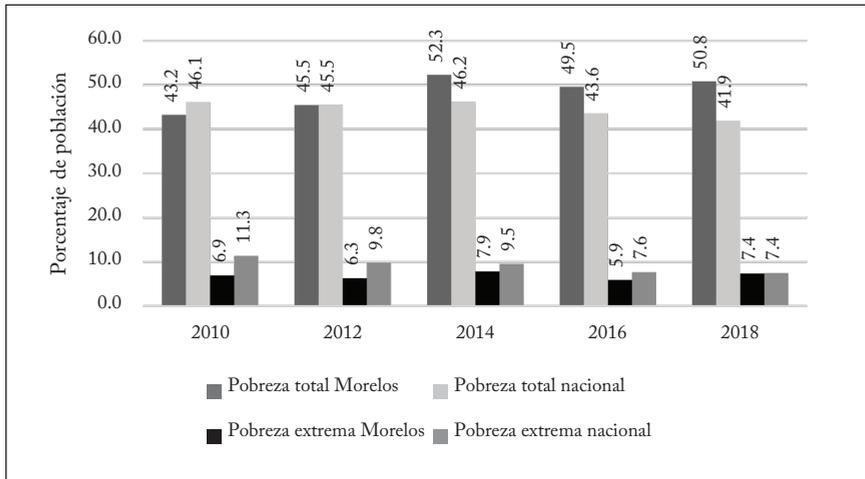
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL ESTADO DE MORELOS

El estado de Morelos se ha considerado por largo tiempo una entidad de desarrollo medio en el contexto nacional. Sin embargo, los datos de pobreza de los últimos años apuntan a un empobrecimiento que refuta esta consideración, pues lo colocan como una entidad con un nivel de desarrollo alejado del promedio nacional. De acuerdo con las estimaciones del Coneval para 2018, ocupa el séptimo lugar por incidencia de pobreza, por arriba del dato nacional y mucho más cerca de los estados de mayor pobreza (Oaxaca, Chiapas y Guerrero) que de los estados que tienen los niveles más bajos (Nuevo León, Baja California y Coahuila).

En la gráfica 1 se representa la evolución de la incidencia de la pobreza entre 2010 y 2018, conforme a las estimaciones bianuales del Coneval. En 2010, 43.2% de población de Morelos se encontraba en pobreza, por debajo del indicador nacional. En 2012, la incidencia de pobreza se elevó a 45.5%, igualando el nivel nacional, y en las estimaciones siguientes, en torno a 50%, se situó por encima del promedio, siguiendo una tendencia contraria al rumbo descendente observado en la escala del país. Luego de alcanzar el nivel más alto de incidencia en 2014, y de una reducción en 2016, paralela a la ocurrida a escala nacional, se da un repunte en 2018, que amplía la diferencia respecto al indicador país.

Asimismo, la pobreza extrema tiende a aumentar su valor porcentual, aunque de forma moderada, en contraste con lo que sucede en el conjunto del país, donde ha venido disminuyendo. La diferencia a favor que tenía Morelos en este tipo de pobreza respecto del valor nacional redujo paulatinamente: el 6.9% del 2010 era

Gráfica 1
Evolución de la pobreza a nivel nacional y en el estado de Morelos, 2010-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval (2019).

4.4 puntos porcentuales menor que el dato del país; en 2018, el 7.4% registrado es exactamente igual que el nacional.

Cuando se analizan los componentes de las estimaciones oficiales, puede concluirse que la evolución de la pobreza en el estado entre 2010 y 2016, tiene su principal promotor en una problemática de ingresos insuficientes, misma que no parece extenderse hacia la dimensión de los derechos sociales, cuyos indicadores muestran una evolución a la baja, positiva en términos de calidad de vida. Pero el aumento de la pobreza registrado en 2018 ya no se explica solamente por los ingresos bajos, pues todos los indicadores de carencias sociales se incrementaron, mostrando una profundización de los efectos del factor salarial y la influencia de una dinámica de desarrollo insuficiente. De continuar esta modalidad de evolución, es de esperarse una mayor profundidad de este tipo de efectos, mayor pobreza extrema y penetración de la escasez de los ingresos a aspectos tan básicos como el acceso a la alimentación.

El cuadro 1 muestra el conjunto de indicadores que comprenden las estimaciones oficiales de pobreza bajo el enfoque multidimensional. La metodología del Coneval considera el cruce de los datos de ingreso con los que dan cuenta de la

satisfacción de derechos sociales, de forma que aquellas personas que se encuentran bajo las líneas de bienestar, tanto en la dimensión del ingreso como en la de carencias sociales, son las que se consideran pobres; quienes cubren la línea de bienestar en una de las dos dimensiones se consideran vulnerables, ya sea por ingreso o por carencias sociales, pero no estrictamente pobres; finalmente, las personas que quedan por arriba de la línea de bienestar en las dos dimensiones, se consideran no pobres ni vulnerables (Coneval, 2010). Los indicadores se muestran tanto en porcentajes de población como en el volumen de personas en cada condición.

La cantidad de población en pobreza aumentó entre 2010 y 2018 en más de 231 000 personas, para situarse por arriba del millón. La pobreza extrema, aquellos cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar mínimo (o pobreza extrema) y que registran al menos tres carencias sociales, pasó de 125 000 personas en 2010, a 149 000 en 2014, y se situó en 147 000 individuos en 2018. Cabe decir que la pobreza extrema tuvo su nivel más bajo del periodo analizado en 2016, de 5.9%, con 115 000 personas, y que esta reducción, tanto como su repunte en 2018, explican en buena medida la fluctuación de la pobreza total en esos años.

La población vulnerable por carencias sociales redujo su volumen y su participación porcentual entre 2010 y 2016, pero repuntó en 2018, alcanzando un 29.4% y 587 000 personas. La población vulnerable por ingresos tuvo un comportamiento casi inverso, es decir, fluctuó siguiendo una tendencia al alza para situarse en 7.9% y 155 000 personas en 2016, para luego reducirse a 5.7% y 114 000 personas en 2018. Por su parte, la población no pobre y no vulnerable avanzó de 17 a 18% entre 2010 y 2016, con reducciones en los años de mayor pobreza, es decir, en 2014 y 2018, situándose en 14% en el segundo de estos años, lo que representa la cantidad de 280 000 personas.

Los indicadores de carencia social y nivel de ingreso del cuadro 1 permiten sostener el argumento de que el acrecentamiento de la pobreza está afectando la salvaguarda de derechos sociales básicos. Es decir, esta problemática, que se deriva del predominio de bajos ingresos en la población, se profundiza, hacia el final del periodo, con el aumento de carencias en la dimensión de los derechos sociales.

Por un lado, los indicadores de carencia en el nivel de ingreso siguieron una tendencia al alza. El porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de pobreza se elevó casi abruptamente en 2014 respecto a las dos mediciones anteriores,

Pobreza y desafíos socioeconómicos en el estado de Morelos

Cuadro 1
Población según condición de pobreza, vulnerabilidad y
carencia social. Estado de Morelos, 2010-2018

Indicadores	Porcentaje					Miles de personas				
	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
Pobreza										
Población en situación de pobreza	43.2	45.5	52.3	49.5	50.8	782	843	994	966	1013
Población en situación de pobreza moderada	36.3	39.1	44.4	43.6	43.4	657	726	844	850	866
Población en situación de pobreza extrema	6.9	6.3	7.9	5.9	7.4	125	117	149	115	147
Población vulnerable por carencias sociales	33.6	32.0	25.7	24.4	29.4	608	595	489	476	587
Población vulnerable por ingresos	5.8	4.6	6.1	7.9	5.7	106	85	117	155	114
Población no pobre y no vulnerable	17.3	17.9	15.8	18.1	14.0	313	332	301	353	280
Indicadores de carencia social										
Rezago educativo	19.3	19.2	16.6	16.4	16.9	349	356	315	320	337
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.9	22.3	16.6	15.0	16.8	541	414	316	293	335
Carencia por acceso a la seguridad social	64.6	64.4	66.2	62.1	66.5	1168	1195	1258	1211	1326
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.7	14.8	13.4	10.9	11.3	285	275	255	213	225
Carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda	20.6	18.6	24.6	17.0	19.9	372	345	468	331	397
Carencia por acceso a la alimentación	22.0	30.7	26.9	19.5	24.6	397	570	510	380	490
Nivel de ingreso										
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	13.9	15.0	20.5	16.4	19.6	252	279	390	320	392
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.1	50.1	58.4	57.5	56.6	888	929	1110	1121	1128

Fuente: Estimaciones del Coneval para 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018.

teniendo reducciones en 2016 y 2018, pero quedando en niveles muy próximos al de 2014. El porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema tuvo un comportamiento fluctuante, pero siguiendo una tendencia general al alza, siendo los datos de 2014 y 2018 los más altos, del orden del 20%.

Por el otro lado, los indicadores de carencia social, relativos al rezago educativo, y la falta de acceso a servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios adecuados en la vivienda, servicios básicos en la vivienda y la alimentación, muestran avances entre 2010 y 2016, pero reflejan retrocesos para 2018, dando pie a una profundización de las características de la pobreza. Aun cuando algunos de estos indicadores se elevaron entre 2012 y 2014, se redujeron en 2016 a niveles por debajo de los iniciales, mostrando que la dimensión de las necesidades básicas no es el ámbito que provocaba entonces el avance de la pobreza; en cambio, su retroceso en 2018 se aúna a la problemática de ingresos escasos, dando pie a una profundización de las características de la pobreza, que refleja, quizá, una falta de atención de la política pública o un equívoco de sus objetivos, metas y líneas de acción.

CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA Y EL MERCADO LABORAL

Una vía de explicación del empobrecimiento reciente en el estado de Morelos puede encontrarse en el comportamiento de su economía. La estructura sectorial de la entidad es muy similar a la del país en su conjunto, como puede comprobarse en el cuadro 2, donde se muestra la distribución del Valor Agregado Censal Bruto (VACB) por sectores de actividad de la economía morelense y de la nacional, en 2017, conforme a las estimaciones del Producto Interno Bruto (PIB) por entidades federativas del INEGI. A grandes rasgos, las actividades secundarias abarcan una tercera parte del producto estatal, mientras las actividades terciarias ocupan dos tercios; las actividades primarias constituyen solamente el 3% de dicho producto.

Así, puede decirse que en el estado preponderan las actividades de comercio y servicios sobre las de producción material, que son predominantemente urbanas, en tanto que la contribución de las actividades primarias es mínima, aun cuando ocupan la mayor parte del territorio dedicado a la producción. Visto en más detalle, los sectores económicos con mayor peso en el producto estatal son las

Cuadro 2
Distribución del producto nacional y del estado de Morelos
según sectores de actividad económica, 2017

Sector de actividad	Morelos	Nacional
Total	100.00	100.00
Actividades primarias	2.99	3.33
11. Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	2.99	3.33
Actividades secundarias	31.29	31.04
21. Minería	0.62	5.47
22. Energía eléctrica, agua y gas	0.69	1.54
23. Construcción	12.64	7.41
31-33. Manufacturas	17.34	16.62
Actividades terciarias	65.72	65.63
43. Comercio al por mayor	6.78	8.78
46. Comercio al por menor	11.28	9.38
48-49. Transportes, correos y almacenamiento	7.08	6.74
51. Información en medios masivos	1.68	2.95
52. Servicios financieros y de seguros	3.25	4.84
53. Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	13.20	11.54
54. Servicios profesionales, científicos y técnicos	0.97	2.05
55. Corporativos	0.00	0.59
56. Servicios de apoyo a los negocios, manejo de desechos y de remediación	1.99	3.71
61. Servicios educativos	5.17	3.93
62. Servicios de salud y de asistencia social	3.25	2.20
71. Servicios de esparcimiento, culturales, deportivos y recreativos	0.32	0.45
72. Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	2.76	2.36
81. Otros servicios no gubernamentales	2.86	2.08
93. Actividades gubernamentales y de organismos internacionales	5.15	4.05

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Consulta en línea, marzo de 2019.

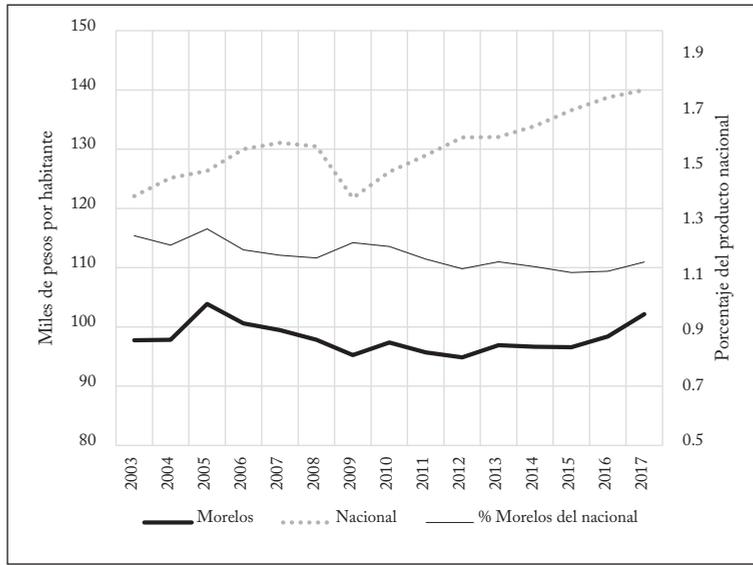
industrias manufactureras, que comprenden tres quintas partes del producto de las actividades secundarias y, por el lado de las actividades terciarias, el comercio, sobre todo el comercio al por menor, y los servicios inmobiliarios y de alquiler, que en conjunto abarcan casi la mitad del producto terciario.

El componente industrial de la economía, de importancia indiscutible, es fruto tanto de las características geoeconómicas del estado, como de las políticas de industrialización que se han aplicado en distintos momentos, ya sea por el gobierno federal (las más antiguas) o por el gobierno estatal (las más recientes). Pero no puede decirse que esta economía tenga un carácter eminentemente industrial, pues se orienta mayoritariamente al comercio y los servicios en general, pero más concretamente a las actividades terciarias de consumo final. Las actividades turísticas han sido por largo tiempo uno de los ámbitos prioritarios de las estrategias de desarrollo económico del gobierno estatal, ya que algunos de los atractivos de la entidad son su clima agradable y la disponibilidad de recursos naturales que favorecen ambientes propicios para el desarrollo de actividades turísticas; con todo, los sectores que aluden a este tipo de actividades, como son el de restaurantes y hoteles, así como los servicios de esparcimiento, culturales, deportivos y recreativos, ocupan en conjunto solo poco más del 3 % del producto estatal.

La relativa similitud de la estructura sectorial de la economía estatal respecto de la nacional, contrasta con el hecho de ser Morelos una entidad con un grado de urbanización relativamente alto (más de tres cuartas partes de la población habita en ciudades), donde se esperaría que las actividades de producción manufacturera y de servicios al productor tuvieran mayor peso, como sucede en entidades urbanizadas y con capacidad de competencia económica en el mercado global, como Nuevo León y Querétaro, entre otras. En efecto, Morelos tiene una competitividad económica relativamente baja en el mercado internacional: en 2017 solo aportó 0.99% a las exportaciones de mercancías del país conforme a lo reportado por el INEGI (cifra muy similar a la registrada en años anteriores),²

² INEGI, Exportaciones por entidad federativa, consulta en línea (noviembre de 2019), <https://www.inegi.org.mx/temas/exportacionesef/default.html#Tabulados>

Gráfica 2
Producto económico per capita en Morelos y el país, 2003-2017



Fuente: Estimaciones propias con base en datos de INEGI.

a pesar de que su producto representa 1.16% del nacional y que cuenta con el 1.59% de la población del país.

La baja productividad de la economía morelense tiene que ver con un desempeño inferior al observado a nivel nacional. La gráfica 2 muestra el comportamiento del valor agregado per cápita entre 2003 y 2017 a nivel nacional y del estado de Morelos.³ Se observa que, mientras el indicador nacional tiende al alza en general, con un episodio recesivo en 2009 (que corresponde a la crisis global provocada por la llamada “crisis hipotecaria” en los EUA), Morelos no solo se mantiene con valores por debajo de los nacionales, sino que tiende a la baja. Esto conlleva tanto una baja productividad general como una pérdida de participación del estado en

³ El valor agregado representa la parte del valor de la producción total que se añadió a la inversión durante el proceso de producción; es el dato que el INEGI presenta como aproximación al PIB de las entidades federativas.

la economía nacional, como puede comprobarse en el comportamiento de la línea delgada en la gráfica 2 que encarna la proporción que representa el valor agregado morelense respecto al nacional. Este bajo dinamismo de la economía morelense se vincula, como veremos, con un mercado laboral con un alto componente de precariedad, y ambos elementos determinan el aumento de la población de bajo ingreso, que incide en la permanencia de niveles de pobreza altos.

Conforme a los indicadores de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, la Población Económicamente Activa (PEA) del estado ascendía en 2018 a 846 249 personas, con una tasa de participación de 56.3, una desocupación de 2.1% y una subocupación de 2.4% (cuadro 3). El nivel de participación, que a escala nacional se ha mantenido más o menos constante en la última década, evoluciona a la baja en Morelos, pues en 2006 se ubicaba en 59.9 (cuadro 3). La baja en el nivel de participación se asocia con una tendencia general, en el entorno urbano nacional, al aumento de la población no activa económicamente, relacionada tanto con la transición hacia una población envejecida, cuanto con situaciones cada vez más frecuentes de retiro de la actividad económica que no obedecen a la edad, sino a la falta de éxito en encontrar un empleo que satisfaga las necesidades y aspiraciones de las personas (Almejo, 2017, p. 121).

A diferencia de la participación en la actividad económica, los niveles de desocupación y subocupación son menores que a nivel nacional. Sin embargo, uno

Cuadro 3
Características selectas del entorno laboral del estado de Morelos y nacional, 2006 y 2018

Tasas porcentuales	Morelos		Nacional	
	2006	2018	2006	2018
Participación	59.9	56.3	59.8	59.8
Desocupación	2.6	2.1	3.1	3.3
Ocupación parcial y desocupación	6.9	6.5	8.9	9.2
Presión general	4.4	2.8	6.7	6.5
Subocupación	4.0	2.4	6.0	7.1
Condiciones críticas de ocupación	11.1	12.7	11.9	15.4
Ocupación en el sector informal	36.1	33.3	27.3	27.4
Informalidad laboral	67.3	65.9	59.1	56.6

Fuente: INEGI, indicadores de la ENOE. Datos al segundo trimestre de 2006 y 2018.

de cada tres trabajadores se ocupa en actividades informales, y el entorno laboral contiene un componente importante de trabajo precario que tiende a crecer y que impacta las condiciones socioeconómicas de la población más que la baja en la participación. El trabajo precario, que se vincula con condiciones de vulnerabilidad económica y social, es aquel que se realiza en condiciones de inseguridad o falta de protección, inestabilidad en el empleo, ausencia de las prestaciones legales, baja remuneración y, en general, al margen de los derechos laborales, que son circunstancias ajenas a lo que se considera trabajo digno (Pacheco, 2014; Rojas, 2004). Se considera que este tipo de condiciones caracterizan a las ocupaciones informales, ya sea porque se trata de actividades no formales, es decir, que se realizan fuera de la normatividad fiscal y laboral, pero también en las ocupaciones formales que, por estrategias empresariales, evaden las normas laborales (García, 2010).

A partir de 2006, en Morelos, el trabajo y las actividades informales tienen mayor incidencia que a nivel nacional. El tipo de ocupaciones que más crecen en términos relativos son los empleos con percepciones no salariales, así como los que perciben dos o menos salarios mínimos. Los datos son claros: la ocupación en el sector informal fue de 34% en promedio para 2009-2017, contra 27% a nivel nacional, y la informalidad laboral afecta a 66% de los trabajadores, por arriba de 57% del país. Los trabajadores subordinados remunerados representan más de 60% de los trabajadores y son los que más crecen, pero entre ellos, los que reciben percepciones no salariales se distinguen por un crecimiento más dinámico, del orden de 30% entre 2006 y 2017 (cuadro 4).

En lo que se refiere al nivel salarial, en Morelos, la mediana de ingreso por hora trabajada, al segundo trimestre de 2018, era de 22 pesos, por debajo de los 27 pesos a escala nacional, y aunque ha evolucionado al alza, la brecha va al aumento, pues entre 2006 y 2018 se incrementó en 10 puntos porcentuales. Asimismo, entre 2006 y 2018 el número de trabajadores con ingreso de dos y menos salarios mínimos creció en más de 40%, en tanto que se redujo el de aquellos con ingreso superior, particularmente el de aquellos por arriba de tres salarios mínimos.

Cuadro 4
Personal ocupado según posición en la ocupación y nivel de ingresos
por trabajo. Estado de Morelos y nacional, 2006 y 2018

Indicadores	Morelos			Nacional		
	2006	2018	Variación	2006	2018	Variación
Posición en la ocupación						
Trabajadores subordinados y remunerados	63.9	66.6	1.24	65.4	68.5	1.30
Asalariados	60.2	62.1	1.23	60.2	64.5	1.33
Con percepciones no salariales	3.7	4.5	1.43	5.2	4.0	0.94
Empleadores	4.5	5.2	1.37	4.9	4.8	1.21
Trabajadores por cuenta propia	25.1	24.5	1.16	23.0	22.3	1.21
Trabajadores no remunerados	6.5	3.7	0.67	6.7	4.4	0.83
Total	100.0	100.0	1.19	100.0	100.0	1.24
Nivel de ingresos en salarios mínimos						
Hasta dos	41.6	66.5	1.89	36.5	51.8	1.77
Hasta uno	16.6	25.7	1.83	14.1	18.8	1.66
Más de uno hasta dos	25.0	40.8	1.94	22.4	33.0	1.84
Más de dos hasta tres	25.5	17.5	0.82	23.5	21.0	1.11
Más de tres hasta cinco	17.4	7.5	0.51	18.9	15.0	0.99
Más de cinco	6.7	1.8	0.32	12.2	5.2	0.53
No recibe ingresos	8.8	6.6	0.89	8.9	7.0	0.98
Total	100.0	100.0	1.19	100.0	100.0	1.24
Mediana de ingreso por hora trabajada (pesos)	15.5	22.5	1.45	17.8	27.1	1.52

Fuente: INEGI, Infolaboral, indicadores de la ENOE. Datos al segundo trimestre de 2006 y 2018. El rubro de ingreso no especificado se imputó proporcionalmente. La variación se refiere a los valores absolutos.

INCIDENCIA TERRITORIAL DE LA POBREZA

Como se mencionó antes, Morelos es un estado muy urbanizado. Esta característica, aunada a la escasa participación del sector primario en la economía estatal, se relaciona considerablemente con la distribución territorial de la pobreza y, en general, la situación económica de la población, de forma que es importante considerar de inicio la estructura territorial de la entidad en el análisis de dicha distribución. Esta estructura está muy determinada por el crecimiento y expansión de las principales ciudades, Cuernavaca y Cuautla, en torno a las cuales se configuran las dos zonas metropolitanas del estado, así como por los principales ejes viales que enlazan la entidad con el resto del país y que estructuran internamente la movilidad: las carreteras México-Acapulco, México-Oaxaca, y Cuernavaca-Cuautla (véase el mapa 1).

La Zona Metropolitana de Cuernavaca constituye el principal nodo demográfico y económico. Su crecimiento físico ha seguido un patrón de expansión hacia el sur y este de la ciudad central, de forma que su área urbana comprende conurbaciones con localidades de los municipios de Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec. Complementan esta zona metropolitana los municipios de Tepoztlán, Huitzilac y Tlaltizapán, cuya relación de metropolitanismo es principalmente funcional, si bien existen conurbaciones con localidades pequeñas distintas de las cabeceras municipales.

Por su parte, la Zona Metropolitana de Cuautla es el segundo nodo económico y poblacional del estado, con una importancia creciente debida al incremento de la inversión productiva en las últimas décadas. Incluye a los municipios de Yautepec, Ayala, Yecapixtla, Tlayacapan y Atlatlahucan, a partir de conurbaciones con el área urbana principal o con las ciudades adyacentes. Su patrón de expansión urbana involucra crecimiento hacia los cuatro puntos cardinales, aunque se advierte con más fuerza hacia el norte y noreste de la ciudad de Cuautla.

Otros asentamientos urbanos de relativa importancia en el estado se ubican al sur de la ZM de Cuernavaca: Jojutla, Zacatepec, Puente de Ixtla y Xoxocotla. Las dos primeras de estas ciudades presentan conurbaciones con localidades de los municipios vecinos: con Tlaquiltenango, en el caso de Jojutla, y con Tlaltizapán, en el caso de Zacatepec.

que involucra la mayor parte de la extensión de los municipios de Tlaquiltenango y Tepalcingo.

Al momento de elaborar este capítulo, las estimaciones oficiales de pobreza por municipio más recientes corresponden al año 2015.⁴ En general, hay una relación aproximada entre grado de urbanización o ruralidad con el nivel de incidencia de la pobreza en los municipios. Los municipios morelenses que registraron la mayor incidencia de pobreza en ese año son rurales, y se localizan en los extremos de la mitad este del territorio estatal; de hecho, como puede verse en el mapa 2, toda la parte oriental del estado conforma una zona de alta pobreza, con porcentajes de incidencia por arriba de 56%. Otra zona del estado con niveles altos de pobreza se localiza al suroeste, con porcentajes de incidencia entre 48% y 56%, y puede observarse que no se trata ya de municipios exclusivamente rurales, pues incluye a Temixco, que forma parte de la Zona Metropolitana de Cuernavaca, y a Puente de Ixtla, que contiene asentamientos urbanos. En el otro extremo, los niveles más bajos de pobreza se encuentran en algunos de los municipios urbanos más importantes, con incidencias de pobreza entre 40 y 31%: Tepoztlán, Zacatepec, Jiutepec y Cuernavaca, siendo este último el de menor incidencia.

El cuadro 5 muestra los datos de incidencia en números relativos y en cantidad de personas en situación de pobreza y pobreza extrema en 2010 y 2015. Por un lado, es notorio que la distribución de la pobreza en cantidades absolutas difiere del panorama que ofrece la incidencia relativa, descrito en el párrafo anterior, pues las mayores cantidades de población en pobreza se encuentran en los principales municipios urbanos: Cuernavaca y Cuautla, en primer lugar, seguidos de Jiutepec, Temixco, Yautepec, Puente de Ixtla, Ayala y Emiliano Zapata. Estos municipios concentraban 57% de la población pobre del estado en 2015; Cuernavaca y Cuautla sumaban poco más de 21%. Por el contrario, los municipios rurales de mayor pobreza concentraban solo 12% de la población estatal en esta situación.

Entre 2010 y 2015 la mayoría de los municipios morelenses incrementaron su proporción de pobreza, siendo los de mayor incremento, por arriba de 10 puntos porcentuales, algunos municipios rurales del oriente estatal (Axochiapan,

⁴ Por la misma razón, no se dispuso de datos para los nuevos municipios indígenas de Xoxocotla, Coatetelco y Huautla, creados en 2017.

Cuadro 5
Incidencia de la pobreza en los municipios del estado de Morelos, 2010 y 2015

Municipio	Pobreza total				Pobreza extrema			
	Incidencia (%)		Personas (miles)		Incidencia (%)		Personas (miles)	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Amacuzac	56.0	59.4	9 976	11 052	13.3	13.6	2 374	2 525
Atlatlahucan	54.1	44.6	10 720	10 527	11.9	8.7	2 368	2 046
Axochiapan	67.6	79.1	20 543	30 951	17.3	30.8	5 266	12 035
Ayala	50.3	56.3	39 091	49 122	9.0	11.4	7 031	9 907
Coatlán del Río	62.5	55.2	5 882	5 457	15.2	10.2	1 428	1 012
Cuautla	41.2	44.6	73 752	86 295	5.5	6.9	9 801	13 428
Cuernavaca	26.1	31.9	97 905	114 764	2.0	3.7	7 323	13 389
Emiliano Zapata	38.1	46.0	33 911	45 411	4.6	7.3	4 114	7 179
Huitzilac	47.4	46.2	9 219	9 624	5.9	7.9	1 151	1 647
Jantetelco	56.8	59.3	9 560	10 419	8.7	9.6	1 471	1 681
Jiutepec	31.7	35.4	63 048	74 551	3.4	4.7	6 753	9 891
Jojutla	37.6	48.2	21 994	27 143	3.7	7.7	2 186	4 327
Jonacatepec	55.3	60.0	8 928	9 590	10.0	12.9	1 607	2 057
Mazatepec	43.7	47.7	4 024	4 814	7.3	8.0	671	806
Miacatlán	61.0	68.4	14 874	19 999	16.2	23.6	3 935	6 903
Ocuituco	67.3	81.5	10 862	16 807	16.0	24.5	2 580	5 055
Puente de Ixtla	66.7	64.7	37 823	46 101	20.2	18.4	11 461	13 141
Temixco	51.8	58.2	58 893	67 839	7.3	11.5	8 316	13 411
Tepalcingo	65.5	74.5	16 927	21 424	12.7	18.1	3 284	5 213
Tepoztlán	44.4	39.5	19 572	20 453	10.4	6.7	4 567	3 455
Tetecala	46.2	54.7	3 653	4 309	7.8	9.6	615	753
Tetela del Volcán	78.1	81.4	11 883	18 718	24.4	21.0	3 706	4 824
Tlalnepantla	60.4	74.6	3 704	5 415	17.8	17.6	1 094	1 279
Tlaltizapán	49.2	53.8	24 653	28 735	7.3	10.9	3 677	5 826
Tlaquilenango	49.0	51.9	17 264	18 118	8.2	10.5	2 909	3 656
Tlayacapan	40.2	52.7	7 587	9 683	5.3	9.5	1 004	1 743
Totolapan	58.7	64.4	6 803	8 989	12.2	14.2	1 418	1 974
Xochitepec	47.4	54.9	29 984	38 352	7.9	12.1	5 006	8 438
Yautepec	51.1	50.9	50 789	51 873	7.5	7.8	7 457	7 914
Yecapixtla	60.7	60.2	27 284	33 167	11.4	12.4	5 138	6 855
Zacatepec	39.7	39.3	13 627	13 846	5.3	4.8	1 818	1 692
Zacualpan	64.4	70.7	7 216	6 706	11.2	11.7	1 258	1 108
Temoac	77.1	79.2	10 217	13 270	19.9	19.9	2 640	3 336

Fuente: Coneval, estimaciones de pobreza por municipios, 2015.

Así, en 2015, las cifras de mayor incidencia de pobreza extrema se encuentran en las zonas de alta pobreza del este y oeste del territorio estatal, en municipios generalmente rurales, siendo Axochiapan el municipio con la mayor incidencia. Por el otro lado, Cuernavaca, Jiutepec y Zacatepec son los municipios con menos incidencia de pobreza extrema (mapa 3). En términos de cantidad de población, la pobreza extrema tiende a concentrarse en ámbitos urbanos y metropolitanos: Cuautla, Cuernavaca, Puente de Ixtla y Temixco registraron cada uno más de 13 000 personas en pobreza extrema en 2015; con más de 9 000 personas en esta condición estaban Axochiapan, Jiutepec y Ayala.

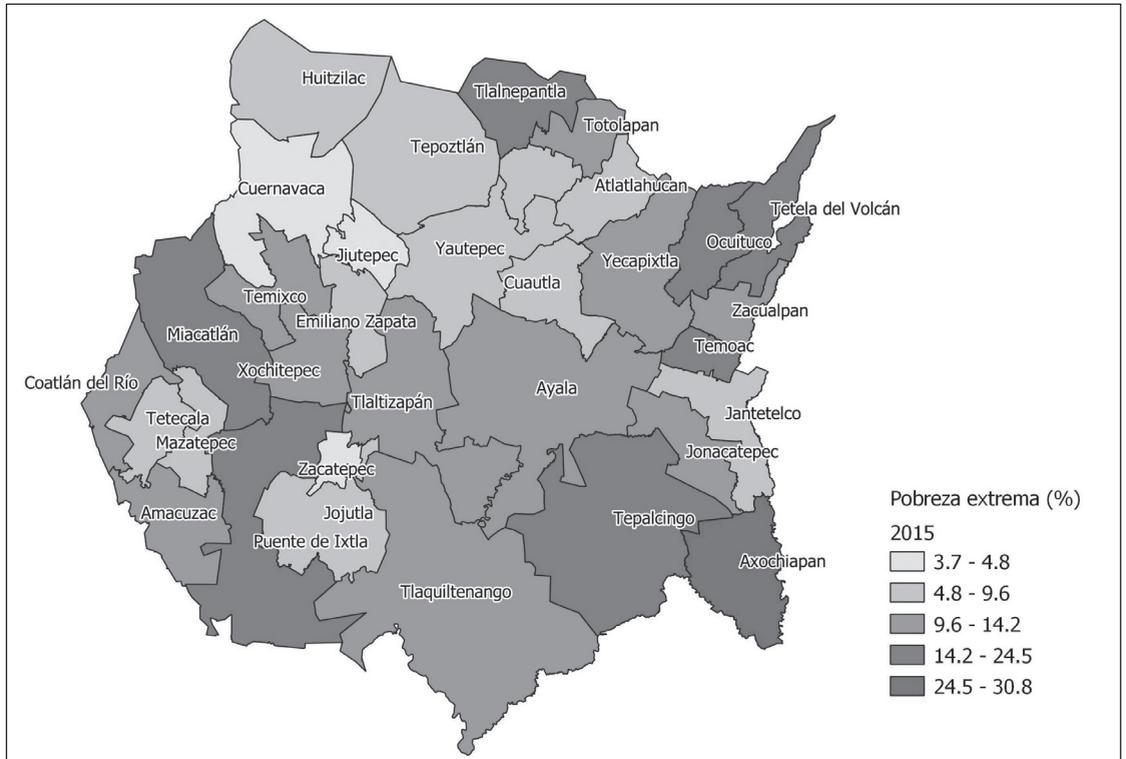
La mayoría de los municipios registraron incrementos en la incidencia de la pobreza extrema en el período 2010-2015, destacando Axochiapan, con 13.4 puntos porcentuales más, así como Miacatlán, Ocuituco y Tepalcingo, con incrementos por arriba de 5 puntos. Solo siete municipios registraron retrocesos en la pobreza extrema: Tepoztlán, Tlalnepantla y Atlatlahucan, al norte del estado; Tetela del Volcán y Temoac, al nororiente; y Coatlán del Río y Puente de Ixtla, al suroeste.

Analizar la pobreza a escala de municipios aporta un panorama espacial pero, como hemos visto, la población no se distribuye de forma uniforme en el territorio, al igual que la pobreza. Tiene más precisión observar la distribución de la pobreza por localidades, incluso a escala intraurbana. Sin embargo, no hay estimaciones de pobreza a estas escalas. Coneval elabora mediciones de pobreza bianuales para las entidades federativas y quinquenales para los municipios del país, pero no elabora a escalas menores. Estas mediciones se basan en datos de encuestas nacionales, que no tienen representación estadística a escala de localidades.⁵

Una aproximación a la medición de la pobreza son los índices de marginación que el Conapo elabora a partir de los datos de los censos de población, y que cubren varias escalas: municipio, localidad y Área Geoestadística Básica (AGEB) urbana. Los índices de marginación de Conapo y los índices de pobreza de Coneval tienen un alto grado de asociación; son conceptos diferentes pero

⁵ Para las mediciones de pobreza por entidad federativa, se trata de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, que levanta el INEGI cada dos años, y para las mediciones por municipio, de la muestra donde se aplicó el cuestionario ampliado en el Censo de Población y Vivienda 2010, y de la Encuesta Intercensal 2015.

Mapa 3
Incidencia de la pobreza extrema en los municipios del estado de Morelos, 2015



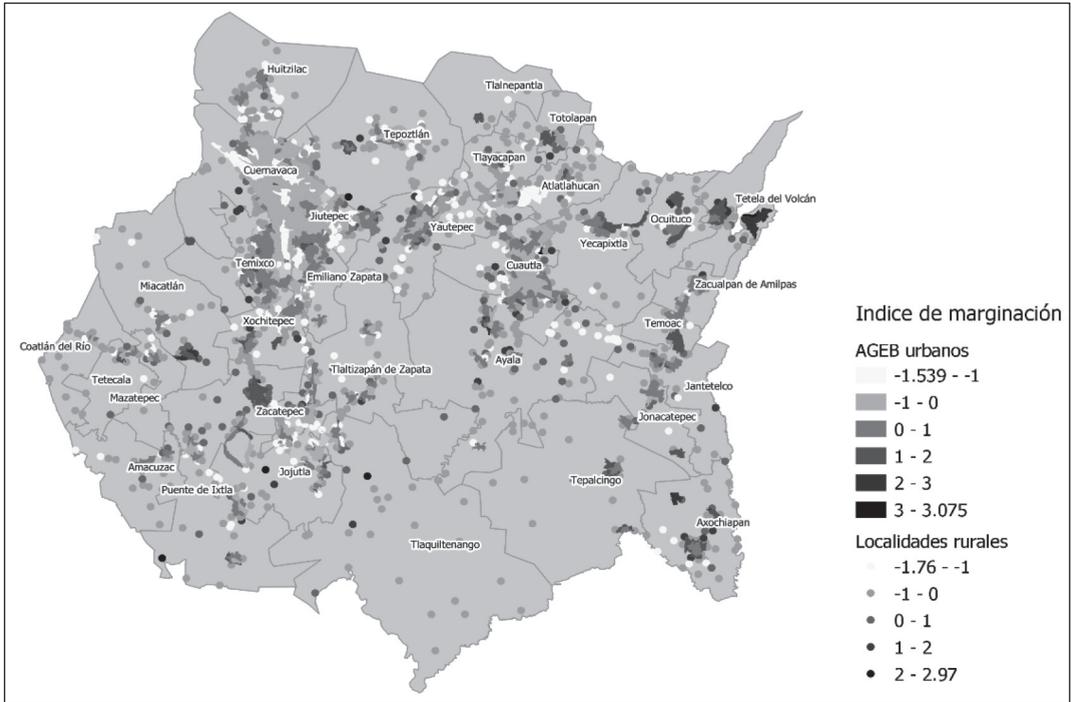
Fuente: Elaboración propia con cartografía del INEGI, Marco Geoestadístico Nacional 2010.

próximos, y es un hecho que donde uno registra un alto nivel de pobreza, el otro reporta un alto grado de marginación. Las últimas estimaciones de marginación a escala de localidad y Área Geoestadística Básica (AGEB) urbana corresponden a 2010, último censo de población disponible a la fecha de elaborar.

En el mapa 4 se representan, para el estado de Morelos, los índices de marginación de las localidades rurales y de las AGEB de las localidades urbanas, referidos al año mencionado.⁶ Aunque hay un desfase temporal respecto a los datos

⁶ Los índices de marginación de Conapo por escalas geográficas tienen la finalidad de clasificar a las unidades espaciales en una escala de “marginación” o nivel de desarrollo,

Mapa 4
Grado de marginación en localidades urbanas y rurales del estado de Morelos, 2010



Fuente: Elaboración propia con cartografía del INEGI, Marco Geoestadístico Nacional 2010; y datos del Conapo, Índices de Marginación por localidad y Área Geoestadística Básica (AGEB) urbana 2010.

por municipio que se analizaron antes, el mapa aporta información que permite detallar el comportamiento espacial de la pobreza, al ofrecer elementos de su localización más precisa. Se puede decir que, en general, la condición de marginación se distribuye territorialmente siguiendo un esquema doble: por un lado, un patrón centro-periferia aproximado, donde los mayores grados de marginación corresponden a las localidades periféricas y rurales, y las mejores condiciones a

y cada serie estimada es independiente de la otra, entre escalas, ya sea por municipio, localidad o AGEB urbana, y entre años de referencia. En ese sentido, los índices que se representan en el mapa no son estrictamente comparables, pero tampoco son diametralmente diferentes.

las localidades urbanas. Por el otro, en la escala intraurbana, un patrón del mismo tipo donde las zonas centrales de las áreas urbanas muestran mejores condiciones de vida, y las zonas periféricas mayor grado de marginación.

En la ZM de Cuernavaca, predominan áreas de buenas condiciones (valores bajos del índice de marginación) en sus partes centrales, y de amplia marginación en la periferia norte, en el municipio de Huitzilac, hacia el oriente, en el municipio de Jiutepec y, sobre todo, hacia el sur, en los municipios de Temixco y Emiliano Zapata. En la ZM de Cuautla ocurre una situación similar a la de Cuernavaca, con mayor deterioro hacia las periferias.

En el mapa pueden observarse varios enclaves de alta marginación, y por tanto, de pobreza. Hacia el sur de la Zona Metropolitana de Cuernavaca, ya en el municipio de Puente de Ixtla, al noroeste de Zacatepec, se advierte una zona de alta marginación: se trata de Xoxocotla. Al poniente de esta última se observa otro enclave de nivel similar, aunque menos extenso: es la comunidad de Coatetelco, en el municipio de Miacatlán. Estas dos localidades explican los niveles altos de pobreza en estos dos municipios, muy probablemente es ahí donde se ubica gran mayoría de la población municipal en pobreza extrema, que ronda una tercera parte de su población pobre. Así mismo, al noreste de la entidad, en Tetela del Volcán, se observan otras áreas de alta marginación, que son la comunidad de Hueyapan y la propia cabecera municipal; y hacia el extremo suroriente, en el municipio de Axochiapan, hay varias localidades de marginación alta, donde destaca en particular la comunidad de Telixtac.

Otros enclaves de alta marginación menos extensos pueden observarse en municipios del norte y este del estado, en Totolapan, Tlanepantla, Yecapixtla, Ocuituco, Zacualpan de Amilpas y Temoac, así como en diversas localidades rurales dispersas en el territorio estatal, incluso en municipios que registran incidencias bajas de pobreza, como Cuernavaca y Cuautla.

La forma concentrada y heterogénea en que se distribuye territorialmente el desarrollo, y la dispersión de su ausencia, aquí representada por la pobreza y la marginación, ha sido materia esencial de las teorías sobre desarrollo regional. El análisis descrito permite identificar las áreas y enclaves que demandan atención para detener el deterioro y superar la pobreza, que es el primer paso en la tarea de generar estrategias de desarrollo y oportunidades de superación y bienestar en

las zonas depauperadas, y así reparar la injusticia social y espacial que significa esta problemática.

NOTAS FINALES: DESAFÍOS SOCIOECONÓMICOS Y PLANEACIÓN TERRITORIAL

El estado de Morelos tiene una dinámica de desarrollo económico claramente insuficiente para dar cabida a una creciente demanda de empleo, y que influye la expansión de las actividades informales, escasamente productivas. Esto, aunado a las estrategias empresariales propias del neoliberalismo y la globalización, que empujan la precarización del empleo, aportan un contexto en donde la pobreza se amplía y persiste, colocando al estado entre los más pobres. Espacialmente, la pobreza se extiende hacia las localidades rurales, con énfasis en los extremos oriente y poniente del territorio estatal, así como hacia determinadas partes de las áreas urbanas y metropolitanas de la entidad, fortaleciendo la segregación residencial.

Enfrentar esta problemática implica diversos retos. El primero de ellos es aumentar la productividad del aparato económico de forma sustentable, de manera que incida en el crecimiento de la actividad económica, de la oferta de empleo y de los niveles salariales, y contribuya a un manejo apropiado de los recursos naturales y el medio ambiente. Este reto requiere el diseño y aplicación de políticas públicas acordes e integrales que estimulen la inversión productiva, protejan las condiciones de trabajo y los derechos laborales, y procuren la redistribución de los beneficios del crecimiento económico en los ámbitos social y territorial, es decir, en todos los estratos sociales y en todos lugares.

Un segundo reto es procurar condiciones de vida óptimas para la población, donde es fundamental asegurar el pleno acceso al empleo y la ocupación productiva. Para ello es importante inducir mejores capacidades no solo para el aprovechamiento de las oportunidades de empleo y movilidad social, sino también para convertir a la población misma en agente de progreso, y en una ciudadanía consciente, participativa y crítica. Implica diversas cosas: impulsar tanto la educación formal como la capacitación para el trabajo, en términos de nivel de conocimientos, y de calidad y cobertura de los servicios; promover condiciones

de salud superiores en la población, asegurando no solo acceso, calidad y cobertura de servicios médicos curativos y preventivos, también la asimilación de prácticas y costumbres favorables a una buena salud; así como mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos y la infraestructura urbana en general, que son componentes indispensables de la calidad de vida y el bienestar.

Un tercer reto se refiere a una política de desarrollo y ordenamiento territorial que contribuya a reducir las inequidades sociales y territoriales, incluidas las desigualdades de género, y permita avanzar en la integración y la cohesión social y espacial. Hay al menos dos aspectos prioritarios de esta política: uno es el control y conducción ordenada de la expansión urbana y metropolitana dentro de límites respetuosos de la sostenibilidad ambiental y económica. El otro aspecto prioritario es el desarrollo de las condiciones de conectividad y movilidad en el territorio estatal en sus varias escalas y modalidades: interestatal, intermunicipal y local, en el transporte público y privado, y en las diferentes formas de comunicación. Atañe también a esta política el amortiguamiento y reducción de los niveles de segregación espacial, para lo cual no bastaría la regulación del uso del suelo, sino que implicaría, entre otras posibilidades, un programa de uso del suelo y vivienda que priorice la mezcla social, dirigida a clases medias y bajas.

Un cuarto reto es enfrentar los tres anteriores desde una visión de desarrollo sustentable, donde la preservación y recuperación del medio ambiente no sea visto como un sector más de actividad a atender de forma separada del resto, sino que forme parte integral de las políticas y programas que se implementen. El medio natural de Morelos, junto con su población, es el activo más valioso por proteger, procurar y fomentar en el proceso de desarrollo.

Asumir estos retos requiere no solamente de un programa de gobierno bien diseñado, ya que la envergadura de los desafíos económicos y sociales que debería involucrar no pueden resolverse en el corto plazo. Se necesita un profundo ejercicio de planificación, concertación e institucionalización que permita establecer una ruta concreta, firme y transparente para el largo plazo, que trascienda los periodos sexenales del gobierno estatal y que goce del consenso entre los diversos sectores de la sociedad, mismos que deberían ser su guía, apoyo y componente esencial para su aplicación.

Una estrategia de desarrollo local-territorial es una alternativa adecuada para enfrentar de forma integral estos retos, entre otros posibles, que requiere el desarrollo de la entidad morelense. De acuerdo con Albuquerque y Pérez Rozzi (2013), el desarrollo territorial es un proceso sustentable que busca mejorar el ingreso y las condiciones de vida de la población de un determinado ámbito geográfico, que se distingue por una perspectiva sistémica e integral del territorio y sus componentes económicos, sociales, ambientales e institucionales, y que se define a partir de la movilización y participación activa de los actores territoriales (empresarios, entidades financieras, universidades, servicios técnicos y tecnológicos, asociaciones civiles, y las propias entidades gubernamentales en sus distintos niveles, entre otros) que, en colaboración, concretan una serie de líneas de actuación para obtener provecho de los recursos endógenos, a veces subutilizados, y de las oportunidades que ofrece su situación en el entorno económico general. Se trata de impulsar una acción surgida desde abajo, desde lo local, para definir la estrategia general, lo cual difiere en esencia de las estrategias sectoriales convencionales que suelen elaborarse e instrumentarse desde las instancias centrales del Estado.

En esta perspectiva, una estrategia de desarrollo territorial tiene como punto de partida la movilización y participación de los actores territoriales, lo cual requiere la articulación de los sectores sociales, la creación de redes y de capital social territorial, así como el fortalecimiento de la colaboración público-privada, de los gobiernos locales y de la cooperación y coordinación entre las instituciones públicas de nivel municipal, estatal y federal. El funcionamiento sostenido de estos aspectos induce un cambio cultural en cuanto a la forma de entender y actuar en torno a las necesidades locales de desarrollo por parte de los distintos actores territoriales, lleva al abandono de actitudes pasivas, dependientes de ayudas y subsidios, y a retomar una convicción en el esfuerzo y decisión propios para concertar las estrategias de desarrollo a seguir. Se trata de la dimensión institucional y cultural del desarrollo territorial.

De ese punto de partida se construye lo relativo a la dimensión del desarrollo económico. Entre los acuerdos básicos está lo relativo a factores de la producción, cuya presencia y evolución es indispensable para la producción, la productividad y la competencia económica, como son las infraestructuras básicas, los servicios

de apoyo a la producción, un sector financiero acorde a las necesidades locales, un sistema fiscal y un marco jurídico y regulatorio apropiado para el impulso del desarrollo del territorio, y el fomento de un sistema territorial de innovación; todo ello debe considerar el conjunto de la economía local sin descuidar las unidades económicas medianas y pequeñas, los micronegocios y las cooperativas, que constituyen en conjunto la mayor parte de los actores económicos.

Esta construcción integra una visión de desarrollo sustentable, tanto por la necesidad de respeto, conservación y rescate del medio ambiente, cuanto por el valor de los recursos naturales como un valioso activo a potenciar. Así, este tipo de estrategia propone valorizar el patrimonio natural y cultural para el desarrollo desde una postura de sustentabilidad, mediante el uso eficiente de los recursos, el fomento de las energías renovables, de la producción ecológica y ecoeficiente, así como de las formas de consumo sostenibles.

El proceso incluye también una dimensión de desarrollo social y humano, que le da sentido social en términos de resultados, pero que también es un insumo de gran importancia para que tenga éxito. Se trata de fortalecer la cobertura y calidad de los servicios formativos, de la educación, la nutrición y la salud, y orientarlos a las necesidades locales; de impulsar la calidad de las relaciones de trabajo; desarrollar formas de economía social y solidaria; de fortalecer y reconocer plenamente el papel de la mujer en la economía y la sociedad; y, finalmente, de mejorar la distribución del ingreso y la inclusión social.

El desarrollo territorial, que es esencialmente una modalidad de desarrollo impulsado desde abajo, desde los actores locales, requiere de apoyo sustancial de las instancias centrales, idealmente del gobierno federal, a través de una política nacional de desarrollo territorial. Sin embargo, es posible implementarlo como una política del gobierno estatal, desde una óptica que permita trasladar las políticas y programas federales a un formato apropiado a los objetivos y características del modelo que se propone. Esto permite romper con la inercia de los modelos de política sectorial convencionales que, como se ha mencionado, tienden a reforzar, quizá involuntariamente, las tendencias de concentración del ingreso que impiden socavar la reproducción y ampliación de la pobreza. Como se ha sostenido, la pobreza, más allá de representar fielmente la insuficiencia del desarrollo económico y social, es un problema sustantivo de justicia social y espacial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F., y Pérez S. (2013). *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*. Programa regional de formación para el desarrollo económico con inclusión social en América Latina y el Caribe. <http://www.conectadela.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Almejo, R. (2017). La desocupación y subocupación en ciudades mexicanas. En *La situación demográfica de México 2017* (pp. 117-137). Conapo.
- Boltvinik, K. (2010). Principios de medición multidimensional de la pobreza. En V. Villarespe (Coord.), *Pobreza: concepciones, mediciones y programas* (pp.139-198). Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Chossudovsky, M. (1997). *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*. Siglo XXI.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Coneval.
- Damián, A. (2010). Pobreza, bienestar y derechos socioeconómicos. En V. Villarespe (Coord.), *Pobreza: concepciones, mediciones y programas* (pp. 75-91). Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Dewar, D., Todes, A., y Watson, V. (1986). *Regional development and settlement policy*. Allen & Unwin.
- Esteva, G. (1992). *Development*. En W. Sachs (Ed.), *The development dictionary* (pp.6-25). Zed Books.
- Ferré, C., Ferreira, F. H. G., y Lanjouw, P. (2010). Is there a metropolitan bias? The inverse relationship between poverty and city size in selected developing countries. *The World Bank Economic Review*, 26(3), 351-382. <https://doi.org/10.1093/wber/lhs007>
- Fujita, M., Krugmann, P., y Venables, J. A. (1999). *The spatial economy: Cities, regions and international trade*. The MIT Press.
- Fujita, M., y Thiessse, J. F. (2002). *Economics of agglomeration: Cities, industrial location and regional growth*. Cambridge University Press.

- García, B. (2010). Población económicamente activa: evolución y perspectivas. En B. García y M. Ordorica (Coords.), *Los grandes problemas de México. I, Población* (pp. 363-392). El Colegio de México.
- Hirschmann, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 79, 171-189.
- Lustig, N. (2004). Crecimiento económico y reducción de la pobreza. En J. Boltvinik y A. Damián (Coords.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos* (pp. 88-99). Siglo XXI.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. Gerald Duckwoth.
- Pacheco, E. (2014). El mercado de trabajo en México a inicios del siglo XXI. Heterogéneo, precario y desigual. En R. Guadarrama, A. Hualde y S. López (Coords.), *La precariedad laboral en México. Dimensiones, dinámicas y significados*. El Colegio de la Frontera Norte; Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa.
- Rodríguez, F. (2019). *Desarrollo y condiciones de vida en ciudades de México: el sistema urbano y las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Querétaro*. CRIM-UNAM.
- Rodríguez, J., y Arriagada, C. 2004. Segregación residencial socioeconómica en la ciudad latinoamericana. *EURE* 30(89), 5-24.
- Rojas García, G. (2004). Precariedad laboral en el México urbano de fines del siglo XX: comparación de 38 mercados de trabajo. En F. Lozano Ascencio (Coord.), *El amanecer del siglo y la población mexicana* (pp. 553-573). CRIM-UNAM; Sociedad Mexicana de Demografía.
- Sabatini, F., y Brian, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE* (34)103, 5-26.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford University Press.
- Soja, E. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.
- Vilalta y Perdomo, C. J. 2010. Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020. En G. Garza y M. Schteingart (Coords.), *Los grandes problemas de México. II, Desarrollo urbano y regional* (pp. 88-126). El Colegio de México.
- Wilkinson, R. G., y Pickett, K. (2009). *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*. Allen Lane.

- Winchester, L. (2008). La dimensión económica de la pobreza y la precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del hábitat. *EURE*, XXXIV(103), 27-47.
- Wormald, G., Flores, C., Sabatini, F., Trebilcock, M. P., y Rasé Figueroa, A. (2012). Cultura de cohesión e integración en las ciudades chilenas. *Revista INVI*, 76(27), 117-145.

Campesinos del oriente de Morelos en redes de abasto agroalimentarias nacionales e internacionales

Kim Sánchez, Adriana Saldaña Ramírez

Ricardo Claudio Pacheco Bribiesca

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Estudios Regionales, UAEM
Centro de Estudios Antropológicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

INTRODUCCIÓN

El cultivo comercial de hortalizas en Morelos comenzó desde mediados del siglo xx y prosperó en regiones que se fueron especializando en tales bienes, como parte de estrategias de reproducción campesina en el manejo de recursos. Algunas de sus características más notorias han sido el carácter familiar de la producción, su modesta escala y elevado insumo en trabajo, escasa infraestructura y limitada capacidad de inversión de capital, entre otras, que en gran medida explican cómo los campesinos se articularon con las redes de abasto nacionales e internacionales, así como sus actuales problemáticas.

Se revisa en particular el caso de la cadena de producción y comercialización del frijol ejotero o ejote, pues su historia permite ilustrar claramente cómo se conforma e integran distintos actores, particularmente los campesinos, en diferentes modelos de desarrollo agrícola que ha vivido el país. Cabe destacar que Morelos ocupa el primer lugar de la producción nacional de dicha hortaliza, lo cual no es ajeno a los procesos sobre los cuales interesa aquí reflexionar y que, además, se relacionan con su creciente demanda en el sistema agroalimentario global. De hecho, el ejote es la segunda verdura producida en México con relevancia a nivel mundial, solo después del chile, seguido por la cebolla, calabaza, espárrago, tomate, brócoli y coliflor (Bustos, 2017).

El cultivo comercial de ejote se ha concentrado en tierras irrigadas de los municipios de Ayala y Cuautla, pero, sobre todo a partir del actual milenio, se ha expandido hacia tierras limítrofes con el estado de Puebla, llegando a cosechar

28 500 toneladas en una superficie de tres mil hectáreas.¹ La mayor parte de la producción se destina a las centrales de abasto de Ciudad de México y Puebla para consumo interno. No obstante, a partir del año 2000, su exportación se ha incrementado notoriamente, gracias a una empresa de origen texano y comerciantes mayoristas poblanos vinculados a empresarios estadounidenses y canadienses.

Desde sus inicios, mantener y ampliar la producción de ejote fresco ha sido incentivada por grandes capitales comerciales que, paulatinamente, han adquirido mayor capacidad de influir en el comportamiento de los campesinos y, en general, en todos los agentes involucrados. Trataremos de demostrar que el campesino morelense se ha visto sometido a una mayor subordinación y una parcial desposesión de recursos locales —tierra y agua— para satisfacer demandas externas. Además, este caso permite observar el impacto de las cadenas transnacionales de frutas y hortalizas sobre regiones de agricultura comercial de base campesina, con arraigada experiencia en abastecer el mercado nacional, ahora llevadas a satisfacer a otros actores y canales que buscan calidades diferenciadas y precios competitivos.

Se abarca un periodo de alrededor de sesenta años, con base en estudios de campo de los autores, efectuados en diferentes años,² así como resultados parciales de un proyecto de investigación recién concluido en el área de interés.³ Asimismo, mostramos significativa correspondencia entre los datos recopilados y fenómenos documentados por otros autores especialistas sobre la agricultura regional y las redes de abasto agroalimentario como se verá más adelante.

Nuestra exposición comienza con la presentación del enfoque teórico y las principales categorías que se han empleado en el presente estudio. Posteriormente, se hace una breve reconstrucción de la articulación de los campesinos de Morelos a las redes de abasto de ejote y otras hortalizas frescas desde mediados de siglo xx hasta la actualidad, considerando en este proceso el desarrollo de los agentes hegemónicos y su influencia. Para dar mayor orden a este apartado y

¹ Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). *Anuario Estadístico de la Producción Agrícola*. México. <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>

² Saldaña (2014) y Sánchez (1996, 2006).

³ Proyecto de investigación (2017-2019) “Sistemas agroalimentarios, mercados de trabajo y movi­lidades rurales”, CICSER-UAEM, con apoyo de PRODEP.

facilitar su lectura, se subdivide esquemáticamente en cuatro grandes momentos, parcialmente superpuestos (1950-1980; 1980-1990; 1960-1990; 1990-2018), en los que se trata de correlacionar hechos ocurridos en diferentes escalas que afectaron el desarrollo de la horticultura comercial local; asimismo, en esta revisión se hace especial énfasis en los pequeños productores y en actores que conforman el denominado campo empresarial. En una tercera parte, se discuten nuestros hallazgos aplicando el marco conceptual propuesto y en perspectiva de identificar las principales tendencias e impactos económicos y sociales sobre los campesinos de Morelos. Finalmente, se presentan las conclusiones centradas en el debate sobre los costos y beneficios que implica la articulación de los pequeños productores de hortalizas morelenses a cadenas globales agroalimentarias.

ENFOQUE Y HERRAMIENTAS ANALÍTICAS

La introducción del cultivo comercial de frijol ejotero en Morelos se inscribe en lo que se conoce como proceso de modernización de la agricultura, bajo el modelo de desarrollo del mercado interno y de industrialización nacional, con la particularidad de sustentarse en tierras ejidales y pequeños propietarios, quienes desplegaron sus propias formas de especialización (Guzmán, 2005). Al final del siglo, este sector social no solo ha sufrido procesos de diferenciación económica como resultado del deterioro de las condiciones de intercambio y de la vulnerabilidad frente a un mercado altamente especulativo, sino además, su situación se complica ante la transición de un modelo centrado en el abastecimiento del mercado interno, a un modelo neoliberal que promovió, a partir de los años ochenta, la internacionalización de la agricultura y de los sistemas agroindustriales, recibiendo un fuerte impulso con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Dado que se pretende abarcar un periodo amplio en el cual hay transformaciones significativas de la agricultura comercial morelense, es necesario recurrir a enfoques y categorías que ofrezcan una perspectiva histórica para dar cuenta de cómo los productores han ido construyendo, consolidando o debilitando su posición frente a un mercado cada vez más globalizado, y cuyo resultado no ha

sido lineal ni homogéneo para todos ellos. A la vez, la información disponible muestra que, junto al pequeño productor hortícola se encuentran múltiples agentes económicos y sociales que protagonizan el surgimiento y evolución de esas cadenas agroalimentarias de producción, distribución y consumo, cuyas actividades son interdependientes y complementarias, pero también competitivas y tensas.

En ese sentido, consideramos conveniente emplear el enfoque de *cadena globales de mercancías* (Gereffi y Korzeniewicz, 1994),⁴ toda vez que permite concebir cómo se vinculan individuos, unidades domésticas, empresas y gobiernos, formando un conjunto de redes interconectadas en torno a la producción, la distribución y el consumo de una mercancía o grupo de mercancías específicas, en espacios discontinuos. Para fines metodológicos este enfoque contempla cuatro dimensiones de análisis de una cadena dada: *a)* estructura insumo-producto; *b)* despliegue geográfico y eficiencia sistémica; *c)* marco institucional y regulatorio, y *d)* estructura de gobernanza que identifica la fuerza motriz o de control que pueden ejercer ciertos actores o empresas sobre el conjunto de la cadena (Díaz y Hartwich, 2005).

Cabe advertir que nos enfrentamos a uno de los muchos impactos que tuvo el incremento de la producción y consumo de frutas y hortalizas en fresco (FHF) hacia fines del siglo xx, el cual ha sido un estudio paradigmático sobre las mutaciones de los sistemas agroalimentarios a nivel mundial (Pedreño y Quaranta, 2002). Diversos autores coinciden en señalar que, en la dinámica de la globalización, se asiste a múltiples transformaciones sociales, a una renovada división internacional de los territorios y la exacerbación de la competencia en los mercados, todo lo cual redundando en la expansión de la demanda de dichos bienes. Se trata de un fenómeno histórico que implica el desarrollo de nuevas normas de consumo social, caracterizado por la fragmentación del mercado en diversos segmentos donde coexisten las lógicas de la diferenciación —basada en la calidad—, y de la estandarización —orientada al consumo masivo que prevalece desde los modelos *fordistas* (Bonanno, 2003; Echánove, 2003; Pedreño y Quaranta, 2002).

⁴ El término cadena global de mercancías (*global commodity chain*) fue definido originalmente por Hopkins y Wallerstein (1986, p. 159) como “una red de procesos de trabajo y producción cuyo resultado final es una mercancía terminada”.

En efecto, en México, en las últimas dos décadas del siglo xx la participación de estos cultivos pasó de 23.6% en 1980 a 33.9% en 1998, representando la mitad de las exportaciones en el sector alimentario nacional (Echánove, 2003, p. 73). Para Echánove, algunos de los hechos que intervienen en esta expansión son: *a)* la crisis de la producción de granos básicos; *b)* la devaluación del peso frente al dólar (en especial de 1994); *c)* la apertura comercial; *d)* la ampliación de agroindustrias orientadas a exportar una demanda creciente; *e)* los bajos niveles salariales en México; *f)* una reglamentación laxa en materia medioambiental; *g)* las mejoras en tecnología del transporte y la liberalización del mismo; *h)* el avance en redes de frío y medios de comunicación, e *i)* el aumento en la demanda interna.⁵

Para los productores rurales, tales presiones e incentivos han implicado reestructurar la organización de la producción y el trabajo, combinando cambios tecnológicos, de patrones de cultivo y varietales, prácticas agrícolas, elevación de costos, asalarización y precarización del empleo, entre otros factores, según las características y tamaño de las unidades de producción. En el discurso oficial, se promocionan nichos de mercado de alimentos con alto valor, sobre todo para la exportación a países centrales, aunque exija estrictos requisitos y el acceso a los mismos no esté disponible para todos.

De acuerdo con Alessandro Bonanno (2003), las redes globales de producción y consumo agroalimentarias tienen un efecto desestabilizante, pues separan beneficios económicos del progreso social. Es decir, la expansión de las estructuras productivas no se traduce en aumentar el bienestar de los trabajadores, los productores locales y las comunidades. Contrariamente a la postura de quienes consideran la globalización como un sistema integrado y cosmopolita, Bonanno sostiene que la actual etapa genera procesos de subordinación, donde las estrategias locales de desarrollo pueden ser absorbidas por circuitos globales, diluyendo

⁵ La expansión de la demanda de FHF se vincula claramente a los cambios antes señalados y que redundan en el desarrollo de la llamada “dieta posmoderna”. Esta se refiere a la combinación de servicios y necesidades para atender a ciertos cambios demográficos (envejecimiento, por ejemplo) y nuevos estilos de vida (salud, interés ecológico, entre otros) (Echánove, 2003). Para Pedreño y Quaranta (2002), la evolución de una “nueva norma social de consumo” es el fenómeno clave que permite entender la extensión y crecimiento de una red global de producción de frutas y verduras en fresco.

las oportunidades del pequeño productor de obtener mayor compensación por su esfuerzo y adquirir nuevas tecnologías.

En esas circunstancias, las alternativas de la producción comercial hortícola en pequeña escala están fuertemente condicionadas por su capacidad adaptativa a las demandas de mercado, de hábil manejo de recursos y por el lugar que ocupa en la gestión territorial (Camarero, 2017). Por ello, nos interesa incorporar perspectivas que permitan reconocer aspectos generales y particulares de los territorios rurales, admitiendo que existen tendencias e inercias estructurales, pero también que son los individuos quienes las edifican de acuerdo con sus intereses y posibilidades.

Atendiendo a esta preocupación, en el presente análisis se utiliza, en primer lugar, la categoría *estrategias de reproducción social* para dimensionar el comportamiento de los campesinos en su inserción en las redes de abasto agroalimentario de interés y, en segundo lugar, la noción de *campo empresarial* (Calleja y González, 1999 y 2014) para englobar la participación de múltiples agentes comerciales e intermediarios en las mismas, como se definirá más adelante.

No se pretende aquí hacer una revisión conceptual de la noción de *estrategia de reproducción o de vida*,⁶ la cual tiene ya cierta trayectoria en el análisis social —en particular latinoamericano—; más bien nos remitimos a su uso en contextos rurales, para hacer inteligible el comportamiento de los campesinos frente al cambio. Landini (2011) puntualiza que las estrategias son opciones relativamente

⁶ La categoría de *estrategias de vida* (también llamadas *estrategias familiares, de subsistencia o de reproducción*), ha tenido la capacidad heurística de resaltar, por un lado, la existencia de una suerte de racionalidad colectiva que orienta el quehacer y arreglos de grupos o unidades domésticas de sectores populares (rurales o urbanos), para maximizar sus posibilidades de subsistencia o mejora de acceso a bienes materiales o simbólicos, sobre todo que permitan contrarrestar la falta de seguridad económica y social y/o políticas de ajuste estructural que implican una movilidad social regresiva (González de la Rocha, 1994; Guzmán y León-López, 2014, entre muchos otros) y que, por lo mismo, permite elucidar patrones clave para entender la organización social interna de los hogares, así como la participación económica de sus miembros, entre otros aspectos sociodemográficos y culturales.

estables que toman las familias de pequeños productores⁷ en busca de su reproducción social, asumiendo que se encuentran en una situación vulnerable frente a los mercados agrícolas, entre otras condicionantes que resultan de su posición subalterna en la sociedad. Tales estrategias contemplarían el aprovechamiento de la mano de obra familiar, bajo las características productivas de cada zona, así como otros recursos y fuentes de ingreso disponibles (comercio, trabajo asalariado agrícola y no agrícola, remesas, subsidios, etc.) (Landini, 2011, p. 6). Por su parte, Guzmán y León-López (2014), enfatizan la importancia de entender que esta serie de actividades integradas, se basan en decisiones culturales que los campesinos y sus familias toman y que, por lo mismo, implican valores y modos de vida (relaciones parentales y comunales, prácticas de reciprocidad y solidarias, pero también clientelares, etc.). Paradójicamente a este arraigo a tradiciones y costumbres, el campesino se adapta de forma dinámica a los cambios económicos, tecnológicos, innovaciones y otros elementos culturales externos, siempre de acuerdo a las necesidades y posibilidades de comunidades y unidades familiares (Guzmán y León-López, 2014, p. 184).

⁷ En este artículo se emplea como sinónimos los términos “campesino” y “pequeños productores”, toda vez que en Morelos básicamente identifican a una misma población que vive de las actividades agropecuarias y artesanales (pero no exclusivamente), basadas en el trabajo familiar y orientadas a su reproducción social. No desconocemos que hay autores que se preocupan por la tendencia a que el término “campesino” sea reemplazado por “pequeño productor” o “agricultura familiar” o “pequeño productor familiar” en el discurso de las agencias estatales y en cierta literatura académica; lo cual no sería casual, sino más bien supone o induce a confundir a los productores no capitalizados, con otras formas productivas que se rigen por la lógica capitalista en su comportamiento (conocidos como “farmers”) (Hocsmann, 2014). Por razones de espacio no ahondaremos en esta discusión, sin embargo, cabe aclarar que reivindicamos la necesidad de continuar empleando el concepto de campesinado, en tanto categoría que condensa una racionalidad económica, social y cultural específica de sectores sociales subalternos en el medio rural. Por otro lado, si de por sí el campesinado se encuentra en un proceso de diferenciación y polarización constante en el capitalismo, en la etapa actual se ha profundizado el proceso de asalariación en el medio rural, a la vez que los hogares pobres no necesariamente transitan hacia su proletarianización plena, sino que despliegan complejas estrategias pluriactivas (Grammont, 2016).

En esa lógica, es importante prestar atención a las transacciones y los acuerdos del pequeño productor con múltiples agentes comerciales y sus intermediarios. Para ello se recurre a la categoría de *campo empresarial*, propuesta por Humberto González (1999), entendida como “una unidad social y cultural que crean todos aquellos actores que compiten por apropiarse de las utilidades que se generan con la producción y venta de una mercancía o de un grupo de mercancías” (cit. en Calleja y González, 1999, p. 24). En su estudio sobre las redes transnacionales de abasto agroalimentario entre Texas, Estados Unidos y el centro y sur de México, H. González analiza el comportamiento de empresarios e intermediarios de este campo particular, observando que ponen en juego una serie de recursos e intereses personales, desarrollando vínculos de complementariedad, cooperación o coordinación, pero también de conflicto y competencia por sus utilidades; cabe aclarar que entendemos que el pequeño productor morelense, de propiedad privada o comunal, se articula a estos, pero no forma parte del campo empresarial.

Más adelante Humberto González y Margarita Calleja enriquecerán esta categoría y proponen el concepto *Campo Empresarial Transnacional* (CET), para analizar especialmente el sistema agroalimentario global “desde una perspectiva fenomenológica que incorpore la perspectiva de los actores que participen en él” (Calleja y González, 2014, p. 135).⁸ En este ámbito de actividades, a través de miradas microsociales en contextos *glocalizados*, se trata de captar esta constelación de agentes empresariales involucrados a lo largo de su desarrollo y comprender cómo hacen posible la transnacionalización del sistema agroalimentario (Calleja y González, 2014, p. 139).⁹

⁸ Los autores advierten que este campo no es un sistema cerrado o aislado de influencias y condicionamientos por parte de otras instituciones privadas o públicas —gobiernos locales o federales— que, sin ser parte del *núcleo del campo* —ni estar interesadas en competir por sus recompensas económicas—, afectan el sistema y, por lo mismo, deben ser estudiadas al analizarlo.

⁹ Desde su planteamiento inicial, Gereffi (1994) ha caracterizado a las cadenas agroalimentarias como típica expresión del que llama modelo de gobernanza dirigido por la demanda o consumo (*buyer driven*), similar a lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de las cadenas de textiles y vestuario. Inmediatamente hay que aclarar que la gobernanza de la “demanda” no debe ser entendida en ningún caso como “la gobernanza de los consumidores”, sino más bien por los actores que controlan la distribución y mercadeo, que en el

INTEGRACIÓN DE LOS CAMPESINOS A LA CADENA DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE FRIJOL EJOTERO

El oriente de Morelos se ha especializado en la producción de frijol ejotero y otras hortalizas frescas para abastecer al mercado interno e internacional, gracias a su cercanía con el centro del país, una red de caminos eficiente, tierra y agua de calidad y buenos climas.

La producción de frijol ejotero se ha desarrollado a cielo abierto en pequeñas superficies irrigadas, manejadas en su mayoría por campesinos ejidatarios y algunos propietarios, quienes se integraron a las redes de suministro a partir de su vínculo con comerciantes mayoristas de Ciudad de México desde la década de los cincuenta del siglo xx, cuando el Estado apoyó la siembra de hortalizas para proveer a la capital del país (Oswald, 1992, p. 85).

Una de las características de las cadenas de producción y comercialización de hortalizas es su gobernanza vertical, desde la esfera de la comercialización (mayoristas, supermercados, *brokers* e intermediarios comerciales). Los campesinos se articularon desde una posición subordinada, sobrellevando su participación en estas, a partir de distintas estrategias desarrolladas en el ámbito de sus hogares. Así, se adaptaron poco a poco a los avances tecnológicos, modificaron sus patrones de vida, de producción y de relaciones, pues con la modernización agrícola arribaron agentes comerciales, usureros, intermediarios, entre otros (Guzmán, 2005). La producción para el mercado no sustituyó las formas campesinas, más bien, a partir de estas es que los productores interpretaron las innovaciones (Guzmán, 2005).

A continuación, se presentan cuatro momentos de dicho proceso de articulación, definidos según su modalidad predominante, pero también considerando la emergencia de protagonistas clave; como se podrá apreciar, no se trata de un desarrollo unilineal, ya que encontramos procesos en parte paralelos, convergentes y traslapados.

caso de los bienes agroalimentarios se trataría de los distribuidores y, en especial, de las grandes cadenas de supermercados. Estos definen qué, cuándo, cómo y dónde producir, en unidades descentralizadas en distintos países exportadores (Macías, 2010, p. 132).

Los campesinos y su vinculación con el mercado interno (1950-1980)

La producción de frijol ejotero fue alentada por los comerciantes mayoristas de Ciudad de México, quienes desplegaron diversas estrategias con el objetivo de controlar su distribución. Estos repartieron semillas, agroquímicos y dieron préstamos de dinero para que los campesinos sembraran, en una maniobra de compra de cosecha por adelantado, pues recibir estos créditos obligaba al productor a entregar la totalidad de su cosecha (Saldaña, 2014).

La producción se concentró en las tierras irrigadas por el río Cuautla, en los ejidos de los municipios de Ayala y Cuautla, durante la temporada invernal. Se trataba de extensiones pequeñas manejadas por campesinos ejidatarios, en su mayoría, que contaban con tierras de riego destinadas al frijol ejotero para suministrar a los comerciantes mayoristas de La Merced, y caña de azúcar para los ingenios de la región; mientras que en sus terrenos de temporal mantuvieron la siembra de maíz y otros productos para autoabasto o que vendían en mercados locales y regionales.

Los campesinos no dependieron de los ingresos obtenidos de la producción comercial de riego, ya que se apoyaron en el autoabasto. De esta manera sortearon los precios erráticos de las hortalizas y los compromisos adquiridos con los comerciantes mayoristas que los financiaban.

La relación que establecieron estos campesinos con los mayoristas en algunos casos fue directa y, en otros, a través de figuras intermediarias, identificadas localmente como “corredores”. Estos eran también productores que establecieron relaciones de confianza con los mayoristas, a veces hasta de compadrazgo, lo que facilitó que les encargaran la compra de huertas entre sus paisanos, cuando el precio del producto se incrementaba, y otorgaran también a los campesinos las semillas, los agroquímicos y el dinero. Otras fuentes de financiamiento fueron los usureros de la comunidad, quienes tomaban en garantía las parcelas.¹⁰

¹⁰ En las entrevistas a los productores de Tenextepango se reconoció que no han contado con apoyos oficiales para la siembra de frijol ejotero, solo mencionaron que hubo intentos para productores que formaran organizaciones. Dos casos conocidos fueron una SPR que se vinculó a ciertos inversionistas japoneses (de quienes se hablará más adelante) y

Estos campesinos no tuvieron oportunidad de conseguir créditos de los gobiernos estatal y federal, si bien, en 1974 se fundó la Unión de Ejidos “Emiliano Zapata” en la que algunos ejidatarios de la región participaban, la agrupación se concentró en el desarrollo del sorgo y la cebolla (García, 1992, p. 211), que tenían más interés para el gobierno del estado. Como señalaba Warman (1976, p. 71) para ese entonces, más de tres cuartas partes de los campesinos tradicionales del país estaban ligados a la usura, pues la única manera de evadirla era la aportación de grandes sumas de recursos públicos, entonces dedicados al desarrollo industrial.

A pesar de su relación subordinada con los mayoristas, la participación de los campesinos como abastecedores de frijol ejotero les permitió cierta solvencia económica para mandar a los hijos a la escuela, arreglar la casa, comprar un auto o hasta poner un negocio. Como señala Guzmán (2005), los hogares campesinos con su articulación al mercado tuvieron posibilidades distintas, aunque con riesgos, ya que pudieron obtener mayores ingresos y ganancias más frecuentes, frente a otros cultivos como el maíz y la caña.

Muy pocas familias lograron acumular capital e incursionar como comerciantes mayoristas, rentando espacios en La Merced y aprovisionándose de sus paisanos que solo se dedicaban a la producción mediante los créditos señalados y del “préstamo” de tractores (Saldaña, 2014). La movilidad ascendente de este grupo de campesinos, de productores a comerciantes, se explica porque se trataba de familias acaudaladas de la región, situación que les permitió una participación diferenciada del resto.

En general, los cultivos comerciales fueron una “aventura”; algunos ganaron y acumularon, otros tuvieron ganancias moderadas no permanentes; unos cuantos perdieron, por lo que la diferenciación social fue una característica importante de este tipo de producción (Guzmán, 2005, p. 96).

La totalidad del frijol ejotero se dirigió a la capital del país, donde los mayoristas lo colocaron en el mercado y por ello cobraban al campesino una comisión

otro grupo integrado por familiares que recibieron recursos para la compra de dos camionetas para trasladar su producto. No obstante, reconocen que su poca experiencia organizativa (falta de confianza entre los miembros) y los malos manejos administrativos, no hicieron atractiva esta forma de obtener recursos.

de 10% de la venta total de su producto, además de descontar los préstamos otorgados durante el proceso productivo. Según nuestros informantes, el productor asistía al punto de venta y era testigo de las negociaciones del mayorista; se supone que en algunos casos este llegaba a consultar al campesino si aceptaba o rechazaba los términos de la transacción, pero a fin de cuentas los comerciantes condicionaban el precio final.

Así, los mayoristas otorgaban discrecionalmente los créditos para “levantar” las huertas y el acceso al mercado, controlando la producción en un gran número de tierras sin que fuera necesaria su compra y transfiriendo los riesgos al productor (Saldaña, 2014).

De cualquier manera, la producción y distribución del frijol ejotero se consolidó en esos términos. La cosecha y el transporte del producto hasta el punto de venta quedaban en manos del campesino, para lo que contrataba los servicios de jornaleros y camioneros que llegaban en temporada invernal a la localidad de Tenextepango (municipio de Ayala), centro neurálgico de la producción-distribución del frijol ejotero en esta etapa.

La presencia de numerosos pequeños productores generó un mercado de trabajo importante para la cosecha, que demandaba una gran cantidad de trabajadores que el campesino no podía conseguir localmente. Por ello, se atrajo a jornaleros temporales que llegaron de regiones indígenas más empobrecidas de entidades vecinas de Guerrero y Oaxaca, que Sánchez (2006) estima eran dos mil o tres mil trabajadores y sus familias.¹¹ La imposibilidad del campesino de movilizar a cuadrillas de 50 trabajadores, en tiempos puntuales, le llevó a alentar el surgimiento de intermediarios laborales —que existían ya en la zona para otros cultivos como la caña de azúcar— para que llevaran a cabo esta tarea, conocidos localmente como “capitanes”.

Como señalan Guzmán y León (2008, p. 58) para los productores de jitomate en los Altos de Morelos, pero que se aplica para los ejoteros, este periodo

¹¹ La migración estacional de jornaleros agrícolas persiste actualmente, si bien con cambios importantes derivados del asentamiento de muchas familias en Morelos, en torno a Tenextepango (Saldaña, 2014).

fue de apertura al exterior y desencadenó diversos cambios económicos, sociales y culturales.¹²

La diversificación de cultivos en los hogares campesinos que caracterizaba este periodo, algunos destinados al mercado en tierras de riego y otros para el autoabasto en las de temporal, es considerada por Guzmán (2005, 2009) como una *estrategia de especialización diversificada*, de la cual los campesinos obtuvieron beneficios,

[...] secuencias de ganancias, pérdidas y recuperaciones que a la vuelta de varios años mejoraron sus propias condiciones de vida, sus capacidades de elegir horizontes para sus hijos y familia en general, en un nivel de solvencia económica que, lejos de una acumulación cuantiosa pero también de una pobreza extrema. (Guzmán, 2009, p. 72)

La consolidación de los campesinos como abastecedores hortícolas (1980-1990)

En la década de los ochenta, los campesinos del oriente consolidaron su papel como abastecedores de hortalizas a la Ciudad de México, pues además del frijol ejotero que cultivaban en invierno, iniciaron la producción de elote en la temporada primavera-verano a iniciativa de los mismos mayoristas. Así, de noviembre a abril las parcelas eran sembradas de frijol ejotero y el resto del año, de elote. Los productores vieron con “buenos ojos” ocupar sus tierras irrigadas la otra parte del año que no acostumbran sembrar para el mercado (Saldaña, 2014).

Este cambio se dio en el contexto de una transformación de las maneras de operar de los mayoristas, que se basó en su traslado de La Merced a la recién construida Central de Abasto (CEDA), ubicada en Iztapalapa, Ciudad de México,

¹² “apertura al exterior, de nuevas relaciones con mercados, centros urbanos, agentes económicos y políticos, lo que con el tiempo les fue permitiendo vislumbrar nuevas perspectivas y proyectos, más allá de los tradicionalmente campesinos.” (Guzmán y León, 2008, p. 58)

y en su expansión hacia otras regiones agrícolas como el Valle del Mezquital en Hidalgo para el acopio de hortalizas.

En esta etapa, los campesinos y sus hogares tuvieron participación en el mercado durante todo el año, por lo que, poco a poco, dejaron de sembrar maíz en sus parcelas de temporal para su propio abasto y venta en plazas cercanas. Esa producción era importante en décadas anteriores porque les permitía no depender de la venta de hortalizas y eran menos vulnerables a las fluctuaciones de su precio en el mercado, y era, además, una forma de allegarse de ciertos alimentos y recursos económicos. De acuerdo con Guzmán (2009, p. 41), estos otorgaban seguridad básica a los hogares campesinos; en cambio, avanzaron hacia una fuerte monetarización de su economía.

Con los ingresos de las hortalizas, los hijos de los campesinos salieron a estudiar a las normales rurales en otros estados y comenzaron a laborar como profesores o en otras ocupaciones, pues ya el campo no les atraía. Poco a poco, los campesinos vendieron sus terrenos de temporal o comenzaron a sembrar sorgo, concentrándose en el cultivo de sus tierras irrigadas para abastecer de hortalizas a la Central de Abasto de la Ciudad de México. La pluriactividad de sus hogares se hizo más evidente, los ingresos de la producción agrícola coexistían con otros que obtenían de ocupaciones desarrolladas en la localidad o fuera de esta.

No debe perderse de vista que —como ya se mencionó previamente— los mismos mayoristas alentaron la producción de ejote de abril a octubre en el Valle del Mezquital, en Hidalgo,¹³ empleando las mismas estrategias de abasto que en el oriente de Morelos: compra de cosecha por adelantado a partir de créditos (Saldaña, 2014). De esta manera, los capitales comerciales asentados en la CEDA configuraron un territorio discontinuo de producción de ejote fresco que abarcaba parcelas en los municipios de Ayala y Cuautla, en Morelos, y en los de Mixquiahuala, Francisco I. Madero y Tezontepec de Aldama, en Hidalgo.¹⁴

¹³ La extensión de estos bodegueros se da en el contexto de la ampliación de las áreas de riego del Plan Hidráulico del Centro, iniciado en 1972, que utiliza las aguas negras procedentes de la cuenca de México (Calvillo, 1981), lo cual abrió las posibilidades de cultivo comercial.

¹⁴ Para entonces, el mercado de trabajo estacional y su sistema de intermediación laboral había crecido y consolidado, llevando a que varios capitanes y sus cuadrillas cubrieran

Las primeras articulaciones de los campesinos con el mercado de exportación (1960-1990)

A la par de la construcción y consolidación de una cadena de producción y distribución de frijol ejotero para el mercado interno, la región oriente de Morelos participó, desde la década de los sesenta, en redes de abasto para el mercado internacional.

Intermediarios comerciales de Texas fijaron su atención en la zona de Cuautla para proveerse de algunas hortalizas en temporada invernal, cuando en Estados Unidos y el norte de México los climas no eran los propicios para desarrollar la producción.¹⁵ Aprovecharon la experiencia de los campesinos que ya sembraban hortalizas y de su conocimiento de las transacciones mercantiles, sus convenciones y sus prácticas, así como de la infraestructura que se había desarrollado para el acopio local.

Calleja y González (2017) señalan que en el oriente, específicamente en Cuautla, los texanos llegaron para el acopio de cebollas, negociando con los campesinos para que intensificaran su producción y vendieran a las plantas de empaque que construyeron en la región. Estos abrieron la puerta a otros que llegaron buscando regiones para el suministro de productos frescos, ya no solo de cebolla, sino también de melón, pepino, tomate, brócoli, mango, fresa, pimiento verde y sandía, entre otros. Esta información coincide con testimonios obtenidos en el trabajo de campo, en el ejido de Tenextepango, donde se introdujeron otras hortalizas, como tomate, calabaza, pepino y melón, que también se exportaron. Los intermediarios texanos llegaron “rancheando”, buscando conocer y establecer contacto directo con los campesinos para ofrecerles, igual que a los

también las necesidades de los productores hidalguenses; vínculo este promovido por los mismos capitales comerciales para reforzar su control sobre diferentes eslabones de la cadena. En lo que respecta a los jornaleros agrícolas, este hecho contribuyó de manera decisiva a que se sucediera un cambio en sus patrones migratorios (Saldaña, 2014).

¹⁵ El interés en Morelos responde a un proceso en el que productores y empacadores texanos extendieron actividades a zonas de cultivos de diferentes microrregiones de México y Centroamérica para promover la producción a gran escala para el mercado de invierno de Estados Unidos.

bodegueros de La Merced, semillas, agroquímicos y dinero en efectivo. Sin embargo, los texanos se concentraron en el acopio de cebolla,¹⁶ perdiendo interés en el abasto de frijol ejotero y otras hortalizas, en los años setenta y ochenta.

La exportación de frijol ejotero resurge en los noventa con un grupo de japoneses interesados en una variedad diferente a la que era requerida por los mayoristas de México; desconocemos el nombre de dicha variedad, pero los informantes lo recuerdan como frijol ejotero “un poco más verde y largo, más hidratado y menos fibroso”. Al mismo tiempo, estos inversionistas se abastecían de cebolla y melón en la región. Cuando los japoneses llegaron, los campesinos tenían ya décadas de experiencia en el cultivo de frijol ejotero y en las relaciones con el mercado. Su presencia generó una incipiente concentración de tierras irrigadas para el desarrollo de esta variedad, lo que a su vez alentó la práctica del rentismo. Para los campesinos vinculados a estos, representó nuevos riesgos y formas diferentes de relación a las que estaban acostumbrados con los mayoristas, ya que se ligaron con empresarios, instituciones bancarias y el Estado.

Un grupo de quince productores formaron una Sociedad de Producción Rural (SPR), que agrupaba de cuarenta a cincuenta hectáreas —parcelas propias y rentadas—, con apoyo de Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), que financiaba el 90% de la producción y el resto, por una institución bancaria. Aunque la participación de esta última era menor, fue una de las condiciones para lograr el apoyo del gobierno.¹⁷ Los campesinos que participaron en esta experiencia, tenían las posibilidades económicas para hacerlo, nunca fue una opción para los menos capitalizados.

El trato entre la SPR y los inversionistas japoneses se basaba en que la primera compraba la semilla, sembraba,¹⁸ cosechaba y transportaba el producto hasta la

¹⁶ Barros Nock (2006, p. 180) señala que entre 1982 y 1983 se instaló una empacadora de cebolla que vendía producción de localidades orientales como San Ignacio, Axochiapan y Jonacatepec.

¹⁷ Los productores vinculados a esta organización comentan que en una ocasión para acceder al crédito tuvieron que dejar en prenda dos casas de los mismos integrantes del grupo. Se quejaban de que el gobierno apoyaba a los inversionistas japoneses y no a los productores.

¹⁸ Se sembraba en cinco etapas escalonadas para tener producto de diciembre a marzo.

empacadora; y los segundos, compraban la producción —siempre y cuando hubiera demanda—,¹⁹ empacaban y exportaban.²⁰

Los japoneses establecieron una empacadora en el Parque Industrial Cuautla, ahí se acondicionaba el producto y se transportaba para la exportación, vía Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Durante el primer año, los campesinos adquirieron semillas y agroquímicos de manera independiente, no obstante, los compradores pedían a los productores que no utilizaran ciertos productos. Al segundo año las semillas fueron traídas por los mismos japoneses desde Estados Unidos, lo que encareció la producción, ya que eran compradas por la SPR en dólares. En algún momento la SPR pidió a los japoneses apoyo para establecer un semillero en la zona, pero no aceptaron por el temor de que fueran robadas. Después de varios años, este grupo de japoneses dejó el oriente para probar tierras en la localidad de Cocoyoc, en Yautepec y la SPR se desintegró.

Incremento del abasto al mercado internacional y el debilitamiento del campesino (1990- 2018)

La puesta en marcha de políticas públicas de corte neoliberal aplicadas al campo mexicano representó grandes desafíos para la horticultura de Morelos, por no decir al campesinado en general. Algunos de los efectos específicos en la participación de los campesinos en la cadena de producción y comercialización de frijol ejotero se relacionaron con la ampliación de la demanda internacional de frutas y hortalizas frescas. En esta etapa, las hectáreas sembradas de la hortaliza se incrementaron, pero no en las tradicionales zonas de producción en Cuautla y Ayala, sino en tierras ejidales de los municipios de Tepalcingo, Axochiapan,

¹⁹ Si el mercado internacional se “cerraba”, la SPR se encargaba de canalizar el producto al mercado interno a partir de la Central de Abasto de la Ciudad de México, a precios más bajos.

²⁰ Las exportaciones se hacían diariamente desde el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Para el traslado de la hortaliza los japoneses alquilaban el transporte que se utilizaba para llevar el producto a la central de abasto.

Jantetelco y Jonacatepec, donde los bodegueros de Ciudad de México desplegaron nuevas estrategias de abasto y arribaron nuevos agentes comerciales provenientes del estado de Puebla con intereses en la exportación.²¹ La producción morelense de ejote llegó incluso a ocupar el primer sitio en el ámbito nacional a partir del año 2022.²²

Décadas atrás, los ejidatarios de esos municipios comercializaron sus productos de forma directa en mercados regionales como el de Ozumba en el Estado de México, o en la cercana ciudad de Cuautla, pero el *boom* de hortalizas y frutas en el mercado mundial, reposicionó a la región en las redes transnacionales. Este crecimiento ocurrió a costa de un mayor sometimiento del campesino al capital, pues los mayoristas de Ciudad de México y Puebla, además de seguir dando créditos, ofrecieron realizar el “servicio de cosecha” y la “compra de huertas por adelantado” (Saldaña, 2014).

En el “servicio de cosecha”, el “corredor” ofrece a los productores realizar el corte de la huerta, como un crédito más, que es descontado cuando entrega su ejote en el espacio de venta, junto con otros que haya adquirido durante el proceso productivo. En este caso, el campesino lleva a cabo diversas tareas para la siembra, la mantiene hasta que crece, pide apoyo del “corredor” para que este movilice a los “capitanes” y sus cuadrillas, y luego contrata el transporte de la hortaliza desde su parcela hasta la central de abasto. En cuanto a la “compra de huertas” o

²¹ Esto ha generado una mayor demanda de jornaleros para levantar las cosechas, quienes son contratados por los “capitanes” y se concentran en las localidades de San Ignacio (Axochiapan), Tetelilla (Jonacatepec) y Tenango (Jantetelco). Se trata de trabajadores y sus familias que llegaron temporalmente desde La Montaña de Guerrero y Tenextepango; y de aquellos que arribaron en algún momento de Guerrero y ya se han quedado a vivir en las “nuevas zonas ejoterías”. Estos últimos asentamientos se formaron por iniciativa de capitanes guerrerenses —ya residentes en Tenextepango— que comenzaron rentando espacios en las nuevas zonas ejoterías y, posteriormente, se establecieron con sus familias en las afueras de ciertas localidades, animando a sus paisanos y otros jornaleros de sus cuadrillas a construir solares y habitaciones; en Tetelilla y Tenango estos asentamientos son llamados “colonias de los de Guerrero”, en San Ignacio los nuevos inmigrantes se encuentran dispersos.

²² Cabe mencionar que este hecho se relaciona con la disminución del cultivo de ejote en Sinaloa, que fuera el productor más importante, lo que permitió a Morelos e Hidalgo destacaran en ese mercado (Gómez, 2009).

“compra en verde”, el “corredor” se encarga de transitar los campos para revisar huertas y hacer el trato con los campesinos para adquirir la producción de estas cuando aún no se ha cosechado, e incluso puede faltar cierto tiempo para ello. Una vez que se concreta la transacción, el productor ya no tiene ninguna tarea por hacer, pues el “corredor” programa de manera escalonada el corte de todas las huertas compradas y se encarga de la cosecha.²³

Para estos dos mecanismos, el “corredor” hace el contacto directo con los “capitanes” a quienes contrata para que desarrollen la cosecha con sus cuadrillas. De esta manera, el campesino restringió su radio de operación como productor en la cadena de frijol ejotero. En cambio, desde el punto de vista de los intermediarios comerciales poblanos, son ellos los “verdaderos productores”.

Todo esto redundó en un incremento de los “corredores” en la región. El tipo de mayorista que ahora predomina tiene mayor poder económico e interés en abastecer a los mercados interno e internacional, emplea intermediarios de diversos tipos que se vinculan a los campesinos para asegurar la calidad y cantidad requeridas. Estos “corredores”, que se encargan de entregar los créditos a los campesinos, pueden ser productores,²⁴ personas dedicadas específicamente al acopio e incluso los mismos “capitanes”. Los “corredores” son empleados de los mayoristas, a quienes pagan un porcentaje de las ganancias o un sueldo semanal, además de viáticos y gastos de celulares para recorrer las huertas (Gómez, 2009, p. 79).

Las nuevas estrategias de suministro de los mayoristas tuvieron cabida en un escenario poco favorecedor para el campesino, quien ha visto aumentar los costos de producción y ha sufrido los precios erráticos de la hortaliza en el mercado. Esto orilló a los campesinos a acceder a nuevas formas de articulación con los mayoristas, como la venta de sus huertas en verde o definitivamente la renta de

²³ Desde luego ésta es una estrategia a la que recurren los intermediarios comerciales cuando se incrementa la competencia por los ejotes y se tiene confianza en que el cultivo en cuestión dará un buen rendimiento. Evidentemente, no son los productores locales quienes fijan el precio final por la venta de sus huertas, sino el intermediario, con base en los precios fluctuantes en la central de abasto.

²⁴ El campesino como “corredor” es bien valorado por los comerciantes mayoristas, pues se trata de un aliado local, que vive en la zona y lo mantiene informado sobre las condiciones propicias para la compra de huertas en verde a sus vecinos.

sus parcelas a terceros, como estrategias para evitar el riesgo de un bajo precio de su producto en el mercado.

El interés de exportar ejote desde la región oriente se ha incrementado debido a una mayor demanda de esta hortaliza en el mercado internacional, como se ha señalado antes. En la región oriente se hace a través de dos vías: una empresa de capital texano y los bodegueros poblanos, vinculados a empresarios estadounidenses y canadienses.

“Los texanos” en la región sur del estado de Morelos

Actualmente una empresa texana ubicada en la región sur del estado de Morelos, en el municipio de Jojutla, se abastece de ejote en el oriente para complementar su propia producción en campos agrícolas y así surtir al mercado norteamericano.²⁵ Por ello, en varios ejidos de Ayala aparecieron nuevas variedades como el ejote amarillo, morado, verde y otras “minis”.

La agroempresa cuenta con varios campos agrícolas en ejidos del municipio de Jojutla donde produce hortalizas frescas, particularmente okra y diferentes variedades de frijol ejotero, que exporta entre los meses de noviembre y abril, al mismo tiempo que cuenta con su propia empacadora.²⁶ Si bien la okra es su principal producto, en las dos últimas décadas ha incrementado su interés en el ejote en diferentes variedades.²⁷ Sin embargo, para cumplir con sus cuotas con el mercado, se ha vinculado a la tradicional región ejotera de la entidad, el oriente, ampliando así su margen de maniobra para comprar, pero también para vender frijol ejotero cuando el mercado internacional ya no lo demanda. Es decir, cuando

²⁵ Esta empresa tiene antecedentes en ramificaciones de la red transnacional antes mencionada por González y Calleja (1999).

²⁶ El desarrollo de dicha empresa y su impacto regional ha sido analizado por autoras del presente documento en distintos momentos (Saldaña, 2005; Sánchez, 2003, 2006c; Sánchez y Saldaña, 2009, 2011, 2012).

²⁷ En la temporada 2005-2006 sembró alrededor de 84 hectáreas de ejote en siete variedades: el verde, el purple pink, el medio runner, el cramberry, el polbean y el purple black (Sánchez y Saldaña, 2009).

la propia producción es insuficiente para cubrir la demanda de su clientela, o bien para vender aquella parte de su ejote cuando su mercado está saturado o bajan los precios internacionales. Para ello, la empresa ha establecido relaciones comerciales con productores en los ejidos de Tenextepango y Las Piedras, ambos del municipio de Ayala.

En Tenextepango, una sociedad de producción rural (SPR) formada por tres hermanos ejidatarios, originarios de la localidad, se dedica a la siembra de variedades de ejote demandadas por la empresa en tierras propias y rentadas. Los texanos dan semillas y agroquímicos a crédito, pero no ejercen un control directo del proceso productivo (Saldaña, 2014).

De acuerdo con indagaciones en campo, esta SPR siembra alrededor de 100 hectáreas en el mismo ejido de Tenextepango y 50 hectáreas en otras partes del municipio de Ayala, como Xalostoc y El Pañuelo. Algunos testimonios señalan que la sociedad familiar enviaba hasta 80 toneladas diarias en temporada invernal a la empacadora de la empresa norteamericana en el sur de la entidad. Una vez que se cosecha ejote en el oriente, el producto se acondiciona para su exportación en la localidad de Tehuixtla, en el municipio de Jojutla.²⁸

El trato con la empresa norteamericana incluiría que cuando esta no pudiera colocar sus ejotes en el mercado internacional, vendería su producción a la sociedad familiar del oriente. En este caso, es la sociedad la que traslada a sus propias cuadrillas de trabajadores desde Ayala hasta los campos agrícolas de la empresa en Jojutla para cosechar y luego transportar el producto a la CEDA de Ciudad de México, donde colocan estas variedades de ejote a precios más bajos.

Según testimonios recogidos en el trabajo de campo, estos productores ya habían tenido experiencia en la exportación de frijol ejotero con los japoneses antes mencionados, su intención siempre ha sido abastecer de manera preferente al mercado internacional, a partir de sembrar sus propias tierras y rentar a aquellos ejidatarios que han optado por actividades no agrícolas fuera del pueblo.

²⁸ Los hermanos TA forman una sociedad de producción rural agrícola que se encarga de la siembra y corte de ejote rojo, en los lugares arriba señalados y en el municipio de Cuautla (Jiménez et al., 2011, p. 34). Esta sociedad, formada por al menos tres hermanos, tiene un contrato con una empresa norteamericana a la que venden su producción y la cual puede regresarles el ejote cuando no cuenta con la calidad de exportación.

Esta SPR, además, compra huertas listas para cortar. Complementan su actividad, sembrando elote para la Ciudad de México en la temporada primavera-verano.

La misma empresa norteamericana estableció también relaciones con un productor del ejido de San Vicente de Juárez (Las Piedras), que opera como “corredor”. No se tienen datos exactos de su producción, sin embargo, en el trabajo de campo se han encontrado pistas sobre este personaje (Sánchez, 2006b), quien refaccionaba semillas y daba crédito a varios ejidatarios productores para la siembra de ejote, al mismo tiempo que compraba huertas listas para cortar. De acuerdo al testimonio de F. M. (Colonia Leopoldo Heredia, 2012), a diferencia de la empresa familiar, el productor de San Vicente enviaba diariamente de 20 a 30 toneladas a la empacadora de la empresa texana.

En suma, la empresa norteamericana se abastece de ejote en la región oriente en dos modalidades: la SPR y el “corredor”. Así, según estos testimonios, pequeños y medianos productores del oriente podrían estar contribuyendo con alrededor de mil toneladas mensuales en temporada invernal para que la empresa texana atienda sus pedidos internacionales.

Nuevas zonas ejoteras atraen intereses desde Puebla

Atraídos por el auge de la zona ejotera Cuautla-Ayala, a partir de los años noventa, comerciantes mayoristas de la Central de Abasto de Huixcolotla, en Puebla, comenzaron a vincularse con campesinos de Morelos, para abastecerse de ejotes frescos, complementando la propia producción de su estado, en un inicio dirigida al mercado interno. Una relación propiciada por su misma cercanía y por una red de caminos y carreteras que comunican el oriente de Morelos con el occidente de Puebla, a lo que se suman las propias dinámicas sociales que desde tiempos históricos se desarrollan como región.

Los comerciantes mayoristas de la CEDA de Ciudad de México no desaparecieron, por lo cual la demanda de intermediarios desde Puebla aumentó la competencia y las fricciones dentro del área tradicional, influyendo indirectamente en que otros campesinos se incorporaran a los nuevos canales de abasto. Esta nueva

zona interesaba a los comerciantes, pues daba mejores rendimientos debido a que no se había sembrado frijol ejotero hasta entonces, así como la construcción de infraestructura hidráulica que permitió regar las nuevas parcelas.

En efecto, hacia finales de los noventa, los comerciantes mayoristas poblanos, extendieron sus redes hacia el interior del estado de Morelos, trabajando primeramente con campesinos de Tenextepango (Ayala) y Tlaltizapan. No obstante, es hasta la primera década del siglo XXI, cuando convencieron a productores de las localidades de San Ignacio y Telixtac en Axochiapan y Tenango en Jonacatepec, para que sembraran frijol ejotero, proporcionándoles créditos, con el objetivo de acaparar su producción.

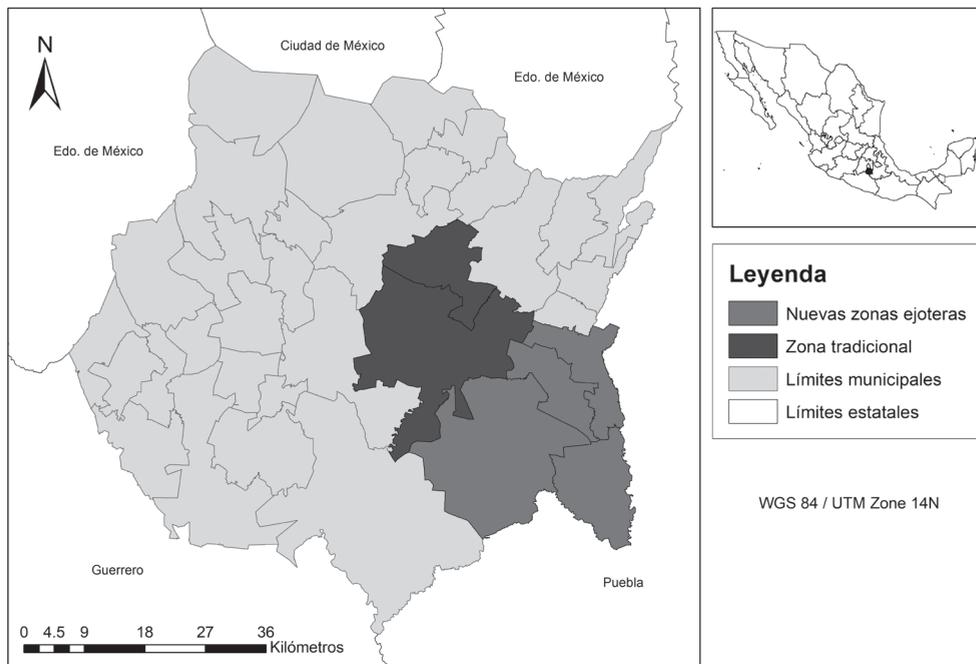
Rápidamente se extendió la superficie sembrada de frijol ejotero en los municipios de Axochiapan, Tepalcingo, Jantetelco y Jonacatepec, que Gómez (2008, p. 34) ha llamado las “nuevas zonas ejoteras” (mapa 1), en las que se vivió una reconversión productiva, pues los campesinos sembraban cebolla, una hortaliza que resultaba mucho más costosa para el pequeño productor. Así, el cambio fue asimilado satisfactoriamente por los productores locales, aceptando con beneplácito la llegada del ejote, el cual no solo brindaba un gran rendimiento por hectárea, sino que también representaba menos costos y, por ende, mayor certidumbre en los presupuestos familiares (gráfica 1).

Los mayoristas poblanos, antes de expandirse al oriente de Morelos, ya sembraban a cielo abierto en el área limítrofe con esa región para abastecer al mercado interno e internacional. En aquellas huertas poblanas la producción se concentra en la temporada primavera-verano, debido a que las bajas temperaturas de octubre a febrero, así como la insuficiencia de agua, desalientan sembrar después.²⁹ Por ello, los intermediarios comerciales poblanos se interesaron en Morelos con el objetivo de abastecerse en temporada invernal, principalmente, para el mercado externo.

Otro aspecto determinante de su presencia en Morelos, fue el contacto con intermediarios norteamericanos y canadienses, que modificaron sus formas de

²⁹ “En Puebla también se siembra bastante ejote, pero ya está terminando allá, ya son las últimas, de estas fechas serán quince días más y ya, ya no se dan tan buenos para exportación, porque el clima es más frío, la temporada allá comienza en abril y termina en octubre” (Testimonio de intermediario comercial poblano D.C., Telixtac, 28 octubre 2017).

Mapa 1
Principales municipios productores de ejote en Morelos, México



Fuente: Elaboración propia con base en Gómez (2008) y trabajo de campo.

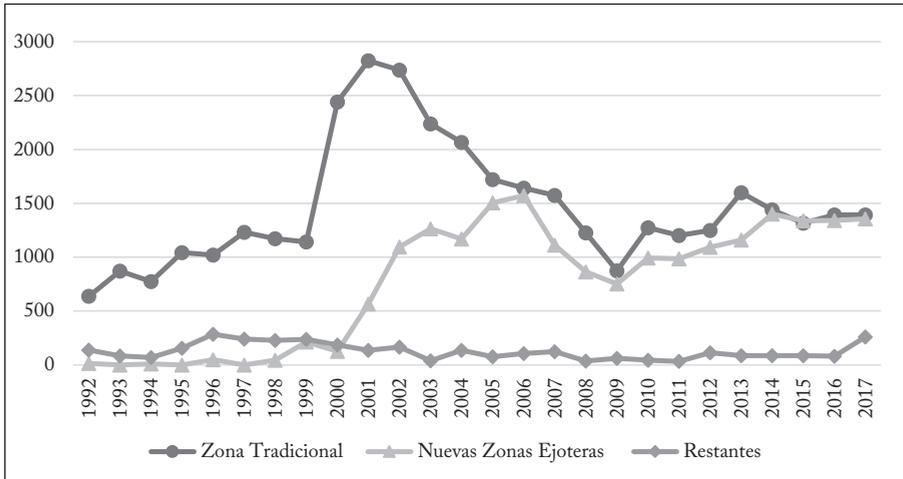
operación. Las primeras empacadoras en Puebla dedicadas a la exportación, iniciaban o intensificaban su trabajo a finales del otoño con el fin de surtir la demanda de productos frescos a los países del norte.

En la actualidad, la producción de ejote para exportación en Puebla, durante la temporada otoño-invierno existe, pero es menor y se realiza en invernaderos, por mayoristas comerciantes pioneros que producen en Morelos y Puebla.

Otros intermediarios poblanos, que hacen negocios con productores de las “nuevas zonas”, siembran a cielo abierto gracias al aumento de disponibilidad de agua, por medio de pozos bombeados por energía eléctrica y canales.³⁰ La

³⁰ Cabe destacar que, en los años setenta, Warman (1976) consideraba a estos municipios (el llamaba de “tierra caliente”), una zona más bien árida con problemas de escasez de

Gráfica 1
Superficie sembrada de ejote en Morelos



Fuente: Bases de datos Siacon-Sagarpa 1993-2002 y Anuario Estadístico del Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) 2003-2015, <https://bit.ly/2Bo7QPP> (consultado en 2003) y <https://bit.ly/2KOrjcr> (consultado en 2017).

presencia de plasticultura³¹ y de sistemas de riego por goteo, hasta el momento se observa únicamente en huertas de tomate y jitomate, aunque el ejote ya comienza a ser cultivado en invernaderos, sistema que los productores locales consideran ofrece mayor calidad y productividad.

agua y pequeñas superficies de riego. Según dicho autor, pese a los reclamos campesinos, no se realizaron obras hidráulicas importantes hasta mediados de los setenta (pp. 190-194). En cambio, entre 1994 y 2018 se dieron permisos para la apertura de 180 pozos que en conjunto habilitaron la posibilidad de extracción de treinta millones de metros cúbicos anuales de agua subterránea, recurso idóneo para la inocuidad de la horticultura (Conagua, 2018).

³¹ Los campesinos de Morelos llaman “acolchado” a una modalidad de usar plásticos para protección de los cultivos. Dicha técnica se ha generalizado en el cultivo comercial de hortalizas, pues tendría la ventaja de conservar humedad, reducir la aplicación de herbicidas y favorecer otros aspectos fitosanitarios; además, también reduce tareas manuales en el cultivo, por lo que significa ahorro de costos.

La cosecha del frijol ejotero sucede en dos o más cortes (intercalados por lapsos una o dos semanas), siendo que el primero ofrece mayor rendimiento y calidad; en tanto los siguientes cortes son de cantidad y calidad decrecientes. De ahí que, los intermediarios comerciales elijan los frutos de los primeros cortes de las huertas para al mercado externo, mientras que los de las subsiguientes cosechas se destinan al mercado interno.³² Este hecho genera no pocas fricciones con los dueños de las huertas, a menos que estas fueran compradas “en verde”, en cuyo caso el intermediario es dueño y decide sobre la orientación de las cosechas. En este último caso, el campesino asegura una ganancia ante posibles pérdidas por alguna baja de los precios en el mercado.

La exportación de las variedades de frijol ejotero se lleva a cabo a través de diferentes empacadoras que se ubican en Puebla. Una de las primeras, a finales de los noventa, enviaba el producto a Dallas, Texas. Posteriormente, otro de los intermediarios comerciales más importantes (Gómez, 2009), incursionó en la exportación en 2005; en ese momento, tal “corredor” se abastecía de ejote en Puebla y Morelos para una empresa canadiense que tenía como base las ciudades de Vancouver y Toronto. De acuerdo a los testimonios obtenidos en campo, la forma de operar de este intermediario se basaba en la compra de frijol ejotero, para seleccionarlo, empacarlo y exportarlo.³³

La exportación de frijol ejotero desde los empaques poblanos, no se limita únicamente a Norteamérica, sino tiene como destino países de Europa y Asia, en donde, para su orgullo, se vende en dólares y euros, incrementándose su valor y alcanzando sumas de dinero, que les resultan mucho más atractivas.

Otros intermediarios comerciales ya no solo se dedican a la compra de frijol ejotero, sino que han incursionado también como productores rentando tierras a

³² Hay diferencias sustanciales entre los productos dirigidos al mercado interno y al de exportación, relacionadas con estándares de calidad sobre el aspecto y características del producto, de acuerdo con la madurez comercial y los criterios estéticos que exige cada mercado de destino.

³³ El producto se cosecha en cajas de plástico a pie de huerto y se lleva el mismo día a una empacadora para su acondicionamiento y envasado, antes de viajar por vía terrestre hacia la frontera, o por avión. En estas operaciones se emplean sistemas de control de temperatura para almacenado y transporte, conocidos como transporte Thermo King.

los ejidatarios, una estrategia que permite un mayor control de la cadena y minimizar los costos.

Estos no solo exportan, también han abastecido de frijol ejotero y calabaza a supermercados como Walmart, para lo cual utilizan la estrategia de combinar y complementar su propia producción con la compra directa a pequeños productores e incluso hacer transacciones con los mismos bodegueros de la central de abasto de Ciudad de México para responder a la demanda puntualmente.

En este escenario, la estrategia inicial de repartir semilla como crédito, es vista ahora como una práctica del pasado para algunos intermediarios vinculados al mercado exterior, aunque todavía se sigue llevando a cabo de manera habitual en la región.

Para estos intermediarios comerciales dedicados a la exportación, el frijol ejotero es solo un producto dentro de una gama de vegetales frescos que manejan para abastecer a su clientela, sembrados a cielo abierto y en invernadero tanto en Puebla como Morelos.³⁴

Ahora bien, las cadenas de intermediación pueden tener tamaño variable, estar verticalmente integradas —los pequeños intermediarios locales son empleados de los foráneos— o articular actores relativamente independientes entre sí, por mencionar los casos extremos; pero en los hechos, su vigencia se caracteriza por tener un papel dinámico y maleable, e incluso podemos encontrar intermediarios que participan en canales mercantiles comandados por empresarios que compiten entre sí.

³⁴ En entrevista, un intermediario afirma: “Mira, somos varios los que nos estamos peleando el mercado. M. A. para nuestro rumbo está fuerte, pero nuestro patrón es más fuerte que él, porque él, M. A., es fuerte nada más en esto: los ejotes, y mi patrón es fuerte en brócoli, coliflor, apio, porros, espinacas, col de Bruselas, nabos. [...] Hasta ahorita no hay uno como él, no hay uno más fuerte que él. [...] Él tiene su propio invernadero, ni M. A. lo tiene, pues él compra nomás sus semillas, mientras que mi patrón todo esto planta. Él tiene su propio invernadero, él inverna sus semillas y las saca ya que se van a plantar, todo él tiene” (Intermediario poblano, 28 de octubre de 2017).

INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN EN LA CADENA AGROALIMENTARIA DE FRIJOL EJOTERO

A continuación se presentan algunas reflexiones que se derivan de los resultados de nuestro estudio, divididas en dos grandes apartados: uno centrado en la condición y posición de los campesinos y, el otro, focalizado en el denominado campo empresarial. De esta manera, se intenta tener perspectivas microsociales en un contexto claramente glocalizado, enriqueciendo esta aproximación con el uso de las categorías analíticas inicialmente expuestas en este artículo.

Estrategias de especialización diversificada y pluriactividad de los campesinos

Los campesinos del oriente de Morelos, desde mediados de siglo xx, se han vinculado a mercados de hortalizas frescas a partir del abasto de distintos productos, aquí analizamos el caso del frijol ejotero. Su articulación se dio en un contexto de modernización del campo mexicano, a través del mercado de La Merced. Su integración a este se dio mediante su relación con intermediarios comerciales foráneos que financiaron la producción a través de diferentes tipos de créditos como una estrategia de compra de cosecha por adelantado.

El interés por tener un mayor control sobre el mercado fomentó el desarrollo de una vasta red de intermediarios comerciales locales para garantizar el suministro, que encarnaban las relaciones de dominio de los mayoristas sobre los productores rurales. Para los pequeños productores, la falta de liquidez y el monopolio de acceso al mercado, los orilló a depender de los mayoristas, quienes impusieron las condiciones para la producción agrícola, sobre las semillas y los agroquímicos a utilizar, y, principalmente, el precio de venta. Este intercambio entre el campesino y el gran capital comercial se anidó en relaciones clientelares,³⁵ que apelaban a formatos de patronazgo arraigados en el periodo posrevolucionario (Warman, 1976).

³⁵ El clientelismo es un tipo de relación de intercambio que se caracteriza por lazos jerárquicos y asimétricos, sustentados en el ejercicio del poder social y/o económico y/o

Este mecanismo b1sico se ha mantenido a lo largo del tiempo —desde la “vieja” a las “nuevas” zonas—, el cual no solo se centra en un principio crediticio o pr1stamo que los ejidatarios deben devolver, sino en la apropiaci3n del producto final por parte de los intermediarios, evitando de esta forma que el productor pueda vender a un mejor postor lo producido.³⁶ Cabe hacer notar que este recurso, ha condicionado al campesino a emplear los insumos que el intermediario le ofrece; pese a ello, mantiene un significativo margen de gesti3n sobre c3mo y cu1ndo producir y cosechar, empleando 1l mismo a los “capitanes” y los transportistas. Se configur3 as1 un tejido de redes de relaciones no exentas de fricciones, e involucradas en un marco m1s amplio de intercambio de bienes y servicios. No obstante, recientemente los cambios en la pol1tica agr1cola acorde a los posicionamientos neoliberales, llev3 a los campesinos, particularmente en las nuevas zonas ejoterias, a subordinarse a1n m1s a los mayoristas y otros agentes que no solo buscaban el abasto del mercado interno sino tambi1n el internacional. Estos desplegaron nuevas estrategias que implicaban un mayor control de la producci3n, pues ya no solo financia, sino que ahora se encarga de tareas que antes quedaban en el radio de operaci3n de los productores (cosecha y transporte), a partir de la compra de huertas listas para cosechar y de ofrecer el servicio de corte, as1 como su incursi3n como productor a trav1s de la renta de tierras. Estas llevan a tener un mayor control de las cantidades de frijol ejotero que entran en el mercado y sus propias ganancias y p1rdidas, en un contexto de competencia con otros comerciantes e intermediarios que abastecen los mercados interno e internacional, debido al aumento de la demanda de esta hortaliza. Adem1s de los tradicionales compradores, los mayoristas de la CEDA, tambi1n se encuentran grupos empresariales extranjeros y comerciantes mayoristas poblanos que abastecen a diversos pa1ses, a partir del establecimiento de empacadoras en aquella entidad.

Las nuevas generaciones de intermediarios comerciales diversifican flexiblemente sus mecanismos de suministro y formas de operar, lo cual rompe con las relaciones comerciales tradicionales que se construyeron entre el comerciante y el

pol1tico, as1 como en el acceso diferenciado a los recursos (Landini, 2012, p. 209).

³⁶ Esta “compra por adelantado” es m1s lesiva para el campesino que la “agricultura por contrato”, pues no representa compromiso en el precio de venta.

pequeño productor, marcadas por convenciones personalizadas e intercambio de favores, entre otras prácticas que en las primeras etapas construyeron. Por ello, no pocos campesinos se sienten incómodos y hasta traicionados por los mayoristas o sus representantes en la zona, pues en su experiencia se han abandonado códigos de valores acordes a repertorios culturales antes respetados.³⁷ Por su parte, los nuevos “corredores” se han investido del poder de los capitales a quienes sirven —sean o no sus empleados—, justificando actitudes displicentes hacia el campesino local. El descuido o ausencia de prácticas de hospitalidad o de lealtad, no son ahora reprochables para unos y otros en un ambiente en que predomina la urgencia de responder a un mercado voraz y cambiante.

Al final del día, los resultados no han sido iguales para todos los campesinos, un tipo se ha ido “desdibujando” de las centrales de abasto, aun cuando su esfuerzo y experiencia como productor, así como ser dueño de la tierra, se mantienen; sin embargo, mientras el intermediario comercial amenaza en qué, cómo y cuándo debe sembrar, lo cual lleva, no pocas veces, a que el campesino se sienta un mero trabajador de su propia parcela. Otros se mantienen sorteando los altos costos de producción y los erráticos precios en el mercado, algunos años pierden y otros logran tener ganancias, su participación en el mercado con la producción de frijol ejotero se complementa con otros cultivos, particularmente la caña de azúcar y sorgo, y actividades que llevan a cabo otros miembros del hogar fuera de la agricultura. En Tenextepango (Ayala), la tradicional zona de producción se ubican productores que han cambiado el frijol ejotero por la caña de azúcar, debido a la seguridad que otorga el precio de garantía y su inscripción al Instituto Mexicano de Seguro Social; aunque si un año el ejote tiene buen precio, buscarán sembrar la siguiente temporada para probar nuevamente. En cambio,

³⁷ Es interesante advertir que estudios antropológicos sobre las relaciones de intercambio mercantil, en distintas épocas y contextos culturales, destacan la importancia que han tenido las instituciones y valores que refuerzan la confianza entre los involucrados, para dar cierta certeza y estabilidad en las transacciones a largo plazo que, a fin de cuentas, son antagónicas pero interdependientes, máxime en condiciones que existan desfases económicos o culturales (categorías como “socios comerciales”, por ejemplo) (Polanyi, 1976). Consideramos que el comportamiento de los campesinos morelenses debe entenderse en este contexto de rupturas a tales valores tradicionales.

en las nuevas zonas el frijol ejotero representó la reconversión productiva, pues anteriormente sembraban cebollas, un cultivo más caro.

La persistencia de los campesinos en la agricultura comercial, como señalan Guzmán y León (2014, p. 95) conlleva un riesgo inevitable, pues les permite algunas veces obtener ganancias económicas, aunque no siempre, por lo que han tenido la necesidad de insertarse en otras actividades del sector terciario e informal.

A la par también se ubican pocos productores que con otras posibilidades participaron en la cadena, los llamados “caciques” de la región que pudieron generar ganancias y abastecen al mercado nacional e internacional con siembras en sus tierras y otras que son rentadas, que compran huertas listas para cortar o adquieren frijol ejotero de otros productores con menos posibilidades que siguen manteniendo el cultivo en pequeñas parcelas. Esto debido a su relación con otros agentes de la cadena, sean estos empresas, mayoristas o compradores locales. Macías (2010, p. 129) reconoce que, si bien los productores constituyen uno de los eslabones más débiles de la cadena, algunos han mejorado su posición en dicho campo e incursionan en otros eslabones del mismo, como la comercialización.³⁸

Los campesinos de la región oriente se han adaptado, con sus propias estrategias, a las dinámicas globales y los cambios en los sistemas de producción y comercialización del frijol ejotero, sorteando pérdidas y aprovechando beneficios cuando los hay.

Un campo empresarial agroalimentario globalizado

La introducción del cultivo del ejote pertenece al periodo histórico en que se conforma un campo empresarial para frutas y hortalizas frescas cuyo centro de

³⁸ Ya para Warman la introducción de los cultivos comerciales en los años sesenta en el oriente de Morelos, dio lugar a que se extendiera la renta de tierras, las relaciones salariales y la capitalización de unos cuantos campesinos acomodados: “Estos nuevos y audaces empresarios, muchos de ellos integrantes de la nueva burguesía local, establecen múltiples lazos con los campesinos, en los que fincan su éxito y persistencia, y son los principales promotores de la extensión de los cultivos especulativos de legumbres” (1976, pp. 224-225).

operaciones se ubica en La Merced, primero, y posteriormente, en la CEDA. Este corresponde a una etapa de multiplicación de las redes de suministro desde diversas regiones agrícolas del país, en la que se aprovechan sus vocaciones productivas y se incentivan otras de acuerdo con el interés de los mayoristas. Coincide con el periodo 1940-1982 analizado por Echánove, quien además sostiene que, junto con la cristalización de un sector hegemónico en el ámbito hortofrutícola, ocurrió una mayor especialización comercial e integración vertical de los mayoristas, cimentada en la diversificación de vínculos entre estos comerciantes y los territorios rurales (Echánove, 2002, p. 57).³⁹

Además, la naciente horticultura comercial morelense se traslapa con la ramificación de una red transnacional de abasto de hortalizas con asiento en el sur de Texas en los años sesenta. La incursión del ejote en esa red transnacional es más tardía, y respondió a la última etapa de las identificadas por Calleja y González (2014), de liderazgo empresarial de los supermercados que inicia en los noventa.

Esto no excluye el hecho de que, desde años antes, la organización para la producción y el transporte de ejote que se estableció para abastecer el mercado interno fueran aprovechados por agentes que tenían como objetivo suministrar al mercado internacional —texasanos y japoneses, en sus primeros intentos—.

La información disponible indica que no hubo un proceso único y uniforme de incursión en las redes transnacionales comandadas por quienes gobiernan el CET del que hablan Calleja y González (2014). Más bien, el caso analizado da cuenta del paso de una producción comercial de productos frescos que se inicia en un contexto modernizador del país —enfocado en el consumo interno—, a un modelo transnacional que apoya la internacionalización a partir de tratados como el TLCAN. En este sentido, la red de abasto promovida por el CET de origen texano fue un temprano ejercicio de la globalización que luego se reforzó con el modelo neoliberal, como lo ejemplifica el caso de la empresa de origen texano instalada en el sur de Morelos.

³⁹ Canales de abasto ramificados convergían en pocas bodegas, lo cual era un fenómeno generalizado en el comercio hortofrutícola y, a su vez, conducía a prácticas monopólicas donde unos cuantos dominaban la oferta de los productos más importantes (Echánove, 2002, pp. 62-63).

En esta lógica, más adelante algunos comerciantes mayoristas de las centrales de Puebla y Huixcolotla tuvieron un papel decisivo al incursionar en el campo de la exportación a través de emparadoras. Estas se fundaron a finales del siglo xx, con lo cual incentivaron la siembra de cultivos, primero en Puebla y después en Morelos, para cubrir la demanda de hortalizas y verduras frescas durante el invierno.

Es propiamente en la tercera fase de desarrollo del CET analizado por Calleja y González (2014), que encontramos la multiplicación de los intermediarios comerciales poblanos vinculados con la exportación. Esta transcurre en paralelo al proceso de integración de la economía global de las cadenas agroalimentarias, en el cual se expanden las cadenas de supermercados y de las empresas productoras e importadoras de Texas. Todo ello lleva a un aumento sin precedentes de la demanda en cantidad, diversidad y disponibilidad de productos frescos, que implica típicamente el auge de productos étnicos y tropicales de FHF en el consumo de Estados Unidos. El liderazgo de las cadenas de supermercados favoreció el desarrollo de la red transnacional y la articulación de actores en ambos lados de la frontera, bajo la modalidad de empresas comercializadoras en pequeña y mediana escala (Calleja y González, 2014).

Considerando lo anterior, es factible que el surgimiento de algunas emparadoras poblanas tenga que ver menos con la iniciativa propia de los mayoristas poblanos y más con la demanda de intermediarios extranjeros que incentivaron su creación, gracias a la consolidación de redes y sociedades interesadas en trabajar con empresas mexicanas exportadoras, destinadas a abastecer el mercado de hortalizas frescas en Estados Unidos y Canadá, mediante alianzas empresariales fomentadas por capitales extranjeros cuyas demandas condicionan en gran medida las agendas de trabajo de las emparadoras nacionales.

Por todo lo anterior, a nuestro juicio, es posible aplicar la categoría *campo empresarial* a la cadena de producción-distribución de ejote arraigada en Morelos, si entendemos que este es un sistema abierto en el que convergen actores dominantes que tienen relaciones de competencia y complementación. En resumen, en el caso analizado encontramos que, en conjunto, puede ser visto como un solo campo empresarial que muestra cierto despliegue de posiciones y relaciones entre sus integrantes, cada cual con recursos diferenciados y posibilidades para sostener

acuerdos, alianzas y disputas, en un espacio altamente competitivo que, como todo intercambio de mercado, implica comportamientos antagonistas.

Como advierten Calleja y González, es necesario tener claro que hoy en día las corporaciones globales —especialmente las cadenas de supermercados— tienen un papel dominante y articulador en las cadenas agroalimentarias, que responde al típico modelo de gobernanza dirigido por la demanda (Gereffi, 1994).

Asimismo, nos encontramos ante una estructura insumo-producto desplegada en una geografía discontinua, la cual presenta la imagen de redes de mercancías (Reynolds, 2004) que implican la transferencia de valor desde los eslabones primarios hacia las esferas comerciales, que favorecen la sumisión de los productores.

Los intermediarios comerciales han instrumentado la articulación de los pequeños productores de ejote morelense con las cadenas globales de mercancías, llevando a cabo prácticas territoriales que permiten contar con diferentes hortalizas frescas para suministrar a su clientela en todo momento. Como se ha mostrado, los comerciantes mayoristas que abastecen el mercado interno han logrado completar la producción anual financiando a pequeños y medianos productores del Valle del Mezquital en Hidalgo y de las regiones centro-sur y oriente en Morelos, mientras que los intermediarios poblanos siguen la misma estrategia de abasto en dos regiones discontinuas: el oriente de Morelos y el sur-poniente de Puebla. De esta manera, se ha construido un “archipiélago” de producción de frijol ejotero fresco en el centro del país, aprovechando los recursos que se pueden encontrar en las distintas regiones (tierra, agua y trabajo), pero también condiciones climáticas propicias que permiten mantener el abasto anual.

Por todo lo expuesto, nos parece que estos grandes mayoristas y empresas corporativas han posibilitado la expansión y diversificación de las redes de abasto de la producción ejotera regional a escalas nunca antes vistas. El papel crucial que desempeñan ha incrementado su prestigio frente a otros actores subordinados en este universo, legitimando la predominancia de las convenciones comerciales impuestas por el mercado internacional, lo cual lleva a introducir normas y valores diferenciados de calidad —el ejote considerado como “de mayor calidad” es para exportar—. A la par, se han deslegitimado las convenciones del intercambio personalizado y clientelar entre productor y mayorista o su representante.

En esta segunda parte de la discusión se ha subrayado la importancia de los empresarios e intermediarios comerciales que hicieron posible el desarrollo de una pujante red nacional de abasto y su integración paulatina en el sistema agroalimentario transnacional. Como se ha mencionado, esta historia no podría explicarse sin entender el papel decisivo de los actores institucionales; queda pendiente hacer una cuidadosa reconstrucción del papel del Estado en el desarrollo de las cadenas agroalimentarias de producción y distribución en el caso de interés en Morelos.⁴⁰

CONCLUSIONES

A mediados de siglo xx se introduce el cultivo comercial de frijol ejotero destinado principalmente al abastecimiento del mercado interno. Esta historia se distingue por el aprendizaje y la apropiación de los campesinos de estos cultivos comerciales, como parte de sus estrategias de reproducción social, en la modalidad de especialización diversificada (Guzmán, 2005).

Por otro lado, se asiste a un proceso más amplio de conformación de un campo empresarial para frutas y hortalizas frescas que tuvo su centro de operaciones en La Merced, primero, y posteriormente, en la CEDA. Aun cuando en Morelos hubo temprana presencia de un campo empresarial transnacional de origen texano —analizado por Calleja y González—, con el interés de abastecerse de cebollas, okra y otras hortalizas en la temporada invernal, hemos encontrado que, en el caso del ejote, solo ocurrieron modestos intentos de exportarlo antes de los años noventa.

⁴⁰ A nivel nacional coincidimos con la hipótesis central de Flavia Echánove (2002), respecto a que el poder de los comerciantes mayoristas de la CEDA, no solo es producto del control sobre la esfera de la producción, sino también de la ausencia virtual de regulación estatal en este sistema de frutas y hortalizas frescas. Por otro lado, a nivel regional, asimismo sería necesario profundizar en el papel del Estado frente a los productores, en particular, en la creación de infraestructura de riego en el oriente de Morelos para la siembra de hortalizas, lo cual ha sido fundamental para su inserción en las redes de FHF nacionales y transnacionales.

Posteriormente, con el avance del modelo neoliberal y la internacionalización de la agricultura, se incrementó progresivamente la venta de ejote a Estados Unidos y Canadá. Una mayor demanda interna y externa se tradujo en la ampliación de la superficie sembrada desde la *zona tradicional* (Ayala y Cuautla) hacia *nuevas zonas ejoteras* (Axochiapan, Jantetelco, Jonacatepec y Tepalcingo). Así, se produce una diversificación de canales mercantiles (centrales de abasto y emparadoras de exportación), junto con la densificación de las redes de intermediación comercial.

Muchos productores buscan ser incluidos en redes transnacionales e incluso promover la introducción de innovaciones tecnológicas (invernaderos y riego por goteo), pues la diferencia de precios del ejote entre el mercado nacional e internacional es un fuerte atractivo. En este escenario, parecieran confirmarse los planteamientos de Luis Camarero (2017) respecto a cómo los territorios locales van dependiendo cada vez más de la intermediación de grandes empresas corporativas para integrarse en los eslabones primarios de las cadenas de valor, en la apuesta de no ser excluidos.

De esa manera, el territorio local pierde progresivamente ventajas derivadas de su tradición y cultura productiva local e histórica. Este deterioro representa, al mismo tiempo, la desposesión de sus recursos, pues directa e indirectamente las ganancias del campo empresarial se nutren de tierra, agua, trabajo y saberes de los territorios locales (Delgado, 2010). Los pequeños productores de Morelos han perdido margen de maniobra en el desarrollo de nuevos mecanismos de abasto de intermediarios comerciales, particularmente en el contexto del incremento de la exportación del ejote. Si bien desde el inicio de la producción comercial estos fueron subordinados por los capitales de la CEDA, la mayor demanda de la hortaliza en el mercado internacional y las dificultades económicas de los campesinos han propiciado que los agentes más poderosos de la cadena refuercen su control.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barros, M. (2006). *Pequeños productores en el negocio de frutas y verduras*. Ciesas.
Bonanno, A. (2003, julio-diciembre). La globalización agroalimentaria: sus características y perspectivas futuras. *Sociologías*, 5(10), 190-218.

- Bustos, R. (2017, 16 de octubre). El papel de México en la producción y exportación de frutas y verduras. *El Economista*.
- Calleja, M., y González, H. (2014). Las empresas transculturales de México y Estados Unidos en la cadena transnacional de frutas y hortalizas. En H. González y M. Calleja (Coords.), *Dinámica territorial agroalimentaria en tiempos de globalización* (pp. 135-179). Universidad de Guadalajara; Universidad Autónoma de Chiapas.
- Calvillo, M. T. (1981). Los centros potenciales en el Valle del Mezquital. *Investigaciones Geográficas*, 11, 201-226.
- Camarero, L. (2017). Territorios encadenados, tránsitos migratorios y ruralidades adaptativas. *Mundo Agrario*, 18(37), 1-18.
- Delgado, M. (2010). El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica. *Revista de Economía Crítica*, 2(10), 32-61.
- Díaz, R. A., y Hartwich, F. (2005). Cadenas de valor: un paso innovador para la agricultura centroamericana (fragmento). *Alternativas para el Desarrollo*, 96, 1-14.
- Echánove, F. (2002). *Del campo a la Ciudad de México: el sendero de las frutas y hortalizas*. Universidad Autónoma de Chiapas; Plaza y Valdés.
- Echánove, F. (2003). Los pequeños productores en el abasto de hortofrutícolas a la Ciudad de México. En G. Torres Salcido (Coord.), *Políticas de abasto alimentario. Alternativas para el Distrito Federal y su zona metropolitana* (pp. 71-86). Juan Pablos; Universidad Nacional Autónoma de México.
- García, P. (1992). Estructura del sector agropecuario y movimientos sociales en Morelos. En Ú. Oswald (Coord.), *Mitos y realidades del Morelos actual*. CRIM-UNAM.
- Gereffi, G., y Korszeniewicz M. (Eds.). (1994). *Commodity chains and global capitalism*. Praeger.
- Gómez, K. (2008). *Estructura y funcionamiento de una cadena de producción y distribución: el caso del ejote en Tenango, Morelos* [Tesis de licenciatura en Antropología Social, Universidad Autónoma del Estado de Morelos].
- Gómez, K. (2009). Una cadena de producción y distribución de ejote en la región oriente de Morelos. En K. Gómez (Coord.), *Siembras, cosechas y mercados*.

- Perspectivas antropológicas de la agricultura en Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Juan Pablos.
- González, H. (2001). Las redes transnacionales y las cadenas globales de mercancías: la agricultura de exportación en México. *Les Cahiers Amérique Latine Histoire et Mémoire. Migrations: Guatemala, Mexique, 2*.
- González, H., y Calleja, M. (1999). La construcción de cadenas internacionales de frutas y hortalizas: vínculos e interdependencia Texas y México. En H. C. de Grammont, M. A. Gómez, H. González y R. Schwentesius (Coords.), *Agricultura de exportación en tiempos de globalización. El caso de las hortalizas, frutas y flores* (pp. 23-68). Universidad Nacional Autónoma de México; Ciesas; Plaza y Valdés.
- González, M. (1993). Respuestas domésticas, respuestas femeninas: la organización social de la pobreza. En L. Arizpe (Coord.), *Antropología breve de México* (pp. 319-342). CRIM-UNAM.
- Grammont, H. C., de (2016, marzo-abril). Hacia una ruralidad fragmentada. La desagrarización del campo mexicano. *Nueva Sociedad*, 262, 51-63.
- Guzmán, E. (2005). Modernización del campo y nuevas búsquedas campesinas. En *Resistencia, permanencia y cambio. Estrategias campesinas de vida en el poniente de Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Plaza y Valdés.
- Guzmán, E. (2009). Los productores campesinos de Morelos. Sobre estrategias y mercados. En K. Sánchez y A. Saldaña (Coords.), *Buscando la vida. Productores y jornaleros migrantes en Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Plaza y Valdés.
- Guzmán, E., y León, A. (2008). *Campesinos jitomateros. Especialización diversificada en los Altos de Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Plaza y Valdés.
- Guzmán, E., y León, A. (2014, enero-abril). Peculiaridades campesinas del Morelos rural. *Economía, Sociedad y Territorio*, XIV(44), 175-200.
- Hocsman, L. D. (2014). Agricultura familiar y descampesinización. Nuevos sujetos para el desarrollo rural modernizante. *Perspectivas Rurales (13)*, 25, 11-27.
- Hopkins, T. K., y Wallerstein, I. (1986). Commodity chains in the world-economy prior to 1800. *Review*, 10(1), 157-170.

- Landini, F. (2011). Racionalidad económica campesina. *Mundo Agrario*, 12(23), 2-27.
- Landini, F. (2012, julio-diciembre). Prácticas clientelares y control político en la experiencia campesina de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 40, 205-226.
- Macías, A. (2010). Empresarios y dinámicas extraterritoriales en la agricultura de hortalizas en México: el caso Sayula, Jalisco. En C. J. Maya, C. y M. C. Hernández (Coords.), *Globalización y sistemas agroalimentarios*. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo; Juan Pablos; AMER.
- Oswald, Ú. (1992). Transformaciones socioproductivas en el estado de Morelos. En Ú. Oswald (Coord.), *Mitos y realidades del Morelos actual*. CRIM-UNAM.
- Pedreño, A., y Quaranta, G. (2002). Introducción. Trabajo y sociedad en los campos de la globalización agroalimentaria. *Áreas, Revista de Ciencias Sociales*, 2(22), 9-26.
- Polanyi, K. (1976). El sistema económico como proceso institucionalizado. En M. Godelier, *Antropología y economía* (pp.155-168). Anagrama.
- Reynolds, L. T. (2004). The globalization of organic agro-food networks. *World Development*, 32(5), 725-743.
- Saldaña, A. (2014). *La constitución de la zona de Tenextepango como centro de contratación de mano de obra de alta movilidad para las cosechas de hortalizas en las regiones centro y noroeste del país* [Tesis de doctorado en Ciencias Agropecuarias y Desarrollo Rural, Universidad Autónoma del Estado de Morelos].
- Sánchez, K. (2003). Tierra y trabajo para forjar una cadena de productos frescos en una región agrícola en México. En W. Pelupessy y C. Romero (Eds.), *Teoría y práctica del enfoque de cadenas globales de mercancías en América Latina* (pp. 145-184). Universidad Mayor de San Simón; Universidad de Tilburg.
- Sánchez, K. (2006a). *Los capitanes de Tenextepango. Un estudio sobre intermediación cultural*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez, K. (2006b). *Diarios de campo. Proyecto agricultura y migración laboral en Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Sánchez, K. (2006c). El angü mexicano: un "exótico" producto de la globalización. En B. Canabal, G. Contreras y A. León (Coords.), *Diversidad rural*.

Estrategias económicas y procesos culturales. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco; Plaza y Valdés.

Sánchez, K. (2011). Configuración de corrientes migratorias alrededor del mercado de trabajo de la okra en Morelos. En S. M. Lara (Coord.), *Los “encadenamientos migratorios” en espacios de agricultura intensiva*. El Colegio Mexiquense; Miguel Ángel Porrúa.

Sánchez, K., y Saldaña, A. (2009). La participación de las mujeres en las cosechas de ejote en Morelos. En K. Sánchez y A. Saldaña (Coords.), *Buscando la vida. Productores y jornaleros migrantes en Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Plaza y Valdés.

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. (s/f). *Anuario estadístico de la producción agrícola*. <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>

Warman, A. (1976). ... *Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*. SEP; Ciesas.

13

Memoria, comunicación y prácticas estéticas en las (re)construcciones narrativas de los territorios del agua en la cuenca del Apatlaco

Víctor Hugo Sánchez Reséndiz
Facultad de Diseño, UAEM



1. Apante irrigando tierras del ejido Emiliano Zapata
FOTO: VÍCTOR HUGO SÁNCHEZ RESÉNDIZ

INTRODUCCIÓN

En Morelos hay abundancia de cursos de agua; parte de ellos han sido canalizados para irrigar amplias extensiones de tierra caliente. Estas aguas son parte de la historia, la organización social y la cosmovisión de los pueblos. En la cuenca del Apatlaco, la contaminación y la urbanización salvaje han afectado profundamente el sistema hidráulico, impactando negativamente en la producción agrícola y las maneras tradicionales en que los pueblos se relacionaban con el agua.

Los productores se han organizado para defender sus aguas. Ante la desestructuración comunitaria, la memoria de los pueblos como espacio de resistencia es fundamental. Esta mirada al pasado se realiza con una nueva visión al territorio de los pueblos, sus prácticas organizativas y culturales para fortalecer los espacios de sentido en la vida comunitaria y vislumbrar un futuro deseable. A partir de una resignificación del pasado y la tradición, se busca visibilizar los saberes y la palabra de los pueblos y para ello se realizan prácticas estéticas, como parte de una estrategia.

Un ejemplo es la producción de cuadernillos ilustrados, que tienen el carácter de ser material de difusión sobre diversos aspectos del uso del agua en la cuenca del Apatlaco.

Se presenta una síntesis del cuadernillo *Las aguas sagradas del Apatlaco*. La práctica cultural de los pueblos ha sacralizado cerros, manantiales y cursos de agua, de ahí que este breve material quiere mostrar cómo las aguas han sido sagradas para los pueblos originarios la cuenca del Apatlaco. El texto que se expone se construye a partir de narraciones de habitantes de las comunidades que transmitieron sus saberes. Lo expuesto se realiza en un momento de urgencia histórica ante la desestructuración de las comunidades y la destrucción del medio ambiente.

SITUÁNDONOS: RÍOS, MANANTIALES,
APANTLES Y PRÁCTICAS SOCIALES

La lluvia la envía el cielo,
eso es una bendición,
va empapando el suelo,
por toda esta región.
El campo se tupe de flores,
cuando empieza a llover,
hay esperanzas en los pobres
para tener que comer.

Malaquías FLORES¹

En Morelos existe una importante presencia del agua, hay abundancia de cursos de agua, poco caudalosos, pero que han sido domesticados para irrigar amplias extensiones de tierra caliente. Estas aguas son parte de la historia, la organización social y la cosmovisión de los pueblos.

Los ríos que forman la cuenca del Apatlaco se forman en el macizo montañoso del Ajusco-Chichinautzín. De estas altas montañas bajan impetuosos pequeños escurrimientos permanentes o temporales en época de lluvias. Las aguas corren por barranquillas hacia las tierras bajas, desembocando en barrancas más grandes. O también el agua se filtra en las altas montañas y en el piedemonte y aflora en diversos manantiales.

Lo que en la actualidad se nombra como “cuenca del río Apatlaco” cubre un área de 746 km², de los cuales 656.494 km² se encuentran en el territorio morelense, y el resto en el Estado de México y la Ciudad de México. El colector principal tiene una longitud de cauce permanente de 63 km hasta su confluencia con el río Yautepec, al sur de Jojutla; unos kilómetros adelante sus aguas son vertidas al Amacuzac.

¹ Fragmento del corrido “Un buen campesino”, publicado en *Bajo quinto. Corridos de Malaquías Flores de San Andrés de la Cal*. Recopilación y entrevistas de Lucía Rosales y Leopoldo Novoa, 2016.

La cuenca del Apatlaco está formada por varios ríos que han recibido diversos nombres a lo largo del tiempo. El río Apatlaco, antes conocido como río Chapultepec o Temixco, se considera que nace en el manantial de Chapultepec y a su paso recibe las aguas de arroyos, escurrimientos de barrancas y manantiales, como los de Gualupita, Pilancón, Los Sabinos. Las aguas de Chapultepec han sido desviadas —desde épocas prehispánicas— para regar las tierras de Atlacomulco (en náhuatl, ‘lugar en donde el agua se abarranca, en donde el agua se mete a un barranco’). Aprovechando sus aguas se instalaron las haciendas de Atlacomulco, Temixco y Real del Puente. Las aguas del manantial de Chapultepec irrigan las partes bajas y planas que se encuentran al sur de Cuernavaca y pertenecen a los ejidos de Chipitlán, Temixco, Real del Puente, Alta Palmira, Acatlipa, Alpuyeca y Xoxocotla.

Pertenecientes a la cuenca del Apatlaco, se encuentran los ríos Analco y Las Fuentes, que llegan hasta los pueblos de Jiutepec, Emiliano Zapata, Tezoyuca, Chiconcuac, Tetecalita, Tepetzingo y Atlacholoaya, donde, en su momento, se construyeron las haciendas de San Gaspar, Dolores, San Vicente y Chiconcuac.

Existen diversos manantiales: Las Fuentes, Chapultepec, Huahuchiles, El Limón, El Tepeite (en tierras de Santa María), El Pilancón, El Túnel. Al poniente de Cuernavaca se encuentra un sistema de barrancas que corren de norte a sur, algunas de ellas son Pilcaya, El Limón, Tlazala y Los Sabinos.

En la cuenca del Apatlaco, subsisten —a pesar de la urbanización y la escolarización— un complejo de creencias y prácticas respecto al agua. Los aires son

2. El agua sagrada. Un altar a la Santa Cruz colocado en un ahuehuate junto al canal de riego. Ejido de Emiliano Zapata
FOTO: VÍCTOR HUGO SÁNCHEZ RESÉNDIZ



parte de este sistema y se mantienen rituales asociados al agua. Además, el agua es parte de la memoria histórica, ya que los pueblos lucharon por tierras y aguas en la revolución zapatista.

En Morelos, aproximadamente 10% del territorio es irrigado por un amplio sistema hidroagrícola (INEGI, 2009). Una red de canales de riego atraviesa la tierra caliente, irrigando vastas zonas. Ello ha permitido tener, desde antes de la llegada de los españoles, una alta productividad agrícola y, por lo mismo, ha sido un territorio disputado a los pueblos originarios. En esas tierras de riego se siembra arroz, caña de azúcar, jitomate, hortalizas, flores y pasto, entre otros productos.

Las aguas de los apantles se usaban de diversas maneras. Además de regar parcelas y huertas, las mujeres aprovechaban las aguas para lavar e incluso se podían beber. A lo largo de su trayecto, los apantles creaban un microclima que refrescaba el ambiente. A las orillas de los ríos y apantles crecían diversas plantas, tanto para alimento como medicinales y de ornato. Se pescaban charales, ranas, tortugas; la gente, principalmente los niños se metían a jugar y bañarse. Eran aguas vivas.

Este patrimonio de los pueblos ha sido afectado por la expansión urbana sin control ni planeación, que ha contaminado el agua, los cultivos, el medio ambiente, y ha dañado la salud de los pobladores.

Los ríos y el sistema han sido profusamente contaminados, principalmente por las industrias instaladas en la Ciudad Industrial Valle de Cuernavaca (Civac), que vertieron a barrancas y ríos las aguas usadas en procesos industriales, polucionando profundamente el sistema hidroagrícola. Otra fuente de contaminación han sido las aguas residuales domésticas; los drenajes fueron conectados a los cursos de agua para que se llevara los desechos.

La comunicación que había con el agua ha sido fracturada, como lo canta Alberto Simón Jiménez Mendoza, hijo de ejidatarios de Jiutepec, en su composición *Nantzín* (Amada madre), de la que presentamos un fragmento:²

² Hijo de ejidatarios de Jiutepec, “por las dos ramas”. Músico, maestro, promotor cultural, poeta.

Hoy quise excavar con las garras
de los anhelos,
buscando los apuncles
que como venas vivificantes,
corrieran por tus huertos
llevando vida y sustento
a los grandes seres
que hicieron brotar
su vida en verde,
dejando escapar
de los frutos el alma
acariciando los sentidos;
pero solo he encontrado
las fétidas arterias
en los que corre la muerte.



3. Apantle en el ejido de Acapantzingo
FOTO: VÍCTOR HUGO SÁNCHEZ RESÉNDIZ

LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS

La contaminación de las aguas y la tierra significó la pérdida no solo de un recurso, sino también de un elemento fundamental en la construcción de la civilización de los pueblos, de matriz mesoamericana y sustentada en la agricultura. Los testimonios exteriorizan el profundo cambio que tendrá la vida cotidiana con la contaminación de los ríos y los canales de riego.

Por ejemplo, la basura en los canales implica un mayor trabajo para los regantes. Así lo señala Juan Lugo de Atlacomulco:

Por las cantidades de basura que nos está surgiendo se tiene que hacer cada rato [la limpia], yo tengo que salir adonde está entrando el agua [a su parcela] y quitar un costal de basura de casas [...].

Los apantles los ven [la gente asentada en antiguas parcelas] como su basurero, ellos avientan su basura y ya se la llevó el agua [...] sin importar las consecuencias, desgraciadamente nos hace falta mucha educación, eso que se está haciendo es un crimen.

La contaminación afectó las siembras, como lo señala Lucio Belauzana del ejido de Tejalpa, en entrevista realizada por Kenia Zavaleta, en febrero de 2013: “La producción agrícola ya [es] pura rosa, antes de los cultivos se sembraba calabaza, jitomate, pero hace un año para acá, ya no quiere la planta, la contaminación está afectando este ejido bastante” (2014, pp. 86-87).

La contaminación de las tierras de Alta Palmira la relata don Roberto Orihuela:

El hospital sobre la avenida Morelos empezó a tirar su agua en la barranca, acá nos llegaba sucia, si te metías salías con vejigitas, como cápsulas que se reventaban. Veías el agua clara, pero ya venía sucia. También antes no había tanta gente, pero la población creció y no tenía servicios y todo lo mandaban al río, a los canales.

Isaac Medardo Herrera de Jiutepec recuerda:

Yo jugué en esa barrancas todavía con agua limpia. Agarrábamos tortugas, pequeños peces y se hacían unas playitas muy bonitas con tierra muy finita que quedaba después de las lluvias y había mucho guayabo, nacía el anís a la orilla de la barranca. Eso desgraciadamente se acaba cuando se establece la zona industrial en los años setenta. Nunca se previó el saneamiento del agua que se utilizó en la industria; durante varios años la ciudad industrial descargó sus aguas tóxicas dentro de lo que ahora es esa barranca. De ahí para allá, terminó con lo que era flora y fauna.

Las huertas estaban llenas de una variedad de árboles frutales, al descargarse las aguas contaminadas de la zona industrial dejaron de regarse con esas aguas. Fue un cambio muy drástico, porque de repente veías el agua limpia, donde incluso todavía las mujeres lavaban, y de repente ves pasar el agua de distintos colores y con un olor fuerte a diversos productos químicos. Y si en un momento era agradable como niño ir a esa barranca, a jugar a agarrar pececillos, de repente fue un cambio muy fatal; para comenzar, era riesgoso acercarse a esa barranca.

Ramón Maya de Jiutepec, da su versión del porqué de la contaminación:

Primero no lo supe, ahora lo entiendo. [La contaminación fue] por la mala planeación, porque el gobierno no tomó en cuenta los males que iba a producir la mala planeación de la industria. Las aguas que la industria utilizaba, las fueron echando a lo que ahora se llama la barranca, que de barranca no tiene nada; y pensar que el agua de la barranca alimentaba a los canales que entraban a todas las casas. Entonces empezó a dañar a los árboles, mató a la fauna, independientemente del mal que le causa a toda la gente en la piel. Para poder medir el grado de contaminación, habría que haberlo vivido, ¡era una cosa insoportable! Y eso se vivió sobre cuatro o cinco años.

La gente tapó los canales para que el agua ya no pasara por su casa y entonces las huertas se quedaron sin agua. Los árboles se empezaron a secar.³

Toda esta dinámica afectó y modificó las estructuras tradicionales del manejo del agua por parte de los pueblos.

El territorio de los pueblos persiste, a pesar de estar fracturado por la urbanización, por el debilitamiento de la asamblea ejidal, por la contaminación del agua. Los pobladores originarios mantienen un significativo control sobre las aguas superficiales y una relación afectiva y simbólica con el agua.

LA MEMORIA ANTE LA DESESTRUCTURACIÓN COMUNITARIA

La mirada de quienes nos comparten sus testimonios en los pueblos sobre la pérdida del agua de riego, de la destrucción de sus territorios ancestrales es de *azoro* ante la cotidianidad de la violencia. Miradas que, Diego Lizarazo nos dice, son extrañadas, ante el desarraigo del mundo (2008, p. 34).

La pérdida del sentido comunitario ante la profunda transformación del territorio genera *azoro* (inquietud, preocupación, alarma, intranquilidad, desasosiego, turbación) ante la violencia —la contaminación de las aguas lo es— que viene asociada a la recomposición social producida por la modernidad, una

³ Entrevista realizada el 10 de abril de 2008.

modernidad que desestructura la vida comunitaria. Y esta recomposición social, de profundizar el capitalismo en los territorios de los pueblos originarios, viene asociada, necesariamente, con la pérdida de memoria, porque nuestra sociedad “padece de amnesia, cada vez el pasado resulta menos significativo [...] porque nuestros objetos son desechables, y con su eliminación pragmática se destruye la significación de la experiencia vivida” (Lizarazo, 2008, p. 35).

Los objetos que hemos creado recientemente son desechables, y esta lógica de la reproducción del capital se hace extensible a nuestra vida total. El olvido se impone, incluso se hace necesario, porque el dolor de la pérdida es tan grande, que se elude el recuerdo, “esta especie de olvido se encuentra próximo a la ceguera [...] tal ceguera no significa que no se haya mirado, sino que no se ha querido ver [...] el olvido cumple también una función liberadora que nos aligera de la carga del pasado” (Ricoeur, 2002, pp. 74-75). La lucha por el agua de los pueblos es una acción por la memoria. Una de las principales acciones es poder *nombrar*, “el trabajo de la memoria no es posible si no se asume la pérdida y si no se ha completado el duelo por la recuperación integral de la pérdida” (Ricoeur, 2002, p. 75).

En la sociedad pareciera que hay “un doble desencanto: el del pasado y el del porvenir. Pero entre los escombros de esas utopías rotas, pululan los fragmentos de múltiples historias, desacralizadas, sin densidad, leves” (Lizarazo, 2008, p. 34). Y en esta densidad leve, es como aparece en las redes sociales de los pueblos una reserva de resistencias ante la demolición del mundo. Y no es que consideremos que son la ALTERNATIVA, así, puesto con mayúsculas, sino que marcan caminos ya recorridos, tiempos-lugares-territorios, a los cuales voltear para construir una sociedad autónoma. Esas expresiones de la cultura de los pueblos originarios, hibridizada y decadente, dota a los pobladores de los pueblos de un sentido del mundo.

Y esa visión que ordena el mundo, que le da sentido, la encontramos, todavía, en eso que llamamos “los pueblos surianos”, en esas islas de comunidad. Pero no basta con volver a las viejas tradiciones, algo de suyo imposible, sino que hay que darles nuevos sentidos: los jirones de utopía resultan insulares.⁴ Nos faltan rutas

⁴ Llamamos “islas de comunidad” a las prácticas comunitarias que se mantienen en los poblados de la cuenca del Apatlaco, pero en las que se ha perdido el sentido de totalidad.

para conectar las pocas utopías que quedan con el ahora. No es extraño entonces que nuestra producción estética solo apele al pasado. Así, nuestro reencantamiento es torvo, romo, sin raíces y fundamentalmente icónico (Lizarazo, 2008, p. 37).

Islas de utopía, rutas de conexión con el pasado, reencantamiento icónico, son ideas fundamentas en el manejo de la imagen, para recrear la comunidad y la identidad, y por lo tanto, delimitar los campos en conflicto y las posibles y deseables resistencias.

ISLAS DE COMUNIDAD VERSUS ANOMÍA SOCIAL

En estas islas de comunidad podemos encontrar narrativas sobre resistencias cotidianas de los pueblos, de vida, como lo expresa Guillermo Hernández Chapa, de Santa Catarina, municipio de Tepoztlán:

El desarrollo de pueblos y las comunidades, de los individuos de las comunidades, el desarrollo ha significado mejorar la situación de vida, no necesariamente económica. El progreso, en el caso de los pueblos indígenas, es similar a desarrollo, en el momento que los pueblos empiezan a mejorar sus condiciones de vida, de salud, educación, vivienda. Esos elementos no necesariamente tienen que ver con el dinero, porque muchos de esos elementos tienen que ver con el trabajo colectivo, con el esfuerzo colectivo de las comunidades para generar progreso. En ese trabajo conjunto tiene que ver con la mejoría de la forma de vida de las comunidades.

En el anterior testimonio la idea de desarrollo es apropiada y reinterpretada a partir de la cultura y formas de organización de los pueblos originarios. Y es en estas prácticas, vividas en los pueblos, en donde se pueden encontrar alternativas. La autosustentabilidad es ejercida, nos dice Guillermo Hernández, por los

Por ejemplo, en las fiestas tradicionales, sustento de la religiosidad comunitaria, sigue existiendo la cooperación, el intercambio, pero esto ya no se encuentra ligado a la manovuelta, en que los habitantes se ayudaban a levantar la cosecha y fortalecían las redes sociales, ahora han disminuido los trabajos agrícolas y/o estos se han insertado plenamente en los circuitos comerciales, en donde se usa mano de obra asalariada.

habitantes de los pueblos surianos y es una de las razones para que allí se vivan de manera diferente las crisis:

Es relativo el asunto de la crisis. Porque la economía de una comunidad sigue siendo, en gran medida, de autosustento, una economía que no depende de las relaciones laborales o de comercio hacia afuera de la comunidad. Hay todavía muchos elementos que se desarrollan adentro, en tanto se tiene agricultura, ganadería, ganadería de traspatio. Incluso la gente produce su pan, sus gelatinas [...] ¡su pizza!, además de hongos y quelites.

Pero sí hay una gran cantidad de personas que tiene un empleo fuera y en ese sentido, es como se resiente la crisis, no quiere decir que se está exento de la crisis, pero en las comunidades hay posibilidades de acolchonar la crisis, ya que todavía existe el sentimiento de apoyo mutuo desinteresado.

Como se puede ver en el planteamiento de Guillermo Hernández, la auto-sustentabilidad no solo se encuentra en la economía campesina tradicional, sino que, en un entorno cada vez más influenciado por las formas de consumo urbano, se incluyen tortas, pizzas, gelatinas, que son producidas localmente.⁵ Sin duda esta es una narrativa de Guillermo, como parte de la estrategia de la Coordinadora de Grupos Culturales Indígenas y Populares (CGCIP) a la que pertenece, que tiene entre sus objetivos fortalecer la vida comunitaria. Sin embargo, los desechos generados por los procesos industriales inundan los caminos y calles de Santa Catarina. Allí vemos, fácilmente, los envases de plástico de los refrescos, o los de unicel donde se sirve en la mañana los atoles y en la noche las micheladas.

Y esta basura que invade nuestros espacios no solo es un problema de eliminación de desechos, sino que impacta en la forma en que concebimos el mundo: “El objeto técnico es doblemente aséptico: porque nuestros objetos son desechables y con su eliminación pragmática se destruye la significación de la experiencia

⁵ Esta idea de Guillermo Hernández la podemos extrapolar a los espacios plenamente urbanos. Así, podemos evaluar la seguridad de un barrio o colonia, a partir de la vitalidad social existente y visible, como lugares de encuentro y de pequeños comercios locales, que pueden ser gimnasios, salas para el zumba, tiendas, taquerías y, de manera creciente, cafés y, por supuesto, un largo etcétera.

vivida, de las relaciones humanas, de los momentos históricos que vinculamos con ellos. Es difícil fijar recuerdos en lo que se construye para ser eliminado” (Lizarazo, 2008, p. 35).

“Es difícil fijar recuerdo en lo que se construye para ser eliminado”, nos dice Lizarazo. *Todo lo sólido se desvanece*, tituló su libro emblemático Marshall Berman, que nos muestra una modernidad convertida en una vorágine en perpetua desintegración y Karl Marx y Friedrich Engels, en el lejano 1848, tan simbólico y tan contemporáneo, escribieron:

Una revolución continúa en la producción, una incesante conmoción de todas las condiciones sociales, una inquietud y un movimiento constantes distinguen la época burguesa de todas las anteriores. Todas las relaciones estancadas y enmohecidas, con su cortejo de creencias y de ideas veneradas durante siglos, quedan rotas; las nuevas se hacen añejas antes de llegar a osificarse. Todo lo estamental y estancado se esfuma; todo lo sagrado es profanado. (Marx y Engels, 1973, p. 114)

Todo lo sagrado es profanado, escriben Marx y Engels a mediados del siglo XIX y los cerros sagrados, con las reformas al artículo 27, se reparten bajo el régimen de plena posesión entre los hijos de los ejidatarios y estos venden a las grandes inmobiliarias. Y los ríos a los que se ofrendaba se contaminan.

El pueblo de Santa Catarina, al que se refiere Guillermo Hernández, se encuentra a medio camino entre Cuernavaca y Tepoztlán, las dos poblaciones son importantes destinos turísticos. Santa Catarina es cabeza de la cuenca del río Las Fuentes y comparte El Texcal con Tejalpa y San Andrés de la Cal; sus tierras comunales ubicadas al sur, en límites con Civac, han sido invadidas ilegalmente y han sido incorporadas a la mancha urbana de Cuernavaca. Por ello en Santa Catarina se siente una fuerte presión para convertir sus tierras de monte y cultivo en urbanas. Y cuando hablamos de “presión”, no solo nos referimos a los intereses inmobiliarios que buscan tener tierras en esa zona, tan rural, pero a la vez tan cerca de la ciudad y de importantes destinos turísticos. Existe una “presión” social y los pobladores buscan un determinado “estilo de vida”. Así, aunque la asamblea ha determinado que no se deben de vender terrenos, lo cual fue respetado durante varios años, los “jóvenes” cuarentones que heredan la tierra no están

dispuestos a trabajar en las rudas tareas agrícolas (muchos de ellos, por asistir a la escuela y después tener un empleo urbano, nunca acompañaron a sus padres al campo), por eso empiezan a vender la tierra. Doscientos metros cuadrados se venden a 130 000 pesos MXN a pagar en tres años; por lo tanto, por 1000 m², un *tarea*, recibirán 650 000 pesos y por una hectárea de temporal seis y medio millones de pesos en tres años. Aproximadamente 180 000 pesos al mes.⁶ Estos cálculos realizados por aquellos que venden la tierra, genera un cambio trascendental en la cosmovisión y las relaciones sociales. Por una parte, da la sensación de que “el dinero cae del cielo”; y así basta poner una mesa y una sombrilla, a un lado de la carretera y esperar a los que desean un predio rústico o una casa cerca de Tepoztlán y Cuernavaca. Este dinero “caído del cielo” desvaloriza el trabajo realizado por los abuelos y los padres y, por lo tanto, la propia historia. También hay una pérdida de los saberes que se transmitían de generación en generación. Al ya no realizar trabajos agrícolas, se debilitan las relaciones de ayuda mutua y, al tener dinero en abundancia, se puede prescindir de los vecinos. De hecho, los vendedores de estos terrenos han ignorado los resolutivos de la Asamblea. Así, la autonomía del pueblo —incluyendo sus instituciones como la Asamblea General y las mayordomías— se debilita.

De modo que para salir del atolladero en el que estamos son necesarias nuevas miradas, nuevas formas de relacionarnos con el mundo.

La mirada al pasado desde una nueva sensibilidad

El hombre construye objetos y a partir de ellos se reconoce como creador, se humaniza. Pero pareciera que los objetos toman vida propia, pareciera que estamos a su servicio. Y con la producción masiva de objetos que trajo consigo la industrialización, estos objetos se nos imponen en su forma de producirlos, en la manera en que los deseamos e ignoramos todo lo humano que hay en ellos. Entonces, el olvido de los objetos deviene en olvido de nosotros: “Aunque en nuestras sociedades proliferan los museos y el retro se multiplica [...] nuestra

⁶ Precios del 15 de febrero de 2015. No se entregan escrituras, sino “cesión de derechos”.

vida social extendida padece de amnesia, cada vez el pasado resulta menos significativo: los medios de comunicación y los mercados han contribuido notoriamente al olvido (Lizarazo, 2008, p. 35).

Este olvido incluso es necesario, una condición para vivir en la modernidad y el progreso. En la sociedad tradicional, el pasado es constitutivo del Ser, es parte fundamental del presente. Además, por medio de rituales, aparece una y otra vez; lo anterior se ejemplifica en los Días de Muertos, cuando las personas fallecidas siguen siendo parte de la comunidad. El pasado, los ancestros, los tiempos idos, los difuntos, son parte de nuestro presente. Por eso, antes la gente atesoraba estampas religiosas heredadas de los abuelos, hojas volantes con corridos, viejos periódicos. Por el contrario, el progreso es un ir adelante continuo. Y por eso, a partir de los años cincuenta “los papeles viejos” empezaron a ser quemados. Archivos familiares enteros fueron destruidos.

Entonces, ¿vivimos en la amnesia? Este era un lugar común hasta hace poco tiempo, ya que se decía, se dice, que las redes sociales provocaban relaciones efímeras, poco profundas, en constante movimiento, líquidas, como las llamó Zygmunt Bauman. Sin embargo, 2011 será un año de revueltas a nivel mundial: Occupy Wall Street, el Movimiento M-15 (“Los indignados”), las huelgas generales en Grecia, las revueltas árabes, las huelgas en Brasil previas al mundial de fútbol, el movimiento de *los pingüinos* y los estudiantes de las universidades en Chile, y por supuesto el movimiento #Yo Soy 132, en México. En todas ellas, el protagonismo es de los jóvenes, participantes de las nuevas comunidades creadas por las redes sociales, principalmente Twitter y Facebook. Como señala Aarón Flores, joven nacido en Cuernavaca, artista multimedia, diseñador e impulsor de la radio por internet, Radio Chinelo: “Las redes redimensionan la idea de comunidad”. Y en el campamento de la Plaza del Sol en Madrid se escuchan los cantos republicanos, en los de los Occupy hacen su aparición los veteranos de las movilizaciones de los sesenta en contra de la guerra de Vietnam. En todos los movimientos sociales antes mencionados se busca un vínculo con el pasado, que se ve como bruma, pero se percibe como necesario.

Las maneras de conectarse con el pasado son múltiples (por supuesto, no se encuentra generalizado en la sociedad, sino en sectores que se asumen como

resistentes al poder), como lo señala Lorena Cabnal, “la revitalización de la memoria ancestral de los pueblos es vital en la comunicación” (Cruz, 2019, p. 10).

Ciertamente es una memoria difusa, desinformada, pero es en ese pasado nombrado, un agravio que le cometieron a las generaciones pasadas es sentido como propio:

El pasado lleva un índice oculto que no deja de remitirlo a la redención. ¿Acaso no nos roza, a nosotros también, una ráfaga del aire que envolvía a los de antes? ¿Acaso en las voces a las que prestamos oídos no resuena el eco de otras voces que dejaron de resonar? [...]. También a nosotros, entonces, como a toda otra generación, nos ha sido conferida una débil fuerza mesiánica a la que el pasado tiene derecho de dirigir sus reclamos. (Benjamin, 2008, pp. 36-37)

Y este pasado que nunca se va, y nos reclama constantemente, es parte de la narrativa que se construye en la estrategia de resistencia en los pueblos originarios, como lo señala Guillermo Hernández Chapa:

La historia sirve para decir lo que hemos hecho, lo que se ha hecho para vivir como actualmente, para actualizar en las nuevas generaciones la enseñanza de construcción de nuestros pueblos y sirve para imaginarnos en las comunidades cómo puede ser el futuro, no porque se tenga que escribir, sino porque se construye todos los días en los intercambios intergeneracionales.

Lo señalado por Guillermo Hernández coincide con Georgina Flores, quien plantea que recordar es organizar el pasado y al mismo tiempo organizar el porvenir. De esta manera, la memoria es más bien una construcción que una reproducción de los hechos del pasado:

En el estudio de la memoria no importa tanto la exactitud o inexactitud del recuerdo, sino el significado que posee para las personas [...] desde esta perspectiva discursiva, el pasado es un tiempo abierto y modelado por las interpretaciones generadas desde el presente. Es un tiempo que se está construyendo y actualizando continuamente a partir de nuestras conversaciones y relaciones sociales. (Flores, 2013, p. 14)

La construcción del pasado se realiza con diferentes voces, con diversas interpretaciones y desde diferentes posiciones de poder. La memoria es un campo de batalla. Y en ese sentido, la comunicación es fundamental en la estrategia de defensa del territorio: “Se trata de prácticas comunicativas que llevando en su interior el mensaje, ocupen, revitalicen, renueven o fortalezcan los espacios, modos, estructuras, tiempos, lenguas que conforman el sistema de comunicación propio” (Cruz, 2019, p. 11).

Y en esa búsqueda comunicativa es fundamental la reconstrucción de los intercambios generacionales. En estas resistencias en defensa del territorio se busca transmitir memorias y aparece la relación tradicional que se tenía con el agua.

De esta forma, a través de fusión en imágenes, en su hibridación, tal vez podamos encontrar un pequeño hilo conductor que nos permita rescatar los jirones de utopía que quedan y conectar con los sueños actuales: “El objetivo de esto es aportar en reacomodar en esa memoria colectiva elementos no resueltos o que se encontraban disociados entre sí, de modo que se trabaje en integrar a la comunidad en su historia e identidad” (Cruz, 2019, p. 12).

Por otra parte, los nuevos movimientos sociales de resistencia en los pueblos son festivos. Se canta, se baila, se siembran árboles para recordar a Samir Flores, que cayó asesinado. Se montan escenificaciones teatrales, se hacen documentales, se pintan murales, se imparten talleres a los niños. Ya lo había escrito Marcuse en los años sesenta al hablar de una “nueva sensibilidad”, observada en los movimientos sociales de esos cruciales años:

La nueva sensibilidad se ha transformado en un factor político [...] la nueva sensibilidad ha llegado a ser praxis: emerge en la lucha contra la violencia y la explotación, allí donde esta lucha se encamina a lograr modos y formas de vida esencialmente nuevos: negación total del sistema establecido, de su moralidad y su cultura; afirmación del derecho a construir una sociedad en la que la abolición de la violencia y el agobio desemboque en un mundo donde lo sensual, lo lúdico, lo sereno y lo bello lleguen a ser formas de existencia y, por tanto, la *forma* de la sociedad misma. (Marcuse, 1975, pp. 30, 32)

La estetización de la acción social es parte del mismo principio del arte, la creación de otro principio de realidad. En la experiencia de la creación del arte y en su disfrute, se redistribuyen los objetos de la vida cotidiana. Esta redistribución de la realidad, esta ruptura de la mirada y tiempo cotidiano, producen el cuestionamiento de las maneras de distribución de esa realidad, de esta manera el arte es político (Villegas, 2014, p. 159). Y esa redistribución de la realidad a través del arte, es donde se recurre a diversas expresiones performanceras, artísticas, publicaciones, de acción político-social, que se han emprendido en la llamada reconstrucción de los territorios del agua:

La creatividad en la comunicación se convierte en múltiples formas, sonidos, imágenes, movimientos, expresiones que articuladas pintan de colores la mente y los corazones de la gente, conectándoles su memoria ancestral, mostrando las diversas posibilidades para hacer la vida, para sostenerla y reinventarse cada día, para inspirarse y volver a soñar. (Cruz, 2019, p. 16)

Esta acción *estética*, en la cuenca del Apatlaco, parte de un territorio y una identidad histórica, a pesar de que hay importantes modificaciones en las maneras en que se expresa la identidad en los pueblos de nuestra región, crecientemente urbanizados o francamente parte del *continuum* de la metrópoli.

PRÁCTICAS ESTÉTICAS Y RESISTENCIA SOCIAL

Las “fiestas de pueblo” siguen siendo un bastión de resistencia, no solo porque son espacio de organización, sino porque en su lógica hay elementos que cuestionan la racionalidad capitalista. Un ejemplo de la importancia de la construcción de la comunidad aparece durante “la colecta” para la fiesta de San Diego, en Acapantzingo. Fue un domingo del año 2014, en que los que realizan la colecta llevan un morral de ixtle con la imagen del santo patrono del barrio. Durante la comida se hace un corte de caja de lo recaudado entre los vecinos y se hacen comentarios sobre sucedido en el día y los avances en la preparación de la fiesta. Allí se menciona que una persona (deliberadamente se omite su nombre al hacer

pública la información) quiere dar una importante aportación económica, lo que ayudaría a resolver los apremios en que año tras año se ven los mayordomos y sus ayudantes. Sin embargo, el mayordomo principal se levanta y señala que no se debe de aceptar el ofrecimiento, ya que la fiesta tiene que ser solventada por la comunidad.

En estos momentos en que la dinámica económica, cultural, social actual es hegemonizada por el individualismo, consideramos que formar comunidad y afirmar la identidad es una primera acción política, concebida esta como “una búsqueda de autoconstrucción común, tendencialmente comunitaria de un presente no definido por la muerte” (Gutiérrez, 2016, p. 139). Raquel Gutiérrez añade que la política revolucionaria:

Antes que acción contra el Estado o desde el Estado, necesariamente tiene que ser acción positiva de autoafirmación colectiva soberana. La construcción, de manera solidaria y cooperativa, de “entornos de autoafirmación”—territoriales, económicos, políticos, ideológicos, culturales, etcétera—, es tarea inmediata de la política revolucionaria. (2014, p. 146)

Es a través de las islas de comunidad, en los “entornos de autoafirmación” que subsisten en los pueblos urbanizados, donde se posibilitan las prácticas estéticas, como un espacio social de fortalecer el sentido comunitario.

Así se plantean discursivamente nuevas formas y espacios de conformación social, “en el momento en que se interrumpe la narrativa sobre ese cuerpo, en el momento en que ese cuerpo instaure otra narrativa, surge la política” (Villegas, 2014, pp. 169-170).

Se deben construir otras narrativas, otras maneras de contar la comunidad y de ir construyendo lo que Guillermo Hernández Chapa llama “autonomía silenciosa”. Y la forma comunicativa de esta construcción de autonomía se plantea en la *Guía para el diseño de estrategias de comunicación para la defensa del territorio*:

La astucia es la inteligencia de la comunicación, en donde nace la estrategia comunicativa. Desde una profunda comprensión del territorio, se sabe dónde están los

vacíos que corresponde llenar, los espacios que le toca ocupar, los hilos de historias que le servirán para tejer. (Cruz, 2019, p. 16)

Y de estas otras maneras de narrar, de construir historias, es lo que trata el siguiente apartado.

LA INTERRUPCIÓN DEL TIEMPO

Necesitamos la construcción
de un poder alternativo,
de un proyecto alternativo,
con su propio tiempo.

Jorge SANTIAGO

Este apartado trata de la interrupción del tiempo, como señala Simón de Jiu-tepec, “romper la evolución natural”, es decir, el curso normal de los acontecimientos en que se ve como inevitable la contaminación, la venta de las tierras, la urbanización salvaje, el agobio del trabajo asalariado y el consumismo: “la interrupción de una evolución histórica que conduce a la catástrofe (Löwy, 2015, p. 137). Es decir, de romper ese tiempo en que las tradiciones y la vida cotidiana se desarrollan y llegan hasta perder sentido, porque están inmersas en una temporalidad propia de la modernidad, en la que se “discierne solo el ritmo más o menos rápido, según el cual hombres y épocas avanzan sobre la vía del progreso” (Löwy, 2015, p. 135). También se han ido perdiendo los espacios de decisión de la comunidad y de reproducción de las relaciones ancestrales, con los pueblos surianos⁷ y con la naturaleza, perdiendo así, el sentido de la vida, quedando esta

⁷ El Sur es una región sociocultural que abarca las riberas de los exlagos de Chalco y Xochimilco, las montañas al sur de Ciudad de México, la zona de los volcanes en sus vertientes del Estado de México y Puebla, el sur cañero de Puebla, el norte de Guerrero, la serranía de Ocuilán, y al centro, el estado de Morelos. Los pueblos mantenían relaciones comerciales en tianguis como Ozumba, Zacualpan, Chalco, Tequesquitengo, entre otros; relaciones rituales, ya sean las visitas a diferentes fiestas patronales o a los santuarios

reducida a un consumo constante y creciente, a pesar de los rastros de desastre que van quedando, en calles, ríos, en la vida toda. Por ello, a través de la acción social se busca resignificar, con nuevos y viejos contenidos, las tradiciones y las memorias. Las fiestas, el manejo del agua de manera comunitaria, son elementos fundamentales a partir del recurso iconográfico en que se actúa en la construcción y reconstrucción de los llamados territorios culturales y, por lo tanto, se abren los senderos de la utopía.

Se puede decir que en esta región de la cuenca del Apatlaco hay una percepción de una fuerte confrontación entre “los pueblos”, la ciudadanía y los proyectos gubernamentales y empresariales. Al menos esa sensación existe entre ciertos activistas, promotores culturales y académicos comprometidos. Cada nueva unidad de Casas Geo y similares es un recordatorio al respecto. Se podría decir que existe una urgencia, que el tiempo de los pueblos, con su vida comunitaria, su épica historia, está en grave riesgo.

Por ello se realizan acciones diversas para consolidar la vida comunitaria. Una de esas actividades es el rescate y difusión de archivos fotográficos familiares y la publicación de libros de historia de los pueblos. Con las nuevas tecnologías son cada vez más los documentales y/o pequeñas grabaciones sobre la historia y las tradiciones; se realizan talleres de historia y se imparten conferencias en los que se pretende fortalecer la identidad y defender el territorio.

Quienes realizan estas actividades son personas diversas, interesadas en la historia, en las prácticas culturales de sus paisanos y la situación actual. Ellos con su accionar rompen el tiempo cotidiano, el tiempo del progreso, de la esclavitud del iPhone, del smartphome, del aumento de la jornada de trabajo, de la individualización vuelta atomización de lo social. Con la irrupción del tiempo pasado, muchas veces mitificado, se realiza una crítica cultural a los sustentos de la civilización capitalista moderna, en nombre de valores de los viejos pueblos, de la comunidad de los abuelos. Se trata de una revuelta en contra de elementos fundamentales del capitalismo, responsable del declive de los pueblos, de la

en la época de la Cuaresma: Chalma, Amecameca, Tepalcingo, Mazatepec, Totolapán, entre otros. La trova suriana se difundió en este territorio. La modernidad fractura estas relaciones entre los pueblos, pero no las ha desaparecido, como lo demuestra la expansión contemporánea del chinelo. El Sur es un territorio cultural.

mecanización de la vida, del individualismo y la contaminación de los ríos y, en general, de la destrucción del medio ambiente.

Tal pareciera que hay un desencantamiento del mundo moderno. Ellas y ellos se oponen al tiempo del sistema hegemónico y de alguna manera plantean el principio de esperanza como parte de su acción social: “Encender en el pasado la chispa de la esperanza es un don que solo se encuentra en aquel historiador que está compenetrado con esto: tampoco los muertos estarán a salvo del enemigo si este vence. Y este enemigo no ha cesado de vencer” (Benjamin, 2008, p. 41).

O como señala la *Guía para el diseño de estrategias de comunicación para la defensa del territorio*: “La sutileza nos habla de una comunicación que surge de la ternura de los pueblos, de las expresiones amables, las interpelaciones respetuosas que se acompañan de las artes. Es la comunicación que posee un oído muy agudo para poder escuchar lo que habla el corazón de la comunidad” (Cruz, 2019, p. 16).

También pareciera que la búsqueda de autorrespeto se encuentra fuera de la sociedad moderna, desarrollándose en estos activistas una cierta conciencia de estar de alguna forma en los márgenes del proceso social que hegemoniza y avasalla. Por ejemplo, al hacer suyo el proyecto histórico de los pueblos del Sur, del zapatismo, este se reactiva políticamente, entrelazándose la tradición y el espíritu utópico, como señala Gustav Lauder, anarquista francés: “Toda utopía alberga en ella el recuerdo entusiasta de todas las utopías precedentes conocidas”.

De esta manera, el pasado no es solo evocación, nostalgia o hechos sucedidos que no es posible conocer del todo y que no volverán. Esta visión del mundo en donde la memoria es fundamental, se acerca al romanticismo revolucionario decimonónico y del primer tercio del siglo xx. Por una parte, el romanticismo es una forma de sensibilidad que se presenta en todos los campos de la cultura, es un desencantamiento con las promesas de la civilización industrial (en nuestros días con la idea de progreso y desarrollo), la cual se realiza en el nombre de ciertos valores sociales y culturales del pasado. Esta idealización del mundo pasado conduce a menudo a posiciones conservadoras o meramente nostálgicas. Pero en el romanticismo revolucionario, en la nostalgia de épocas precapitalistas recordadas, se encuentran investidas por la esperanza utópica de una sociedad libre, igualitaria y autónoma. En este romanticismo se actúa en el descubrimiento del porvenir, en la búsqueda de la realización de las esperanzas pretéritas no realizadas.

El mundo deseado, diferente al actual, “otro mundo posible” implica la presencia de aspectos que proceden claramente del pasado, que se encuentra esencialmente cargado de utopía, de un contrapoder al poder dominante. De esta forma, el tiempo de la redención, de la comunidad se hace presente una y otra vez en las fiestas religiosas, en la relación con el agua y en los sueños.

La justicia que se encuentra en un tiempo pasado idealizado, está vinculada a una sociedad con menos bienes materiales, pero más igualitaria, en la que prevalecía la vida comunitaria, de respeto.⁸ A diferencia del tiempo del progreso, en que el futuro está lleno de objetos materiales, en las sociedades tradicionales la sobreabundancia era castigada.⁹ Por eso en el tiempo utópico se localiza la justicia, que no puede ser más que igualitaria o por lo menos más justa y equitativa.

De esta manera, la visión al pasado que fue y que se hace presente (fragmentariamente) abre el camino a la esperanza. Las prácticas culturales —al añorar una comunidad idealizada que se rebeló en contra de la injusticia con el zapatismo, al interrumpir el tiempo y descodificar el discurso dominante— se vuelven

⁸ El respeto y su pérdida son una expresión muy común en los pueblos. El respeto significaba que se mantenía una relación armónica con la naturaleza y los entes que la habitaban, animales y *aires*. Se cuidaban las relaciones intergeneracionales de transmisión de saberes, se preservaban las tradiciones. La pérdida del respeto significa una desestructuración de la vida comunitaria. Esto lo señala doña Prudencia Rodríguez de Tejalpa: “Yo recuerdo que cuando era niña nos llevaban a juntar leña para hacer las tortillas, cocer la comida y las abuelitas hacían su oración para entrar a juntar la leña [al pedregal de El Texcal]”. Sin embargo, El Texcal ha sido ocupado ilegalmente por miles de personas para la construcción de viviendas precarias. Al mismo tiempo, la vida comunitaria de Tejalpa se ha debilitado. Por ello doña Prude, con voz entrecortada, señala: “Me duele mucho porque se perdió el respeto que nos legaron”.

⁹ En la región suriana se encuentran difundidas diversas historias al respecto. Una de ellas se refiere a dos arrieros que se encaminan a la feria de Jojutla y al pasar por Xoxocotla ven una tienda nunca antes vista, la cual se encuentra llena de mercancías. Uno de los arrieros, deslumbrado ante la cantidad de objetos expuestos, entra a pesar de que su compañero le pide que no lo haga. Tras él se cierra la puerta. El arriero solitario se encamina a Jojutla, en donde vende sus morillos y regresa a su pueblo. Pasa un año y de nuevo el arriero se dirige a la feria de Jojutla, al pasar por Xoxocotla se abre la puerta de la tienda y sale su amigo, quien piensa que solo había estado adentro cinco minutos. Al regresar al pueblo enferma y muere. Hay de esta historia diversidad de versiones, pero en cada pueblo donde se narra es donde se ubica la tienda y cambia el lugar de destino y origen de los arrieros.

esencialmente subversivas, como lo señala Armando Villegas: el arte “es político porque el hacer ver esa distribución inapropiada produce el cuestionamiento de esa distribución” (Villegas, 2014, p.159), y así se logra la modificación de la conciencia.

Pero ¿cómo se cuestiona esta distribución?, ¿cómo se construye la alteralidad? Ranciere lo explica al abordar las políticas estéticas, citado por Villegas: “La acción política establece montajes de espacios, secuencias de tiempo, formas de visibilidad, modos de enunciación que constituyen lo real de la comunidad (2014, 170).

Al realizar nuevos montajes, que no pueden ser más que narrativos (sean textuales o gráficos), se crea un nuevo mundo, en los sueños, en la imaginación creativa. Así, pues estas creaciones, muchas veces producto de la soledad, se “encuentran” en las historias escuchadas, leídas, evocadas una y otra vez, como en un sueño. Pero el sueño olvidado poco impacta en nuestra conciencia, es solo el recordado, el evocado al despertar el que nos inquieta, “toda época sueña no solo con la que sigue, sino que, soñando, se aproxima a un despertar” (Benjamin, 1986, p. 138).

Analizar cómo se realizan estos montajes es el objetivo del siguiente subcapítulo, en donde vamos clarificando nuestros objetivos de comunicación, “describiendo ese imaginario colectivo que queremos fortalecer y posicionar” (Cruz, 2019, p. 17).

SENDEROS DE UTOPIA. LA REINVENCIÓN DE LA TRADICIÓN COMO ESPACIOS DE RECONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES

Las semillas de la cultura
que nos permite la valoración
de lo que significan las cosas y los
actos, de donde surgen los símbolos.
El arte y la poesía, con la construcción
de conocimientos y la construcción
de tecnologías es parte esencial de
la construcción de procesos.

Jorge SANTIAGO

Aquí planteamos que hay nuevas formas de significar la vida comunitaria; de allí que usemos el término *reinvencción*, buscando fortalecer una vida comunitaria, fracturada por los procesos de modernización. Vida comunitaria, precondition para cualquier proyecto social, cultural, y principalmente para quien busca resistir a la barbarie del capitalismo.

Para poder —por lo menos— esbozar esta propuesta, se tiene que realizar una acción contrahegemónica en el sentido gramsciano, en donde se cuestione la visión del mundo que permite a la clase social dominante y dirigente, “normalizar” las relaciones sociales y, por lo tanto, sus proyectos específicos (como la privatización del agua o su uso como drenajes, la desestructuración de la vida comunitaria a través de la creciente individualización de la sociedad, la interiorización y aceptación de la violencia). Esta hegemonía de la actual clase dirigente se sustentó en lograr que sus ideas de progreso, modernidad y desarrollo fueran aceptadas por los habitantes de los pueblos. Y actualmente, el capitalismo salvaje que arrasa canales de riego, tierras, tradiciones musicales, memorias, “la política destruye narrativas, modos de contar la comunidad, para luego instaurar otras narrativas” (Villegas, 2014, p. 170).

La cita de Armando Villegas se aplica en sentido contrario a la que referenciamos en el mismo párrafo, es decir, que por medio de la “política” contrahegemónica podemos construir una visión del mundo alternativo, o sea, la construcción de narrativas nuevas que sustituyan las dominantes. De esta forma, al construir nuevas narrativas, lo “cultural” ingresa al terreno de lo “político” y a la disputa por los significantes sociales.

Los actores sociales que intervienen en este proceso de resignificación de los viejos símbolos de la tradición y la historia ¿podrán crear nuevas identidades comunitarias, que desde el pasado se proyecten hacia el futuro, volviendo una alternativa que supere comunitariamente la modernidad? “Lo importante no es el resultado del encuentro, sino el procedimiento que se utiliza en el encuentro. Una política supone, por tanto, siempre una interrupción en la propia manera de narrar” (Villegas, 2014, p. 170).

Y esa interrupción de las narrativas hegemónicas significa crear otras formas de nombrar el mundo, de contar el pasado y el presente y de imaginar el futuro. Otras maneras de ordenar y mostrar los acontecimientos, a partir de la puesta en

escena social de diversas actividades, en las que se busca un impacto estético, intelectual, emocional. También se busca restaurar los diálogos intergeneracionales y se da un papel importante a “los viejos”. Pero esta relación ya no es la tradicional, es mediada por la acción consciente de restaurar los territorios del agua y del Sur. Lo anterior implica una estrategia de difusión, de creación de nuevos símbolos, en donde hay una resignificación del pasado, pero incluso en este camino el debate se encuentra abierto.

LOS TERRITORIOS DEL AGUA, LA PALABRA RECOBRADA
LOS TERRITORIOS DE LA PALABRA

Nombrar es ya crear.
Existe una relación de simultaneidad
entre el nombre y la cosa.
Entre la palabra y el mundo.

Esther COHEN¹⁰

Toda escritura es un montaje, un guion que tiene por objeto contar una historia. Desde la entrevista ya se está realizando un uso “discrecional” respecto a ella. Posteriormente, esta será “montada” a lo largo de la exposición. Los testimonios no son expresión cabal de un pasado, entre otras razones porque los narradores son conscientes de que están realizando una trasmisión de saberes para el presente: “Recibir los testimonios del pasado no implica acatar de manera ciega sus órdenes. Se recibe para transmitir de modo que aquello que sea inteligible en el presente se filtre a través de la mirada del hombre, del estudioso” (Cohen, 1994, p.18).

La tradición que se recibe deja de ser absolutamente fiel a su pasado, ya que está en permanente transformación, hasta —en ocasiones— modificarse totalmente y perderse. En la modernidad, con su tiempo acelerado, esta pérdida significa un trastocamiento de la cosmovisión tradicional y la adquisición de una visión subordinada del mundo que conlleva la pérdida de la memoria y la autonomía. Así, ante

¹⁰ Introducción al *Zohar. Libro del Esplendor*.

esa pérdida, “la alternativa es apelar al laberinto del significante” (Cohen, 1994, p. 130), reconstruir el pasado comunitario épico con los retazos de memoria, ir creando otras narrativas, otros montajes que contendrán un imaginario utopista. Entre los activistas culturales se tiene conciencia de la pérdida de la palabra capaz de traducir esas narraciones compartidas, escuchadas, pero a su vez la conciencia de tocar, aunque solo de manera lejana, la utopía y siempre “con el instrumento primario: el lenguaje” (Cohen, 1994, p. 130). Son resistencias de las narrativas y comunicaciones de los pueblos frente al dominio de los medios de comunicación de masas hegemónicos, que imponen su lenguaje, sus formas de ver y narrar el mundo.

Por ello, se vuelve imperativo escribir y compartir, escribir es responder, responder implica necesariamente nombrar. Pero este escribir y nombrar se vuelve una imposible acción de lo que jamás se va a capturar, de lo inaccesible, de lo sagrado. Solo se tiene un acercamiento parcial, fragmentado, apenas una huella. Además, con la palabra escrita, traduces (*traductio*, hacer pasar de un lugar a otro), traicionas la lógica de la oralidad. Este nombrar también despoja de su misterio a los actos rituales. Con la escritura se intenta capturar la imagen destellante, fulgurante de los espectros de contrapoder. Así pues, lo que tenemos son huellas, huellas de huellas. Y esas huellas son las que son transcritas, puestas en el papel. Paradójica situación, “la escritura es, pues, al mismo tiempo, mal y remedio, es la caída en tanto que pérdida de un sentido originario e irremediamente el único posible de salvación a pesar de su carácter profano” (Cohen, 1994, p.131).

Si consideramos que en la conformación de la identidad tiene un papel fundamental la valorización del lenguaje, ya que el “qué” y el “cómo” se nombra es parte de la formación del ser individual y colectivo. Por ello, al debilitarse la transmisión oral y/o perder sus sentidos y quedar subordinado al habla hegemónica, se hace necesaria la reivindicación comunitaria del “hablar suriano”, ahora a través de la palabra escrita.

En el texto a realizar y luego a publicar, se traslada una narración que se recibe del pasado. Al plasmarla, se apela a su carácter ejemplificante y comprensivo, es decir, la narrativa de la tradición como enseñanza, produciéndose una transformación, “transfigurarse es darle forma al pasado para dar un salto, a través de la escritura, hacia el futuro” (Cohen, 1994, p. 17). A través de la escritura recortamos

la narrativa histórica y por lo tanto modelamos y configuramos una visión del mundo (Cohen, 1994, p. 13).

La narrativa

La narrativa es una secuencia ordenada de sucesos. El orden de lo narrado no precisamente tiene que ser lineal y progresivo, es decir las secuencias del tiempo pueden variar, a veces se unifican sucesos significativos ocurridos en fechas diversas. Los narradores de pueblo recuerdan los hechos significativos y no los cuentan de forma lineal.

Es a través de la diversidad de narraciones como se interpreta, estructura y organiza la vida cotidiana, pero también se explicita el pasado y se da sentido al futuro. Por ello la narración tiene validez cultural, pero esta puede estar en disputa, puede ser negada y/o cuestionada. El olvido también forma parte del proceso de constitución de los grupos humanos.

Los contenidos que se expresan en una narración están llenos de significado, lo que se recuerda es lo que es significativo en la historia personal o colectiva. También en las maneras de exposición encontramos estos significados. El narrador toma lo que narra de la experiencia, sea la propia o una que le ha sido transmitida, que comunica como experiencia para aquellos que oyen su historia. Al contarse se atesora, queda en la memoria.

Sin embargo, el arte de narrar tradicional se va perdiendo. Como señala Walter Benjamin: “es como si una capacidad, que nos parecía inextinguible, la más segura entre las seguras, de pronto nos fuera sustraída. A saber, la capacidad de intercambiar experiencias” (Benjamin, 1986, p. 189).

Esta pérdida se da porque ya no vivimos en la calma de antaño, en que después de haber ido a trabajar en el campo, la gente se sentaba alrededor del fogón, del tlecuil, en la huerta bajo los árboles, a contar historias sobre “La Llorona” y “los nahuales”. Con los trabajos asalariados que nos absorben todo el tiempo, con la televisión y el internet, hemos perdido la calma, se van perdiendo las relaciones intergeneracionales y se va extinguiendo el don de saber oír, y así desaparece la comunidad de los oyentes. Al perderse el narrador y los oyentes, una

parte fundamental de lo que da sentido y solidez a la comunidad se ve afectado: la transmisión de las historias y saberes propios. Como señala la *Guía para el diseño de estrategias de comunicación para la defensa del territorio*: “Si se dejan de contar las historias, si se dejan de conocer las plantas del territorio, si se dejan de hacer las fiestas, esos hilos se rompen, se dejan de tejer, la vida comunitaria se quebranta y el territorio deja de existir” (Cruz, 2019, p. 7).

Recuperar las narraciones que se contaban es importante para preservar la comunidad y su territorio. Se puede recurrir a diversas estrategias para preservar las viejas historias y revitalizar las experiencias en las nuevas generaciones. En la actualidad hay otras maneras de narrar, al recurrir a las tecnologías como la fotografía y el video, lo cual realizan lo mismo especialistas que la gente común a partir de dispositivos de uso cotidiano como el iPod, que cuenta con la aplicación para tomar fotos o video. Y nos podemos apoyar en esas mismas tecnologías para preservar las narraciones tradicionales que enriquezcan el patrimonio cultural de las generaciones futuras.

EL AGUA QUE NOS HABLA,
COLECCIÓN DE CUADERNILLOS ILUSTRADOS

En el año 2015 se realizó el proyecto Promoción e Inserción de Cultura de Radio Chinelo 2015 en las diferentes comunidades de Morelos, el cual fue operado por Radio Chinelo, A. C. En la supervisión se encontraba la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Morelos y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Un respaldo fundamental para la realización de este trabajo fue el involucramiento de miembros de la Asociación de Usuarios del Alto Apatlaco, A. C. y el Movimiento Ciudadano en Defensa del Medio Ambiente (MOCEDMA).

El propósito principal del mencionado proyecto fue la creación de los Colectivos Culturales Comunitarios, que tenían como objetivo central fortalecer la vida comunitaria en los lugares en donde se impulsó a 15 localidades ubicadas en algún punto de la cuenca del Apatlaco. Mediante talleres de capacitación se buscó construir espacios para compartir saberes y desarrollar la creatividad de niñas y niños, jóvenes y personas mayores. Los talleres realizados fueron sobre la relación

con el medio ambiente, el acercamiento y sensibilización a las artes, también sobre comunicación y estrategias de difusión cultural. Se buscaba que los Colectivos Culturales Comunitarios desarrollaran las capacidades comunitarias para rescatar, conservar, reproducir y resignificar las expresiones culturales propias, así como coadyuvar a un diálogo reflexivo entre individuos, familias y comunidades que habitan en la cuenca del Apatlaco, que expresaran sus experiencias de vida y la importancia que tiene la cultura del agua en la generación, conservación, reproducción y desarrollo de la vida comunitaria.

Como parte del proyecto se realizó una investigación (a cargo de quien esto escribe) con el título: “Salvemos el agua de todos: identidad y resistencia. Un estudio etnográfico sobre los pueblos de la cuenca del Apatlaco y su relación con el agua”.

En el proyecto se contemplaba la producción de cuadernillos ilustrados, los cuales se realizaron tomando como base el “diagnóstico” entregado y serían distribuidos en las comunidades en donde se realizaba el proyecto.¹¹ En los cuadernillos se buscó, con un lenguaje propio para un texto de difusión, mostrar las tradiciones, festividades, usos y costumbres en la cuenca del río Apatlaco. La importancia de que una investigación respalde estos cuadernillos es que sin un conocimiento profundo de la realidad, las tareas de difusión se quedan en la superficialidad.

El diagnóstico y los cuadernillos pretendían dotar a los promotores culturales y a los asistentes a los Colectivos Culturales Comunitarios de herramientas para su trabajo de promoción de defensa y restauración del medio ambiente entre la población general.

La colección consta de nueve cuadernillos:

- *La región del Sur y el territorio de la cuenca del Apatlaco*

¹¹ Esa propuesta surgió a partir de que se conocía que yo había realizado diversos cuadernillos sobre las fiestas y tradiciones de varios pueblos. Entre ellos se encontraban dos directamente relacionados con festividades en torno al agua en poblados que se encuentran en la cuenca del Apatlaco: *San Juan Parrandero y los dioses del agua* y *La fiesta de San Isidro Labrador en Acapantzingo: procesión y esperanza de un pueblo que persiste*.

- *Una breve historia del riego*
- *La infraestructura hidroagrícola en Morelos*
- *Las aguas sagradas del Apatlaco*
- *La contaminación: el agua que hemos matado*
- *Morelos: tierra de maíz*
- *Acatlipa: la celebración de la memoria*
- *Buscando la vida. Breve historia de progreso*
- *Civac: la utopía de la modernidad*

Al concluir el proyecto a finales de 2017, aún no se imprimían los cuadernillos, por lo cual no se pudo efectuar la distribución planeada, ya que Colectivos Culturales Comunitarios no se consolidaron logrando la autonomía operativa y desaparecieron en cuanto dejó de fluir el recurso económico. Los cuadernillos fueron impresos al final de la administración 2012-2018 de la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Morelos. Ello ha llevado a otra estrategia de distribución que busca impactar en los poblados de la cuenca del Apatlaco y en zonas cercanas. Se han realizado presentaciones en el Campamento Zapatista en Defensa del Agua del Río Cuautla, así como en Acatlipa, Yautepec, Jiutepec, Cuernavaca, Tezoyuca, en instalaciones de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Presentamos una síntesis de uno de los cuadernillos: *Las aguas sagradas del Apatlaco*, con ilustraciones de Mafer Rejón. En él se plantea una historia en donde la esperanza de mantener la comunidad es lo fundamental. La realidad es producida, más bien reproducida por la palabra escrita, de tal manera, la tradición se vuelve “*traditio*, es decir ‘entrega’, ‘enseñanza’ o ‘narración’” (Cohen, 1994, p. 15). La autoconciencia a través de la reflexión es nuestro objetivo. Nuestro papel, el de este trabajo, es simple, como ya lo señalaba el joven Marx: “La reforma de la conciencia consiste solo en hacer consciente al mundo de sí mismo, en reactivarle de su aturdido replegamiento sobre sí, en explicarle sus propias acciones [...]. Veremos entonces cómo el mundo hace tiempo que tiene un sueño, del cual basta con tener conciencia, para convertirlo en realidad” (1970, p. 69).

LAS AGUAS SAGRADAS DEL APATLACO

No sé mucho de dioses, pero creo
que el río es un dios pardo y fuerte.

“The dry savages”.
T. S. ELIOT

El texto inicia con la canción “Los santos lluviosos” de Alberto Simón Jiménez Mendoza, de Jiutepec, de la que presentamos unos extractos:

En el nombre del Creador
te pedimos Madre Tierra,
que despiertes de tu sueño
que ya llegó el temporal.

Ay San Juan, Señor del agua
de los apantles y del río,
trae tu nubecita de agua
que está brotado el maicito.

Madre mía de la Asunción
a Tejalpa te vengo a ver,
pa' que tu lunita de agua
no nos deje de llover.

En la “Presentación” se plantea lo siguiente:

A lo largo de la historia, los manantiales y ríos han sido sagrados, merecedores de reverencia y respeto. El sencillo acto de girar una llave de agua potable o ir a comprar una botella de agua a la tienda nos ha hecho olvidar que antes de fluir por tuberías y venderse al consumidor en plástico, el agua era un regalo de la naturaleza.

En México, las aguas eran consideradas sagradas, extensiones y manifestaciones de las divinidades. Por eso se les llevaba ofrenda, el huentle, a “los aires”, a los chaneques de los manantiales, lagunas y cuevas.

Los ríos que corren montaña abajo han unido a los pueblos e irrigado sus tierras para que siembren sus milpas y cuiden sus huertas. Por eso son parte de la cultura, de la historia, de la identidad y la memoria.

Somos tierra y agua. Por eso se han honrado las aguas y su matriz de donde nacen con cantos, danzas, mole verde de pepita, tamales nejos y ceras.

Este pequeño cuadernillo quiere mostrar cómo las aguas fueron sagradas para los pueblos originarios que habitaron la cuenca del Apatlaco desde épocas antiguas. Estas historias nos fueron contadas por personas mayores de las comunidades que nos transmitieron sus saberes. El que las nuevas generaciones de niñas y jóvenes las conozcan es fundamental para que no se olvide cuando los ríos y la lluvia nos hablaban suavemente. También hay adultos que no conocen los tiempos en que el agua susurraba y era honrada. Que estas sencillas letras los hagan reflexionar. Para los que ya conocen estas historias, esperamos su comprensión por las faltas cometidas, así como por las ausencias.

LAS AGUAS DE LA MEMORIA

Soy la voz del río, la vieja
voz del bien amado río.
La voz que añora, la que espera
la voz del que recuerda,
la memoria del río,
la que sabe cómo fue su canto,
la que aún sueña, la que lo nombra,
la que en su nombre quiere hablar.
Agua que corre.

“Agua que corre”.
Ángeles MASTRETTA

Las tierras que se encuentran en la cuenca del Apatlaco, en los últimos años se ha llenado de casas y pareciera que no hay ríos, ni apantles, solo grandes drenajes a cielo abierto. Vivimos atareados en la vida moderna. Pero si ponemos atención,

entre el ruido del tránsito vehicular podremos escuchar la sonoridad del agua que corre por ríos y barrancos, pero también el caer de la lluvia, suavemente o de manera impetuosa. Y sin darnos cuenta, con ese sonido nos volvemos un poco más sensibles al canto de los pájaros y el murmullo del viento en las hojas. Así, poco a poco, podremos comprender por qué los antiguos al atravesar un río hacían una oración a “los aires” y por qué llevaban huentle a los manantiales.

El agua es historia sacra, memoria. Así lo saben los mayores. Ellos ven al agua como un elemento al que había que honrar, como un bien común, de todos, de la comunidad.

Los aires, su presencia en las aguas

Aires y chaneques forman parte de la cosmovisión de los pueblos mesoamericanos, en donde se creía que los poderes de la Tierra y el Agua se manifestaban en los alimentos, en la energía vital, en el crecimiento, en la reproducción y en la muerte. El mundo subterráneo de la tierra y las aguas era concebido por los antiguos nahuas como lugar en donde moraban *los aires*. Los tloques tienen *la fuerza* para el crecimiento de las plantas, de la milpa.



4. Ofrenda a los aires

ILUSTRACIÓN: MAFER REJÓN

Ofrendar a los aires

Desde épocas ancestrales los pobladores de Xoxocotla, Alpuyeca y Atlocholoaya han llevado ofrenda a “los aires” a la cueva de Coatepec o Cueva Santa, en el día de la Ascensión del Señor, cuarenta días después del Sábado de Gloria. A la cueva se llevan cera, incienso, alcohol, mole verde sin sal, tamales nejos, flores y los xochimamastles. Por la importancia en la cuenca de esta festividad la describen con amplitud Juan Iglesias Campos de Alpuyeca:

El objetivo es que ponemos la ofrenda a los airecitos para que nos den el agua en la temporada, tenemos terrenos de seco que requieren de agua del cielo.

Las ofrendas siempre se ponen en un nacimiento de agua. Aquí tenemos uno que está por el pozo, el de Bolero que también lo trabajo, se le llama “Coxcomatl”. Otro que tenemos es en colindancia con Atlacholoaya y Xoxocotla, allí llevamos ofrenda los tres pueblos, el día de la Ascensión, a la Cueva Santa.

Con la ofrenda se pide el agua de temporal. La ofrenda requiere poner veladoras, flores, cohetes, mole, pollito para el mole, bolillos, tamalitos. Esa ofrenda se pone a las doce del día, que a esa hora es el comilitón de los airecitos.

Lo aprendí de mi papá, él las sabía y me gustó aprenderle, él fue el que me capacitó.

Los airecitos siempre se mantienen bajo las aguas. El agua es de ellos, el agua de los ríos, los canales. Nosotros no los vemos, son unos niños, ellos tienen un jefe.

Yo los veo, yo trabajo con ellos. Los de Tetlama o Cuentepec les hablan en náhuatl, nosotros no, de todas maneras trabajamos con ellos.

Toda la gente participa, la gente que quiera acompañarnos. Yo soy el que trabajo con el mole que doy, los cohetes. Incluso se lleva la banda, se oye muy bonito.

Los tres juntos —Atlacholoaya, Xoxocotla y nosotros— hacemos los honores, para agarrar fuerza. La Cueva Santa tienen como 20 metros allá adentro. Está arriba del cerro, el agua es dulce.

Cuando el temporal viene bueno hay mucha raíz blanca, cuando va a caer granizo en la roca hay mucha bola blanca, si hay una ventolera hay mucha basura seca. Mucha raíz blanca anuncia que va a venir mucha agua de temporal.

Los tres [pueblos] nos unimos en una misma fuerza para pedir a los airecitos un buen temporal. Los aires comen de la ofrenda.

A una hora debemos de sacar la ofrenda y la repartimos con todas las personas que nos acompañan. Ya después que repartimos las ofrendas venimos a la casa del encargado y nos da una comida sencillita.

En otra ceremonia relacionada con el agua, en poblados como Jiutepec y Emiliano Zapata y antes en Tezoyuca, una imagen de San Juan es llevada a ríos y manantiales pidiendo una buena lluvia, y luego recorre las calles bailando con la imagen de San Juan. La finada doña Maximina Ruiz, nos platicó los preparativos que realizaba como responsable de la mayordomía de San Juan:

Una se empieza a preparar desde dos meses antes, comprando los cohetones, las bombas, los toritos. Para la comida una se compra su caja de tomate para la salsa de los tamales; compro arroz, frijol, hago unas carnitas. El mero día veintitrés, visto a San Juanito con su ropa nueva; le pongo su sombrero, sus botines, sus pantalones. A las dos de la tarde llega la banda, a la hora de la comida, y está toca y toca, y la gente viene a comer.

Los alegres parranderos van de casa en casa en donde se les moja a cubetazos y se les da un café, un atole, un pan o un tamal.

San Juan ha sido un símbolo de cómo los pueblos que se encuentran en las riberas de los ríos Analco y Las Fuentes —parte de la cuenca del Apatlaco— han compartido sus aguas, limpiando los canales que irrigaban sus tierras, y compartían rituales similares en torno a San Juan.

Para septiembre ya está la mazorca tierna y se puede disfrutar así, pero le hace falta amacizarse al grano para que pueda usarse para la masa. La planta está cargada y un ventarrón o fuerte lluvia la puede tirar. Por eso, ante los malos augurios, requiere protección divina. Y quien asiste es San Miguel que cuida de las cosechas en grave riesgo, ya que desde la víspera el Diablo anda suelto, correteando por los campos y las calles de los pueblos, provocando males. Para impedir la entrada del maligno se colocan cruces de pericón en la milpa y en puertas y ventanas de la casa. El día de San Miguel, 29 de septiembre, se hacen elotadas en los campos y parcelas.



5. Mujeres haciendo collares
de flor de cempasúchil para San Juan
ILUSTRACIÓN: MAFER REJÓN

LA NECESIDAD DE LAS AGUAS SAGRADAS

Cada mañana que nos levantamos, somos testigos de que ha desaparecido algo que conocimos en nuestra niñez e incluso que vimos el día anterior. Nuestra sociedad en lugar de asumir una condición verdaderamente humana, se hunde en una suerte de barbarie, destruye lo que construyó, los ríos los contamina. Así, se ha arruinado el magnífico sistema hidroagrícola construido a lo largo de los siglos. Nada importa, ni siquiera el ancestral respeto a las aguas. Como observa don Genaro de Coatetelco:

Tenemos la creencia de que había una especie de airecitos, pero ahora ya casi no existen, porque la juventud ya no tiene creencias, y si ven un aguaje no lo cuidan, lo destruyen, le avientan piedras; si la gente ve un huentle lo toma y se lo da de comer a los perros, eso está mal, entonces los aires se retiran, se van a los cerros donde nadie los persiga (Reynoso, 2010, p. 55).



6. Gracias airecitos, ya tenemos maíz
ILUSTRACIÓN: MAFER REJÓN

Así pues, este texto es una invitación a escuchar las múltiples voces del agua, de las cuales se han impregnado los sueños y las palabras de las mujeres y hombres de estas tierras.

Y para poder escuchar estas voces necesitamos de la historia de la gente que ha limpiado los canales, que ha defendido los manantiales, que ha hecho rituales y fiestas de agradecimiento por el agua recibida. No olvidar que es esencial para mantener viva la llama de la esperanza de la utopía que derrotará a los demonios desatados por el capitalismo que han convertido la vida cotidiana en un Infierno en la Tierra. Este infierno, un tiempo presente eterno, de cambio constante y casi desesperado, en donde la solución pareciera ser un encerrarse en sí mismo huyendo de las miradas de los otros, cuya presencia se hace insoportable. Mientras, todo se privatiza, todo pasa a manos de grandes empresas, incluyendo el agua. Y el mundo se destruye y lo que antes eran aguas cristalinas ahora son cauces muertos.

Se cierra el cuadernillo con el poema *Acapatzingo*, de Javier Sicilia. En él está la presencia del río Apatlaco, presentamos extractos.

Desde el jardín oímos el rumor del río como el de Dios,
incontenible, oscuro,
paciente y ya irreconocible;
no un problema de ingeniería para quienes construyen
puentes,
porque el río que oímos no es el de Eliot,
sino un rumor en la trama del abismo
un hueco en la cañada.
Un vacío en el fondo de los días
que arrastra, igual que Dios, cuanto queremos olvidar
los hombres:
botellas de cerveza, sillas rotas,
orina y excremento,
fragmentos de metal y vómito y basura;
también guarda las pérdidas:
los gritos de las ninfas, tus balones,
los sueños de la infancia,
las voces de los muertos,
las clepsidras nocturnas...



7. Limpiando el apantle
ILUSTRACIÓN: MAFER REJÓN

FUENTES

Entrevistas de historia oral

- Flores, Aarón. Cuernavaca, 16 de julio de 2012.
Herrera Avilés, Isaac Medardo. Jiutepec, 3 de enero de 2009.
Iglesias Campos, Juan. Alpuyecá, 22 de noviembre de 2016.
Lugo, Juan. Atlacomulco, 22 de diciembre de 2015.
Maya Nova, Ramón. Jiutepec, 10 de abril de 2008.
Orihuela, Roberto. Alta Palmira, 21 de julio de 2016.
Rodríguez, Prudencia. Tejalpa. Entrevista realizada en 1998 por el autor y Greg Berger para el documental *El crucero de Tejalpa. Aires y aguafiestas en Morelos*.
Ruiz, Maximina. Jiutepec, junio de 1998.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bauman, Z. (2010). *Amor líquido. Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. Fondo de Cultura Económica.
- Benjamin, W. (1986). El narrador. Consideraciones sobre la obra de Nicolai Leskov. *Sobre el programa de la filosofía futura y otros ensayos. Obras maestras del pensamiento contemporáneo*. Origen; Planeta.
- Cohen, E. (1994). *La palabra inconclusa*. Taurus Humanidades.
- Cohen, E. (Comp., trad.). (1998). *Zohar. Libro del esplendor*. Cien del Mundo; Conaculta.
- Cruz, B. H., y Huerta, E. (2019). *Guía para el diseño de estrategias de comunicación para la defensa del territorio*. Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad, A. C.
- Flores, G., y Martínez, A. (s/f). *Músico y campesinos. Memoria colectiva de la música y las bandas de viento en Totolapan, Morelos*. Libertad Bajo Palabra; Programa de Acciones Culturales Multilingües y Comunitarias.
- Gutiérrez, R., Salazar, H., y Tzul Tzul, G. (2016, octubre). Leer el siglo xx a contrapelo. Constelaciones de historias comunitarias de luchas por territorio

- y autogobierno en Bolivia y Guatemala. *El Apantle. Revista de Estudios Comunitarios*, 2.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007-2008*. INEGI.
- Lizarazo, D. (2008). Encantamiento de la imagen y extravío de la mirada en la cultura contemporánea. En D. Lizarazo (Coord.), *Sociedades icónicas. Historia, ideología y cultura en la imagen*. Siglo XXI.
- Löwy, M. (2015). *Judíos heterodoxos. Romanticismo, mesianismo, utopía*. Anthropos; Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Marcuse, H. (1975). *Un ensayo sobre liberación*. Joaquín Mortiz.
- Marx, C., y Engels F. (1973). Manifiesto del partido comunista. *Obras escogidas*, I. Progreso.
- Marx, K. (1970). Carta de Karl Marx a Arnold Ruge. En J. M. Bravo (Traducción, introducción y notas), *Los anales franco-alemanes*. Martínez Roca.
- Reynoso J., y Castro, I. J. (2010). *Notas etnográficas: Coatetelco*. Programa de Acciones Culturales Multilingües y Comunitarias, Conaculta; Culturas Populares; Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Ricoeur, P. (2002). El olvido en el horizonte de la prescripción. En F. Barret-Ducrocq (Dir.), *¿Por qué recordar?* Granica.
- Rosales, L., y Novoa, L. (Recopilación y entrevistas). (2016). *Bajo quinto. Corridos de Malaquías Flores de San Andrés de la Cal*. Tembembe Continuo; Fonca.
- Sánchez, V. H. (2016). Un estudio etnográfico sobre los pueblos de la cuenca del Apatlaco y su relación con el agua [Mecanoescrito].
- Santiago, J. (2016). La construcción de la autonomía. Alternativa a la violencia estructural en contra de las identidades colectivas del nosotros(os). En C. Mendoza-Álvarez (Comp.), *Narrativas del cambio de mundo: caminos de paz*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Villegas, A. (2014). *La propiedad de las palabras. Ensayos de retórica, filosofía y política*. Juan Pablos Editor; Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Zavaleta, K. (2014). *El agua y la tierra como recurso del ejido de Tejalpa, Jiutepec, Morelos*. [Tesis de maestría en Ciencias Agropecuarias, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Autónoma del Estado de Morelos].

Lista de siglas

AGEB	Área Geoestadística Básica
AGEM	Área Geoestadística Municipal
AH	asentamientos humanos
AMAP	Asociaciones para el Mantenimiento de una Agricultura Campesina
ASF	Auditoría Superior de la Federación
AUP	agricultura urbana y periurbana
BANHUOP	Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAME	Comisión Ambiental de la Megalópolis
CC	Circuitos cortos
CCC	Colectivos Culturales Comunitarios
CCRA	Comité de la Cuenca del Río Apatlaco
CCRB	Consejo de la Cuenca del Río Balsas
CDMX	Ciudad de México
Ceagua	Comisión Estatal del Agua
Ceama	Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente
CEDA	Central de Abasto
CEHU	Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CET	Campo Empresarial Transnacional
CGCIP	Coordinadora de Grupos Culturales Indígenas y Populares
Civac	Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca

Lista de siglas

CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Conaculta	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conagua	Comisión Nacional del Agua
Conapo	Consejo Nacional de Población
Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social
Copladem	Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado de Morelos
Coplademun	Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal
Copladep	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla
Coplamar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
DBO	demanda bioquímica de oxígeno
DENUE	Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
DGIS	Dirección General de Información de Salud
DINA	Diesel Nacional
DMU	densidad media urbana
DOF	Diario Oficial de la Federación
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECCACIV	Empresa para el Control de la Contaminación del Agua de la Ciudad Industrial del Valle
ECUVE	Evaluación Cualitativa de la Vivienda y su Entorno
EIC-2015	Encuesta Intercensal 2015
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FHF	frutas y hortalizas en fresco
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGA	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda
Fonavir	Fondo Nacional para la Vivienda Rural
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI	Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda

Lista de siglas

Fovimi	Fondo de la Vivienda Militar
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
GACP	grado de accesibilidad a carretera pavimentada
GDS	grado de desigualdad social
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
IC	indicadores compuestos
ICE	Índice de complejidad económica
ICVV	Índice de Calidad de Vida Vinculado a la Vivienda
IDIM	Índice de desarrollo institucional municipal
IED	inversión extranjera directa
IIEG	Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
Indeco	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores
INVI	Instituto Nacional de Vivienda
IP	índice de primacía
ISA	Índice de Satisfacción del Acreditado
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISV	Índice de Sustentabilidad de la Vivienda y su Entorno
ITAE	Indicador Trimestral de la Actividad Económica
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
MCRC	Megaciudad de la región Centro del país
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOCEDMA	Movimiento Ciudadano en Defensa del Medio Ambiente
NAU	Nueva Agenda Urbana
OAPAS	Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

Lista de siglas

OCB	Organismo de Cuenca Balsas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU-Habitat	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PEA	población económicamente activa
Pemex	Petróleos Mexicanos
PHINA	Padrón e Historial de Núcleos Agrarios
PIB	producto interno bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RAN	Registro Agrario Nacional
RC	región Centro
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RPP	redes de política pública
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Sapac	Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Cuernavaca
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SPR	Sociedad De Producción Rural
SUCM	Subsistema Urbano de la Ciudad de México
SUN	Sistema Urbano Nacional
TCA	tasa de crecimiento anual
TCPA	tasa de crecimiento promedio anual
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea

Lista de siglas

Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VACB	valor agregado censal bruto
VIM	valor índice medio
VIS	vivienda de interés social
ZCC	Zona Conurbada de Cuernavaca
ZM	Zona Metropolitana
ZMC	Zona Metropolitana de Cuernavaca
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

Autoras y autores

COORDINADORES

DELGADILLO MACÍAS, JAVIER javierdelma@gmail.com

Ha realizado actividades docentes y de investigación en la UNAM por más de cuatro décadas. Adscrito al Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, forma parte del Programa de Estudios Regionales. Su formación está ligada a la Geografía económica y social, disciplina en la que obtuvo en la UNAM el doctorado. Realiza actividades docentes en la licenciatura y el posgrado en Geografía de la UNAM y ha sido profesor en diversas universidades y centros de investigación del país y el extranjero. A partir de 2017 ha sido catedrático invitado en el Instituto Universitario de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, España. Ha cumplido treinta años de pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus principales líneas son los estudios territoriales: desarrollo regional y urbano, planificación y ordenamiento territorial, población y medio ambiente, desarrollo rural-territorial, políticas públicas y gobernanza territorial. Ha publicado diversos libros y artículos científicos relacionados con las temáticas de su especialidad. Entre sus publicaciones más recientes destaca el libro: *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, editado en 2022 en España por el Fondo de Cultura Económica. En 1993, la UNAM le otorgó la Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos, y en 2022 el Premio Universidad Nacional

en el área de Investigación Económica Administrativa. En 2013 fue distinguido con la Cátedra Institucional “Jesús Silva Hérzog” por El Colegio de San Luis. Actualmente es miembro de la Junta de Gobierno de El Colegio de Tlaxcala. Pertenece a diversas redes científicas, de las que destacan: Red Iberoamericana de Investigación sobre Globalización y Territorio, y Red en Gestión Territorial del Desarrollo (México). Es coordinador de la Red de Investigación Socio-regional e Información Georreferenciada del Centro, Sur y Sureste de México. También, participa en actividades de consultoría internacional con el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA-UNO) y con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL); colabora con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, FRANCISCO fran@unam.mx

Doctor en Geografía por la UNAM y maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México. Es Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, adscrito al Programa de Estudios Regionales. Sus líneas de investigación son el desarrollo urbano y regional, desigualdades socioespaciales, pobreza y condiciones de vida de la población urbana, y precariedad laboral. Forma parte de los padrones de tutores de la maestría en Trabajo Social y del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, ambos de la UNAM. Entre sus publicaciones más recientes destacan: *Desarrollo y condiciones de vida en ciudades de México. El sistema urbano y las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Querétaro* (CRIM-UNAM, 2019); “Calidad de vida y potencial de progreso en espacios de pobreza de las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Querétaro”, en *Expresiones de la segregación residencial y de la pobreza en contextos urbanos y metropolitanos* (MA Porrúa, 2020), y “Vulnerabilidad y trabajo: precarización del empleo en la Zona Metropolitana de Cuernavaca”, en *Sociedad del riesgo: retos del siglo XXI* (Academia de Ciencias Sociales y Humanidades del Estado de Morelos, 2021).

AUTORAS Y AUTORES

ÁVILA SÁNCHEZ, HÉCTOR ahector@unam.mx

Doctor en Geografía por la UNAM, diplomado en Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Valencia, España, realizó una estancia posdoctoral en la Universidad de Toulouse-Le Mirail, Francia. Es investigador titular del Programa de Estudios Regionales del CRIM-UNAM y profesor del posgrado en Geografía y el posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Asesor en posgrados nacionales de Estudios regionales y territoriales en la Universidad Autónoma Chapingo, Universidad Autónoma de Guerrero y Universidad Autónoma de Querétaro. Ha sido profesor invitado en universidades y centros de investigación internacionales: Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil; Centro para la Innovación, Investigación y el Desarrollo (CIRAD), Francia; Universidad Estatal de São Paulo (UNESP); doctorado en Estudios Territoriales, Universidad de Caldas, Colombia; Departamento de Geografía, Universidad Laval, Canadá; doctorado en Desarrollo Rural, Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia. Ha realizado investigaciones regionales y locales en temas de desarrollo rural, estudios urbano-rurales, geografía económica y regional. En los últimos veinte años ha estudiado conceptos y metodologías especialmente en temas de la periurbanización, rurbanización, agricultura urbana y periurbana, en México y América Latina. En 2019 fue titular de la Cátedra América Latina en la Universidad de Toulouse, Jean Jaurès, Francia.

AGUILAR MARTÍNEZ, ADRIÁN GUILLERMO adrianguillermo1@gmail.com

Licenciado en Geografía, egresado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, donde obtuvo la maestría en Geografía con especialidad en Planeación. Se graduó del doctorado en Geografía Urbana en la Universidad de Londres, Inglaterra. Es investigador titular en el Instituto de Geografía de la UNAM e investigador nacional del SNI, nivel III. Actualmente es profesor en los posgrados de Geografía y de Urbanismo de la UNAM. Sus líneas de investigación están centradas en el campo de la Geografía urbana y regional,

particularmente en el proceso urbano en ciudades mexicanas, y en las modalidades y efectos del desarrollo metropolitano. Ha realizado investigaciones sobre la urbanización y el deterioro ambiental, temas sobre los que ha coordinado tres libros, y uno más, recientemente, sobre el tema de segregación residencial y espacios de pobreza urbana.

FILIFE NARCISO, CARLA carla.filipe@fa.unam.mx

Licenciada en Arquitectura paisajista por la Universidad de Évora, Portugal, maestra en Geografía con especialización en Estudios Urbanos por la Universidad de Lisboa, Portugal, y doctora en Urbanismo por la UNAM, con mención honorífica. Actualmente es investigadora de tiempo completo en el Centro de Investigaciones en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje (CIAUP) de la Facultad de Arquitectura de la UNAM. En el plano profesional ha trabajado en la administración pública, en el Ministerio de Medio Ambiente y Urbanismo de Brasil y en el ayuntamiento como jefa del Departamento de Áreas Verdes y Espacios Públicos en Portugal. Como parte de su experiencia de investigación, ha participado en proyectos para el gobierno federal de México, así como en proyectos académicos, como el Plan Maestro del Centro Cívico y Cultural de la Delegación Iztapalapa. Ha publicado artículos en revistas especializadas, capítulos en libros colectivos y un libro autoral en las áreas de teoría urbana, espacio público, planeamiento urbano, urbanismo neoliberal, discursos políticos, relaciones de poder y género, además de participar en la traducción de artículos científicos. Ha participado como ponente y conferencista magistral en diversos eventos nacionales e internacionales. Es integrante de la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades del Estado de Morelos y del SNI, nivel I. Recibió el Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos 2020.

MORALES BARRAGÁN, FEDERICO jfmoralesb@gmail.com

Investigador adscrito al Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM. Es doctor en Ecología y Desarrollo sustentable. Su trayectoria académica y profesional se ubica en el campo del desarrollo regional, en el que ha abordado distintas facetas: la

evolución económica regional, la cooperación transfronteriza, los problemas metodológicos de los enfoques y las políticas de desarrollo regional y el ordenamiento territorial. Además de su orientación interdisciplinaria, otro rasgo de su producción científica se relaciona con el diseño de propuestas metodológicas que articulan el análisis de los procesos regionales y la formulación de políticas. Es miembro fundador de la Asociación Iberoamericana para el Desarrollo Local Transfronterizo (AIDELTRA), y socio de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A. C. (AMECIDER).

OLIVERA LOZANO, GUILLERMO gol@unam.mx

Obtuvo la licenciatura y la maestría en Geografía y Planeación, y es doctor en Urbanismo por la UNAM. Es investigador de tiempo completo en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, adscrito al programa de Estudios Regionales. En esta misma dependencia ocupó el cargo de secretario académico de 2004 a 2012. Las líneas de investigación que desarrolla abarcan los procesos de expansión urbana metropolitana, la planificación urbana y la gestión del suelo, la política de vivienda, así como la transformación de la base económica de las ciudades. Es autor de más de cuarenta publicaciones, algunas de las cuales le han valido reconocimientos. Recientemente coordinó el libro *La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado: ¿solución habitacional estancada o activo de inversión creciente?* (CRIM-UNAM, 2022).

PACHECO BRIBIESCA, RICARDO CLAUDIO cearicpacheco@politicas.unam.mx

Es doctor y maestro en Estudios Mesoamericanos por la UNAM, y licenciado en Etnología por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Realizó dos estancias de investigación posdoctoral en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, y actualmente es profesor del Centro de Estudios Antropológicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha realizado investigación etnográfica en el país, con nahuas de Hidalgo, Guerrero y Morelos. Destaca su trabajo con los huicholes de Jalisco, enfocado al estudio de los ciclos rituales y la noción de persona en la tradición

intelectual del Gran Nayar. Sus tesis de licenciatura, maestría y doctorado obtuvieron mención honorífica, y en 2011 recibió la Medalla Alfonso Caso otorgada por la UNAM. Ha publicado una treintena de artículos en revistas académicas, y entre los últimos se encuentran: “Mexico’s Indigenous peoples and their culture inspiration and objects of discrimination”, *Voices of Mexico* (109, CISAN-UNAM, 2019); “Transformaciones socioterritoriales en zonas campesinas del oriente de Morelos: producción y comercialización de hortalizas para el mercado nacional y de exportación” (et al.), en *Identidades y territorialidades, miradas desde un crisol multidisciplinario* (ACSHM; Ediciones Navarra, 2019), y “Volverse invisible ante los muertos: el uso de pintura corporal negra en los ritos funerarios wixaritari”, en *Mostrar y ocultar en el arte y los rituales. Perspectivas comparativas* (IIE-IIH-UNAM, 2017).

RAMÍREZ VELÁZQUEZ, BLANCA REBECA blare19@hotmail.com

Licenciada en Geografía por la UNAM, maestra en Planeación Regional por la Universidad de Aberdeen, Escocia, y el Instituto de Altos Estudios para América Latina, la Sorbona, París III. Tiene un doctorado por la Facultad de Arquitectura de la UNAM, donde fue docente. Es profesora-investigadora en el Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco; integrante del SNI, nivel II, y fundadora de la Red Nacional de Investigación Urbana y el Grupo Internacional de Geografía Crítica. Sus líneas de investigación se relacionan con los temas urbano-regionales, globalización, políticas del desarrollo, y recientemente movilidad laboral en la región Centro del país. En sus publicaciones sobresalen *Modernidad-posmodernidad, globalización y territorio: un recorrido por los campos de las teorías* (UAM-X; MA Porrúa, 2003); “Core-periphery models”, en *International Encyclopedia of Human Geography* (vol. 2, Elsevier, 2009); “Discursos de la geografía latinoamericana: teorías y métodos”, en *Lecturas en teoría de la geografía* (Universidad Nacional de Colombia, 2009).

SALDAÑA RAMÍREZ, ADRIANA asaldana@uaem.mx

Es licenciada en Antropología Social por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), maestra en Antropología Social por la Escuela

Nacional de Antropología e Historia y doctora en Ciencias Agropecuarias y Desarrollo Rural por la UAEM. Ha participado en diversos proyectos, como “Agricultura y Migración en Morelos” del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP); “Programa de Etnografías de las Regiones Indígenas de México en el Nuevo Milenio”, de la Coordinación Nacional de Antropología del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y “De migrantes temporales a asentados. Un estudio sobre relaciones interétnicas, identidad y movilidad laboral en localidades rurales en el oriente de Morelos”, de PRODEP. Es investigadora del SNI, nivel I, y profesora-investigadora adscrita al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Estudios Regionales (CICSER) del Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales de la UAEM.

SÁNCHEZ SALDAÑA, KIM antropkim@gmail.com

Doctora en Antropología, egresada de la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Es profesora-investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Estudios Regionales e integrante del Núcleo Académico del posgrado en Ciencias Agropecuarias y Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Sus líneas de investigación son migración y movilidad, trabajadores agrícolas, mercados de trabajo rural e intermediación, agricultura y productores rurales, y cadenas agroalimentarias. Pertenece al SNI nivel I. Es representante del cuerpo académico consolidado “Grupos culturales, espacios y procesos regionales en la globalización”. Ha impartido cursos de posgrado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, Argentina; la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y la Facultad de Sociología de la Universidad de la República, Uruguay. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: “Estrategias de vida y adaptación de los cortadores cañeros migrantes indígenas popolocas de Puebla, en un albergue de Morelos, México”, *Investigaciones Sociales* (22, núm. 2, 2020), y “Auge y expansión de los sistemas de intermediación laboral en la reestructuración de las cadenas agroalimentarias”, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales* 4(8), 2019).

SÁNCHEZ RESÉNDIZ, VÍCTOR HUGO vhresendiz@hotmail.com

Investigador autónomo, sociólogo egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y doctor en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Su actividad profesional se ha centrado en la docencia, la investigación y la difusión de la historia, la cultura y las tradiciones de Morelos. Ha publicado libros, capítulos de libros y artículos en revistas académicas y de difusión sobre la historia, luchas, prácticas sociales de los pueblos del estado de Morelos. Es profesor en la Facultad de Diseño de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre sus publicaciones más recientes están *Agustín Lorenzo, el empautado: dios de la tierra, diablo y libertador* (Libertad Bajo Palabra, 2020); *Memoria y resistencia en Xoxocotla* (Libertad Bajo Palabra, 2019), y *Zapata: predestinación y trascendencia* (La Cartonera, 2019). Como autor de capítulos en libros están: “La no muerte de Zapata. Las narrativas en los pueblos, persistencia y resistencia suriana”, en *Zapatismos. Nuevas aproximaciones a la lucha campesina y su legado posrevolucionario* (UAEM, 2020), y “El agua de los pueblos: riego y ritual en un territorio urbanizado en el estado de Morelos”, en *Tejido rural urbano. Actores sociales emergentes y nuevas formas de resistencia* (UAM-X, 2020).

SERRANO SÁNCHEZ, OLGA olgass@unam.mx

Actuaria por la UNAM e integrante del personal académico del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la misma universidad. Es especialista en modelos matemáticos y estadísticos, y en temas de planeación urbana, segregación ocupacional y migración. Ha impartido cursos en la licenciatura en Matemáticas de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Morelos, en la maestría en Población y Desarrollo Regional del CRIM-UNAM, y para profesores de Educación Media Superior en Cuernavaca, Morelos. Ha impartido asesorías de tesis a estudiantes de licenciatura, maestría y doctorado. Es autora y coautora de más de veinte capítulos de libros arbitrados y de veintisiete artículos, nacionales e internacionales. Entre ellos: “Análisis de cúmulos. Regionalización de México con base en la calidad

de las viviendas” (BUAP, 2020); “¿Existen diferencias en las condicionantes sociales del embarazo de los adolescentes según la edad de la concepción?” (BUAP, 2020), e “Índice de calidad de la vivienda en México” (BUAP, 2019).

VALDIVIA LÓPEZ, MARCOS marcosv@crim.unam.mx

Es doctor en Economía por la New School for Social Research, Nueva York, y maestro en Filosofía de la Ciencia. Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, en el Programa de Estudios Regionales. Especialista en los campos de la economía urbana y regional, geografía económica y metodologías computacionales de análisis espacial. Investigador nacional en el SNI. Profesor y tutor del posgrado en Economía de la UNAM, en el campo de conocimiento de la Economía urbana y regional, y cofundador del Laboratorio de Análisis Económico Regional (LabRegional) de la UNAM. Ha publicado libros académicos y artículos en revistas científicas en los temas de crecimiento regional, externalidades, remesas, desigualdad salarial, homicidios, economía e industrias creativas, entre otros.

VARGAS VELÁZQUEZ, SERGIO sergio.vargasvme@uaem.edu.mx

Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana, maestro en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Es profesor-investigador en la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Investigador nacional en el SNI. Coordinador en México del Programa Hidrológico Internacional-América Latina, PCCP (From Potential Conflict to Cooperation Potential). Durante veinte años desempeñó diversos cargos en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Sus líneas de investigación son la organización de usuarios del agua en consejos, comisiones y comités de cuenca y acuífero; procesos organizativos y políticos en sistemas de riego, y caracterización de los conflictos por el agua.

VÁZQUEZ JUÁREZ, CARLOS ENRIQUE carlosenriquevj@gmail.com

Geógrafo por la Universidad Nacional Autónoma de México, se ha especializado en el análisis espacial y la visualización de datos. Tiene experiencia como profesor adjunto en las materias Métodos de análisis regional y Planeación general y regional en el Colegio de Geografía de la UNAM. Ha desarrollado proyectos de administración, automatización y análisis de datos para empresas privadas, principalmente en temáticas de mapeo web, creación de *dashboards*, *data storytelling*, generación de indicadores territoriales, regionalización, análisis de redes, *geomarketing*, censos de infraestructura urbana y la impartición de talleres para el uso de sistemas de información geográfica. En los últimos cinco años se ha desempeñado como funcionario público de orden federal en las líneas de investigación sobre modelos socioespaciales, geoestadística y geomática, y análisis de la pobreza y la desigualdad en México con enfoque territorial.

La primera edición de *El desarrollo en Morelos. Territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional*, coordinada por Javier Delgadillo Macías y Francisco Rodríguez Hernández, editada por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir el 20 de marzo de 2023 en los talleres de Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., ubicados en Centeno 195, colonia Valle del Sur, alcaldía Iztapalapa, C. P. 9819, Ciudad de México. El tiraje consta de 350 ejemplares en papel Holmen Book Cream de 55 g los interiores y en cartulina sulfatada de 14 puntos los forros; tipo de impresión: digital; encuadernación en rústica pegada. En la composición se utilizó la familia tipográfica Adobe Caslon Pro de 16, 11 y 9 pt. Cuidado de la edición y lectura de pruebas: Perla Alicia Martín Laguerenne; corrección de originales y lectura de primeras pruebas: María Norma Orduña Chávez; lectura de segundas pruebas: María de la C. González Giovannetti; diseño tipográfico, diagramación y formación: Irma G. González Béjar. La coordinación editorial estuvo a cargo del Departamento de Publicaciones del CRIM-UNAM.







Esta obra es resultado del trabajo colectivo del Programa de Estudios Regionales del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, específicamente, del “Coloquio Morelos 2019: Territorio, economía y sociedad en tiempos de transformación nacional”, en el que se trataron temáticas asociadas al desarrollo del estado de Morelos, en cuestiones sociales, ambientales, económicas, culturales, políticas y regionales de la entidad. El presente libro reúne los enfoques, posicionamientos, propuestas y reflexiones desde las diversas ópticas de los/as participantes, que fueron expuestos y discutidos en su momento, y que hoy se ven refrendados en cada capítulo que compone esta obra. El objetivo es proveer de información y conocimiento actualizado al público interesado, y que permita acompañar, desde la UNAM, a las diferentes instancias gubernamentales, tanto locales como federales, en el diseño de una estrategia de desarrollo que potencie las capacidades regionales y de los municipios del estado, ante el nuevo escenario político y organizativo del país. Dirigida a especialistas y actores en el desarrollo económico, social y sustentable, particularmente del estado de Morelos, la obra también resulta de interés a estudiantes y público en general, sobre todo a quienes, sin ser académicos o funcionarios, se nutren del conocimiento en su actividad de aprendizaje, de ciudadanía y de militancia política.

