Universidad Iberoamericana Puebla

Repositorio Institucional **http://repositorio.iberopuebla.mx**

Revista Rúbricas Número 02. Desigualdad

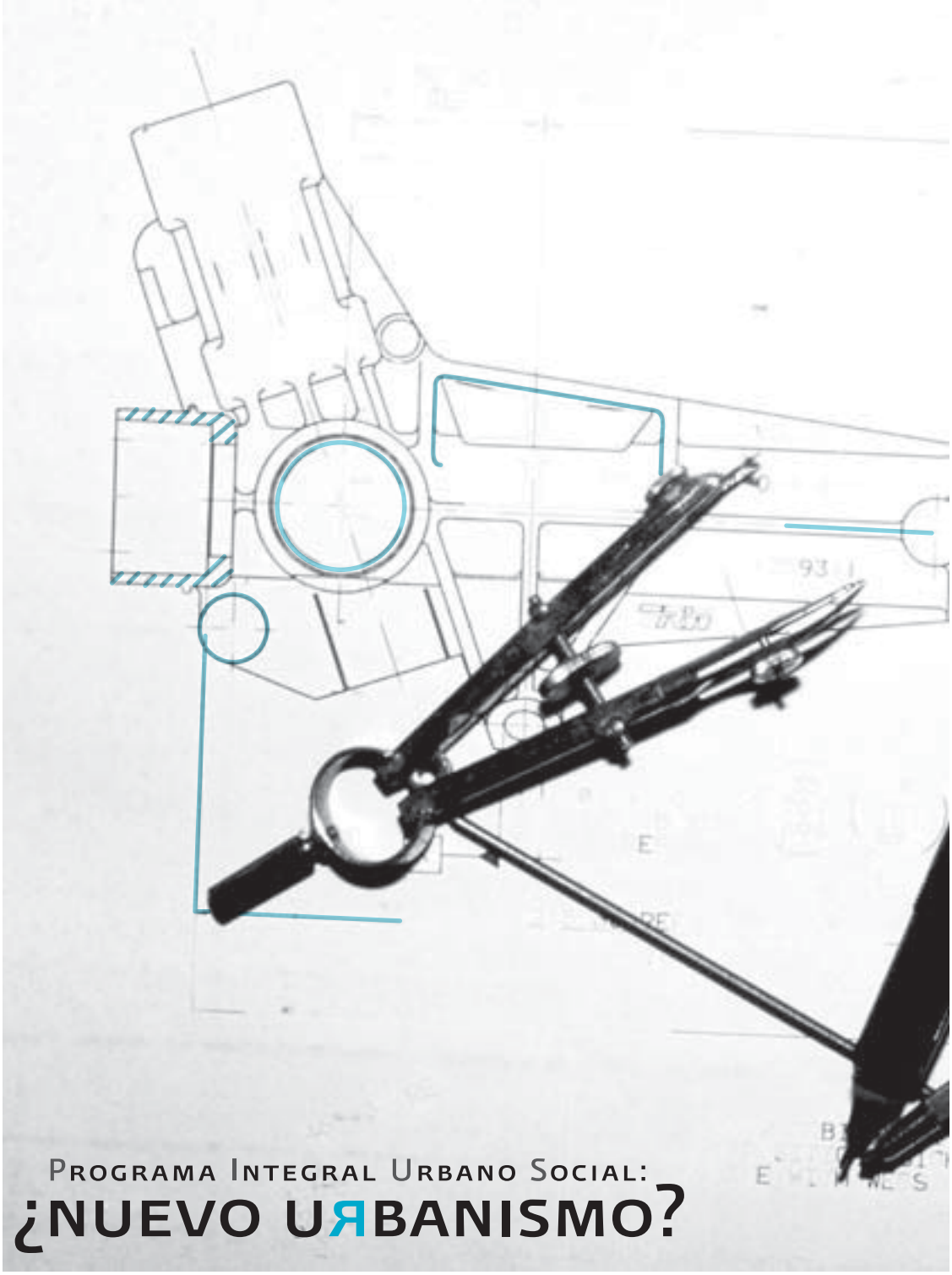
Programa Integral Urbano Social: ¿Nuevo urbanismo?

Valverde Díaz de León, Francisco

2015-03-20

http://hdl.handle.net/20.500.11777/680

http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf



Programa Integral Urbano Social: ¿NUEVO URBANISMO?

Fotografía: Morguefile.com

Francisco Valverde Díaz de León

Profesor Investigador de la Universidad Iberoamericana Puebla (UIA P). Arquitecto (UIA P), maestro en Educación Humanista (UIA P) y doctor en Ciudad Territorio y Patrimonio (Universidad de Valladolid, UV, España). Sus líneas de investigación se relacionan con los procesos de conformación de la ciudad moderna a partir de un análisis socioespacial, así como la construcción y transformación del espacio público. Es integrante de los Colegios de Arquitectos de la ciudad de México y de Puebla y presidente de la Academia Nacional de Arquitectura Capítulo Puebla (2011-2013). Miembro del consejo editorial de *Ciudades*, revista de la UV y del Colegio Técnico del Instituto Universitario de Urbanística de la UV.

Es difícil imaginar que una entidad de gobierno, como el municipal, deje de desarrollar y poner en práctica un conjunto de planes y programas que intervienen en el ámbito de lo urbano y que pretendidamente intentan transformar la realidad del espacio de la ciudad.

Atendiendo a datos de diferentes fuentes de información y a observaciones de campo es posible afirmar que una porción significativa de las colonias que conforman el área urbana del municipio de Puebla, están en condiciones de pobreza y marginación.

Una parte importante de estas colonias se localizaban en la periferia urbana. Sabemos que, dado el proceso de expansión y dispersión al que ha respondido el comportamiento del espacio urbano en el municipio de Puebla, como resultado de la estrategia puesta en marcha en la década de los años sesenta de anexar territorios de municipios aledaños al de la capital poblana y, contrario a lo planteado por aquel decreto,[1] el resultado ha sido alta marginación social y vulnerabilidad territorial.

Figura 1. Plano indicativo de los límites de municipios anexados con el Decreto del H. Congreso del estado de Puebla del 6 de septiembre de 1962.

Por otra parte, el espacio central de la ciudad, para algunos el entendido como "centro histórico", padece de características similares a los barrios periféricos debido, fundamentalmente, al abandono de aquel espacio como lugar de habitación que conlleva problemáticas como la segregación social, terciarización con tendencia exclusiva en su uso, alta especulación inmobiliaria, infraestructura decadente y, como consecuencia, deterioro físico espacial, vulnerabilidad y riesgo social.

[1] Decreto del H. Congreso del estado de Puebla de 6 de septiembre de 1962. Fuente: *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, Archivo del H. Congreso del Estado de Puebla, martes 30 de octubre de 1962, tomo CLXXXIX, número 351962.

Con todo esto, si nos aproximamos a una comprensión de la ciudad como una totalidad compleja, el problema de empobrecimiento y deterioro no se acota a la periferia o al espacio central, es un padecimiento del conjunto de la ciudad. Un indicador de esto es el valor catastral que el propio municipio otorgaba al conjunto de colonias en el año 2008. De un total de 818 colonias, en el año 2006 reconocidas, 324 son irregulares y de bajo valor catastral (entre $85 y $149 /m^2) y 337 (de $235 a $446 /m^2), se califican como populares de nivel bajo, bueno y alto, dependiendo de la calidad de los servicios municipales y de su accesibilidad e interconectividad al conjunto urbano. Esto es, el 80.8% de las colonias del municipio de Puebla están dentro de estas dos grandes categorías: Asentamientos Irregulares y Colonias Populares.

Podemos comprobar que estos barrios no son los mejor dotados de escuelas, centros de salud, mercados, alumbrado, espacios públicos o parques y jardines. La insuficiencia en el suministro de agua potable –sea por la cobertura de la red a cada casa o dotación suficiente del líquido para un promedio de 3.8 a 4.1 habitantes por habitación[2]–, la no recuperación y tratamiento de las descargas de aguas residuales, la falta de calles o andadores peatonales suficientemente habilitados para ser circulados por personas o vehículos, caracterizan a estos lugares de pobreza y exclusión.

Tabla 1. Zonificación catastral y valores unitarios de suelo urbano en el municipio de Puebla, 2006

ZONA CATASTRAL	CLASIFICACION	VALOR VIGENTE M2	TOTAL COLONIAS
1	ASENTAMIENTOS IRREGULARES		
1.1	BAJO	$ 85.00	249
1.2	BUENO	$ 149.00	75
2	COLONIAS POPULARES		
2.1	BAJO	$ 235.00	104
2.2	BUENO	$ 319.00	159
2.3	ALTO	$ 446.00	74
3	FRACCIONAMIENTOS Y COLONIAS MEDIAS		
3.1	BAJO	$ 532.00	27
3.2	BUENO	$ 639.00	18
3.3	ALTO	$ 745.00	23
4	FRACCIONAMIENTOS Y COLONIAS ALTAS		
4.1	BAJO	$ 904.00	35
4.2	BUENO	$ 1, 170.00	36
5	ZONAS RESIDENCIALES EXCLUSIVAS		
5.1	BAJO	$ 1, 436.00	11
5.2	BUENO	$ 1, 575.00	7
			616

CONSEJO MUNICIPAL DE CATASTRO

Fuente: Consejo Consultivo de Catastro, 2008.

2 Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Podemos observar que el territorio municipal ha padecido un conjunto de intervenciones para fortalecer la centralidad de lo que fuera el territorio del municipio de la capital del estado antes de 1962, a cambio de una transformación radical en el uso de su suelo, densidad habitacional y edificada, y deterioro ambiental. Más aún, parece que las condiciones de habitabilidad están en proceso de deterioro acelerado a partir de la descomposición social que es posible apreciar en los últimos años ante las recurrentes crisis económicas que ha venido soportando la mayoría de su población.

En esta línea y refiriéndonos a la problemática de seguridad que vive hoy nuestro país, observamos que ésta no se reduce a un asunto policíaco, ni mucho menos militar, sino de equidad en la distribución de los beneficios de los procesos de urbanización de la cultura.

Al identificar una serie de barrios y colonias en estado de pobreza y marginalidad,[3] emplazados en la periferia y en el espacio central de la ciudad, la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana ha puesto en marcha un esquema denominado Programa Integral Urbano Social. Tiene como objetivo establecer programas y acciones de tipo urbano/arquitectónico y social en sectores degradados de la ciudad de Puebla que presentan índices de pobreza, marginalidad, rezago social y educativo desde una visión sustentable. De esta manera pretende mejorar las condiciones de la población a través de acciones encaminadas a la superación de la pobreza urbana y social, así como la apropiación de acciones urbanas arquitectónicas a través de la participación de la población beneficiada.

Lo interesante es el planteamiento de una estrategia que involucra a los actores en el conjunto de acciones urbano arquitectónicas que puedan emerger de diagnósticos que parten del análisis de la realidad espacial de los barrios y colonias, pero que están vinculados, precisamente a los beneficiarios de esas acciones.

Así, en el corto plazo se elabora una cartera de proyectos, de los cuales se derivan documentos ejecutivos que son sometidos a la aprobación de asambleas de habitantes de los barrios involucrados. En el mediano plazo se pretende ejecutar las obras, promoviendo la organización social a través de comisiones de seguimiento de éstas y fortaleciendo el trabajo comunitario, desde la discusión y decisión de la priorización de las acciones, hasta la participación en la realización material de las obras.

Desde la perspectiva técnico/científica los estudios que se realizan para el diagnóstico pretenden abordar la realidad de las colonias a partir de aquellas variables en la planeación que procuran atender un programa de necesidades espaciales a escala de lo que pudiéramos llamar microurbano, manzana por manzana, para hacer una aproximación más certera en la intervención de la gestión pública y contando con la colaboración de la comunidad que habita la colonia.

Esta es la parte innovadora del planteamiento ya que, históricamente, estas intervenciones se han apegado a la ciencia urbana tradicional. Es decir, a partir de una planificación centralizada, con lectura y expresión de la realidad a partir de planos de dos dimensiones, señalando usos de suelo, vialidades y densidades habitacionales y algún dato más. Estos planes los hemos visto por años en nuestras ciudades y poco se relacionan con la vida cotidiana de sus habitantes y, menos aún, con una idea de futuro de la ciudad que la mayoría tenemos. En breve: estas cartas urbanas o planes se reducen a las actualizaciones de la dinámica constructiva de nuestras ciudades en plazos más o menos regulares, es decir, aquello que cambió en los últimos años, pero nunca a lo que deberá ser en el futuro.

Así, la verdadera planificación urbana se desarrolla en las inmobiliarias, en los bancos y con la coordinación de las oficinas de planeación urbana de los municipios que, hay que decirlo, tienen poco margen de acción ante las enormes presiones de inversionistas y de los gobiernos estatales o federal.

En la búsqueda de alternativas, con los PIUS se vislumbra una iniciativa interesante, apenas incipiente, que parte de la oficina de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social Municipal de Puebla y que, al parecer, pretende desarrollar el ejercicio de una ciencia urbana diferenciada de la tradicional. Es decir, desde la lectura e interpretación colectiva de la realidad a partir de elementos físicos (naturales y edificados), demográficos, económicos, sociales, culturales y, lo más interesante, en interacción con los actores principalísimos: los habitantes del lugar.

Se ha organizado una aproximación para la atención de barrio por barrio y colonia por colonia a partir de indicadores de pobreza urbana con la finalidad de generar propuestas de intervención alineadas a un diagnóstico científico/técnico y a las demandas de los habitantes. Parece que no es más a partir de una carta urbana abstracta de la realidad y sujeta a los intereses político electorales o económicos inmobiliarios. Es a nivel de un microurbanismo y en la participación que ofrece una vía posible para humanizar nuestra ciudad.

Una de las variables que se incorporan al diagnóstico es el análisis sobre el origen y desarrollo histórico espacial de los barrios. Con la incorporación de esta variable, es posible encontrar algunas pistas para la construcción de identidad de estas colonias, tema absolutamente ignorado por los planes centralizados en las cartas urbanas, pero que es un ingrediente de cohesión social fundamental para sus habitantes. Es ahí donde la participación de los actores sociales ha sido entusiasta y de mayor colaboración al identificar narraciones inéditas de lo acontecido en nuestra ciudad, que son historias de vida de personas concretas.

3 Para determinar las zonas del programa se consideraron aspectos plasmados en indicadores que establece el Art. 33 de la Ley de Desarrollo Social Estatal: 1. Ingreso corriente per cápita, 2. Rezago educativo promedio en el hogar, 3. Acceso a servicios de salud, 4. Acceso a la seguridad social, 5. Calidad y espacios de la vivienda, 6. Acceso a los servicios básicos de la vivienda, 7. Acceso a la alimentación. Fuente: Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, Municipio de Puebla, 2011.

Tres Cruces, San Pablo Xochimehuacán, San Francisco Totimehuacán, Unión Antorchista, San Andrés Aziumatla, Solidaridad, Santa Catarina, San Ramón, San Bernabé, La Guadalupana, Tecola, Castillotla o la zona de mercados en el espacio central de la ciudad; los barrios de San Antonio, Xanenetla, Alto Huitzilapan, Los Remedios, Carmen/Santiago, Analco, Mercado Zapata; así como las unidades habitacionales de Agua Santa, San Pedro, Unidad Solidaridad, Mateo de Regil, San Ramón 3ª y 4ª secciones, San Aparicio, La Guadalupana y Clavijero, son los espacios por estudiar y diseñar intervenciones urbano/arquitectónicas a partir de diagnósticos socioculturales.

Acorde con los informes estadísticos de INEGI, el municipio de Puebla es el lugar de habitación de 1´539,819 habitantes. De ellos, 1´077,873 están ubicados en las Juntas Auxiliares. Esto es, que el 70% de la población está en esos territorios, urbanizados o en espera de que las promesas de la ciudad sean una realidad, particularmente en los ámbitos de salud, educación y vivienda digna. Mientras esto sucede en la periferia, el centro es una zona de expulsión de población y abandono.[4]

El Programa tiene bases suficientes para aproximarse, desde la base de la población de cada uno de esos barrios, a una realidad complicada que no ha sido atendida por las distintas gestiones municipales, estatales o federales.

Sin embargo, no todo es "miel sobre hojuelas", hay un buen trecho por mejorar en la metodología utilizada tanto en el documento científico generado por los expertos, como en el trabajo desarrollado por los trabajadores sociales. Por ejemplo, existe dificultad en identificar los liderazgos auténticos con los que la autoridad municipal puede dialogar y generar, con la ayuda de expertos, los diagnósticos. Si bien algunos de estos líderes están ubicados no todos representan ampliamente a la población; hay sesgos, preferencias y exclusión.

En las sesiones de presentación de la estrategia o la exposición de propuestas, no todos los agentes participan con el interés que debieran, hay ausencias de actores y omisiones de sistematización de los equipos de trabajo científico.

Otra dificultad es la veracidad de los datos. A pesar del magnífico trabajo que desarrolla el INEGI en los distintos censos y bancos de información, al final de cuentas, son conteos que se desarrollan en un tiempo y espacio determinados y, por tanto, condicionados. Estas cifras, en ocasiones, no coinciden con la dinámica de la metrópoli: una ciudad de flujos.

La temporalidad para la ejecución de recursos y fondos federales o de la participación estatal exige forzar tiempos para la toma de decisiones, interrumpiendo las posibilidades de un diálogo más profundo con los ciudadanos y, en ocasiones, decidiendo artificialmente sobre las opciones que se pudieran proponer. Sin embargo, el esfuerzo, las mesas de diálogo, la integración de equipos muestran un potencial para la planificación mucho más incluyente y dinámica que la metodología tradicional que, hasta la fecha, ha impuesto un modelo de ciudad insostenible desde lo territorial y social.

Desde la perspectiva de la gestión, la experiencia corre enormes riesgos: convertirse en un instrumento con réditos políticos para el propio secretario en el cargo, el diputado distrital o el mismo presidente municipal. En este sentido me refiero a que de pronto pareciera trasladarse el liderazgo de las colonias populares a un personaje político o un funcionario municipal, con los consecuentes costos. Asimismo, a los líderes de las colonias, que no son "perita en dulce", hacen crecer sus figuras personales que, en ocasiones, son coyunturales o no representan a los habitantes, sino a sus familias o agremiados.

Aun con eso, el resultado empieza a tener algunos visos de satisfacción ciudadana. En este sentido, se están desarrollando anteproyectos que van desde el arreglo de un vado para el acceso a la colonia, pasando por el mejoramiento de la infraestructura hidráulica, la construcción de una cancha deportiva o hasta la edificación de un mercado para consolidar algún centro de barrio. Por más pequeñas que pudieran parecer algunas de estas acciones, son actuaciones que intentan mejorar la vida cotidiana de los habitantes y los beneficios son enormes para el esfuerzo de sobrevivencia de miles de personas.

Los actores sociales son fundamentales. Los comités ciudadanos conformados y promovidos para dar seguimiento a estos planes e intervenciones deberán asumir su papel con autenticidad. De esto dependerá que se eviten pervertidos desvíos en las finalidades de las actuaciones, a veces ineludibles por la complejidad de la estructura socioeconómica que prevalece en estos barrios, pero que pueden hacer un enorme daño a esta iniciativa que, al parecer, va por buen camino.

Finalmente, por más que en los próximos informes del presidente municipal se mercantilice el conjunto de acciones que se están desarrollando en las colonias y barrios más pobres de la ciudad de Puebla a través del programa, serán los habitantes de éstos quienes, con el tiempo, nos darán la respuesta si el Programa se aproxima a la solución de los enormes rezagos urbanos y a la reducción de las diferencias sociales que prevalecen en Puebla.

4 La revisión del municipio por Área Geoestadística Básica (AGEB) destaca en su distribución hacia el interior, específicamente en la zona centro, reportes de disminución de población en el 2010 en términos relativos que a finales del siglo XX. Esta característica expulsora es también propia de las grandes ciudades.