

1. ANTECEDENTES

1.1 INTRODUCCIÓN

La Ciudad de Cuernavaca ha estado sujeta a intensos procesos de expansión física, que en un inicio la posicionó como un centro receptor de flujos migratorios que ya no tenían como objetivo principal la Ciudad de México y se orientaron hacia la capital del Estado de Morelos, haciendo que la ciudad se expandiera en todas direcciones, a pesar de la peculiaridad de asentarse en una conformación topográfica muy compleja.

Dentro del área urbana del municipio de Cuernavaca existen más de 38 barrancas con un longitudes de 8 a 15 kilómetros, cada una cuenta con 20 a 25 barranquillas aproximadamente tan sólo en la mancha urbana, dentro del municipio pueden calcularse un número aproximado de 70 a 80 barrancas (Batoltri, s/f).

Como parte del proceso de expansión física, el crecimiento urbano comenzó a anexar territorios aledaños, localidades y municipios como Emiliano Zapata, Temixco y Jiutepec, dando lugar a una zona conurbada. El crecimiento poblacional y urbano cubrió el espacio agrícola que mediaba entre Cuernavaca y sus municipios colindantes, conformando desde el año de 1982 un continuo urbano, motivo por el cual se hizo la declaratoria de Zona Conurbada de Cuernavaca, realizando para tal fin un Plan de Desarrollo Urbano (Rueda, 2007).

El Centro de Población que se ha constituido por el área urbana conurbada ejerce una influencia de carácter estatal, principalmente por ser la Ciudad de Cuernavaca, la capital del Estado y el área de los mejores niveles de equipamiento” (Mercado, 1993). Sin embargo, la importancia de esta zona conurbada generó un área de influencia sobre otros municipios con los que se establecieron relaciones funcionales muy estrechas sin necesidad de una continuidad física, conformándose la Zona Metropolitana de Cuernavaca, caracterizada por un área urbana consolidada, además de una periferia dispersa y desarticulada.

La Zona Metropolitana de Cuernavaca es la concentración de población más grande del Estado de Morelos y es donde se realiza la mayor parte de las actividades económicas de la entidad. Esta zona comienza a perfilarse en 1970, para ese entonces, con una fuerte relación de interdependencia existente entre la Ciudad de Cuernavaca y la población de Temixco, que encontraba empleo tanto en el comercio como en los servicios de la capital estatal. Asimismo, la entonces reciente creación de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC) permitió que una buena proporción de la clase trabajadora de los municipios de Cuernavaca y Temixco, se ocupara directamente en la industria asentada en la CIVAC, o indirectamente en empresas asociadas a la actividad productiva que empezó a generarse en dicho lugar. Para 1980 sólo se reconocían como

integrantes de la Zona Metropolitana a Cuernavaca y Temixco (Negrete y Salazar, 1980).

Cuadro No.1: Zona Metropolitana de Cuernavaca.

Zona metropolitana, delegación y municipio		Población 2005	Población ocupada en actividades no agrícolas 2000 (%)	Densidad media urbana 2005 (hab/ha)
28. Zona Metropolitana de Cuernavaca		802 371		
17007	Cuernavaca	349102	98.4	74.1
17008	Emiliano Zapata	69064	92.0	54.3
17009	Huitzilac	14815	78.9	26.8
17011	Jiutepec	181317	97.8	98.0
17018	Temixco	98560	93.3	57.3
17020	Tepoztlán	36145	82.0	64.8
17028	Xochitepec	53368	85.4	40.3

FUENTE: SEDESOL, CONAPO E INEGI, *Delimitación de Zonas Metropolitanas en México, 2005.*

En este proceso urbano destaca el antecedente histórico de la tenencia de la tierra, resaltando que el poniente de la ZMC fue constituida por la dotación de grades extensiones de tierra ejidal y comunal. Posteriormente, con las reformas al Artículo 27 constitucional, dichas tierras brindan nuevas opciones para su incorporación al desarrollo urbano.

Por su parte, la dinámica demográfica se ha traducido en la demanda creciente de suelo sobre una estructura territorial (sistema de barrancas) muy compleja y limitadas reservas de suelo apto, además de un incremento en la demanda de servicios como el agua, drenaje, vialidades, equipamientos urbanos, etc.

La venta de terrenos ejidales y comunales con fines de urbanización, sin contar con autorizaciones legales para ello y mucho menos con servicios básicos, ha traído como consecuencia que durante las últimas tres décadas la Ciudad de Cuernavaca ha sufrido el embate del desarrollo urbano anárquico, especialmente en la zona de barrancas, donde diversos asentamientos humanos regulares e irregulares han invadido las zonas federales de las barrancas y las han utilizado para sus descargas de aguas residuales, la mayor parte de éstas sin tratar, así como para basureros de residuos domésticos y de la construcción.

El crecimiento acelerado (5.1%) y desordenado de la metrópoli de Cuernavaca impone una enorme presión sobre los ecosistemas y los recursos hidrológicos. Este desarrollo sin planeación y en la mayor parte fuera de la Ley, ha impactado seriamente los recursos naturales vitales que son el orgullo de Cuernavaca, como es el clima, el agua y la exuberante vegetación. Bajo este contexto, los pueblos tradicionales de Cuernavaca han sido los que mayor impacto han sufrido desde el punto de vista ambiental y social (García, Torres y Jaramillo, s/f).

1.2 MARCO JURÍDICO

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Ahuatlán se encuentra sustentado jurídicamente en ordenamientos federales, estatales y municipales, entre los que destacan por su vinculación directa con el Programa, los que se mencionan a continuación: En primer término, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 señala el papel fundamental de la planeación democrática en el proceso de formulación de planes y programas de desarrollo urbano; por su parte, el artículo 27 hace referencia a los mecanismos que habrán de observarse para el ordenamiento de asentamientos humanos, bajo la premisa de planeación del desarrollo urbano. Finalmente, destaca en este ordenamiento el artículo 115, en donde se incorporan las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano, resaltando su injerencia en la creación y administración de reservas territoriales.

En el capítulo sexto de la Ley General de Asentamientos Humanos se menciona la participación conjunta de los tres niveles de gobierno en la formulación de una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, que sirva de sustento a la disponibilidad de suelo para los diversos usos y destinos. Además, en su artículo 40 esta ley incorpora lo relativo a las reservas territoriales y la necesidad de generar zonificaciones que sirvan como mecanismos de ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos.

En lo que respecta a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, destaca en su capítulo quinto las especificaciones en materia de desarrollo urbano, específicamente en el artículo 85 en el cual resalta la correspondencia que deberán observar los rubros de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ecología, en relación a la legislación federal en la materia y considerando sus disposiciones como de orden público e interés social. En el artículo 70 de este ordenamiento se contemplan las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, enfatizando en su papel determinante en la realización del proceso de planeación y programación democrática. Adicionalmente, en el artículo 115 se hace referencia a la facultad de los ayuntamientos para la administración libre de su hacienda.

La Ley Estatal de Planeación plantea que la responsabilidad del Estado acerca del desarrollo integral de la entidad deberá sustentarse en un proceso de planeación, que integre la participación democrática de los grupos sociales. Asimismo, en su capítulo cuarto plantea especificaciones relacionadas a los planes y programas que se elaboren en los diversos sectores de la administración pública, destacando en este punto los artículos 37 y 43 que se refieren a la publicación, aprobación y vigencia de dichos instrumentos de planeación.

En la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos se enfatiza en el papel del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, para el logro de una mejora en la calidad de vida de la población y de la productividad,

así como la preservación de los recursos naturales del estado. En este contexto, cabe destacar el Capítulo Primero y su título segundo referente a la planeación urbana, en donde se enmarca el presente Programa Parcial como uno de los instrumentos de planeación en la materia, para el que se establecen lineamientos generales. De la misma manera, en el Capítulo Segundo se establecen los mecanismos a los que se deberán sujetar todos los instrumentos de planeación en materia de desarrollo urbano para su aprobación, revisión, modificación y difusión. La Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental del Estado de Morelos dentro de su Capítulo III aborda el tema de la regulación ambiental de los asentamientos humanos, en donde resalta la mención de la necesaria incorporación de los lineamientos del ordenamiento ecológico territorial en los instrumentos de planeación del desarrollo urbano.

Finalmente, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca Morelos señala como responsabilidad del municipio el cumplimiento de la legislación en materia de ordenamiento urbano, mientras que dentro de las obligaciones para los ciudadanos se contempla la denuncia de construcciones que se realizan sin licencia y fuera de lo estipulado por los instrumentos de planeación del desarrollo urbano aplicables. Asimismo, en el título sexto se establecen las especificaciones a las que deberán sujetarse las acciones en materia de desarrollo urbano, entre las que resaltan las actividades en la materia que atañen al H. Ayuntamiento y se explican dentro del artículo 36 del Bando. Por último, en el título séptimo se mencionan las consideraciones sobre las obras y servicios públicos municipales.

1.3 PROPÓSITOS Y ALCANCES DEL PROGRAMA

En este contexto, cabe destacar que la vocación natural de los suelos de la zona de estudio es incompatible con el desarrollo urbano, pues su origen le otorga potencial para la generación de servicios ambientales vinculados al soporte de vegetación (relacionado a la captura de carbono, generación de oxígeno y generación de hábitat para diversas especies), además de representar una de las zonas de recarga del acuífero de mayor relevancia a nivel estatal.

No obstante, ante la ocupación urbana en gran parte de esta porción de la entidad, la necesidad de ordenar el crecimiento urbano debe estar en estrecha vinculación con el manejo ambiental de la zona, a fin de dar respuesta a las necesidades planteadas por la problemática actual y potencial.

Considerando esta problemática, los temas críticos a abordar en la zona son:

- El deterioro en las barrancas
- El acceso vial
- La cobertura de equipamiento
- El suministro de agua y las descargas de drenaje
- El rescate de espacios públicos

Para abordar estos temas, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable de Ahuatlán deberá atender los siguientes propósitos generales:

- Propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas acordes con la habitabilidad y la vocación del territorio.
- Consolidar aquellas formas de ocupación y aprovechamiento compatibles con las características del territorio.
- Prevenir, controlar, corregir y en su caso revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo municipal.

El Programa que se propone en el presente documento pretende cubrir los siguientes alcances generales:

- Destacar el papel y la posición que ocupa Ahuatlán en su contexto municipal, y metropolitano.
- Aplicar técnicas modernas y enfoques innovadores de planeación estratégica.
- Desarrollar capítulos de diagnóstico sobre la base de la estimación de indicadores de análisis como sustento.
- Realizar recorridos de campo para el reconocimiento directo de la problemática de Ahuatlán y la recopilación de información.
- Aplicar el enfoque prospectivo para el diseño de diferentes escenarios a largo plazo de cada una de las temáticas abordadas en el Programa.
- Identificar las fortalezas y debilidades de Ahuatlán y las oportunidades externas, así como prever el impacto de las amenazas externas, con lo que se brindará una visión de los fenómenos y problemática inherente a cada uno de los perfiles que se desarrollan en el diagnóstico estratégico.
- Establecer los elementos estratégicos y programáticos que darán rumbo a las acciones del gobierno municipal, contribuyendo a sentar las bases para promover el desarrollo socioeconómico sustentable de la zona de estudio.
- Diseñar indicadores, mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación del Programa.
- Facilitar talleres de planeación estratégica, como instrumento que posibilita la solución de problemas críticos en la zona de estudio.
- Elaborar cartografía automatizada utilizando plataformas que permitan su manejo y reproducción sencilla.

Con este instrumento se pretende, en resumen, identificar: la posición de la zona de estudio en la microregión, la vocación natural del área para establecer las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, las áreas de riesgo para el desarrollo urbano, la integración funcional del territorio, las áreas servidas y no servidas en cuanto a vivienda, infraestructura y equipamiento, evaluar la conectividad intra e intermunicipal, la dinámica socioeconómica, las condiciones de habitabilidad, así como evaluar la administración municipal en relación a su actuación con todos estos fenómenos. Una vez definido el diagnóstico, se sintetizará en un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y

amenazas); se construirán escenarios a partir de los cuales se definirá un escenario que reúna las condiciones de deseabilidad y factibilidad para que a partir de éste se diseñe la estrategia que contenga objetivos, políticas, metas y concluya en proyectos estratégicos específicos. Asimismo, se definirán los instrumentos necesarios para la operación del programa y los mecanismos de evaluación y seguimiento.

Las ventajas que representa realizar el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable de Ahuatlán en el municipio de Cuernavaca, Morelos, bajo estas características son:

- Contar con un instrumento que oriente la toma de decisiones.
- Establecer las prioridades de la zona de estudio que darán origen a programas, obras y acciones.
- Evitar dispersión en la aplicación de recursos, orientando la inversión a proyectos estratégicos.
- Construir un escenario a largo plazo que permita dar continuidad al proyecto de desarrollo municipal.

1.4 MISIÓN Y VISIÓN

Misión

Ser una zona habitacional que cuente con los servicios y espacios públicos suficientes para una mejor convivencia de la comunidad, en un entorno de preservación de su patrimonio natural

Visión

Ahuatlán es un sector consolidado de la Ciudad de Cuernavaca que se encuentra integrado al área urbana y presenta una adecuada conservación de las barrancas urbanas.

1.5 LOCALIZACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA ZONA AHUATLÁN

Uno de los principales impactos de este fenómeno urbano se ha venido dando hacia el norte sobre el Corredor Biológico Ajusco-Chichinautzin, sobre el que se ha expandido el área urbana de Cuernavaca en donde se localiza la zona de estudio objeto del Programa Parcial, Ahuatlán. El cambio de uso del suelo que se ha presentado en la zona ha sido drástico, actualmente el área se encuentra caracterizada por presentar casas-habitación, condominios y departamentos en su porción noreste, además de la existencia de servicios públicos y vías de comunicación que permiten el desplazamiento de la población que habita en esta zona, con destino a sus actividades en el centro de la Ciudad de Cuernavaca., no obstante que la Secretaría de Desarrollo Social en el inventario de suelo elaborado en el 2005 señalaba a esta área como no apta para el desarrollo urbano.

En su porción norte, esta zona es una de las que evidencia la presencia de importantes escurrimientos hídricos que provienen de la sierra que forma el Corredor Biológico Ajusco-Chichinautzin en su porción sur, haciendo notar la insuficiencia (y en algunos casos, ausencia) de alcantarillas, a pesar de la presencia de banquetas acanaladas para la conducción de la escorrentía en las calles de fraccionamientos como Lomas de Ahuatlán y Tzompantle, entre otros. Esta situación implica serios problemas de conducción hídrica en las calles, destacando las importantes pérdidas que se están teniendo del recurso, pues el agua que escurre de las partes altas no se está infiltrando al suelo, generando reducción en la recarga del acuífero y la disminución del potencial de generar beneficios ambientales en esta zona de relevancia ambiental para Cuernavaca.

En lo que corresponde a la porción media de la zona de estudio se encuentran fraccionamientos de interés medio-alto, en donde destaca la construcción de viviendas en casi la totalidad de la zona, así como la presencia de servicios públicos. Por otra parte, al este y en dirección al sur siguiendo la orientación definida por las barrancas, se puede observar una zona en consolidación con viviendas de interés social que actualmente cuentan con servicios y otras que los obtienen de manera irregular (éstas últimas ubicadas principalmente en la porción próxima al límite con la frontera sur de la barranca).

En la porción oriente de la zona de estudio se presentan fraccionamientos y casas-habitación de interés alto, con un nivel importante de cobertura de servicios públicos. Sin embargo, dada la situación actual de la distribución vial y los limitados accesos a la zona, se perfila una potencial agudización de conflictos por conectividad en la misma hacia zonas aledañas delimitadas por otras barrancas, además de la conectividad hacia el centro de la Ciudad de Cuernavaca. En contraste, se observan asentamientos irregulares en las laderas definidas por las barrancas, en donde se localizan viviendas de materiales precarios que no cuentan con servicios, por lo que se presentan algunos puntos de descargas de aguas residuales y áreas de acumulación de residuos sólidos, que representan importantes fuentes de contaminación y potenciales amenazas a la salud pública de la población.