

El municipio promotor de su desarrollo urbano

Raúl Sánchez Rodríguez

Problemática

A partir de la década de los 70's, las áreas urbanas de Toluca y Metepec han incrementado aceleradamente su población, lo que ha incidido de manera directa en su crecimiento físico. Este fenómeno se debe principalmente al apoyo brindado por la federación al sector secundario, situación de suyo importante para la constitución de concentraciones urbanas alrededor de plantas industriales en la entidad, que en el caso de Toluca y Metepec ha sido factor determinante para su acelerado crecimiento y desarrollo. Esto ha originado que se gesten asentamientos humanos irregulares, a los cuales difícilmente se puede proveer de equipamiento, infraestructura y servicios adecuados que a su vez repercute de manera directa en el crecimiento anárquico de aquellos que se ubican fundamentalmente en áreas cercanas a las zonas industriales como en el caso de la de Toluca-Lerma.

Dicho fenómeno se presenta en gran medida en los municipios de Toluca y Metepec, en donde la concurrencia de dos factores han propiciado la generación de un polo de atracción para la población rural de la región y del interior del estado. El primero ha sido el rápido crecimiento del corredor industrial, el cual ha generado oferta de trabajo para un amplio sector de la población; el segundo se manifiesta por la concentración de equipamiento y servicios de nivel regional y estatal en el municipio de Toluca.

La cercanía entre la ciudad de Toluca y el municipio de Metepec con la zona industrial ubicada a lo largo del Paseo Tollocan, ha motivado una concentración de la inversión inmobiliaria en las áreas comprendidas entre estas localidades. Es significativo el asentamiento humano en esa zona, tanto como el hacinamiento irregular, ya que aunque no es de las magnitudes de las del valle Cuautitlán-Texcoco, si es importante por la anarquía con la cual se realiza, provocando problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra, ya que se gesta en tierras ejidales. Estas son de difícil regularización porque rebasan a las instancias estatal y municipal para su apropiación, siendo atribución de la Secretaría de la Reforma Agraria, su promoción.

Por lo que se refiere a la propiedad privada, también se dan problemas de tenencia irregular, ya que deben intervenir las instancias estatal y municipal para su adjudicación, indemnizando al propietario original y llevando a cabo las acciones pertinentes de regularización e introducción de mínimos de bienestar para estos colonos.

En cuanto a terrenos urbanos ejidales se cuenta con 670 has. irregulares a la fecha con un potencial aproximado de 20 mil lotes. Los esfuerzos por regularizar asentamientos, han tenido dos momentos en Toluca. El primero en 1981 con la solicitud de expropiación en Capultitlán y San Mateo Oxtotitlán, por la CORETT, y la segunda a partir de 1983 con la constitución de el Comité Estatal de Reservas

Territoriales y de Regularización de la Tenencia de la Tierra, abordándose la totalidad de los ejidos con este fenómeno: San Mateo Oxtotitlán, San Buenaventura, Capultitlán, San Felipe Tlamimilolpan, Sta. María de las Rosas, Santa Ana Tlalpalitlán, Santiago Miltepec y San Pedro Totoltepec.

Con el Plan de Desarrollo Urbano de Toluca y al definirse el límite de crecimiento (Pinte su Raya), se generaron problemas en poblaciones y ejidos que quedan fuera de estos límites.(1)

Desde la década de los 50's, el Estado de México presenta una tasa de crecimiento superior a la nacional. Esta se ha registrado básicamente en áreas de la entidad que colindan con la capital de la República, en donde se canalizan considerables movimiento migratorios que ocasionan graves problemas de tenencia de la tierra irregular debido a hacinamiento desordenados.

En 1960, el Estado contaba con 1.0 millones de habitantes; para 1970 con 3.8, para 1980 con 7.5 millones y para 1987 contó con 12 millones de habitantes aproximadamente, lo que ha provocado importantes desequilibrios de todo orden. La característica de este crecimiento demográfico, es el alto nivel de emigración, mismo que se resiente primordialmente en el valle Cuautitlán- Texcoco y en grado menos pero significativo en el valle Toluca-Lerma.(2)

Este crecimiento demográfico aparejado al fuerte desarrollo industrial de la entidad, ha tenido como consecuencia un desequilibrio de las condiciones y características del asentamiento poblacional que ha afectado a los valles Cuautitlán- Texcoco y Toluca-Lerma, que además son las dos mayores zonas conurbadas del Estado.

Lo anterior ha ocasionado la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo urbano, tanto por las características topográficas del terreno como por la calidad del suelo, así como la ocupación de tierras de alto potencial agrícola, lo que ha generado una gran especulación de predios privados.

Las consecuencias de la aguda concentración demográfica son múltiples, ya que origina grandes grupos de población urbana marginada, especulación inmobiliaria, tenencia irregular de tierra, insuficientes servicios públicos, abasto deficiente y elevado costo en la dotación de agua.

Acciones gubernamentales

El crecimiento demográfico de la entidad ha desquiciado su desenvolvimiento normal, por lo que ha tenido que implantar mecanismos para su adecuada atención a través de la creación de distintas formas administrativas, así como planes y programas que coadyuven a un desarrollo urbano armónico y regular.

El tres de enero de 1970, se crea el organismo público descentralizado denominado Instituto de Acción Urbana e Integración Social "AURIS", con el objeto de dar respuesta al crecimiento poblacional de la entidad, atendiendo primordialmente a los municipios conurbados con el Distrito Federal. AURIS realizó funciones de regularización de la tenencia de la tierra y creación de vivienda de interés social, y más tarde lo realizó en los municipios de Toluca y Metepec, así como en otros del valle Toluca-Lerma y resto del Estado.

Otras formas administrativas que atacaron el problema de tenencia de la tierra y asentamientos humanos irregulares fueron:

El Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente "PRIZO", Organismo Cuautitlán-Izcalli y Fideicomiso de Ciudad Nezahualcóyotl "FINEZA", los cuales canalizaron sus recursos hacia zonas bien identificadas del problema en el valle Cuautitlán- Texcoco. Es hasta la creación de Plan Sagitario en el sexenio 1975-1981, en el cual intervenían las Direcciones de Hacienda, Registro Público de la Propiedad, Comunicaciones y Obras Públicas, Gobernación, el Instituto AURIS, la Procuraduría General de Justicia, FINEZA y el Colegio de Notarios del Estado, que los problemas de tenencia de la tierra y asen-

tamientos humanos irregulares fueron atendidos con una mayor cobertura, creando delegaciones en los siguientes municipios: Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan, Texcoco, Tlalnepantla y Toluca.

En cuanto a la actividad desarrollada por este Plan, como lo menciona su memoria respectiva, de 1977 a 1980, entregaron 277,123 escrituras en los municipios ya mencionados, lo que nos habla de la regularización efectuada. (3)

Al inicio de la gestión gubernamental 1981-1987 se aprovecha la infraestructura generada por Plan Sagitario, tanto como su experiencia y se crea la Dirección de la Tenencia de la Tierra y Reservas Territoriales como órgano dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y se le confieren atribuciones con mayor fondo para la atención de asentamientos humanos y tenencia de la tierra irregulares, con una perspectiva más integral. El objeto de su creación fue el de proseguir con la regularización de tenencia de tierra, así como el de adquirir reserva territorial con el fin de inducir hacia áreas regulares y apropiadas para el crecimiento urbano de la entidad.

Esta dirección dió lugar al organismo público descentralizado denominado Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM). La CRESEM fue creada en agosto de 1983(4), con el propósito de evitar los asentamiento humanos irregulares e inducir hacia zonas de crecimiento urbano favorable y previsto, lo que significa tenencia de tierra regular, servicios básicos y mínimos de bienestar: adquisición de reserva territorial; creación de fraccionamientos social progresivos y regularización de tenencia de la tierra, con 38,576 lotes regularizados de propiedad privada y 7,416.26 has. expropiadas en terrenos ejidales en los valles Cuautitlán- Texcoco y Toluca-Lerma en 1981-87.(5)

Es pertinente señalar que estos organismos han atendido en mayor medida a los municipios del valle Cuautitlán- Texcoco en donde se encuentra la problemática mas

aguda a la cual referimos este análisis, soportando su actuación con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano 1984-1987, Plan de Desarrollo de la Entidad 1984-1987, Plan de Gobierno 1981-1987, Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, Programa "Pinte su Raya," que delimita las zonas propias para el crecimiento urbano, Programa Horizonte Control 17 Ciudades Periféricas, Programa Horizonte XXI y Programas Federales, así como el de Zona Centro y Metropolitana.

Por lo que hace a la atención de los municipios de Toluca y Metepec, podemos decir que es muy limitada, principalmente por la falta de recursos técnicos, administrativos y financieros para hacer frente a su problemática urbana. Acaso su mayor incidencia sea a través del programa "Pinte su Raya" el cual se establece en coordinación con la comisión para la regulación del suelo, CRESEM, en donde delimitan especialmente hasta donde desean crecer y los límites y zonas para el asentamiento poblacional.

El municipio de Toluca cuenta con 24 ejidos que arrojan una superficie total de 12,178 has , en donde el hacinamiento es disperso y tienen problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra, al igual que en el municipio de Metepec con nueve ejidos que arrojan una superficie de 1,840 has.

En los ejidos que ya se han apuntado y por lo que hace al municipio de Toluca, en coordinación con la CRESEM y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, (CORETT), se ha procedido ya a la expropiación y escrituración de Capultitlán I, San Felipe Tlalmimilolpan, San Mateo Oxtotitlán I, y San Mateo Oxtotitlán III.

Como se puede apreciar los resultados obtenidos son mínimos porque el actuar municipal es sumamente limitado, por lo que se presentan propuestas que van encaminadas al fortalecimiento, en última instancia, de la hacienda municipal y por ende del municipio.

Propuestas específicas

El trabajo que realizan Toluca y Metepec para atender la irregularidad en la tenencia de la tierra se limita a la que es denunciada por ejidatarios y propietarios de tierra privada, sin que exista una adecuada cuantificación y valoraciones de ésta. Como ya hemos apuntado en capítulos anteriores, las dependencias del Ejecutivo municipal, avocadas al particular, tienen que coordinarse con organismos estatales y federales, CRESEM y CORETT respectivamente, para regular, expropiar y escriturar, según sea el caso, estos terrenos, pero siempre a la sombra de éstos que son los únicos que pueden realizar las acciones correspondientes.

La propuesta, en este orden de ideas, es que las instancias federal y estatal otorguen mayor capacidad de solución de la problemática de tenencia de la tierra irregular al municipio. Al respecto se tendría que reformar la Ley de Asentamientos Humanos, dejando que esta instancia de Gobierno se encargue de la detección del problema y de aviso de la irregularidad para su solución, pero que tenga que ser a propuesta del municipio la actividad reguladora, a través de cualquiera de los mecanismos, de expropiación y escrituración pero siempre a favor de éste, de tal manera que pueda contar con sus propias reservas territoriales y estas sean contenidas en sus planes de desarrollo y desarrollo urbano. Conjuntamente a esta acción estaría la de convenir con organismos como el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, AURIS, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, CEAS y el Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento, OCEC, para que canalicen recursos al municipio (recursos financieros) y le den asesoría técnica y capacitación para el adecuado uso de los mismos; y en donde el municipio tendría que soportar técnica y presupuestalmente el destino de estos. Dichos recursos no estarían contemplados dentro del Convenio de Desarrollo Municipal, CODEM y su aplicación sería de un 70% para estos organismos y 30% para el municipio, de tal manera que comprometa a las dos partes en la óptima

aplicación de los recursos empleados, los que siempre tendrían que ser utilizados en obras públicas destinadas a la infraestructura y equipamiento urbanos.

La vigilancia y el control en la aplicación de estos recursos por parte del municipio sería de la tesorería municipal y de los organismos mencionados del órgano responsable de sus finanzas, siguiendo para el particular las normas, políticas y lineamientos del gobierno del Estado de México, mismos que son aplicados por las Secretarías de Planeación y Finanzas, a través, principalmente, de la Ley de Ingresos, Ley de Hacienda, Ley de Coordinación Fiscal y Código Fiscal del Estado de México y las correspondientes municipales así como la Ley de deuda Pública Municipal.

Con base a lo hasta aquí expuesto, cabe hacer mención, que esta propuesta, depende de la voluntad política para implantarla; es momento, por la situación que atraviesa nuestro país, de conferir al municipio mayores atribuciones, las que ya están contempladas en distintas leyes y reglamentos y sin embargo no han sido puestas en la práctica. No se esta fuera de la realidad, se entiende que los períodos de gestión de los Ejecutivos municipales son tan sólo de tres años y quizá por ello no buscan la alternativa del endeudamiento para realizar obras de largo plazo, pero es tiempo de hacerlo y garantizar la continuidad de estas obras y su pago, en el caso de créditos otorgados por la banca nacional, la de desarrollo, e instituciones de crédito, a las cuales no tiene libre acceso al municipio. En el momento que se pueda hacer, crecerá y por ende estará en posibilidades de proporcionar mejores servicios a la comunidad; y un municipio fuerte, fortalece a las otras instancias de gobierno, pues es éste quien mantiene contacto directo con la población.

(1) Mat. Mimeo. Departamento de la Tenencia de la Tierra, Ayuntamiento de Toluca. *Programa Pinte su Raya*. 1987, Toluca, México.

(2) Gobierno del Estado de México. Memoria de Gobierno 1981-1987. Agosto, 1987.

(3) Dirección de Organización y Documentación. Estudio del organismo para la regularización de la tenencia de la tierra en el Estado de México. Toluca, México. Julio de 1983. P.AA.

(4) Cfr. Gobierno del Estado de México. Gaceta de Gobierno, No. 39. Agosto 1983, Toluca, México, P. 6.

(5) Mat. Mimeo. Comisión para la Regulación del Suelo. Datos estadísticos de