

# ESPECULACIÓN DEL SUELO Y DETERIORO SOCIOAMBIENTAL EN LA CIUDAD DE MORELIA: EL CASO DE LA DESREGULACIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA (1983-2003)

Dra. Patricia Ávila García

*El Colegio de Michoacán*

## Introducción

El objetivo del presente ensayo consiste en mostrar los cambios que se han presentado en la planeación urbana de Morelia en los últimos 20 años y la tendencia dominante a la desregulación y liberación del suelo a las fuerzas del mercado. Además, analiza el nuevo papel que juega el gobierno municipal en la planeación urbana y sus nexos con los grupos de poder económico que conducen al dominio del interés privado por encima del público y colectivo.

## Marco legal e institucional de la planeación urbana en México

Los esfuerzos internacionales por impulsar una planeación urbana que incorpore criterios sociales y ambientales datan desde la carta de Atenas en 1933 y la de Machu-Picchu en 1977 hasta las Conferencias de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Vancouver 1976 y Estambul 1996) y medio ambiente (Estocolmo 1972 y Río de Janeiro 1992). En todos los casos, México ha signado estos acuerdos con el compromiso de aplicarlos en su estrategia de planeación urbana y gestión ambiental. Y aunque el gobierno mexicano ha cumplido parcialmente con estos compromisos, en la actualidad la presión internacional es mayor, ya que hay un reconocimiento de que los problemas urbano-ambientales no sólo tienen implicaciones en el plano local sino también en el global. Igualmente, los acuerdos internacionales como los de Río 1992 y Estambul 1996 destacan el papel central que juegan los gobiernos locales o municipales en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la protección del medio ambiente, así como la importancia de la participación de otros actores, como el sector académico, la iniciativa privada, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales, en el impulso de una estrategia de desarrollo urbano sustentable.

En cuanto a las bases legales de la planeación urbana en México se tienen desde la Constitución Política (artículos 27 y 115) y las leyes generales de asentamientos humanos (artículos 3, 5, 19, 28, 33, 40 y 43) y equilibrio

ecológico (artículos 19, 20 bis 4, 20 bis 5, 23, 28 y 32) hasta las leyes estatales en desarrollo urbano y protección al ambiente y los reglamentos municipales de construcción y ecología.

“Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de reservas ecológicas.” (Artículo 115 fracción V de la Constitución Política de México.)

En todos los casos está bien especificado que la planeación urbana debe velar por el interés colectivo y su objetivo central es mejorar la calidad de vida y proteger el medio ambiente. Además, señala el papel rector de los gobiernos locales y la importancia de la participación social en el proceso de planeación urbana. De esta forma hay cierta consistencia entre las bases legales de la planeación urbana en México y los acuerdos internacionales sobre asentamientos humanos y medio ambiente.

“...La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización, explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de silvicultura y de las actividades económicas del medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.” (Artículo 27 de Constitución Política de México.)

De igual manera, uno de los puntos que todo plan o programa de desarrollo urbano debe contener es la generación de una oferta de suelo urbano para los sectores de la población de más bajos recursos. Esto se puede lograr a través de diferentes mecanismos como es la creación de reservas territoriales patrimoniales o la promoción de fraccionamientos de interés social y vivienda popular. Con ello se actúa de manera preventiva, ya que se evita la proliferación de asentamientos irregulares e ilegales, que surgen en buena medida por los altos costos del suelo urbanizable.

Las bases legales que sustentan lo anterior están en ley general de asentamientos humanos (artículo 40) y la ley estatal de desarrollo urbano (artículos 238-242); además se encuentran en los programas nacionales de desarrollo urbano.

“La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano, con objeto de: establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y vivienda; reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de las áreas y predios, mediante la oferta

de tierra que atienda, preferentemente, las necesidades de grupos de bajos ingresos; asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano y garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.” (Artículo 40 de la Ley de asentamientos humanos.)

En lo que se refiere a las instituciones que se encargan de la gestión urbana-ambiental, su estrategia y acciones han estado plasmadas en el plan nacional de desarrollo (Poder Ejecutivo Federal), el programa nacional de desarrollo urbano (Sedesol), el programa nacional de medio ambiente (Semarnat), el programa de las cien ciudades (Sedesol), el programa nacional de suelo urbano PISSO (Sedesol), los programas estatales y municipales de desarrollo urbano y medio ambiente, así como los planes de desarrollo urbano de los centros de población y los de ordenamiento ecológico del territorio (gobierno municipal). En este sentido, es obligación de los tres niveles de gobierno elaborar y aplicar los diferentes planes y programas que son de su competencia, con el objeto de alcanzar un desarrollo urbano más sustentable.

“El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante: la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población; el desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo, y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización (...) la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población; la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos; la regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular; la coordinación y concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional y urbano y la participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos”. (Artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos.)

## **La institucionalización de la planeación urbana en Michoacán**

A principios de los años ochenta, durante la gestión gubernamental de Cuauhtémoc Cárdenas (1980-1986) se crearon las bases jurídicas e institucionales en materia de desarrollo urbano: en 1980 surgió la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas y en 1983 se aprobó la Ley Estatal de Desarrollo Urbano. A partir de allí se elaboraron los planes directores de desarrollo urbano en más de la mitad de los municipios del estado de Michoacán. El plan de la ciudad de Morelia fue el primero en el estado y se aprobó en 1983.

De manera paralela, surgieron programas y políticas públicas de fomento a la urbanización popular: se gestionó la adquisición de reservas territoriales patrimoniales, se autorizaron fraccionamientos populares de urbanización progresiva, se regularizaron colonias y se dotaron de infraestructura y servicios urbanos.

En teoría, el programa de reservas territoriales patrimoniales tenía como objetivo ampliar la oferta de suelo urbano barato para la población de bajos ingresos. Para ello el Estado definió aquellas áreas ejidales que eran susceptibles de urbanizarse: por su colindancia o cercanía con la ciudad de Morelia. Promovió primero la expropiación de los ejidos y luego su

regularización. Sin embargo, en los hechos, un porcentaje importante de las reservas fueron destinadas para la regularización de algunos asentamientos humanos que se habían ubicado en los ejidos con anterioridad a la expropiación. Es decir, las reservas territoriales tuvieron la función de regularizar los asentamientos populares ya existentes más que ampliar la oferta de suelo.

En lo que se refiere al programa de fraccionamientos populares tuvo un impacto mayor en la creación de una oferta de suelo urbano barato. La razón es que la nueva ley estatal de desarrollo urbano definió por primera vez los mecanismos y procedimientos para autorizar la creación de fraccionamientos populares a asociaciones civiles y promotores independientes. Una de las modalidades fue que el gobierno del estado actuó como aval de los colonos para la adquisición de suelo en pequeñas propiedades o predios urbanos particulares. Igualmente agilizó los trámites de regularización de los fraccionamientos por ser de carácter popular. Esto propició el surgimiento de numerosas asociaciones civiles, que en teoría estaban integradas por los colonos, pero en los hechos fueron promovidas por líderes y fraccionadores.

El programa de regularización de fraccionamientos tuvo como objetivo legalizar aquellas colonias que por varias décadas habían permanecido en una situación irregular. Cabe señalar que lo irregular no sólo era por la tenencia de la tierra, sino también porque carecían de servicios e infraestructura urbana, así como de nomenclatura o traza urbana. Varias de estas colonias eran incluso de sectores de ingresos medios y altos.

De manera complementaria a este programa se promovió la dotación de servicios e infraestructura urbana en las colonias populares: uno de los mecanismos fue la creación de un fondo de aportaciones mixtas entre el gobierno del estado y los colonos para la realización de las obras. Esto se explica por la crisis económica de los años ochenta que redujo el gasto social del estado: los colonos tuvieron que costear con su dinero y trabajo la urbanización de sus asentamientos.

## **El Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Morelia y sus modificaciones (1983-1991)**

Durante la gestión estatal de Cuauhtémoc Cárdenas se introdujo una nueva concepción de la planeación urbana que planteaba como objetivo central: velar por el interés colectivo a través de mejorar la calidad de vida de la población y la protección del medio ambiente. Dicha concepción era avanzada para la época ya que incluía objetivos sociales y ambientales. Es así como los planes de desarrollo urbano definieron reservas territoriales destinadas para la urbanización popular y la protección ecológica. Igualmente el gobierno del estado adquirió por expropiación las reservas territoriales urbanas y promovió la formulación de decretos que especificaban los límites y áreas de las reservas ecológicas.

Sin embargo, los avances logrados en la planeación urbana tendieron a revertirse a partir de 1987. Esto se explica en parte por los cambios en la gestión gubernamental que influyeron en la falta de continuidad de la estrategia planificadora. Las diferencias políticas entre el gobernador saliente Cuauhtémoc Cárdenas y el gobernador entrante Luis Martínez Villicaña fueron determinantes; había que acabar con todo aquello que estuviera relacionado con Cárdenas y el Frente Democrático Nacional.

Otro factor que influyó en el desmantelamiento de la planeación, fue la presión económica y política de los grupos locales por ampliar los límites impuestos a la mancha urbana. Esto es porque la urbanización llevaba asociada enormes ganancias económicas para los especuladores del suelo y fraccionadores, así como grandes beneficios políticos para líderes y dirigentes ligados al PRI. De allí que al regular el crecimiento de la ciudad se afectaba a aquellos que pretendían valorizar sus tierras e inversiones, así como afianzar su control político en el territorio.

En los hechos el resultado de la planeación fue contrario al esperado: se fomentó la especulación ya que el valor del suelo se encareció dentro del área de crecimiento urbano y los colonos tuvieron que asentarse fuera de esos límites: en las zonas de reserva ecológica urbana y preservación ecológica. Esto condujo al surgimiento de asentamientos irregulares que se ubicaron en ejidos y pequeñas propiedades, y fueron controlados por fraccionadores y líderes políticos. Igualmente, se fomentó la especulación del suelo en las zonas periféricas a la ciudad: los inversionistas adquirieron terrenos rústicos y en confabulación con autoridades ejidales, estatales y municipales lograron cambiar el uso del suelo: de ecológico a urbano. Con ello lograron incrementar sus beneficios económicos a costa de reducir las zonas destinadas para la conservación ecológica.

En otras palabras, los obstáculos que en un momento implicaron los planes de desarrollo urbano para la expansión de la mancha urbana fueron superados a través de su continua modificación y autorización de cambios en el uso del suelo. Así la planeación urbana a partir de 1987 se orientó a la ampliación de los límites del área de crecimiento urbano, legitimando la expansión de la ciudad en zonas no destinadas para este fin y liberando un número mayor de hectáreas para la urbanización. Es en este periodo que la planeación perdió el rumbo y objetivo por el que fue creada e inició un proceso de regresión: cada modificación del plan de desarrollo urbano se tradujo en uno más deficiente técnicamente y con menor contenido social y ambiental.

Bajo este contexto es que se inició en 1987 la primer modificación del plan de desarrollo urbano de Morelia. Dicho plan había sido aprobado en 1983 con un horizonte de planeación de 20 años. Sin embargo, con el cambio en la gestión estatal y municipal fue posible su modificación. Lo mismo ocurrió en 1991, en donde el plan fue modificado por segunda ocasión. Esto significó un cambio en el uso de suelo: de 23 mil hectáreas destinadas para la protección ecológica en 1983 se redujeron a 19 mil en 1987 y a 13 mil en 1991. Es decir, se liberaron 10 mil hectáreas para el crecimiento urbano en menos de 10 años. Con ello, la modificación del plan de desarrollo urbano no fue otra cosa que la

legitimación del crecimiento irregular y la especulación del uso del suelo en la ciudad y sus alrededores. Igualmente, las reservas ecológicas se convirtieron en los hechos en las reservas para el crecimiento urbano futuro.

## La desregulación de la planeación urbana en Morelia (1991-2003)

A partir de las reformas al artículo 27 constitucional, que permitieron la venta de terrenos ejidales, sobre todo aquellos ubicados en las inmediaciones de la ciudad de Morelia, se presentó un proceso de mayor especulación del suelo. Enormes extensiones de tierra ejidal fueron adquiridas a un costo muy bajo por grupos privados –empresarios, compañías constructoras– e individuos interesados en multiplicar sus ganancias económicas sin mayor inversión que la propia adquisición del suelo. Una de las limitaciones para la valorización de su inversión fue justamente el uso y destino de esas tierras, que en el plan de desarrollo urbano de 1991 cuyo horizonte de planeación era hasta el año 2010, se especificaban como de reserva urbana ecológica y preservación ecológica.

De allí se explica que desde 1992, las presiones de los grupos económicos locales se incrementaron y conllevaron a que cada nueva administración municipal (Sergio Magaña, Fausto Vallejo y Salvador López) buscara modificar el plan o programa de desarrollo urbano (aprobado en la gestión perredista de Samuel Maldonado). Los argumentos que justificaban la necesidad de hacer un nuevo plan eran bastante endeble: “que el plan de 1991 estaba sobredimensionado, ya que estimaba una población muy superior a la que en realidad tenía la ciudad; y que como nunca había sido cumplido, la realidad lo había rebasado, ya que todas las reservas urbanas y ecológicas estaban ocupadas”. Y contradictoriamente a su propio argumento señalaban la necesidad de generar mayor oferta de suelo urbano como reserva para el crecimiento de la ciudad hasta el año 2015. Sin embargo, ello implicaba cambiar el uso del suelo en áreas originalmente destinadas para la reserva ecológica urbana y preservación ecológica: aproximadamente 6 mil hectáreas, superficie ligeramente superior a la que tenía el área urbana de Morelia en 1995 (véase Cuadro 1).

### CUADRO 1

#### REDUCCIÓN DE LAS RESERVAS ECOLÓGICAS URBANAS Y ZONAS DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA EN MORELIA (HA) PLAN

CONCEPTO (en hectáreas)	PLAN 1991-2010	1998-2015	DIFERENCIA ENTRE PLANES
Extensión del plan	26683.88	27851.40	-1167.52
Extensión actual 1990/1998	4884.30	8295.00	-3410.70
Extensión urbana	3744.64	6588.00	-2843.36
Extensión a año 2010/2015	8628.94	14883.00	-6254.06
Preservación ecológica	15323.94		15323.94
Reserva ecológica urbana	2037.00		2037.00
Reservas ecológicas totales	17360.94	12968.40	4392.54

lógicas netas (sin ampliación Tarímbaro)

17360.94

11800.88

5560.06

La reserva ecológica urbana es la superficie destinada para la localización de viviendas, industrias, comercios e infraestructura.

La reserva ecológica urbana es el espacio ubicado dentro del límite de crecimiento de la ciudad y que está

destinado a áreas verdes, parques urbanos y protección ecológica.

La reserva ecológica es el espacio destinado para el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales

que eviten el deterioro ecológico.

Las lógicas netas son sin considerar el aumento de 1,168 ha del ámbito de aplicación del plan 1997,

destinado a áreas verdes, parques urbanos y protección ecológica.

Fuente: Consejo Municipal de Ecología, dictamen a la propuesta de modificación del Plan de Desarrollo Urbano 1991-2010, Morelia, 1997.

Cabe señalar que la propuesta de modificación hacía referencia al “programa de desarrollo urbano” y no al plan. Este aparente cambio de término era significativo: marcaba el nuevo sentido de la planeación, su desregulación a través de programas. Los planes serían cosas del pasado.

La modalidad que se introdujo en el caso de Morelia fue muy ilustrativa del nuevo papel del Estado en la planeación urbana. El gobierno municipal creó en 1997 un organismo encargado específicamente de esa responsabilidad: el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM) que fue integrado por instituciones públicas ligadas con el desarrollo urbano (Sedesol, Sedue, Corett), la iniciativa privada (empresas constructoras e inmobiliarias, Coparmex) y asociaciones profesionales (Colegio de Ingenieros Civiles). Los recursos económicos destinados para el funcionamiento del nuevo organismo provinieron en 50% del gobierno municipal y en otro 50% de la iniciativa privada y más específicamente del Comité de Participación Ciudadana (integrado principalmente por empresarios y hombres de negocios). El IMDUM no incluyó la participación del sector social, académico y no gubernamental: lo que reflejó que el interés dominante no era el colectivo sino el privado.

Fue así como inició el proceso de modificación del plan de desarrollo urbano 1991-2010, a través de asignar la elaboración del mismo a una empresa privada y con financiamiento mixto entre el sector público y privado. El IMDUM sólo se limitó a legitimar el proceso y organizó un foro de consulta ciudadana para cubrir los pasos que se estipulaban en la nueva ley. El tiempo fue el principal obstáculo para la aprobación de este intento de modificación del plan: la gestión municipal concluyó en diciembre de 1995 y la empresa no pudo terminar la propuesta. No obstante tal iniciativa tuvo continuidad en la siguiente administración municipal, encabezada por el panista Salvador López Orduña.

Entre 1993 y 1998, la población organizada a través de diferentes espacios como el Foro Ciudadano “construyendo la ciudad que queremos”, el Consejo Estatal de Ecología y el Consejo Municipal de Ecología, se opusieron con acciones colectivas y argumentos técnicos a la modificación del plan de desarrollo urbano de Morelia. Por ejemplo, demostraron que la ciudad contaba con reservas urbanas suficientes para su crecimiento futuro, y que había enormes extensiones de terrenos y áreas baldías dentro del área urbana que se mantenían ociosas. Es decir, el plan no estaba rebasado por la realidad ya que sólo 25% de la reserva urbana destinada para el crecimiento hasta el año 2010 había sido ocupada (1,221 ha), quedando libre 75% (3,663.23 ha).

Únicamente 11% de las reservas ecológicas había sido invadida. Dichos datos estaban apoyados en un estudio técnico con fotografía aérea, cartografía y digitalización por computadora realizado por un grupo de ciudadanos profesionistas (véase Cuadro 2).

En este sentido el área urbana de Morelia era de 5,592 hectáreas y no de 8,100 hectáreas como señalaba el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUM). Esta diferencia en magnitudes marcaba el punto en discusión sobre la necesidad de modificar o no el citado plan.

Así, lo que la ciudadanía proponía era hacer cumplir el plan vigente, consolidando los espacios urbanizados y promoviendo el crecimiento en las reservas urbanas, además de implementar programas parciales para el adecuado manejo de las zonas de reserva ecológica y preservación ecológica.

## CUADRO 2

ANÁLISIS DE CRECIMIENTO URBANO Y ÁREAS VERDES				
CONCEPTO		PLAN 1991	ÁREA [ha]	%
SIN CAMBIO	ZU	Zona urbana	3,982.60	
	ZI	Zona industrial	137.50	
	ZSU	Zona suburbana	60.10	
	<b>TOTAL:</b>		<b>4,180.20</b>	
CRECIMIENTO EN ÁREAS PLANEADAS	RU	Reserva urbana	765.10	54.17%
	BA	Baldío	157.40	11.14%
	RP	Reserva patrimonial	69.90	4.95%
	RES	Reserva suburbana	47.90	3.39%
	RI	Reserva industrial	4.00	0.28%
	<b>TOTAL:</b>		<b>1,044.30</b>	<b>73.94%</b>
INVASIONES	AC	Área cultivable	193.30	13.69%
	REU	Reserva ecológica urbana	112.90	7.99%
	FO	Área forestal	61.80	4.38%
	<b>TOTAL:</b>		<b>368.00</b>	<b>26.06%</b>
<b>CRECIMIENTO TOTAL MANCHA URBANA 1991-1995</b>			<b>1,412.30</b>	<b>100.00%</b>
<b>TASA DE CRECIMIENTO ANUAL</b>				<b>7.55%</b>
ÁREA URBANA ACTUAL			5,592.50	77.00%
ÁREA VERDE POTENCIAL			807.60	11.12%
ÁREA VERDE			201.10	2.77%
TRAZO URBANO DESOCUPADO			662.00	9.11%
<b>MANCHA URBANA TOTAL:</b>			<b>7,263.20</b>	

## CUADRO 2

### ANÁLISIS DE CRECIMIENTO URBANO Y ÁREAS VERDES

(CONTINUACIÓN)

CONCEPTO	PLAN 1991	ÁREA	
		(ha)	
POBLACIÓN MUNICIPAL CENSO 1990		492,901.00	Hab.
POBLACIÓN CD. MORELIA CENSO 1990		428,486.00	Hab.
POBLACIÓN MUNICIPAL CONTEO 1995		577,570.00	Hab.
POBLACIÓN ESTIMADA CD. MORELIA CONTEO 1995		502,089.99	Hab.
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL			4.04%
ÁREA VERDE POR HABITANTE ACTUAL		4.01m <sup>2</sup> /Hab	
ÁREA VERDE POR HABITANTE POTENCIAL		20.09	m <sup>2</sup> /hab
RECOMENDADO POR ONU		20.00	m <sup>2</sup> /hab

Fuente: Garza, José, *Estudio técnico sobre los usos del suelo y sus cambios en la ciudad Morelia*, Foro Ciudadano "Construyendo la ciudad que queremos", Morelia, 1997.

Pero la presión de los grupos de poder económico y su estrecho nexo con los políticos del gobierno municipal y estatal, conllevó a que dominara el interés privado sobre el interés colectivo: a cuatro días de concluir la gestión municipal de Salvador López en diciembre de 1998, el programa de desarrollo urbano de Morelia 1998-2018 se aprobó; y sólo cinco minutos después, violando la Ley de Desarrollo Urbano (que prohíbe los cambios de uso de suelo hasta 5 años después de aprobado el plan y sin prescripción en el caso de las reservas ecológicas y zonas de preservación ecológica), el Cabildo hacía la primer autorización de cambio de uso de suelo, de ecológico a urbano, en un predio particular de varios cientos de hectáreas en el poniente de la ciudad.

Este evento marcó la pauta de lo que se haría en la siguiente gestión municipal de Salvador Galván: se autorizaron varios fraccionamientos en zonas de reserva y preservación ecológica; la especulación y cambios del uso del suelo siguieron creciendo en la ciudad; nuevas tierras ejidales fueron adquiridas y los grupos de poder local comenzaron a percibir que el programa vigente hasta el 2018 era ya insuficiente para afianzar sus inversiones en bienes raíces.

## **El ascenso del libre mercado del suelo y la perversión de la planeación urbana en Morelia: la propuesta de modificación del programa de desarrollo urbano (2003-2018)**

Nuevamente, a menos de 4 años de aprobado el programa de desarrollo urbano de Morelia, la actual gestión municipal de Fausto Vallejo realizó una nueva propuesta de modificación (agosto 2003) con el argumento de que las reservas urbanas programadas hasta el año 2018 habían sido prácticamente

agotadas (40%) en sólo 3 años como resultado de la alta especulación del suelo.

Sin embargo, el contenido de su propuesta tiene implicaciones sociales y ambientales importantes para la ciudad y su entorno: el ámbito de aplicación del programa se triplica (de 30 mil a 90 mil ha), estimulando así la especulación del suelo y la expansión de la mancha urbana; los usos y destinos del suelo trastocan de forma estructural la dinámica urbano-rural, como es el caso del corredor Tiripetío-Capula, ya que se crean reservas urbanas para Morelia hacia esas localidades rurales; las propuestas de vialidad regional y metropolitana inducen a un mayor crecimiento urbano más allá de los límites municipales (Tarímbaro, Charo) y tienen un impacto ambiental importante sobre las cuencas del río Chiquito y Grande al atravesarlas; las reservas ecológicas urbanas y zonas de preservación ecológica vigentes prácticamente desaparecen en la propuesta, al convertirse en reservas de crecimiento urbano; no se propone la creación de zonas de reserva patrimonial con el fin de ofertar suelo urbano barato para la población pobre ni se tiene una estrategia para reducir la segregación socioespacial y el crecimiento irregular de la ciudad.

De manera específica, el posible impacto socioambiental de las nuevas vialidades propuestas se resume a continuación:

- En el diagnóstico de la propuesta de modificación del programa de desarrollo urbano de Morelia se señala que la construcción del libramiento actual de la ciudad fue un factor que impulsó el crecimiento urbano y la formación de asentamientos irregulares. Además, rompió con la estructura ortogonal de la traza urbana (centro histórico) y la ciudad creció de forma caótica en torno a ese anillo vial. No obstante, al revisar las propuestas viales se observa una contradicción estructural: se propone hacer más de lo mismo, al construir dos libramientos, el metropolitano y el regional. Ambos siguiendo el mismo contorno elíptico, en tramos incluso menores a los 500 metros entre uno y otro.

- La razón de hacer tales vialidades no está argumentada por el IMDUM y más que resolver los problemas de la ciudad tiende a agudizarlos. En primer término, estimulará el crecimiento urbano tanto de forma regular como irregular, ya que las reservas urbanas propuestas –las cercanas al contorno urbano actual y las del corredor Tiripetío/Capula– están bastante cercanas a dichas vialidades. En segundo término, estimulará la especulación del suelo, al valorizar terrenos ejidales –y que actualmente son de preservación ecológica o que se proponen de crecimiento urbano futuro– con la introducción de infraestructura vial. En tercer término, contribuirá al deterioro ecológico, al atravesar las vialidades a las cuencas del río Grande y Chiquito, y posibilitar el acceso hacia zonas forestales (alentando la deforestación y cambio de uso del suelo). En cuarto término, al pasar la vialidad regional tanto por el municipio de Morelia como por las cercanías de los municipios de Álvaro Obregón, Charo y Tarímbaro, se desbordará la mancha urbana de Morelia hacia estos municipios, agudizando aún más la problemática urbana y transfiriéndolos hacia otros municipios.

- Una propuesta alternativa es que se construya una vialidad que realmente resuelva los flujos regionales provenientes de México-Guadalajara-Guanajuato (todos convergentes al norte de la ciudad, en lo que se conoce como salida a Salamanca) y los flujos de Pátzcuaro-Uruapan-Lázaro Cárdenas (todos convergentes al sur, en la salida a Xangari). Tal vialidad sería en forma lineal (norte-sur), no circunferencial como el libramiento regional propuesto. Hacia el este y oeste de la ciudad, no hay flujos regionales importantes que justifiquen una obra de esa dimensión. Con esta solución, los costos de inversión de la obra vial se reducen significativamente, se desalienta la expansión de la mancha urbana y se protegen las zonas de importancia ecológica.
- No hay justificación alguna para realizar la vialidad metropolitana, ya que además de implicar una alta inversión económica contribuye a elevar los costos de urbanización de la ciudad, al extenderse la mancha urbana más allá de los límites actuales (extensión de obras de agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, vialidades urbanas). Una propuesta alternativa es consolidar la mancha urbana actual y equiparla de la infraestructura vial que se requiera, dentro de su contorno.
- Otro aspecto sustantivo es que en el documento se argumenta que se requiere ampliar –triplicar– el ámbito actual de aplicación del programa de desarrollo urbano con el fin de conservar y proteger las cuencas del río Grande y Chiquito, así como la zona de los Itzicuaros. Sin embargo, nuevamente aparece una contradicción estructural: al ver la propuesta vial, se observa que tanto el libramiento metropolitano como el regional las atravesarán. Este asunto es particularmente delicado en zonas de preservación ecológica o en áreas que tienen declaratoria presidencial por su importancia forestal –como ocurre con la cuenca del río Chiquito. No es permitido construir vialidades sobre esas zonas y se requiere de una evaluación del impacto ambiental en caso de proponerse en sus cercanías (por ejemplo, en zonas de amortiguamiento ecológico). De allí que una propuesta alternativa es que se mantenga el ámbito de aplicación del programa en la extensión que tiene actualmente (alrededor de 30 mil ha) y se protejan las áreas de preservación ecológica con programas de manejo, evitando la introducción de vialidades y el cambio de uso de suelo.
- Las soluciones viales deben verse más allá del uso de los vehículos automotores; el programa no contempla opciones viales para las bicicletas, ni estimula su uso. Una alternativa es que se incluya una red de ciclistas con el fin de reducir los niveles de contaminación del aire, reducir el uso del automóvil, ahorrar energía fósil y dar opciones viales económicas a las personas de bajos ingresos –que son la mayoría de los habitantes de la ciudad.
- Es necesario rediseñar el sistema de transporte para cerrar una parte del centro histórico al tránsito vehicular, con un sistema complementario de lugares destinados para el estacionamiento en la periferia del centro. Con ello se recuperarían espacios públicos –como las calles del centro– como zonas peatonales.

## Reflexiones finales

El caso de Morelia es un ejemplo vivo del impacto que han tenido las reformas al artículo 27 constitucional en el crecimiento urbano y la liberalización del suelo ejidal a las fuerzas del mercado; además es manifiesto el dominio del interés privado sobre el colectivo en la planeación urbana, ya que los gobiernos municipales (llámense del PRI o PAN) en coordinación con los grupos de poder local van construyendo un modelo de ciudad cada vez menos sustentable en términos sociales y ambientales.

Cabe señalar que la concentración y monopolización de terrenos en unas cuantas familias poderosas –económica y políticamente– de la ciudad, ha sido un proceso que ha contribuido al encarecimiento y especulación del suelo urbano, y por consiguiente ha propiciado la formación de asentamientos irregulares y el crecimiento desordenado de la ciudad, al no haber una oferta disponible de suelo urbano barato para los sectores populares.

## Referencias bibliográficas

- CEURA-IMDUM (1997). Proyecto de Programa de Desarrollo Urbano de Morelia 1995-2015 (documento y cartografía), Morelia.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1995<sup>a</sup>). Porrúa, México.
- IMDUM (2003). Proyecto de modificación del Programa de Desarrollo Urbano de Morelia, Morelia.
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, Michoacán, 1995.
- Ley Estatal de Protección al Ambiente, Michoacán, 1992a.
- Ley General de Asentamientos Humanos (1995b). Porrúa, México.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1997). México, Semarnap, México.
- Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia, 1991 (documento y cartografía), Michoacán, 1992b.
- Sedesol (1996). Programa de Desarrollo Urbano, 1995-2000, México.