Universidad Iberoamericana Puebla

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

Materiales de divulgación Producción Académica

Estrategias de planeación, áreas verdes y propiedad privada

Morales García de Alba, Emma Regina

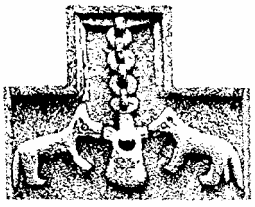
2007-04-18

http://hdl.handle.net/20.500.11777/1412

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

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – PUEBLA

Maestría en Estudios y Gestión de la Ciudad



LA VERDAD NOS HARA LIBRES

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

P U E B L A

ESTRATEGIAS DE PLANEACIÓN, ÁREAS VERDES Y PROPIEDAD PRIVADA

Propuestas de gestión e instrumentación para la dotación de áreas verdes en la Ciudad de Puebla a partir del análisis de un estudio de caso

Estudio de caso: Ex Rancho Rementería

TESIS DE MAESTRÍA PRESENTADA POR

ARQ. EMMA REGINA MORALES GARCÍA DE ALBA

Puebla, Pue. 18 de abril de 2007

DIRECTOR

Mtra. Angélica Delgado Machado

LECTOR

Dr. Francisco Valverde Díaz de León

LECTOR

Dr. Daniel Mocencahua Mora

ÍNDICE:

I. PRESENTACIÓN 5

II. MARCO TEÓRICO 9

II.1. Concepto de Propiedad 11
II.2. Áreas Verdes y Medio Ambiente 24
II.3. Antecedentes de Planeación Urbana 38
II.4. El Municipio en México y su impacto en la planeación 42
II.5. Conclusiones 51

III. PLANEACIÓN Y CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE PUEBLA 52

III.1. La Ciudad de Puebla desde su fundación 53
III.2. Crisis en la Ciudad de Puebla (siglo XVIII – XIX) 57
III.3. La Puebla del Siglo XX 65
III.4. Antecedentes sobre Planeación en Puebla 71
III.4.1. Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, 1980 79
III.5. Áreas Verdes en la Ciudad de Puebla 92
III.6. Conclusiones 100

IV. ESTUDIO DE CASO EX RANCHO REMENTERÍA 101

IV.1. La Zona Nororiente 102
IV.2. Antecedentes del Ex Rancho Rementería 115
IV.3. El Ex Rancho Rementería como Área Verde en Propiedad Privada 126
IV.4. Conclusiones 143

V. PROPUESTA DE GESTIÓN E INSTRUMENTACIÓN 144

V.1. Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla 145
V.2. Propuestas de Gestión e Instrumentación: Áreas Verdes en la Ciudad de Puebla 151
V.2.1. Política de subvenciones e incentivos. 152
V.3. Política de redensificación urbana con visión medioambiental 157
V.4. Conclusiones Generales 162

VI. ÍNDICE DE TABLAS 164

VII. ÍNDICE DE ILUSTRACIONES 165

VIII. BIBLIOGRAFÍA 168

VIII.1.1. Cartografía 169
VIII.1.2. Normativas: constituciones, decretos, leyes, planes, programas y reglamentos 170
VIII.1.3. Sitios en Internet 170
VIII.1.4. Entrevistas 171

I. PRESENTACIÓN

La Ciudad de Puebla se conformó de acuerdo a normas y lineamientos específicos desde su fundación. A diferencia de otras poblaciones en el país, no fueron las calzadas o los trazos prehispánicos los que definieron la estructura urbana, sino que su planteamiento fue completamente nuevo para cumplir con necesidades específicas de ubicación y de su población asignada. El desarrollo y crecimiento de la Ciudad fue determinado por circunstancias físicas como ríos y barrancas, aunque siempre siguiendo la traza original. Sin embargo, a finales del siglo XIX. A partir de los primeros años del siglo XX, el crecimiento de la mancha urbana y su configuración fueron obedeciendo a otros factores entre los que destacan la creación de fraccionamientos en lo que habían sido Haciendas o Ranchos; la configuración de redes de ferrocarriles; las de dotación de energía eléctrica y las de carreteras y autopistas, así como la aparición de centros industriales y comerciales.

Con todo, en esta nueva definición, el municipio incidió poco en cuanto a ordenamiento -desde el punto de vista integral- y si lo hizo fue con programas de planeación no del todo eficientes, ya que la realidad y las necesidades inmediatas rebasaron sus posibilidades. De hecho, el municipio participa bastante poco en la planeación y no es sino hasta la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, por medio de la modificación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,, que esto comienza a cambiar.

Las omisiones históricas y la falta de experiencia en materia de planeación se ven reflejadas en el primer **Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla de 1980**. Este documento incorpora un compendio maravilloso de información histórica y urbana con una visión utópica llena de buenas intenciones, pero con pocas herramientas para su implementación y seguimiento. La experiencia, no obstante, ayudó a identificar las grandes fallas del pasado y asimismo las oportunidades del futuro. También hizo evidente que el tiempo le había ganado al Municipio, pues la Ciudad se había extendido sin cubrir los muchos pendientes en materia de requerimientos, entre ellos el de “áreas verdes”. Desafortunadamente, las buenas intenciones quedaron congeladas en el documento por falta de suficiente sustento tanto **económico como jurídico, político y logístico**. A pesar de todo, mucho de lo determinado ahí se conserva hasta la actualidad, entre ello la definición zonificada de usos y destinos como el que afecta precisamente al predio que servirá como estudio de caso en esta investigación, denominado Ex Rancho Rementería y que fue destinado, desde ese momento ,como área verde.

Se puede decir que uno de los grandes problemas de estos planes y programas de desarrollo es que se convirtieron en herramienta para la obtención de recursos económicos que en verdaderos instrumentos para transformación y ordenación de la ciudad. La entrega de estos planes respondió más a tiempos políticos que al estudio detallado de las necesidades y prioridades de la Ciudad. Así pues, los beneficios reales de planeación se quedaron como buenas intenciones y se vieron opacados por los intereses económicos y de poder como la especulación. Con todo, estos ejercicios no fueron totalmente infructuosos; se puede decir que sirvieron para poner orden en la configuración de la ciudad moderna, gracias a la participación de expertos en distintas áreas y a la integración de consideraciones que los tiempos han ido demandando, como el factor ambiental y el concepto de sustentabilidad, hoy en día inquietudes prioritarias a nivel mundial.

La reflexión de este trabajo no va en torno a los criterios manejados sino al **seguimiento particular de los mismos, especialmente en el caso de las áreas verdes. Las políticas de planeación han recurrido a colocar etiquetas de "áreas verdes" mas no a crear las estrategias de intervención adecuadas.** De igual manera se han planteado franjas de protección ambiental como si se pusiera cinta canela en un plano, sin entender que sin criterios de instrumentación, éstas terminan siendo absorbidas por las necesidades de crecimiento y la especulación de la tierra.

Las áreas verdes son, en la práctica, **interés de todos pero responsabilidad de nadie**. Al menos ésta sería una de las lecturas que se puede hacer al respecto. A nivel técnico se habla de la importancia de la captación de dióxido de carbono, del uso responsable del agua y aprovechamiento de energía eólica y solar, así como de la recuperación de mantos freáticos; pero su manifestación se queda a nivel informativo que nunca llega a ser operativo. Se plantean acciones administrativas, como la imposición de estudios y dictámenes de impacto ambiental que pueden ser fácilmente alterados para beneficio del interesado y que sólo sirven para cumplir con un requisito burocrático. La definición de multas es arbitraria (aunque en teoría está claramente estipulada en la ley de ingresos) y, al final, realmente sólo las paga quien peor parado está ante la autoridad y no quien está haciendo mayor daño ambiental.

Por otro lado, las percepciones populares afectan socavan la objetividad y el rigor legal en los juicios para la definición de espacios de utilidad ambiental, porque... ¿Qué se entiende por área verde? En general, se considera área verde el espacio vacío o con algún árbol, arbusto o césped; sobre todo el espacio que no ha sido edificado. Con esta mentalidad se fomenta la ocupación total del espacio, ya que es mejor construir que dejarlo "libre" porque esto último podría invitar a las autoridades a querer "conservarlo". Decisiones como ésta son las que serán analizadas con detenimiento en el documento.

El tema específico de las áreas verdes es muy delicado porque no existe un consenso fundamentado para la definición de las mismas. Por regla general, no tiene que ver ni con la calidad ni con la vocación de la tierra, sino simple y sencillamente con la valoración de espacios vacíos que muestren vegetación natural o sembrada, sin importar si se encuentran en propiedad privada, municipal, estatal o federal. El gran problema de la definición de estas áreas verdes es que el uso fácilmente se plantea o bloquea en los distintos planes sin considerar el consecuente programa de intervención, mantenimiento o aprovechamiento de las mismas.

El caso que se analiza en este documento es el conocido como Ex Rancho Rementería: Un predio ubicado en la zona nororiente de la ciudad de Puebla, muy cercano a la salida a Tehuacan, entre las colonias Villa Verde y La Ciénega. La propiedad en cuestión representa aproximadamente 6 hectáreas, plantadas con eucalipto, que, en el primer Programa de Desarrollo de 1981 derivado del Plan Director Urbano de 1980 se marcó como área verde, sin tomar en cuenta ningún proyecto de expropiación, estrategia para su intervención o algún otro tipo de acción justificada... definirlo en ese momento como “Área Verde” fue simplemente colocar una etiqueta. La “etiquetación” de dicho inmueble de propiedad privada, ha desembocado en una serie de problemas de índole social, jurídica, política y económica causados por una planeación que en ningún momento se preocupó por proteger el interés original de su definición de área verde, que era el del uso ambiental.

Esta visión limitada de los planes municipales y estatales en materia ambiental, se repite constantemente y se suma a la ignorancia, el abuso de poder y los intereses económicos que han imposibilitado las propuestas directas con acciones reales y con responsabilidad hacia la comunidad. Frecuentemente las decisiones de escritorio aparentan resolver este tipo de problemas en segundos, pero, los efectos de estas llegan a tener secuelas por muchos años.

Como hipótesis se podría decir que el **Caso del Ex Rancho Rementería** no solo contempla aspectos de planeación, sino que **epitomiza la realidad ambiental, jurídica, cultural, social, política y económica de esta comunidad.** El entendimiento de este caso y de los aspectos que lo conforman puede ser un útil punto de referencia y una valiosa ayuda para definir estrategias futuras para la definición de áreas verdes dentro de los Programas y Planes Municipales y su **instrumentación**, de manera más responsable y exitosa. Esta investigación no busca señalar simplemente los eventos, ni tampoco señalar a individuos o a una o varias administraciones públicas en específico, **sino ejemplificar** de una manera puntual y a través del estudio de un caso complejo, **los errores de juicio o de ejecución endémicos de la toma de decisiones en materia de planeación y que entorpecen el desarrollo urbano saludable de la Ciudad.**

La importancia de la propuesta reside en la naturaleza del Caso de Estudio y la variedad de componentes que lo integran. Estos componentes ayudan a ilustrar tanto los problemas de la propiedad privada, como la problemática ambiental y los procesos de planeación urbana municipal. Dicha problemática se combina con bagajes de escándalo, intereses políticos, plagas, invasiones, demandas y otras curiosidades que convierten este caso en un animal de laboratorio que ha sido sometido a todas las pruebas posibles y que, probablemente, podrá servir para que a, partir de su evaluación, se observe y valore la problemática presente en los procesos de planificación, derivada de la toma de decisiones en el ámbito municipal.

Si bien se hará uso de fuentes bibliográficas y electrónicas que fundamenten los antecedentes históricos, en especial los relacionados a la planeación y el desarrollo municipal, así como varios documentos que ayudan a clarificar los conceptos de propiedad privada, área verde, planeación urbana, legislación urbana (entre otros), la parte primordial la compondrá la experiencia de gestión en el Caso Rementería, junto con la documentación acumulada y que respalda 12 años de trabajo por parte de los particulares.

A través del caso de estudio Ex Rancho Rementería, se busca mostrar una problemática cotidiana a nuestro medio, derivada de la **incertidumbre jurídica** que existe con relación a la propiedad privada. Derivada también de la manera en la que se toman decisiones en el ámbito de la planeación urbana, sin evaluar casi nunca los efectos o consecuencias. Al mismo tiempo, se reflexiona sobre este tipo de **proceso en la planeación municipal** y sobre los graves efectos derivados de innumerables acciones correctivas tomadas al vapor en las que el futuro se queda siempre en **proyecto,** olvidando incluso la conveniente justificación de comparar con otros proyectos y actores. Es por ello que **la realidad** rebasa las posibilidades de tantos gobiernos municipales que “reinventan” este proceso de planeación cada tres años y que no tienen tiempo para concretar sus planes.

Otros dos elementos de gran importancia serán la **cuestión ambiental** y **la gestión**; ambos, llenos de complejidades y diferencias en criterios y aplicaciones pero que serán fáciles de comprender a partir de este caso particular. Los límites del estudio son informativos pero intentan incidir, sobre todo, en ejercicios reflexivos partiendo de la discusión y exposición de los hechos; continuando con sus consecuencias y terminando con el análisis de los aciertos y los fracasos a modo de que la experiencia pueda servir para eventos y situaciones similares en el futuro. Así, de esta manera, concluir con **propuestas de gestión** en materia de áreas verdes entre los actores de una ciudad, así como la **instrumentación** para poder llevarlas a cabo.

II. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se hablará, a grandes rasgos, de los tres aspectos más importantes en materia de planeación municipal relacionados con el estudio de caso seleccionado: el ex Rancho Rementería:

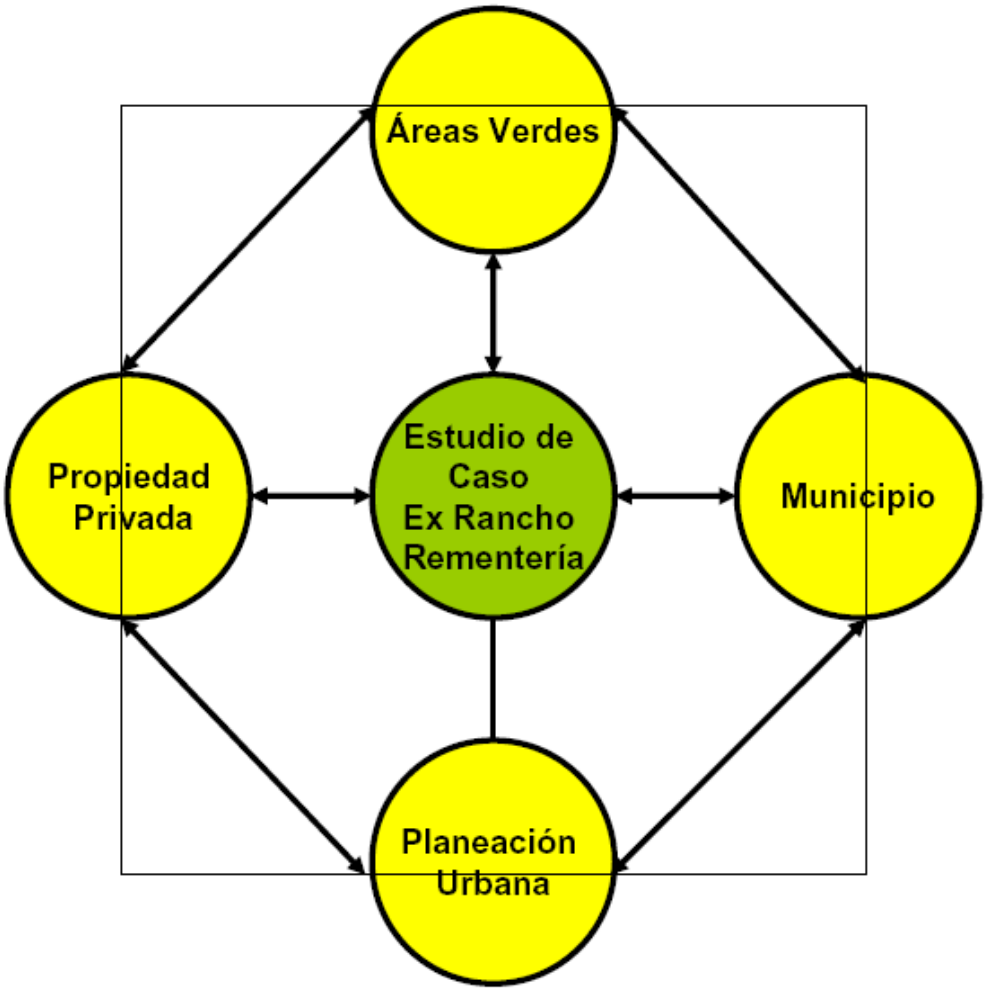
El primero será la **propiedad, concepto necesario** para entender la problemática social, cultural y legal relacionada con este caso y, particularmente, señalar lo que el investigador Germán Fernández del Castillo maneja en su libro *"La propiedad y la expropiación en el derecho mexicano actual"* acerca de la dificultad existente para reconocer tanto los derechos y los obligaciones de los propietarios en lo que se refiere a la planeación, así como en lo referente al manejo de los derechos y obligaciones por parte del Municipio.

En segundo lugar, se hablará de las **áreas verdes** en particular, de algunos aspectos ambientales de trascendencia primordial y de la dificultad para asignar espacios de esta naturaleza ocasionada por los problemas inherentes a la propiedad y a la legislación, como lo maneja Rafael Gómez-Ferrer Morant en su libro *"Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico"*.

Por último, hablaremos de los aspectos más importantes de **la planeación urbana,** en especial en el marco municipal, para comprender la dificultad histórica que ha existido en relación con la dotación de áreas verdes en la ciudad.

Las preguntas que emergen son: ¿de qué manera interpreta o puede interpretar el Estado la complejidad de la propiedad, las áreas verdes y la planeación? y ¿qué tipo de estrategias deberían ser aplicadas para atender nuestras características sociales, culturales, económicas y jurídicas?

Ilustración 1. Mapa Conceptual



Fuente: elaboración propia 2007

II.1. Concepto de Propiedad

La necesidad del hombre de sentirse propietario es algo inherente a su naturaleza, aunque depende en gran medida del mundo que lo rodea: Mientras mayor sea reconocido el valor de las pertenencias, mayor interés tendrá el humano en poseerlas. A continuación, una definición de **qué se entiende por propiedad:**

> *"El derecho de propiedad ha sido básico en el orden social de todos los tiempos, pues existiendo en el universo hombres y cosas, no puede concebirse al hombre sin ellas y por esa razón, la legislación lleva por finalidad, inmediata a la mayoría de los casos y mediata en muchos otros, regular las relaciones de los hombres en razón de las cosas que les pertenecen en propiedad."* (Fernández del Castillo, 1987, p.19)

En efecto, como Fernández del Castillo detalla en su libro *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano actual*, el derecho no sólo se ocupa de la propiedad en cuanto a su contenido, sino también a su ejercicio; al modo y capacidad de adquirirla y transmitirla. De igual manera, se ocupa de salvaguardarla a favor del menor, de la persona con discapacidad o de la mujer casada (incluyendo los ataques que pudieran sufrir por parte de autoridades o particulares). Alrededor de todo esto, las diversas ramas de la legislación rigen la propiedad desde distintos puntos de vista: El Derecho Civil la reglamenta, destacando el Título III, que se aboca directamente a circunstancias de matrimonio, divorcio, patria potestad, tutela, emancipación, ausencia, usufructo, permuta, arrendamiento, hipoteca, etc. El Código Penal también se ocupa de la propiedad a propósito de la pérdida de los instrumentos del delito, del peculado y de los delitos en contra de las personas en su patrimonio, etc. En general las leyes, tanto políticas como las especializadas en materias administrativa, penal, procesal o privada, guardan relación con la propiedad.

No puede concebirse la propiedad si no se toman en cuenta sus dos aspectos:

a) el contenido del derecho de propiedad, y b) los límites de ese derecho.

El primero es una facultad amplia de disposición del propietario sobre la cosa, y el segundo se refiere a la serie de actos que el propietario no puede ejecutar, ya sea porque la ley se lo prohíba, o porque marque dichos límites de un modo especial para disponer de la propiedad, lo que implica la correspondiente prohibición de disponer de ella de otro modo. **En otras palabras: el propietario tiene un derecho positivo de disponer de su propiedad dentro de ciertos límites y una obligación negativa que consiste en la imposibilidad de hacer determinadas cosas.** Es necesario aclarar que este espectro jurídico, contemplado por Fernández del Castillo en 1939 (año en el que se publicó su libro) es ahora mucho más amplio debido al reforzamiento de la Legislación Urbana a partir de la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos. Esta ley es básica para el

entendimiento de la planeación y el impacto en la propiedad privada en México pues, a partir de ésta, se derivan Leyes, Reglamentos, Decretos y Programas de distintos niveles de Gobierno que definen en la actualidad la configuración planificada del territorio nacional.

La historia de la propiedad en México está plagada de abuso de grupos de poder que se han valido de instrumentos tanto políticos como jurídicos. A continuación se hace una relatoría, a grandes rasgos, de la evolución de la propiedad en México apoyado principalmente en la información vertida en la sección de *Historia* del Portal de la Secretaría de la Reforma Agraria (www.sra.gob.mx, 2006)

- Un punto de referencia de organización social y productiva importante, que se podría decir que es el antecedente del ejido, es el **calpulli** de la sociedad azteca.

> *"En cada barrio o calpulli las tierras de labor se dividían en dos grandes conjuntos: Las parcelas asignadas en lo individual a cada jefe de familia, los calpullalli, se daban en usufructo y por tanto no podían transmitirse, excepto por herencia. Tampoco podían arrendarse y el titular de la parcela y sus familiares estaban obligados a cultivarla directamente. El jefe de familia podía perder el usufructo de la parcela en caso de abandonar el barrio o de no cultivarla dos años consecutivos. El otro conjunto eran las tierras propiedad del barrio, las altepetlalli, cuyo cultivo correspondía a todos los miembros del calpulli, y cuyo producto se destinaba a financiar obras de utilidad colectiva, como pagar tributos, atender los gastos de los servicios públicos del barrio y crear un fondo común"* (www.sra.gob.mx)

- En el México precolombino existía una organización social muy bien estructurada vinculada directamente con la distribución de la tierra, que era la riqueza principal. Existía una figura de poder a la que se le debía pagar tributo, que era el *Tlacatecutli,* y de ahí hacia abajo había distintos niveles de señoríos, funcionarios y grupos de trabajo de la tierra.

- A partir de la Conquista, la Corona Española adoptó medidas para organizar el territorio. Este programa trascendía lo puramente territorial ya que en él, además de organizar administrativamente las tierras y obtener los tributos, se buscaba evangelizar a los grupos indígenas y modificar sus costumbres. Esto fue conocido como la **Encomienda**.

> *"La encomienda fue un premio que se concedió a la mayoría de los soldados que vinieron con Cortés. Consistía en otorgarles (encomendarles) la custodia y cuidado de cierto número de indios, a fin de que los evangelizaran. Paralelamente, empero, se les concedió el derecho de explotar directamente el trabajo de los indios encomendados, en especial mediante la recaudación de tributos."* (www.sra.gob.mx)

- La Encomienda generó tal malestar entre los grupos indígenas y fueron tantos los abusos en su nombre, que la Corona Española terminó por suprimirla. Este fenómeno coincidió con un problema grave de despoblación, producto de guerras, epidemias y demás enfermedades que traían los soldados españoles, lo que llevó a una disminución preocupante de la población indígena.

> *"Alarmada por la despoblación y los abusos cometidos contra los indios, la Corona consideró muy pronto la conveniencia de juntar, de reducir en pueblos a los indios que vivían de manera aislada, separados por ríos y montes. Con ese propósito, el Consejo de Indias recomendó al rey Felipe II la Ley VIII, emitida el 1 de diciembre de 1573, en donde se establecía que los sitios en que se formarían los pueblos, deberían tener "comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener su ganado, sin que se revuelvan con otros españoles".* (www.sra.gob.mx)

- La Corona otorgó a los pueblos indios, a los criollos y a los mestizos nuevas formas de posesión:

> *"En la España del siglo S XVI los pueblos y sus ayuntamientos poseían tierras de distinta naturaleza y función. En primer lugar estaba el fundo legal, constituido por la superficie que ocupaba el asentamiento humano, con sus viviendas, edificios públicos, iglesias, etc. En segundo figuraban el ejido y la dehesa, que se usufructuaban de modo común; el primero para el solaz, el paseo y la diversión, y la segunda para pastoreo del ganado. En tercer término estaban las tierras de común repartimiento, que se asignaban en usufructo a los vecinos del pueblo mediante sorteo. Por último figuraban los propios, que era la superficie asignada al ayuntamiento del pueblo para que sufragara los servicios públicos y las obras de beneficio colectivo.* "(www.sra.gob.mx)

- Durante tres siglos de la Colonia, la Corona emitió miles de títulos y escrituras a favor de los pueblos que constituyen la mayoría de las actuales comunidades agrarias. Sin embargo, a pesar de la existencia de las "Leyes de Indias" que protegían los intereses de los pueblos, los colonizadores siguieron despojando de tierras a los nativos. Esto se debió primordialmente al carácter de concesión con derecho de usufructo de las tierras para los indios y de propiedad particular con dominio pleno para los españoles.

- El despojo de tierras inicialmente se limitó a las zonas agrícolas pero después abarcaría también los intereses mineros y, más adelante, hubo quienes buscaron acaparar grandes concentraciones, constituyendo con estas los latifundios que, a la larga, darían origen a las haciendas, es decir, a la organización social y de producción que predominaría en el siglo XIX.

> *"En general las tierras de las haciendas constaban de cuatro grandes grupos de áreas. En primer lugar estaba la finca, controlada directamente por los administradores y cultivada por peones a quienes se les pagaba un sueldo por su trabajo. En segundo término figuraban los pegujales, pequeñas áreas asignadas a los peones acasillados, los cuales completaban con su cultivo y producción el magro sueldo que recibían. En tercer lugar, la superficie que se daba en arrendamiento, aparcería, mediería, etc., en que los campesinos "libres" cultivaban con instrumentos propios o de la hacienda, pagando una renta anual en trabajo, especie o efectivo. Finalmente, las superficies no cultivadas, de reserva y de bosques, para el pastoreo del ganado y la obtención de madera y leña."* (www.sra.gob.mx)

- La Hacienda no permitía la posibilidad de que los grupos indígenas poseyeran sus propias tierras de cultivo ni que se generara la pequeña propiedad. Tanto el cura Hidalgo como Morelos estaban en contra de esta situación. Sin embargo, en el México independiente no se modificó la manera en la que se manejaba la propiedad, el acaparamiento de tierras continuó en los grupos de poder.

- Entre los grupos de poder, se encontraba el clero que, además de tener grandes extensiones de tierra, contaba con un porcentaje alto de tierras muertas que ni se atendían ni se cultivaban. Carlos III trató de impulsar en España estrategias para que la Iglesia cediera tierras, que pasaban a los hacendados para luego, debido a diezmos y demás estrategias de poder de la Iglesia, regresar a poder de la misma.

- No fue sino hasta 1856, cuando Miguel Lerdo de Tejada promovió **la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas,** que se pretendió apoyar la circulación de tierras en manos muertas, mediante su adjudicación a los arrendatarios. La Ley Lerdo y la Ley Juárez, que secularizaba los cementerios, fueron parte de los factores que llevaron a la guerra civil de 1857.

- La intención de secularizar las propiedades de la iglesia se incorporó a la Constitución de 1857 en su artículo 27, con el añadido de poder desposeer de sus tierras a las comunidades. Esto quiere decir que las tierras ejidales sí podían ser vendidas a particulares dispuestos a hacerlas productivas, aunque en muchos casos tuvieron que hacerse pasar como arrendatarios para ello.

- La **Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero, promulgada** en 1859**,** fue originalmente diseñada para restarle peso a la Iglesia pero la realidad fue diferente, ya que esta transfirió sus propiedades a prestanombres y personas de confianza, lo cual consiguió gracias al apoyo de los más influyentes grupos conservadores.

- La llegada de Maximiliano de Habsburgo no cambiaría demasiado las cosas. El Segundo Imperio, por su postura liberal, no devolvería a la Iglesia sus bienes, pero sí devolvió, e incluso escrituró, las tierras de pueblos indígenas como a los tarahumaras, los coras y los huicholes.

> *"Hay quiénes sostienen que Maximiliano deseaba realizar una reforma agraria, para lo cual expidió al menos dos ordenamientos importantes, que por supuesto no pudieron tener vigencia efectiva: la Ley sobre Terrenos de Comunidades y de Repartimiento (26 de junio de 1866) y Ley Agraria del Imperio, que concede fundo legal y ejidos a los pueblos que carezcan de él (16 de septiembre de 1866). Sin embargo, los propios seguidores del Imperio, que por su situación política y sus recursos se habían podido aprovechar de la desamortización para adquirir bienes comunales y eclesiásticos, eran los principales opositores a los propósitos del archiduque austriaco, tendiente a consolidar su dominio mediante una aparente alianza con los campesinos."* (www.sra.gob.mx)

- Durante la presidencia de Porfirio Díaz hubo un crecimiento en los campos económico, industrial, de las comunicaciones y de la inversión extranjera. Sin embargo, la consolidación de la Hacienda y el desconocimiento de la propiedad de las tierras de grupos indígenas sería una constante. Esto fue reforzado por dos ordenamientos fundamentales: **el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadotas (1883) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894).** La intención de estas leyes era buscar las tierras sin propietario para venderlas a particulares. Las compañías "deslindadoras" se encargarían de localizar lotes baldíos, deslindarlos y entregarlos a los grupos interesados mientras obtenían la tercera parte de la superficie deslindada.

> *"De 1883 a 1910, en 28 años de trabajo, unas cincuenta compañías deslindaron 59 millones de hectáreas, a razón de más de 2.1 millones por año; en compensación recibieron 20 millones de hectáreas, más de 10% del territorio nacional, con un promedio de 400 000 cada una. Los 40 millones de hectáreas que se entregaron al Gobierno Federal para su enajenación salvo excepción, fueron adquiridas por los hacendados, las empresas mineras y los ferrocarriles."* (www.sra.gob.mx)

- Durante el Porfiriato, el abuso de las deslindadoras, el despojo de las tierras de los pueblos que no pudieron acreditar su propiedad, fueron parte importante del combustible que alimentó el fuego que culminaría con la Revolución Mexicana.

- Las haciendas se extendían por todo el país y eran elocuentes testigos de las enormes diferencias que existían entre los grupos sociales. El descontento de la enorme masa de desposeídos creció enormemente. Los latifundios de la época recuerdan la época feudal, pues la pequeña propiedad es casi inexistente. Es por eso que la tierra sería la bandera principal durante la lucha revolucionaria.

Con la Revolución Mexicana, se plasmarían por fin los criterios para la configuración del territorio y la propiedad en México. La Constitución de 1917 daría un gran peso a su artículo 27, que delimitaría los bienes que serían propiedad de la Nación y aquellos susceptibles de ser de propiedad privada. Una de las prioridades posrevolucionarias sería la repartición "justa" de las tierras para los pueblos. Sin embargo, algunos latifundios sólo cambiaron de manos y pasaron a ser propiedad de generales de la Revolución. La promesa de la repartición de tierras a los pueblos no sería una realidad sino hasta que llegara Lázaro Cárdenas quien, con la **Ley de Expropiaciones de 1936,** impulsaría una mayor repartición de las tierras.

La figura que, en teoría, lograría el sueño revolucionario de dotar de tierras a los pueblos, sería el **ejido.** El proyecto de repartición de tierras era ambicioso y confiaba en la buena voluntad y la lucha de los pueblos. A continuación una definición de ejido:

> *"El ejido es una sociedad de interés social; integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus recursos naturales y humanos, de sus socios en su propio beneficio."* Revista del México Agrario. México. 1979. número 1. (Valverde, 2004)

Desafortunadamente, la historia de los ejidos no necesariamente ha sido considerada como un éxito. Los intereses particulares; los pleitos entre grupos; la falta de recursos para el mejor aprovechamiento de la tierra y, en especial, la imposibilidad de buscar el bien común sobre el particular, llevó al campo a la pobreza y al estancamiento mientras que, en contraste, los hacendados que continuaron con sus tierras lograron modificar sus tierras dedicándolas a la industria y el comercio. Valiéndose de nuevas técnicas de fertilización y el uso de plaguicidas para obtener mejores resultados. También se capitalizaron creando nuevos fraccionamientos y especulando con la venta de lotes.

Conforme el ejido fue probando su incapacidad de aprovechamiento se hizo evidente una gran limitación en su régimen de propiedad, lo cual llevaría a la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Dicha modificación permitiría la venta y escrituración de estas grandes extensiones de tierra aunque, en la realidad, sólo lo oficializó, ya que la mayoría de estas ya habían sufrido divisiones por prácticas de corrupción, por envidias y la preponderancia de los intereses particulares sobre el concepto de bien comunitario. Aparecería entonces la **Comisión de la Regularización y la Tenencia de la**

Tierra (CORETT) fue diseñada para asesorar en la venta de terrenos de origen ejidal, así la regularización de asentamientos humanos irregulares, aunque en muchas ocasiones esto se ha usado como moneda de cambio por parte de grupos políticos. Al amparo de la CORETT, el proceso de venta y escrituración ha adolecido de los mismos abusos que pretendía evitar por parte de grandes terratenientes y grupos de poder que compraron tierras de origen ejidal a precios mínimos y que ahora son los grandes promotores de la vivienda y que han logrado hacerse millonarios por medio de la especulación.

Como se puede ver, México históricamente ha lidiado con dos grandes problemas, el primero siendo consecuencia del segundo: por un lado, tenemos la desigualdad y por otro, la indefinición jurídica en materia de propiedad. Cierto, existen muchos más aspectos que influyen en la mala distribución de la riqueza en México pero no es la intención de este documento detallarlos. Este trabajo simplemente busca entender los antecedentes de nuestro territorio a partir del concepto de propiedad.

Hoy en día existen distintas modalidades de propiedad y la legislación al respecto ha sufrido notables modificaciones en años recientes, sobre todo a partir de la apertura comercial de México con otros países y, en especial, desde la firma del Tratado del Libre Comercio de Norteamérica.

Los distintos regímenes de propiedad incluyen maneras distintas de convivencia y de pertenencia. Existe el acceso a la propiedad individual en el caso la persona física y a la propiedad colectiva en el caso de la persona moral. De igual manera, existe la posibilidad de tener una propiedad individualmente, en copropiedad o en régimen de condominio. Éste último no ha tenido una aplicación muy generalizada debido a la dificultad que de los habitantes de nuestras ciudades encuentran para comprender el concepto de indivisos y de corresponsabilidad.

> *"Los conflictos en los edificios de condominio tienen su origen en dos causas claramente definidas. La primera es que los condóminos desconocen sus derechos y obligaciones que se contienen en los ordenamientos jurídicos que regulan su régimen de propiedad e ignoran la forma de llevar a cabo la administración de sus inmuebles. La segunda se debe a la inexistencia de una autoridad competente para dirimir las diferencias de manera expedita, por la vía administrativa, que se presentan entre los condóminos o entre éstos con el administrador."* (Ordóñez, 1989, p.15)

Para comprender la propiedad en México primero habría que entender la organización de nuestro sistema jurídico, cuya estructura está formulada de acuerdo a la pirámide de *Hans Kelsen*, figura líder del pensamiento jurídico moderno. En esta estructura el orden legal se constituye dentro de un sistema jerárquico que culmina con la norma superior o norma básica que sirve de marco a partir del cual pueden ser creadas varias normas inferiores o más específicas. (Enc. De

Ciencias Sociales, 1975, pp. 409) Se puede decir, por lo tanto, que nuestra legislación parte de su Constitución y que es de ahí que se consideran las leyes, los tratados, los decretos, los programas y los reglamentos.

Las disposiciones básicas de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en materia de propiedad y estipuladas en el **Artículo 27** son las siguientes (www.juridicas.unam.mx, 2006):

- Para constituir **la propiedad privada**. (Art. 27 párr. 1)

  "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934)*

- Sobre las **expropiaciones** (Art. 27 párr. 2)

  "Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad publica y mediante indemnización." *(Reformado mediante decreto, publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934)*

- Sobre las **modalidades a la propiedad privada** (Art. 27 párr. 3)

  "La nación tendrá en **todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés publico,** así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza publica, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. 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 publicas 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 y 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 la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad." *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

- Reserva a la Nación el **dominio directo de ciertos bienes** (Art. 27 párr. 4)

  "Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de

los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de enero de 1960)*

- Reserva a la Nación **la propiedad de ciertos bienes** (Art. 27 párr. 5 al 8)

A grandes rasgos son propiedad de la Nación de manera inalienable e imprescriptible los siguientes bienes y el aprovechamiento por parte de particulares no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo a las normas legales:

- ✓ las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, las aguas marinas interiores; lagos, lagunas y esteros, ríos y afluentes directos o indirectos así como manantiales y aguas del subsuelo.
- ✓ Petróleo, carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos
- ✓ Solo la Nación puede generar, conducir y abastecer energía eléctrica.
- ✓ La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial
- ✓

- Limita la capacidad para **adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación**, se registra por las siguientes prescripciones (Art. 27, frac. I):

Fracción I. "Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. **El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos;** bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas." (*Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de enero de 1960. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)*

- Señala con precisión la capacidad de los **gobiernos para adquirir el dominio de las tierras y aguas** (Art. 27, frac. VI)

Fracción VI. "Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos." *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

"Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como **valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras,** ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar **sujeto a juicio pericial** y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas." *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934)*

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;" *(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)*

- Se reconoce la personalidad jurídica de los **núcleos de población ejidales y comunales** (Art. 27 frac. VII)

Fracción VII. "Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas." *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

"La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas." *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

"La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores." *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

"La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que mas les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulara el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre si, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de

enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley." *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

"Dentro de un mismo núcleo de población, **ningún ejidatario** podrá ser titular de más tierra que la equivalente al **5% del total de las tierras ejidales**. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV." *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

"La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea." *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

"La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria"; *(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

- Se **declaran nulas** (Art. 27 frac. VIII)

a) todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; *(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934)*

b) todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las secretarías de fomento, hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población. *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)*

c) todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población. *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934)*

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie **no exceda de cincuenta hectáreas**. *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934)*

- Sobre **la revisión de contratos de acaparamiento de tierras** (Art. 27, frac. XVIII)

  Fracción XVIII. "Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al ejecutivo de la unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público." *(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)*

- Sobre los **terrenos ejidales** (Art. 27, frac. XIX)

  Fracción XIX. "Con base en esta constitución, el estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos." *(Adicionada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 03 de febrero de 1983. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)*

  "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o mas núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la cámara de senadores o, en los recesos de ésta, por la comisión permanente. *(Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

  "La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria" *(adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de enero de 1992)*

- De igual manera hace manifiestas las limitaciones para dominio de tierra y aguas **a las asociaciones religiosas** (frac. II); **las instituciones de beneficencia, pública o privada**, (frac. III); **las sociedades mercantiles** (frac. IV); **los bancos** (frac. V) o **por reparto entre vecinos** (frac. IX). En 1992 se derogaron las fracciones del X, XI, XII, XIII, XIV, XVI; **referentes a la prohibición de los latifundios, la definición de pequeña propiedad agrícola, la de la pequeña propiedad ganadera** (frac. XV); **y la promoción del desarrollo rural integral** (frac. XX)

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se mencionaba anteriormente, será el marco para el manejo de la tierra tanto para la Nación como la propiedad privada. A partir de esta aparecerán leyes, reglamentos y decretos que nos

ayudan a comprender los criterios para la toma de decisiones en materia de dominio, posesión, propiedad y planeación del suelo.

Ilustración 2. Territorio Mexicano

Fuente: Mapa Digital/ Galileo - INEGI (2007)

A pesar de contar con legislación detallada en relación a la propiedad, existen todavía imprecisiones y problemas que desembocan en conflictos en todos los niveles socioeconómicos. La indefinición de los límites, colindancias, superficies y en gran parte, la falta de rectificación de los notarios que han escriturado indebidamente grandes porciones del territorio mexicano, son de los problemas más comunes. Otra de las indefiniciones en relación con el suelo se debe a la sistematizada invasión de territorio federal por parte de supuestos grupos sociales, así como el desconocimiento de sus límites y su descuido por parte de particulares y autoridades. Otro problema está en los terrenos baldíos que en varias ocasiones ha llevado a políticas de enajenación irregular o políticamente cargada de los mismos.

La sistematización de la información, la mejora en los sistemas de catastro y la legislación adecuada son algunas de las tareas pendientes en materia de propiedad. Deben crearse las herramientas para que tanto los propietarios privados como el Estado comprendan los derechos y obligaciones de ambos.

II.2. Áreas Verdes y Medio Ambiente

Los aspectos medioambientales han ido tomando un mayor peso en los últimos años. Se han ido modificado sobre todo en los países europeos los criterios jurídicos, industriales y de generación de energía. Mientras más sabemos sobre el impacto de nuestras acciones sobre nuestro entorno, mayor deberá ser nuestro interés por modificar nuestros hábitos de consumo. Se entiende por **medio ambiente**:

> *"todo lo que está a nuestro alrededor, ya sea paisaje natural compuesto por flora, fauna, agua, aire y suelo o uno artificial donde además de los elementos anteriores se presentan los creados por el hombre, como las construcciones y los asentamientos humanos. Representa por tanto, la fuente de donde provienen los recursos que nos permiten cubrir nuestras necesidades básicas de alimentación, vivienda y salud, además de propiciar el crecimiento y desarrollo de la sociedad."* (SEDUE, 1991)

Nuestra visión sobre temas ambientales también se ha complejizado. Ahora entendemos que nuestras acciones aquí y hoy tienen efectos en otros lugares del mundo y en el futuro. De ahí a que la Comisión Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente de las Naciones Unidas, conocida como la *Comisión Brundtland*, definiera en 1987 uno de los términos más importantes de nuestra era: **la sustentabilidad.**

> *"Aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades".* (www.unngocsd.org)

A partir de este concepto de Sustentabilidad y del compromiso con las generaciones futuras se han llevado a cabo varias reuniones donde los representantes de Gobiernos de todo el mundo se comprometen a implementar políticas que ayuden a que el impacto en nuestro medio ambiente sea menor. En la **Declaración de Río**, en 1992 se reconoce que el desarrollo sustentable requiere del equilibrio de tres dimensiones: protección ambiental, crecimiento económico y desarrollo social.

Tanto en la definición de sustentabilidad como en las dimensiones de la Declaración de Río se nos muestran los cambios de percepción y entendimiento del medio ambiente. Hasta hace apenas unos años, predominaba la visión de que la protección al medio ambiente se limitaba al cuidado y conservación de las "áreas verdes".

La importancia de las áreas verdes ha pasado por diversas fases. En un inicio, se les veía como algo meramente decorativo, como lo demuestran los parques y jardines franceses e ingleses, de los siglos XVII y XVIII. Más adelante, fue preponderante la visión higienista del siglo XIX que

buscaba el equilibrio entre todos los seres naturales incluyendo los humanos. Entendía que era importante eliminar las enfermedades pero también que la clase obrera era más eficiente cuando tenía tiempo de ocio. En el siglo XX se llegó hasta los movimientos “ecologistas de los años 60’s donde se radicalizó la visión del cuidado de los recursos naturales.

En la actualidad la tecnología ocupa un lugar primordial en la comprensión del medio ambiente. Esta ofrece soluciones a varios problemas pero a su vez genera algunos nuevos. El ejemplo más señalado, es el que denuncia *Rachel L. Carson* en su libro *La Primavera Silenciosa,* donde pone de manifiesto los efectos negativos del uso de plaguicidas, así como la aparición de nuevas enfermedades y efectos negativos sobre extensas tierras de cultivo. Así, lo que surgió como, una aparente solución al problema de alimentación, mejorando los cultivos durante los años 50’s (conocido como la Revolución Verde), sería visto más tarde como un problema por los daños a la salud y a los recursos naturales.

El impacto de las acciones del ser humano sobre la tierra y la disponibilidad de recursos naturales ha sido tema de investigación de los últimos dos siglos, comenzado desde *Malthus* y su preocupación por la disponibilidad de recursos para una población creciente, hasta los 35 científicos que se reunieron en 1968 en el llamado **Club de Roma** y su preocupación que serviría como detonador de investigaciones a nivel mundial. La conciencia sobre los efectos negativos al medio ambiente sería más evidente a partir de la publicación en 1985 de estudios que demostraban el decrecimiento en la cantidad de ozono atmosférico entre 1977 y 1984, y las teorías sobre los daños a ecosistemas, especies y recursos naturales. Aunados a esta preocupación aparecen otros temas: el cambio climático; el problema de la dotación de agua potable; la búsqueda de tecnología alternativa para la generación de energía y nuevos métodos para agricultura. Los intereses en materia ambiental posibilitan la creación de grupos de apoyo a causas ambientales como *Greenpeace, Friends of Earth y FairTrade.*

Sin embargo, a pesar de haber tanta información y avances tecnológicos en esta área existe un fuerte rezago, en especial en los países en desarrollo, donde todavía el valor ambiental queda desplazado ante las **necesidades básicas de subsistencia.** En México la tala clandestina está acabando con bosques enteros; el manejo irresponsable de los residuos está contaminando ríos y mares,y la contaminación atmosférica avanza peligrosamente debido a las emisiones de automóviles e industrias. Pero estas realidades son minimizadas por no considerarse aún el impacto en la salud. Existe la tendencia a simplificar el problema ambiental enfocándolo hacia conceptos equívocamente mostrados en los libros de texto oficiales, donde contaminación es igual a basura y medio ambiente es igual a área verde. Mientras la visión no sea integral los ojos seguirán fijos exclusivamente en el “área verde”. Esta percepción de área verde con la visión

simplista de protección a la “ecología” resulta muy dañina porque no presenta la problemática en su justa dimensión y, por lo tanto, tiene alcances limitados, sobre todo cuando tiene que aterrizar en lo jurídico o en términos de planeación.

El resultado es que, si bien se asume que para cuidar el medio ambiente basta, desde este punto de vista simplista, con cuidar las áreas verdes, este paradigma difícil de instrumentar ya que nadie quiere asumir la responsabilidad ni el costo. La asignación de espacio para Áreas Verdes requiere de los instrumentos legales y la autoridad para llevarlo a cabo, pero para esto hay que entender el **juego de los intereses y el derecho**:

> *“Parece innecesario decir que este problema no ha preocupado ni preocupa sólo al ciudadano promedio; ha preocupado también, como es lógico, al propio Estado, en su función de concretar y tutelar el interés público, y ha preocupado al propietario de los terrenos urbanos como titular del interés particular en presencia. En efecto, desde la perspectiva del propietario, su interés se concreta en que sea aprovechable toda la superficie y que éste aprovechamiento sea el máximo; en definitiva, desea que sea edificable todo su terreno y que en el mismo se pueda construir el máximo volumen. Este interés del propietario responde, por lo demás, a un móvil tan claro, y a la vez tan elemental, como el espíritu de lucro, y se apoya en una concepción individualista de la propiedad como derecho absoluto. En consecuencia, el propietario particular siempre será opuesto a que se limite el volumen edificable o a que se dedique a espacios libres unas superficies superiores a aquellas que sean indispensables para facilitar una explotación más acabada y completa del suelo del que es titular. Esta concepción, perfectamente explicable, prescinde de la conveniencia de una ordenación racional de la ciudad y de su crecimiento, que ha de ser adecuado a las necesidades humanas y al desarrollo de la personalidad de los habitantes de la urbe.”* (Gómez-Ferrer, 1971, p.2)

El interés público poco coincide con el privado y la propiedad es un tema inmerso dentro del capitalismo de las ciudades, donde los intereses son individuales. La búsqueda del máximo aprovechamiento del suelo se presenta sobre todo en los centros urbanos, donde la demanda de vivienda ha llevado a valores exagerados del suelo y donde la plusvalía beneficia al propietario sin que éste se sienta obligado a regresar nada a cambio. Esta actitud valorativa de la propiedad y del máximo aprovechamiento de la superficie convierte en una tarea casi imposible el conservar o plantear espacios libres para parques y jardines, puesto que representan una pérdida económica.

En la Ciudad de Puebla todavía es peor ya que, aunque su fragmentada ley de fraccionamientos de los años 70 demandaba la existencia de áreas de donación, la falta de transparencia en el manejo municipal llevó a que estos espacios fueran comercializados y a que en la actualidad alberguen casas, comercios y otros elementos de interés particular contraviniendo su destino original. Finalmente, como las áreas verdes y espacios de esparcimiento son particular responsabilidad del Municipio y como, con frecuencia, éste no cuenta con recursos para

protegerlos, acaba permitiendo que la Ciudad crezca sin dotar a la población de nuevos espacio, ni conservar siquiera los anteriores.

Con la aparición de distintos planes y programas estatales y/o municipales comenzó a enfatizarse la importancia de que existan áreas verdes y la necesidad de determinar usos y destinos del suelo. Esta tarea fue por mucho tiempo, meramente limitativa y no ejecutoria pues jurídica y económicamente el Municipio no contaba con los recursos para dar uso, mantenimiento y cuidado a las áreas que definía como "verdes". Se observó cómo algunas sociedades habían ejercido recursos políticos y jurídicos más drásticos, como los estados socialistas y comunistas en donde, para eliminar la tensión entre lo privado y lo público se suprimió casi la propiedad privada y con ello la especulación del suelo, los intereses particulares y el valor humano de la ciudad. Sin embargo, la puesta en práctica de la utopía resultó ineficiente y los conflictos sociales continuaron latentes a pesar de que se habían puesto muchas esperanzas en la supuesta "equidad y justicia".

La adquisición de zonas para reserva ecológica y áreas verdes para el Estado Mexicano se ha hecho a través de la figura de la expropiación. Durante mucho tiempo se pagaban por las propiedades cantidades de dinero apenas simbólicas, basadas en un valor catastral muy alejado del comercial y dejando al propietario sin protección ni compensación real por los daños a lo que legítimamente le pertenecía. En años recientes, la expropiación ha significado un pago más justo y no tan arbitrario. No obstante, las limitaciones presupuestales de los municipios y el temor a enfrentamientos con grupos populares como, por ejemplo, el de San Salvador Atenco y el proyecto fallido del aeropuerto en Texcoco, han frenado los alcances de innumerables proyectos de obra pública de alto impacto. **En el caso de Puebla, cualquier proyecto que contemple afectación o expropiación de algún predio es desechado de inmediato, por el riesgo de repercusiones políticas y económicas.** A pesar de que los diferentes planes y programas plantean reservas territoriales y ambientales, así como ampliación de vialidades primarias, en la mayoría de los casos estos se han quedado en la fase de proyecto y no se han llevado a cabo por falta de autoridad o de presupuesto.

La difícil tarea de formular estrategias para adquirir predios lo suficientemente grandes o con características idóneas para dedicarlos a parques o jardines requiere tomar en cuenta dos aspectos: por un lado, la falta de dinero del Municipio para adquirir inmuebles y por el otro el temor de las autoridades a provocar a conflictos sociales que pudieran afectar sus intereses electorales para la siguiente etapa en búsqueda del poder. Entonces, el Municipio busca acciones de imagen inmediata o de conveniencia propia sin considerar las repercusiones. En el caso del predio analizado en este documento, denominado Rementería, una vez valorado el reconocimiento de que no había los recursos para adquirirlo o expropiarlo se llegó a una decisión aparentemente más

simple: permitir que el propietario **conservara la propiedad privada, pero sin derecho a utilizarla**. El propietario particular, en casos como éste, debe subordinarse al "interés público" y al final es el único que queda con responsabilidades como el pago de impuesto predial pero sin beneficios reales ni indemnización alguna.[1]

El juego de la planeación de áreas verdes en los últimos años en ciudades como Puebla se limita a que la autoridad "cumpla" marcando gráficamente en la "Carta Urbana" espacios que deben ser conservados independientemente de si son propiedad pública o privada. Y la sociedad en general aplaude estas disposiciones mientras no afecte sus intereses. Esto lleva a que en vez de fomentar la siembra de árboles, se hace más conveniente no sembrarlos ya que el Municipio multa hasta al que poda sus propios árboles sin avisar y no formula el menor incentivo para el individuo que por gusto propio haya decidido plantar árboles dentro de su propiedad o que por años haya mantenido en buen estado un área arbolada.

Volviendo al texto de Gómez-Ferrer, en éste se considera que la adquisición de propiedades para uso de área verde el Municipio debería tomar en cuenta lo siguiente:

> **a) el coste de los espacios libres que cada vez son menos o el coste de espacios ocupados susceptibles al cambio,**
>
> **b) la correcta expropiación y**
>
> **c) la legislación adecuada,**

Es innegable que sin conocer el territorio; sin entender la negociación con los grupos sociales y sin la legislación adecuada, no será posible dotar al Municipio de áreas verdes. Ahora, para iniciar en este tema, debemos entender qué son las áreas verdes pues normalmente se tiende a buscar espacios libres que pudieran ser públicos pero que, en muchas ocasiones, son simplemente áreas residuales que van quedando dentro de la macha urbana, muchas veces siendo de propiedad privada. En otros casos, las áreas disponibles son víctimas de los profesionales de la invasión y resulta imposible recuperarlas. Esta visión se limita sólo a los espacios "disponibles" pero esto no es más que una percepción, no una realidad.

[1] La información más detallada sobre el Estudio de Caso se encuentra en el Capítulo V de este documento.

Para dotar a una ciudad de áreas verdes, no necesariamente se debe contar sólo con los espacios “disponibles” sino que estos mismos espacios se pueden generar de manera planeada. Uno de los ejemplos más conocidos en este sentido es el de *Central Park* en Nueva York, en donde la utilidad pública; la visión de salud y ocio; la capacidad de gestión y un gobierno con autoridad lograron la creación de un espacio de grandes dimensiones para una población que realmente la necesitaba. El parque fue diseñado en 1858 por *Frederick Law Olmsted* y *Calvert Vaux*. con la intención de crear un parque artificial que se sintiera natural. Central Park funciona como una especie de parque trasero para todos los neoyorkinos. La idea, desde su origen, fue dotar de un espacio abierto a todos los grupos sociales; un oasis urbano de 341 hectáreas con 26,000 árboles, 58 millas de caminata y cerca de 9,000 bancos. (Central Park Conservancy website).

Ilustración 3. Central Park en la Ciudad de Nueva York

Fuente: Central Park Conservancy website (2006)

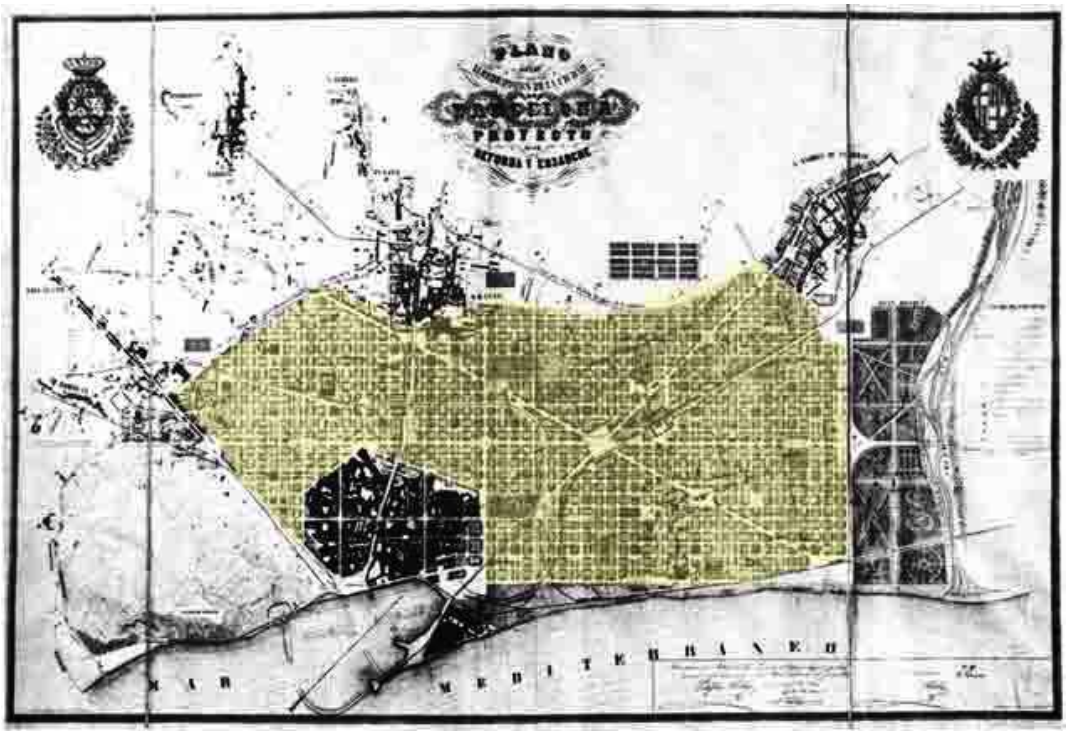
Desafortunadamente, en nuestro contexto la organización de la fuerza de trabajo; la negociación de los grupos involucrados; la visión de planeación a largo plazo y el manejo de los recursos parecen todavía una utopía. Asumir la decisión de demoler un edificio existente para obtener espacio destinado a las áreas verdes es aún más difícil para las autoridades, por la costumbre de no entrar en controversias ni tener problemas con los propietarios afectados. Es ahí quizá en donde resalta la enorme desventaja (con otros países) de que en México no exista más la reelección pues los funcionarios, al saber que no estarán ahí para vigilarlos ni recibir el reconocimiento, no sienten incentivos para hacer programas a largo plazo y comprometerse con ellos

Otro interesante ejemplo de dotación de espacios verdes en zonas urbanas es el ejemplo de Barcelona. Hay dos ejemplos que vale mencionar: el primero es el Plan *Cerdá* que buscaba dotar a la población de espacios verdes con una visión socialista de equidad y justicia y el segundo es la serie de proyectos llevados a cabo para los Juegos Olímpicos de 1992 con intervenciones de "micro urbanismo", donde las decisiones y el impacto se llevaron a cabo a "nivel de calle".

> *"…pequeños jardines y espacios para juego de niños; jardines de reposo para adultos; campos de juego y deporte para jóvenes y adultos (zonas deportivas); jardines y parques urbanos; parques forestales y zonas recreativas. También se incluyen las zonas naturales que deban protegerse (protección de paisaje, turísticas, etc.) las pantallas verdes de separación de zonas y las protecciones de carreteras, así como los espacios verdes privados".* (Gómez-Ferrer, 1971, p. 66)

En el plan de Barcelona dirigido por *Ildefonso Cerdá* se utiliza el concepto de zona verde indistintamente al de espacio libre y con independencia de su titularidad pública o privada. El *plan de Barcelona* o *Plan Cerdá* en 1859 contemplaba la integración de estos espacios centrales verdes en las manzanas y, aunque no se concretó más que en algunas, la conservación del cerro de *Montjuic* y de *Tibidabo* ofreció a la comunidad un entendimiento de la cultura del esparcimiento.

Ilustración 4. Plan Cerdá en la Ciudad de Barcelona, España



Fuente: Wikipedia. Dominio Público (2006)

Otro de los proyectos de dotación de áreas verdes a partir del Plan Barcelona sería la transformación de la antigua Ciudadela en Parque. El derribo de la Ciudadela tenía un sentido simbólico pues representaba la caída de la monarquía borbónica así que, en 1869, el general catalán *Joan Prim* decretó la donación de la Ciudadela a la ciudad de Barcelona con la condición expresa de crear un jardín público. El ayuntamiento tendría que pagar tanto la demolición como las indemnizaciones a las personas que pudiesen reclamar la propiedad como herederos de los desposeídos durante el régimen Borbón. Sin embargo, el ayuntamiento no contaba con los recursos para hacer ninguna de las dos cosas.

> *"El parque es pensado como un servicio público que responde, en todas sus facetas, a la concepción utilitarista de la vida urbana consagrada por la revolución industrial y el liberalismo. A nivel primario, es el lugar que pone en* ***contacto orgánico vegetales y hombres*** *con finalidad de restaurar una salud minada por el trabajo y por las deficiencias de las viviendas. En la aparición como* ***tiempo de ocio****, el rato ocupado por aquella higiene básica comporta también la instalación de atracciones inocentes, para toda la familia, como una alternativa a los grandes vicios del alcohol y el juego: los quioscos de música, los establecimientos de refrescos y cafés, las barcas del inevitable lago, entre otros. A un tercer nivel, la presencia de la* ***naturaleza regeneradora*** *se ofrece como una ocasión para instruir y eso lleva a seleccionar los ejemplares en función de su interés botánico, a construir invernaderos que permitan ampliar la variedad de plantas, a formar colecciones zoológicas complementarias y, finalmente, a organizar los museos de ciencias."* (www.ub.es/geocrit/ciutadella.)

Debido a esta visión, el lema del concurso del parque fue *"Los jardines son a las ciudades lo que los pulmones son para el hombre".* Desde el plan de convertir la Ciudadela en Parque en 1869 hubo todo tipo de complicaciones: cambios en los Gobiernos, visiones, diseñadores y destino de las construcciones militares, así como obstáculos provocados por intereses políticos y económicos. Sin embargo, la oportunidad de hospedar la Exposición Universal de 1888 permitió avanzar en algunos de los conceptos originales del parque, junto con museos y otros proyectos similares. La evolución del parque continuaría durante el inicio del siglo XX, cambiando un poco su sentido durante la época de Franco, pero finalmente se convertiría en lo que es hoy día: el espacio donde todo tipo de población tiene acceso a un espacio de áreas verdes para descansar, tener contacto con la naturaleza y experimentar un sentido de pertenencia.

Ilustración 5. Parque de la Ciudadela, España

Fuente: www.barcelona-tourist-guide.com. (2006)

El sentido de los jardines en Europa ha cambiado a lo largo de los años. En el siglo XVII y XVIII eran creados para el disfrute de las clases dominantes de Europa como las familias reales; pero a partir del siglo XIX tendrían un sentido más social en donde los procesos industrializadotes requerían de la transformación de las ciudades con espacios que permitieran el contacto con las naturaleza por fines higiénicos, terapéuticos y estéticos, entre otros. La necesidad de espacios verdes en las ciudades sería fomentada por la corriente norteamericana denominada *Park Movement*, que intentaba donar de parques urbanos a la mayoría de las ciudades norteamerianas. Ejemplos de este movimiento serán tanto *Central Park* en Nueva York como el *Mont Royal* en Montreal.

De acuerdo a García Hermosilla en su ponencia presentada en el coloquio sobre "El desarrollo urbano de Montreal y Barcelona en la época contemporánea" en el año 1997, la necesidad de espacios verdes en la ciudad responde a que, a partir del siglo XVIII y, en especial en el siglo XIX, las ciudades europeas se ven modificadas por una teoría que manifiesta que las condiciones de vida urbana contribuyen a la degradación física y moral y, como contraparte, que el contacto con la naturaleza tiene virtudes moralizadoras e higiénicas. Con esa idea se multiplican los parques urbanos alrededor del mundo y el parque de la *Ciutadella* o Ciudadela estará indudablemente consagrado a la higiene pública y a la difusión de la cultura positiva. El parque ha de servir para restaurar la salud, y es aprovechable económicamente porque ayuda a restaurar al obrero, al empleado, al prestador de servicios.

El **argumento higienista** plasmado en el párrafo anterior fue utilizado ampliamente por los defensores del parque como solución de problemas sociales como la delincuencia, el alcoholismo, la insalubridad del entorno urbano, etc. Pero además, se sabe que los parques cumplen la función de ofrecer un espacio en el que los ciudadanos pueden disfrutar de su **tiempo de ocio**. Ciertamente, en este momento de enorme crecimiento y expansión de las ciudades, el elevado valor del suelo urbano dificulta la creación de parques, incluyendo los jardines de recreación privados, que por no estar en manos públicas hacen difícil su cuidado y más costoso su mantenimiento.

> "*El parque es uno de los puntos de partida del urbanismo moderno y surge con una **carga ideológica contra la ciudad conocida**. Los parques urbanos y otros espacios muestran una nueva forma de vivir la ciudad. En ellos se encuentra la naturaleza, a la que se le ha otorgado la capacidad redentora y embellecedora la ciudad, y también en ellos se encuentran espacios dedicados a actividades de ocio como el deporte, la música, etc. Los parques se convertirán en centros de relación social donde los ciudadanos van a observar, hablar, **a encontrarse**; son espacios que entretejen la vida urbana. Son espacios que nos explicaran mucho de las ciudades en las que surgen*." (García Hermosilla, 1997)

Otra de las ideas que contemplaba el Plan Barcelona era que al interior de las manzanas debía haber una serie de jardines y de pequeños parques. Pero el elevado valor del suelo y la especulación de los urbanizadores no permitieron que esto se diera más que en algunos casos aislados. Así la idea de *Cerdá* que perseguía "urbanizar el campo y ruralizar la ciudad" se quedaría como un gran sueño.

Tanto el caso de *Central Park* en Nueva York como el de la *Ciutadella* en Barcelona nos permiten visualizar la importancia de la planeación a mediano y largo plazo, así como las características filosóficas, sociales, económicas, culturales y políticas que pueden permitir gestiones de esta categoría. Para poder llevar a cabo un proyecto de esta magnitud en nuestro entorno se necesita contar con los recursos; la legislación que lo apoye y la voluntad política y ciudadana, así como la paciencia, habilidad y ética para llevarlos a cabo.

Ahora, reflexionaremos un poco sobre las políticas ambientales en materia de planeación que se han llevado a cabo en nuestro país. Los intereses ambientales han ido tomando fuerza sobre todo a partir del inicio de la década de los 90's en México en donde ,como se menciona en el documento "El Municipio y la Protección Ambiental" publicado en 1991 por la SEDUE, se le encomienda al Municipio llevar a cabo la *"... planeación, instrumentación, control, evaluación y seguimiento de las acciones de protección y conservación del ambiente y de manejo adecuado de*

los recursos naturales, en coordinación con las instancias estatales y Federales y con el sector social organizado del Municipio" (SEDUE,1991)

La protección del medio ambiente debe corresponsabilizar a los sectores público, social y privado. Sin embargo, le corresponde al Ayuntamiento la coordinación, normativa y atención de la problemática. El Municipio está facultado, en materia de ordenamiento territorial, por el artículo 115 de la Constitución y la Ley de Asentamientos Humanos y en materia ambiental la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente además de las normativas propias de cada estado y municipio.

> *"En el campo de la Administración y Gestión del Desarrollo Urbano, las facultades que tienen los gobiernos locales en materia de administración de las áreas de valor ambiental, en particular sobre la regulación de los usos del suelo y de las edificaciones en estas áreas, así como lo referente a su aprovechamiento productivo, les permite incidir en el desarrollo económico municipal."(*Villar, 1998. 122)

Mencionando **gestión ambiental**, entre otras cosas, hablamos de: **ordenamiento ecológico del territorio; evaluaciones de impacto ambiental; deterioro ambiental; restauración ambiental; educación ambiental y coordinación y participación concurrente de los distintos niveles de gobierno;** así como de concertación y participación corresponsable entre la sociedad y el Gobierno. Evidentemente, la gestión ambiental implica, además, aspectos históricos, jurídicos, políticos, económicos, sociales y culturales que deben ser considerados para realizar una gestión ambiental en favor de la naturaleza y sus recursos.

Otra atribución más del Municipio con el Art. 115 es la referente a su participación en la creación y administración de **reservas ecológicas**. Este aspecto es importante porque el patrimonio ecológico de los municipios ha venido siendo objeto de intervenciones de particulares o del Gobierno central y/o estatal, sin aportar bases sólidas para la protección de aguas y tierras. En México, los antecedentes de lo que hoy llamamos "gestión ambiental" se remontan a la Constitución de 1917 en su artículo 27° aunque solamente en el concepto de que la Nación tendrá el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales.

Desde 1917 se han llevado a cabo acciones en materia ambiental entre las que destacan las siguientes (Gobierno del Estado, 1992: 55-58):

a) En 1971 entran en vigor la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y su reglamento
b) En 1972, se crea la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente

c) En 1976, las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le atribuyeron a la Secretaría de Salud facultades explícitas para planear y conducir la política de saneamiento ambiental.
d) En 1977, se crea la Dirección General de Ecología Urbana dentro de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
e) EN 1978, la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental.
f) En 1982 se aprueba y publica la Ley de Protección al Ambiente (actualizando la de 1971)
g) El 29 de diciembre de 1982 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
h) El Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos va sufriendo modificaciones desde su formulación y cada vez los municipios van recibiendo mayores responsabilidades. La Fracción V – en especial- establece que

> "los municipios, en los términos de las leyes Federales y estatales relativas, estarán facultados para:
>
> - formular, aprobar y administrar la zonificación así como los **planes de desarrollo 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 urbana;
> - otorgar licencias y permisos para construcciones;
> - participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.
>
> Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el Párrafo Tercero del Artículo 27° de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."

i) En 1983 se publica Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, con un apartado de ecología.
j) El Programa Nacional de Ecología 1984-1988 se elabora incluyendo los planteamientos recogidos.
k) El 18 de abril de 1985 se crea la Comisión Municipal de Ecología de México
l) En 1986, el Municipio de Tepotztlán constituye en Cabildo, la primera Comisión Municipal de Ecología de México
m) En enero de 1987. la Comisión Nacional de Ecología da a conocer las 100 acciones básicas necesarias.
n) En julio de 1987 se realiza el Encuentro Nacional de Presidentes Municipales para promover la creación de Comités municipales de ecología
o) En 1988 se publica la **"Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente"**
p) El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 incorpora la protección al medio ambiente dentro del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida y señala claramente la participación del municipio en los siguientes aspectos:
    1.- Ordenamiento de los usos del suelo, en todo el territorio nacional
    2.- Aprovechamiento racional y sostenido de los recursos nacionales
    3.- Evaluación del impacto ambiental, previa a la ejecución de proyectos de obra
    4.- Identificación de las áreas de alto riesgo ambiental, para determinar zonas intermedias de salvaguarda.
    5.- Formulación de proyectos legislativos, en materia ecológica
    6.-Creación de Regidurías de Protección Ambiental
    7.- Divulgación de aspectos ecológicos y difusión de disposiciones jurídicas.
q) El Programa Nacional de Protección al Medio Ambiente 1990-1994 se publica con el objetivo de armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente.
r) En 1992, por decreto presidencial desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y en su lugar se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
s) Ahora existe una serie de acciones en todos los niveles de Gobierno. La SEDUE se convierte en SEMARNAT y dentro de la misma existen grupos encargados a cada asunto ambiental específico.

En el inicio de los noventas se integra temas trascendentes en materia de gestión ambiental en el municipio. Un creciente interés por atender las necesidades y la reciente crisis ambiental de finales de los 80's en la Ciudad de México lleva a propuestas como el "un día sin auto" y a políticas como la aplicada en 1987 cuando el horario escolar fue modificado. Las administraciones responden a las emergencias impulsando acciones de gran impacto pero, desafortunadamente, conforme la emergencia desaparece, los alcances en materia de gestión ambiental van limitándose y teniendo menos peso.

Cuando la SEDUE entró en funcionamiento se comenzó a marcar una estrategia de sistemas de gestión municipal que tenían por finalidad la protección ambiental y el manejo adecuado de los recursos naturales. En este marco, para elaborar un programa Municipal para la Protección del Medio Ambiente, se deber primero determinar qué instrumentos se pondrán en práctica para evaluar y atender la problemática, así como las acciones concretas y las estrategias para la ejecución. De igual forma, esta estrategia debe contemplar los sistemas de seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas. El programa también definía la manera en que el Municipio operaría para cumplir en el ámbito de competencia que le corresponde definida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Los ámbitos de competencia – que desafortunadamente a quince años de su planteamiento siguen sin ser abordados con seriedad - se pueden identificar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Ámbitos de Competencia en Gestión Ambiental

INSTRUMENTOS	AMBITOS DE COMPETENCIA	
	FEDERACIÓN	**ESTADO Y MUNICIPIO**
Ordenamiento Ecológico	Realizar el ordenamiento general del territorio del país.	Realizar el ordenamiento ecológico local y vigilar el cumplimiento de los diferentes **modelos** de uso del suelo.
Evaluación del Impacto y Riesgo Ambiental	Evaluar el impacto ambiental y el riesgo de las actividades y obras que señala la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente.	Evaluar el impacto y el Riesgo Ambiental en las materias de su competencia, así como vigilar el cumplimiento de las reservadas para la federación ubicadas en su Jurisdicción.
Prevención y Control de la Contaminación del aire	Control y vigilancia de las fuentes emisoras de jurisdicción Federal. Expedir normas técnicas ecológicas.	Control y vigilancia de fuentes emisoras de jurisdicción local.
Prevención y Control de la Prevención del agua	Control y Vigilancia de la contaminación de aguas de jurisdicción Federal, tales como: ríos, litorales, cuencas, mares, entre otros.	Control y vigilancia de descargas en sistemas de alcantarillado, así como aguas de competencia local.
Prevención y Control de la Contaminación del Suelo	Regulación de actividades relacionadas con residuos peligrosos.	Regulación del manejo, **control y disposición** de residuos sólidos que no sean peligrosos.
Establecimiento de Áreas Naturales Protegidas	Formular una declaratoria y el Programa de Manejo de las Áreas de interés de la Federación.	**Establecer y administrar parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica, así como el establecer otras categorías de protección.**
Educación Ambiental	Fomentar la formación de una cultura ecológica en todo el país, a través del Sistema Nacional de Educación y los procesos de educación ambiental no formal.	Fomentar la formación de una cultura ecológica a nivel local a través de la aplicación de Programas de Educación Ambiental **Formal e Informal**.
Participación Social	Promover la participación de los diversos sectores de la población en la atención y prevención de los problemas ambientales.	Promover la participación comunitaria en el ámbito local para la prevención y atención de los problemas ambientales.
Medidas de Control, Seguridad y Sanciones	Vigilar la aplicación de la legislación ambiental en el ámbito nacional.	Inspección y vigilancia de la aplicación de las leyes, normas y reglamentos ambientales expedidos por la Federación, el Estado y el Municipio.
Manejo integral de los Ecosistemas	Orientar la política ambiental nacional hacia el manejo integral de los ecosistemas.	Fomentar en el ámbito local, el manejo integral de los ecosistemas.

Fuente: SEDUE: El Municipio y la Protección Ambiental, 1991. p. 30-31

II.3. Antecedentes de Planeación Urbana

Según el Diccionario de Arquitectura y Urbanismo de Editorial Trillas al hablar de planeación, se hace referencia al

> "proceso de elaboración de planes, analizando situaciones actuales por medio del diagnóstico de los fenómenos sociales, demográficos, políticos, administrativos, políticos, culturales, económicos y las condiciones de ocupación del suelo, etc., con objeto de definir alcances y fines dentro de una coherencia sistemática, hasta llegar a pronósticos que definan acciones a seguir en planes específicos" (Camacho, 1998:547)

Partiendo de que en el mismo diccionario se define urbano como lo "...*perteneciente a la Ciudad*", se podría inferir que la planificación urbana representa una propuesta a partir de un estudio detallado de todos los elementos dentro del Sistema Complejo que es la Ciudad. En el caso de México, la manera en la que los planes de desarrollo son elaborados dista todavía de cumplir con este objetivo.

Se pude decir que la planeación en México tiene dos orígenes: el tradicional indígena y el español. Prueba de ello es que en algunas ocasiones se utilizó la traza, las calzadas, caminos y organización de las ciudades prehispánicas en la conformación de nuevas ciudades, mientras que en otros casos, esto se hizo a partir de ordenanzas como la expedida por Felipe II en 1583. Durante la Colonia, el esquema de planeación sería centralizado y seguiría primordialmente los intereses de la Corona Española; de modo que todavía durante los primeros años del México independiente se seguirían manejando los mismos esquemas de poder y de toma de decisiones. La reflexión sobre la situación de la propiedad privada en este mismo capítulo nos ayuda a entender también los procesos de planeación presentes, por lo que nos enfocaremos principalmente al proceso de planeación posrevolucionario.

De acuerdo al autor Alberto Villar Calvo (Villar, 1998: 93-105) el proceso de conformación e institucionalización de la planeación territorial y de la planeación urbana en México presenta, a partir de 1917, tres fases en las que se va yuxtaponiendo sucesivamente la actuación del Gobierno Federal con la de los gobiernos estatales y municipales. Esto constituye un proceso complejo que se va dando mediante avances y retrocesos en la actuación gubernamental sobre el territorio; pues de una perspectiva de ordenamiento económico a nivel nacional, se pasa a una planeación y actuación regional y de una planeación de corte económico y social, se cambia el rumbo hacia una programación del gasto público… Ensayo y error… a través de los cuales se va instituyendo la planeación territorial y urbana.

a) PRIMERA FASE: Se inicia con la promulgación de la Constitución Política de la República en febrero de 1917, que establece mecanismos para que el Gobierno Federal se encargue de conducir y promover el **desarrollo económico, político y social de la nación**. En esa etapa se hizo especial hincapié en el establecimiento de los primeros instrumentos de **carácter administrativo y financiero** que permitieron al Gobierno Federal disponer de una base organizativa para su actuación, así como de mecanismos para manejo de las finanzas públicas y control de la actividad bancaria en general. Estos serían determinantes en las políticas de desarrollo territorial de las siguientes décadas, incluyendo las peculiaridades del periodo cardenista.

b) **SEGUNDA FASE:** Abarca del periodo comprendido entre los últimos años de los cuarenta y los últimos de los sesenta. Se desarrolla en dos etapas de características peculiares:

-la primera, por ser la que consolida definitivamente la intervención centralizada sobre el territorio. Esto se logra a través de la **creación de nuevos organismos** que permiten ampliar la capacidad de intervención del Gobierno Federal- y la que pone en marcha los ejercicios de planeación regional a través de los que el Gobierno Central exploró la posibilidad de territorializar sus políticas de desarrollo económico-social...Desaparece el ordenamiento nacional…Se implanta una programación sectorializada que cuida específicamente de llevar un control del gasto público que tiene, como ejemplo en Puebla, la formulación de un “Plan para desarrollo de la ciudad” formulado alrededor de 1952

- la segunda, que inicia de 1958 y abarca hasta finales de los años sesenta. Es aquella en la que se puede apreciar el reconocimiento de las limitaciones de una actuación predominante sectorizada y se intenta capitalizar el resultado de los ejercicios de planeación regional de la etapa anterior, explorando alternativas para institucionalizar claramente el ejercicio de la planeación territorial. Aparecen en ella los primeros rudimentos de una **planeación territorial nacional**, que vinculaba no sólo la programación del gasto público con la realización de obras, sino la misma actuación gubernamental en el territorio desde una perspectiva global y de largo plazo…

c) **TERCERA FASE:** Hacia los años setenta concluye el proyecto económico del llamado desarrollo estabilizador e inicia el conocido como “de desarrollo compartido” que (se podría decir) se agotó alrededor de 1982. Es precisamente a partir de este momento que se inicia la tercera y última fase de consolidación institucional de la planeación territorial y urbana en México; cuando se reconoce la planeación territorial como uno de los principales instrumentos para el impulso de la política económica y social del Gobierno Federal… En materia de ordenamiento urbano esta reforma administrativa, que llevó a la creación de la SAHOP, se vio acompañada por la promulgación de la

Ley General de Asentamientos Humanos, que estableció, por primera vez, atribuciones específicas de los gobiernos locales en la planeación urbana En los 80's también se pone en operación el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se consolida el ejercicio centralizado que hasta hoy caracteriza la planeación territorial en México. Bajo este sistema, se han ido transfiriendo funciones hacia los gobiernos estatales y municipales, en un esquema de reestructuración administrativa que, más que permitir a estos dos niveles de gobierno incidir en el desarrollo de su territorio, permiten que el Gobierno Federal ejerza una influencia más amplia y eficiente en las políticas, programas y acciones para desarrollo territorial y urbano.

La Ley de Asentamientos humanos se publicó en época del Presidente Luis Echeverría Álvarez, el 29 de enero de 1976 y se reformó el Art. 27. De acuerdo con esas reformas y adiciones, el **artículo 27** en su párrafo tercero establece que *"...**se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadamente provisiones, recursos, 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"*** **(Plan Director Urbano, 1980)**

Otra de las acciones que se llevó a cabo fue la modificación del artículo 115 de la Constitución para apoyar a los gobiernos municipales:

Adiciones al Art.115

> **Fracción IV.** Los Estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, **expedirán las leyes reglamentos y disposiciones administrativas** que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Art. 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo a la ley Federal de la materia.
>
> **Fracción V**. Cuando **dos o más centros urbanos**, situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o **tiendan a formar una continuidad Geográfica**, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en ámbitos de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada** el desarrollo de dichos centros con apego a la ley Federal de la materia.

La Ley de Asentamientos Humanos fue aprobada por el Senado de la República el **29 de Mayo de 1976** tras largas discusiones y un arduo proceso legislativo. La ley significa, por una parte, el planeamiento de un ordenamiento reglamentario del artículo 27 y, por otra, el planteamiento de una Ley Regla como respuesta al caos legislativo entonces imperante. De esta ley derivarán las respectivas Leyes de Desarrollo Urbano de cada uno de los estados de la Federación.

La ley está estructurada de la siguiente manera:

> **Capítulo I.-** de disposiciones Generales que señala que el objeto de la ley es el establecimiento de la adecuada concurrencia de la federación, las entidades federativas y de los municipios, con la finalidad de **ordenar los asentamientos humanos,** fijar las normas básicas de la acción pública relativa a la fundación, conservación y mejoramiento de los Centros de Población, así como definir los principios conforme los cuales el **Estado ejercerá sus ATRIBUCIONES** para determinar las **provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios o tierras**.
>
> **Capítulo IV.-** reglamenta lo relativo a las regulaciones de la propiedad privada creando un sistema de ordenación a través del establecimiento de **destinos, usos, provisiones y reservas** que vienen a ser fundamentalmente modalidades y limitaciones a la propiedad privada del suelo. Estas modalidades se establecerán en los **DECRETOS** que expedirán las autoridades locales conforme a los Planes Nacional y Estatal.

Para llevar la Ley de Asentamientos Humanos hacia las regiones a través de planes y programas estatales y municipales; planes parciales y sectoriales hay que considerar los siguientes señalamientos:

a) La Planeación del ordenamiento territorial considera el ámbito nacional así como los recursos naturales, económicos y humanos.

b) La planeación del desarrollo de los centros de población considera el ordenamiento intra-urbano de los mismos.

c) La planeación de los elementos, componentes, acciones de apoyo e instrumentos del sector consiste en analizar y diseñar sus características y requerimientos. Cuenta con 3 niveles en una estructura jerárquica: normativo, estratégico y operacional.

d) Planeación normativa: consiste en determinar los fines, objetivos y políticas generales del país en materia de asentamientos humanos.

e) Planeación estratégica: consiste en definir, diseñar, evaluar y seleccionar los caminos y medios alternativos convenientes para alcanzar los objetivos predeterminados. Involucra aspectos sociales, económicos, políticos, técnicos, presupuestales, entre otros.

f) Planeación operacional: comprende el análisis y la asignación adecuada de los instrumentos y recursos disponibles para lograr las metas planteadas. Implica la definición del cómo y con qué se alcanzarán las metas y objetivos. (Plan Director Urbano, 1980, p.170-180)

II.4. El Municipio en México y su impacto en la planeación

> *"La institución municipal es una parte significativa del Estado moderno, ya que por su herencia histórica, por sus dimensiones, por sus atribuciones y por su cercanía con la vida cotidiana de los pueblos, el Municipio es una de las bases para el fortalecimiento de la democracia y el mejoramiento de las condiciones de vida en el campo y en las ciudades"* (Gobierno del Estado, 1992: 3)

La idea, en el papel, era espléndida. Pero, lamentablemente, en la práctica no lo resultó tanto pues el origen del municipio latinoamericano está unido a la historia de la conquista y colonización que se produjo hace 500 años. "Las Indias", en el lenguaje de la Corona española se incorporaron en poco tiempo al modelo colonizador de la época pues, tanto para España y Portugal como para, en alguna medida también para Francia (que dominó algunas islas del caribe), la Colonia debía organizarse a partir de la institución municipal. Esto quiere decir que se hizo a partir de un órgano centralizado de gobierno capaz de impartir justicia y deslindar parcelas diseñadas como mecanismos que permitieran y facilitaran el desarrollo del proceso colonizador.

En México, la existencia de 2,389 municipios con una impresionante heterogeneidad en sus características básicas, convierten a la entidad en el virtual foco promotor de la construcción de un orden que permita consolidar todos y cada uno de esos procesos administrativos y de política pública, otorgando efectividad en las previsiones, decisiones y acciones de Gobierno. Pero para entender todos esos municipios será prioritario conocer la historia de los primeros:

> *"El 19 de abril de 1519 se funda la Villa Rica de la Veracruz, el primer municipio de América Continental…. Ese primer ayuntamiento representa la implantación de un esquema de Gobierno, de una fórmula de larga tradición en España, transplantada a América para sea la base del esquema colonial…tenían como principal objetivo, canalizar hacia la metrópoli los excedentes que se producían en el territorio conquistado, amortiguando así los conflictos derivados de la dominación colonial. La conquista exigió que los países se organizaran desde el centro hacia la periferia, desplegando representaciones del poder central sobre su territorio…"* (Gobierno del Estado, 1992: 235)

En el territorio mexicano la institución municipal se construyó, heredando formas organizativas que mezclaron la tradición hispana con la indígena de acuerdo a las condiciones organizativas locales preexistentes y a las exigencias del sistema colonial.

Los ayuntamientos de la época colonial tuvieron funciones muy limitadas y estuvieron siempre subordinados al poder de la Iglesia y del Virrey. Los ayuntamientos (que no eran de elección, sino designados por los principales) se encargaban meramente de la construcción y el cuidado de las obras públicas, que eran financiadas por los vecinos. El Virrey era el ejecutor de las

obras más importantes tanto por razones económicas como políticas; mientras que a los municipios se les encomendaba el cuidado y vigilancia de los comercios, así como lo concerniente a las ordenanzas de policía y atención de los servicios públicos como la educación elemental y la regulación del trabajo. La competencia de la Iglesia funcionaba en los servicios a hospitales y cementerios además de los registros de nacimiento, casamientos y defunciones.

Al ayuntamiento el conocer la historia de las parcelas le permitió autentificar particiones, recuperar terrenos baldíos para repartirlos y decidir sobre linderos y parcelas; así como también rematar, confiscar, despejar y desterrar a su arbitrio. Los abusos sobre la tierra en el ejercicio del poder crearon una presión social continua (e histórica) de raíces profundas. Esto obligó a los afectados a solicitar la intervención del Gobierno Central, que parecía más imparcial y alejado de los intereses locales, pero que terminó rompiendo la liga que amarraba las concesiones de acceso a la tierra y con frecuencia favoreció simplemente a las lealtades políticas locales.

Con la instauración de la República Mexicana se planteó la necesidad de reformar la institución municipal. En la Constitución de 1857 se modificó el **artículo 109** creando el **Municipio Libre,** que sería administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin autoridades intermedia, aunque todavía sin disponer de mayores atribuciones explícitas. Después, la Revolución Mexicana quiso reforzar también la consigna de municipio libre demandando una nueva gestión local; pero a lo largo del siglo XX cambiaron muy las condiciones del Municipio y el Gobierno posrevolucionario no alcanzó a modificar la inercia socioeconómica de la concentración.

En México se ha ido ampliando la definición de las competencias municipales a partir de las reformas del **artículo 115** Constitucional, decretadas en 1983 y 1987. En el nuevo artículo se establece que el municipio deberá prestar servicios públicos de agua potable y alcantarillado, así como alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; además, de cualquier otro que fijen las legislaturas locales, con el apoyo de los gobiernos de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.

Entre las nuevas atribuciones del municipio mexicano se encuentran aquellas que se refieren al cambio de uso de suelo – rural o urbano -, causa de conflicto, especialmente agudo, en los centros urbanos de rápido crecimiento. Su intención implica generar en los municipios la capacidad para crear y administrar reservas territoriales así como para controlar el uso del suelo; aparte de intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra con absoluta conciencia de que el suelo es un factor conflictivo. Es bien sabido que la especulación con ejidos y tierras laborales destinadas a uso urbano se ha constituido en una de las principales causas de conflicto social en

los municipios, sin que los gobiernos locales hayan podido, hasta ahora, enfrentarlo con éxito. Esto se ha debido principalmente a que no disponen de los Instrumentos suficientes.

En relación con los instrumentos, deberá analizarse el proceso de **planeación a nivel municipal**. Partiendo principalmente de lo expresado por Villar Calvo en su libro "La impotencia municipal en el ordenamiento urbano", se puede decir que el Ayuntamiento mexicano, a diferencia de su similar europeo, no nace como una **institución política representativa** de la sociedad civil sino que tiene un origen eminentemente gubernamental y **administrativo**. El Gobierno Virreinal tuvo control total sobre él y, a pesar de los cambios en la Constitución de Cádiz de 1812, el sistema en el fondo sigue manteniéndose hasta la actualidad. No es sino hasta la Constitución de 1917 que comienza a adquirir un reconocimiento en la vida política y territorial del país es apenas en hasta las reformas jurídicas de 1976 y 1983 que se le otorga un papel preponderante en torno al ordenamiento de las ciudades y territorio circundante.

El Ayuntamiento surge como un simple **elemento de administración y control**. Así que por casi 400 años no tuvo, dentro de sus facultades, la planeación u ordenamiento del territorio. Siguiendo con Villar Calvo, "*el cabildo colonial se desarrolló a partir de una estructura de segregación social que se concretó en la conformación de las repúblicas de indios y de españoles con objetivos políticos y económicos claramente diferenciados".* Si bien eso no existe en la actualidad, sí persiste cierta diferenciación entre los grupos de poder y los demás, quienes no somos más que ciudadanos comunes y corrientes "sin derecho" al trato especial ni a los resultados que se dan a otros grupos de mayor interés para las autoridades.

No debemos olvidar que "El alcalde, también denominado presidente municipal y quien es a su vez presidente del ayuntamiento, es el único medio de comunicación entre el ayuntamiento, las demás autoridades, los empleados municipales y el público. Los alcaldes durante el periodo virreinal tenían una duración administrativa de sólo un año y era poco lo que podían lograr…con algunas excepciones derivadas de estrategias que hoy en día llamaríamos "corporativas"… pues se turnaban y alternaban un año, regresando los anteriores uno o dos años después, …trabajando de común acuerdo, como miembros de la misma familia o grupo….las repeticiones sería una sola vez con la inevitable excepción de Baltasar Furlong que repitió en tres ocasiones 1850, 53, 54 y 55 o Tomás F. Neve, en 1873, 74 y 75. Leopoldo Gavito, 8 años entre 1893 y 1902 y Francisco Velasco de 1906 a 1911. Esto cambiaría de 1937 en adelante con el Dr. Sergio Guzmán con el que se inician los gobiernos de 3 años.

La segregación de clases fue una de las herramientas más poderosas y definitorias del sistema de dominación colonial y la creación de cabildos para indígenas y para españoles lo comprueba.

> "Las funciones del cabildo de españoles eran casi exclusivamente en aspectos propiamente relacionados con la **administración pública**, además de los de vigilancia, impartición de justicia, gestión de asuntos ante la Real Audiencia y la Corte y, particularmente, en lo que se conoce ahora como Administración Urbana, o sea la vigilancia de los servicios públicos, la expedición de permisos para construir y demoler, concesiones de solares a nuevos pobladores y autorización para llevar a cabo actividades comerciales." (Gobierno del Estado, 1992)

Las funciones del Ayuntamiento Colonial no distan tanto de las del actual pues se sigue dando prioridad a los mismos conceptos. Aunque hay un factor novedoso que tiene mucho peso, más por su gran impacto político que por su beneficio social y, ese es la obra pública. La diferencia real entre estos modelos que responden a momentos históricos muy diferentes es que, en el primero -el colonial- aunque el cabildo tenía la facultad de dictar decretos y formular ordenanzas, éstas debían pasar obligatoriamente por la autorización del Virrey; mientras que en la actualidad los municipios y sus ayuntamientos comienzan a poseer mucho mayor control sobre su territorio y sus decisiones, así como los presupuestos y su posibilidad de reglamentación. Esto debido a que existe un sistema que prevé la generación de los recursos necesarios a partir de la recolección y distribución de los impuestos y que da pautas para el ejercicio de presupuestos. Es verdad que en ese sentido ha habido cierto avance pero subsisten vicios como la venta de cargos públicos -costumbre que data de la época de la Colonia- aunque hoy día esta práctica se realiza de manera más discreta.

Según Villar*, "aunque la organización político-administrativa en la época colonial consideraba la estructura de ayuntamientos como la de entidades de gobierno de pueblos y ciudades, no asumía al municipio como una entidad territorial y política jurídicamente definida".* Esta aseveración nos acerca a un concepto esencial: la problemática legal en un país en donde la **incertidumbre jurídica** es uno de los principales males que afectan al ciudadano promedio. Esta problemática no está muy alejada de la del Ayuntamiento Colonial, que surge como entidad administrativa subordinada y que carecía de verdadera personalidad política y territorial.

El Municipio en México tiene su soporte institucional inmediato en el Municipio Español producto de las reformas absolutistas de 1519 que, al abolir los fueros de que gozaban los ayuntamientos, marcan el nacimiento de un municipio hispano-americano totalmente subordinado a los intereses y al poder de la monarquía peninsular. Dichas reformas se basaban mañosamente en

el sistema indígena de *Calpulli* que operaba a nivel de barrio y que ejercía su dominio a partir del control sobre el reparto y explotación de la tierra, sobre el uso del agua y sobre la fuerza del trabajo. La figura representativa de la Corona es el Corregidor quien a su vez también tolera fuerte control. Durante este período se suceden dos tipos de consejos municipales: uno popular, conocido como cabildo abierto, y otro, llamado cabildo secular, constituido por funcionarios y conocido más tarde como Ayuntamiento.

En lo referente a los derechos de propiedad, las primeras disposiciones reguladoras de la vida comunitaria en la Nueva España fueron promulgadas por Hernán Cortés en 1524 y 1525 a manera de ordenanzas, y se referían principalmente, a la organización de las condiciones económicas sociales y político-militares que permitieran una dominación efectiva de las tierras americanas sin hacer diferenciación social explícita. Sin embargo, en 1553 se modificaron y se dio inicio a un régimen separado para indios y españoles, instituyéndose con el tiempo una diferenciación más clara entre ellos.

Durante la Colonia, y debido a la estructura centralizada del Ayuntamiento, la función del Gobierno municipal o régimen de Cabildos se remitió básicamente a la atención de asuntos directamente vinculados con las condiciones elementales como la vigilancia de obras públicas, mercados, pastos y montes, corte y plantación de árboles; elaboración de ordenanzas, reparto de tierras, aguas, abrevaderos y pastos. En materia de ordenamiento se impulsó el desarrollo de las ciudades, villas y pueblos, pero los **ayuntamientos prácticamente no tenían injerencia en la realización de obras, ocupándose sólo en su cuidado, vigilancia, dirección e inspección, con lo cual perdían toda la capacidad de incidir en su desarrollo material.** Se puede observar que el Ayuntamiento, desde su fundación, tuvo un perfil de subordinación y un carácter dominantemente administrativo, encargado simplemente de la prestación de servicios básicos.

> *"Debido a que el territorio era extenso y la dificultad que representaba el que las diferentes poblaciones se alinearan a los intereses centrales, se llevaron a cabo reformas, y reestructuraciones administrativas que incluyen la aparición de una institución intermedia entre el Virrey y la real audiencia, y las autoridades de las ciudades, villas y pueblos, que serían las Intendencias. En el año de 1876, se publica la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Providencia en el Reino de la Nueva España, con base en la cual se crearon doce Intendencias, entre la que figura la de Puebla. El intendente estaba más que nada atado al manejo de todos los recursos hacendarios. Debido a múltiples conflictos de intereses, la figura de la Intendencia desaparece en 1812 con la promulgación de la Constitución Política de la Monarquía Española."* (Villar, 1998:53)

En 1812, por la emergencia de una burguesía con creciente poder económico que demandaba mayor participación en la dirección político-administrativa, se promulga en España la Constitución de Cádiz dirigida a regular el poder absoluto de la monarquía española. Dicha Constitución instaura al Gobierno español como una monarquía parlamentaria en la que se separaban las funciones legislativas a cargo de las Cortes y las ejecutivas a cargo del Rey. A nivel Gobierno de las provincias aparece la figura del jefe político, quien se apoyaría en las diputaciones provinciales a las que presidiría, quedando los gobiernos interiores de pueblo, villas y ciudades a cargo de los Ayuntamientos, que estarían compuestos por Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos, presididos por el jefe político.

A pesar de que la Constitución de Cádiz fue un intento por moderar el poder de la monarquía y reconocer la importancia de los Ayuntamientos, en México no se reflejó más que en el nombre debido a la estrecha vigilancia de los jefes políticos y las diputaciones provinciales que aún después de la Independencia constituyen el proyecto de la Primera República Federal a partir de la conformación de un Estado Nacional concretado con la Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y que continúa utilizando las 12 intendencias de herencia borbónica.

La organización de la administración interior del Estado prevalece prácticamente durante todo el siglo XIX y la primera parte del XX porque, a pesar de su naturaleza de origen independiente e ideales federalistas, termina subordinándose al poder central por la absoluta falta de experiencia en el ejercicio del Gobierno y la inexistencia de un cuerpo orgánico dentro de la sociedad civil. Finalmente, en 1843 terminó por desaparecer al Ayuntamiento de elección popular, cancelando su autonomía para hacer el intento de fortalecer la unidad del Estado Nacional. A lo largo de varios cambios de Gobierno, los únicos logros durante la primera mitad del siglo XIX fueron la definición de que el Ayuntamiento sería responsable del bien común; del desarrollo de actividades productivas; de promover la profesionalización de la función pública local mediante la utilización de procedimientos administrativos de manejo y control de recursos; así como el nombramiento de contratistas, los cuales fueron objeto de convocatoria pública para legitimar la asignación de obras en un intento de hacer más transparente el manejo de fondos municipales.

A partir de 1857, con la promulgación de la segunda Constitución Federal de México, se inicia el período de la Reforma en el cual se sentaron las bases del moderno Estado Mexicano. A pesar de que la Constitución promovía nominalmente la autonomía del Municipio le permitía decretar medidas para recaudar impuestos para su beneficio y le otorgaba una supuesta libertad, haciendo énfasis en los derechos del hombre y de la propiedad, no se pudieron superar las deficiencias del régimen municipal puesto que no se estableció un marco normativo que regulara su forma de organización, ni tampoco sus funciones específicas. En tales condiciones, el quehacer

municipal se abocó a las funciones tradicionales relativas al cuidado del orden y la tranquilidad pública y, respondiendo a la secularización del Estado, sólo agregó las funciones que tradicionalmente habían sido controladas por la Iglesia Católica, en particular la de educación.

Con la República restaurada comenzó la consolidación de las funciones municipales y la creación de comisiones encargadas de llenar cometidos como alumbrado, educación, abasto, hacienda, salubridad y policía. Sin embargo, durante el Porfiriato hubo un nuevo debilitamiento municipal que llegó hasta la virtual desaparición de los gobiernos locales. Se hablaba de un Gobierno con "mucha administración y poca política" en el cual se reforzó la hacienda municipal pero se redujo el margen de actuación de los ayuntamientos y se limitó tanto su autonomía política como su organización local. En 1897 se decretó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana que estableció el origen de los ingresos municipales a partir de rentas propias. Adicionalmente, el sistema municipal se vio interferido en sus atribuciones con la creación de las juntas especiales o auxiliares, conformadas por personalidades prominentes de la vida social y política, destinadas a la administración de algún ramo de los servicios municipales o a la realización de obras públicas.

La Ley de Organización Municipal en el Distrito Federal signada en Marzo de **1903**, es muestra de cómo los municipios eran **reducidos a su mínima expresión**. En ella se definía al Ayuntamiento como **un cuerpo consultivo sin representatividad** de los pueblos bajo su jurisdicción, desconociéndosele así toda personalidad política y, por lo tanto, toda capacidad de Gobierno.

Afortunadamente, las discusiones del Congreso Constituyente de 1917 concurren al reconocimiento del Municipio como base de la **organización territorial, política y administrativa** de los estados. Si bien le da una mayor autonomía, las imprecisiones sobre la obtención de recursos "suficientes para atender sus necesidades" siguen incidiendo en que los Ayuntamientos se vean restringidos enormemente, lo que frustra nuevamente la posibilidad de que puedan ser motores efectivos de desarrollo económico en sus áreas de influencia. La Constitución misma provoca que los gobiernos estatales sean considerados jerárquicamente superiores y se atribuyan facultades casi absolutas para fiscalizar las acciones municipales.

No es sino hacia 1976 que se promueve una serie de reformas a la Constitución tendientes a regular la actuación pública relativa al ordenamiento de los asentamientos urbanos, haciendo un énfasis particular en el Municipio. A las modificaciones hechas a los **artículos 27 y 73 constitucionales,** relativas al conocimiento de facultades gubernamentales en materia de asentamientos humanos, se adicionaron dos fracciones referentes al **Artículo 115** por medio de las

cuales el Municipio queda por fin facultado para expedir reglamentos y disposiciones administrativas propias con **relación al ordenamiento de sus asentamientos humanos**, así como para participar en la planeación de conurbaciones interestatales.

Al año siguiente, **1977**, se incorporó una séptima reforma al **Artículo 115** que introducía el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos, con lo que se ampliaba el ámbito de participación de las fuerzas políticas y sociales minoritarias en la vida política municipal. A esta reforma sigue otra, reglamentada en 1983, que resulta aún más profunda ya que en ella se precisó y modificó prácticamente el total de las fracciones que contenía el artículo. Por fin, en 1987, se establece claramente la exclusividad de este artículo constitucional para atender la cuestión municipal, transfiriendo todos los ordenamientos referentes al Estado al Art. 116.

Dentro de las disposiciones incorporadas en 1983 en materia de Planeación Urbana destacan las siguientes: (Villar, 1998:87)

- Se reconoció jerarquía constitucional a los ayuntamientos para el manejo de su patrimonio;
- Se les asignó fuentes diversas de recursos propios, conformados a partir de :
    - rendimientos generados por sus bienes;
    - contribuciones recibidas por la propiedad inmobiliaria, derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora, o las provenientes del cambio de valor de los inmuebles;
    - ingresos derivados de la prestación de servicios;
- Se facultó a los municipios, en materia de ordenamiento urbano, para **formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales**, así como para intervenir en la **creación y administración de sus reservas territoriales**, en el control y vigilancia de los **usos del suelo**, en la **regularización de la tenencia de la tierra,** en la expedición de licencias y permisos de construcción, y en la creación y administración de zonas de **reservas ecológicas**;

A pesar de los logros -eminentemente administrativos- de 1983, la **participación de la sociedad civil** continúa reducida apenas a cierta actuación como agente en el campo de las elecciones municipales sin reconocer aún su debida relevancia para el desarrollo tanto político como económico del municipio. Pese a las nuevas aportaciones en el campo de ordenamiento urbano, las atribuciones del municipio se mantienen restringidas a la función normativa-administrativa tradicional que seguía considerando, como base de la actuación municipal en la materia, la simple elaboración de planes de desarrollo y la expedición de licencias de construcción.

Así, las atribuciones en materia de conformación y administración de la reserva territorial resultaron letra muerta, ya que los municipios nunca dispusieron de recursos garantizados para intervenir directamente en los procesos de crecimiento urbano, resultando inhibida cualquier propuesta particular para el crecimiento de la base material de las ciudades y desconociendo éste como eje fundamental de desarrollo económico y social de todos y cada uno de los ayuntamientos.

II.5. Conclusiones

Una vez analizados los factores ambientales, municipales, de propiedad privada y planeación urbana se puede inferir la dificultad de generar estrategias exitosas en materia de dotación de áreas verdes a los municipios.

Por un lado está la definición de la propiedad privada. En este documento se pone en manifiesto la dificultad para la interpretación del papel del Estado en relación con el pequeño propietario, y la historia ha mostrado la incertidumbre jurídica que ha existido.

En segundo lugar, está el entendimiento del concepto de área verde, que ha ido modificándose de acuerdo con el conocimiento de aspectos medioambientales. Sin embargo, la percepción popular sigue relacionando áreas verdes con espacios vacíos con césped. Además está la limitación a nivel jurídico para su creación y protección.

En tercer lugar, se encuentran los antecedentes de planeación urbana en México que pasó de una planeación superficial que estaba más vinculada al manejo administrativo del Estado, más que a la visión integral del territorio.

Por último, el énfasis en el Municipio se debe a que es en la pequeña población en donde realmente se pueden medir las bondades o errores de la planeación, y es precisamente el Municipio el que se integró en esta dinámica hasta el último. El Municipio mexicano se dedicó por siglos a procurar el cuidado de las calles, la seguridad y la salud, dejando de lado la definición del territorio y los usos y destinos del mismo.

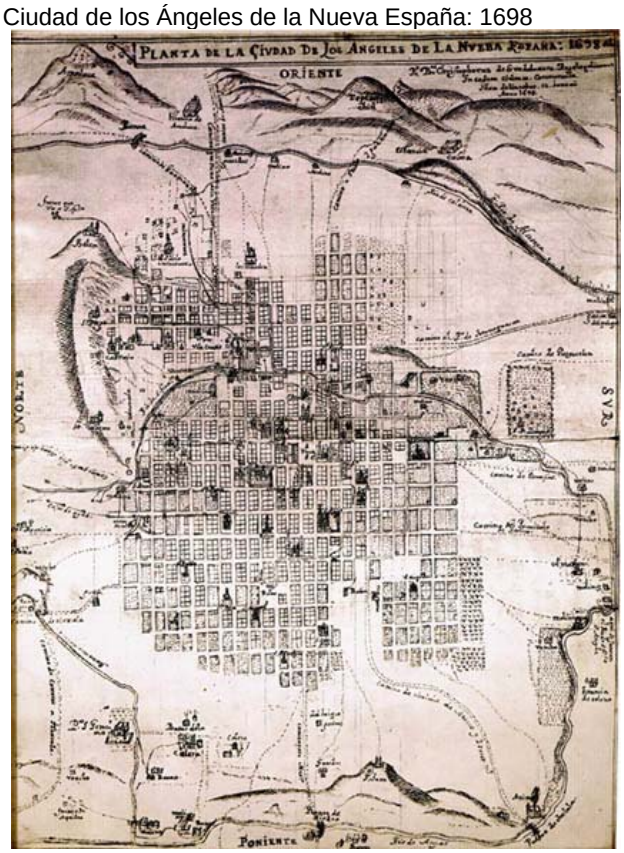
Una vez comprendidos estos 4 factores, podemos entrar al caso particular de la Ciudad de Puebla, ese “pequeño territorio” que nos permite irnos acercando al estudio de caso analizado en este documento.

III. PLANEACIÓN Y CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE PUEBLA

En este capítulo analizaremos los elementos que han impulsado la planeación en Puebla desde su fundación, al igual que los aspectos más relevantes a observar en niveles tanto estatal como municipal con relación a la Planeación Urbana. Se hará referencia específica a los momentos históricos determinantes para las estructuras tanto social como territorial y nos detendremos en aquellas anécdotas que ayuden a comprender mejor las acciones y los efectos.

Dentro de este capítulo se hará mención de algunas acciones en materia de Planeación llevadas a cabo por varios gobernadores, principalmente en la última década del siglo XX. Por otro lado se hará referencia a algunos de los planes y programas más importantes, tanto a nivel estatal como municipal, haciendo especial énfasis en el Plan Director Urbano de 1980 por ser este el que está directamente relacionado con el estudio de caso Ex Rancho Rementería y por último se hará una pequeña referencia a la situación de las áreas verdes en la ciudad.

Ilustración 6. Planta de la Ciudad de los Ángeles de la Nueva España: 1698



Fuente: Archivo Histórico Municipal de Puebla (digital)

III.1. La Ciudad de Puebla desde su fundación

> "…Necesidades de la época para crear nuevas poblaciones de españoles y el empeño del oidor Juan de Salmerón, dieron origen a la fundación de Puebla de los Ángeles el año de 1531. Hernando de Saavedra, Corregidor de Tlaxcala, trazó la nueva población, hizo los primeros repartimientos, edificó iglesia y algunas habitaciones dedicadas a sus pobladores. Se dio título de Ciudad de Puebla de los Ángeles el 20 de marzo de 1532... Y a instancias del capitán Gonzalo Díaz de Vargas el 20 de julio de 1538 se le concedió escudo de armas" (extraído del Bosquejo de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla. Enrique A. Cervantes. Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, 1980)

Se habla últimamente de que existieron dos fundaciones, siendo la primera al oriente del Río de San Francisco, en un lugar localizado por los franciscanos entre el 28 y 29 de septiembre de 1530. La reina expide una Cédula Real fechada en Ocaña el 18 de enero de 1531 y el 16 de abril de 1531, sobre la banda oriental del río. Según *Torquemada* la traza la realizó un albañil, según *Cerón Zapata* fue el padre *Motolinía.* La segunda fundación se realizó entre el 19 de septiembre de 1531, al occidente del río San Francisco por deseos de los avecinados, trasladándose la mayor parte de los pobladores del barrio del Alto y rivera oriental del Río San Francisco a la zona occidental. (Plan Director Urbano, 1980)

La traza de *Juan de Salmerón* se conserva aún durante el siglo XIX. Esta traza se hizo a cordel, en forma reticular o como tablero de ajedrez, orientándose las calles con un ángulo de 24º noroeste-sudoeste. Sus manzanas se calcularon rectangulares con un lado menor de 85 metros, de noroeste a suroeste y de 170 metros en sentido noreste-sureste.

En un inicio se asignó a la ciudad de Puebla una superficie de 20,000 varas cuadradas de manzanas urbanas. Esta decisión definiría la extensión y forma de la ciudad original. La ciudad, además, se fue configurando por barreras físicas naturales como eran ríos, barrancas y cerros aledaños como San Juan, Navajas, Tepoxuchil y el que conocemos ahora como Los Fuertes. La ciudad histórica se ubica en lo que hoy día llamamos Zona de Monumentos y el resto del territorio circundante lo conformaban grandes extensiones de terrenos de uso agrícola que eran identificados como ranchos, huertos y haciendas, propiedad del clero o de la burguesía. Los límites de estas extensiones territoriales particulares fueron determinantes para la configuración de los nuevos "fraccionamientos".

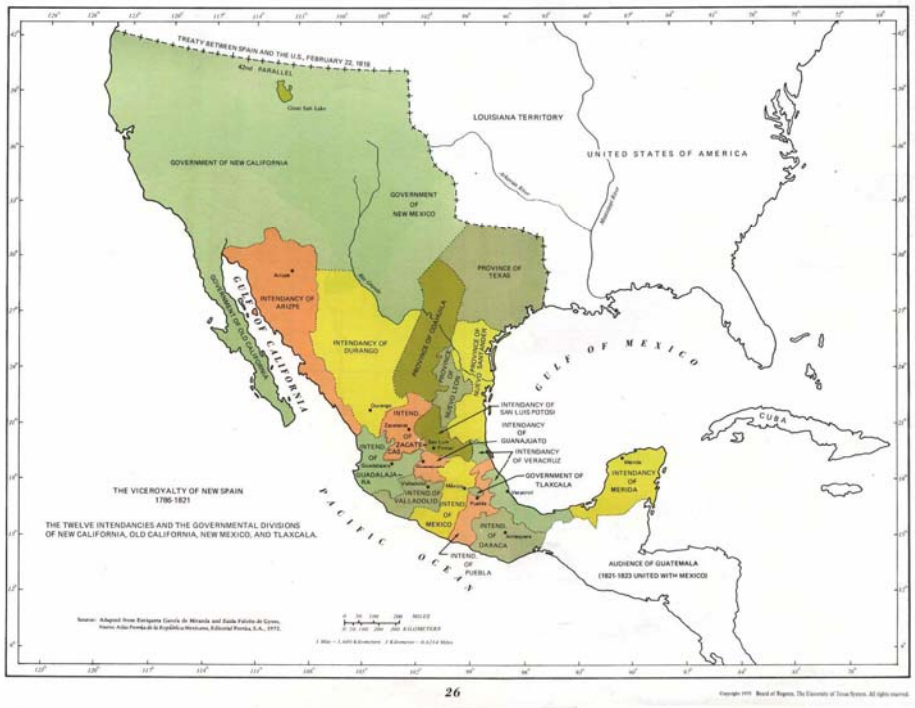
Tanto la calidad de la tierra como la configuración y la topografía definirían en mucho los usos y destinos de la ciudad. El sur, conformado por una zona lacustre, sería conveniente para la agricultura mientras que, como hacia el oriente el suelo no era tan bueno, éste se dedicaría a la explotación de materias primas para construcción. En el caso del nororiente, los cerros tendrían una función militar primordial con los fuertes de Loreto y Guadalupe.

Con respecto a la evolución de comunicaciones y transportes, Puebla representa una estratégica vía de paso. Desde 1520 Cortés mandó hacer el primer Camino Real de la Nueva España; en 1550 se le consideró el paso marítimo y en el siglo XVIII se construyó formalmente la carretera México-Puebla-Veracruz como la primera de la Nueva España.

En cuanto a actividad comercial, la población inicialmente se dedicó a la agricultura, convirtiendo la zona en gran abastecedora de harina y bizcocho. A la agricultura se le agregó un fuerte desarrollo industrial predominando el textil y la fabricación de vidrio, cera y embutidos. Desde 1548 se establecieron los cultivos de seda y obviamente aparecieron los tejedores con un éxito tal que preocupó a la industria peninsular y la Corona decretó la prohibición de continuar su fabricación en este territorio. Sin embargo, la industria textil no dejaría de tener auge pues iría cambiando su enfoque de producción según fuera necesario. Así, cuando hubo una baja notoria en las utilidades generadas por la industria al iniciar el siglo XVII, Puebla decidió cambiar sus fibras por la lana y más tarde, con la moda de los tejidos de algodón, tendría otro momento de gran expansión.

Debe tomarse en cuenta que tanto la extensión territorial de lo que se conocía en ese momento como la Intendencia de Puebla como la del Municipio de Puebla ha ido transformándose radicalmente. Basta recordar que en tiempos de la Nueva España, Puebla tuvo tal magnitud e importancia como para contar con salidas al Golfo de México y al océano Pacífico. De esta manera Puebla se convertía la barrera real entre el Norte y el Sur. Siglos adelante, esta visión central y de transición será considerada en el actual proyecto Puebla-Panamá. Ubicación privilegiada, con posibilidades infinitas en lo productivo, en lo comercial y en lo político, y que no siempre han sido aprovechadas. En la siguiente ilustración se puede observar el impacto territorial de Puebla.

Ilustración 7. Plano de la Nueva España 1786-1821



Fuente: www.lib.utexas.edu/maps/atlas_mexico/new_spain_viceroyalty. Adaptación del Atlas Porrúa de la República Mexicana, 1972

Se comentó al inicio de la tesis que Puebla fue una ciudad planeada y ordenada, y esto se llevó a cabo siguiendo con las Ordenanzas de Felipe II. A continuación, se enumera el contenido más importante en términos de ordenamiento de las ciudades:

- Las nuevas poblaciones parten desde la plaza mayor y de allí se van sacando las calles y caminos principales.
- La plaza mayor deberá tener por lo menos de largo una vez y media su ancho y su dimensión dependerá del número de vecinos. // De la plaza saldrán cuatro calles principales.// A la redonda deberá haber portales
- Las calles serán anchas en los lugares fríos, y en los calientes, angostas a menos de que haya caballos. //
- La proporción de los templos de la iglesia mayor, parroquias y monasterio serán de acuerdo a la buena proporción de la doctrina.// Los solares dedicados a la iglesia serán los primeros después de la plaza.
- Deberá haber un lugar para la casa Real del Consejo o Cabildo. //El hospital junto al templo.
- En la plaza no se plantean solares para particulares, solo derechos sobre mercaderías. // La repartición de solares a la población también estaba registrada dependiendo el origen étnico. // También se delimitaban las tierras de labor, las profesiones, el ganado, entre otros.

- Si los naturales no reciben bien la fundación de la población se les debe dar a entender cómo se quiere poblar sin hacerles mal ni tomar sus haciendas, enseñarles a vivir prácticamente y darles a conocer a Dios por el cual se salvarán. // Sólo se les hará daño por defensa de los pobladores
- Los pobladores deberán procurar evitar la comunicación y trato con los indios, no deberá permitirse que los indios entren al circuito de población hasta tenerla hecha y puesta en defensa.

Como se puede percibir, las Ordenanzas de Felipe II tenían criterios muy claros de los derechos y de las obligaciones pero, sobre todo, se marcaba muy claramente el sometimiento y una obediencia a una autoridad no susceptible de ser de ser cuestionada. Probablemente ese tenor fue el que hizo que dicha ordenanza se cumpliera con tanto rigor en todas las poblaciones en las que fue utilizada para el ordenamiento de sus centros de población.

Tanto la intendencia de Puebla como la ciudad de Puebla de los Ángeles fueron bendecidas con una serie de beneficios tanto naturales como políticos durante los primeros dos siglos de la colonia. Sin embargo, su fortuna se vería afectada a partir del siglo XVIII y entraría en crisis en el siglo XX. A continuación se hará referencia a esto.

III.2. Crisis en la Ciudad de Puebla (siglo XVIII – XIX)

Para hablar de Puebla en este periodo se utilizará como apoyo el texto de *Guy P.C. Thompson:* Puebla de los Ángeles, *Industria y Sociedad de una Ciudad Mexicana 1700-1850* por la claridad de conceptos que utiliza; por la calidad de información y por la pertinencia que esta información tiene más adelante en el estudio de caso.

En los primeros años de la Colonia Puebla fue creciendo tanto en lo agrícola como en lo religioso y en lo cultural. Sin embargo, a partir del siglo XVIII, los patrones de actividades y de crecimiento se modificaron por asuntos externos que reconfigurarían tanto la estructura social como urbana de la ciudad.

Con el siglo XVIII llegaron posibilidades tanto en el ramo de la manufactura como en la posibilidad de comercializar los productos. De igual manera, l mejora en caminos permitió el acceso a nuevos mercados. Sin embargo, esto desencadenó una serie de problemas pues había altibajos en el comercio agrícola, industrial y de artesanías. Muchos de los labradores y hacendados de la región dejaron de invertir en sus fincas y, al no recuperarse los gastos de cultivo debido a la pérdida de mercados y la falta de ganancias, aumentó el número de hipotecas, disminuyó el valor de las propiedades rurales y comenzó la volatilidad de la propiedad de las tierras.

Esto provocó movimientos casi de pánico como compra-ventas que cubrían solo los gastos de escrituración para transferir aparentemente las propiedades y con eso retrasar el pago de los intereses del censo o hipoteca. Luego se apeló a moratorias, demoras y esperas en el pago de réditos y por último, no quedó más que aceptar los embargos cuando el valor de la tierra no alcanzaba a cubrir el importe de los réditos atrasados de la hipoteca. Muchas de las propiedades agrícolas resultaron abandonadas y Puebla se volvió entonces un centro comercial. La gente de la época consideró que la pérdida de la capacidad de Puebla para intercambiar productos agrícolas y manufacturados por la plata de los distritos mineros, ya fuese en la tierra dentro de la Nueva España o del Perú, fue la causa principal de la decadencia de la región, simbolizada por la supresión de la Casa de Moneda de la ciudad y las oficinas del monopolio del mercurio durante el decenio de1730.

El siglo XVIII fue particularmente difícil debido al estancamiento económico de la ciudad, así como la disminución en su nivel demográfico. Este obedeció a diversas situaciones climáticas, a condiciones laborales adversas y a una disminución en los salarios que orilló a muchos campesinos y trabajadores de las fincas a emigrar hacia la ciudad, lo que provocó conflictos múltiples que, a su vez, ocasionaron inestabilidad general, insalubridad y enfermedades

descontroladas. Los terratenientes, industriales y artesanos de Puebla, se enfrentaron a una competencia desigual en lugares lejanos como Baltimore y Filadelfia, con la grave diferencia de que no los primeros no contaban más que con transporte rudimentario y malas comunicaciones entre la ciudad y sus mercados extra-regionales.

Había un aspecto que no se puede negar y que, evidentemente, afectó la capacidad productiva de la ciudad: el fortalecimiento de la riqueza del clero…

> *"En vista de estos obstáculos, el conjunto de intereses opuestos a las reformas fisiocráticas y liberales parece más pragmático y acorde con los tiempos. Esta segunda posición, a la que podemos llamar "corporativa-tradicionalista", favorecía la defensa y el fortalecimiento de la riqueza del clero, considerado como la espina dorsal de la agricultura poblana, el mantenimiento de posturas de precios en productos como el trigo y el establecimiento de privilegios corporativos para los traficantes de harina. Esta fue la posición adoptada por los hacendados, los vendedores de harina, los corredores y los eclesiásticos que encontraron su representación entre una mayoría del ayuntamiento de la ciudad de Puebla, que seguía siendo casi un club de hacendados y comerciantes. Sin embargo, los "tradicionalistas corporativos" exigían soluciones las cuales no estaban en armonía con el tenor liberal de la política oficial. La consolidación de vales reales entre 1805 y 1809, la abolición de todo control de precios, gremios y monopolios en 1813, y el rechazo, por el cabildo, de las propuestas de monopolio de las exportaciones de harina de 1803 y 1817, acabaron con las esperanzas de un retorno a las soluciones corporativas….Sin embargo, hasta bien entrado el siglo XIX la política liberal siguió encontrando resistencia y siguieron buscándose soluciones corporativas.* (Thompson, 2002:.64)

Con todo, Puebla como entidad y, especialmente, como ciudad, no estaba dispuesta a decaer y en periodos subsecuentes ha respondido en sus actividades productivas a los diversos cambios tecnológicos, comerciales y hasta internacionales.

La tenencia de la tierra es tema fundamental en la conformación territorial de la ciudad de Puebla. Históricamente hay ciertas familias que se han distinguido, sobre todo durante este periodo al dominio y posesión de grandes extensiones de tierra junto con el clero. Sin embargo, cuando llegó la crisis y las enfermedades, hubo un daño que tardó mucho tiempo en recuperarse.

> *"Durante el "auge" de las guerras napoleónicas, ningún grupo de terratenientes en las principales zonas agrícolas de Puebla, logró recuperar su anterior prosperidad. A mediados del decenio de 1790 algo era ya muy claro, la agricultura de las haciendas, por sí sola y por muy bien administrada que fuese, estaba volviéndose una base inadecuada para una prosperidad económica sostenida. Por tanto, hemos de ver más allá de la agricultura, en el comercio y las manufacturas, para comprender las complejas repercusiones de la larga decadencia económica de Puebla, así como los efectos, a corto plazo, de la participación española en las guerras napoleónicas."* (Thompson, 2002:.72)

En especial durante las décadas difíciles que siguieron a la Independencia, muchos empresarios poblanos vieron en las máquinas un modo de salir de la pauta cíclica de Puebla de estancamiento económico con breves periodos de caprichoso desarrollo, seguidos por nuevas depresiones. La panacea de la industrialización ejerció una gran fascinación sobre varias de las generaciones que siguieron a la Independencia: clérigos, comerciantes, tenderos, artesanos y fabricantes, a quienes se consideraba responsables de mantener la cohesión de una sociedad provinciana amenazada por grave dislocación económica, reducción demográfica, desempleo, pobreza y desórdenes públicos, durante los decenios de 1820 y 1830, comenzaron a descubrir (aunque fuera por razones de interés propio) que la industrialización ofrecía soluciones a todos estos problemas.

Las industrias típicas de Puebla (textiles, harina, jabón, alfarería, cristal), se estaban enfrentando a una competencia mucho más directa con países en fuerte proceso de industrialización, particularmente Estados Unidos y la Gran Bretaña. Se combina esto primero con la sustitución, a mediados del decenio de 1820, de importadores españoles por ingleses, franceses y alemanes, quienes se establecieron deliberadamente lejos de las ciudades de México y de Puebla, mostrando además, poco interés en financiar las manufacturas locales. Con la Independencia se acabó el comercio internacional y el mercado de la propia región de Puebla pasó del estancamiento a la crisis, consecuencia de las crecientes tendencias seculares ya antes mencionadas (desempleo, emigración, pérdida demográfica y pobreza general).

> *"Los primeros intentos de cambio, en la década de 1820, resultaron dudosos pues no fue realmente propicia la estrategia de industrialización para sustituir las importaciones, Durante un breve periodo, los políticos mexicanos pusieron toda su fe en la política económica liberal, y abrieron las puertas a comerciantes extranjeros, en vano intento para atraer préstamos e iniciar una recuperación económica. Estas medidas tuvieron consecuencias desastrosas para Puebla, hundiendo en profunda crisis la economía ya desorganizada de la provincia."* (Thompson, 2002:103-104)

Resulta importante comentar un poco sobre la estructura social de la ciudad de Puebla porque esto ayudará a entender algunos conflictos entre distintas clases o grupos y ciertos tipos de resentimiento por situaciones del pasado. Para 1800, Puebla mantenía una estructura institucional y asociacional arcaica:

> *"Había una plétora de asociaciones corporativas exclusivas y semiautónomas, a quienes la mayoría de los habitantes de la ciudad debían su primera lealtad: los cabildos (para los barrios indios tanto como para el casco español), los gremios de artesanos, las corporaciones de vendedores al menudeo, los conventos, las cofradías, las comunidades indias, las maestranzas, etc..."* (Thompson, 2002:109)

Las regulaciones y ordenanzas de esas corporaciones pretendían dirigir en lo cultural, jurídico, social y económico. Se rendía respeto y otorgaba privilegios a las familias antiguas descendientes de los fundadores o a las familias que habían contribuido a la "edad de oro" de la ciudad durante el primer siglo después de su fundación. Se seguía dando importancia a títulos y honores nobiliarios y la raza también continuaba siendo importante en la estructura social de la ciudad, al grado de que la estabilidad dependía del grupo racial al que se pertenecía, según la jerarquía de castas. Había una enorme brecha entre ricos y pobres con un orden social sumamente polarizado, que lamentablemente se puede ver hasta la fecha en algunos sectores.

Según *Thompson,* la estructura social de la época estaba configurada por cuatro grupos: la élite, la clase media, la "plebe" y la clase baja. La élite la conformaban aquellos con apellido de abolengo o hacendados como los de *Mayorazgo* y *Huexotitla* con gran peso económico y social cuyos apellidos más importantes incluían Tamariz y Carmona, Haro y Portillo, Furlong, de Huesca, de Antuñano, etc...; la clase media la conformaban los clérigos, la burocracia y los profesionales; la plebe estaba conformada por los artesanos, vendedores y ayudantes y al último, la clase baja la constituía el pueblo en general.

El movimiento de independencia no ayudó realmente a Puebla: a mediados de la década de 1830, su población se encontraba en el nivel demográfico más bajo en dos siglos. La causa económica subyacente para este desplome numérico fue la declinación de la ciudad como un centro comercial e industrial viable para una extensa base agrícola. Esto, a su vez, atrajo consecuencias muy evidentes en un descenso en la calidad de vida, derivadas de la enorme inseguridad y la grave angustia vividas en Puebla a comienzos del decenio de 1830, cuando la ciudad no sólo fue azotada por una alta tasa de criminalidad, sino que padeció los estragos de las sucesivas guerras civiles de este periodo. Puebla sufrió una desproporcionada actividad militar, muy violenta y prolongada. Además, muchos extranjeros, desesperadamente necesitados de obtener fondos y tecnologías pertinentes para la recuperación económica, se mantuvieron alejados de esta región, que llegó a ser célebre por su fanatismo, xenofobia y elementos delictuosos. La perspectiva histórica permite advertir que sólo la apertura de una válvula de seguridad –como fue permitir **la emigración- logró contener estos conflictos**.

> *"Muchos poblanos habían sabido de tiempo atrás que el único modo de hacer resurgir las prodigiosas riquezas económicas de la región sería un conjunto de medidas proteccionistas concertadas y efectivamente aplicadas. La crisis moral a la que se enfrentó la ciudad a comienzos del decenio de 1830 hacía esto doblemente apremiante. El surgimiento de un consenso proteccionista a finales de la década de 1830 necesitó casi dos décadas para lograrse."* (Thompson, 2002:.265)

Después del famoso saqueo del Parián, los motines de diciembre de 1828 en Puebla fueron de una escala y dimensión sin precedentes, aprovechando que a partir de la independencia se acrecentaron las decisiones en contra de los extranjeros, en especial contra los españoles. Hubo ejemplos como la "Revolución de la Acordada" de Vicente Guerrero y Lorenzo de Zavala que pedían la expulsión de los mismos. El ministro de Francia por entonces, *Michel Cochelet*, consideró que Puebla era la más virulenta de las ciudades de la República en su odio a los extranjeros. Esto puede explicarse por una combinación entre la intolerancia religiosa y la común convicción de que los comerciantes extranjeros eran la causa principal de las dificultades económicas de Puebla.

Curiosamente, hay afirmaciones encontradas que mencionan que no fue del todo acatada en Puebla la indicación de expulsar a los "gachupines" y extranjeros sino que también se volvió refugio "enmascarado" de muchos pertenecientes a este grupo.

La ley propuesta en mayo de 1829 por Vicente Guerrero prohibía a extranjeros vender al menudeo, así como tramitar la importación de tejidos extranjeros. En los últimos años de la tercera década del siglo XIX se había ido intensificando la actitud radical y xenofóbica en Puebla al grado que logró la expulsión de más de 200 españoles de acuerdo con el segundo decreto de exclusión de agosto de 1829. Entre ellos hubo muchos clérigos, comerciantes, burócratas y militares que habían incluso desempeñado un papel importante en la política provinciana desde la Independencia. No fue sino hasta la época del presidente Manuel Gómez Pedraza y su ministro Valentín Gómez Farías (1834), cuando se decidió acabar con la política radical y populista de Guerrero. Se quitaron los impuestos y las prohibiciones a los extranjeros y al poner fin a esa "era de la infamia" se propició el progreso industrial sin importar si el promotor de dicho progreso era liberal o conservador; extranjero o nacional.

Con el siglo XIX vendría el inicio del auge industrial, impulsado principalmente por "La Constancia", considerada la primera hilandera hidráulica en América y que inaugurada en 1835 por don Esteban de Antuñano. Este mismo también construiría "La Economía" y "La Amistad", comprando luego "La Noria" en 1840. La proliferación de la industria textil se confirmaría con inversionistas como el español Dionisio Velasco creador de "El Patriotismo Mexicano", entre otros. Los extranjeros fueron vitales en las inversiones industriales, las innovaciones técnicas y las estrategias administrativas. El contingente español fue el de mayor importancia pero también participaron franceses, genoveses, suizos, ingleses y norteamericanos. Muchos técnicos extranjeros ocuparon un lugar esencial al levantar las fábricas y ponerlas en operación.

Los españoles, que ya por tradición habían formado el contingente más numeroso de europeos, fueron superados por los franceses durante la década de 1840. En 1846 había 54 varones españoles residiendo en Puebla, lo que constituye una gran disminución comparada con su número antes de los decretos de expulsión de finales de la década de 1820 y comienzo del decenio de 1830. De ellos, cuatro comerciaban en ropa de tierra, cuatro poseían fábricas de textiles y otros 30 se dedicaban a la panadería u otras ramas del comercio al menudeo. Los 16 restantes se dedicaban a los entretenimientos, a la Iglesia o eran artesanos. Todos excepto 7 eran de las provincias del norte de España (Galicia, Asturias, Santander, los países Vascos y Cataluña. Los franceses formaban el mayor contingente de inmigrantes, con 64 varones, cabezas de familias en 1849. Solo 9 se dedicaban al comercio, el resto a diversas actividades... La población extranjera de Puebla era pequeña si se le compara con la de la ciudad de México.

Una fuerte oposición local a los extranjeros dedicados al comercio al menudeo, que condujo a unas efímeras prohibiciones a comienzos de las décadas de 1830 y 1840, parece haber logrado excluir a los extranjeros no ibéricos del comercio de ropa hasta los finales de la de 1840, cuando aparecen unos cuantos nombres extranjeros, sobre todo en la reventa de paños extranjeros: *Abadie, Lanzo, Petriccioli*. Para 1852, los extranjeros, especialmente los franceses, estaban bien representados en el comercio de paños, aunque casi no los hubiera en la venta de alimentos. Desde luego, los extranjeros predominaban en la venta al mayoreo de paños europeos durante el decenio de 1840 y comienzos del 1850. A comienzos de la década de 1840... Los extranjeros habían logrado una fuerte posición entre los artesanos y los técnicos de la nueva industria.

A pesar de la recuperación financiera de la ciudad, gracias en mucho a la apertura de nuevas industrias, la relación con los extranjeros mostraría momentos ríspidos nuevamente como el derivado de la expulsión de franceses durante la guerra de los pasteles. No obstante, desde mediados del siglo XIX, algunos extranjeros se harían notar en la comunidad como *Robert Schultze* con la fabricación de vidrio plano en 1851, *Ernest Theodore Biebring* de Holanda, con la loza tipo Sajonia, el inglés *James Brindley,* el francés *Frederick Maillard qu*e desarrolló la fundición de hierro en lugares como Santa Rita, la Familia de la Rosa, que era importadora de papel, *Bernardo Mier* y después *Thomas Marshall*, con cuyos fondos se desarrolla la fabrica textil el Refugio (Thompson, 2002: 390)

En general se puede decir que fue un momento de mucho cambio, de grandes crisis pero de grandes oportunidades. La tecnología, el comercio y la visión de grupos de extranjeros contribuirían a este aprovechamiento de la oportunidad.

En materia de estancamiento, existe un libro de Carlos Contreras Cruz sobre la Ciudad de Puebla, *estancamiento y modernidad de un perfil urbano del siglo XIX* que nos ayuda a tener una visión mucho más completa de la problemática que se vivía.

La Ciudad de Puebla se caracterizó en sus inicios por ser una ciudad bien planeada con un Gobierno organizado y con una estructura social, política y religiosa -si bien no la más justa socialmente hablando-, pero, por lo menos bien estructurada. A partir de la primera mitad del siglo XIX se inicia un serio proceso de descomposición de la antedicha estructura en todos sus aspectos sociales, urbanos, políticos y económicos. El proceso de cambio del sistema colonial –de por sí ya ineficiente- al ideal pero aún indefinido del movimiento independentista, conllevaría el desorden y la pérdida de control.

Este caos social modificó las prioridades de la Ciudad así como su estructura urbana. Por ejemplo, en 1815 fue necesaria la construcción del fortín de Loreto para garantizar la seguridad de una ciudad que sufría de atracos y sitios por grupos armados, incluyendo entre los más notables el célebre asalto francés en 1863.

> *"El resultado de la contienda fue la destrucción de una parte de la Ciudad, sobre todo del lado poniente, en el cual manzanas enteras se arruinaron totalmente…. El impacto de la guerra civil y de la invasión francesa sumió a la ciudad en varias décadas de inseguridad y destrucción…."* (Contreras, 1986:17)

Ilustración 8. Plano de la Ciudad de Puebla 1863

Fuente: Archivo Histórico Municipal de Puebla (digital)

Durante el siglo XIX el territorio municipal fue modificado y la extensión sufrió cambios a partir de la incorporación o eliminación de pueblos como San Felipe Hueyotlipan y el Pueblo de Resurrección por mencionar algunos indispensables en una urbe que no había querido confrontar la conformación original que la dividía, según sus asentamientos eclesiásticos en cuatro parroquias, San José, San Marcos Evangelista, el Santo Ángel Custodio y la del Sagrario Metropolitano, permitiendo en torno a la traza colonial, las dehesas del ganado municipal, los pastizales y toda una serie de ranchos, haciendas y molinos (a simple vista se percibe la imposibilidad de una política integral de planeación municipal ya que los intereses eran muy fuertes, variados y aislados…la iglesia definía su estrategia urbana al igual que los hacendados la suya y así en cada grupo de poder).

Hacia 1830 existían en torno a la ciudad 4 grandes haciendas, 21 ranchos y varias huertas que producían principalmente trigo, maíz y alfalfa destinados al consumo urbano. Cabe mencionar que el Ayuntamiento era propietario de por lo menos 7 de esos ranchos. Desafortunadamente, a mediados del siglo XIX, Puebla fue acosada por una serie de eventos y situaciones que la llevaron a un estancamiento del que sería muy difícil recuperarse. Entre 1800 y 1862 fueron pocas las construcciones, fueran civiles o eclesiásticas; la inestabilidad era evidente y la crisis económica vendría acompañada de brotes de insatisfacción social con problemas graves de salubridad urbana y epidemias.

> *"Los brotes epidémicos fueron permanentes a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. La gran epidemia de fiebres de 1812 y las epidemias de "cólera morbos" registradas en 1833 y 1850 fueron las más importantes…. Otras enfermedades que afectaban con regularidad a la población eran la viruela, sarampión, fiebre tifoidea y escarlatina"* (Contreras, 1986:35-37)

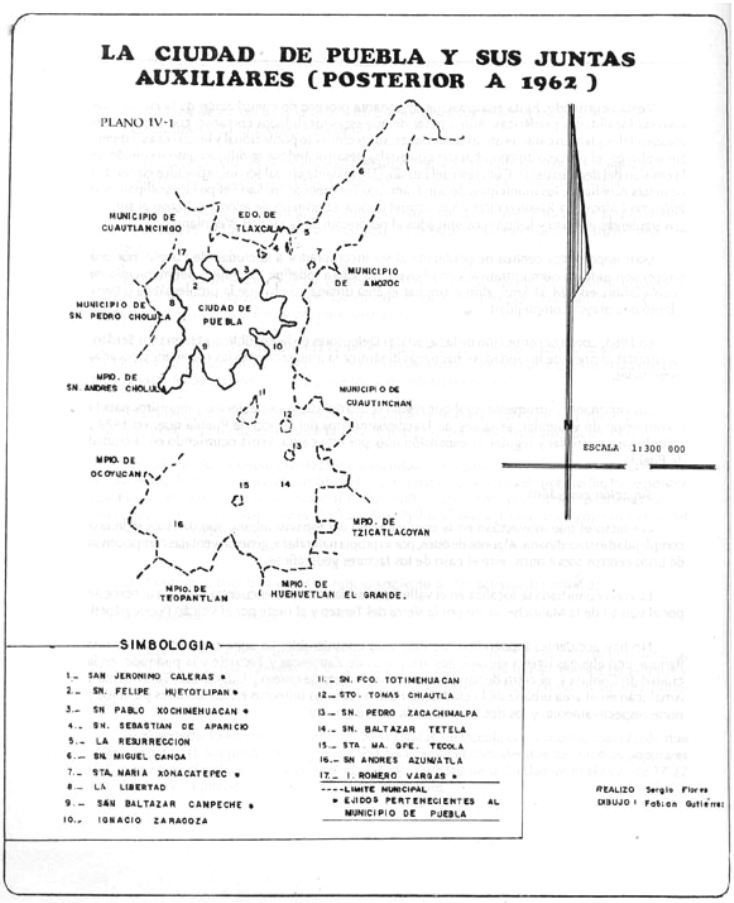
Esta crisis de salud afectó demográficamente y la población se redujo. Como era de esperarse, las enfermedades y la crisis económica provocaron crecimiento en la criminalidad y hasta en la holgazanería, siendo necesario reinstaurar mecanismos -clásicos de la Colonia- para regulación. No fue sino hasta el desarrollo exitoso de la industria textil que esto se modificaría. La industria textil obliga a cambiar no solo la estructura social y económica de la comunidad sino que modifica la estructura urbana y en especial incide en la definición de nuevos límites y nuevos usos en la periferia.

El siglo XIX sería a grandes rasgos para Puebla la posibilidad de entrar en nuevos mercados, manejar nuevas tecnologías y dedicarse a nuevas actividades, pero al mismo tiempo estaría plagado de conflictos sociales, guerras, deudas y enfermedades.

III.3. La Puebla del Siglo XX

Durante el Porfiriato, no solo se modificarían las actividades productivas sino la extensión territorial tanto del Distrito de Puebla como del Municipio. La cantidad de haciendas, ranchos, molinos, fábricas textiles y tierras de labor revelan cambios sustanciales en extensión, propietarios, usos e intereses; sobre todo en función a propiedades de grupos religiosos que, a partir de las Leyes de Reforma serían repartidos a nuevos propietarios, incluso en algunos casos a personajes ajenos a la comunidad. Con la evidente recuperación económica y social del Municipio se desarrollan obras importantes como la demolición del Antiguo Palacio de los Alcaldes para construir el actual Palacio Municipal. (1897-1911), cuya construcción indica una nueva etapa en la Ciudad, un detonador que manifestaría el proceso de regeneración de la ciudad y de reconstrucción de casas, monumentos y edificios.

Ilustración 9. Territorio Municipal de Puebla en el siglo XX



Fuente: Flores González Sergio, Estructura Territorial en la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla. 1993, p.130

Un Importante factor de regeneración urbana fue la modificación de sus **caminos "carreteros".**

> "Los caminos se dirigían de la ciudad a los principales pueblos del distrito pasando por molinos, haciendas y fábricas, o bien de la ciudad a sus alrededores: así por ejemplo había el "camino a la Resurrección" que pasaba por el "Rancho de la Rosa", el "Camino de Caleras a la Constancia" el "Camino al Molino de Mayorazgo por Rancho Inchurregio, Agua Azul, Fábrica Amatlán y Mayorazgo" (CONTRERAS, 1986, p.65)

Muchos nombres de estos caminos se conservan hasta la fecha, gracias a la costumbre, en una zona con una difícil lectura pues la proliferación de asentamientos irregulares contribuyeron a una nomenclatura poco clara y sobre todo aislada de la organización de acuerdo a las orientaciones cardinales del centro de la ciudad.

Otro factor determinante desde la fundación de la ciudad ha sido el **agua.** Al inicio los ríos cubrían tranquilamente las necesidades básicas para higiene y alimento; hasta que en el siglo XIX se convirtieron en insumo esencial para el funcionamiento efectivo de molinos e industrias textiles. Por otra parte, el sistema de tuberías para su distribución y posterior desecho era de barro y conductos de piedra; mismo que acarrearía graves problemas de salud e higiene por su fragilidad, y pasaría casi un siglo para que se cambiara por tubos de cobre. Las obras fueron costosas pero era la única manera de asegurar sanidad en el servicio de dotación de agua

> "Fue hasta 1908 que se inició, con gran oposición de la población, la introducción de tubos de cobre... Por otra parte, desde 1900 los veneros que surtían a la ciudad eran insuficientes para las necesidades urbanas y durante la gestión de Francisco de Velasco se hizo necesario modificar sustancialmente el sistema. En 1907 el ayuntamiento adquirió los derechos y propiedades de la Compañía de Aguas y puso en circulación un nuevo abastecimiento procedente de los veneros de San Antonio y **Rementería** aumentando sustancialmente el número de litros por segundo" (Contreras, 1986:67)

Otro aspecto que modifica la vida urbana se deriva de la introducción paulatina de redes de **energía eléctrica.** Existían plantas de uso municipal pero también se instalaron plantas particulares para las principales fábricas textiles, para el Hospicio y para otras instancias importantes como la estación del Ferrocarril. A partir de 1896 que se pusieron las primeras lámparas de alumbrado público; los poblanos, sentirían renacer el sentimiento de seguridad que habían perdido años atrás.

La **recuperación sería progresiva** y se iría manifestando con realidades como la pavimentación o adoquinamiento de vialidades principales, el incremento demográfico, los nuevos equipamientos, una mejor infraestructura y nuevas fuentes de trabajo. El inicio del siglo XX en Puebla parece afortunado y su buena ubicación comercialmente hablando, el ferrocarril y la

industria textil serán responsables de esto. Durante el Porfiriato, probablemente el aspecto de más importancia fue el **ferrocarril** que comunicaba sin obstáculos, a comunidades de menor o mayor lejanía y propiciaba por fin un criterio unificador de las regiones del país.

Otro factor importante para el desenvolvimiento poblano fue la política "liberal" de Porfirio Díaz y el crecimiento derivado de la **inmigración extranjera** que se vio durante varios momentos del siglo XIX cuando grupos de españoles, alemanes, franceses y libaneses llegaron a esta comunidad por motivos diversos e irían enriqueciendo la industria, las costumbres y la estructura social de esta ciudad, a pesar de no siempre ser recibidos con agrado y tener que luchar y acallar nacionalismos y prejuicios culturales.

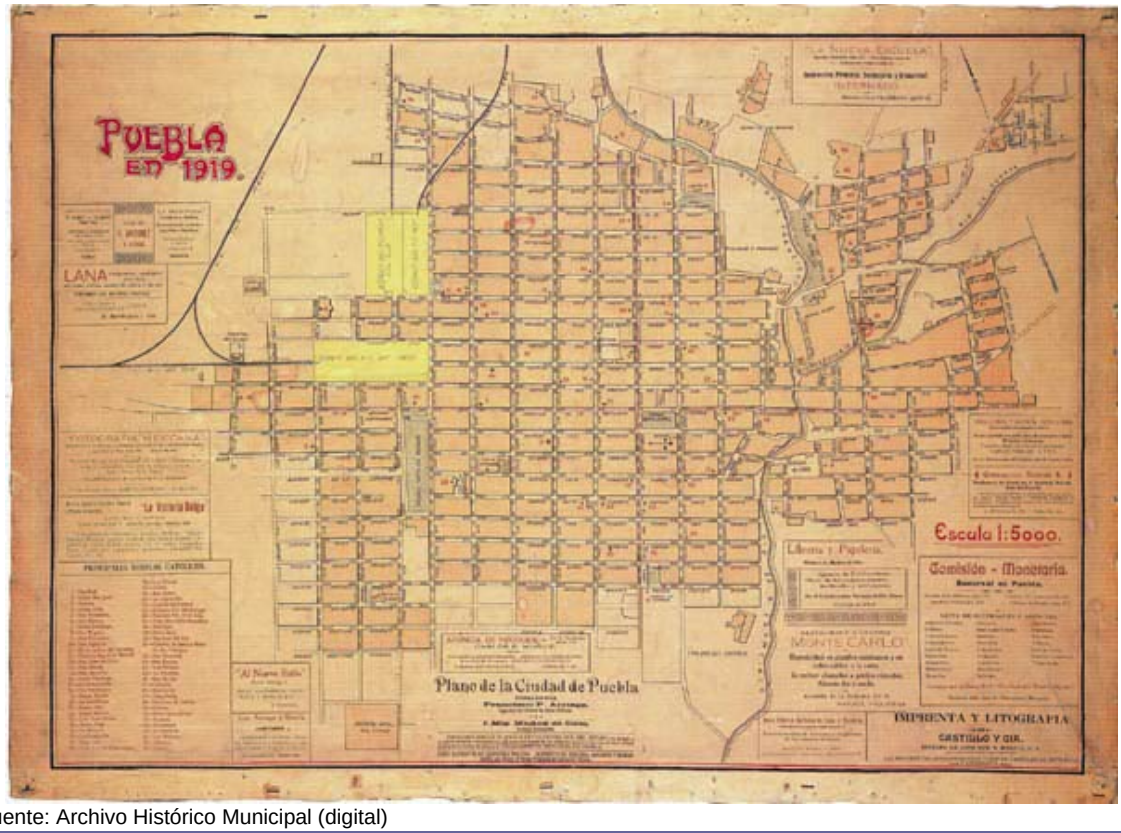
> "Entre los extranjeros hubo de todo: industriales, agricultores, investigadores, constructores, grandes artistas, educadores y hasta políticos. Destacaron incluso en el establecimiento de casas comerciales como la *Ciudad de México* (J.B. Lions) *La Sorpresa* (J. Doremberg), *La Primavera* (Paulino Richard), *La Ciudad de Londres* (Sommer Hermman) y otras como *El puerto de Liverpool, Las Fábricas de Francia, El Nuevo Siglo, La Parisiense, Au Bon Mouche, etc"…*(Contreras, 1986:119)

Una de las acciones que ayudaría a definir de la estructura urbana de la Ciudad de Puebla del siglo XX fue la creación de ejidos y fraccionamientos en la periferia de la ciudad, siendo causa obvia de que algunas de las grandes haciendas quedaran reducidas únicamente al casco y de que otras, que conservaban buena superficie, fueran fraccionadas y convertidas en colonias durante los 40's.

El crecimiento acelerado de la población a partir de la década de los cuarenta imprime un crecimiento físico inusitado que se sale del control de las autoridades urbanas -tanto estatales como municipales-. Proliferan los **asentamientos espontáneos** que surgen por la necesidad de habitación de los estratos económicamente débiles que no pueden pagar tierra en fraccionamientos con todos los servicios y paralelamente aparecen los invasores profesionales y los fraccionamientos clandestinos. Las autoridades sorprendidas ceden a la presión de los fraccionadores y comienzan a autorizar lotificaciones que no tienen relación con una estructura urbana planeada y solo en algunos casos en forma rudimentaria se prevé la continuación de alguna avenida importante. Con estos fraccionamientos se puede observar cómo aparecen tramos de amplias arterias que nacen y mueren dentro del mismo conjunto inmobiliario, por falta de integración urbana.

No debe dejarse a un lado, la importancia de los **ferrocarriles,** ya que Puebla no solo se ve afectada por las relaciones hacia dentro de la ciudad sino su relación con las comunidades cercanas. El ferrocarril, marcaría nuevas vialidades y nuevos brazos de crecimiento. Muchas de las nuevas colonias se generarían alrededor de las vías de tren. Las comunicaciones cambiarían a Puebla para siempre desde 1867, cuando su red carretera era ya de las mejores y más transitadas del país; continuando con la aparición de los ferrocarriles, (tanto el "Interoceánico"como "El Mexicano" llegaron a fines del siglo XIX) y que en pleno repunte nacional después de la crisis revolucionaria, Puebla, en **1924** pudiera disfrutar una de las **primeras carreteras para automóviles.** La evolución de las comunicaciones continuó y para principio de los sesenta se terminó la construcción de la vía rápida a Orizaba-Veracruz, abriéndose a la circulación la autopista de peaje México-Puebla-Orizaba; arteria que se localizó al norte de la ciudad con dirección oriente-poniente y que ha tenido un fuerte impacto en el desarrollo urbano de la ciudad. Debido a criterios de la época, la primera carretera asfaltada se conectó con una de las arterias principales de la ciudad -hoy la Avenida Reforma- que, al atravesar el centro y cruzar hacia los barrios de la zona Norte definiría en gran parte la ruta de la industria y de la vivienda irregular.

Ilustración 10. Estaciones de ferrocarril en Plano de la Ciudad de Puebla 1919



Fuente: Archivo Histórico Municipal (digital)

La siguiente característica que sirve para entender la configuración de esta ciudad, es sin duda, la **demografía**. Como se comentó en el apartado anterior, la población se Puebla disminuyó durante el siglo XIX, pero a partir del siglo XX con la aparición de mejores vías de comunicación, mejores opciones laborales y por tanto, mejor calidad de vida, esto cambiaría considerablemente. El censo de 1793[2] contó 57,160 habitantes y para 1900 habría 98,932. Sin embargo, para 1940 ya eran 148, 701, en cuarenta años hubo el mismo crecimiento que en los 107 años anteriores. Coincide con la mejora de la calidad de vida y las oportunidades en Puebla. Para 1950, serían 234,603, casi el doble de la población, en tan solo 10 años. El aumento de población responde a dos factores en adelante, la adición de juntas auxiliares al municipio y por otra, el crecimiento natural de una ciudad con oportunidades. Para 1970, había 532,744 habitantes y para el año 2006 se contempla que dentro del municipio hay una población de 1,346,916 hab., sin considerar que la un porcentaje alto está en los municipios conurbados y esta cifra es mucho mayor.

Ilustración 11. Fotografía aérea de la ciudad de Puebla 1937

Fuente: Archivo Histórico Municipal (digital)

[2] Fuente: Censo General de Población DGE SIC

Para resumir, podemos considerar cuatro aspectos importantes durante el siglo XX en la ciudad de Puebla:

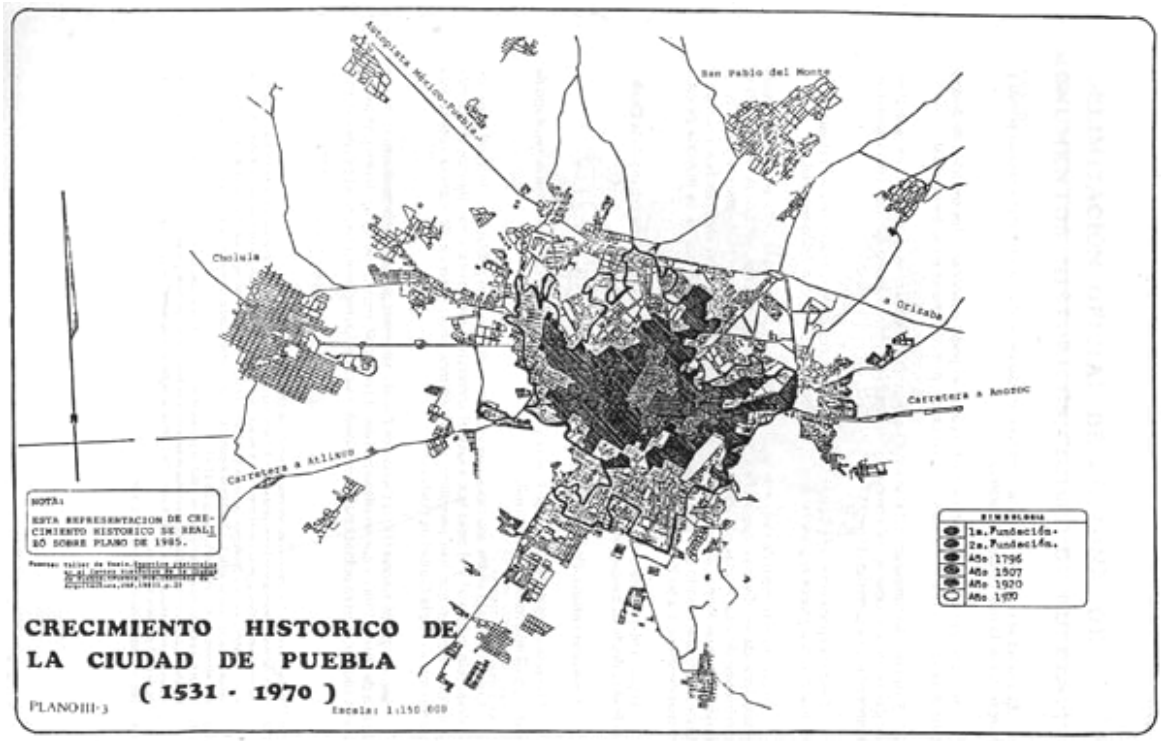
a) **Población:** en los años 40 vendría el primer incremento poblacional y en los 80 habría otro, debido a la cantidad de gente que abandonó la ciudad de México después del sismo de 1985;

b) **Industria:** repuntando más con la creación de Parques Industriales y la llegada de industrias como *Volkswagen* e *Hylsa*;

c) **Oferta educativa:** Puebla se ha convertido en una ciudad universitaria que cuenta con 5 universidades de nivel reconocido –nacional e internacionalmente- y con más de 100 escuelas menores pero de nivel superior;

d) **Vivienda:** desde los años 70 se ha visto un crecimiento constante, primero con la aparición de varios conjuntos Infonavit y después con opciones de todos tipos y costos, en un exceso de fraccionamientos (regulares e irregulares).

Ilustración 12. Plano del crecimiento histórico de la Ciudad de Puebla



Fuente: Flores González Sergio, Estructura Territorial en la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla. 1993, p.60

III.4. Antecedentes sobre Planeación en Puebla

La ciudad de Puebla fue fundada en un lugar geográficamente privilegiado entre las dos ciudades más importantes del virreinato: la Villa Rica de la Vera Cruz (Veracruz) y la ciudad de México. Fue trazada de acuerdo al sistema clásico de damero siguiendo las Ordenanzas de Felipe II en relación a las nuevas poblaciones.

> *"A la ciudad de Puebla se le otorgaron extensos privilegios lo que, junto con la ideal ubicación del valle para la temprana explotación de tierras labrantías y de pastoreo, y las oportunidades de transporte y comercio, haría de Puebla una de las regiones más atractivas para inmigrantes llegados de otras partes de la Nueva España, así como de peninsulares. Pocos lugares importantes de la América Española fueron tan libres como Puebla durante el primer siglo de su fundación: exenciones de la alcabala y del almojarifazgo durante 100 años, de todos los demás impuestos durante otros 30 años, virtual autogobierno por un cabildo elegido entre los vecinos, sin privilegios especiales para los encomenderos, dispensa de los entrometimientos del alcalde mayor y del corregidor y una saludable distancia desde la autoritaria administración del Virrey… contribuyeron a hacer de Puebla la principal ciudad manufacturera de la América Española y en la Nueva España un centro comercial y administrativo sólo inferior a la capital…La fundación de Puebla podría considerarse… una expresión sutil del absolutismo real, la concesión de extensos privilegios a una ciudad de plebeyos, casi equivalente a un autogobierno republicano que menoscabara la autonomía potencial de los encomenderos y de las órdenes religiosas, y que sirviera de contrapeso al poderío de la capital virreinal"…(*Thompson, 2000:39)

El estado de Puebla tiene una riqueza incomparable, por la variedad de recursos naturales y por su ubicación privilegiada cercana tanto al Atlántico como al Pacífico. Hubo momentos en los que se contó con privilegios y otros en el que tuvo que sobrevivir a las peores crisis. Sin embargo, el territorio que ahora conocemos ha cambiado, de hecho el Estado de Puebla como tal no existía sino hasta la llegada del México Independiente.

> "Puebla es constituida como una entidad federativa a partir del 19 de marzo de 1824. El 7 de diciembre de 1825, el Congreso Constituyente sanciona la **Primera Constitución Política del Estado de Puebla**. De acuerdo con la misma, lo establecía republicano, representativo, popular y federado."(Meza, 1997:11)

Puebla, con todo y sus crisis directas o propiciadas, continúa trabajando y logra ser ámbito industrial y comercial sobresaliente, sobre todo a partir de 1880. Cabe decir que sus gremios traían la experiencia por haber sido fuertes desde el siglo XVII y a pesar de las consignas de cambio para debilitarlos como tales, asumen el cambio y, sin plan preciso, mantienen de facto el de las Ordenanzas de Felipe II, haciendo prevalecer un proteccionismo diferente, pero casi siempre con éxito. Encontramos ejemplos como el de los tocineros que incluía cría de cerdos, engorda,

desarrollo de obradores, curtidurías, etc., que sigue siendo puntero nacional hasta finales del siglo XIX, sin menoscabo de las nuevas actividades fabriles o comerciales.

Con esta referencia que nos ubica en la realidad social y cultural poblana, en donde se continúa organizando los gobiernos y las disposiciones urbanas de la misma manera que en la colonia. Así que para adentrarnos al tema de la Planeación deberemos iniciar a partir de la Constitución de 1917 utilizando primordialmente el documento de *Patricia Meza Rojas* como apoyo. A continuación un listado histórico que nos permite observar las acciones más importantes en materia de planeación llevadas a cabo por los gobernadores de Puebla del siglo XX:

- **Dr. Cabrera Lobato (1917-1920);** Su administración se vio plagada de errores por improvisación, aduciendo que los movimientos revolucionarios sólo habían dejado desorden y una total falta de consenso y conocimiento. En el lapso se manifestó un interés marcado por el cumplimiento de preceptos revolucionarios que, sin embargo, casi no pudieron concretarse.

- **Dr. Leonides Andreu Almazán (1929-1933);** En su gobierno, en 1932 se expidieron leyes que intentaban regular el suelo urbano como la **Ley Catastral del Estado de Puebla y la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola**. Es a partir de esta legislación que se comienza a definir el valor catastral de la tierra, se decreta el pago del impuesto predial y se determina la diferenciación entre lo rústico y lo urbano. En aquel momento se otorgaba al gobernador total control sobre la creación de colonias y la superficie de los lotes, generando estas leyes, obviamente una transformación de la configuración urbana.

- **Gral. José Mijares Placencia (1933)**, con él se decreta la **Ley de Construcciones** con su reglamento inherente y la creación de la **Oficina Técnica Planificadora del Estado de Puebla**. Dicha oficina tiene una corta duración, -pues desaparece cinco meses después- pero en su corta vida estuvo encargada de la recolección, rectificación y levantamiento de todos los predios rústicos y urbanos del estado, dejando establecido su funcionamiento a través de la **Dirección General de Rentas**.

- **Gral. Maximino Ávila Camacho (1937–1941)**- En marzo de 1939 se publicó la **Ley Catastral del Estado** que sería complementaba con un decreto de 1940 y el 27 de agosto de ese año se publicó la **Ley sobre Fraccionamientos Urbanos para la ciudad de Puebla**, que exigía -antes de cualquier acción en dichos fraccionamientos- el indispensable dictamen de la Comisión de Planificación y la consecuente autorización de la Dirección de Obras Públicas. Con esta ley se trataba de evitar que se edificara sin contar con servicios públicos y que se

vendiera sin la existencia previa o ya programada, de las obras de urbanización correspondientes.

- **Gonzalo Bautista Castillo (1941-1945)**; su gobierno se caracterizaría por iniciar la dotación de **infraestructura y espacios para la industria**, incluyendo áreas aledañas para habitación de obreros; paralelamente se convierte en **promotor de colonias nuevas** en la periferia.

- **Carlos Ignacio Betancourt (1945-1951);** durante su administración hubo varias acciones en materia urbanística y de obra pública. Al respecto, se observó desde entonces la necesidad de un organismo técnico que dictaminara con visión realmente de utilidad pública, sobre la conveniencia de ciertos proyectos de construcción en los centros urbanos y, al mismo tiempo que previera su crecimiento bajo las directrices actualizadas de planificación de las ciudades. Con base a lo anterior, en mayo de 1945 fue expedida la **Ley de Planificación y Zonificación del Estado** para efectos de la cual, se entendía por **planificación** la apertura, mejoramiento y coordinación de las vías públicas, construcción de plazas, jardines, campos deportivos, estadios, escuelas, mercados, rastros, etc.; así como la localización, construcción y acondicionamiento de edificios públicos y creación de zonas industriales; mientras que el término **zonificación** hacía referencia a la normatividad para el **uso de la propiedad pública y privada,** altura y volumen de construcción, espacios libres, zonas para servicios públicos y lotificación de terrenos. Esta ley consideraba además, como órgano directo de la planificación a la **Comisión Planificadora**, que tendría a su cargo el estudio y resolución de los proyectos de planificación y zonificación, aunque relacionada obligatoriamente y auxiliada por los comités ejecutivos, por el departamento de fomento del Gobierno del Estado y por la sección de obras públicas municipales o en su lugar las juntas de mejoras materiales.

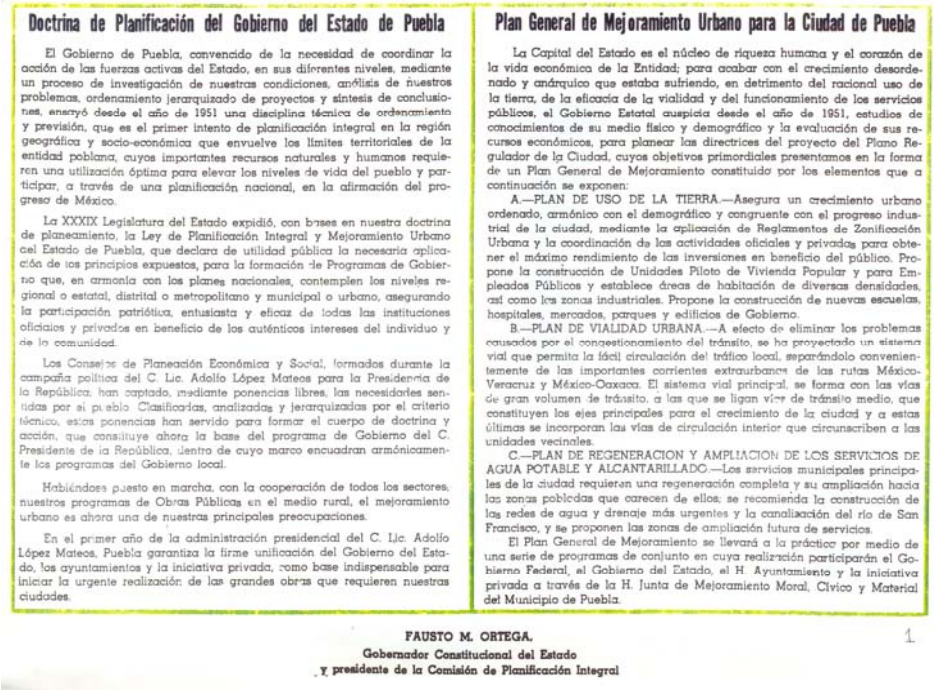
- **Gral. Rafael Ávila Camacho (1951-1957)** - El 14 de diciembre de 1956, casi para finalizar la administración del gobernador se efectúa un serio intento de lograr la planeación formal del estado, mediante la expedición de la **Ley de Planificación Integral y Mejoramiento Urbano en el Estado de Puebla**, misma que consideraba la creación de la **Comisión de Planificación Integral del Estado** y abrogaba la **Ley de Planificación y Zonificación del Estado** del 9 de mayo de 1945. De acuerdo con esta nueva ley, la planificación integral se iniciaba con estudios profundos para el conocimiento de la entidad, así como un inventario y evaluación de los servicios públicos con que contaba el Estado, para conocer antecedentes y calcular consecuencias antes de definir las obras que deberían ejecutarse. A partir de esta información se propuso formular los **Planos Reguladores**, que a su vez servirían para integrar los programas de cada gobierno.

En ese sentido, surge un instrumento muy importante en materia de planeación para la Ciudad de Puebla, el **Plano Regulador de la Ciudad de Puebla 1952** que se llevó a cabo con la asesoría de Juan O'Gorman y Pedro Ramírez Vázquez. Este plano considera el factor industrial como primordial, y así se funda el Parque Industrial 5 de mayo y se apoyo la creación de industrias textiles, químicas, acero, etc.

> *"Los criterios que orientaron este primer esfuerzo planificador seguían los lineamientos del funcionalismo arquitectónico: limitar el espacio de la ciudad edificada, definir criterios sobre: especializaciones funcionales, vivienda segregada, superficies industriales concentradas y debidamente separadas por zonas de "verdes",de la ciudad edificada, terciarización de la ciudad histórica, dotación de equipamientos públicos agrupados y de nuevas vialidades para el automóvil, etc.; todo ello en búsqueda de una mejora y extensión de las infraestructuras y servicios municipales.* "(Valverde, 2004)

- **Fausto M. Ortega (1957-1960)** en su gobierno se promovió la **Ley de Fomento Industrial** de 1957 buscando el crecimiento en la inversión, y también se publicó el Plan General de Mejoramiento Urbano para la Ciudad de Puebla Hasta llegan 30 años de estabilidad política, aunque de crecimiento lento, en cuestión de planeación. Durante su administración se promovió la "Ley de Fomento Industrial" (1957).

Ilustración 13. Plan General de Mejoramiento Urbano para la Ciudad de Puebla



Doctrina de Planificación del Gobierno del Estado de Puebla

El Gobierno de Puebla, convencido de la necesidad de coordinar la acción de las fuerzas activas del Estado, en sus diferentes niveles, mediante un proceso de investigación de nuestras condiciones, análisis de nuestros problemas, ordenamiento jerarquizado de proyectos y síntesis de conclusiones, encauzó desde el año de 1951 una disciplina técnica de ordenamiento y previsión, que es el primer intento de planificación integral en la región geográfica y socio-económica que envuelve los límites territoriales de la entidad poblana, cuyos importantes recursos naturales y humanos requieren una utilización óptima para elevar los niveles de vida del pueblo y participar, a través de una planificación nacional, en la afirmación del progreso de México.

La XXXIX Legislatura del Estado expidió, con bases en nuestra doctrina de planeamiento, la Ley de Planificación Integral y Mejoramiento Urbano del Estado de Puebla, que declara de utilidad pública la necesaria aplicación de los principios expuestos, para la formación de Programas de Gobierno que, en armonía con los planes nacionales, contemplen los niveles regional o estatal, distrital o metropolitano y municipal o urbano, asegurando la participación patriótica, entusiasta y eficaz de todas las instituciones oficiales y privadas en beneficio de los auténticos intereses del individuo y de la comunidad.

Los Consejos de Planeación Económica y Social, formados durante la campaña política del C. Lic. Adolfo López Mateos para la Presidencia de la República, han captado, mediante ponencias libres, las necesidades sentidas por el pueblo. Clasificadas, analizadas y jerarquizadas por el criterio técnico, estas ponencias han servido para formar el cuerpo de doctrina y acción, que constituye ahora la base del programa de Gobierno del C. Presidente de la República, dentro de cuyo marco encuadran armónicamente los programas del Gobierno local.

Habiéndose puesto en marcha, con la cooperación de todos los sectores, nuestros programas de Obras Públicas en el medio rural, el mejoramiento urbano es ahora una de nuestras principales preocupaciones.

En el primer año de la administración presidencial del C. Lic. Adolfo López Mateos, Puebla garantiza la firme unificación del Gobierno del Estado, los ayuntamientos y la iniciativa privada, como base indispensable para iniciar la urgente realización de las grandes obras que requieren nuestras ciudades.

Plan General de Mejoramiento Urbano para la Ciudad de Puebla

La Capital del Estado es el núcleo de riqueza humana y el corazón de la vida económica de la Entidad; para acabar con el crecimiento desordenado y anárquico que estaba sufriendo, en detrimento del racional uso de la tierra, de la eficacia de la vialidad y del funcionamiento de los servicios públicos, el Gobierno Estatal auspicia desde el año de 1951, estudios de conocimientos de su medio físico y demográfico y la evaluación de sus recursos económicos, para planear las directrices del proyecto del Plano Regulador de la Ciudad, cuyos objetivos primordiales presentamos en la forma de un Plan General de Mejoramiento constituido por los elementos que a continuación se exponen:

A.—PLAN DE USO DE LA TIERRA.—Asegura un crecimiento urbano ordenado, armónico con el demográfico y congruente con el progreso industrial de la ciudad, mediante la aplicación de Reglamentos de Zonificación Urbana y la coordinación de las actividades oficiales y privadas para obtener el máximo rendimiento de las inversiones en beneficio del público. Propone la construcción de Unidades Piloto de Vivienda Popular y para Empleados Públicos y establece áreas de habitación de diversas densidades, así como las zonas industriales. Propone la construcción de nuevas escuelas, hospitales, mercados, parques y edificios de Gobierno.

B.—PLAN DE VIALIDAD URBANA.—A efecto de eliminar los problemas causados por el congestionamiento del tránsito, se ha proyectado un sistema vial que permita la fácil circulación del tráfico local, separándolo convenientemente de las importantes corrientes extraurbanas de las rutas México-Veracruz y México-Oaxaca. El sistema vial principal, se forma con las vías de gran volumen de tránsito, a las que se ligan vías de tránsito medio, que constituyen los ejes principales para el crecimiento de la ciudad y a estas últimas se incorporan las vías de circulación interior que circunscriben a las unidades vecinales.

C.—PLAN DE REGENERACION Y AMPLIACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.—Los servicios municipales principales de la ciudad requieren una regeneración completa y su ampliación hacia las zonas pobladas que carecen de ellos; se recomienda la construcción de las redes de agua y drenaje más urgentes y la canalización del río de San Francisco, y se proponen las zonas de ampliación futura de servicios.

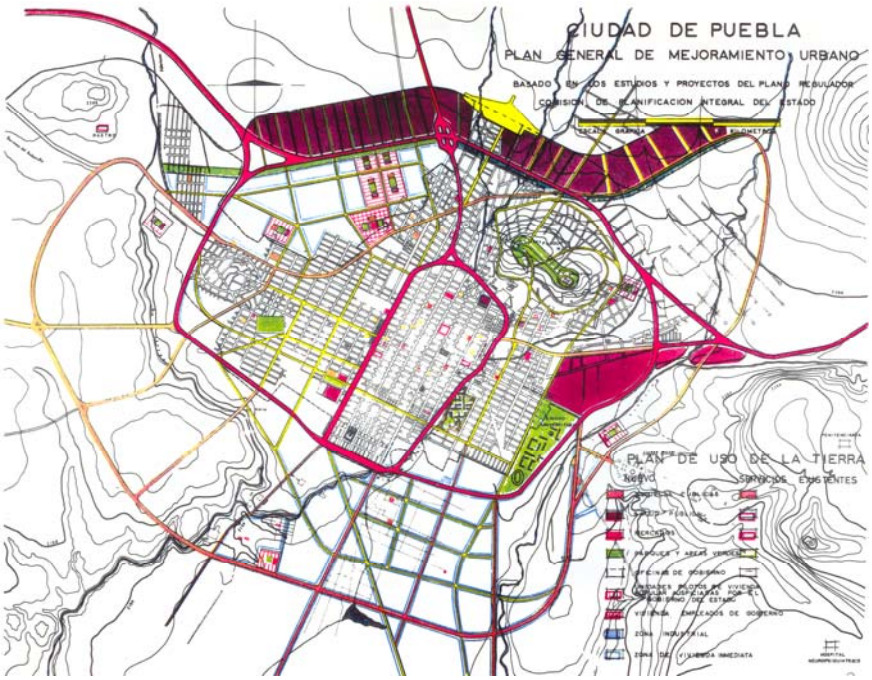
El Plan General de Mejoramiento se llevará a la práctica por medio de una serie de programas de conjunto en cuya realización participarán el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado, el H. Ayuntamiento y la iniciativa privada a través de la H. Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla.

FAUSTO M. ORTEGA.
Gobernador Constitucional del Estado
y presidente de la Comisión de Planificación Integral

1

Fuente: Plan General de Mejoramiento Urbano de la Ciudad de Puebla

Ilustración 14. Plan General de Mejoramiento Urbano para la Ciudad de Puebla



Fuente: Plan General de Mejoramiento Urbano de la Ciudad de Puebla

- **Antonio Nava Castillo (1963-1964);-** En 1963 con, se inician 12 años de inestabilidad en los que se nota, además, un claro estancamiento en cuestión de planeación y una anarquía territorial por la falta de mecanismos y observación en materia de planeación. Se regresó en gran medida a la visión de planeación como dotación de drenaje y alcantarillado, vialidades y seguridad. La visión de planeación es limitada como se puede percibir en la siguiente apreciación plasmada en el instrumento de Comunicación del Municipio llamada "Decimos al Pueblo…" no. 2 Tomo I de Octubre de 1963

> "El crecimiento de las ciudades acarrea multitud de problemas de diversa índole, tales como: alineamiento inadecuado de calles, anchos incorrectos de las mismas; uso incorrecto de la tierra, con esto se entiende que no existen zonas adecuadas para industrias, para centros recreativos, para centros comerciales, para parques públicos, para centros de habitación, etc..; problemas de tránsito, debidos al incremento de vehículos, uso incorrecto de las calles y falta de capacidad de las mismas; problemas que ocasionan las vías de ferrocarril por el establecimiento de las terminales dentro de la ciudad, la facilidad de acceso a la vía atraes en sus inmediaciones a las industrias, el bajo valor de la tierra en patios y derechos de vía, fomenta la construcción de barracas y viviendas paupérrimas; problemas espaciales por la construcción de torres para la introducción de la energía eléctrica, etc. "Todo lo anterior es el resultado de una imprevisión en el orden urbanístico, no existiendo una ciudad en el mundo, salvo muy raras excepciones, que no hayan sufrido sus consecuencias, por tal motivo las autoridades municipales crean un **Plan Maestro o Regulador** en donde se plantean, prevén y solucionan todos los problemas urbanos." (Decimos al Pueblo…1963, p.11)

- **Dr. Alfredo Toxqui Fernández de Lara (1975-1981)**; ésta es la administración en que se hacen manifiestas las repercusiones de la crisis de 1976. Pero inspirado por el movimiento que generó la Publicación de la Ley de Asentamientos Humanos a nivel federal se crearon el 15 de enero de 1978 **Dirección de Desarrollo Urbano y Planificación y la Unidad de Coordinación y Control de Obras**, como unidades de asesoría del Ejecutivo estatal. En esta época se concreta la **promoción del Desarrollo Urbano** tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal.

La primera acción sería la publicación de la **Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla** en 1977 en acatamiento al artículo 16, con el objeto de:

- Ordenar y regular dichos asentamientos en el estado
- Definir las normas para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como establecer las previsiones en cuanto a reservas, destinos y usos de áreas y predios
- Regular la utilización de los recursos naturales susceptibles de apropiación, buscando el beneficio social

Dicha ley establecía que los asentamientos humanos debían realizarse de conformidad con el **Plan Estatal de Desarrollo Urbano**, con los **Planes Municipales** y con los **Planes de Ordenamiento y Regulación de las Zonas conurbadas**. También consideraba la elaboración de Planes Directores Urbanos, Regionales y Sectoriales. El **Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla** se publicaría en 1979, y para el municipio se publicaría el **Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla en 1980** con el Lic. Miguel Quiroz Pérez como presidente municipal que será el Plan que será analizado con más detenimiento en esta tesis por lo que en adelante las referencias sobre los gobernadores y sus planes serán más cortas.

- **Guillermo Jiménez Morales (1981-1987).** Debido a la profunda crisis nacional, los planes tenían mayor peso en la recuperación económica y en la planeación industrial en localidades urbanas. Se publica en 1982 el **Plan de Desarrollo para el Estado de Puebla**, que a diferencia del anterior no sería realizada por la SAHOPEP sino por la SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto. En 1984, se publicó otro documento pequeño, el **Plan de Desarrollo del Estado de Puebla** para ir de acuerdo con el proyecto federal de “ciudades medias”.

- **Mariano Piña Olaya (1987-1993).** Durante su administración fueron limitadas las acciones dentro de la ciudad de Puebla. El mayor énfasis sería en expropiaciones de grandes extensiones de tierra para carreteras en sintonía con el proyecto federal **Solidaridad**, y para "reservas territoriales y reservas ecológicas". Las reservas principales serían: la Atlixcáyotl y la Solidaridad (Quetzalcóatl). En 1990 se publicó el **Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla.** En 1991 se publica el **Programa Operativo de Vialidad de la Ciudad de Puebla y el Programa de crecimiento del área sur de la Ciudad.** En 1992 se publica **el Plan de centro de población de Puebla; carta urbana.**

- **Manuel Bartlett Díaz (1993-1999)** Esta administración se caracterizó por la visión de zona metropolitana con proyectos de gran impacto como el de la zona conocida como Angelópolis y el del Paseo del Río de San Francisco que contemplaba la creación de una zona de negocios, de servicios turísticos y un centro de convenciones. El proyecto de mayor costo pero de mayor peso sería el "Periférico Ecológico". En 1993 se publicó el **Plan de Desarrollo del Estado de Puebla 1993-1999, el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, el Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro Poniente del Estado, el Plan de Desarrollo Municipal de Puebla y el Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Puebla,** habría programas parciales entre los que resaltan el **Programa Parcial de Mejoramiento Urbano de la Zona Norte de la Ciudad de Puebla y el Programa parcial de Desarrollo Urbano y Conservación del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla** publicados el mismo año. Bartlett aprovecharía las expropiaciones realizadas por Piña Olaya para concretar estos proyectos incluyendo algunas nuevas expropiaciones.

Ilustración 15. Tríptico del Programa Regional Angelópolis

Fuente: Programa Regional Angelópolis. Gobierno del Estado de Puebla

- **Melquíades Morales Flores (1999 – 2005)** Durante su gestión se publicó el **Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla** en 2002 con el Lic. Marín como presidente municipal. En su administración se puso énfasis en el **Programa de Gran Visión** que estaría vinculado al Plan Puebla-Panamá y a la mejora de infraestructura entre el Pacífico y Atlántico. En el 2000, **se publica el Programa Estatal de Desarrollo Urbano Social Sustentable del Estado de Puebla** y en 2001 el **Plan de Recuperación de la zona de Monumentos de la Ciudad de Puebla.**

- **Mario Marín Torres (2005-2011)** En esta administración todavía quedan muchas actividades y programas por definir. Por el momento, a casi 20 años de la publicación del primero, se ha presentado recientemente el **Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable** busca un desarrollo regional sustentable y a nivel municipal se publicó el **Programa de Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Puebla** en 2006 y el pasado 13 de marzo se aprobó la última carta urbana de la Ciudad de Puebla.

Este viaje sintético en la evolución de la planeación de los gobiernos del estado de Puebla nos ayuda a detectar los cambios de visión, de intención y la relación con las políticas que se presentaban a nivel federal. Se puede ver que ha existido una evolución y una profesionalización en materia de planeación. Cada vez hay más programas específicos y cada vez hay mayor cantidad de instrumentos para la aplicación de estos. La tarea pendiente está sobre todo el la falta de continuidad de los proyectos y el privilegio de los proyectos de corto plazo sobre los de largo plazo.

En el siguiente apartado, se le analizará con más detenimiento el **Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla de 1980**, que no sólo es el primer intento real de planeación a nivel municipal en la ciudad de Puebla, sino que es el que está directamente vinculado con el estudio de caso de esta tesis.

III.4.1. Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, 1980

Como se comentó en el apartado anterior, a nivel municipal, la **primera** gran herramienta de planeación fue el **Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla** en 1980 durante el Gobierno Estatal del **Dr. Alfredo Toxqui Fernández de Lara** y el Lic. **Miguel Quiroz Pérez** como Presidente Municipal. En algunas fuentes consultadas se menciona la existencia de un Programa Municipal derivado de éste, pero al no poder conseguirlo ni verificar su existencia, dedicaré este apartado al Plan Director solamente. El estudio de caso Ex Rancho Rementería y su problemática legal parten de este instrumento que entre sus facultades, define los criterios para definir **áreas verdes en el Municipio.**

El punto de partida de este plan es el siguiente:

> *"Los procesos de urbanización y de metropolización han generado un rápido crecimiento territorial y una demanda considerable de redes de infraestructura, equipamiento urbano y futuras áreas de desarrollo que requieren un plan integral para la región, el municipio y la ciudad".* (Plan Director Urbano, 1980)

Para formular el plan integral de la zona, el Gobierno del Estado estableció la **Zona conurbada de Puebla** y el Ayuntamiento de la ciudad preparó el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Puebla, que forma parte del Plan de Zona Conurbada y del Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla. El Plan comprende el establecimiento de **usos y destinos en el territorio municipal**, las reservas territoriales para el desarrollo urbano, los usos y destinos urbanos por predio, y el sistema vial primario, estableciéndose a nivel instrumental el decreto del Plan y las Declaratorias de Usos y Destinos y Reservas Territoriales. Para la preparación del plan, el Ayuntamiento estableció la **Dirección de Planificación Urbana Municipa**l, que para operar el plan aprobado, organizó las **tareas propias para administrar el ordenamiento territorial.**

Los trabajos del plan se iniciaron por el Ayuntamiento en julio de 1978 habiéndose concluido en junio de 1980 con el apoyo del Gobierno del Estado, dependencias Federales, y técnicos y miembros de la comunidad. El diagnóstico que se manifiesta en este documento es de gran valor, porque por primera vez se integra en un solo documento la información de los aspectos que influyen en el ordenamiento del territorio y que debía servir para las estrategias de planeación.

Para poder poner en funcionamiento acciones de planeación, se necesitaba del sustento jurídico. Como se ha comentado en este documento con anterioridad, durante el Gobierno de Luis Echeverría Álvarez, el 29 de enero de 1976 se reformó el Art. 27 y en su párrafo tercero establece

que se dictarán las medidas necesarias para "**ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadamente provisiones, recursos, 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."** Fue necesario modificar el artículo 115 para permitir una participación más comprometida y eficiente.

A partir de la Ley de Asentamientos Humanos, el Estado de Puebla promulgó su **Ley de Desarrollo Urbano** el **1º de febrero de 1977**, la cual: **"Reconoce al gobernador del Estado como la autoridad competente para planear, ordenar y coordinar el desarrollo de los asentamientos humanos y centros de población y lo faculta a expedir declaratorias sobre provisiones, reservas, destinos y usos mencionados".** Pareciera que no hubiera habido en ese sentido mucha evolución desde la Colonia, pues la planeación sigue siendo centralizada.

Previo a la publicación del Plan Director, las herramientas jurídicas con las que contaba Puebla para fundamentarlo eran las siguientes:

- Ley de Construcciones del Estado de Puebla (4/06/1935)
- Reglamento de Construcciones del Estado de Puebla (4/06/1935)
- Reglamento de estacionamientos para el municipio de Puebla de Zaragoza (12/07/1962)
- Reglamento de anuncios del Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla (8/12/1966)
- Ley Orgánica Municipal (11/07/1974)
- 1ª Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla (19/12/1974)
- Ley de Expropiación para el Estado de Puebla (31/10/1975)
- Ley General de Comunicaciones, Tránsito y Trasportes en las vías públicas del estado y reglamento de tránsito (30/IX/1976)
- Decreto presidencial que declara la zona de monumentos históricos de la Ciudad de Puebla de Zaragoza (1977)

Una vez que conocemos el sustento jurídico del plan, analizaremos la situación de la ciudad de Puebla en ese momento.

DIAGNÓSTICO

- **MEDIO FÍSICO NATURAL** (Plan Director, 1980: 27-49)

La ciudad de Puebla se asienta en un extenso valle desde las faldas de los volcanes *Popocatépetl* e *Iztaccíhuatl* al oriente, hasta las laderas del volcán de la *Malinche* al noroeste, la serranía de *Amozoc* al poniente y la sierra de *Tentzo* al norte. La ciudad en general se encuentra en terrenos de poca pendiente y su extensión hasta 1950 estaba limitada por los ríos *Atoyac* al poniente y *Alseseca* al oriente. El río *San Francisco* cruzaba de norte a sur la ciudad hasta fines de la década de 1960 en que fue entubado, utilizando su cauce para construir el Boulevard Héroes del 5 de Mayo.

Las problemáticas que se consideraba entonces que debían tener mayor peso (y que a 25 años siguen sin solución) son las siguientes:

- Alto **crecimiento demográfico**
- Acelerado proceso de **establecimiento industrial**
- Alto porcentaje de **vacíos urbanos**; bajo índice de utilización del suelo en la ampliación de la zona urbana
- Tendencia al **incremento** de las zonas **habitacionales de tipo marginal**
- **Proceso de depauperación del valioso paisaje urbano del centro de la ciudad.**
- **S**ustitución de obras arquitectónicas valiosas
- **Anarquía** en el sistema de **transporte público**
- **Contaminación** de aguas ríos, arroyos usados como drenaje.

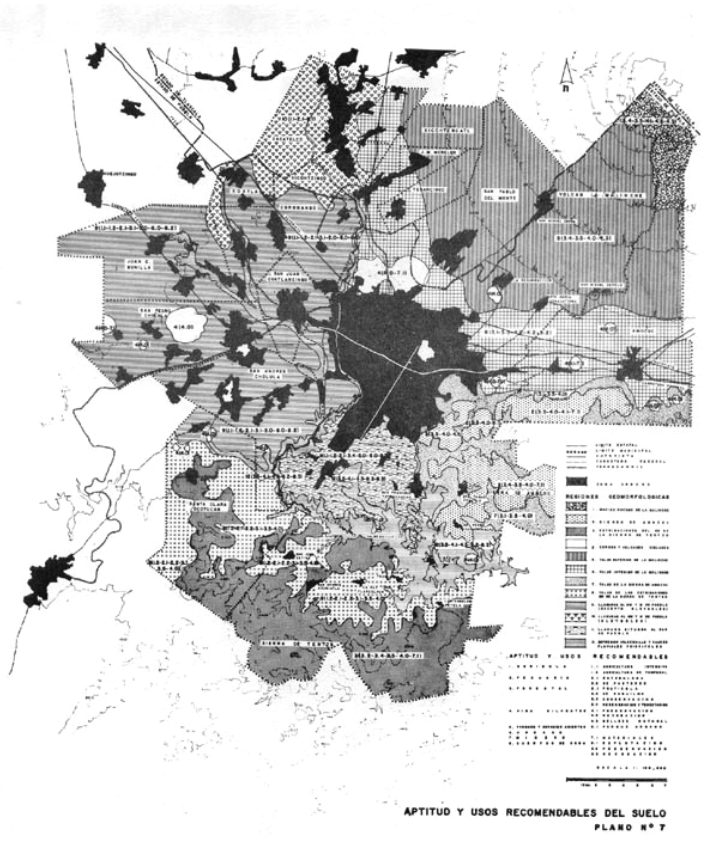
El medio físico fue determinante en la ciudad ya que tanto el Río Atoyac como el Río de San Francisco eran considerados como bordes o límites y que modificaron la morfología de la ciudad. Esa morfología también sería impactada por elementos artificiales como la **industria, los fraccionamientos que surgen de antiguas huertas y haciendas, las vías de ferrocarril y las autopistas.**

En el diagnóstico del medio físico natural se mencionan aspectos climáticos, topográficos, sísmicos y otros que para los fines de este documento no serán mencionados. En lo que sí nos detendremos un momento es en la aptitud agrícola del suelo, para entender la ubicación y permanencia de áreas verdes en la ciudad.

En el municipio de Puebla solo el 8.75% es aprovechable para agricultura. Las zonas con mayor aptitud agrológicas con pendientes menores a 5 u 9.75% serían las zonas localizadas al poniente de la ciudad de Puebla entre *Tlaxcalancingo* y *Ocotlán del Norte* en terrenos planos, con posibilidad de agua y con suelos de cambisol eútico y húmico, cubiertos con capa coluvial. La zona norte gleysol o la zona oriente con fluvisol no son las más convenientes para la agricultura. De hecho, se puede observar en representaciones pictóricas de la Batalla del 5 de mayo que el norte de la ciudad tenía muy poca vegetación.

El uso de suelo según el Plan manifiesta tres ocupaciones principales: **la agrícola, la del medio natural y la urbana.** Para 1979, la ocupación agrícola era la más extensa y se localizaba en la parte alta de la Malinche, las serranías de Amozoc y Tentzo al sur, sureste y este de la región. Estos son precisamente los puntos, en los que desde 2000 se han ido urbanizando. Las tierras con vocación agrícola en Puebla no han sido nunca aprovechadas, tanto por especulación de la tierra como por técnicas de explotación agrícolas no adecuadas.

Ilustración 16. Aptitud y usos recomendados del suelo de la Ciudad de Puebla



Fuente: Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, 1980

Vinculada a la actividad agrícola está el problema del agua. En **1976**, la Secretaría de Recursos Hidráulicos declaró “zona de veda” para la perforación de nuevos pozos en la zona del valle de Puebla debido a graves abatimientos freáticos, causados por la explotación excesiva de los pozos, y a la disminución de la recarga acuífera del cerro de la *Malinche*, y las serranías de *Amozoc* y *Tentzo*, como resultado de que han sido desforestados y erosionados.

En relación con la vegetación, se tenía el conocimiento de que es un importante recurso estabilizador del clima y del suelo que se recomienda utilizar en el Desarrollo Urbano, tanto por sus atributos funcionales como por su estética. El arbolado urbano, generalmente en áreas de esparcimiento, centros comerciales, banquetas y a lo largo de las principales vialidades ayuda en esta función. Las especies que se observan con mayor frecuencia son: pirúl *(Schimus molle)*, trueno *(ligustrum lucidum ait.)*, **eucalipto** *(eucaliptus sp.)* hule *(ficus elastica)*, alamo italiano (*populus sp.)* cedro blanco *(cupresus benthamii)*, colorín *(euthrine americana miller)*, palmas (*phoenix canariensis hort)*, laureles *(ficus retasal)* fresnos *(fraxinus sp.)* y laurel de la india *(ficus retusal)*.

- **MEDIO FÍSICO ESPACIAL MODIFICADO** (Plan Director, 1980: 50-104)

INFRAESTRUCTURA

a) **Sistema de agua potable:** la captación se realizaba mediante 41 pozos que alimentaban la zona urbana.

b) **Sistema de drenaje**: compuesto por colectores mixtos de agua pluvial y agua negra, que corren de norte a sur y descargan aguas residuales en los ríos Atoyac al poniente y Alseseca contaminando aguas que abajo desembocan en la presa de Valsequillo.

c) **Energía Eléctrica:** el suministro se realiza mediante plantas generadoras que forman parte del sistema inteconectado del país de tipo termoeléctrico e hidroeléctrico.

d) **Pavimentación:** el área urbana de la ciudad de Puebla estaba pavimentada en un 65% y el incremento es continuo. La entidad encargada del bacheo de los pavimentos, la relaminación y la pavimentación es la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio.

e) **Transporte Urbano:** se contaba con 21 líneas de autobuses urbanos registradas en la Dirección General de Tránsito del Estado. El problema percibido entonces, es el interés de los permisionarios de seguir recorridos similares a través de circulaciones que no son aptas para las unidades y el que los recorridos formen un circuito tipo circunvalación para abarcar más área o pasaje, en lugar de recorridos rectos norte- sur y oriente-poniente con sistema de transferencia. Para servicio foráneo, existían 18 empresas de autobuses.

EQUIPAMIENTO

a) **Comercio y Abastecimiento:** contempla los grandes almacenes de autoservicio como Aurrerá, Blanco, Gigante y Comercial Mexicana, los mercados municipales, los centros comerciales como Plaza Dorada y la Zona Esmeralda, los centros de abasto como el Mercado de la Victoria y el 5 de Mayo y el rastro que se encontraba en el Km. 2 de la carretera a Tlaxcala.

b) **Parques y espacios abiertos**: en la ciudad de Puebla existen 21.4 hectáreas de áreas verdes que el Ayuntamiento clasifica en: paseos, parques, jardines y plazas. También se consideran los de la vía pública, zonas deportivas, cementerios y algunas zonas arboladas en los márgenes de los ríos Alseseca y Atoyac.

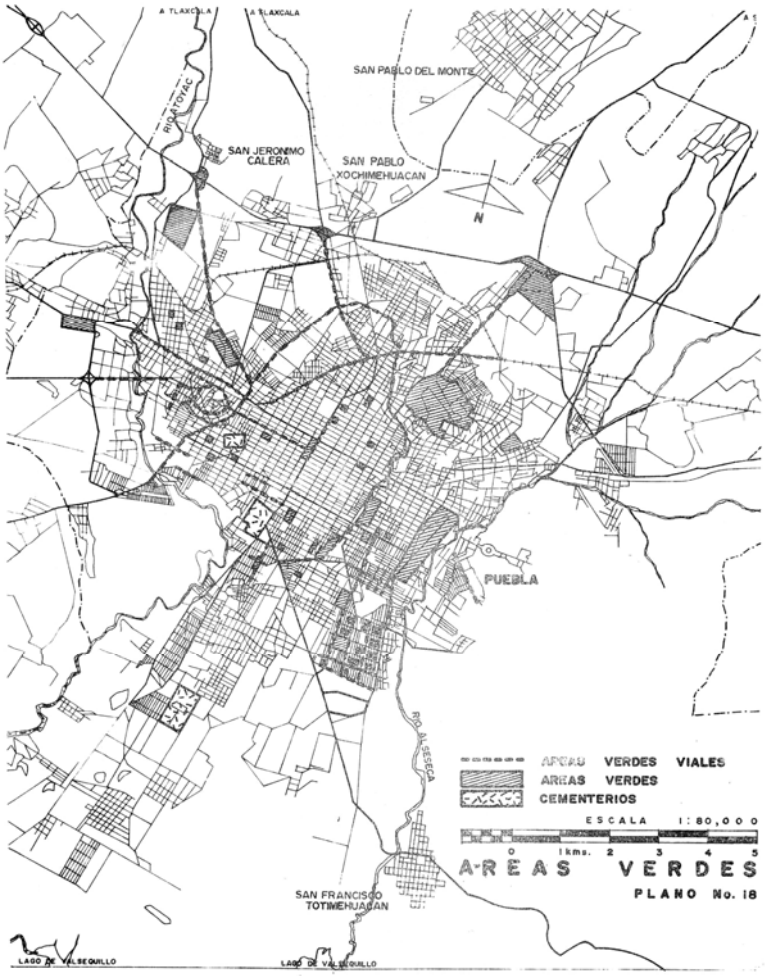
- **Parques:** se pueden considerar solo dos: los del cerro en donde se localizan los fuertes de Loreto y Guadalupe, y al Parque Nicolás Bravo o Paseo Nuevo.
- **Jardines:** los de superficie mayor a 2,500 m2: Zócalo, El Carmen, Gómez Haro, Federico Escobedo, Àlvaro Obregón, Asta Bandera, Santiago, Hermanos Serdán, Los Remedios, Alfabetización, San José, San Antonio, El Refugio, Santa María, Rafael Cisneros, Nicolás Bravo, Santa Cruz Los Ángeles, La Libertad, Cuexcomate, La Acocota, Bella Vista, Belisario Domínguez, Analco, Niño Artillero, La Paz, Glorieta Hermanos Serdán, Jardín Hidalgo, Prados Agua Azul, Lomas de Loreto, Real del Monte, Rafael H, Villar, Jardín Revolución, Arboleda de Guadalupe, Jardines de San Manuel, José María Morelos y Aquiles Serdán. Se consideraban 30 de menores dimensiones entre los que figuraba los Sapos.
- **Camellones Ajardinados y Prados:** camellón central de la Diagonal, Av. Benito Juárez, Bvd. Atlixco, Defensores de la República, Prados Cal. Ingnacio Zaragoza, Rosendo Márquez y Perote, Tlacomulco y Oriental.

c) **Planteles Educativos:** existía en ese momento, 108 pre-primarias, 250 primarias (con déficit en la periferia), 97 secundarias, 21 preparatorias, 4 profesionales, 13 normales, 63 escuelas de enseñanza especial y 5 centros de capacitación.

d) **Instalaciones Asistenciales**: Se contaba con 3179 camas entre hospitales públicos, privados y especializados.

En el siguiente plano se pueden visualizar las áreas verdes de la ciudad, o por lo menos la "idea general" de áreas verdes de la ciudad.

Ilustración 17. Áreas Verdes en la Ciudad de Puebla



Fuente: Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, 1980

ZONAS, SITIOS Y MONUMENTOS ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS

a) Por decreto presidencial de 1977 se declaró Zona de Monumentos Históricos de la Ciudad de Puebla de Zaragoza una zona que comprende 6.99 km2, formada por 391 manzanas, con 2,619 edificios con valor histórico.

USOS DE SUELO

b) Se delimitaron 21 regiones en las que se iba definiendo el tipo de uso registrado, en donde en unas predominaba el comercio, en otras la vivienda, otras la industria, etc.; y los 15 ejidos existentes dentro de la ciudad.

En los aspectos socio-demográficos y socio-económicos no nos detendremos en este documento.

PRINCIPALES NORMAS ADOPTADAS (Plan Director, 1980: 208-220)

El Plan Director reconoce las siguientes normas aplicables para el establecimiento de políticas y estrategias para el logro de los objetivos. Solamente se mencionarán las más importantes:

GENERALES

- Evitar el crecimiento urbano sobre suelos con pendiente mayor al 15% y hacia áreas que presenten peligros de inundación o alta productividad agrícola y utilizar como factores de ordenamiento para la expansión urbana los umbrales intermedios constituidos por elementos naturales y artificiales como ríos, arroyos y redes de infraestructura.
- Observar en especial cuidado en la asignación de usos a aquellas superficies con capacidad de carga inferior a 1 kg/cm2 o capas de roca o tepetate a una profundidad menor a 90 cms.
- Preservar las tierras con mayor potencial, para uso agrícola, impidiendo a la vez, la emisión de desechos urbanos en ellas.
- Proteger a las superficies no susceptibles de desarrollo urbano, de los efectos nocivos de la ciudad.
- Asegurar el acceso de todas las zonas urbanas a los servicios y equipamiento básicos de agua potable, drenaje, escuela primaria, comercio y primeros auxilios.
- No permitir la utilización del suelo para el desarrollo urbano, sin la dotación previa de agua potable y drenaje.
- Encauzar las acciones de mejoramiento hacia las áreas de mayores deficiencias
- Sección mínima de calles abiertas = 12 metros entre paramentos

ZONIFICACIÓN Y USO DE SUELO

- Impedir en zonas de habitación en distancias menores a las autorizadas, de carreteras, vasos reguladores, depósitos, etc.
- Asignar usos de acuerdo a las características del suelo y a las actividades en él registradas.
- Evitar la combinación incompatible de usos de suelo de acuerdo a tabla.
- Considerar ampliamente la dirección de los vientos dominantes en la definición de usos a permitir en cada zona de la ciudad
- Ubicar la industria en zonas de alta concentración de infraestructura, siempre en proporción a la capacidad de las redes.
- Proporcionar las dimensiones y características de cada área verde pública, a la densidad de población determinada por su zona de ubicación.

EQUIPAMIENTO URBANO Y DESTINO DEL SUELO

- Clasificación del equipamiento de acuerdo a su frecuencia de uso y área de influencia: regional, micro-regional, municipal-local, etc.
- Clasificación por necesidad relativa: básico como educación, asistencial y comercial o complementario como socio cultural, recreativo, deportivo y administrativo.
- Dotación de equipamiento requerido de acuerdo a los radios de acción.

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS

- Incluye criterios generales para la dotación de agua potable como que se debe hacer simultáneamente con el drenaje; debe haber plantas de tratamiento; lagunas de oxidación, etc.
- Dotar de los servicios mínimos de seguridad, sanitarios, teléfonos, bebederos, buzones e hidrantes, a toda área pública de alta concurrencia.

ECOLOGÍA Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO

- Incluye criterios superficies de rellenos sanitarios; sistemas de tratamiento de basura, manejo de desechos; disponer de mobiliario y servicios urbanos que respondan a las necesidades de limpieza de la población y a la imagen visual deseada.
- Se busca mantener un ambiente adecuado que favorezca y proteja el desarrollo de todos los habitantes de la ciudad; con una imagen urbana clara, funcional y agradable e implementar sistemas de tratamiento de desechos.

VIVIENDA Y RENOVACIÓN URBANA

- Incluye criterios de superficies mínimas de viviendas, de lotes habitacionales, servicios indispensables por vivienda, criterios para edificios en zona monumental, equilibrio en la calidad de vida y con el medio ambiente.

VIALIDAD Y TRANSPORTE

- Incluye criterios para integrar una estructura vial con amplia factibilidad de expansión ordenada y equilibrada, proveer sistema vial bueno para transporte público, crear alternativas viales e implementar un sistema de transporte colectivo eficiente.

OBJETIVOS Y POLÍTICAS (Plan Director, 1980: 223-234)

Como se puede observar en las normas anteriores, es un listado de buenos deseos y los objetivos están armados con la misma tónica, por lo tanto, sólo se mencionarán algunos para ejemplificar:

- Utilizar y conservar los recursos naturales racionalmente de acuerdo a su vocación natural
- Adoptar una política para preservar el medio natural, la ecología y la belleza natural de la región y establecer medidas de protección para conservarlas.

- Conservar las áreas naturales que sean importantes para el uso recreativo o científico, incluyendo: lagunas, estuarios, cantiles y las áreas con aptitudes silvestres.
- Preservar las áreas de alta capacidad agrícola localizadas al poniente del municipio, entre el río Atoyac y el límite municipal con San Pedro y San Andrés Cholula, que tienen alta capacidad agrícola y posibilidades de riego.
- Preservar como espacios libres las tierras de agricultura y áreas forestales de la región y dar protección igualitaria a estas tierras sin importar su tamaño o proximidad a las áreas urbanas,
- Integrar el desarrollo físico creado por la mano del hombre al medio ambiente natural, evitando imponer el desarrollo urbano en deterioro del medio ambiente.
- Usar racionalmente las diferentes áreas de la región, mediante el establecimiento de la zonificación de usos y destinos del suelo y la densidad de población y construcción apropiada en cada área de acuerdo a sus características naturales
- Desalentar y oponerse al crecimiento de las nuevas áreas urbanizadas hasta en tanto éstas no hayan sido planeadas de acuerdo con el Plan Municipal, los demás derivados y cumplan con las disposiciones urbanísticas de vigor.
- Asegurar un desarrollo ordenado y una distribución territorial racional de la industria y las fuentes de trabajo de la región, para evitar largos recorridos de traslado a la población.
- Desarrollar un plan balanceado de uso de la tierra y transporte.
- Reubicar las terminales de transporte urbano foráneo, de carga y sitios de automóviles, fuera del centro de la ciudad.
- **Establecer un sistema de parques públicos** dotados por organismos gubernamentales federal, estatal o municipal y por la empresa privada y asegurar que se cumpla lo siguiente: establecer normas de dosificación de los espacios libres y medidas de protección para garantizar los espacios abiertos y los atractivos recreativos; establecer y apoyar las gestiones que tiendan a dar prioridad a la adquisición de tierra destinada a parques, oponiéndose al desarrollo urbano dentro de ellas; dar prioridad al desarrollo de las zonas verdes en espacios libres en oposición a la construcción de estructura y áreas pavimentadas.
- **Mantener en cuotas reducidas los impuestos catastrales a la propiedad en las zonas de reserva** territorial que deben destinarse a usos restringidos agrícolas, zonas permanentes de espacio libres o bien zonas de vida silvestre.
- **Establecer las reservas de terrenos adecuados para la instalación de** escuelas, mercados, **parques públicos y espacios recreativos de acuerdo a los planes parciales y sectoriales que deberán prepararse y aprobarse.**

NIVEL ESTRATÉGICO (Plan Director, 1980: 238-234)

Las estrategias se plantean a partir de la teoría de los umbrales que ayuda a formular diferentes estrategias de desarrollo físico urbano en relación a las inversiones requeridas y determinar el número de habitantes que es posible implantar en la ciudad de Puebla, tomando en cuenta el crecimiento de población y las políticas de desarrollo regional y nacional. Las limitaciones más significativas que enfrenta el desarrollo urbano son las siguientes: medio físico natural, servicio de agua potable, servicio de drenaje, sistema vial y servicio de transporte y equipamiento urbano primario. El concepto de umbral ayuda a dividir la ciudad por zonas y proponer opciones de desarrollo urbano acorde.

POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO (Plan Director, 1980: 261-267)

Este sub-componente define la aplicación de las políticas fundamentales de crecimiento, conservación y mejoramiento, así como la zonificación primaria de ellas derivada, dentro del futuro límite del centro de población, en base a lo establecido al respecto por la Constitución Política.

Las políticas de **crecimiento** para la Ciudad de Puebla, se encaminan esencialmente al logro de su consolidación, mediante la saturación prioritaria de sus superficies baldías y la posterior incorporación tanto de los asentamientos que la circundan, como las áreas de reserva comprendidas por los límites definidos en la Estrategia General de Desarrollo.

Las políticas de **conservación** serán aplicadas prioritariamente en aquellas zonas y elementos urbanos con alta incidencia en las condiciones ecológicas, turísticas, históricas, culturales y materiales de la ciudad. Las políticas de **mejoramiento** se refieren a los edificios y redes en mal estado.

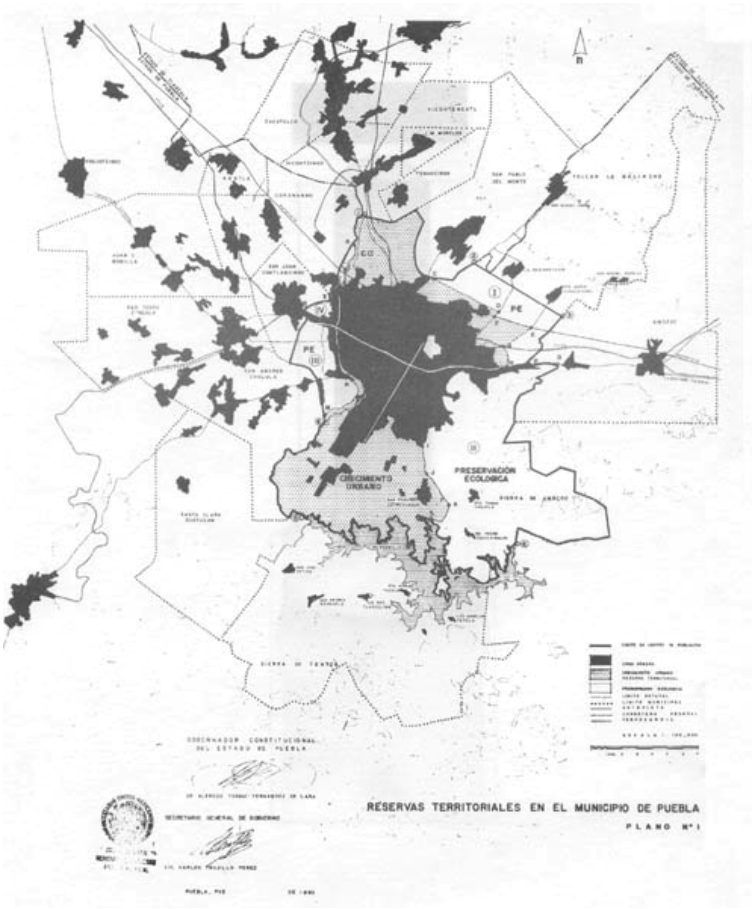
POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO (Plan Director, 1980: 267-279)

Las reservas territoriales para el desarrollo urbano de la Ciudad de Puebla, previstas para el año 2000 con base en los estudios de crecimiento urbano consideraban principalmente lotes baldíos en la mancha urbana, y polígonos en la zona norte y sur.

Este apartado es de vital importancia para este estudio porque aquí es donde se habla de los polígonos definidos como áreas para el crecimiento urbano en la zona nororiente y la zona sur. Se mencionan 5 áreas de preservación ecológica. Curiosamente, el predio denominado Rementería no está incluido en ninguna de éstas, por lo que resulta confusa la información oficial

que señala el destino de área verde desde esta época. Probablemente sí exista un instrumento complementario al plan que lo defina claramente.

Ilustración 18. Reservas Territoriales de la Ciudad de Puebla

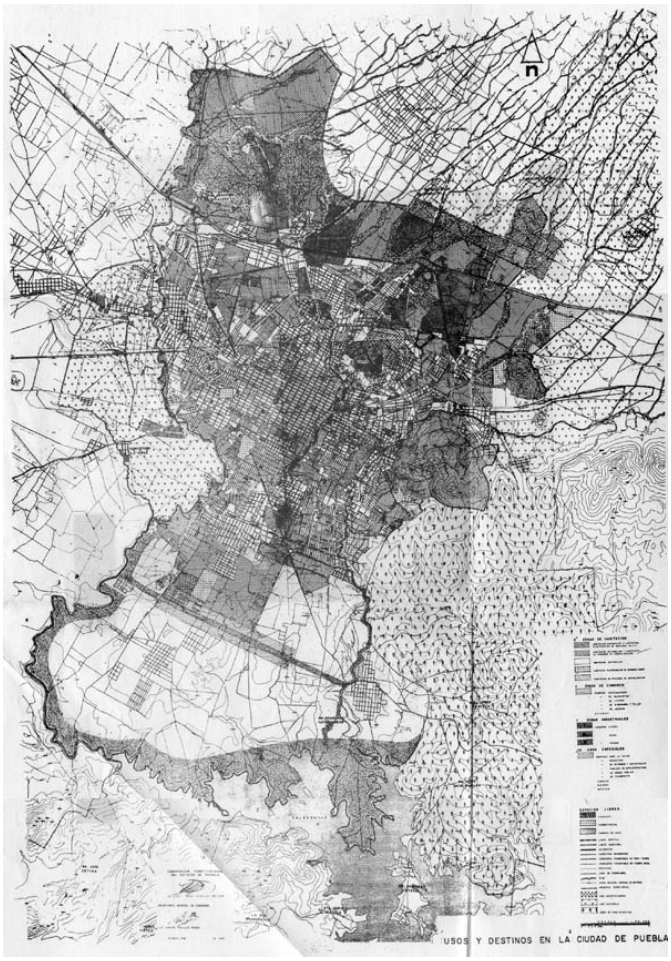


Fuente: Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, 1980

En adelante, el plan enlista las propuestas de estructura vial, la dosificación de equipamiento, los lineamientos programáticos. El Plan contendrá además un capítulo dedicado a la corresponsabilidad sectorial, con sus programas operativos, sus matrices de congruencia. A continuación, un capítulo denominado Nivel Instrumental que simplemente enlista los instrumentos de planeación, los de control, las declaratorias, los instrumentos de fomento y los instrumentos auxiliares (no contiene acciones específicas) y por último el acuerdo por el que se aprueba el Plan. Contiene dos anexos: el reglamento de usos y destinos del Municipio de Puebla y el Reglamento del Decreto de la Zona Monumental de la Ciudad de Puebla.

A continuación, la propuesta estratégica de usos y destinos de la Ciudad de Puebla:

Ilustración 19. Estrategia de Usos y Destinos de la Ciudad de Puebla



Fuente: Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, 1980

Como “se puede observar” en este plano último. Los criterios de intervención son vagos, la simbología es confusa, los objetivos y las estrategias pueden ser interpretados de distintas maneras y las posibilidades de una instrumentación correcta se ven limitadas. Finalmente, queda el testimonio de un muy buen diagnóstico, una muy buena intención, que se quedó en el aire lejos del suelo. El valor de este plan es incuestionable, sin embargo es conveniente analizarlo, cuestionarlo y destacar esas indefiniciones que lo hicieron inoperante para oportunidades futuras.

Antes de continuar con el estudio de caso elegido en esta investigación, será necesario considerar un último factor de la ciudad de Puebla, y son las **áreas verdes**. En el siguiente apartado se hará una descripción corta.

III.5. Áreas Verdes en la Ciudad de Puebla

Para poder comprender la problemática de las áreas verdes en la Ciudad de Puebla, haremos un recorrido por los momentos y espacios más representativos.

> *"Las zonas urbanas constituyen uno de los usos de suelo con mayor deterioro para el ambiente y en la práctica suele ser irreversibles. Implica el desplazamiento casi total de la fauna y flora originales y una alteración radical de las propiedades del suelo. Además, estas concentraciones de población humana con un estilo de vida consumista y muy demandante de servicios, conlleva la generación de grandes cantidades de residuos sólidos y la contaminación del aire y cuerpos de agua."* (puebladezaragoza.gob.mx) (PDUSMP, 2006)

En la ciudad de Puebla, nunca hubo necesidad real de conservar áreas verdes dentro de la mancha urbana pues por muchos años su estructura urbana se limitó a lo que ahora conocemos como casco histórico. Existían opciones para recreación y paseo en los alrededores; lugares como el bosque de Manzanilla, la laguna de San Baltasar y el lago de Valsequillo estaban muy cerca. A partir de que se presenta un crecimiento inusitado en los años cuarenta y de ahí en adelante la extensión de la mancha urbana, cada vez quedan menos áreas consideradas "verdes". De hecho, el municipio de Puebla a partir de 1976 sufrió cambios por la disminución de suelo agrícola, no solo por la ocupación del espacio por nuevas construcciones sino por la alarmante erosión del suelo. Por si esto fuera poco, predomina la superficie de ecosistemas transformados o nuevos espacios urbanos y casi se ha acabado con la vegetación natural.

Se puede decir que en la mancha urbana de la ciudad de Puebla casi todos los espacios considerados áreas verdes son "fabricados" por el hombre, parques, jardines, plazas y camellones entrarían en esta definición. A continuación se presentan algunos de estos espacios "verdes" de gran importancia para esta ciudad y su desarrollo.

De acuerdo al Programa de Desarrollo Sustentable del Municipio de Puebla, actualización del 2006, los paseos y parques se localizan principalmente en la zona del Centro Histórico del Municipio de Puebla.

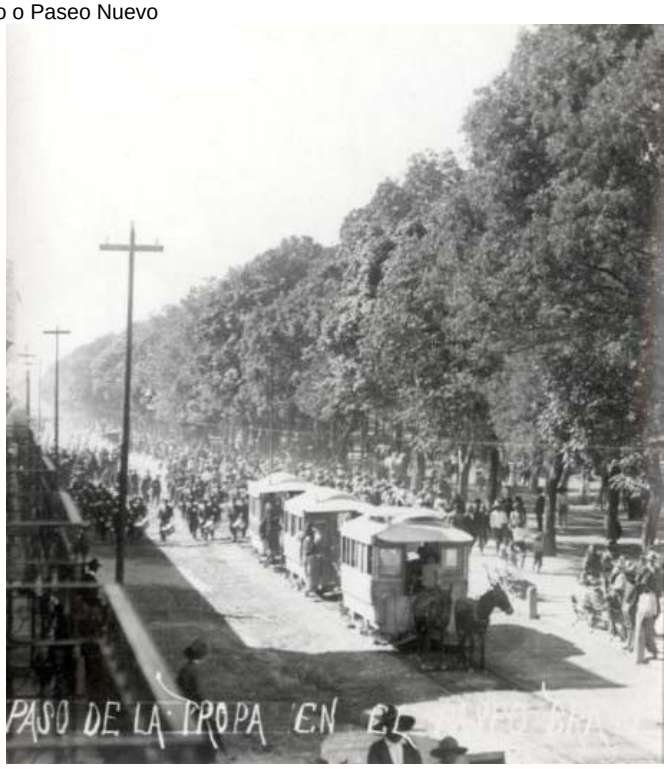
> *"La mayoría de estos espacios, fueron trazados a partir de la fundación de la ciudad, como el zócalo o desarrollados conforme a su crecimiento: el paseo de San Francisco en (1775-1780), el paseo Bravo construido en el año de (1838) y los pequeños jardines que identifican emplazamientos referidos a alguna situación conmemorativa o algún barrio, como San Antonio, el Carmen, Santiago, Santa Inés etc., Todos guardaban antecedentes de algún hecho o hito histórico y testimoniaban el proceso de crecimiento del municipio de Puebla. Ejemplos preclaros serían el jardín de Santa Inés, que actualmente no se valora ni menciona como escenario del sitio de 1863, y cuyas casas alrededor fueron testigos de combates entre republicanos e invasores franceses, ó el jardín del Señor de los Trabajos inaugurado en 1869, con presencia de*

> *Don Benito Juárez y que casi nadie identifica…La zona del centro histórico cuenta con 27 jardines, 2 paseos y el Zócalo del Centro Histórico, en un área de 241 841.091 M2 (24.184 Ha) y con superficie precisa de área verde de 104 564.708 M2 (10.456 Ha).”* (PDUSMP, 2006)

A manera de reconocimiento de estos espacios de áreas verdes, iniciaremos hablando del **Paseo Bravo** o **Paseo Nuevo** que está ubicado junto a lo que hoy se conoce como la 11 Sur. Una de las construcciones cercanas al Paseo Bravo es el Templo y Colegio de San Javier y la iglesia de Nuestra Señora de Guadalupe, ahora conocida como “La Villita”. A finales del siglo XIX, el Paseo Bravo se convierte en espacio de recreo por excelencia: **Agua, árboles e instalaciones para el ocio** serían su característica. Sobresalen los fresnos cuya altura y fronda logran un ambiente acogedor y agradable. La escultura a **Nicolás Bravo** fue inaugurada en 1896 por el presidente Porfirio Díaz. Esta es una versión tropicalizada de la búsqueda de la higienización de la sociedad con la creación de áreas verdes como se comentaba en el capítulo anterior.

> *“Su superficie total es de 3.740 Ha de las que un 60 % (2.244 Ha) corresponde a áreas verdes únicamente. No se tiene un inventario del arbolado, ni de las especies que lo componen y por sus condiciones guarda una problemática similar a la de los otros parques. “(*PDUSMP, 2006)

Ilustración 20. Paseo Bravo o Paseo Nuevo

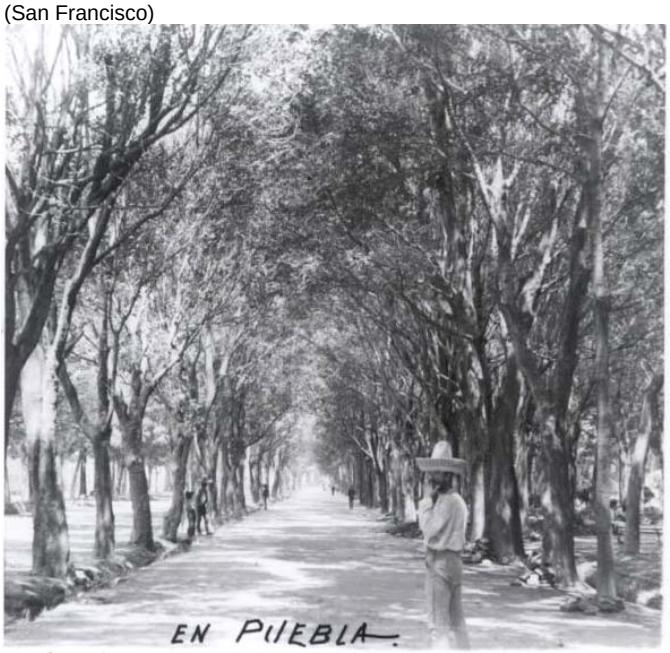


Fuente: autor desconocido. www.pueblaenfotos.com (2006)

Existía desde los inicios de la Ciudad un espacio con las mismas características pero exactamente del lado opuesto, **el Paseo Viejo** donde ahora está el Paseo de San Francisco. Estos dos espacios se consideraron por mucho tiempo como los límites de la ciudad, uno del lado del Río San Francisco y el otro de lo que hoy es la 11 Sur. De acuerdo al Programa del Municipio,

> *"Es un espacio abierto con 2.163 Ha que incluye áreas de transición, áreas de descanso, áreas de servicio y áreas verdes, En este último aspecto el paseo de San Francisco cuenta con una superficie del 60%, (1.298 Ha) donde en 1995 se inventariaron 324 individuos de árboles pertenecientes a 26 especies, entre los que ubicaron algunos fresnos, ombúes y ahuehuetes, con valor histórico, por su periodo de vida mayor a 80 años, que requieren de ser conservados para evitar de paso, el riesgo de que desaparezcan las especies."* (PDUSMP, 2006: 222)

Ilustración 21. Paseo Viejo (San Francisco)



Fuente: autor desconocido. www.pueblaenfotos.com (2006)

El espacio más identificado como área verde por muchos será lo que conocemos ahora como el **zócalo** de la Ciudad de Puebla o **Plaza de Armas**. Su forma y arbolado es relativamente reciente pues la plaza sufrió de varios cambios en uso y aprovechamiento durante la Colonia y en los primeros años del México Independiente. Hoy día tiene un gran significado para la población porque es la única concentración de árboles dentro de lo que conocemos ahora como zona de monumentos. Cuenta con 183 árboles de 16 especies, donde un 40% está en mal estado.

Ilustración 22. Zócalo de Puebla

Fuente: autor desconocido www.pueblaenfotos.com (2006)

La visión histórica dentro de la ciudad ha sido la de tener parques con vegetación con función estética. Sin embargo, si analizamos el anteproyecto de la **Actualización del Programa de Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Puebla** elaborado por la **Dirección de Planeación Urbana** del Ayuntamiento de Puebla *(puebladezaragoza.com.mx: 2006)* percibimos una lectura mucho más compleja de los aspectos ambientales que deben ser considerados.

> *"Un criterio generalizado entre la ciudadanía poblana es que ya no hay mucho territorio por urbanizar y, en ese entendido -como una de las políticas a impulsar-, la redensificación de la mancha urbana existente, se plantea de manera decisiva, con la idea de generar espacios urbanos, áreas verdes y espacio público de calidad, en beneficio de los habitantes que ocupan los diversos sectores de la ciudad. Asimismo, otro de los componentes tomados en cuenta como parte de la visión urbano-territorial, además de los relacionados con el medio ambiente natural y ecología que le sirven de soporte a la ciudad, fue el relacionado con vulnerabilidad y riesgos."(*PDUSMP, 2006:.4)

De acuerdo a este programa, el espacio vinculado a espacios verdes formales como son los parques y jardines dentro del Municipio son de alrededor de 160,971 hectáreas que se distribuyen de la siguiente manera:

Ilustración 23. Áreas Verdes en el Municipio de Puebla

TIPO	SUPERFICIE (HA.)
Área abierta de jardines en el centro históricos	24.180
Área arbolada de jardines en el centro históricos	10.456
Parques en zona intermedia	7.798
Áreas decretadas	2.342
Parques como espacios integradores	116.14
Total	160.971

Fuente: Programa de Desarrollo Urbano Municipal. p. 163, 2006

De acuerdo a la norma de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se requiere de 9 m2 de área verde por habitante, por lo tanto la demanda actual de área verde en el municipio, para impactar en forma positiva a la población y para contar con servicios ambientales requeriría ser del orden de **1,312.87 Ha**. Actualmente el municipio cuenta con un área de **160.971 Ha**, con lo que presenta un déficit de **1,151 Ha.**

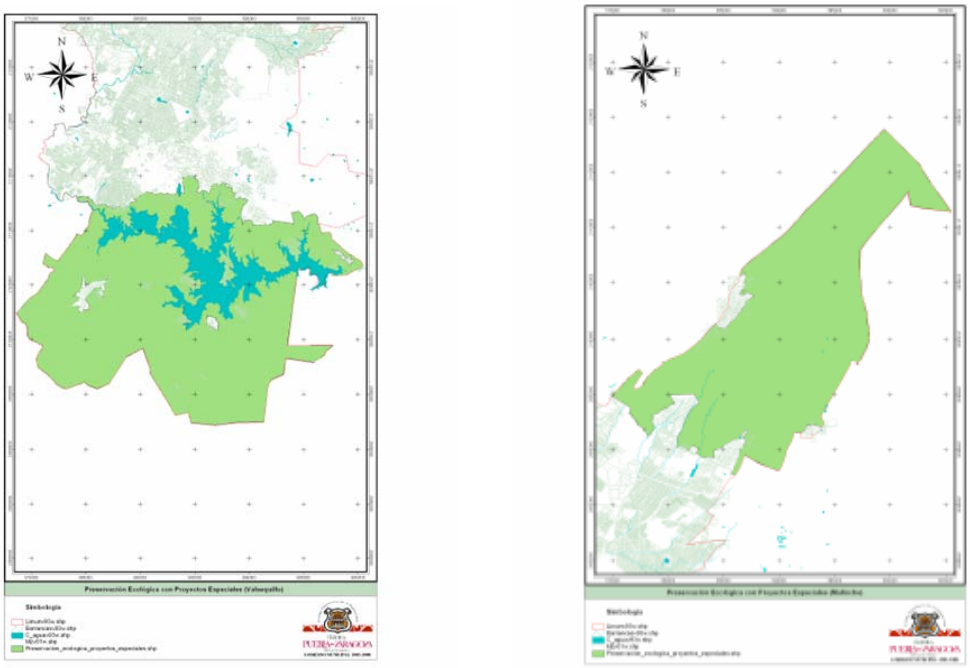
Como se ha comentado anteriormente en este documento, la expansión del área urbana ha ido absorbiendo las **tierras agrícolas** tanto ejidales, privadas como federales sin respetar las reservas territoriales. El mayor crecimiento durante la última década ha sido en la parte sur con la aparición de alrededor de 180 asentamientos humanos irregulares en zonas que no son consideradas como aptas para el desarrollo urbano ya sea por la calidad del suelo, o por ser terrenos federales, vías para líneas de alta tensión, ductos de PEMEX o márgenes naturales que protegerían el cauce de los ríos Atoyac, Alseseca y muchas barrancas. La zona sur, no solo no responde a ninguna estrategia de planeación, sino que se ha convertido un problema inminente que puede en un futuro no muy lejano tener consecuencias trágicas.

Debido a que la mayoría del suelo de la periferia era de régimen ejidal, facilitó que la urbanización en estas partes se llevara a cabo de manera ilegal. Se podría decir hasta que hay "profesionales" en la materia que han abusado tanto de los comuneros como de los invasores a partir de la regularización de la tierra ejidal a través de la CORETT (Comisión de Regularización de Tenencia de la Tierra).

> *"El Programa Estatal de Incorporación de Asentamientos Humanos Irregulares al Desarrollo Urbano 1999-2005 creado el 20 de Marzo del año 2000, en el periodo anterior de gestión del Gobierno estatal, regularizó algunas de estas colonias, junto con asentamientos posteriores."* (PMDUSP, 2006)

La cantidad de predios baldíos cada vez es menor y la posibilidad de convertirlos en áreas verdes depende más de intereses económicos que de políticas de planeación. Aunque se sigan planteando estrategias de "preservación ecológica" como es el caso de Proyectos Especiales como el de Valsequillo o el de la Malinche.

Ilustración 24. Proyectos Especiales de Preservación Ecológica



Fuente: Programa de Desarrollo Urbano Municipal, 2006

A continuación se presenta una tabla con una relación de los parques y jardines actuales registrados con motivo del último Plan de Desarrollo Urbano Municipal. En esta tabla se puede observar no sólo las dimensiones de estos espacios sino también el estado en que se encuentran.

Ilustración 25. Parques y Jardines en zona intermedia del Municipio de Puebla

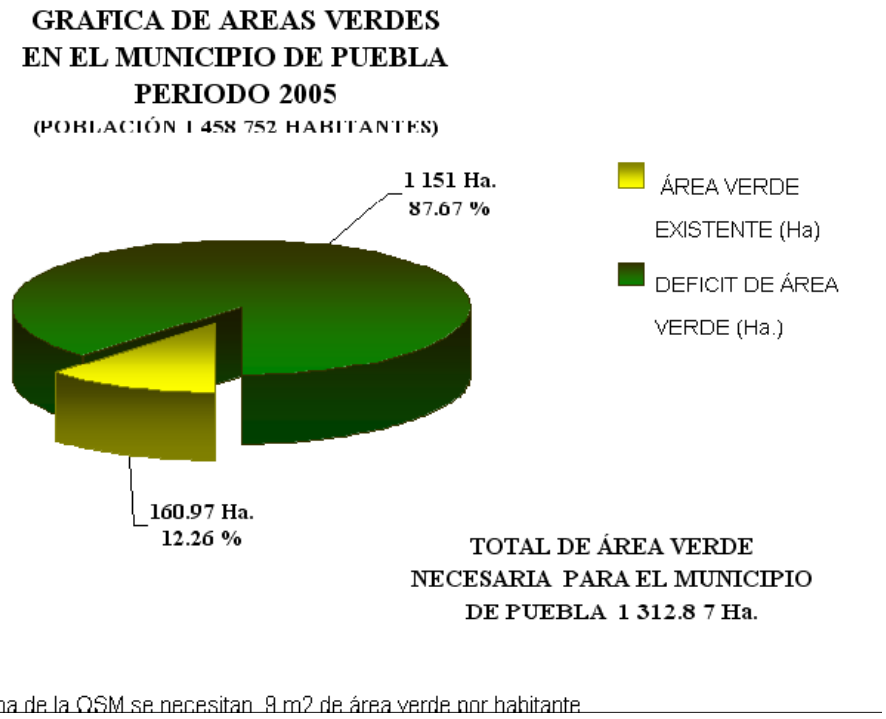
NO	NOMBRE	M² EN ZONA INTERMEDIA	ESPECIES CATALOGADAS	MANTENIMIENTO	ALTERACIÓN POR PODA	ANÁLISIS DE SUELO	ÁREA VERDE % (M^2)
1	PARQUE DE LAS LETRAS	5 565.931	Especies inducidas sin catalogar	Mantenimiento inadecuado, no se valora las especies	Afectación de copas por desmoche	Suelo erosionado	40% 2 226.37 M^2
2	PARQUE DE LAS MUSAS	15 515.08	Sin catalogar	Mantenimiento superficial	Poda inapropiada		30% 4 654.52 M^2
3	JARDIN CULTURAL	5 195.652	Sin catalogar	Mantenimiento inadecuado, no se valora las especies	Poda inapropiada	Suelo erosionado	40% 2 078.26 M^2
4	JARDIN HABANA	1 192.120	Sin catalogar	Mantenimiento superficial	Afectación de copas por desmoche	Compactación de suelo	20% 238.42 M^2
5	SAN BALTAZAR	950	Deforestado	Mantenimiento superficial			10% 95.00 M^2
6	JARDÍN DEL REFUGIO	12 614.36		Mantenimiento superficial			20% 2 522.87 M^2
7	AREA VERDE REMENTERÍA	36 942.89	Sin catalogar, especies, se cuenta con 846 árboles	Sin mantenimiento, perdida de especies, por cambio de uso del suelo de área verde	Corte de árboles. Sin mantenimiento.		80 % 29 554.312 M^2
	TOTAL	AREA TOTAL DE PARQUES Y JARDINES					AREA ARBOLADA QUE PRESTA
		EN ZONA INTERMEDIA DELMUNICIPIO DE PUEBLA. 77 976.033 M2					SERVICIO AMBIENTAL A LA ZONA INTERMEDIA DE LA CIUDAD DE PUEBLA 41 369.752 M2
	Área en Ha.	7.798 Ha					4.137 Ha

Fuente: Se utilizo el programa Arc View 3.2 y análisis de sitio (FABUAP)

Fuente: Programa de Desarrollo Urbano Municipal, 2006

El diagnóstico del Programa Municipal actual nos lleva a cuestionar los criterios de dotación de áreas verdes ya que como se puede ver en la siguiente gráfica existe un déficit alarmante de áreas verdes en la zona urbana del Municipio de Puebla.

Ilustración 26. Déficit de áreas verdes para el municipio de Puebla



Fuente: Programa de Desarrollo Urbano Municipal, 2006 (Fuente: INEGI / CONAPO)

No es la intención de este apartado enlistar todos los parques, jardines y áreas verdes en la Ciudad de Puebla, sino hacer una muestra pequeña de las áreas verdes más identificadas. Existen otros espacios como el Parque Ecológico, la Laguna de San Baltasar, la Zona Militar, los Fuertes y el Jardín de las Artes cuya historia no se detallará aquí, pero que son viva evidencia del descuido que ha existido en esta comunidad, en especial durante el siglo XX.

III.6. Conclusiones

Este capítulo nos permite analizar la manera en la que se fue configurando espacial y jurídicamente la ciudad de Puebla. Para entender la situación actual de esta comunidad se requiere de una lectura de su historia y de los fenómenos que la hicieron fuerte por momentos y vulnerable en algunos otros. La Puebla Colonial cayó en desventura con la Independencia, sin embargo encontró la manera de salir adelante y de convertirse en una de las capitales más importantes del país.

La historia de la población va acompañada también por la capacidad de gestión y de acción de sus gobernantes. En el capítulo anterior se habló del Municipio en México y la imposibilidad y desconocimiento en materia de planeación territorial. Por eso es que en este capítulo se hace un recorrido de las políticas de transformación y gestión del territorio desde las visiones de los distintos gobernantes. El énfasis final se plantea sobre el Plan Director Urbano de 1980 por varios motivos; primero por ser el primer instrumento de estas características a nivel municipal en Puebla y en segundo lugar por ser el que marca las pautas que afectarían directamente al Predio analizado en esta tesis, el **Ex Rancho Rementería**.

Por último, se presenta una pausa para mostrar la realidad de las áreas verdes en Puebla, comprender la visión limitada de “qué es un área verde” en esta comunidad y el alarmante déficit que existe a nivel mancha urbana.

De esta manera, el capítulo nos permite observar al Municipio de Puebla y a la ciudad de Puebla desde un punto de vista más abierto y que facilitará la compresión del estudio de caso que se desarrollará a detalle en el siguiente capítulo.

IV. ESTUDIO DE CASO EX RANCHO REMENTERÍA

El caso del ex Rancho Rementería es un buen ejemplo para entender la problemática de muchas otras áreas verdes en situación similar, resultado de modificaciones en la configuración urbana de la Ciudad de Puebla a partir de cambios en la tenencia de la tierra. Analizarlo como estudio de caso ayudará a comprender el fenómeno con sus lados buenos y malos y observar su historia dejará ver los pormenores de la zona nororiente. Su observación cuidadosa ayudará, sin duda, a generar nuevas estrategias para la definición de áreas verdes con más éxito.

¿Qué es un caso?

> *"Un caso es la descripción de una situación real, que comúnmente involucra una decisión, un reto, una oportunidad, un problema o una cuestión central que afronta una persona (o personas) dentro de una organización. Un estudio de caso le permite al lector ubicarse figurativamente en la posición de un tomador de decisiones…Los casos son una excelente herramienta para comprobar el buen entendimiento de la teoría, para relacionar la teoría con la práctica y para desarrollar capacidad conceptual."* (Mauffette-Leenders, 2005:2-4)

¿Cómo debe abordarse un caso? Aunque la metodología de *Mauffette-Leenders* se encamina básicamente al análisis de situaciones relacionadas con empresas, sirve para dar orden y metodología. La estructura normal de un caso considera, de entrada, los antecedentes (de la empresa o la instancia alterna); el área directa de interés; el problema específico y las alternativas para ofrecer una conclusión. En este caso, aunque se presentarán los antecedentes, las alternativas y la conclusión real del problema, lo que se analizará con detenimiento serán los efectos secundarios y las posibles causas de las problemáticas vigentes de modo que puedan ser utilizadas para entender y resolver otros casos similares.

Para adentrarnos en el caso del Ex Rancho Rementería habrá que partir desde la escala macro, comenzando por la comprensión de la zona en la que se encuentra y el paulatino desarrollo de la misma. En segundo lugar, habrá que entender el contexto inmediato; las acciones que ha generado y sufrido; las diversas percepciones en torno al predio y, por último su, problemática directa y precisa en función a gestiones para la compatibilización de uso de suelo.

IV.1. La Zona Nororiente

La Zona Nororiente ha ido transformándose conforme a la historia productiva de la Ciudad de Puebla. Lo que en un principio fueron tierras de labor, ranchos, haciendas y fuertes militares, ahora son conjuntos de habitación popular, industrias o centros comerciales. De acuerdo al Programa Parcial de Mejoramiento Urbano de la Zona Norte de la Ciudad de Puebla de 1993:

> *"…el proceso de urbanización se ha realizado de una manera anárquica y desarticulada, con patrones de muy alta densidad, sin el equipamiento y servicios necesarios, en área expuesta a riesgos y contraviniendo las disposiciones respecto a los usos y destinos del suelo, establecidas en el Programa Urbano de la Ciudad de Puebla*. (Programa Parcial de Mejoramiento. U, 1993)"

El programa mencionado considera que la ciudad de Puebla se fue estructurando a partir del Centro Histórico y de sus áreas de influencia inmediata: las zonas industriales del norte y nororiente, así como los corredores urbanos. Cabe resaltar que, dentro de este esquema, la **Zona Nororiente se encuentra segregada del resto de la Ciudad** y funcionaba, hasta hace poco básicamente como ciudad dormitorio. Esto a pesar de la existencia en ella de los parques industriales **La Resurrección** y **Puebla 2000**, que constituyen centros de actividad industrial. Cabe mencionar que aún con ellos se detecta que el desarrollo masivo de vivienda, por medio de conjuntos habitacionales, no fue respaldado con el necesario desarrollo comercial y de servicios, lo que ocasionó un área dependiente, en gran medida, del centro de Puebla. Tanto en el sentido de aprovisionamiento como en el laboral los habitantes de la zona se ven obligados a desplazarse por lo que más de la mitad de su población –la económicamente activa-, trabaja en comercios y servicios fuera de la zona.

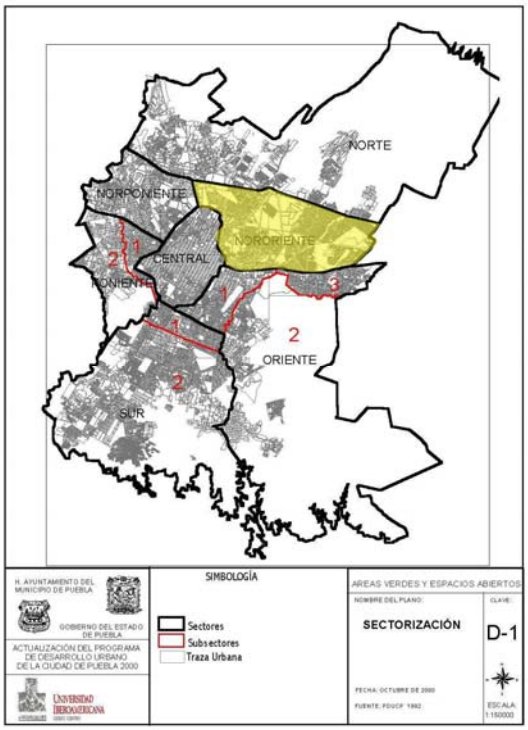
> *"La zona Nororiente ocupa una superficie aproximada de 13,926 Has, de las cuales 10,965.7 corresponden a las áreas ubicadas al norte de los derechos de vía de las líneas de alta tensión, exceptuando los poblados de San Sebastián de Aparicio, La Resurrección y Xonacatepec. La distribución territorial de los usos del suelo se deriva del proceso de ocupación del territorio y del régimen de tenencia de la tierra. "*(Programa Parcial de Mejoramiento U, 1993)"

Existen áreas en donde la tenencia de la tierra todavía es privada, mismas que se concentran en torno al camino a Tlaltepango y en Amalucan. En ellas se han ido construyendo desarrollos inmobiliarios de alta densidad -que más o menos cumplen con la normativa- mientras que en otras áreas la tierra ha sido fraccionada ilegalmente dando lugar a colonias populares con patrones de lotificación unifamiliares. Estas colonias están localizadas, en su mayor parte, en ambos lados de la autopista al oriente de los parques industriales La Resurrección y Puebla 2000

en zonas donde la tenencia aún pertenece a los pueblos y los ejidos. Estas áreas son, en general, de densidad media.

Para entender el estudio de caso del Ex Rancho Rementería es necesario tomarse el trabajo de comprender la configuración de la Zona Nororiente y todo el proceso histórico en torno a la posesión y tenencia de la tierra, al igual que el referido a la creación de los ejidos; los conjuntos habitacionales; las vialidades de alto impacto y los parques industriales.

Ilustración 27. Plano de zona Nororiente



Fuente: Estudio de áreas verdes y espacios abiertos de la Universidad Iberoamericana y el Gobierno Municipal de Puebla

Iniciaremos con la historia de las haciendas y los ranchos, así como la de los pueblos cercanos. La zona Nororiente está marcada por un límite físico y social que es el antiguo Río de San Francisco -ahora Boulevard 5 de Mayo- a partir del cual se fueron definiendo toda una serie de huertas, ranchos y haciendas que durante el período colonial fueron controlados principalmente por grupos religiosos, y por unas cuantas familias de la Nueva España. Lo que conocemos ahora como la Zona Monumental de la Ciudad de Puebla o Centro Histórico conformaba la ciudad urbana pero, una vez cruzando el río de San Francisco, aparecían los barrios populares y la vida rural. Esto se conservó hasta finales del siglo XIX con pocas propiedades en la zona y con cientos de hectáreas

en manos de un puñado de individuos que las controlaban. La actividad original fue la agricultura, aunque tuvo a veces que cambiar según la demanda lo iba solicitando. No olvidemos que, durante el siglo XIX, su papel en la defensa de la Ciudad sería esencial por la presencia de varias fortificaciones, entre ellas, los Fuertes de Loreto y Guadalupe, famosos por la Batalla del 5 de mayo.

Precisamente un personaje clave en la construcción de esos fuertes y en la defensa de la Ciudad -en esa batalla del 5 de mayo de 1862- fue el Ing. General Joaquín Colombres quien en unión de su familia determinaría, hasta hace pocos años, **el uso y destino de gran parte de la zona nororiente.**

Ilustración 28. Joaquín Colombres

Fuente: **Cordero y Torres, Enrique**. Historia Compendiada del Estado de Puebla. Tomo II. México, 1965

Según la *Enciclopedia de México*, Joaquín Colombres nació en la ciudad de Puebla en 1827 y murió en Córdoba, Veracruz en 1898. Al quedar huérfano fue adoptado por el marqués de Montserrate, quien lo inscribió en el Colegio Militar de Chapultepec en 1838 a pesar de que no contaba con la edad necesaria para entrar a dicha institución. El 15 de julio de 1840, cuando apenas tenía 13 años, combatió en la defensa de la Ciudadela frente a los rebeldes comandados por el general José Urrea. En 1841, y ascendido ya a subteniente, participó en la revuelta contra el general Bustamante. En 1843, como teniente aspirante a ingeniero, y luego ya con el grado de capitán (1846), fortificó la ciudad de Monterrey y, junto con el general Balbontín defendió el parapeto de Tenería, del ataque de los norteamericanos (19 al 24 de septiembre de 1846). Caído el fortín, fue hecho prisionero pero poco después canjeado por dos soldados invasor y, una vez en

libertad se estableció en su **Hacienda de la Manzanilla** en Puebla. En 1862 fue nombrado Coronel y concurrió a la Batalla del 5 de mayo en Puebla, poniendo en buen estado de defensa el fuerte de Loreto y levantando de tierra el de Guadalupe. En 1863, al término del sitio impuesto a la ciudad por los franceses (16 de mayo) cayó prisionero y fue deportado a Francia donde estuvo hasta 1867 cuando, tras su regreso a México, reconoció el Gobierno de Maximiliano y nuevamente se retiró a su hacienda.

El Coronel Colombres se casó en 1874 con Defensa Patiño Aldave procreando un hijo varón, Saúl, y tres hijas Mujeres: Esther, Raquel, Ruth. Colombres se dedicó a implementar las labores agrícolas de las propiedades que le pertenecían sin olvidar a sus coherederos virtuales. Durante el Porfiriato no participó realmente en política pero le fueron reconocidos sus méritos en defensa de la patria, reingresando al ejército en 1890 como general "graduado". En 1898 murió cerca de Córdova Veracruz en la finca de su suegro llamada San Lorenzo. Su cuerpo sería traído a Puebla y enterrado en la hacienda de Manzanilla.

Por su parte, el marqués de Monserrate –su padre adoptivo- fue heredero del título (merecido en el siglo XVII) y representante preclaro, en la zona Nororiente, de los terratenientes beneficiados durante el período novohispano. El primer Marqués de Monserrate, según Hugo Leicht en sus Calles de Puebla, vivió cerca del Templo de San Francisco. De hecho, la Plazuela conocida ahora como la Plazuela del Boliche de la Calle 8 Norte 1000 llevó en algún momento su nombre:

> *"Veytia menciona que (1780), esta plazuela se nombraba antiguamente de los Carros, pues en 1576 se había trasladado [ahí] el corral de Concejo, del lugar en que se construyó más tarde la Alhóndiga… En los libros de censo de la plazuela lleva las siguientes denominaciones: Plazuela de S. Francisco (1689); Segunda Plazuela del Molino del Marqués de Monserrate(1771) Plazuela del Marqués (1799); Plazuela del Molino de Sn. Francisco (1773 y 1815)…*(Leicht, 1992:39)

El primer marqués de Monserrate adquiriría las huertas ubicadas en la Avenida 10 Oriente o Calle de las Huertas que, hasta el siglo XVIII pertenecieron al Molino de S. Francisco antes llamado de Formicedo.

> *"Estas huertas, que a fines del siglo XVIII (1781) se llamaban también* ***las del Marqués de Monserrate,*** *por el dueño del molino, estaban separadas del resto de la posesión por la Av. 12 Or. 400 (Bajío) y son distintas de las* ***huertas****, ubicadas al Norte del edificio del molino. Después, las huertas formaban parte del terreno de la Fábrica de Loza y subsistieron hasta que, a principios de este siglo (antes 1907), se construyeron en ellas las casas núm. 2, 4 y 6 de esta calle".* (Leicht, 1992:195)

Fue en el callejón ubicado entre la 8 y la 10 Oriente en la Calle del Alguacil Mayor en donde el Gral. Joaquín Colombres viviría en la casa número 14, misma que en el siglo XX se convertiría en escuela oficial. El primer dueño de las huertas mencionadas (de Formicedo y luego del molino de S. Francisco) fue Hernando de Elgueta, segundo corregidor de Puebla (1532-40). La tierra pasaría de familia en familia, llegando a Francisco Pérez de Salazar; luego a su hijo Jerónimo Pérez Salazar Méndez Mont y, a la muerte del nieto de Francisco en 1668, a poder de su bisnieto José Pérez Salazar Méndez Mont quien casó con María Manuela de Vasconsuelos y Luna, hija de Francisco Javier de Vasconsuelos.

Éste último, nacido en 1667 y nombrado alcalde en 1692, se casó en 1687 con Nicolasa Plácida de Luna, hija del deán Luna, cuya memoria se conserva en el nombre de la "Casa del Deán". Habiéndosele conferido en Madrid un título de Castilla el 21 de marzo de 1690, escogió el de **Marqués de Monserrate,** que le fue confirmado por cédula fechada en Madrid el 26 de junio de 1695. A la muerte de su esposa (1696), con la cual había tenido varios hijos, el marqués abrazó el estado eclesiástico y se convirtió en clérigo diácono en ese mismo año, llegando a medio-racionero en 1718; racionero en 1719; canónigo en 1724; tesorero en 1734; chantre en 1738; arcediano en 1739 y, por fin, el 17º deán del obispado en 1744. En 1738 adquirió por remate el molino de S. Francisco, probablemente después de la muerte de su yerno, el citado José Pérez Salazar Méndez Mont. Su hijo mayor, Juan Jerónimo de Vasconcelos y Luna, fue alcalde en 1710.

Aunque en el citado documento de 1695 se declaró nulo el título de vizconde, el marqués acostumbraba llamarse también **vizconde de Manzanilla** debido a la posesión de la **Hacienda de S. Diego de Manzanilla,** situada al Nororiente de la ciudad, cerca del pueblo de la Resurrección, y citada como propiedad de dicho hijo en 1718. Esa hacienda - en la que está sepultado su biznieto Ignacio Mariano Vasconcelos y Vallarta, colegial de S. Pablo, canónigo desde 1820 y muerto en 1831- quedó en poder de la familia hasta 1856, cuando Francisco Javier Vasconcelos (último marqués de Monserrate) la dejó en posesión a Joaquín Columbres, al que había educado como hijo propio.

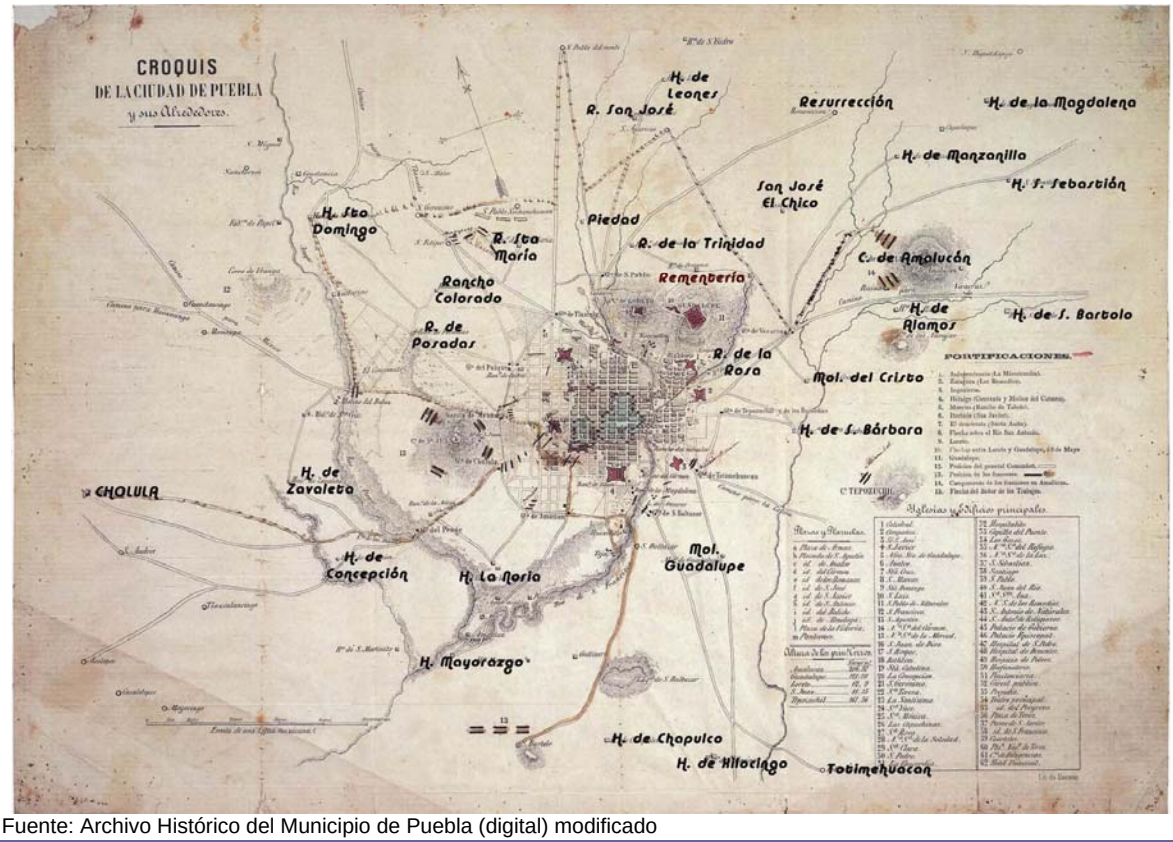
El marqués deán falleció en 1755, a la edad de 87 años de edad y fue sepultado en el templo del Espíritu Santo. El molino de San Francisco, que antes se designaba generalmente con el nombre de su antiguo dueño Juan de Formicedo, tomó entonces el de su último e ilustre propietario: "El molino que llaman del Marqués de Monserrate" escriben en 1764, aunque sus herederos lo vendieron, sabiéndose que hasta 1782 perteneció al regidor Rabanillo….

> *"El terreno del molino abarcaba entonces 8 7/8 huertas. Utilizábase el agua tomada en la presa del río de S. Francisco y a la que, por lo menos desde 1833, hallamos agregada el agua del Ojo de S: Juaniquito. En esta C. 4 N. 1200-1600 había 27*

> *accesorias del molino (1782), qué aún en 1835 se conocían por "las accesorias del ex – marqués de Monserrate", habiéndose abolido los títulos de nobleza en la época independiente. Además de las huertas entre las Avdas. 10 y 12 Or. 400 se llamaban* ***Huertas del Marqués*** *(1815 y 1817);* ***Calle de las Huertas****… Calle de las casas del Marqués o Calle del Marqués* (Leicht, 1992:228)

Colombres recibió completa la herencia de su protector el marqués de Monserrate y las propiedades que venían con ella. Tan solo la Hacienda de Manzanilla representaba un porcentaje importante dentro de la región nororiente. Además, Colombres y sus descendientes aumentarían su caudal obteniendo beneficios por parte de los distintos gobiernos posteriores a la Batalla del 5 de mayo, incluyendo la época del Porfiriato.

Ilustración 29. Plano de la Ciudad de Puebla y Alrededores, 1862



Fuente: Archivo Histórico del Municipio de Puebla (digital) modificado

Para principios de siglo XX la zona nororiente estaría conformada por Ranchos y Haciendas como el Rancho La Rosa, Amalucan, San José el Grande o Maravillas, San José Rementería, Amalucan, San Sebastián, Monserrate, Manzanilla y Guadalupe, entre otros, además de varios pueblos cercanos como San Aparicio, La Resurrección, Santa María Xonacatepec y San Salvador Chachapa.

Durante el Porfiriato toda esta región se trabajó bajo el régimen de latifundios -con toda la desigualdad que esto representaba- pues los beneficios eran infinitos y la mano de obra barata. No sería sino hasta principios de siglo que se presentarían movimientos importantes en pro de los derechos de los trabajadores y también derechos sobre las tierras, algo determinante en el movimiento revolucionario.

La Constitución de 1917 trajo cambios importantes en estas dos líneas y, en el caso de Puebla, le tocaría al Doctor Alfonso Cabrera iniciar su aplicación, proceso muy difícil por la inercia resultante de tanto tiempo de dominio en tierras y privilegios.

> *"Tocó al doctor Alfonso Cabrera (alcalde), iniciar el reparto de tierras y la destrucción de los latifundios de los hacendados porfirianos, para cumplir con uno de los principales postulados de la Revolución; lo hizo, sin dudas, sin componendas o titubeos"* (Hernández, 1986:39)

En el libro que resultó del estudio periodístico de Hernández sobre los años de Gobierno de Cabrera se hace énfasis sobre lo publicado por periódicos de la época como "El Universal", que en el año de 1919 menciona que los hacendados hicieron toda clase de esfuerzos por tratar de "minimizar las conquistas agrarias". La misma publicación asegura que se ampararon integrando el Sindicato Nacional de Agricultores para defender sus intereses.

> *"Como el gobierno revolucionario continuara con su política de restitución agraria, los hacendados comenzaron a atacarlo, contando para ello, con el apoyo de la prensa reaccionaria estatal y nacional. Se inició, así, una campaña de desprestigio contra el gobernador, que andando el tiempo habría de dar resultados. El periódico "Excélsior" de la capital de la República se convirtió en su tribuna favorita.* (Hernández, 1986: 45)

La mayor parte de los hacendados logró conservar sus tierras en la ciudad de Puebla y, curiosamente, los descendientes del General Colombres serían de los menos afectados ya que, según las fuentes hemerográficas consultadas por Hernández, fueron de los más beneficiados políticamente. De hecho, el suyo fue un caso altamente cuestionado:

> *"…el caso del pueblo de "La Resurrección", al que se habrían de dar, según acuerdo presidencial del 10 de enero de 1919, 930 hectáreas de terreno pertenecientes a la hacienda de "Manzanilla", propiedad del señor Saúl Columbres, quien había promovido un amparo en contra de la disposición presidencial mencionada."* (Hernández, 1986:45)

Según este artículo, el juez de Distrito Supernumerario, acompañado del Secretario y ejecutor del propio juzgado, así como del Lic. J. Ibáñez, se dirigió a los terrenos de la hacienda

para practicar una diligencia a través de la cual definiría si procedía o no el amparo interpuesto y fueron recibidos a balazos. El problema llegó a manos del Secretario de Fomento de Gobierno Federal, quien dispuso que 50 hectáreas pertenecientes a la Hacienda de Manzanilla fueran cedidas a la Ciudad de Puebla. El Ayuntamiento poblano planeaba construir en esa extensión un parque de recreo para los habitantes de la Angelópolis así que, al haberse decidido que esos terrenos pasaran a propiedad del municipio de Puebla, el ayuntamiento aprobó un gasto para el pago de los peones ocupados en la construcción de una calzada que conduciría de la ciudad al parque que se tenía proyectado hacer en esos terrenos. A partir de este momento la integridad y extensión de la Hacienda de Manzanilla iría perdiendo poco a poco fuerza y dimensión.

Esta zona nororiente estaría marcada desde el inicio del siglo XX por conflictos de intereses puesto que, además de los Colombres, tenían intereses en ella otras familias; entre ellas una de origen alemán de apellido Petersen. La zona estaba conformada por las haciendas, los ranchos y los pueblos antedichos pero también por varias industrias de distintos rubros y, a principios de siglo, se presentaron una serie de fuertes movimientos obreros que peleaban en contra de la injusticia laboral y los bajos salarios. El gobernador Cabrera Loreto intentó, según Hernández, atender los reclamos de estos grupos y a la familia Petersen le tocó enfrentar algunas de estas aclaraciones:

> *"Los Petersen al igual que todos los industriales de la época serían señalados durante las huelgas… a mediados de septiembre, obreros poblanos se dirigieron a sus representantes en la Federación Sindical para demandar su intervención en contra del propietario de la Hacienda de Amalucan, el extranjero Pablo Petersen, quien hacía trabajar a los campesinos durante 10 horas consecutivas pagándoles únicamente 60 centavos diarios, salario no solamente insuficiente sino notoriamente injusto porque se encontraba muy por debajo del mínimo conseguido ya por la clase obrera, que había logrado pasar de 20 pesos mensuales en 1917a 32 en 1919." ……Ante esa actitud , los dirigentes obreros gestionaron ante las autoridades laborales que el mencionado hacendado cumpliera con las disposición es de la Ley de Trabajo*… (Hernández, 1986:119)

Asuntos como éste forzaron cambios considerables en las condiciones laborales del estado y los elementos fueron acumulándose para que las autoridades contaran con los instrumentos legales que les permitiera continuar con la política de Reforma Agraria. A la larga, llegó el punto en que el Ejecutivo del Estado envió al Congreso del Estado un proyecto reglamentando el Artículo 27 de la Constitución local, en el que se trataba la cuestión agraria del estado y con el que se favorecía a los campesinos, al dotarlos del instrumento legal que les estaba haciendo falta para conseguir sus legítimas reivindicaciones. Esta decisión fue muy impopular entre las clases

pudientes del estado pero intentaba ofrecer cierto grado de equidad en la distribución de la tierra y la riqueza.

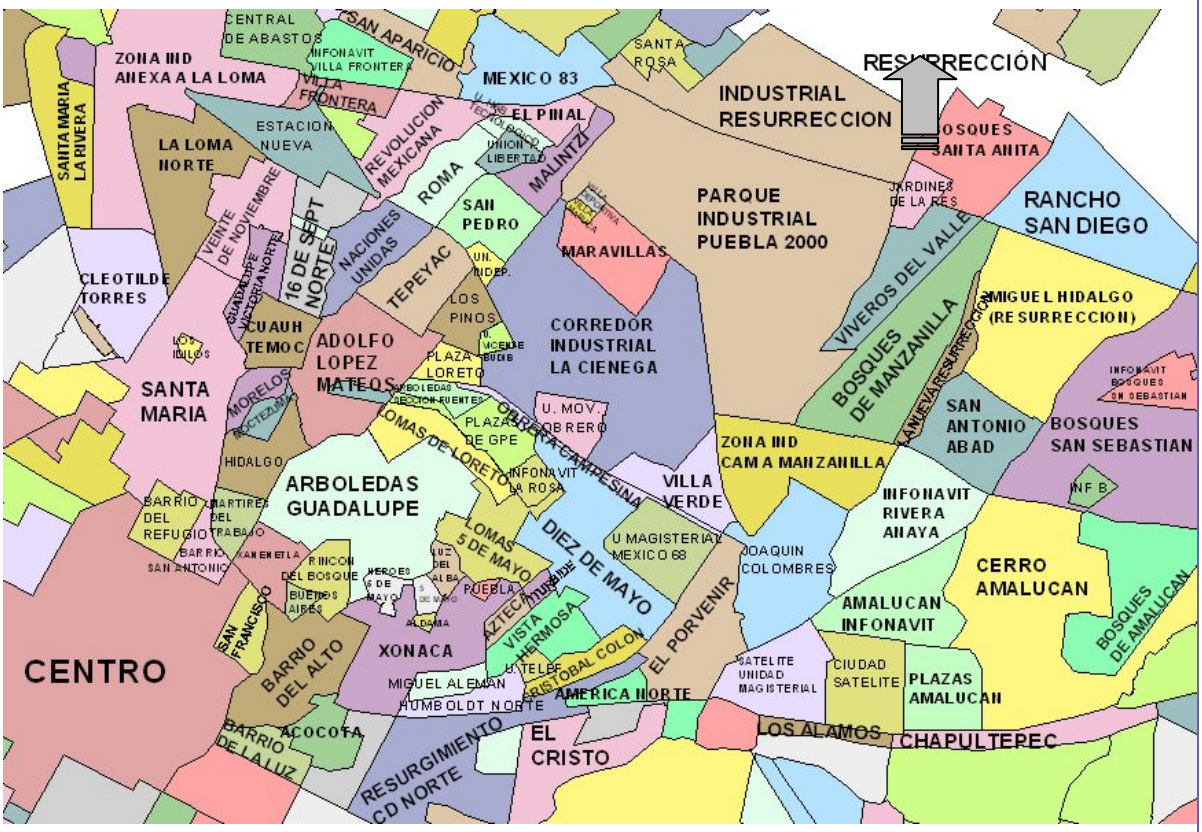
A partir de la Constitución de 1917 comenzó a configurarse una nueva forma de controlar haciendas y ranchos, decretando que sólo las propiedades menores a 150 hectáreas serían inafectables y a partir de esta superficie mínima se definirían criterios distintos según la calidad y propiedades del suelo. Lamentablemente el asunto de dotación de ejidos fue manejado con total arbitrariedad por lo que realmente no cumplió con los ofrecimientos hechos después del movimiento revolucionario. En la siguiente ilustración se muestra la conformación de haciendas, ejidos y su relación con las actuales colonias. Las colonias están marcadas con línea más gruesa y abajo se puede ver la distribución anterior.

Ilustración 30. Colonias Actuales comparadas con Haciendas y Ejidos Zona Nororiente (1938)

Fuente: Creación Emma R. Morales (2006). Superposición de perímetro correspondiente a colonias actuales, sobre plano informativo de las zonas urbanas ejidales en el perímetro de la Ciudad de Puebla, contenido en el Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla 1980.

A continuación se muestra la morfología actual de la zona Nororiente de acuerdo a sus colonias. Como se puede percibir en general se conservaron los nombres de las antiguas poblaciones, así como de las haciendas. Por lo general, los conjuntos habitacionales populares y los asentamientos irregulares están ubicados en las colonias con nombres más populistas como la "Obrera Campesina".

Ilustración 31. Colonias de la Zona Nororiente

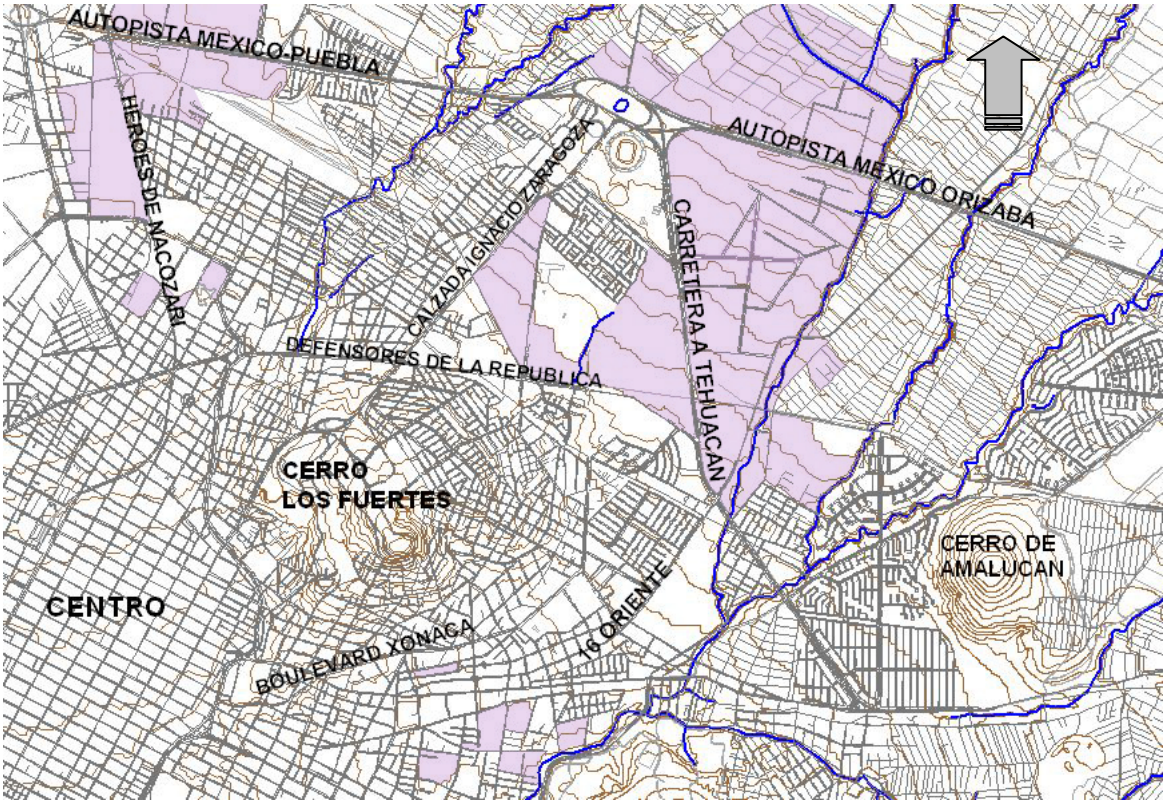


Fuente: Creación Emma R. Morales (2006). Elaboración con información cartográfica digital de Catastro del año 1995.

La transformación de la zona Nororiente iría de la mano de la creación de colonias y la segregación de las grandes propiedades mediante repartos entre los herederos. Un buen ejemplo es la Colonia Humboldt, una de las primeras colonias dirigidas a familias de clase media en 1914, dentro del Rancho La Rosa. Posteriormente veremos la creación de conjuntos habitacionales durante los años 40 así como la ampliación, en los 60, de vialidades primarias y corredores urbanos importantes como la Diagonal Defensores de la República y, en los 70 y 80, la creación de parques industriales y conjuntos de vivienda popular tipo Infonavit, desarrollos todos que le darán una nueva forma a la zona.

En la siguiente ilustración se puede observar la importancia de ciertas vialidades como la autopista a Orizaba y la carretera a Tehuacán considerados ejes de alto tránsito y límites artificiales de gran impacto. También se pude ver la Diagonal Defensores de la República que permite la fácil movilidad del centro hacia otras zonas de la ciudad. De color lila se pueden observar las superficies determinadas para uso industrial dentro de la zona, colaborando para hacer una lectura sobre la imagen urbana de la zona y su estructura económica. Las industrias, en especial las del Parque industrial Puebla 2000, tendrán un peso definitivo en la zona por la gran extensión que representan. Este parque fue autorizado por decreto del 26 de diciembre del año 1980 durante la administración del Dr. Alfredo Toxqui Fernández de Lara como gobernador del Estado.

Ilustración 32. Estructura vial de Zona Nororiente y zonas industriales



Fuente: Creación Emma R. Morales (2006). Elaboración con información cartográfica digital de Catastro del año 1995.

De acuerdo al Programa Parcial de Mejoramiento Urbano de la Zona Norte de la Ciudad de Puebla del 1993, la zona Nororiente muestra mayor crecimiento desde la década de los sesenta, en especial en áreas cercanas al corredor Industrial Puebla 2000, como la Colonia Joaquín Colombres. El estímulo principal fueron las políticas institucionales de vivienda que posibilitaron el desarrollo de la Colonia Satélite Magisterial y la primera etapa del Infonavit Amalucan.

La zona nororiente se conforma por los siguientes distritos:

- Distrito Habitacional Guadalupe
- Distrito Habitacional San Sebastián
- Distrito del Parque Industrial de la Resurrección
- Distrito Habitacional de la Resurrección
- Distrito Habitacional San Diego Manzanilla
- Distrito Habitacional Xonacatepec
- Distrito del Parque Industrial Puebla 2000
- Distrito Habitacional Bosques de Manzanilla
- Distrito Habitacional Miguel Hidalgo
- Distrito Habitacional Bosques de San Sebastián
- Distrito Habitacional del Valle
- Distrito Habitacional Amalucan
- Distrito Habitacional Amalucan Valle
- Distrito Arqueológico del Cerro Amalucan (Cabe enfatizar que éste último contiene la mayor zona arbolada del área urbana en la zona Nororiente, además de que en él se localiza la zona arqueológica Amalucan-Cerro).

Estos nombres, heredados de lo que había sido terrenos ejidales o pequeños poblados, dio lugar a la nomenclatura de muchos de los conjuntos habitacionales importantes de la zona, derivados del Instituto Nacional de Fomento a la vivienda y que incluyen: Infonavit La Ciénega, Infonavit La Rosa, Unidad Satélite Magisterial, Infonavit Amalucan, Infonavit Manuel Rivera Anaya, Unidad Magisterial Mexico 68, Infonavit Bosques San Sebastián, Unidad Habitacional Tecnológico, Infonavit San Pedro e Infonavit Villa Frontera por mencionar algunos.

El mismo Programa de Mejoramiento menciona que la zona nororiente se abastece del manto acuífero que se forma por las infiltraciones de los escurrimientos de la *Malitzin,* sobre la cual se asienta. La dotación de agua potable se realiza por medio de los sistemas Loreto y San Rafael, que abastecen también a la zona central de la ciudad utilizando los pozos localizados en esta zona: 17 del Sistema Loreto y 14 de San Rafael; todos pertenecientes al Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SOAPAP). Este programa hace referencia también a una gran cantidad de pozos irregulares (que, se prevé pudieran causar problemas en un futuro), aunque hasta el momento lo único que han generado es el enriquecimiento de grupos e individuos que extraen agua fuera de cualquier legalidad.

En lo que se refiere en específico a las **áreas verdes naturales,** es alarmante ver la forma en que las áreas arboladas de la zona están en proceso de extinción. El Bosque de Manzanilla virtualmente desapareció, siendo talado e invadido sin la menor consideración. En la actualidad sólo sobreviven breves macizos arbolados en el vivero de Xonacatepec; en el Cerro de Amalucan; en el predio denominado Capulines o a lo largo de los cauces de las barrancas y del camino a la Resurrección. Hablando de áreas naturales, quedan algunas determinadas en el Volcán de la Malinche, mismas que se extienden desde la cima hasta las partes más bajas de sus laderas pero que ya colindan con la zona urbana. El parque Nacional de la Malinche fue declarado como tal el 6 de octubre de 1938 mediante un decreto de orden Federal que establece una superficie de 45,805 Ha., de las cuales 12,650 Ha. corresponden al estado de Puebla y 33,155 al de Tlaxcala.

Ilustración 33. “Áreas Verdes” de la Zona Nororiente

Creación: Emma R. Morales. Superposición de áreas verdes sobre fotografía aérea, vuelo para catastro municipal año 2000.

IV.2. Antecedentes del Ex Rancho Rementería

Como se menciona anteriormente, un gran porcentaje de la zona nororiente comprendía una serie de propiedades de las familias Colombres y Petersen que, se vincularon mediante lazos matrimoniales. Al mismo tiempo que las haciendas y los ranchos se iban fraccionando y repartiendo entre los hijos fruto de estas uniones, grandes extensiones de tierra se perdieron al ser destinadas a servir como ejidos. Finalmente se presentaron afectaciones directas sobre las propiedades sobrevivientes al abrir avenidas de conveniencia urbana como el Boulevard Xonaca y la Prolongación Diagonal Defensores de la República. Al final de este proceso, es evidente el profundo cambio en las dimensiones y forma de las propiedades; en sus límites y en las respectivas colindancias.

Vale la pena tratar de entender las diferencias en torno a la definición de la propiedad, en todos los ámbitos, desde el Marqués de Monserrate hasta los Petersen Colombres. El marqués de Monserrate, según valuación de sus propiedades, contaba en 1715 con:

> *"… una hacienda de labor de temporal nombrada San Diego Manzanilla, con un rancho agregado llamado San Mateo "al pago de Amaluca" (por el rumbo de Amalucan) al noroeste de la jurisdicción de la ciudad. Manzanilla lindaba por el oriente con la hacienda de San Sebastián; dicha finca comprendía dieciocho caballerías de tierra y la había adquirido el marqués el 3 de enero de 1699 a don Estacio Coronel y Benavides, caballero de la orden de Santiago, antiguo alcalde mayor*…" (Grajales, 1999: 77)

Ilustración 34. Bosque de Manzanilla

Fuente: **Grajales, Agustín / Illades Lilián**. La casa del Marqués o Casa de Diligencias. BUAP, 1999 (Fotografía del Consejo del Centro Histórico)

La hacienda de San Diego Manzanilla tuvo su origen con el inmigrante lusitano Juan Gómez de Vasconcelos y se mantuvo como propiedad de su familia a lo largo de nueve generaciones. La hacienda se constituyó en la posesión de mayor cuantía de los Vasconcelos, familia honrada con la marca de Monserrate, desde don Francisco Xavier Vasconcelos (Luna) hasta el último de la línea, don Francisco Xavier Vasconcelos (Yáñez) quien, al no tener sucesores de la misma sangre, puso fin al dominio secular de su familia sobre la tierra, iniciando una nueva genealogía:

> *"..El postrero Vasconcelos adoptó a un infante que nació en la ciudad de Puebla el 28 de marzo de 1827, su nombre era Joaquín Colombres. A la edad de seis años había quedado huérfano de don Gregorio Colombres, oficial de la guardia real española, y de doña Manuela Álvarez; ambos perecieron en Puebla durante la epidemia de cólera de 1833. El padre adoptivo era un gran amigo del progenitor del niño.."* (Grajales, 1999:82)

Joaquín Colombres, personaje del que ya se ha hablado en este documento, heredó la propiedad aunque el título ya había sido derogado. Es bien conocido cómo, después de cada episodio de su destacada carrera militar, se refugiaba en San Diego Manzanilla. La hacienda y sus ranchos anexos de San Sebastián y Jesús Nazareno habían pasado al dominio y propiedad de Joaquín Colombres en agosto de 1856 por medio de la adjudicación que se hizo a instancias de los interesados en la sucesión testamentaria de Vasconcelos Yáñez.

> *"..La adjudicación se llevó a efecto supuesto que ésta se verificó de uno de los herederos como parte legítima por no admitir fácil y cómoda división. Los interesados en la sucesión eran María de la Luz, hermana de Francisco Xavier, y sus sobrinos, hijos de la difunta Soledad Vasconcelos y de Manuel Victoria: Manuela María, María Dolores, Coleta y José María…. El Coronel Joaquín Colombres – quien durante el litigio no presentó linderos, ni medida superficial, ni títulos de propiedad, ni las composiciones de las tierras – quedó obligado en calidad de heredero y custodio del Señor Vasconcelos, y con doble carácter de legatario y albacea de su coheredada la señora Ana Guzmán – posiblemente consorte de Francisco Xavier – a cumplir con los siguiente: liquidar la deuda de diezmos y las acciones de los interesados, así como liberar a la finca de antiguos gravámenes. Colombres cumplió los términos del convenio, y los beneficiarios dieron por terminadas las diferencias que tenían contra la testamentaría de su hermano y tío, quedando así el coronel como el único propietario según se hizo constar en escrituras.."* (Grajales, 1999:83)

Tras la muerte de Colombres, serían sus herederos quienes en gran medida determinarían el destino de la zona nororiente de Puebla:

> *A su muerte, su hijo Saúl (Colombres Patiño) se hizo cargo de las propiedades familiares. Éste había contraído matrimonio con María, hija del general Mucio P. Martínez, gobernador porfiriano de Puebla. Las hermanas* ***Esther y Raquel*** *desposaron a los hermanos* ***Pablo y Federico Petersen****, respectivamente; en tanto que Ruth murió muy joven, en 1886, y sus restos reposan junto con los de sus padres en el panteón familiar de San Diego Manzanilla. Para evitar el desmembramiento de la finca por los compromisos matrimoniales de sus hermanas, el señor Saúl Colombres, mediante adquisición, dotó a Raquel de la hacienda limítrofe de San Juan de Amalucan, y a Esther del contiguo Rancho de la Rosa. Ambas propiedades han ido menguando y sólo los cascos se conservan en poder de varias ramas de la familia Petersen. Actualmente, restos de la propiedad de don Joaquín permanecen en manos de sus bisnietos, los Colombres Sordo."* (Grajales, 1999)

El Rancho La Rosa, el Rancho San José y la Hacienda de Manzanilla sufrieron una serie de modificaciones, siendo una de las más palpables cuando fueron atravesados por una vialidad que buscaba conectar a los pueblos cercanos y que hasta la fecha es conocida como Camino a Resurrección.

La siguiente tabla extraída de la tesis doctoral del Dr. Francisco Valverde deja ver la manera en que se fueron segregando las propiedades de estas dos grandes familias y se deberá poner especial atención en el Ex Rancho Rementería, que es el asunto primordial de este estudio:

Tabla 2. Ejidos y Propiedades relacionadas con las familias Colombres y Petersen

ORIGEN (primera década siglo XX)				**DESTINO** (hasta primera mitad siglo XX)					
Hacienda o Rancho	**Ubic.**	**Propietario**	**Superficie inicial (Ha.)**	**Beneficiarios al ceder, traspasar, heredar o vender**	**Nueva prop. priv: Rancho o Colonia**	**Superficie privada (Ha.)**	**Ejido o propiedad social beneficiada**	**Superficie dotada (Ha.)**	**Fecha**
Hacienda Manzanilla	N.O.	Saúl de Colombres	2353.54				Santa María Xonacatepec	78.00	24/03/27
							Villa Resurrección	900.50	13/06/29
					Venta a vecinos de la Resurrección	118.00			13/06/29
					Cesión Colonia el Porvenir y Parque Colón	95.50			16/10/42
				Cesión, pequeña propiedad: Blanca Colombres y Martínez	Rancho San Sebastián	118.62			16/10/42

				Joaquín Colombres y Martínez	Rancho San Diego	118.62			16/10/42
				Francisco Trespalacios y Colombres	Rancho Calzontitla	199.41			16/10/42
				Elena Trespalacios	Rancho Monserrate	200.33			16/10/42
				Saúl de Colombres	Rancho Manzanilla (dividido en 4)	524.56			16/10/42
Rancho Colorado	N.P.	Eduardo Colombres y Monte	213.30				San Felipe Hueyotlipan	78.08	09/11/22
							San Jerónimo Caleras	35.00	20/05/26
				El resto de la superficie se distribuyó entre 26 herederos		100.22			16/10/42
San José Rementería		Blanca Colombres y Martínez	100.91	**Alicia Petersen y Colombres**		100.91		sin afectación	02/06/30
Rancho la Rosa		Pablo Petersen	124.00				San Pablo Xochimehuacán	33.75	23/04/34
				Divide en 5 superficies, pequeña propiedad: Carlos Petersen	Colonia Vista Hermosa	7.46			23/04/34
				Esther Petersen		2.10			23/04/34
				María Elsa Petersen		3.00			23/04/34
				Carlos Petersen jr.		31.00			23/04/34
				Pablo Petersen		47.80			23/04/34
Hacienda Amalucan	N.O.	Federico Petersen		Divide 468-62 Ha. en 5 superficies, sobre éstas, expropian 132 ha					
			105.92	Federico Petersen	Rancho Amalucan	105.92		sin afectación	14/07/30
			63.14	Juan Petersen	Rancho San Isidro	63.14		sin afectación	14/07/30
			99.00	Cecilia Petersen	Rancho la Virgen	37.50	San Salvador Chachapa	61.50	26/06/31
			118.00	Ana Petersen	Rancho los Capulines	63.00	San Salvador Chachapa	55.00	26/06/31
			82.56	Federico Petersen	Rancho el Pozo	67.06	San Salvador Chachapa	15.50	26/06/31
Rancho el Pópulo	Sur	Saúl Colombres	150.46						
				Noemí Colombres Martínez		86.50		sin afectación	23/11/29
				María Colombres Martínez		63.96			23/11/29

Fuente: Tesis Doctoral Dr. Francisco Valverde Díaz de León.

Registro Nacional Agrario. S.R.A. Expediente No. 77, Ampliación Automática de San Felipe Hueyotlipan, Ex-Distrito de Puebla/ Informe reglamentario del Delegado del Departamento Agrario, Ing. Carlos Sánchez Gárate. 16 de octubre de 1942

Se observa en la tabla anterior cómo, aún con las expropiaciones y las afectaciones, las familias y su albacea, Saúl Colombres, contaban todavía a principios del siglo XX con un porcentaje bastante alto de superficie de la zona nororiente. En esta tabla se menciona que el Ex Rancho Rementería comprendía alrededor de 100 hectáreas que poco a poco se iría subdividiendo hasta llegar a las 6.4 hectáreas que serán analizadas más adelante.

Físicamente del Rancho Rementería permanece únicamente el casco del siglo XVII que se encuentra, aunque en total deterioro, dentro de los terrenos de una de las industrias asentadas en la zona. Pablo Petersen es quien inicia algunas acciones dentro de esta zona entre las que se pueden mencionar: la cesión de una parte de Xonaca hacia el cerro; la configuración de las primeras colonias y la apertura de las vialidades.

Según entrevista con el Arq. Peter Theiss Petersen (actual copropietario del la fracción restante del predio en cuestión) el rancho de Rementería y la Ciénega fueron heredados a Blanca Colombres, hija de Joaquín Colombres mientras que el Rancho de la Rosa, colindante a la Ex Hacienda de Manzanilla, permaneció en poder de la familia Petersen. Entre los Colombres estaban Saúl, Blanca, Esther y Raquel y por parte de los Petersen eran Federico y Pablo.

Los Petersen, de acuerdo a su origen tenían, una cultura muy allegada al respeto a la naturaleza, común en el norte de Alemania. De hecho, su padre Karl Petersen llegó a merecer reconocimientos por sus logros sobre la tierra en Slevig-Holstein, poblado de donde era originario. Pablo Petersen continuó esta cultura del respeto por la naturaleza y, en la década de los 30's en el siglo XX, comenzó a sembrar árboles. Se decidió por sembrar eucaliptos para la zona -conocida como "Los Tepetates" debido al tipo de suelo- ya que ésta no garantizaba mucho éxito en la siembra de cualquier otro tipo de árbol. Todo el Carril de la Rosa, hasta la fracción del Rancho Rementería fue testigo de la siembra de eucaliptos con la sana intención de cuidar los caminos y no erosionar un área conocida por ser poco conveniente para la agricultura, dada la mala calidad de su tierra y la falta de redes de agua potable.

Pablo Petersen llegó a ser un personaje notorio y conocido en especial por su participación en organizaciones patronales en los momentos tensos entre obreros y empresarios que llevaron al movimiento nacional que culminó con Cananea y Río Blanco. Pablo Petersen pertenecía a

> *"… la agrupación patronal más antigua […] la denominada hoy Cámara Nacional Agrícola de Puebla, fundada el año de 1889 con el nombre de Unión de Agricultores y Ganaderos del Estado de Puebla. El problema natural del cultivo de la tierra, agudizado en algunas ocasiones por efectos de los fenómenos meteorológicos, con pérdidas de los sembrados y de las cosechas, en los años malos, más la dificultad de los transportes de los productos por las escasas vías de comunicación y las*

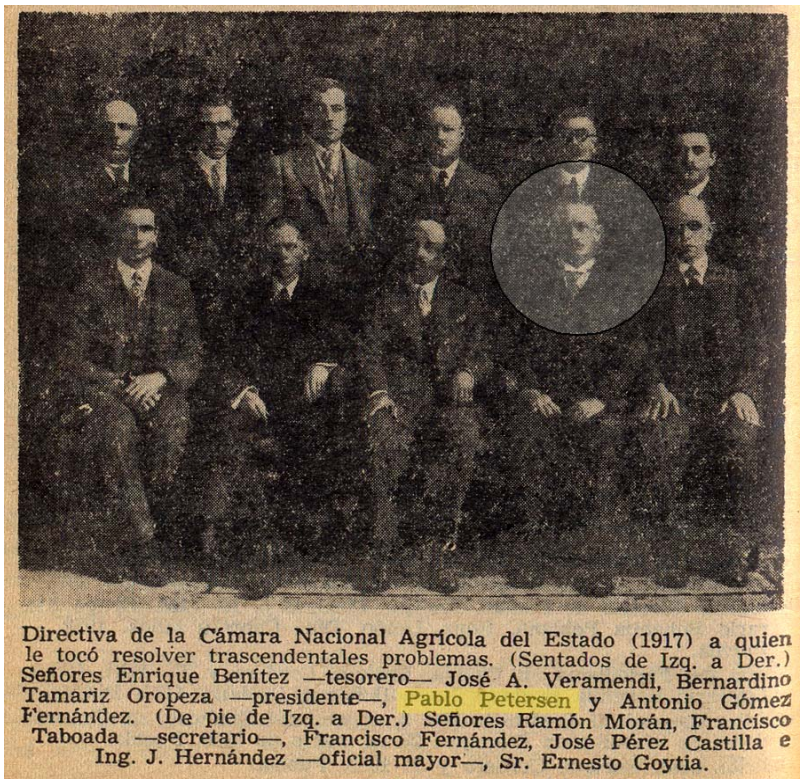
> *constantes exigencias de ciertos funcionarios de la administración gubernamental para con los terratenientes, fueron causas mediatas que los unieron…"* (Cordero y Torres, 1965:307)

La Unión conservó su denominación hasta el año de 1917 en que sufrió reformas estructurales, quedando constituida entonces la Cámara Nacional Agrícola de Puebla, que pretendió defender a los propietarios de las consecuencias de la reforma agraria. El Artículo 27 Constitucional prescribía simplemente una repartición de la tierra pero ésta fue iniciada sin un código agrario; sin reglamentos ni decretos y, en general, sin criterios claros para su aplicación e interpretación lo que originó el desbordamiento de un liderismo agrario que cometió toda clase de atropellos, así como la constitución de sindicatos de peones acasillados y de los comisariados ejidales.

> *"..Hubo verdadera anarquía en el repartimiento de las haciendas, dándose casos en que se repartiera [indebidamente] hasta la pequeña propiedad; con este motivo la Cámara nacional Agrícola de Puebla se dirigió el 4 de septiembre de 1929 al Presidente de la República, licenciado Emilio Portes Gil, solicitando se hiciera el reparto de tierras [justo], determinando y garantizando la pequeña propiedad y declarándola inafectable. Al año siguiente, el 1° de diciembre, siendo Presidente de la República el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, la misma Cámara solicita se dé por terminada la repartición de tierras con el objeto de que los agricultores se dediquen tranquilamente a su trabajo en las tierras que les fueron asignadas [después de] lucha larga en la que fueron asesinados muchos terratenientes, y entre los mismos agraristas aún se suscitan estos crímenes en la pugna de agremiados contra sus líderes " (* Cordero y Torres, 1965:308)

La Cámara Nacional Agrícola de Puebla fue reconocida jurídicamente por la ley Federal de 1936, reestructurándose y reformándose el 26 de agosto de 1941. Esta institución llevaría a cabo varias acciones importantes de mejoramiento colectivo del Estado como la construcción de la carretera Puebla – San Marcos, de 50 kilómetros, considerada la primera carretera que hubo en territorio poblano y que fue costeada por sus integrantes, bajo la presidencia del Señor Bernardino Tamariz Oropeza y tesorero Enrique Benítez.

Ilustración 35. Pablo Petersen



Directiva de la Cámara Nacional Agrícola del Estado (1917) a quien le tocó resolver trascendentales problemas. (Sentados de Izq. a Der.) Señores Enrique Benítez —tesorero— José A. Veramendi, Bernardino Tamariz Oropeza —presidente—, Pablo Petersen y Antonio Gómez Fernández. (De pie de Izq. a Der.) Señores Ramón Morán, Francisco Taboada —secretario—, Francisco Fernández, José Pérez Castilla e Ing. J. Hernández —oficial mayor—, Sr. Ernesto Goytia.

Fuente: **Cordero y Torres, Enrique**. Historia Compendiada del Estado de Puebla. Tomo II. México, 1965

La visión de Pablo Petersen en relación al respeto a la naturaleza sería compartida por el resto de su familia. La propiedad del Rancho Rementería y del Rancho La Rosa quedarían a nombre de Raquel Esperanza Ruth Petersen Colombres, quien dejaría la arboleda de Rementería tal y como la recibió dada su propia educación de respeto a la naturaleza y debido a que los árboles habían sido sembrados por sus antecesores. Raquel fallece en agosto de 1984 y deja sus propiedades a sus sobrinos. Ese predio restante del Ex Rancho Rementería que comprendía el área arbolada, sería heredado por 4 sobrinos en proporción del 25% para cada uno. Estos cuatro sobrinos muestran un perfil particular, ya que tres de ellos en la actualidad residen en el extranjero y esto añade un factor más a analizar en las complicaciones legales de la tenencia de la tierra. Después de que se sembraron los árboles en la fracción restante del Predio Rementería vinieron los años de mayor crecimiento y desarrollo de la zona principalmente con la creación de conjuntos

habitacionales populares y fábricas. Pronto, la arboleda quedó intacta mientras era rebasada por la mancha urbana y se convirtió en el único testimonio verde de toda la zona, con algunas excepciones como el interior del Seminario Palafoxiano, parte del Bosque de Manzanilla y el Cerro de Amalucan. Cabe recordar que Manzanilla fue específicamente donado en un momento al municipio para funcionar como parque público y no se ha cumplido con esa instrucción. Miko Viya, en su libro dedicado a los 450 años de la fundación de Puebla evoca la época en que el Bosque se aprovechaba para los paseos familiares poblanos:

> *"... una hermosa y placentera costumbre de antes era la de los días de campo o excursiones que casi siempre se hacían en días festivos o en fechas especiales.. Lo primero era decidir a que sitio o lugar pintoresco se quería ir, Surgían los nombres, las sugestiones, y toda clase de nombres se barajaban. Se escogía, desde luego, un lugar cercano al que casi siempre se iba a pie, pues parte del encanto de ir de día de campo era la caminata, el sol y el aire puro […] los nombres que hace cincuenta años siempre salían a relucir eran: Rancho Colorado, el hermoso rancho y balneario de la familia Colombres; el Molino de Enmedio, por donde ahora se encuentra el balneario de Agua Azul; Santa Bárbara, sobre el río Alseseca, donde ahora está la Colonia Zaragoza; el* ***Bosque de Manzanilla,*** *que aún estaba sin talar, y sin tanta basura y era un lugar de gran belleza; el Jardín de los Ídolos que fue absorbido por la parte norteña de la Colonia Santa María…"* (Viya, 1981:109)

El área arbolada del Ex Rancho Rementería cuenta con todas las desventajas de los parques urbanos que cuentan con eucalipto. El eucalipto es una especie extranjera originaria de Australia y Tasmania que se popularizó en México por las características estéticas de la especie, su rápido crecimiento y una altura conveniente para la dotación de sombras. La especie cuenta con bondades como su uso para aceites, cremas, muebles, ornamento y como rompevientos, pero últimamente se contemplan también sus efectos "desecantes, acidificantes, esterilizadores y desmineralizadores".

Entre las desventajas del eucalipto se encuentra la presencia de plagas que no sólo son un peligro para la especie sino para los habitantes que se encuentran cerca de estos árboles, ya que son más propensos a caer y causar un accidente, en algunos casos fatal. En el portal de internet de la Comisión Nacional Forestal (www.conafor.gob.mx) el Profesor José Luis Romo Lozano comenta lo siguiente en relación a la plaga presente en el eucalipto "rojo" o sea el de los parques urbanos:

> *"El psílido glycaspis brimblecombei Moore, es una amenaza de muerte para millones de eucaliptos distribuidos en el territorio nacional…. El eucalipto es una especie originaria de Australia que fue introducida a nuestro país a principios del siglo XX para reforestar zonas degradadas y con climas semiáridos. Desde entonces y hasta el año de 1995, fue utilizado como arbolado de alineación, en la creación de áreas verdes, introducido en parques y jardines y toda área verde de las principales ciudades del*

> *país, asimismo es utilizado en plantaciones forestales comerciales. Se estima que tan solo en la Ciudad de México existen alrededor de 3 millones de eucaliptos, de los cuales el 80% es susceptible de ser atacado por esta plaga. El psílido del eucalipto, es un insecto originario del sur de Australia, el cual, entró a los Estados Unidos de América en plantas infestadas procedentes de ese país y se registró por primera vez en 1998 en árboles urbanos de la Ciudad de Los Ángeles, California. En México se detectó en el año 2000, a dicho insecto lo identificaron taxonómicamente como Glycaspis brimblecombei Moore, que comúnmente se denomina conchuela del eucalipto."* (www.conafor.gob.mx)

Esta plaga primero comienza por dar muerte a las ramas y posteriormente da muerte al árbol. La plaga se puede detectar por la presencia de hongos de color ceniza y por la defoliación. A partir de la detección de esta plaga que rápidamente se extendió a nivel nacional se buscaron distintas alternativas para el combate de la misma: por un lado derribar y remover los árboles para sustituirlos por otras especies y la otra, la de generar tecnologías para combatir la plaga, que aunque ha resultado efectiva tiene un costo considerable.

Así es como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (www.semarnat.gob.mx) buscó, mediante la aplicación de la norma **NOM-142-SEMARNAT** publicada el 31 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial de la Nación, erradicar la presencia del psílido de eucalipto. Según lo plasmado en el documento, la observancia de esta ley es **obligatoria en todo el territorio nacional** y tiene por objetivo establecer los lineamientos técnicos para controlar al psílido del eucalipto (glycaspis brimblecombei Moore) de la especie Eucalyptus camaldulensis y eucaliptos denominados rojos que se presenta en áreas urbanas. El insecto que lo causa se le considera **cuarentenario y de alto riesgo fitosanitario** para todo México. Es de tal magnitud el problema por su presencia que está permitido hasta su derribo total como se puede ver en el apartado 4.3.1 de la Norma:

> *4.3. De las medidas fitosanitarias aplicables.*
>
> *4.3.1.* ***Control cultural.*** *Este tipo de control se utilizará cuando exista riesgo de infestación y como medida para disminuir el debilitamiento del arbolado.*
>
> - *Aplicar riegos abundantes una vez al mes en la época de estiaje.*
> - *No aplicar fertilizantes nitrogenados.*
> - ***Inducir podas en ramas y derribo de árboles de alto riesgo durante el periodo comprendido entre los meses de noviembre a marzo, e incineración de las ramas y follaje podado.***
> - *Evitar el daño mecánico al árbol*. (www.semarnat.gob.mx)

La especie dentro de la arboleda Rementería es eucalipto y los árboles con los que cuenta están plagados y en estado de abandono. Además de que algunos vecinos han dañado aun más las especies prendiendo fuego en un par de ocasiones al terreno completo. Si bien es importante cuidar las áreas verdes, es más importante tener conciencia de la naturaleza de las especies y de qué es lo más conveniente para la comunidad y no dejarse llevar por la estética de los árboles o de la lectura simplista de los valores ambientales que estos árboles aportan.

Ilustración 36. Arboleda de Eucaliptos del Predio denominado “Ex – Rancho Rementería”

Fuente: Fotografiado por Emma R. Morales (2006)

Así, desde lo general a lo particular, nos hemos ido acercando al predio Rementería. Este predio sobrevivió debido a los árboles con los que cuenta y vio a su alrededor una serie de fenómenos como la desaparición de la vía del tren y la ampliación hasta convertirse en la prolongación de la Diagonal Defensores de la República. También le tocó ver la construcción de varios conjuntos habitacionales populares de FOVISSSTE e INFONAVIT y el establecimiento de industrias. Últimamente ha sido observador de la especulación y el abuso por parte de los vendedores de autos usados de Villa Verde.

A continuación, se presentan imágenes de los alrededores del terreno para entender su realidad.

Ilustración 37. Alrededores del Predio denominado “Ex – Rancho Rementería”

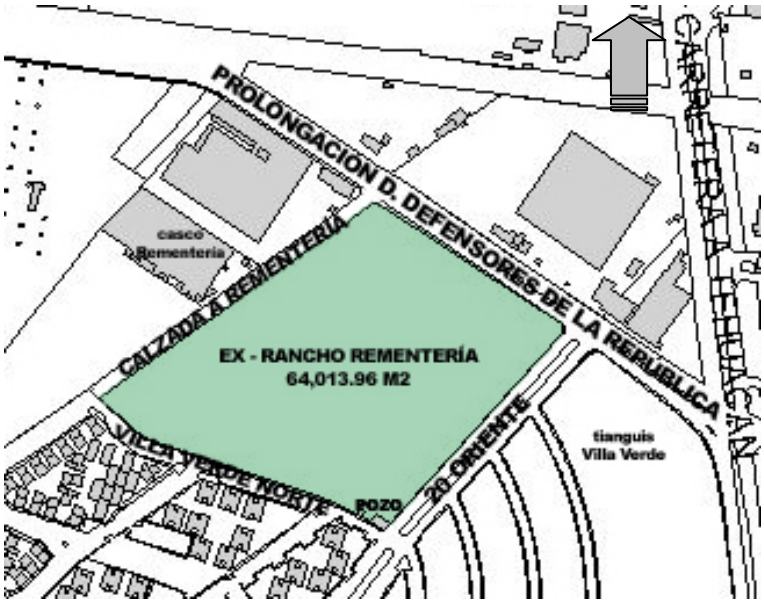
Fuente: Fotografiado por Emma R. Morales (2006) Plano elaborado por Emma R. Morales (2005)

En estas fotografías se puede ver la industria como IDESA, los autos usados, los conjuntos habitacionales populares, los corredores urbanos como la Diagonal Defensores de la República y el abandono de las vialidades secundarias como el camino a Rementería en terracería. En el siguiente apartado, se hablará específicamente de la situación jurídica, ambiental, política y social de este terreno y su vinculación con la primera experiencia de planeación en Puebla.

IV.3. El Ex Rancho Rementería como Área Verde en Propiedad Privada

De ahora en adelante, cuando se hable del predio denominado “Ex - Rancho Rementería” se refiere a las últimas seis hectáreas en posesión de la familia Petersen y que cuentan con una arboleda de eucaliptos. Si recordamos el apartado anterior, la propiedad queda en manos de Raquel Esperanza Petersen Colombres quien, al fallecer el 26 de noviembre de 1984, la heredó a 4 de sus sobrinos, junto con otros predios cercanos como el Rancho La Rosa. La última escritura de esta propiedad ampara 64,013.96 m2 repartida entre 5 copropietarios. Ya que una vez que el Plan Director Urbano de 1980 y su programa correspondiente supuestamente lo definen como área verde e imposibilitan su aprovechamiento, se integraría un quinto elemento; un primo hermano que por su experiencia en el área de gestión se propone como intermediario con las autoridades para encontrar una solución dentro “de lo razonable”, el Arq. Peter Theiss Petersen.

Ilustración 38. Predio denominado “Ex – Rancho Rementería”

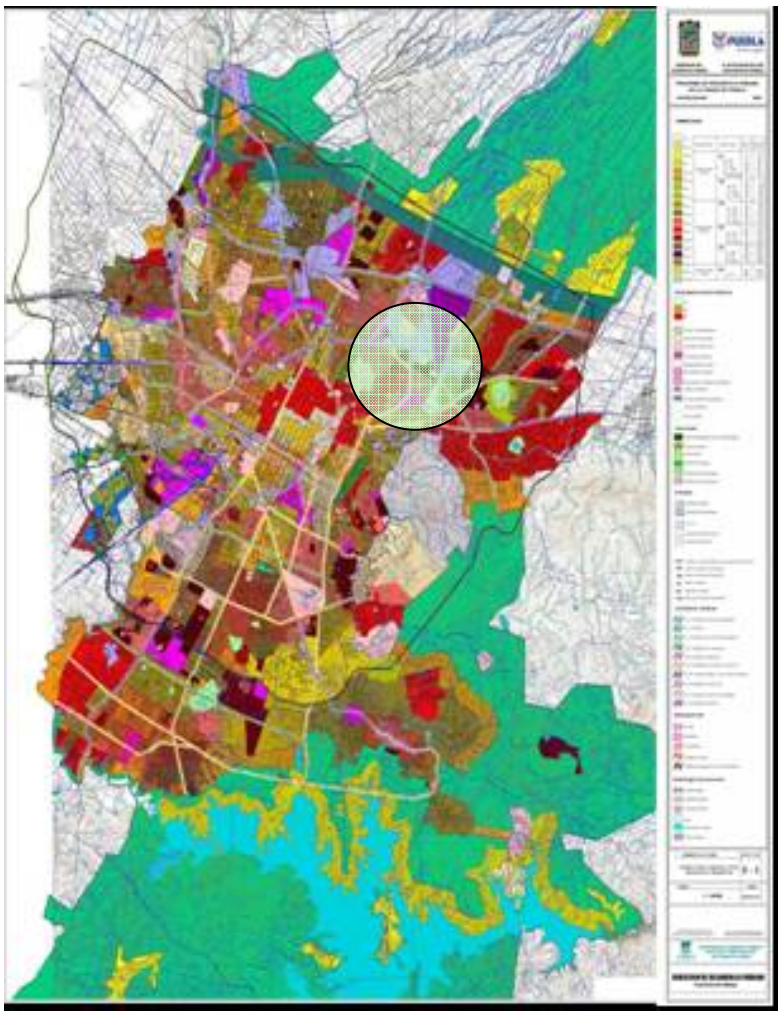


Fuente: Elaborado por Emma R. Morales (2006)

La definición de la zona como área verde, se efectuó en fecha relativamente próxima al fallecimiento de la propietaria (1980), por lo que realmente no pudo ser valorada en su momento. Los 4 sobrinos, cuando recibieron la herencia, tampoco reflexionaron sobre la situación real de la propiedad; unos por residir fuera del país (Austria y Suiza) y los otros porque, residiendo en Puebla, tenían poco conocimiento en este tipo de gestiones. Además, hasta el 6 de noviembre de 1997 quedó por fin esclarecida la repartición de las propiedades y la sucesión testamentaria.

Desde la supuesta definición como área verde del predio denominado Rementería después de 1980, la Carta Urbana de la Ciudad de Puebla cuenta con una clara identificación que no permite su aprovechamiento. A continuación se muestra un ejemplo de esta carta urbana de la administración del Arq. Paredes donde se puede observar Rementería como área verde.

Ilustración 39. Carta Urbana 2002-2005



Fuente: Portal del Ayuntamiento de Puebla. Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable (2007) www.puebla.gob.mx

Una decisión que se tomó en un escritorio hace 17 años sigue teniendo un impacto a pesar de no existir criterios claros de intervención, ni políticas de conservación. No ha existido desde entonces una sola acción para dar mantenimiento a los árboles, ni siquiera una poda o una invitación a los vecinos por mejorar su imagen.

En estos mismos 17 años, los únicos que sí han sacado provecho de este predio han sido los habitantes del Conjunto Habitacional Villa Verde, pues ilegalmente excavaron un pozo en una porción de terreno cuya propiedad no pueden acreditar y de la que extraen agua potable. Dicho pozo, que por cierto no está registrado ante la SOAPAP beneficia al Conjunto, aunque a decir de algunos habitantes del mismo, beneficia más al presidente de colonos pues comercializa con el agua y cobra no sólo a ese conjunto sino a viviendas de colonias cercanas. El pozo cuenta con reja para que nadie pueda entrar y dentro de la caseta de seguridad siempre hay alguien pendiente del movimiento.

Ilustración 40. Pozo Conjunto Villa Verde dentro de predio denominado Ex Rancho Rementería

Fuente: Fotografía por Emma R. Morales (2006)

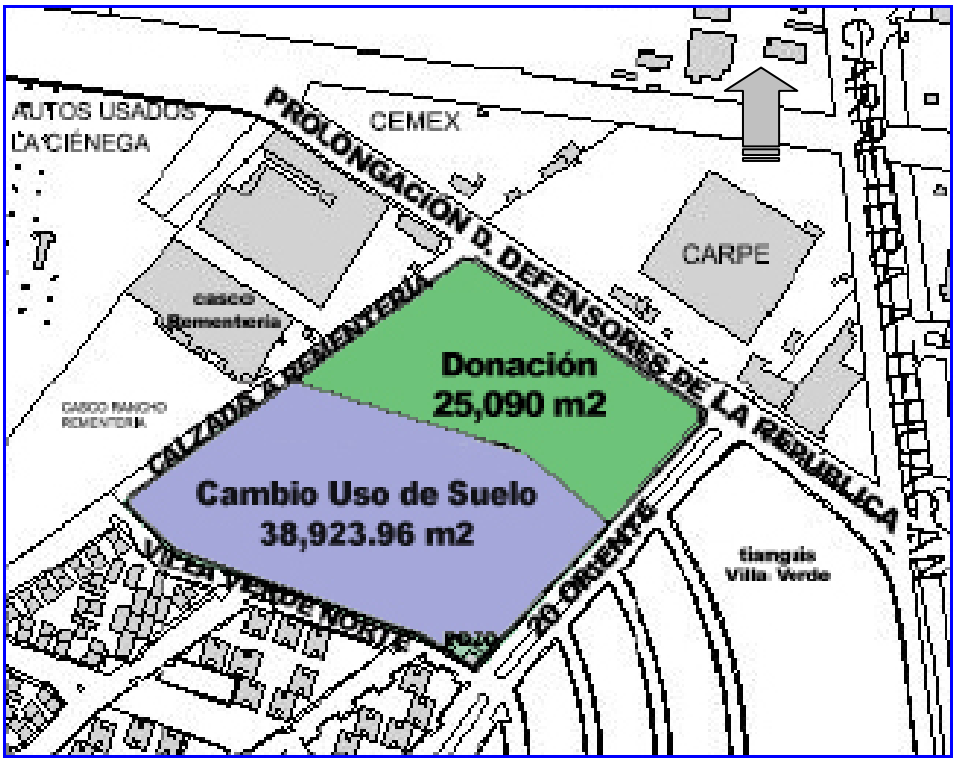
Entrando al proyecto de gestión, regresaremos a la participación del quinto copropietario, el Arq. Peter Theiss Petersen quien entrará en un largo proceso para intentar recuperar las posibilidades de aprovechamiento de esta propiedad. Theiss contempla la importancia de lo que denomina “Célula Ciudadana de Planeación” en donde los ciudadanos pueden participar en los procesos de planeación de acuerdo a su experiencia, búsqueda del bien común y conocimiento profesional. En este proyecto de gestión, la meta era encontrar la manera en que el Ayuntamiento realmente se apropiara del terreno retribuyendo a los propietarios, recuperar el terreno para su aprovechamiento por parte de los dueños o lograr un acuerdo de beneficio mutuo que finalmente fue el que eligió.

Según Theiss, en 1980 y con el primer “Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla” y su respectiva “Carta Urbana” ,la decisión de pintar de verde el terreno se efectuó sin definir la mínima estrategia de conservación, adquisición, beneficio comunitario o acción que se le pareciera. Por ello, a lo largo de los 17 años que la propiedad estuvo sin movimiento, se presentaron varios intentos de invasión. De igual manera, esta propiedad fue reiteradamente utilizada como herramienta de campaña política, por parte de candidatos que prometían, de manera superflua, la construcción de mercados, parques y hasta canchas de fútbol a vecinos de la zona. Sobra mencionar que ninguna de esas promesas de campaña se cumplió.

La gestión se inicia, a nivel exploratorio, en la administración del alcalde Rafael Cañedo (1993-1996). A través de los recién instituidos Consejos Consultivos, se analiza la posibilidad de encontrar una dinámica de aprovechamiento de la zona sin afectar a las partes involucradas y cumpliendo con la función ambiental que se le impuso. No logró concretarse nada ya que los 3 años de gestión de Cañedo eran insuficientes para dar el seguimiento necesario a una estrategia de largo plazo. Al entrar como nuevo alcalde Gabriel Hinojosa (1996-1999), quien provenía de un partido de oposición, hubo que reiniciar la gestión con la exposición integral del problema desde el principio. El tema de “Rementería” fue analizado por la Comisión de Desarrollo Urbano de Cabildo y por sus respectivos regidores hasta definir una propuesta concreta que abría la posibilidad de atender las necesidades tanto de la ciudad como de los propietarios: un “CONVENIO DE DACIÓN EN PAGO” en donde los propietarios entregaban 25,090 m2 a favor del municipio para área verde, recibiendo a cambio la Compatibilización de Uso de Suelo del resto de la propiedad. El Ayuntamiento favoreció en un principio un plan para adquisición del predio, pero este finalmente tuvo que ser modificado por no contar el Ayuntamiento con los recursos necesarios.

Los propietarios incluso aceptaron que la parte donada fuera la mejor ubicada, con frente hacia la Prolongación Defensores de la República y con la mayor cantidad de árboles (400 aproximadamente). Se llevó a cabo un estudio exhaustivo con un levantamiento topográfico nuevo y con una laboriosa fundamentación de estrategias jurídicas para la justificación del convenio. Finalmente, se aprobó que la donación de la propiedad cubriera los adeudos generados en materia de impuesto predial, cuyo pago se había detenido desde el inicio de la gestión. Dicha Comisión, al percibir que el valor del terreno donado era sustancialmente mayor al adeudo, fue integrando una serie de pagos de licencias que pretendían resarcir a los propietarios originales y que podrían ser utilizadas en un futuro. La Comisión de Regidores de Ecología tardó varios meses para estructurar la redacción del convenio y sus anexos; y sólo terminado esto comenzó a integrar los expedientes técnicos, incluyendo los valores de adeudos catastrales y derechos municipales. El convenio se firmó tres meses antes del cambio de administración dejando acta para su seguimiento en la siguiente administración.

Ilustración 41. Propuesta para donación de área verde con alcalde Gabriel Hinojosa



Fuente: Elaborado por Emma R. Morales (2006)

Este convenio del periodo de Gabriel Hinojosa -aunque indudablemente firmado por autoridad competente y contando con las firmas del Presidente Municipal, del Secretario General y del Tesorero Municipal, así como de los propietarios- no logró tener aplicación pues no sólo se presentaría un cambio de administración municipal, sino que regresaría al poder el partido revolucionario institucional con el Lic. Mario Marín (1999-2002) quien decidió hacer una revisión exhaustiva de las autorizaciones y acciones del gobierno anterior, invalidando o revirtiendo las más posibles. Tanto la administración de Hinojosa como el Arq. Theiss hicieron saber y reiteraron al nuevo Ayuntamiento la firma puntual del convenio mencionado y la obligatoriedad de cumplirlo, pero éste nunca respondió la solicitud a nivel oficial y a nivel personal informó que aquel convenio no tenía ningún valor. Aquí se inicia un proceso legal que incluye la demanda al Presidente Municipal y una serie de acciones jurídicas hasta que un juez Federal resuelve a favor de los propietarios y en contra del Presidente Municipal, obligándole a cumplir con lo estipulado en el convenio por tener éste total e innegable valor jurídico, al haber sido firmado por autoridad competente.

El proceso fue utilizado políticamente por ambos lados. Los propietarios, al igual que la autoridad municipal lo estuvieron ventilando por medio de los periódicos, los noticieros y los juzgados. Finalmente, por instrucciones federales, se definió que el Convenio se haría válido. Pero por el tiempo y las circunstancias las cifras estipuladas en el cálculo anterior debían ser modificadas y por tanto había que reformular nuevamente el convenio con estos datos corregidos.

El proceso para actualizar la información -por parte de las dependencias- tomó tanto tiempo que otra vez rebasó el periodo de Gobierno Municipal y el asunto volvió a quedar como tarea pendiente para la siguiente administración. Cabe mencionar que todo momento los propietarios han estado pagando absolutamente todos los gastos de trámites, ajustes, abogados, levantamientos topográficos, etc. Era ya la administración del Arq. Luis Paredes Moctezuma (2002-2005), nuevamente del PAN, cuando el ayuntamiento recibió la responsabilidad judicial de cumplir con lo que la administración anterior no pudo concretar y se reabrió el caso con un largo proceso de actualización y revisión de todos los documentos generados en más de 10 años de gestión. Por fin, con el visto bueno de la sindicatura, se llevó a cabo una nueva firma de convenio.

Aún en este momento, debe reconocerse el carácter novedoso de llegar a un acuerdo de beneficio mutuo con una instancia gubernamental distinto de los habituales, por venir de una iniciativa ciudadana. Parte primero del conocimiento de la realidad municipal que no contaba con los recursos para la adquisición del predio, y después de que ante el evidente deterioro de sus árboles, resultaba conveniente para todos llevar a cabo una acción. Así finalmente el 8 de noviembre de 2002 se firmó nuevamente el CONVENIO DE DACIÓN EN PAGO, que recuperaría información del convenio inicial y actualizaría los montos de derechos y adeudos prediales. Fue tanto el desgaste a lo largo del proceso para esta firma que algunos datos dentro del convenio quedaron con errores o imprecisiones, los que como era de esperarse generarían especulaciones políticas y problemas administrativos más adelante.

Una vez firmado el convenio, tendría que ser ratificada la **Compatibilización de Uso de Suelo** en Cabildo y se llevó a cabo apenas el 26 de noviembre de 2003. Este acuerdo de Cabildo para la “Compatibilización del Uso del Suelo del Predio de propiedad Privada denominado Rementería” aprobado después de analizar el dictamen realizado por la Comisión de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios del H. Ayuntamiento, determinó:

> *"…es necesario que el Municipio, para dar cabal cumplimiento a los compromisos adoptados en el Convenio de Dación en Pago respecto al predio Rementería establezca la infraestructura jurídica y administrativa para permitir que los particulares propietarios del terreno, en la fracción restante a la que se excluye de la donación para la creación de un Parque Urbano Ecológico Municipal, puedan desarrollar usos mixtos mediante lotificación, renotificación y construcción, cuyos derechos se han considerado cubiertos en el convenio multicitado a cambio de la transmisión de la propiedad a favor de la Municipalidad..."* (Oficio No. 4.5.S.G/D.J./1164/2003)

Jurídicamente también se comprobaba que al hacer este cambio no se estaba atentando contra la "naturaleza" mencionando que:

> *"…al encontrarse ya garantizado el destino como Parque Público Ecológico Municipal mediante el otorgamiento de una escritura a favor del Ayuntamiento, e ingresar al Dominio Público Municipal una fracción del predio denominado Rementería,* ***se satisfacen los objetivos de la planificación urbanística y ambiental de esta Administración****, ya que al tratarse de un predio de propiedad privada, no obstante que el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla lo ha zonificado con un destino de área verde, el cumplimiento de dicha normativa de zonificación requería de la transmisión de la propiedad privada hacia un fin público, lo que con la donación efectuada por los dueños… materializa las aspiraciones de la ciudad de contar con espacios públicos de vocación ambiental, cumpliendo con el destino asignado por la carta Urbana para el predio en cuestión…"* (Oficio No. 4.5.S.G/D.J./1164/2003)

En dicho dictamen también se resalta el hecho de que esta acción no representa ningún desembolso para la Ciudad como habría sido en el caso de una expropiación. La Compatibilización se llevaría a cabo analizando la influencia del entorno en donde se puede observar claramente que la zona se ha desarrollado aceleradamente en usos del suelo habitacionales, de servicios y comerciales. Destaca… "La compatibilidad […] se traduce en permitir la coexistencia de un uso de **suelo comercial, habitacional y de servicios en cualquiera de sus modalidades,** con los usos asignados en la zona: habitacional y área verde, principalmente.

Parecería que éste sería el fin de una gestión exitosa en donde cada parte obtuvo algún beneficio. Sin embargo, se presentaron más dificultades, pues de inmediato el regidor Gabriel Jiménez Balbuena del Partido de la Revolución Democrática se inconformaría en contra de la aprobación del Acuerdo de Cabildo antes mencionado. El regidor suponía que se había hecho de manera irregular, aducía que representaba un daño terrible contra la "ecología" y aseguraba que seguramente el Presidente Municipal en turno había recibido algún dinero para apoyarlo. La inconformidad fue rechazada por Sindicatura pero, el regidor entonces lo llevaría a nivel federal reclamando que sus "garantías individuales" habían sido violadas… Como todo proceso legal este

seguimiento volvió a tardar más de un año, resolviendo a favor del Ayuntamiento y de los terceros perjudicados (los propietarios de Rementería) al comprobarse que el regidor no tenía personalidad jurídica para hacer ninguna demanda por ser propiedad privada.

El asunto fue sobreseído por lo siguiente:

> *"…resulta falso, injustificado, impreciso y obscuro el argumento del recurrente consistente en que el acuerdo de Cabildo del 26 de noviembre del 2003 que establece -la compatibilidad del suelo del predio denominado Rementería ha causado un grave daño al ambiente-, toda vez que en primera instancia resulta una simple afirmación sin fundamento, sin justificación y ante todo no ha sido probada en el presente asunto esa supuesta afectación al medio ambiente con la emisión del dictamen de Cabildo….(*documento de respuesta de 3os perjudicados del 22 de noviembre de 2004 que dio lugar al dictamen a su favor)

Además, se confirmó que no solamente no dañaba al ambiente sino que por el contrario se daba seguridad jurídica a los planes de protección ecológica al escriturar a favor del Municipio un Parque Urbano Ambiental, sin costo para el erario público municipal.

Hubo un conflicto paralelo que aparecería para retrasar también la aplicación del convenio, al considerar que no era válido sino hasta que se escriturara el área verde a favor del Municipio. La revisión y acopio de documentos tomó varios meses y así el 6 de Noviembre de 2003 se firmó una escritura a favor del Ayuntamiento-pagada por los propietarios- en donde se menciona la siguiente:

> *"…ambas partes están conformes en que el predio que se otorga en dación se le asigne un destino como* ***ÁREA VERDE DE CONSERVACIÓN ECOLÓGICA****, y por ende afecto a un fin público como parque urbano o área verde municipal de uso común, como lo consignan los artículos 2 fracción IX de la Ley General de Asentamientos Humanos y la 3 de la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado, adquiriendo el carácter de inalienable, por tratarse de un bien categorizado como del dominio público municipal, de uso común, como lo establecen los artículos 349 fracción I del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, y 362 del Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla…"* (Escritura Vol.218, instrumento 13902)

Cabe aclarar que un motivo extra por el que tardó tanto tiempo la firma de esta escritura fue que los propietarios no acudirían a la firma si esta leyenda no quedaba claramente incluida, pues se tiene el antecedente histórico de que las áreas de donación en la Ciudad de Puebla fácilmente han sido comercializadas o se ha especulado con ellas. De hecho, durante este proceso se intentó acceder al inventario de Patrimonio Municipal y precisamente por estos manejos ocultos e intereses poco aceptables, nunca se pudo recabar la información.

La siguiente etapa debía haber sido el cumplimiento del convenio ya que según el documento, las obligaciones y los derechos de los promoventes eran muy claros y una vez que el Municipio recibiera en propiedad la fracción de 25,090 m2 para áreas verdes, inmediatamente entrarían en vigor los derechos de los propietarios con la Compatibilización del Uso en ***Habitacional, Comercial y de Servicios en cualquiera de sus modalidades***. Una vez más no sería así, pues en cuanto se intentó hacer algún trámite en la Secretaría de Administración Urbana sus representantes se remitieron a la última impresión de la Carta Urbana en donde el predio aparecía como área verde y por tanto no autorizarían nada. Se inició otro proceso de gestión a nivel dependencias, que hizo evidente, entre otras cosas, la fragmentación entre las dependencias y la total falta de comunicación y por ende de conocimiento, sobre las acciones de Gobierno y los acuerdos de Cabildo. Hubo que ir personalmente a entregar copias simples en todos los departamentos del Municipio: Catastro, Uso de Suelo, Fraccionamientos, Ecología, etc., sin que en ellos se lograra entender la naturaleza del convenio ni los derechos y obligaciones del mismo.

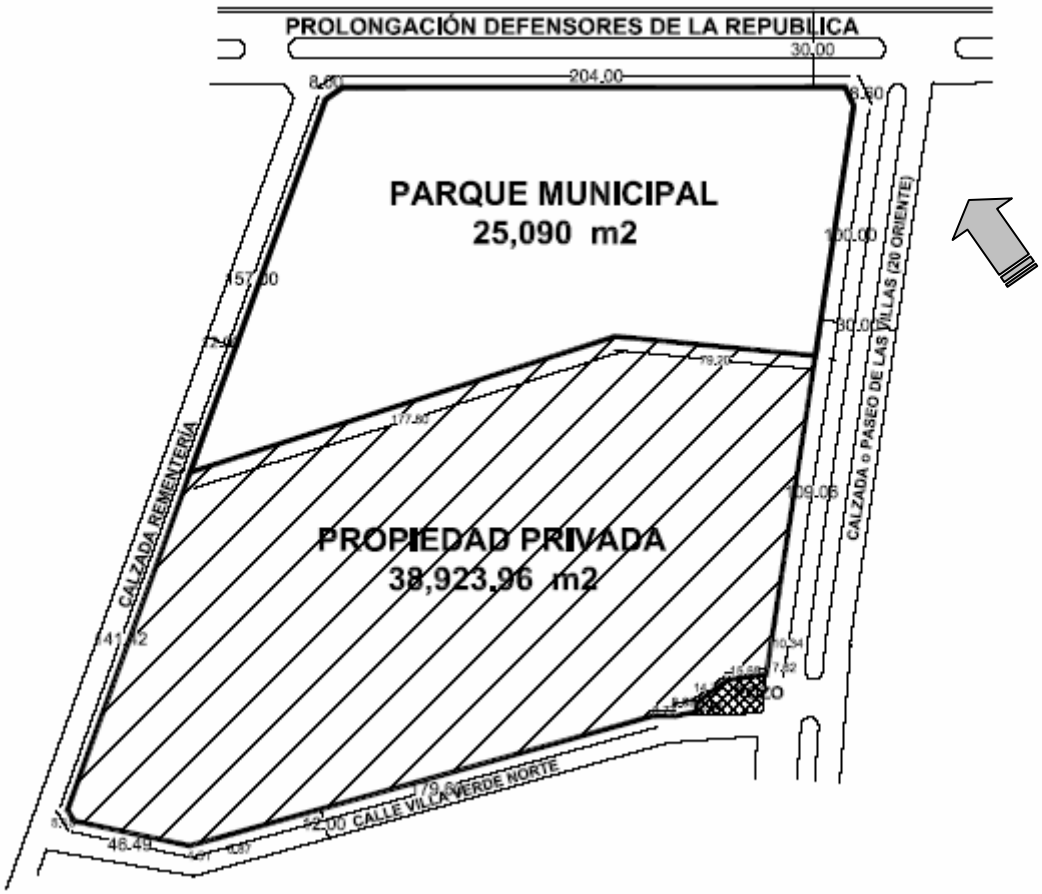
Aquí salen a la luz dos asuntos de gran importancia: 1) que el ciudadano común tiene que lidiar con trámites burocráticos que le indican constantemente sus responsabilidades y obligaciones pero que no le reconocen sus derechos a menos de que “alguien” en un nivel superior se los confirme; y 2) aquello que para los promoventes del convenio resultaba un ejercicio de gestión en beneficio de las partes, reiteradamente sería interpretado por los observadores como un ejercicio de corrupción y especulación en donde seguramente alguien había obtenido una “muy buena mordida”. En cada intento de trámite la constante fueron propuestas para solucionar el bloqueo de manera convencional: “bajo la mesa”, convirtiendo el proceso más difícil de llevar de manera legal y tomando más tiempo en su ejecución.

Después de un año, hubo necesidad de solicitar al departamento jurídico de la Secretaría de Administración Urbana que interviniera, porque no había manera de avanzar ni para la obtención de alineamiento y número oficial. Una vez que la Dirección de Asuntos Jurídicos apoyó el seguimiento y se solicitó una constancia de uso de suelo, fue cuando se detectó que había errores aritméticos dentro del Convenio firmado y que éste dejaba 2,000 m2 en el aire, además de que la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública había olvidado solicitar que se definiera densidad y destino de la parte compatibilizada. Así, el 30 de septiembre de 2004 se tuvo que aprobar un complemento al acuerdo del dictamen del 26 de noviembre de 2003, en donde se contempla lo siguiente:

> *"… que en este contexto, se propone a este honorable cabildo, como complemento al mencionado acuerdo de fecha 26 de noviembre de 2003, que el destino que se le asigna al predio denominado Rementería, segregado del predio original de 64,013.96 m2 con una superficie de 38,923.96 m2 resultante de la rectificación de superficie señalada en levantamiento topográfico ubicado entre la calle 20 Oriente o Paseo de las Villas; parque municipal; Calzada Rementería y Calzada Villa Verde Norte, es el de habitacional, con densidad H4P (70 VIV/ HA)"* (Oficio 4.5.S.G./D.J./ 1045/2004)

Este nuevo acuerdo con la instrucción de complementario, nuevamente causaría problemas de interpretación, porque en él se olvidó mencionar que en el convenio anterior los usos autorizados eran habitacional, comercial o de servicios en cualquiera de sus modalidades. No obstante, después del largo vía crucis se obtuvo esta constancia de uso de suelo y se llegó por primera vez a la conformación actual del terreno.

Ilustración 42. Medidas corregidas para Constancia de Uso de Suelo

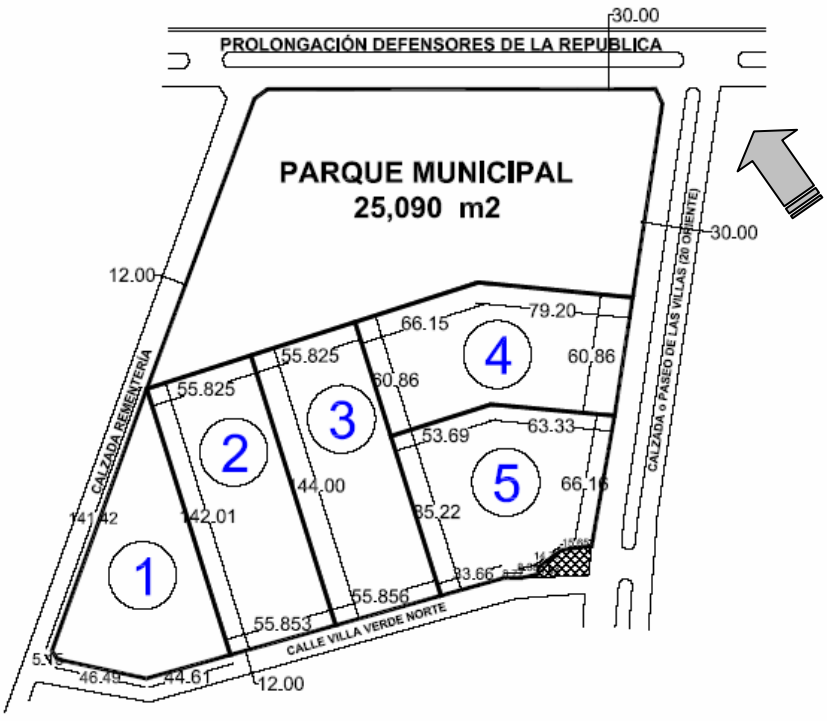


Fuente: Elaborado por Emma R. Morales (2006)

Una vez que la Secretaría de Administración Urbana reconoció como válida la Compatibilización de uso de Suelo y emitió Constancia de Uso de Suelo, dio inicio el proceso de aprovechamiento de los "derechos" que se incluían dentro del Convenio. El primero y más importante sería cancelar el adeudo por impuesto predial acumulado que se cubriría al aplicar el acuerdo, y como era de esperarse la Tesorería Municipal no contaba con información al respecto por lo que hubo que ratificar el 3 de septiembre de 2004 el acuerdo de condonación de impuesto predial firmado con el Presidente Municipal como autoridad fiscal municipal. Para tomar conciencia de los tiempos, vale la pena apreciar que llega a este primer resultado tangible casi 2 años después de firmado el convenio.

Otro de los aspectos que cubría el convenio era los cobros por derechos de licencias de lotificación, urbanización y construcción, pero los propietarios, desencantados por el proceso tan largo ya no estaban interesados en construir y prefirieron vender. Sin embargo, la desconfianza de los posibles compradores a pesar de ver documentación completa y original, llevó a un proyecto de lotificación que en teoría haría más fácil su venta además de que permitiría aprovechar algunos de los derechos que se había logrado que se incluyeran en el convenio. La lotificación quedó de la siguiente manera:

Ilustración 43. Lotificación de Predio denominado Rementería



Fuente: Elaborado por Emma R. Morales (2006)

Siguiendo con la historia, cabe decir que en cuanto se hizo público que había habido un cambio de uso de suelo se presentaron dos fenómenos: un primero, que cuestionaba la pérdida del área verde para el "pueblo" apoyado en la inconformidad del regidor Jiménez Balbuena y el segundo la actitud de varios grupos inmobiliarios así como de promotores de vivienda, que hambrientos de comisiones se peleaban por obtener la mejor tajada. Llegó la rapiña al grado de que entre ellos, quitaban unos los letreros de los otros y fueron creando un sentimiento de incertidumbre alrededor de la propiedad pues resultaba muy extraño para los interesados el que se les ofreciera por diferentes lados. A continuación, una fotografía en donde se observa como algún promotor tenía la intención de bloquear al otro borrando la información de su contacto. Este tipo de actividad llevó a "quemar" en términos inmobiliarios la propiedad y lo único que se logró es que las pocas personas dispuestas a entrar en el proceso legal de sacar permisos para derribar y urbanizar huyeran por la desconfianza.

Ilustración 44. Bloqueo entre promotores inmobiliarios

Fuente: Fotografiado por Emma R. Morales (2004)

La siguiente situación conflictiva que se presentó fue en relación a los árboles. Supuestamente existían la certeza jurídica y la factibilidad del derribo de árboles, amparadas ambas tanto por el acuerdo de cabildo así como por la NOM-142-SEMARNAT-2003, ésta última con valor federal y en la que se autoriza el derribo de eucalipto urbano por representar un riesgo para las comunidades. Entonces, cuando los interesados en adquirir el predio solicitaban que se les entregara el terreno libre de árboles, no podía hacerse sin haber previamente un proyecto

ejecutivo, según las indicaciones de la Dirección de Ecología. Es muy importante resaltar esto porque es una demostración fidedigna de cómo la certeza jurídica es muchísimo menos valiosa que la política. Como ningún comprador estaba interesado en cumplir con los requisitos y los procedimientos, se decidió mejor no vender y con esto se reiniciaron los eventos dolosos que incluyeron desde intentos de invasión hasta las propuestas para pago por el derecho de uso del predio para la venta de autos usados en la zona (que actualmente se realiza invadiendo propiedades alrededor).

Finalmente, hubo un grupo de personas interesadas en adquirir una de las fracciones, con la intención de hacer un conjunto habitacional. De entrada se les advirtió de la importancia de llevar a cabo los trámites y procesos de la manera más correcta ya que el terreno de por sí, era centro de intereses y de conflictos políticos. Los compradores, consiguieron su licencia de obra para preliminares calculando que para el cambio de administración con el presidente municipal entrante el Dr. Enrique Doger Guerrero (2005-2008) habría terminado la obra. No fue así, pues el Gobierno del Estado les clausuraría la obra asegurando la no existencia del Dictamen de Impacto Ambiental, ni contar con las licencias de construcción y Uso de Suelo.

A partir de esta clausura iniciaría un período plagado de denuncias, demandas, amenazas y que coincidió con eventos como cuando alguien prendió fuego al terreno, incendio que afortunadamente Protección Civil atendió de inmediato.

El problema principal con los compradores de esta primera fracción, realmente era que estaban construyendo sin permisos y además un proyecto no permisible en ese lugar: un MOTEL. Con la clausura comenzaron a resentir pérdida económica y al irse incrementando consideraron que lo más fácil sería voltear las responsabilidades hacia los propietarios originales culpándolos de fraude y de venta de propiedad con dolo. Así es como nuevamente llega a Cabildo el caso Rementería ya que se les comunicó a estas personas en la Secretaría de Administración Urbana que como el motel no cumplía con el requisito de estar en corredor urbano como lo indica la Carta Urbana, debía ser autorizado en Cabildo. Una vez en Cabildo, se politizó nuevamente, ahora en voz de otro miembro del Partido de la Revolución Democrática quien sustituiría a Jiménez Balbuena: el regidor Arturo Loyola. Su cuestionamiento era el mismo, si se había actuado con rectitud al compatibilizar el uso de suelo, y ahora incluso se solicitó a la Comisión de Ecología que evaluara posibilidad de cancelar el acuerdo del 2003 y que como logro de la “democracia” el predio se entregara al “pueblo” por medio de una expropiación.

Rementería vuelve a ser el centro de discusiones enconadas en todos los niveles de Gobierno, llegando a convertirse en estandarte de los grupos perredistas que proclamaban defender los intereses del pueblo, poniéndose en contra de los "extranjeros". Una vez más, entraría a Sindicatura Municipal la solicitud de cancelar la Compatibilización, pero finalmente, en sesión extraordinaria de Cabildo del 26 de agosto del 2005, se informa, por parte de la Comisión de Ecología, lo siguiente:

> *"…Basándose en los antecedentes señalados en los puntos anteriores la Sindicatura emitió la siguiente opinión jurídica:*
>
> *a.- El valor Jurídico de los Acuerdos de Cabildo, por los que se modificó el uso del suelo del predio "Rementería", son legalmente válidos por haber cumplido los requisitos necesarios para su aprobación.*
>
> *b.- Por lo que hace a las consecuencias jurídicas, los Acuerdos de Cabildo obligan a las Autoridades y a los particulares a su cumplimiento y observancia, dado que estos fueron aprobados por autoridad competente.*
>
> *c.- En cuanto a las obligaciones del Gobierno Municipal, derivadas de los Acuerdos de Cabildo de que se habla deben ser otorgados durante su vigencia y; otorgar, a través de sus distintas dependencias, los permisos y licencias correspondientes al uso de suelo modificado, conforme al Programa de Desarrollo Urbano.*
>
> *d.- Derivado de los acuerdos de Cabildo de que se habla, los propietarios de dichos predios han adquirido derechos, en relación al uso de suelo aprobado por Acuerdo de Cabildo; estos, de revocarlos, indudablemente, afectarían los derechos de los mencionados terceros, por lo que; de imponerse Juicio de Amparo, podría declararse que dicho acto es inconstitucional y restituir a los agraviados en el goce de sus derechos, es decir; la restitución de los derechos adquiridos respecto del uso de suelo de esos predios.*
>
> *e.- Por tanto, no es conveniente para este Honorable Ayuntamiento, revocar los Acuerdos de Cabildo antes señalados.*
>
> *f.- La misma situación podría suceder en el caso de que este Ayuntamiento, decidiera expropiar los predios en cuestión, ya que la indemnización a que tienen derecho los titulares de esos predios se ha visto incrementado por la compatibilización de uso de suelo de área verde a habitacional, comercial y de servicios en todas sus modalidades con densidad H4 P 70/HA.*
>
> *g.- Respecto de la fracción de terreno de 25,090 m2 de superficie, que se otorgó como Dación en pago a este Honorable Ayuntamiento, esta Sindicatura propone a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, que el uso y destino del predio sea el de área verde o cualquier otro cuya función sea la preservación del equilibrio ecológico.*
>
> (http://transparencia.puebladezaragoza.gob.mx/actas_cabildo/ago2005/sesion_extraordinaria_26_08_2005.doc)

Sin embargo, el regidor Loyola, en la misma sesión extraordinaria de Cabildo consideraría que… *"si el capricho es querer preservar un área verde que fue considerada siempre como tal, y que en la administración pasada fue uno de los grandes negocios que hizo el Señor Paredes,… somos caprichosos, ni modo"…* Loyola especularía diciendo que los dueños estarían vendiendo a *"cinco, seis mil pesos el metro cuadrado*", después se atrevió a decir que hicieron *"incluso*

> *ofrecimientos de otro tipo hacia mi persona, como para que dejemos de atenderlo"*…y terminó mencionando "*Nosotros no podemos aceptar aquí que se nos diga que somos caprichudos o que nos estamos beneficiando… como posiblemente se estén beneficiando algunos otros. Es todo, gracias…"*. (http://transparencia.puebladezaragoza.gob.mx/actas_cabildo/ago2005/sesion_extraordinaria_26_08_2005.doc)

Este movimiento, provoca una nueva aura de incertidumbre hacia la propiedad pues obviamente los supuestos afectados no aceptarían nunca que la clausura de la obra realmente se debía a la falta de permisos y del correspondiente dictamen de impacto ambiental y no a problemas de la propiedad. Aunque debe resaltarse que si estas personas hubieran cometido estas faltas en cualquier otro predio, no hubiera sido tan complicado solucionarlo, debido a las características del mismo.

Por tanto, el predio denominado Rementería se convierte un foco de atención. No es su valor "ecológico" sino los intereses de múltiples actores los que lo convierten en un espacio desaprovechado. A más de 3 años de haberse escriturado una fracción a favor del Municipio no se ha realizado UNA SOLA acción de mejoramiento del espacio. Su imagen actual presenta lo siguiente: **una obra de motel detenida por clausura, una invasión con un pozo de agua en funcionamiento, invasión con puestos de lámina y en algunas ocasiones baños públicos provistos por las mismas autoridades, árboles plagados y descuidados, suelo deteriorado, cierre y acaparamiento de calles aledañas con vendedores o clientes de compra/venta irregular de autos usados, franeleros que cobran derecho de uso de vía pública y montoneras de basura en las calles.**

Ilustración 45. Basura en la colindancia

Fuente: Fotografiado por Emma R. Morales (2004)

A la fecha, tres de los cinco lotes de la zona con uso mixto cuentan con nuevos propietarios, dos de ellos no han iniciado obra debido al temor que les genera enfrentar a grupos de choque o a las autoridades. Aunque en teoría exista certidumbre jurídica, la desconfianza predomina y mientras tanto el deterioro es evidente como se puede observar en las fotografías:

Ilustración 46. Sanitarios los fines de semana

Fuente: Fotografiado por Emma R. Morales (2004)

Ilustración 47. Puestos de comida sobre propiedad donada al Municipio

Fuente: Fotografiado por Emma R. Morales (2004)

Ilustración 48. Estacionamiento en área donada

Fuente: Fotografiado por Emma R. Morales (2006)

Finalmente, el modelo de gestión del predio Rementería tiene varios aciertos y varios errores que son importantes para la generación de nuevas estrategias ciudadanas de participación en acciones de planeación. Desafortunadamente, el hecho de que estas acciones no son hechas públicas limita los logros pues existe un desconocimiento generalizado por parte de la ciudadanía y aún dentro de las dependencias gubernamentales no existe comunicación eficiente que apoye dinámicas de este tipo. Si se dejara a un lado la problemática política; el alto costo en materia de juicios, escrituraciones, trámites ante las autoridades; los conflictos con grupos de choque; demandas por parte de las partes supuestamente afectadas y el desgaste físico y emocional que generó esta gestión, existe un logro indiscutible, que es la **posibilidad de que un ciudadano pueda incidir en las políticas de gobierno**. Debido a este convenio, el Municipio cuenta con propiedad de un área destinada como área verde, independientemente de que no la aproveche y se respeta la propiedad privada, a pesar de que en este momento esté detenido su aprovechamiento por temor y desconocimiento.

IV.4. Conclusiones

En este capítulo se habló de la situación de la tenencia de la tierra en la zona Nororiente de la Ciudad de Puebla. Esta zona de la ciudad tiene características sociales, económicas y de infraestructura muy especiales debido a los elementos detonadores de desarrollo: vialidades de gran impacto como la Diagonal Defensores de la República, los parques industriales como Resurrección y Puebla 2000, los conjuntos habitacionales populares y finalmente una anarquía en relación a la lotificación y urbanización de los antiguos ejidos, pequeños poblados y ex Haciendas.

Conocer la situación, nos permite entender la manera en la que históricamente el Municipio ha actuado en esa zona. También nos permite entender por qué existe esa carencia de equipamiento y sobre todo a qué se debe ese descuido y destrucción de áreas naturales. Así, cuando el tiempo rebasó las posibilidades de acción, las decisiones remediales se plantearon sin evaluar las consecuencias. De esa manera es como llegamos al Caso de Estudio del Ex Caso Rementería.

El predio denominado Rementería se convierte en un laboratorio urbano que en pequeña escala nos permite observar a los diferentes actores representados, así como los intereses políticos, económicos, ambientales y sociales que pueden intervenir en la problemática urbana. Y además nos hace reflexionar sobre el valor de la certidumbre jurídica y de las acciones de planeación que deben ir acompañadas de programas claros de intervención e instrumentación. Esto no fue lo que sucedió en Rementería, pero este caso está documentado de manera que pueda ser aprovechado en el futuro.

El siguiente capítulo de este documento está dirigido a plantear lineamientos generales que deben ser considerados para estrategias de gestión e instrumentación en materia de planeación con relación a áreas verdes considerando el Caso Rementería como material de inspiración.

V. PROPUESTA DE GESTIÓN E INSTRUMENTACIÓN

Para poder hacer algún tipo de propuesta debemos entender la realidad del contexto actual. El Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla recién publicado será nuestro marco de referencia en base a sus objetivos, su sustento jurídico y operativo. Una vez comprendido el contexto y sus posibilidades se presentarán una serie de propuestas a nivel general de gestión e instrumentación que apoyen políticas para la obtención, preservación o recuperación de áreas verdes en el Municipio. Para este efecto se considerarán algunos casos de estudio como el de la Ciudad de Vitoria en España y Broward en Estados Unidos, entre otros. Por último, se planteará una conclusión general sobre el trabajo de investigación.

La intención de este capítulo no es la de generar un manual de acción ni una norma o reglamento, sino enunciar algunas propuestas con ejemplos puntuales en donde la **participación ciudadana** es fundamental en los procesos de ordenamiento territorial. Para que eso sea posible deberán considerarse dinámicas de involucramiento en donde las partes se vean beneficiadas, en especial el territorio basado en conceptos de sustentabilidad.

La intención final de este documento es entender una realidad como la del Ex Rancho Rementería, y en base a lo aprendido en su proceso de gestión y su relación con la planificación, proponer lo que será el punto de partida para alguna investigación posterior. Por ahora es abrir la posibilidad de entender **nuevas maneras de hacer Ciudad.**

V.1. Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla

Para llevar a cabo una propuesta de gestión e instrumentación para la dotación de áreas verdes en la Ciudad de Puebla habrá que considerar la visión del Gobierno Municipal actual.

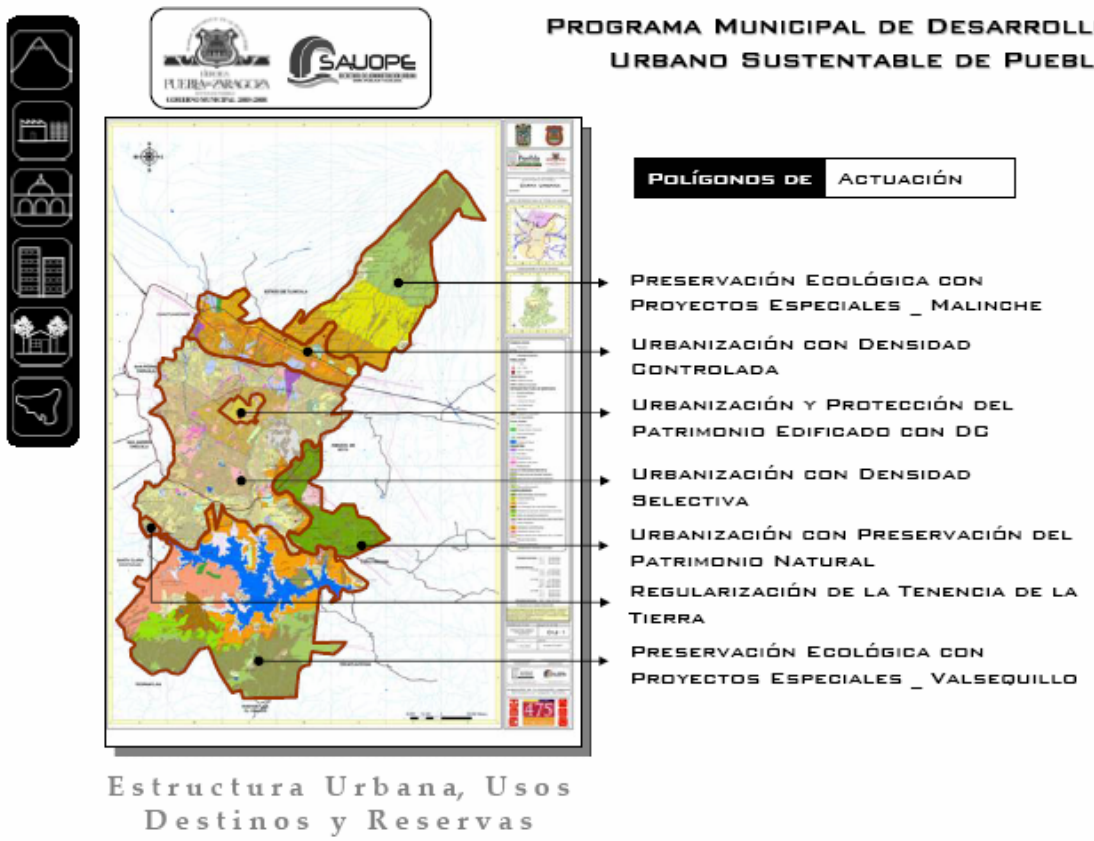
En el recién publicado **Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla** se manifiesta lo siguiente:

> *"Hoy por hoy, la política de desarrollo urbano se enfrenta a grandes retos que se determinan entre sí y aún más resultan opuestos en algunos casos. Por un lado la* ***Ordenación del Territorio****, que implica abatir la desigualdad regional; a la par de resolver el reto de un Desarrollo Urbano y Regional, que implica instrumentar una sinergia región-ciudad sin perder de vista el reto de la Generación de Suelo para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, así como el reto de la* ***Vulnerabilidad de los Asentamientos Humanos*** *ante los desastres naturales."* (PMDUSP: 2006,10) www.puebladezaragoza.gob.mx)

Entre los compromisos adquiridos en el Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, resumidos en los cinco ejes rectores, están los de: "Puebla, con Servicios Públicos de Calidad" (eje 3) y,"Puebla con Desarrollo Social, Integral y Sustentable" (eje 4). La **actualización de los instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio es una tarea central en el cumplimiento de dichos ejes,** actualización que se realiza desde la óptica de la **Sustentabilidad Integral** y basada en acciones de un **Proyecto Urbano Participativo**, concebido éste como una práctica constante en la transformación del territorio **con una amplia y activa participación ciudadana de los diversos actores** que intervienen de manera cotidiana en las distintas formas de hacer y transformar las zonas de la mancha urbana y el Municipio de Puebla.

Esta actualización tiene su expresión territorial en la **Carta Urbana del Municipio de Puebla** en la que se delinean estrategias y políticas urbano-territoriales referentes a los usos del suelo, densidades, coeficientes de ocupación y utilización del suelo, destinos del suelo, polígonos y proyectos especiales, encaminados a aminorar la compleja problemática que presenta este Municipio y su relación con su Zona Conurbada y Metropolitana, que en los últimos años ha experimentado cambios significativos en su estructura, provocados entre otras cosas por un fuerte crecimiento poblacional expresado en graves desequilibrios en los usos del suelo, en la dotación de los servicios públicos de la infraestructura, del equipamiento urbano y por supuesto a costa de los ecosistemas del Municipio, en detrimento de la calidad de vida de la población.

Ilustración 49. Carta Urbana del Municipio de Puebla. Versión 2007



Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla. (www.puebladezaragoza.gob.mx)

La intención del nuevo programa es promover acciones para la mejoría constante de la Calidad de Vida de la población de manera **integral.** De acuerdo a ese documento:

> *"consideramos de **manera integral…** cuando rebasamos su connotación ecológica para tomar en cuenta el conjunto de procesos (económico-productivos, culturales, ideológicos, tecnológicos, etcétera) que intervienen en la determinación de las condiciones de existencia de la población y en el propio concepto de "desarrollo".* (PMDUSP, 2006:10)

Así, se entiende por **Desarrollo Urbano Sustentable Integral**, al planteamiento y puesta en práctica de un proceso urbano territorial que integre los diversos procesos que concurren en la conformación y transformación del territorio metropolitano: productivos, ambientales, socioculturales, políticos y tecnológicos, con la finalidad de lograr una nueva racionalidad en el manejo de los recursos materiales, naturales y sociales de tal manera que el metabolismo urbano (intercambio de materia, energía e información) tienda a equilibrarse para no provocar la incertidumbre acerca de la satisfacción de las necesidades futuras y que se expresan en la calidad de vida de la población.

Uno de los factores en los que insiste este programa es la **participación ciudadana como un elemento activo.** Sin embargo, su impacto se limita al proceso previo a la publicación del programa, no a la instrumentación ni puesta en acción del mismo. Se entiende por participación ciudadana a la referencia de diversas peticiones de Colegios, Cámaras, Consejos, Grupos Ciudadanos y Consultores así como la participación de académicos y profesionistas en foros. Considero que si bien es muy importante esta participación en el diagnóstico, se minimiza la necesidad de que los ciudadanos también estén involucrados en su ejecución y seguimiento.

El Programa Actual (PMDUSP 2006) considera los lineamientos estratégicos de los instrumentos del **Sistema de Planeación Municipal** y da pauta a la realización de **Programas Parciales de Desarrollo Urbano Sustentable** y los **Manuales de Operación Territorial**. Para esto, se definieron las siguientes unidades básicas de planeación:

> *1. Polígono de Urbanización con Densidad Controlada en la zona norte de la ciudad;*
>
> *2. Polígono de Urbanización con Proyectos Especiales en la Zona de la Malinche y Valsequillo;*
>
> *3. Polígono de Urbanización de Preservación y Restauración del Patrimonio Natural en la zona oriente de la ciudad;*
>
> *4. Polígono de Urbanización de Preservación, Conservación y o Restauración del Patrimonio Edificado con Densidad Controlada (Centro Histórico),*
>
> *5. Polígono de Urbanización con Densidad Selectiva (Mancha Urbana Consolidada);*
>
> *6. Polígono de Regularización de Tenencia de la Tierra en las colonias del sur del municipio de Puebla.* (PMDUSP 2006:21)

La visión a largo plazo del programa se plantea a partir de la transformación del territorio con acciones inmediatas que vayan forjando el camino hacia el objetivo propuesto que es una **"mejor ciudad".** En síntesis, lograr de Puebla una ***"ciudad moderna en el concierto americano, ilustrada, ambientalmente sustentable, competitiva y solidaria".*** (PMDUSP 2006:297)

Las visiones en lo particular son las siguientes: estructura urbana que facilite reactivar las actividades productivas; lograr autosuficiencia en el abasto de agua; restaurar la cuenca hidrográfica; recuperar la calidad del aire; conservar la riqueza de los ecosistemas existentes; fomentar las articulaciones vecinales; rehabilitar integralmente al Municipio (social, económica, cultural y ambiental); lograr un sistema urbano que elimine condiciones riesgosas y de vulnerabilidad; plantear un esquema de uso de suelo organizado; utilizar el potencial en materia de equipamiento, servicios, estructura vial y transporte.

También se considera entre las visiones particulares cubrir las necesidades de: equipamiento, vivienda, **redensificación** del Centro Histórico y **Mancha Urbana consolidada**, propiciar un sistema de vialidades eficiente, evitar o disminuir la depredación de los ecosistemas a través del control de las actividades urbanas, evitar la depredación de bosques, áreas verdes y cuerpos de agua, incorporar al Municipio en programas de ordenamiento y rescate ecológico a escala metropolitana y regional, **coadyuvar al logro de la restauración ecológica de las áreas críticas del territorio,** lograr una efectiva **participación activa de la población** a través de una continua interlocución con el conjunto de actores sociales implicados en el desarrollo urbano mediante implementación de instrumentos de información continua, **impulso de instrumentos de participación**, promoción constante de una cultura de la participación activa y de la conservación del medio ambiente.

Por último, busca: impulsar culturas locales y barriales, valoración del impulso y conservación del patrimonio cultural, **actualizar sistema normativo y de instrumentos**, involucrar agentes institucionales y de planificación en tareas **preventivas y reconstructivas** que enfrenten la vulnerabilidad de los asentamientos y del territorio; definir políticas que permitan disminuir las disparidades centro-periferia, apoyar con las condiciones de soporte las áreas de producción, contar con instrumentos técnico-jurídico para mejorar el beneficio social y económico.

La visión específica en relación a la preservación, conservación y restauración ecológica es la siguiente:

> *"Debido a que los recursos y riqueza biótica en el territorio están sufriendo un serio deterioro, es que dentro de los polígonos de actuación se propondrán en algunos casos y dependiendo de las características especificas de las zonas: polígonos o áreas de integración ambiental, polígonos de riqueza natural protegida, polígonos o áreas de conservación, polígonos de amortiguamiento, polígonos de reforestación y forestación, otros de restauración, y zonas, áreas, corredores de mejoramiento del microclima con la finalidad de propiciar una cultura por el aprovechamiento sustentable de los recursos, así como de los servicios ambientales que estos nos generan".* (PMDUSP: 2006,290)

Las visiones descritas anteriormente no varían en mucho en lo expresado en el Plan Director Urbano de 1980, sin embargo, la pertinencia y la relevancia en este momento es fundamental pues las opciones a futuro cada vez son más limitadas y las acciones más necesarias.

El Programa señala los siguientes **Objetivos Estratégicos:**

> *1. Ciudad funcionalmente equilibrada, espacialmente integrada, policéntrica y articuladora de su entorno metropolitano.*

> *2. Ciudad solidaria, con equidad e integrada socialmente, comprometida a implementar líneas de acción específicas e integrales que favorezcan la disminución de la pobreza urbana.*
>
> *3. Generar las condiciones socio-ambientales que permitan posicionar a Puebla como una de las metrópolis más atractivas del país y el continente por su calidad ambiental.*
>
> *4. Posicionar a Puebla como ciudad competitiva, articuladora del Sistema de Ciudades del centro, norte y oeste del país, en una economía integrada al continente.* (PMDUSP: 2006,297)

Lo planificado involucra la implementación de una serie de acciones que permitan transitar en el proceso desde la visión de ciudad a futuro que requiere de acciones a corto, mediano y largo plazo, dando mayor peso a las que requieren atención inmediata y mencionando a manera de lista las siguientes acciones a largo plazo:

> *Impulsar acciones para contar en el Municipio con:*
>
> *• Red de Ecoparques urbanos*
>
> *• Áreas Verdes productoras y protectoras*
>
> *• Calles parque*
>
> *• Corredores biológicos en las zonas de preservación ecológica*
>
> *• Selvas ciudadanas*
>
> *• Arborización urbana*
>
> *• Agricultura urbana*
>
> *• Proyectos urbanos integrales.* (PMDUSP: 2006,299)

Aquí se puede observar una desarticulación entre las acciones inmediatas y la utopía planteada para el futuro. No se plantea que para llegar a este futuro será necesario implementar herramientas y acciones a corto plazo.

En consecuencia de lo planteado tanto en las visiones como en los objetivos se delinearon políticas, líneas de acción y estrategias en los diferentes horizontes de planeación, y esto a su vez apoya los lineamientos que servirán para la formulación de programas subsecuentes.

Los lineamientos de Políticas de Desarrollo Urbano planteados para los 6 polígonos de acción presentados anteriormente son los siguientes:

> *A.* ***Fortalecer el papel que juega el Municipio*** *y su Ciudad de Puebla como la ciudad central de la Cuarta Zona Metropolitana del País…*
>
> *B. En las políticas de Ordenamiento y Planeación Territorial considerar el territorio municipal como patrimonio para implementar acciones de* ***Proyecto Urbano participativo*** *desde la óptica de la Sustentabilidad Integral*

> *C.* ***Reestructurar el sistema vial*** *de la Ciudad de Puebla, para la adecuada vinculación con la Zona Metropolitana, mediante el mejoramiento y reforzamiento de la estructura urbana para mitigar la actual desintegración territorial principalmente en la zona norte y sur de la ciudad….*
>
> *D.* ***Redensificar*** *en la medida de lo posible el área urbana, con la finalidad de recuperar espacios para destinarlos a áreas verdes y espacios públicos de calidad donde se generen microecosistemas que hagan viable la ciudad, se aproveche la infrestructura, equipamiento y red de servicios ya instalado. Se trata de propiciar un* ***crecimiento vertical y ya no horizontal****, lo que implica un aprovechamiento óptimo del suelo, en aras de lograr una imagen urbana de calidad y una ciudad sustentable.*
>
> *E.* ***Rescatar,*** *conservar, restaurar el patrimonio urbano arquitectónico de la* ***Zona de Monumentos Históricos****, como parte fundamental de la ciudad, considerada Patrimonio Cultural de la Humanidad, integrándose funcionalmente al resto del Centro de Población, con la finalidad de revitalizar la zona para reforzar su potencial en la generación de recursos económicos por su aptitud turística y destinar los espacios deteriorados o sub utilizados a vivienda, equipamiento y servicios.*
>
> *F.* ***Rescatar, conservar, restaurar el patrimonio natural***
>
> *G.* ***Regularizar los asentamientos humanos*** *factibles de incorporarse al desarrollo urbano municipal, con base en el consenso y participación de los propietarios y posesionarios de la tierra.*
>
> *H.* ***Impulsar centros de barrio*** *para distintas actividades* (PMDUSP: 2006,303-305)

Para consolidar estas políticas es de gran importancia el criterio normativo para ejecutarlo. Para el Municipio se requiere la observancia y regulación estricta de su crecimiento urbano conforme a los lineamientos establecidos en los párrafos de arriba: Así deberá haber una **política de crecimiento** con el propósito de regular y controlar el crecimiento del área urbana y mejor aprovechamiento de los recursos ; una **política de conservación y/o restauración** orientada a mitigar los efectos negativos en el patrimonio natural, histórico y cultural; una **política de mejoramiento** que impulsa acciones para elevar la calidad de vida de la población.

De esta manera termina el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla dejando en el aire los criterios de implementación y con incertidumbre sobre su ejecución. Si algo se ha logrado en materia de planeación es la visión más integral de la Ciudad como un sistema Complejo, sin embargo las estrategias siguen siendo vagas y difíciles de instrumentar.

V.2. Propuestas de Gestión e Instrumentación: Áreas Verdes en la Ciudad de Puebla

La parte más difícil en el proceso de planeación urbana no está en su planteamiento sino en su ejecución. Partiendo de lo analizado a través de este documento podemos inferir lo complejo que resulta la dotación de áreas verdes a una comunidad ya que se suma por un lado la incapacidad financiera y limitación ejecutoria por parte de los Municipios y por otro lado los intereses particulares desvinculados de los intereses públicos.

A continuación se hará una propuesta general acerca de posibles políticas de gestión e instrumentación para obtener mejores resultados en materia ambiental en comunidades con características similares a la ciudad de Puebla en donde los aspectos económicos, sociales y políticos entorpecen las posibilidades de los Municipios de actuar. Partiremos de los intereses plasmados en el Programa de Desarrollo Urbano Municipal actual, en especial **el proyecto participativo integral,** en donde los ciudadanos se convierten en factor fundamental para el mejoramiento del territorio y después se considerarán experiencias de otras comunidades para demostrar políticas exitosas que pueden ser integradas en nuestro contexto.

Políticas de Gestión e Instrumentación

Política de subvenciones e incentivos.

Política de redensificación urbana con visión medioambiental

Además de estas dos, será de gran importancia instrumentar las siguientes políticas, sin embargo en este documento no se llevará a cabo, pues la intención es proporcionar alternativas no manuales.

Política de involucramiento social

Política de adquisición de predios para utilidad pública

Política de Educación y Formación Ambiental

Política de mejoramiento y mantenimiento de áreas verdes existentes

V.2.1. Política de subvenciones e incentivos.

La política actual municipal en la Ciudad de Puebla contempla herramientas para castigar más no para incentivar. Es necesario considerar políticas que inviten a los actores sociales a participar en el mejoramiento de las condiciones ambientales de la ciudad. La Ley de Ingresos del Municipio de Puebla *"tiene por objeto contribuir a fortalecer las finanzas públicas del Municipio atendiendo a tres parámetros para la planeación y presupuestación: a)el contexto macroeconómico, b)la evolución creciente de los ingresos propios y, c)el paquete fiscal de la federación. "* (Diario Oficial 16/2dic/2005) Como se ve claramente el interés del Municipio está en el recabar más fondos y no en fortalecer al Municipio de manera integral.

Esta ley de ingresos tiene políticas de cobro de impuesto predial pero no de beneficios o incentivos para los propietarios de predios de valor cultural, arquitectónico, arqueológico o ambiental. Viene muy claro el pago de licencias para derribo, derrame, poda de árboles en vía pública o en propiedad privada previo diagnóstico de impacto ambiental, sin embargo no existe un beneficio o incentivo para el que siembra, cuida y se hace cargo de un árbol e vía pública o en propiedad privada.

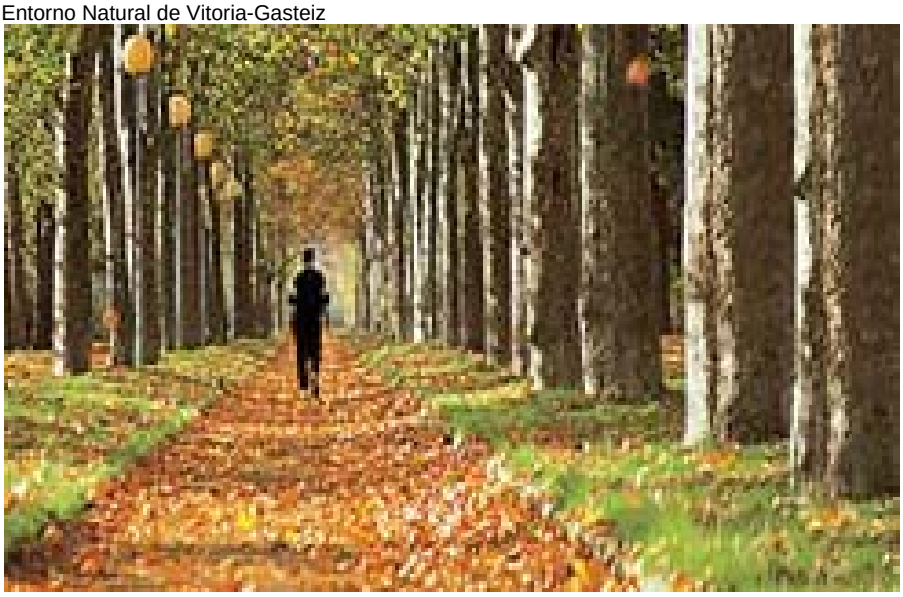
De esta manera, se hace evidente la necesidad de generar estrategias de involucramiento y corresponsabilidad con políticas claras de subvenciones para quienes participan y como caso de estudio se hablará del caso de Vitoria en España.

La ciudad de Vitoria-Gasteiz es la capital de Euzkadi y cuenta con 230,585 habitantes. Es una ciudad de paso con una fuerte experiencia en materia de planificación desde el primer ensanche medieval a principios del siglo XIII pero que pone mayor énfasis en sus **dimensiones humanas y ambientales.**

> *"Una cuidadosa política municipal ha contribuido a mantener su equilibrio conjugando el urbanismo, el medio ambiente, las relaciones y las iniciativas sociales con servicios de primer orden y una red de centros cívicos socioculturales que cohesionan la vida ciudadana y descentralizan la administración local"* (www.vitoria-gasteiz.org. La Ciudad: Choni Fraile)

El compromiso medioambiental de esta población la ha llevado a impulsar actuaciones y políticas responsables que intentan que el crecimiento sea equilibrado capaz de preservar el entorno.

Ilustración 50. Entorno Natural de Vitoria-Gasteiz



Fuente: www.vitoria-gasteiz.org

La ciudad cuenta con 4,500,000 m2 de zonas verdes urbanas que equivalen a unos 20m2 por habitante, lo que la sitúa por encima de la media europea. Más de la mitad de la superficie corresponde a grandes parques y jardines. Con este patrimonio verde, ocupa un lugar destacado dentro del Convenio Internacional de Ciudades Saludables ya que la ciudad es concebida como un ecosistema. Lo más importante es que además contar con todos estos recursos, su política de mejoramiento ambiental y de calidad de espacios verdes es un proceso constante, pues cada año se establecen nuevas políticas de gestión de carácter económico, educativo, cultural y de medios digitales enfocados a fines ambientales.

Las iniciativas participativas incluyen ejercicios como el programa de jardines comunitarios que invita a personas interesadas a diseñar y construir zonas ajardinadas privadas de uso público. La ciudad de Vitoria considera que los **modelos de gestión territorial de los espacios naturales** por lo general adolecen de una **escasa capacidad para articular fórmulas que permitan la participación de la sociedad civil**. Sin embargo, en algunos países se habla de fórmulas de gestión compartida en las que los actores sociales se convierten en gestores directos de algunos enclaves. Las experiencias de **"Custodia del Territorio"** constituyen una fórmula interesante de cara a abordar aspectos estratégicos como la implicación social en la conservación de los espacios y la mejora de la efectividad en los planes de gestión. La *Fundación Naturaleza y Hombre*[3]

[3] www.fnyh.org/

promueve proyectos de este tipo donde la cooperación entre las partes ha permitido el establecimiento de redes de parques de gran interés ecológico y social.

Para poder lograr que exista esta gestión participativa de la ciudadanía debe existir incentivos, por lo que el Ayuntamiento cuenta con los mecanismos para involucrar a los actores sociales como es la **Ordenanza Municipal de Subvenciones.** Las subvenciones son medidas de apoyo financiero a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas.

> *"La austeridad en el gasto corriente, la mejor selección de las políticas públicas poniendo el énfasis en las prioridades de gasto, así como el incremento del control y de la evaluación, han reducido paulatinamente las necesidades de financiación del sector público y han ampliado las posibilidades financieras del sector privado, con efectos dinamizadores sobre la actividad, el crecimiento y desarrollo económico, y sobre la creación de empleo."* (Ordenanza Municipal de Subvenciones)

El manejo de las subvenciones debe ser transparente para eliminar las distorsiones e interferencias que pudieran afectar, además de facilitar la complejidad y coherencia de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas evitando cualquier tipo de solapamiento.

El Plan Estratégico de subvenciones debe introducir una conexión entre los objetivos y efectos que se pretende conseguir con los costes previsibles y sus fuentes de financiación, con el objeto de adecuar las necesidades públicas a través de subvenciones con las previsiones de recursos disponibles. En Vitoria la **Ley 38/2003 General de Subvenciones** establece el régimen jurídico básico de las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas.

Para recibir la subvención, las personas públicas o privadas deben cumplir con los

> *a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
>
> *b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplirlas obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*
>
> *c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el* ***fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.*** (Ley 38/2003 General de Subvenciones)

El **Plan Estratégico de Subvenciones Municipales** debe contener:

> • *Descripción del objeto de la subvención, objetivos y efectos que se pretendan con su aplicación.*
>
> • Descripción *de destinatarios.*

• Modalidad de concesión.

• Plazo de presentación de solicitudes cuando sea necesario.

• Importes económicos presupuestados para convocatoria y/o modalidad, así como la partida presupuestaria a la que se le imputa el gasto.

• Importes económicos pendientes de ejecutar de subvenciones vivas procedentes de ejercicios presupuestarios anteriores. Fecha de finalización de las mismas y justificación del retraso en su caso.

Las actividades o proyectos subvencionables serán programadas en convocatorias específicas y referidas a los ámbitos señalados a continuación:

a) ***Cultura***

b) ***Turismo***

c) ***Festejos***

d) ***Deporte***

e) ***Educación***

f) ***Juventud***

g) ***Salud***

h) ***Medio Ambiente:*** *actividades encaminadas a la protección del medio ambiente urbano y natural y la promoción de todo tipo de actividad que se dirija especialmente a esta protección.*

i) ***Cooperación***

j) ***Participación Vecinal***

k) **Servicios Sociales**

l) **Igualdad de género**

m) **Promoción Económica**

n) **Planificación Estratégica**

ñ) **Euskera**

o) **Otras:** cualquier otra actividad que sea complementaria de la actividad municipal

Aunque en este documento no se detallarán las características y procedimientos detallados para el manejo de subvenciones, se resalta la importancia de manejar estrategias de colaboración en donde todo el que esté interesando en conservar, mejorar, habilitar y resguardar espacios con algún valor natural, histórico o artístico pueda recibir algún beneficio por su actuación. No se trata de financiar proyectos que beneficien los intereses de los particulares sobre los públicos sino encontrar el equilibrio entre los intereses mutuos. Para poder instrumentar esto, será necesario contar con procedimientos claros, así como un órgano de instrucción (técnicos de servicios municipales), un órgano colegiado que evaluarán los criterios técnicos para el otorgamiento de la

subvención y deberán existir bases reguladoras que consideran las condiciones, los ámbitos, los requisitos, los plazos, lo órganos involucrados, los criterios, objetivos y la ayuda individualizada así como los criterios de las sanciones en caso de incumplimiento.

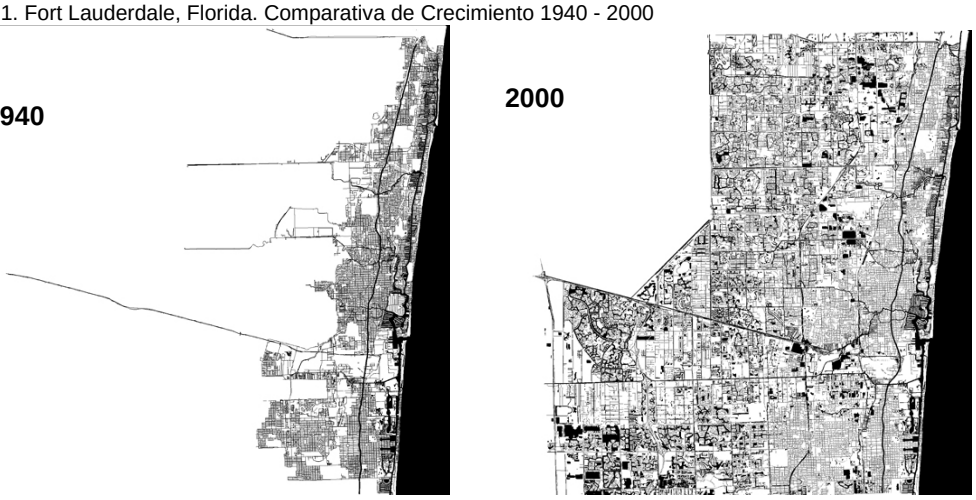
Así, si en la gestión del caso del Ex Rancho Rementería hubiera existido un instrumento de esta naturaleza no habría sido necesario recurrir a instancias jurídicas federales, ni a acuerdos de Cabildo, ni a estrategias remediales como los derechos planteados en el Convenio de Dación de Pago que a la fecha no ha sido posible hacerlos válidos a pesar de estar documentados y validados por autoridades competentes. Mientras el Medio considere a las áreas verdes o arboladas como un problema, habrá menos ciudadanos interesados en sembrar o cuidar, pues como se comentó al principio del apartado, además del costo de mantenerlo tiene un costo administrativo ante la autoridad. Una multa por podar un árbol puede llegar a costar tanto que los propietarios de jardines privados prefieren ahorrarse la “molestia”.

V.3. Política de redensificación urbana con visión medioambiental.

El proceso de redensificación de la mancha urbana consolidada ofrece nuevas oportunidades para reconocer las omisiones de la primera oportunidad de urbanización. El territorio de la Ciudad de Puebla cada vez cuenta con menos vacíos urbanos y en su mayoría se deben a especulación de la tierra o problemas en la certidumbre de la posesión de los mismos. En otras ciudades del mundo estos vacíos urbanos desaparecieron hace unos años y las estrategias de planeación se enfocan a las políticas de **redensificación con criterios de sustentabilidad** para el mejoramiento de la Calidad de Vida.

Para este apartado se utilizará el caso de estudio del Condado de Broward en Florida, Estados Unidos. En este condado existen poblaciones como Fort Lauderdale, ciudad costera que tuvo un crecimiento tan grande desde 1940 que para el año 2000 había saturado el uso de su territorio y se hacía evidente la necesidad de generar nuevas estrategias para la intervención del mismo.

Ilustración 51. Fort Lauderdale, Florida. Comparativa de Crecimiento 1940 - 2000



Fuente: Anthony Abbate. Ponencia Ciudad de Puebla. Universidad Iberoamericana 2007

Para poder implementar políticas de redensificación responsable se hizo necesario plantear un documento que sirviera de guía para la intervención urbana y arquitectónica coordinada por el Arquitecto Anthony Abbate cuyo nombre es *Broward County-Wide Community Design Guidebook.* El documento contempla que todo el que quiera alterar o intervenir en el territorio debe entender el "sentido de lugar" para que su actuación sea acorde. Lo principal es entender el contexto, en especial la historia del espacio público y el medio ambiente natural. Los principios de diseño para la intervención son: 1) los elementos de la ciudad, 2) transporte, 3) diseño urbano, 4) arquitectura de paisaje, 5) arquitectura e 6) indicadores medioambientales y por último la guía

considera que para su implementación es necesaria la participación de la comunidad y de los talleres profesionales de diseño.

Ilustración 52. Broward County, Florida. Guía de Diseño

Fuente: Anthony Abbate. http://www.broward.org/planningservices/introduction.pdf

Las metas principales de esta guía son:

Meta 1 Opciones de Desarrollo de Transporte Sustentable. El interés está en crear un ambiente más amigable para peatones y para el tránsito en general.

Meta 2. Mejorar la Imagen Urbana. El objetivo es que el condado se convierta en uno de los más atractivos visualmente de la nación.

Meta 3. Alojamiento de población diversa. Promover el uso de edificaciones de usos mixtos que a partir de códigos de zonificación, códigos de edificación, regulación de desarrollo se cubra con las necesidades de la población en general.

Meta 4. Viabilidad Económica y Sustentabilidad. Aumentar la reurbanización (redevelopment) y oportunidades económicas.

Meta 5. Sentido de Lugar. Se basa en los principios de Comunidad reforzando los atributos históricos, darle expresión al carácter diverso y herencia arquitectónica, así como lograr que sea una ciudad legible.

La aportación más notable de este documento es la posibilidad de reinventarse con lo que se tiene. No se trata de un instrumento de planeación que altera la estructura urbana como estrategia de mejora, sino es un instrumento de diseño que permite intervenir y mejorar las condiciones de vida en todas las escalas, con un factor muy importante que es la participación ciudadana. De esta manera, ninguna construcción es vista como un elemento aislado sino en relación con su entorno. Entre los principios de diseño urbano se manejan criterios como el reconocimiento de hitos, escala y proporción, el espacio público, vistas, espacios peatonales interconectados, revitalizar centros comerciales en centros urbanos, apoyar criterios climáticos en la forma y el diseño y relacionar espacios públicos con construcciones existentes.

En materia ambiental, no solo muestra de manera muy simple las mejores especies de árboles y palmeras que pueden ser utilizadas para mejorar la imagen urbana y el paisaje en general, sino estrategias para la creación de corredores, espacios públicos, uso de elementos naturales en fachadas, en estacionamientos, en vía pública y banquetas.

En la Ciudad de Puebla se cuenta con instrumentos que regulan las acciones urbanas como lotificaciones y lineamientos para poder construir y también existen normativas como el Reglamento de Construcciones. Sin embargo, no existen códigos de diseño que contemplen criterios medioambientales, climáticos, espaciales, estéticos, sociales y culturales. La oportunidad de redensificar debía incentivar la creación de herramientas como éstas para que las intervenciones nuevas cumplieran con criterios en función no sólo del predio en que se ubica sino en relación con todo lo que lo rodea.

En el proceso de **redensificación urbana** se presenta una oportunidad que es la tendencia internacional de los edificios de usos mixtos por sus cualidades de seguridad y mezcla de funciones en un solo lugar.

> *“Entre sus ventajas está el suprimir los grandes recorridos en las grandes metrópolis, seguridad para las inversiones de propietarios y desarrolladores inmobiliarios, una expresión arquitectónica más compleja, así como una mayor responsabilidad urbana y ecológica con la creación de nuevos Centros de Ciudad.”* (www.habitat.mundoejecutivo.com.mx: La sinergia de la mezcla afortunada)

Los usos mixtos permiten cubrir las necesidades del consumidor y el retorno de la inversión para los desarrolladores inmobiliarios y promueve dotar de uno de aspectos más necesarios en la ciudad moderna que es el de las **áreas verdes.** Por lo que una de las dinámicas populares en grandes conjuntos es de dotar espacios de recreación ambientales, como es el caso del proyecto en la Ciudad de México conocido como **Parques Polanco.**

El Conjunto **Parques Polanco** está ubicado en Lago Alberto 320 en la Ciudad de México y es un complejo de grandes dimensiones de usos mixtos dirigido a vivienda media. El proyecto se desplanta sobre cinco manzanas, compuesto por igual número de bloques interrelacionados por áreas comerciales exteriores, plazas, estacionamientos y servicios. El proyecto cuenta con diseños de algunos de los despachos de arquitectos más importantes de México: KMD, Enrique Norten, Higuera+Sánchez, BCBA, Arquitech y 5Arquitectos. Esto propició una venta acelerada de los departamentos aun sin la existencia de proyecto ejecutivo de ninguno de los edificios. Sin embargo, no fue solo la buena ubicación del conjunto y la arquitectura de autor lo que impulsó la rápida venta de las 300 viviendas, sino la existencia de **30,000 m2 de áreas verdes incluyendo 11 parques interiores** disponibles para los que ahí habitarán**.** Los logros y fracasos de este proyecto serán evaluados a partir del 2008 cuando esté en funcionamiento.

Ilustración 53. Proyecto de Edificio en Parques Polanco del Arq. Enrique Norten

Fuente: www.ten-arquitectos.com

Si existieran políticas claras de redensificación con visión medioambiental, en el caso Rementería, los grupos inmobiliarios podrían haber hecho propuestas valientes con espacios mixtos privilegiando la construcción vertical para el aprovechamiento de la infraestructura y de esta manera conservar un porcentaje mayor de áreas verdes para beneficio del conjunto y de la comunidad. Sin embargo, al no ser este el caso, se pierde una oportunidad no para el diseño arquitectónico sino del “diseño de ciudad”.

V.4. Conclusiones Generales

El largo viaje recorrido en este documento buscaba entender la realidad de la **propiedad privada, las áreas verdes y la planeación urbana**. Para completar ese viaje era necesario comprender el papel del **Municipio** en relación con estos tres. La Ciudad de Puebla nos muestra una constante en estos cuatro factores: **la incertidumbre.** La incertidumbre en relación a la tenencia de la tierra: las luchas de los grupos sociales y la imposibilidad de la defensa y aprovechamiento de la propiedad aun en nuestros tiempos. La incertidumbre en relación a lo que hoy conocemos como áreas verdes y que fuera de los parques públicos y los camellones están en riesgo de desaparecer y ser transformados por las necesidades territoriales de la ciudad y la falta de políticas de adquisición, mantenimiento y protección por parte de las autoridades. La incertidumbre en relación con la planeación urbana pues los lineamientos en los planes y programas no siempre se llevan a cabo por falta de recursos y seguimiento y en otras ocasiones se llevan a cabo intervenciones decididas sobre el escritorio y que acarrean más problemas en vez de soluciones. Y por último, la incapacidad del Municipio para responder a las demandas de estos 3 factores.

El Estudio de Caso Rementería ejemplifica la dificultad del aprovechamiento de una propiedad privada por ser declarada área verde, esto resultado de la imposibilidad del Municipio por conservar áreas de esta naturaleza dentro de la mancha urbana por no contar con los instrumentos y los recursos adecuados para cumplir con los lineamientos definidos en los procesos de planeación. Sin embargo, como se describió en este documento, la iniciativa ciudadana puede tener un impacto en los ejercicios de planeación. El caso concreto de Rementería, más allá de un anecdotario eterno, constituye un instrumento de consulta para hacer una crítica puntual en los derechos y obligaciones de propietarios, administración pública y ciudadanía. La posibilidad de incidir y de generar “alternativas” más allá de las decisiones impuestas abre la puerta a futuras tomas de decisiones concertadas y en el entendimiento de la corresponsabilidad.

VI. ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Ámbitos de Competencia en Gestión Ambiental 37

Tabla 2. Ejidos y Propiedades relacionadas con las familias Colombres y Petersen 117

VII. ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Mapa Conceptual 10

Ilustración 2. Territorio Mexicano 23

Ilustración 3. Central Park en la Ciudad de Nueva York 29

Ilustración 4. Plan Cerdá en la Ciudad de Barcelona, España 30

Ilustración 5. Parque de la Ciudadela, España 32

Ilustración 6. Planta de la Ciudad de los Ángeles de la Nueva España: 1698 52

Ilustración 7. Plano de la Nueva España 1786-1821 55

Ilustración 8. Plano de la Ciudad de Puebla 1863 63

Ilustración 9. Territorio Municipal de Puebla en el siglo XX 65

Ilustración 10. Estaciones de ferrocarril en Plano de la Ciudad de Puebla 1919 68

Ilustración 11. Fotografía aérea de la ciudad de Puebla 1937 69

Ilustración 12. Plano del crecimiento histórico de la Ciudad de Puebla 70

Ilustración 13. Plan General de Mejoramiento Urbano para la Ciudad de Puebla 74

Ilustración 14. Plan General de Mejoramiento Urbano para la Ciudad de Puebla 74

Ilustración 15. Tríptico del Programa Regional Angelópolis 77

Ilustración 16. Aptitud y usos recomendados del suelo de la Ciudad de Puebla 82

Ilustración 17. Áreas Verdes en la Ciudad de Puebla 85

Ilustración 18. Reservas Territoriales de la Ciudad de Puebla 90

Ilustración 19. Estrategia de Usos y Destinos de la Ciudad de Puebla 91

Ilustración 20. Paseo Bravo o Paseo Nuevo 93

Ilustración 21. Paseo Viejo (San Francisco) 94

Ilustración 22. Zócalo de Puebla 94

Ilustración 23. Áreas Verdes en el Municipio de Puebla 96

Ilustración 24. Proyectos Especiales de Preservación Ecológica 97

Ilustración 25. Parques y Jardines en zona intermedia del Municipio de Puebla 98

Ilustración 26. Déficit de áreas verdes para el municipio de Puebla 99

Ilustración 27. Plano de zona Nororiente 103

Ilustración 28. Joaquín Colombres 104

Ilustración 29. Plano de la Ciudad de Puebla y Alrededores, 1862 107

Ilustración 30. Colonias Actuales comparadas con Haciendas y Ejidos Zona Nororiente (1938) .. 110

Ilustración 31. Colonias de la Zona Nororiente 111

Ilustración 32. Estructura vial de Zona Nororiente y zonas industriales 112

Ilustración 33. “Áreas Verdes” de la zona Nororiente 114

Ilustración 34. Bosque de Manzanilla 115

Ilustración 35. Pablo Petersen 121

Ilustración 36. Arboleda de Eucaliptos del Predio denominado “Ex – Rancho Rementería” 124

Ilustración 37. Alrededores del Predio denominado “Ex – Rancho Rementería” 125

Ilustración 38. Predio denominado “Ex – Rancho Rementería” 126

Ilustración 39. Carta Urbana 2002-2005 127

Ilustración 40. Pozo Conjunto Villa Verde dentro de predio denominado Ex Rancho Rementería 128

Ilustración 41. Propuesta para donación de área verde con alcalde Gabriel Hinojosa 130

Ilustración 42. Medidas corregidas para Constancia de Uso de Suelo 135

Ilustración 43. Lotificación de Predio denominado Rementería..... 136

Ilustración 44. Bloqueo entre promotores inmobiliarios 137

Ilustración 45. Basura en la colindancia 140

Ilustración 45. Sanitarios los fines de semana..... 141

Ilustración 47. Puestos de comida sobre propiedad donada al Municipio..... 141

Ilustración 46. Estacionamiento en área donada 142

Ilustración 49. Carta Urbana del Municipio de Puebla. Versión 2007..... 146

VIII. BIBLIOGRAFÍA

VIII. 1 Bibliografía Utilizada

- Camacho Cardona, Mario. **Diccionario de Arquitectura y Urbanismo**. Editorial Trillas. México, 1998

- Contreras Cruz, Carlos. **La Ciudad de Puebla.** *Estancamiento y modernidad de un perfil urbano del siglo XIX.* Cuadernos de la Casa Presno No. 6. Universidad Autónoma de Puebla /Centro de Investigaciones Históricas y Sociales. Puebla, 1986

- Cordero y Torres, Enrique Prof. **Historia Compendiada del Estado de Puebla.** Tomo II. Publicaciones del Grupo Literario "Bohemia Poblana". Puebla, 1965

- Enciclopedia de México. Tomo III. **Enciclopedia de México.** Director José Rogelio Álvarez. Secretaría de Educación Pública. Ciudad de México, 1987
- **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**. Dirigida por David L. SILLS. Volumen 6. Aguilar S.A de Ediciones. Madrid, 1975
- Fernández del Castillo, Germán (1902-1958). **La propiedad y la expropiación en el derecho mexicano actual.** Escuela Libre de Derecho. LXXV Aniversario. México, 1987

- Flores González, Sergio. **Estructura Territorial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla.** Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, 1993

- Gómez–Ferrer Morant, Rafael. **Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico.** Prólogo de Eduardo García de Enterría. Editorial Tecnos. Madrid, 1971

- Gobierno del Estado de Puebla / Salinas de Gortari, Sergio (Coordinador) **/** Carrasco Hernández, José Luis; Cisneros Sosa, Armando; Mejía Lira, José y Pérez García, Arturo (Compiladores**), Los Municipios de Iberoamérica.** Edita el Gobierno del Estado de Puebla y el Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Puebla, 1992

- Grajales, Agustín / Illades Lilián (con la colaboración de Alfredo Saldívar). **La casa del Marqués o Casa de las Diligencias.** Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, 1999

- Hernández Enríquez, Gustavo Abel. **Historia Moderna de Puebla (1917-1920)**. Gobierno del Doctor Alfonso Cabrera Lobato. Tomo I. Puebla, 1986.Editor Baraquiel Alatriste.

- Leicht, Hugo. **Las calles de Puebla.** Secretaría de Cultura/ Gobierno del Estado de Puebla / H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. Quinta reedición. Puebla, 1992

- Mauffette-Leenders, **Aprendiendo con Estudios de Caso.** Canada, 2005

- Meza Rojas, Patricia. **Antecedentes de la Planeación en Puebla (1917 – 1992).** Editorial BUAP / Centro de Estudios Estratégicos / Dirección General de Fomento Editorial. México, 1997

- Ordóñez Ruiz, José Luis. **Vivir en Paz**. Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. México, 1989

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. **……** Puebla, 1991
- Thompson, Guy P.C. **Puebla de los Ángeles, Industria y Sociedad de una Ciudad Mexicana (1700-1850).** Publica Instituto Mora / BUAP / UIA. Puebla, 2002

- Valverde Díaz de León, Francisco, **Puebla, Calle 11 de Borde Urbano a Referencia Espacial de Centralidad: Su construcción en el contexto de la formación de Puebla como ciudad Moderna.** Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid, 2005

- Villar Calvo, Alberto J. **La impotencia municipal en el ordenamiento urbano**. *Herencia del centralismo y la subordinación. Caso de estudio: Estado de México.* Plaza y Valdés Editores. México, 1998

- Viya, Miko. **Puebla tiene cuatrocientos cincuenta años.** Puebla, Editorial Cajica, 1981

- Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología (DGDUE)**, Programa Parcial de Mejoramiento Urbano de la Zona Norte de la Ciudad de Puebla,** Lic. Manuel Barttlet, Gobernador; Arq. Martha Gamboa, Secretaria de Desarrollo Urbano; Lic. Rafael Cañedo, Presidente Municipal; Ing. Enrique Estrada, Dirección General de Desarrollo y Ecología. Puebla, 1993

- Gobierno del Estado de Puebla / Gobierno del Municipio de Puebla**, Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla.** Puebla, Pue 2002

VIII.1.1. Cartografía

- **Archivo Histórico Municipal de Puebla. Digital.** H. Ayuntamiento de Puebla de los Angeles.

- **Cartografía de Catastro Municipal.** Versión Digital. Actualización 1995

VIII.1.2. Normativas: constituciones, decretos, leyes, planes, programas y reglamentos

- ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***. Vigente al 15 de junio de 2006. UNAM. México. www.juridicas.unam.mx/ijure/fed (Consulta: septiembre 2006)

- **Oficio No. 4.5.S.G/D.J./1164/2003**, Secretaría General del Ayuntamiento.

- **Oficio No. 4.5.S.G./D.J./1045/2004.** Secretaría General del Ayuntamiento.

- **Convenio de Dación en Pago** entre el Ayuntamiento del Municipio de Puebla y los copropietarios Petersen. Puebla, 12 de febrero de **1999**

- **Convenio de Dación en Pago** entre el Ayuntamiento del Municipio de Puebla y los copropietarios Petersen. Puebla, 8 de noviembre de **2002**

- **Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla**. Gobierno del Municipio de Puebla, 1980
- **Programa de Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Puebla**. 2006

VIII.1.3. Sitios en Internet

- **Central Park Conservancy**. http://www.centralpark.org/cphistory (Consulta: 2006) El contenido de la página de internet es propiedad del Greensward Group LLC

- **Wikipedia.** http://www.wikipedia.com. (Consulta: 2007) Las imágenes y textos de esta página de Internet son variados por estar abierto a público en general.

- **Portal del Gobierno de Puebla de Zaragoza.** http://www.puebladezaragoza.gob.mx (Consulta:2006) Plan Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla

- García Hermosilla, Carles. **Los parques urbanos del siglo XIX en Montreal y Barcelona.** *Coloquio sobre "El desarrollo urbano de Montreal y Barcelona en la época contemporánea: estudio comparativo"* Universidad de Barcelona, 5 al 7 de mayo de 1997. http://www.ub.es/geocrit/hermobcn.html (Consulta:2006)

- **Secretaría de la Reforma Agraria.** Gobierno de la República (Consulta: 2007) http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia. Última actualización 15/12/2006

- **Comité de Desarrollo Sustentable.** Organización de las Naciones Unidos. http://www.unngocsd.org/CSD_Definitions%20SD.htm (Consulta:2006)

- **Comisión Nacional Forestal. Programas Nacionales Forestales.** http://www.conafor.gob.mx/programas_nacionales_forestales/imasd/proyectos_2002/31.htm. Investigación de José Luis Romo Lozano. Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Chapingo.

- **Norma Mexicana NOM-142-SEMARNAT-2003 para el Eucalipto** http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/Normas%20Oficiales%Mexicanas%20vigentes/nom_142_semarnat_2003.pdf

- **Revista online Hábitat. Territorios Alternos. Tendencias: edificios de usos mixtos. La sinergia de la mezcla afortunada.** http://www.habitat.mundoejecutivo.com.mx/.../croquis-2.gif

- **Vázquez Julia / Sánchez Carlos.** El Parque de la Cituadella en Barcelona. Universitat de Barcelona. Licenciatura en Geografía. http://www.ub.es/geocrit/ciutadella.htm (consulta:2006)

- **Barcelona Tourist Guide.** http:// www.barcelona-tourist-guide.com

- **Universidad de Texas. Biblioteca** Adaptación del Atlas Porrúa de la República Mexicana, 1972. http//www.lib.utexas.edu/maps/atlas_mexico/new_spain_viceroyalty.

-

VIII.1.4. Entrevistas

- Peter Theiss Petersen. Gestor de seguimiento de compatibilización de uso de suelo de Ex Rancho Rementería. Marzo de 2006.