

Los procesos de producción del espacio urbano en la ciudad de Puebla

*Patrice Melé **

Abstract

After an analysis of the different ways of real estate promotion in the city of Puebla, the fourth most important city in the Mexican Republic, it was found that the traditional division between the legal growth and the illegal one (that is to say the growth that hasn't been either authorized or planned) is not suitable in the local situation, giving the fact that there are different ways of legitimation of this growth. The great majority of the housing projects (both private and public) have a problematic legality according to the official dictums that define the modes of the urban extent. We study in this article the various forms of juridical integration and the "official" or "unofficial" acknowledgments that sanction the growth in its different ways.

El crecimiento de la ciudad de Puebla fue muy importante en los últimos años, después de haber pasado por una lenta extensión en la década de los 50. En la siguiente década, la ciudad creció con una tasa media anual de 5.1 % y de 6.4 % (entre 1970 y 1980). Hoy, Puebla tiene aproximadamente 1 300 000 habitantes y se enfrenta con los problemas de un crecimiento rápido.

La imagen urbana de la expansión de la ciudad de Puebla es la casa unifamiliar. La extensión urbana se traduce por un crecimiento horizontal de baja densidad.

Debemos considerar aparte las últimas realizaciones de INFONAVIT¹ y la reciente aparición de condominios en copropiedad. Estos últimos toman una localización particular: están integrados en espacios que se podrían designar como nuevos centros y diseminados en unos fracciona-

* Investigador de la Mapoteca del Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla y miembro del equipo del CREDAL.

1 INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

Résumé

Après une analyse des différentes formes de promotion immobilière dans la ville de Puebla, quatrième ville du Mexique, il apparaît que la séparation traditionnelle entre une croissance urbaine légale et une croissance illégale (c'est-à-dire sans autorisation ni planification) n'est pas opérationnelle dans la situation locale, puisqu'il existe plusieurs instances de légitimation de la croissance et que la grande majorité des lotissements ou ensembles de logements pavillonnaires (privés ou publics) présente une légalité problématique face aux normes officielles qui définissent les modalités de l'extension urbaine. Les multiples formes de l'intégration juridique et des reconnaissances "officielles" ou "officieuses" qui sanctionnent les différents processus de la croissance seront étudiées dans cet article.

mientos recientes. Pero la casa unifamiliar sobresale en varias formas: del cuarto único de tabique (o todavía de adobe), hasta la casa que quiere adoptar el estilo californiano. La forma de implantación de esas viviendas es casi únicamente el fraccionamiento o la unidad de viviendas unifamiliares, la implantación aislada no se encuentra sino en las vías de acceso a la ciudad.

Se pueden distinguir tres tipos de fraccionamiento:

- Los fraccionamientos o unidades de viviendas unifamiliares "Privados".
- Los fraccionamientos o unidades de viviendas unifami-

2 Este artículo es el resumen de un trabajo publicado por la Mapoteca de la Universidad Autónoma de Puebla: Patrice Melé "Los procesos de producción del espacio urbano en la ciudad de Puebla". *Documentos de investigación de la división de estudios geográficos* No. 1, junio 1984, Puebla. Ver también "Les filières de production de l'espace urbain dans la ville de Puebla". *Documents de recherche du CREDAL* No. 22, mai 1984, I.H.E.A.L., Paris.

3 SAHOPEP: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado de Puebla.

liars "Ilegales", es decir, los fraccionamientos sin aprobación y asentamientos sobre tierras ejidales.

- Los fraccionamientos o unidades de viviendas unifamiliares "Públicos".

Sin embargo la diferencia entre lo ilegal y lo legal de los asentamientos no está bien definida; los fraccionamientos o unidades de viviendas públicos no necesariamente son legales, puesto que existen varias instancias de legitimación del crecimiento urbano.

Se trata en este artículo² de analizar las diferentes formas de la promoción inmobiliaria y de definir los actores que intervienen en el crecimiento urbano.

No es tema del presente trabajo delimitar sus importancias específicas abarcando la totalidad de la ciudad, pero sí tratar de definir los procesos de producción del espacio urbano así como las relaciones entre los diferentes actores y las relaciones de esos actores con las instancias gestonarias del crecimiento urbano.

I. Los fraccionamientos o unidades de viviendas unifamiliares privadas.

a) Una reglamentación estricta.

Una ley de fraccionamiento del Estado de Puebla, publicada el 20 de diciembre de 1974 reglamenta la creación de todo tipo de fraccionamiento. El fraccionador debe obtener la aprobación de SAHOPEP³ y de la Municipalidad antes de empezar los trabajos; éste no puede vender los lotes antes de la conclusión de las obras de urbanización; concluidas éstas, el fraccionamiento es recibido por el Municipio.

El fraccionamiento es, en sí, una forma de urbanización que consume mucho espacio, aun si el tamaño de los lotes es reducido. Si se considera la totalidad del espacio ocupado (la superficie de venta más las calles, más la superficie de donación), un fraccionamiento de primera necesita 500 m² por lote, un fraccionamiento medio 400 m², un fraccionamiento popular 200 m² (medidas calculadas según los expedientes de fraccionamientos)⁴.

La mayoría de las aprobaciones desde 1970 abarca

fraccionamientos medios (44%) o de primera (36%); solamente existe un 20% de fraccionamientos populares. En forma de fraccionamientos privados, 983 Has. fueron incorporadas al espacio urbano desde 1970. Se nota una gran variación del número de aprobaciones por año; no hay aprobaciones en 1975, primer año de aplicación de la ley.

En 1972 con 240 Has. y 1974 con 216 Has., se totalizaron las más grandes superficies aprobadas, y agruparon el 47% del espacio urbanizado de 1970 hasta 1980. Antes de este período se debe hacer hincapié en la importancia del año de 1968 con 162 Has. fraccionadas. Los últimos años se han caracterizado por una estabilización y aumento ligero de 1978 a 1980 (72 Has. en 1978, 75 Has. en 1979, 87 Has. en 1980) y una disminución de 1981 hasta 1983, se pasa de 40 Has. en 1981, hasta 24 Has. en 1982. En 1983 un solo fraccionamiento fue aprobado. Varias explicaciones se pueden aportar: la crisis que reduce la capacidad de ahorro de las clases medias, el alza del precio de los materiales de construcción y las altas tasas de interés bancario que parecen bastante atractivas para captar las inversiones del sector inmobiliario.

El número de aprobación por año no debe considerarse como dato específico de la urbanización del espacio fraccionado, pero puede utilizarse para señalar la integración de un espacio al mercado de los terrenos para la construcción. Veremos que los lotes se venden muchas veces sin esperar la realización de los trabajos de urbanización, ni la recepción por el Municipio. Por otra parte, el espacio de fraccionamiento reciente no está inmediatamente lotificado.

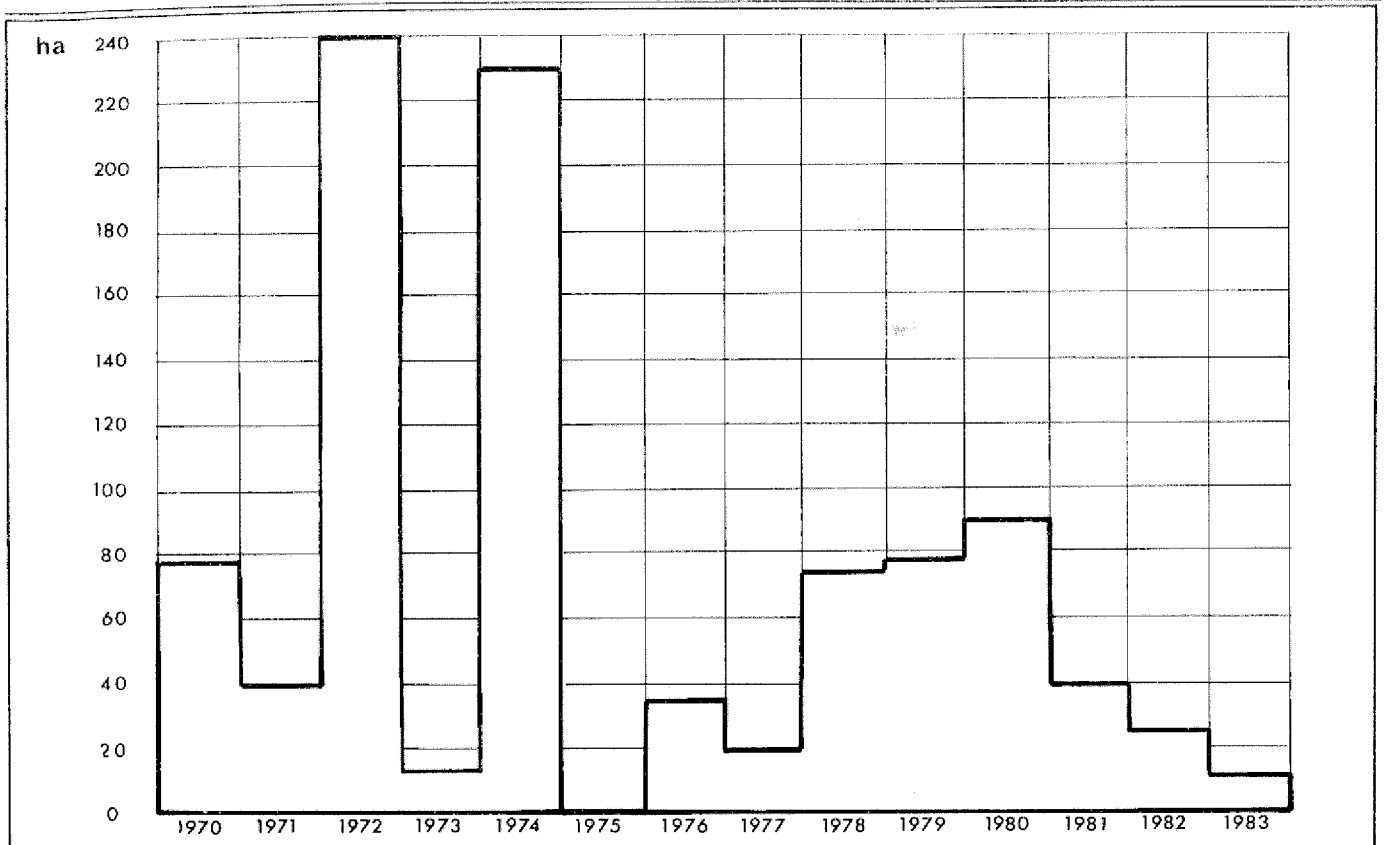
b) Varias etapas de la promoción

El espacio ocupado por los fraccionamientos privados no equivale automáticamente a espacio construido. El fraccionamiento en Puebla da lugar a una especulación, que si bien no abarca grandes espacios, tiende a generalizarse a todo el espacio urbanizado.

Si la imagen del crecimiento es la casa unifamiliar, esta impresión se va reforzando con la existencia de un gran número de lotes baldíos, aún en fraccionamientos existentes desde hace muchos años. En México, no existe la obligación de construir, y la compra de lotes urbanizados en fraccionamientos recientes es con el tiempo una inversión segura. De este modo existe una segunda etapa de la promoción; una especulación que transforma una parte del fraccionamiento en reserva territorial. Se trata en todos los casos de especulación, los compradores de dos lotes no lo hacen para construir sobre un terreno más grande.

La ciudad crece, pero al mismo tiempo quedan en el interior de la mancha urbana varios lotes baldíos; cada nuevo fraccionamiento fortalece esta tendencia. En 1980, el

⁴ Las fuentes utilizadas son los expedientes de fraccionamiento consultados en los archivos de la municipalidad y de SAHOPEP. Los expedientes fueron consultados a partir de 1956, pero se puede considerar que los datos son exhaustivos desde 1970 (71 fraccionamientos están registrados de 1970 hasta 1983 y solamente 18 de 1956 hasta 1970).



Espacio ocupado por los fraccionamientos privados de 1970 a 1983 (en hectáreas).

Fuentes: expedientes de fraccionamientos, archivo de SAHOPEP y del municipio.

Plan Director de la ciudad de Puebla apunta la existencia de 20% de lotes baldíos dentro del perímetro urbano. El fraccionamiento no puede considerarse únicamente como un proceso de venta de "terreno" para la construcción, sino que también, es un proceso que da lugar a un tipo de especulación específica, un proceso que con una división permite a los pequeños inversionistas el acceso a la especulación inmobiliaria.

Mediante esta segunda etapa de la promoción el fraccionador recupera su inversión rápidamente, lo que hace posible la aparición de un gran número de fraccionamientos, puesto que los fraccionadores están relevados en el proceso de venta por otros inversionistas y especuladores que poseen una capacidad de inversión menor.

En Puebla se pueden distinguir dos tipos de especulación que condicionan las formas del crecimiento urbano:

- Una especulación en los límites del espacio urbanizado sobre espacios importantes, que necesita contar con una fuerte inversión: está "reservada" a los propietarios de terrenos, a la gran burguesía y a las sociedades inmobiliarias.
- Una especulación de "lotes por lotes" dentro de la mancha urbana, accesible a una parte de la población más modesta; una gran parte de las clases medias encuentra aquí una inversión interesante y que se puede negociar en cualquier momento ⁵.

c) Integración jurídica del fraccionamiento

La realidad de la urbanización es muy diferente de la reglamentación existente. Sobre los 71 fraccionamientos aprobados (desde 1970), solamente 16 (22.5%) fueron recibidos por el Municipio y se consideran como una parte del perímetro urbano oficial de la ciudad de Puebla. Sobre los 89 expedientes revisados (desde 1956) solamente 29 fueron recibidos, es decir 32%.

La mayoría de los fraccionamientos se vendieron antes de la conclusión de los trabajos de urbanización, aún después de 1974, fecha en la cual la obligación no es ya municipal sino estatal.

Aún hoy día, los fraccionadores entregan unos contratos de "promesas de venta" con el pago del comprador efectuado mucho antes del trámite notarial. Los notarios "teóricamente" no pueden registrar una venta sin tener el acuerdo del Municipio.

Esos contratos son ilegales, sin valor jurídico y oficialmente constituyen un delito. Pero nunca han sido sancionados ni anulados a pesar de los escándalos propiciados cuando un fraccionador no cumple con sus promesas.

⁵ Es difícil hoy día delimitar el impacto del alza de las tasas de interés bancario y de la pérdida de una gran parte del poder adquisitivo de las clases medias sobre esta especulación.

Actualmente asistimos a un intento por parte de la administración de aplicar más estrictamente la reglamentación mediante sanciones espectaculares: paro de los trabajos, multas, etc. Pero esas sanciones no resolvieron el problema. Al final se creó una situación que por ley no debería producirse: los habitantes reivindican hoy a la Municipalidad la introducción de los servicios urbanos, ya que es responsabilidad del fraccionador, a la llegada de los habitantes la urbanización debería estar concluida.

Pero una vez construidas y habitadas las casas, antes de la conclusión de los trabajos, la Municipalidad pierde su argumento más importante: acordar o prohibir la venta de los lotes. En este caso, la ley prevé la utilización del fondo de garantía y la realización de los trabajos por parte de la Municipalidad; ésta debería obligar después al fraccionador a pagar, pero nunca se tomó tal medida, aunque la mayoría de los fraccionamientos se encuentra en situación de conflicto o de confusión jurídica. Los fraccionamientos de "primera" son en general aprobados y recibidos por el Municipio muy pronto, la calidad de los trabajos de urbanización es, en este caso, un argumento de venta.

La legalidad de este tipo de urbanización es muchas veces problemática y se aproxima a una situación de conflicto en la cual los habitantes se dirigen hacia la Municipalidad para obtener la introducción de los servicios urbanos y buscar el reconocimiento de su "derecho de ciudad", por una reivindicación de integración a la escala de la ciudad y no del fraccionamiento.

Esta situación parece similar a lo que Henri Coing (1980) nombra la expresión de "una clase de crédito hacia el estado que tiene un habitante cuando se establece en un sitio y que espera recibir las infraestructuras y los servicios necesarios", refiriéndose a una negociación en torno a una invasión de tierras. La reivindicación es más fuerte en esta situación porque los habitantes de fraccionamientos privados se consideran como elementos de un proceso de producción del espacio urbanizado del cual la legalidad no constituye un problema.

La capacidad de las instancias gestonarias de la ciudad para controlar este tipo de crecimiento, se encuentra limitada por la situación del Plan Director Urbano. SAHOPEP entrega certificados de uso de suelo; pero de hecho no puede sino aportar orientación. El Plan Director no es actualmente obligatorio; aunque está aprobado por el Gobernador desde 1980, no está registrado en el Registro Federal de la Propiedad.

La situación es la misma con todos los planes realizados por SAHOPEP. Este retraso administrativo no se puede explicar sino como una voluntad política "local", al menos

como una falta de interés por la planeación, frente a otros intereses más urgentes. Un rumor circulante entre los funcionarios del Estado tiende a explicar este hecho como resultado de presiones de grupos industriales. Pero este "olvido" es muy práctico para los fraccionadores⁶. Este hecho significa que en caso de oposición entre SAHOPEP o la Municipalidad y un fraccionador, haya un gran probabilidad de que éste último obtenga satisfacción. El plan no puede ser una base jurídica suficiente.

Existe en Puebla en los casos de la ley de fraccionamiento y del Plan Director un discurso de estricta planeación que no tiene ni los medios ni la voluntad para realizarse. El fraccionamiento privado es una forma de promoción que presenta muchas veces una legalidad problemática, aun si la legitimidad de su inserción en el espacio urbano está reconocida por la aprobación de los proyectos y de la localización por el Gobierno del Estado y la Municipalidad.

Definido teóricamente por una reglamentación estricta, que aspira a resolver los problemas de servicios urbanos desde su creación, el fraccionamiento privado también propicia el aumento de los problemas urbanos de la ciudad. En la medida que no cumple con las normas fijadas por las instancias gestonarias del crecimiento urbano, una gran parte de los fraccionamientos privados pueden considerarse como elementos de un espacio de la "sub-integración"⁷.

II. Fraccionamientos ilegales e invasiones

a) Fraccionamientos ilegales sobre terrenos privados

Parece que una parte importante del crecimiento en fraccionamiento "privado" puede calificarse de ilegal: son todos los fraccionamientos que no tienen aprobación oficial pero que se asientan sobre terrenos privados.

Se debe insistir sobre la limitación de toda clasificación: entre los fraccionamientos privados legales y los fraccionamientos ilegales, existe toda una gama intermedia. Algunos fraccionamientos aprobados pueden más tarde violar la ley; varios fraccionamientos ilegales cumplen la reglamentación en lo que se refiere a la superficie de donación y al tamaño de los lotes, porque aspiran a una recepción ulterior.

6 Entre la redacción y la publicación de este artículo se registraron varios planos: sin embargo el análisis sigue siendo pertinente como análisis de un "retrato administrativo" de cuatro años.

7 Para una definición de la "sub-integración" ver Naciri Mohamed 1980.

Para delimitar las características de esta forma de promoción, se debe subrayar que no hay diferencia estructural entre los dos tipos de fraccionamiento, pero los actores son diferentes (pequeño intermediario, "licenciados", promotores inmobiliarios informales, etc.), como lo muestra este ejemplo: al sur de la ciudad cerca de una "colonia popular" reciente, aparece en grandes letras "últimos lotes", escrito en una banderola entre un coche pequeño y un árbol próximo. Este coche es la oficina de un promotor inmobiliario que propone la compra de casas en "colonias populares", de lotes en un fraccionamiento "ilegal" sobre terreno privado y la posibilidad de encontrar "contactos" para "comprar" terrenos en zonas "ejidales"⁸.

El fraccionamiento clandestino no ofrece a la fecha ningún servicio, pero una vez que todos los lotes se hayan vendido, el fraccionador (aquí el propietario que asesora al promotor), se compromete a introducir los servicios con el dinero del enganche. Los lotes se venden con un crédito muy accesible.

El hecho de no cumplir la reglamentación es presentado como lo que hace posible los precios bajos; con el dinero de los compradores se realizaron los trabajos de urbanización. El funcionamiento real de la urbanización de los fraccionamientos legales no está muy alejado de este proceso.

Encontramos también, en los fraccionamientos "ilegales", la existencia de una especulación de "lotes por lotes". El vendedor afirma que los diez primeros compradores adquirieron dos o tres lotes cada uno y dio a entender que los últimos lotes se venderían más caros cuando el terreno estuviera urbanizado; los primeros compradores habrán obtenido entonces un beneficio importante. Esta especulación (asociación de urbanización), permite la integración de espacios al mercado del terreno para la construcción y la urbanización sin una inversión importante.

Existe otra forma de fraccionamiento "ilegal" que corresponde a un tipo de asentamiento que agrupa todos los servicios. En Puebla se pueden observar varios fraccionamientos de lujo "ilegales" rodeados por una gran barda. Los lotes son grandes y esos fraccionamientos proponen una garantía de seguridad; el espacio interior se destina a zona privada y muchas veces se tiene un policía especial que controla las entradas. Aquí el no cumplir la reglamentación está presentado como aquéllo que permite una urbanización sin control ni limitaciones del espacio privado.

Los fraccionamientos ilegales no caracterizan un solo tipo de asentamiento, sino una forma particular de promoción que no necesita un reconocimiento jurídico inmediato

y agrupa varios tipos de relación con la ciudad.

En algunos casos, esta forma de urbanización representa el privilegio de una población de altos ingresos a la que se ofrece una relación exclusiva con la ciudad, que no busca la integración al espacio público, que no necesita aprobación ni la garantía de servicios que aporta la ley, puesto que la recepción por la Municipalidad no se planea. En los otros casos se trata de la necesidad de una población de bajos ingresos, de adquirir terrenos en una forma de promoción que no aporta seguridad. La recepción del fraccionamiento por la Municipalidad es muy importante para los habitantes y el promotor, ya que asegura a los habitantes la legitimidad de su asentamiento y descarga al fraccionador de la responsabilidad del espacio interior.

5) Invasiones

En Puebla los asentamientos sobre tierras "ejidales" no son invasiones de tierras. Muchas veces los ejidatarios mismos, o por intervención de promotores inmobiliarios informales, venden tierras. Las tierras "ejidales" son objeto de una vigilancia muy importante por parte de los ejidatarios; una invasión puede terminar en enfrentamiento.

Empero una invasión tal, no representa garantía de solución rápida o de *statu quo* negociado, que son una necesidad para los "invasores". La única invasión sobre tierras ejidales caracteriza un problema de delimitación de parcelas entre ejidos, aún si se esconde bajo la actualidad del crecimiento urbano. En febrero de 1982⁹ 300 familias fueron desalojadas por la policía en el ejido de Xonacatepec; aunque los líderes son los miembros del ejido vecino de Chachapa que reivindican la tierra, están acompañados de personas que buscan una vivienda y empiezan a construir casas. La necesidad de una vivienda es invocada frente al desalojo, no el conflicto agrario sin solución desde hace años.

Las invasiones de tierras se localizan en terrenos privados y públicos. Sobre tierras privadas se terminan frecuentemente por desalojo, aún si los juicios y oposiciones sobre la propiedad real de la tierra pudieron utilizarse para crear un *statu quo*, muchas veces inestable, como lo muestra el hecho siguiente: en junio de 1983¹⁰, la policía interviene para desalojar 200 familias de la "Colonia Lázaro Cárdenas", cuando los habitantes declararon vivir aquí desde hace más de 50 años.

Esta forma de asentamiento depende siempre de un cambio de las relaciones de fuerza o de la necesidad de

9 Sol de Puebla 30/02/82.

10 Sol de Puebla 11/06/83.

8 Trabajo de campo, 1983.

ocupar los terrenos; se puede entonces suponer que las invasiones de tierra privada son escasas porque no presentan garantía de viabilidad suficiente.

Se deduce de la historia de la mayoría de las invasiones, la voluntad de establecer una relación de fuerza y una negociación con los gestionarios. Las invasiones se localizan sobre tierras públicas o en una situación que puede implicar directamente al Estado y la Municipalidad.

La única invasión sobre un antiguo ejido en la ciudad es un ejemplo de este proceso. En 1973 el Estado de Puebla expropria un ejido para promover una zona industrial¹¹ al norte de la ciudad; una parte inutilizada del terreno fue invadida por 1000 familias; las 43 Has. se inscribieron, en primer lugar, en las regularizaciones efectuadas por parte de CORETT¹². Los invasores recibieron un título de propiedad mucho antes que los compradores de tierras ejidales que llevaban varios años negociando con el Estado.

La intervención de otro organismo público encargado de resolver el problema de las invasiones, establece un tipo particular de resolución de los conflictos. En este caso la importancia de la invasión residió en la voluntad del Estado de demostrar su capacidad de resolver este tipo de conflicto social.

En 1973, INDECO¹³ propuso reubicar a los habitantes de la "Colonia Xonacatepec" nacida de una invasión, en un terreno al sur de la ciudad: se trató de desplazar a 4 650 personas agrupadas en 810 familias. El Instituto compró un terreno y vendió a precio muy reducido certificados de propiedad e introdujo los servicios.

A pesar de las condiciones accesibles, un proceso de segregación se generó sobre las 810 familias, 512 se fueron abandonando sus derechos sobre un lote regularizado en el nuevo fraccionamiento¹⁴. Por este hecho, la promoción fue abierta mediante una campaña publicitaria en los periódicos y la radio¹⁵.

Los 512 lotes encontraron muy fácilmente "compradores" y parece que esta promoción permitió la organización de los que no pudieron comprar lote. Poco tiempo después, en una noche, 602 familias invadieron el terreno colindante, poniendo en peligro la credibilidad de la acción de INDECO.

"No queda otra posibilidad para INDECO y el Estado, que comprar el terreno al mismo propietario privado", declara un antiguo funcionario del Instituto. Entonces, una acción no programada pudo inscribirse en los planos de INDECO. Los servicios fueron introducidos en la nueva colonia que se quedó con el nombre "Colonia Popular Emiliano Zapata", símbolo militante de la lucha por la tierra.

La última invasión muestra más claramente la búsqueda de esta relación de fuerza, puesto que la negociación estuvo dirigida por un partido político, el PSUM (Partido Socialista Unificado de México), que impulsó una invasión en una zona histórica, los Fuertes de "Loreto y Guadalupe" en los cuales 145 familias se instalaron. El PSUM declaró que para resolver el problema, se debía reubicar a esas familias en terrenos municipales. El representante del PSUM señaló, que el problema debía resolverse con prontitud ya que inicialmente, había 35 familias y pronto podrían sumarse otras más.

La relación entre la invasión y necesidades de tierras no residió aquí en apropiarse de un terreno para instalarse; sino en invadir una zona verde, elemento de una política de conservación del pasado de la ciudad, para crear una reivindicación pública que necesitara la intervención del Estado y por lo tanto una negociación y eventual reubicación.

Lo mismo ocurre con la invasión de la Colonia Zapata, lo primordial es hacer pública la situación: se impide de esta forma el uso de la fuerza.

Los invasores toman en cuenta para escoger la localización no sólo el estatuto de la tierra sino también el grado de ejemplaridad de la política urbana del Estado que se concentra sobre el terreno en cuestión.

La invasión sería así un medio de reivindicación y de negociación, para que el Estado tomara en cuenta la necesidad de viviendas de una parte de la población que se define en términos de atención prioritaria.

c) Asentamientos "ilegales" en tierras "ejidales"

Hemos visto que los asentamientos "ilegales" sobre zonas ejidales, sólo en ciertos casos son invasiones. Con la idea de urbanización clandestina que corresponde al adjetivo "ilegal" aparecen otras contradicciones.

El mapa de tierras ejidales superpuesto a un mapa de la ciudad muestra que existen servicios municipales o del Estado (Torre de Teléfonos de México, Estación de Bomberos del Municipio) que se localizan en tierras ejidales. La integración de estos servicios públicos a la urbanización de tierras "ejidales" ocurre mediante un dispositivo de negociación informal. Los ejidatarios que son siempre "ayudados" por un "asesor" (licenciado o ingeniero)¹⁶ no ofrecen tierras a los organismos públicos. Se tendría en consecuencia, la garantía

11 La Zona industrial de El Conde.

12 CORETT "Comité de Regularización de la Tenencia de la Tierra".

13 Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

14 Estudio económico del Plan Castillotla "Programa SIDOSE, Departamento de Promoción Social" INDECO Puebla, 1974.

15 Se anunció que en la promoción se distribuirá comida gratis.

de que la regularización sería hecha rápidamente y que la lotificación podría continuar sin problema.

Otra particularidad es que en Puebla, asentamientos en tierras ejidales no siempre se deben entender por viviendas precarias de bajo ingreso. Existen varias zonas residenciales de lujo establecidas sobre tierras ejidales: los primeros asentamientos tienen más de 30 años y se produjo un proceso de modificación de la composición socio-profesional. Los primeros compradores eran elementos de una población de bajo ingreso, pero más tarde (en particular en los alrededores de la Colonia La Paz, fraccionamiento residencial de lujo), algunas personas compraron 3 o 4 lotes para construir casas unifamiliares de calidad, y se juntaron para introducir los servicios, creando una modificación de la imagen urbana sin que el modo de tenencia de la tierra fuese modificado.

La respuesta dada por los poderes públicos a los problemas de asentamientos "ilegales" es la regularización, es decir el reconocimiento del hecho cumplido, por la atribución a las personas que viven sobre tierras ejidales, de títulos de propiedad.

Un organismo creado en 1974, "Comité de la Regularización de la Tenencia de la Tierra" se dedica a la resolución de este problema. El trabajo de CORETT es detectar las zonas de asentamientos ilegales y promover su regularización por medio de una expropiación de utilidad pública, indemnización de los ejidatarios y venta a los poseedores actuales¹⁷.

Cuando se señala un asentamiento, muchas veces los mismos compradores piden la regularización y se establece un levantamiento de terreno. Las relaciones con los ejidatarios pueden ser problemáticas; si no se ha acabado la venta se oponen a la legalización, y tratan a los compradores como invasores acusando a CORETT de robar sus tierras.

Para solucionar este tipo de problemas, se utiliza un proceso de control social no administrativo sino político. Para llegar a un acuerdo, CORETT presiona a los líderes, de uno u otro de los medios del sistema de gobierno, Municipio, Estado, PRI, Asociaciones, Sindicatos, etc. Porque los líderes son muchas veces miembros de una organización de representación más o menos directamente controlada por el PRI, o quieren llegar a ser representantes oficiales, y necesitan el apoyo del sistema para quedarse en su papel de líderes. Se busca entonces un acuerdo informal: CORETT puede intervenir, y se arregla otro problema de la comunidad, buscando que parezca un logro personal del líder.

Cuando se efectúa una expropiación se indemniza a los

ejidatarios al doble del "valor agrícola comercial", fijado por la Comisión Nacional de Bienes, que es un valor teórico muy inferior al precio real del terreno. CORETT vende a los habitantes a 10% del valor urbano comercial (otro valor teórico).

Como ejemplo, este valor en Puebla puede ser de 100 pesos el metro cuadrado si el lote tiene un uso habitacional para el propietario actual.

En todos los casos la venta se hace muy por debajo del valor real del terreno y muchas veces los procesos de regularización provocan cambios de propietarios y el precio de la tierra aumenta mucho.

Actualmente, en Puebla, CORETT es propietario de dos zonas que fueron ejidales¹⁸. Se trata de Santiago Momoxpan (22 Has., 214 lotes) y del ejido que fue expropiado para la zona industrial de El Conde. Los otros asentamientos detectados e inscritos en el programa de legalización representan 18,363 lotes en 11 de los 15 ejidos que rodean a la ciudad. Pero esos datos no son más que las primeras estimaciones de CORETT para su programa y no los datos reales después del levantamiento de campo que no existen sino para las dos zonas expropiadas. Las cifras reales son mucho más elevadas.

Teóricamente, todos los asentamientos detectados por CORETT van a ser regularizados, pero el trámite jurídico puede llevar años y las ventas ilegales siguen teniendo más o menos la seguridad de ser legitimadas por una regularización.

Los representantes del Estado y de las instancias gestio-narias publican un discurso de rigor, y declaran que después de la publicación del programa de regularización, la Ley de Reforma Agraria será aplicada muy estrictamente. El comercio con las tierras ejidales será castigado muy severamente. El Presidente Municipal no dará licencias de construcción, ni permitirá la introducción de servicios sobre tierras ejidales no regularizadas¹⁹.

Por lo tanto, hay la voluntad de resolver un problema social existente y de poner un punto final a la utilización de tierras ejidales para el crecimiento; lo que parece poco realista en el caso de Puebla, y sobre todo cuando grandes superficies de tierras ejidales rodean la ciudad.

El delegado estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria reconoció la necesidad de utilizar las tierras ejidales. Se ha anunciado²⁰ el proyecto de expropiar los ejidos antes de los asentamientos para regular el crecimiento de la ciudad y se ha propuesto que el Estado y los ejidatarios se asocien

16 Muchas veces ligado con el Sector Público.

17 Delegación CORETT, Puebla: encuesta 1983.

18 Fueron las dos primeras acciones en Puebla.

19 *Sol de Puebla*, 22 de julio de 1982.

20 *Sol de Puebla* 27 de julio de 1982.

para vender barato los terrenos a las familias que los necesitan. Este discurso optimista que prevé una participación del Estado en un proceso considerado hasta la fecha como ilegal, está completado por la reconversión de los ejidatarios sin tierras hacia la agroindustria.

III. Fraccionamientos públicos

a) No-integración jurídica de los Fraccionamientos públicos

La relación entre las acciones de los organismos públicos²¹ y el sistema jurídico administrando el crecimiento urbano puede aparecer como contradictoria. En una lista de los fraccionamientos o unidades de vivienda unifamiliar que no tienen aprobación, es decir definidos como clandestinas por SAHOPEP y la Municipalidad aparecen todas las acciones de vivienda de los organismos públicos. Además se trata de los únicos tipos de fraccionamientos ilegales detectados por el Municipio.

En efecto, si se refiere a la SAHOPEP y a la Municipalidad como instancias de legitimación, las unidades de INFONAVIT, de FOVISSSTE e INDECO no están incluidas en el perímetro urbano oficial: fueron todas construidas sin tomar en cuenta las reglamentaciones locales, contando con el apoyo del poder federal. Diez años después de la creación de las primeras unidades de INFONAVIT, los expedientes apenas se empiezan a completar puesto que es obligatorio seguir el trámite oficial para la recepción por la Municipalidad.

Esta recepción se anuncia muy problemática. El 9 de agosto de 1982²² la Municipalidad propone que las unidades del sindicato de los trabajadores de la educación, así como sucede a las de INFONAVIT, fueran consideradas bajo una reglamentación especial de copropiedad: el mantenimiento y los servicios deben estar a cargo de una comisión administrativa propia de la unidad y no del Municipio.

A pesar que INFONAVIT prevé una deducción de 1 % sobre los salarios de los habitantes para financiar el mantenimiento y el funcionamiento de una comisión administrativa, la situación no está totalmente resuelta. En el mes de

octubre de 1982²³ el delegado regional de INFONAVIT declaró que las unidades de viviendas serían regularizadas y recibidas oficialmente por el Municipio. En este caso se puede pensar en una repartición de la gestión entre la comisión y el Municipio. La Municipalidad parece oponerse a esta solución. Un año después de la declaración del responsable de INFONAVIT ninguna de las unidades fue regularizada, tampoco recibida.

Esta situación replantea la legalidad de las construcciones de los organismos públicos, podría definirse como la inclusión al espacio de la "sub-integración jurídica" de las formas del crecimiento urbano controlado por el sector público.

Para establecer una tipología operacional del crecimiento urbano se debería regresar a una definición de la "sub-integración jurídica" a escala de la vivienda, de la unidad familiar, y utilizar la posesión individual del suelo como criterio de integración a la ciudad.

En el plano de los servicios, esas unidades no pueden considerarse como "sub-integradas", entonces existirían espacios no integrados jurídicamente que no son elementos del espacio de la "sub-integración".

b) Varias instancias de legitimación del Crecimiento urbano

La contradicción es más profunda, existe una oposición entre los organismos públicos y las instancias gestoras del crecimiento urbano.

El obtener un mínimo de legalidad, aun si muchos asentamientos no llenan este requisito, es una autorización de uso de suelo en la cual SAHOPEP decide si se puede construir en el terreno escogido. Se deben mencionar dos conflictos. En un primer caso, un sindicato afiliado a la CROM deseó realizar una unidad de 36,000 m² al norte de la ciudad como promotor de INFONAVIT²⁴; el antagonismo residió en el hecho de que esos terrenos habían sido clasificados por el Plan Director Urbano de Puebla como reserva de la industria ligera y, además, se encontraban en una zona que podría ser expropiada para la realización del "polo de desarrollo norte" (zona de servicios que debe reunir la central camionera, la central de abastos y un centro comercial popular). Frente a la oposición de SAHOPEP a esta localización, el sindicato respondió con una carta indignada que los programas que son previstos en esta zona de Puebla no podían pasar por delante de los intereses de los propietarios ni de los de ellos y que el uso de esos terrenos no podía, y

21 En la ciudad de Puebla intervienen principalmente: FOVISSSTE, FOVIMI, INFONAVIT y la Inmobiliaria del Estado. Se debe anotar también el Instituto Nacional de la Vivienda e INDECO hoy día desaparecidos.

22 Carta del Municipio a la Dirección del Sindicato.

23 *Sol de Puebla* 19 de octubre de 1982.

24 Se debe recordar que el promotor elige la implantación y construye. INFONAVIT aporta los fondos.

no debía ser otro que la construcción de viviendas de interés social. Estos argumentos se refieren aun interés público y legítimo que encarnaría el sindicato para enfrentarse a las decisiones de las instancias planificadoras de la ciudad .

La elección de localización por INFONAVIT no corresponde en este caso más que a la capacidad de los sindicatos de adquirir terrenos baratos, de los cuales la urbanización responde a sus intereses, aun si más tarde se deben transformar, por medio de un conflicto abierto en terrenos para la construcción.

Otro ejemplo muestra que en la oposición entre esas dos legitimidades, el dictamen del Gobierno no está siempre de acuerdo con el discurso sobre la gestión urbana. Un fraccionamiento realizado por una asociación de colonos, miembros del sector popular del PRI obtuvo una aprobación del Gobierno del Estado dos días antes que este mismo aprobara el Plan Director Urbano de la ciudad de Puebla, en el cual esta zona, es definida como de preservación ecológica, es decir totalmente vedada a la construcción.

Otra vez se puede definir un " interés público" que se opone a la gestión urbana de los planificadores. Frente a una lógica de acción sobre lo urbano, que tiende a establecer una zonificación que debe transformar Puebla en una ciudad funcional, es decir, sin conflicto, parece que el Gobierno Federal o el Estado dan prioridad al sector obrero (sindicato promotor del INFONAVIT) o al sector popular (Asociación miembro de la CNOP) del PRI. Aun si un análisis en términos de especulación y de interés particular de los dirigentes de los sindicatos, o, de los diversos organismos afiliados del PRI, no se puede descartar, vemos que predomina también otro tipo de resolución de los conflictos.

Aparece una lógica populista de integración de los reivindicadores sociales que se opone al instrumento tecnocrático de resolución de las contradicciones urbanas. La legitimidad de la acción de la planificación espacial del Estado ha sido cuestionada por una legitimidad más importante sobre la cual descansan instancias de integración del apoyo popular del régimen.

A este nivel, se pueden definir dos tipos de actores particulares del crecimiento urbano: los grandes propietarios de tierras y las empresas fraccionadoras, los sindicatos y las organizaciones populares del PRI.

Dos tipos de actores estructuralmente bien diferenciados pero que por su relación particular con el Estado, pueden promover acciones de urbanización que van en contra de las normas que establece éste mismo.

Podemos observar un vínculo entre fraccionadores y políticos. Baste citar el ejemplo de un exgobernador que se dedicó a fraccionar; y un vínculo entre grandes familias de

industriales y comerciantes libaneses, ya que aparecen varias veces en los expedientes de fraccionamiento nombres que pertenecen a miembros de las grandes familias libanesas de la ciudad.

Por otra parte, por el funcionamiento específico de INFONAVIT es posible considerar que detrás de las oposiciones y de las localizaciones elegidas, es más fuerte el poder de los sindicatos a nivel local, que el poder de un organismo federal descentralizado. En esta medida las contradicciones no pueden ser interpretadas como una oposición poder local-poder federal.

Podemos buscar una explicación en el tipo específico de organización del poder central mexicano que integra el poder local (en este caso el del Estado y de la Municipalidad), por medio del papel preponderante del PRI, a todos los niveles.

Al menos ciertos elementos del poder local, lo mismo que ciertos sectores del poder central, actúan teniendo en cuenta una lógica gestonaria muy alejada de la negociación populista. Se debe subrayar el control estricto que ejerce el poder central sobre la administración del poder local que se encarga de la gestión urbana. Más parece tratarse de una oposición entre "sectores" elementos del sistema mexicano que entre dos escalas de poder.

Conclusión

Si el crecimiento legal, es decir el crecimiento integrado en todas las etapas de la promoción a normas fijadas por las instancias gestonarias, se limita a unos cuantos fraccionamientos privados, para concluir, se debe analizar la realidad de la sub-integración jurídica.

En efecto, todas las formas de producción del espacio tienen a niveles diferentes una legalidad problemática. Por otra parte hemos visto que no se puede asimilar una forma y un nivel particular de servicio. Cada forma de promoción puede conjuntar fraccionamientos que cumplen con los requisitos de servicios urbanos y otros en los cuales la infraestructura de base hace falta.

La "sub-integración" no fue estudiada aquí sino en sus aspectos jurídicos y de introducción de los servicios urbanos y muy poco en lo que concierne a las relaciones a la ciudad de la población, por lo tanto concluir sobre la "sub-integración" de todas las formas del crecimiento que presentan una legalidad problemática o una falta de servicios urbanos no parece satisfactorio.

Si el espacio de la "integración" es tan reducido, la "sub-integración" no mide más que la distancia a la norma jurídica y de servicio, y no la distancia a una "ciudad de referencia".

Puesto que existen legitimidades que consagran a diversos niveles los procesos de producción del espacio, se podría entonces concluir sobre la multiplicidad de las formas de integración jurídica y también de los reconocimientos oficiales o extraoficiales que sancionan las diferentes formas del crecimiento.

Las contradicciones entre las normas del crecimiento de la ciudad y la realidad del crecimiento no pueden únicamente analizarse en términos de impotencia de los poderes públicos, sino también como oposiciones entre dos modos de control social (el tecnocratismo urbanístico y el populista) integrados en un sistema particular de control político. La multiplicidad de las instancias de legitimación juega un papel integrador de las diferentes formas de producción del espacio urbano, evitando de esta manera la confrontación directa entre la norma jurídica y la realidad de la urbanización, abriendo nuevos cauces a la resolución de las contradicciones de la urbanización y suavizando la aplicación de la norma jurídica sin que ésta misma fuese modificada.

Pero es también cierto que sobre la escena pública local, se define, precisamente, lo que sería una urbanización de derecho, crecimiento legítimo de la ciudad frente a una urbanización de hecho "sub-integrada", crecimiento ilegítimo, "enfermedad de la ciudad". Este enunciado que designa una parte de la población de la ciudad como elemento de un crecimiento ilegítimo que por lo tanto no tiene por qué reivindicar algún "derecho de ciudad"; puede ser considerada después del estudio de las diferentes formas, como una construcción social, instrumento de una legitimación de la otra parte de la ciudad.

BIBLIOGRAFIA

BECKER ARREALA G., 1982 - "Vivienda de interés social, vivienda a bajo costo, vivienda popular, vivienda para trabajadores", *Memoria del coloquio internacional sobre fórmulas de financiamiento de la vivienda a bajo costo*. pp. 51 a 60, INFONAVIT, México.

COING H., 1980 - "La croissance périphérique des villes du Tiers Monde et le rôle de la promotion foncière et immobilière", *Travaux et documents de géographie tropicale* 40: 543, Mesa Redonda CEGET - CNRS (5-7 Mai 1977) Bordeaux-Talence.

CORNELIUS WAYNE A., 1980 - *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*. 351 p., F.C.E., México.

CUE MERLO E., 1976 - "Informe de labores". Ayuntamiento de Puebla, Puebla.

DURAND LASSEVE A. et J.F. TRIBILLON, 1983 - "La production foncière et immobilière dans les villes des pays en développement"; *Hérodote* no. 31, pp. 9 à 37, ed. François Maspero, Paris.

FOUCHER M., 1980 - "L'habitat du grand nombre dans les villes d'Amérique Latine"; *Hérodote* no. 19, pp. 123 à 153, ed. François Maspero, Paris.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA - "Ley sobre fraccionamientos urbanos para la ciudad de Puebla". *Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado L.Y.S. de Puebla*. Puebla 27 de agosto de 1940.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA - "Ley de Fraccionamiento del Estado de Puebla". *Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado L.Y.S. de Puebla*. Puebla, 20 de diciembre de 1974.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, 1980 - "Plan Director Urbano, ciudad de Puebla". 391 p., Puebla.

INDECO, 1974 - "Estudio económico del plan de Castillotla, Programa SIDOSE". Departamento de Promoción Social, Puebla.

INFONAVIT, 1982 - "Disposición Legal". 203 p., México.

MONTAÑO J., 1981 - *Los pobres de la ciudad de los asentamientos espontáneos*. 224 p. Siglo veintiuno ed., México.

NACIRI M., 1980 - "Les formes d'habitat "sous-intégrés"; *Hérodote* no. 19, pp. 13 à 70.. ed. Francois Maspero, Paris.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 1983 - *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. 411 p., Poder Ejecutivo Federal. México.

SCHTEINGART M. y G. GARZA, 1978 - *La acción habitacional del Estado en México*. 245 p., El Colegio de México, México.

ORGANISMOS CITADOS

- CORETT: Comité de Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- CNOP: Confederación Nacional de Organizaciones Populares.
- CROM: Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos.
- FOVISSSTE: Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- FOVISSSTEP: Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Puebla.
- FSTE: Federación de los Sindicatos de los Trabajadores del Estado.
- INDECO: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y Vivienda Popular.
- INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.
- INMOBILIARIA DEL ESTADO.
- INV: Instituto Nacional de la Vivienda.
- PRI: Partido Revolucionario Institucional.
- PSUM: Partido Socialista Unificado de México.
- SAHOPEP: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado de Puebla.