

Patrice Melé

PUEBLA: URBANIZACIÓN Y POLÍTICAS URBANAS



Benemérita
Universidad Autónoma de Puebla
INSTITUTO DE CIENCIAS

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA



Casa abierta al tiempo

Azcapotzalco

INDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
I EL LUGAR DE PUEBLA EN EL ÁMBITO NACIONAL	13
A Una localización estratégica como base de la fundación de la ciudad de Puebla	13
B La perpetuación de una situación privilegiada en el eje de México-Veracruz	15
C Puebla y la estructura urbana nacional	17
II EL LUGAR DE PUEBLA EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	25
A Las políticas de desarrollo urbano	25
1 Instaurar una red urbana jerarquizada	26
2 Puebla en la primera zona de influencia de la ciudad de México	27
B Las políticas nacionales de fomento y ordenamiento industrial	31
1 Las primeras medidas de zonificación	31
2 La creación de una política única a escala nacional	32
3 Las políticas de fomento industrial desde 1982	34
III ARMAZÓN URBANA Y ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO REGIONAL	39
A La colonización como implementación de una armazón urbana regional	39
B Un territorio para la ciudad: la evolución del impacto espacial de las funciones administrativas y políticas de la ciudad de Puebla	51
C Distribución de la población y de las localidades urbanas	58
D Jerarquía urbana y planeación del desarrollo urbano	63
E La región urbana de la ciudad de Puebla, y el espacio de la relación directa a la ciudad	66
1 Organización espacial de la región centro de los Estados de Puebla y Tlaxcala	67
2 El espacio de la relación directa con la ciudad de Puebla	74
IV EL ESPACIO INDUSTRIAL: ENTRE LA CIUDAD Y LA REGIÓN	77
A La dinámica de la actividad industrial	77
1 La importancia de la actividad industrial	77
2 El desarrollo de la industria textil	78
3 Los nuevos ejes de la localización industrial	81
4 Un nuevo tipo de relaciones entre la industria y la ciudad de Puebla	83
B El papel de las políticas nacionales y locales de planeación industrial	87
1 Promoción del desarrollo y de la diversificación de la infraestructura industrial	87

2	La oposición entre las políticas locales y las primeras medidas nacionales de descentralización industrial	89
3	La unificación de las políticas federales y estatales: la definición de los municipios prioritarios	90
4	Las declaraciones de intención de los planes locales	91
C	Planeación industrial y espacio urbano	92
1	Antecedentes de la planeación	92
2	Los parques industriales de la ciudad de Puebla	93
D	El papel de las acciones de planeación industrial en el reforzamiento de la zona de concentración industrial alrededor de la ciudad de Puebla	95
1	Un crecimiento industrial autosostenido entre San Martín Texmelucan y la ciudad de Puebla	95
2	En el resto del estado: pocas acciones de planeación industrial en los municipios prioritarios	98
3	Las acciones de planeación en el estado de Tlaxcala refuerzan la zona de influencia de la ciudad de Puebla	98
V	EL ÁREA DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE PUEBLA	101
A	La adaptación de los límites municipales al crecimiento de la ciudad	101
B	El tejido urbano y los límites de la ciudad	106
VI	LOS DISTINTOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO DE LA CIUDAD DE PUEBLA	117
A	Los fraccionamientos o conjuntos privados	117
1	Una forma codificada del crecimiento urbano	117
2	Fraccionamientos y crecimiento urbano	118
3	Las distintas etapas de la promoción	124
4	La integración jurídica del fraccionamiento	125
5	El fraccionamiento y el espacio urbano	127
B	Las formas no codificadas de producción del espacio urbano	132
1	Los fraccionamientos ilegales en terrenos privados	132
2	La invasión: una estrategia de construcción de una situación de ilegalidad	135
C	Ejidos y crecimiento urbano	138
1	Asentamientos "ilegales" en tierras ejidales	138
2	El ejido una reserva de terrenos para la urbanización	144
D	La intervención de los organismos públicos de promoción inmobiliaria	151
1	Los organismos de ayuda a la vivienda para los trabajadores del Estado	151
2	Los organismos de fomento a la vivienda social	152
E	La multiplicidad de las instancias de legitimación del crecimiento urbano	158
1	La no integración jurídica de las unidades públicas de vivienda	158
2	La administración política del espacio urbano y la legitimación del crecimiento urbano	159
F	Ilegalidad e integración a la ciudad de los espacios del crecimiento periférico	162
	ESQUEMA DE RELACIONES ENTRE ACTORES DE LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO	169
	CONCLUSIÓN	175
	ANEXOS	179
A	Siglas	181
B	Mapas	183
C	Bibliografía	221

PRESENTACIÓN

El presente libro es una versión modificada y actualizada de una tesis de doctorado de tercer ciclo que presenté en 1986, en el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de París III (Sorbonne Nouvelle), bajo la dirección de Jean Revel-Mouroz.

El desarrollo de esta investigación fue posible gracias al apoyo del CREDAL (Centre de recherche et de documentation sur l'Amérique Latine, CNRS/IHEAL, París) y de la División de Estudios Geográficos de la Mapoteca "Dr. Jorge A. Vivo" del Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla; pero también en sus inicios del Instituto de Geografía de la UNAM, de la ANUIES y del CEMCA.

Quiero expresar mi gratitud a Antonio Azuela y a Emilio Duhau, que me impulsaron a hacer de este texto un libro; a Socorro Santín Nieto por su colaboración constante en la actualización, edición y revisión de este trabajo; así como a Silvia Pappé, Jefa de la Sección Editorial de la UAM-Azcapotzalco, por su empeño durante la publicación del libro.

La traducción estuvo a cargo de Jean Hennequin, de la Escuela de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Puebla, y Fernando González Mata dibujó la mayor parte de los mapas del anexo cartográfico.

Además, quisiera agradecer aquí a todas las personas que desde instituciones oficiales, centros de investigación o simplemente como habitantes de la ciudad de Puebla, contestaron a mis preguntas, facilitaron fuentes de información e hicieron factible y pertinente la tarea del investigador.

Patrice Melé

INTRODUCCIÓN

La génesis de la ciudad de Puebla, la elección de su sitio como punto intermediario entre México y Veracruz a la vez que centro político de una región densamente poblada, y las modalidades de su creación como ciudad de poblamiento español, reposan, en mayor grado quizás que para cualquier otra ciudad del país, en una decisión política de control y organización del territorio.

Puebla, actualmente cuarta ciudad de México, ocupa una posición particular en la armazón urbana del país. Si no forma parte del grupo de las tres grandes metrópolis (México, Guadalajara y Monterrey), Puebla cuenta actualmente más de un millón de habitantes, y tuvo que enfrentar, desde mediados de los años 1960, los problemas engendrados por un rápido crecimiento urbano. Por otra parte, su situación a 125 km de la ciudad de México, la coloca directamente en la órbita de la capital federal.

El presente estudio se propone analizar la ciudad de Puebla, tanto desde el punto de vista de la dinámica de la urbanización como de las políticas urbanas, de planeación y ordenamiento territorial, que los poderes públicos aplican o intentan aplicar a la ciudad y a su espacio regional.

A partir del mandato del presidente Echeverría (1970-1976) fue instaurado un sistema de planeación nacional, continuado a nivel estatal y municipal, por una serie de planes de desarrollo y ordenamiento, que vinieron a conferir una racionalidad técnica a las acciones de las instancias políticas. A pesar de numerosos cambios de política y de formulación ocurridos desde entonces, uno de los presupuestos básicos de estas medidas sigue siendo la necesidad de apoyar el desarrollo regional y de reorganizar el territorio a partir de una red urbana, que permita redistribuir los beneficios del crecimiento en el conjunto del espacio nacional, y asegurar una mejor repartición de la población y de las actividades.

Fue también en los años 1970 cuando empezaron a definirse los medios de la administración del crecimiento urbano: ley de fraccionamientos, intervención de los organismos técnicos de los municipios y de los estados, planes directores, organismos de ayuda a la vivienda, y más tarde políticas de reservas territoriales. Sin embargo, la sofisticación del sistema de planeación y control de la urbanización, contrasta con la dinámica de la urbanización, que ha llegado a rebasar ampliamente todas las previsiones y planes.

Ahora bien, si a partir de una simple comparación entre los proyectos y sus realizaciones, entre las leyes y su aplicación, nos contentamos con establecer el fracaso o la ineficacia técnica de estas medidas, tal conclusión resultará insuficiente para captar el significado y la importancia reales que han adquirido las políticas urbanas en el modo de intervención y los discursos de los poderes públicos. De lo que se trata, por consiguiente, es de precisar no solamente el impacto efectivo de estas medidas sobre el proceso de urbanización, sino también de analizar las referencias espaciales implícitas en las acciones y declaraciones de las instancias que intervienen en la organización del espacio regional y urbano, así como definir las relaciones entre la gestión tecnocrática y la gestión política del espacio urbano, lo cual nos permitirá evidenciar cómo la voluntad de controlar el crecimiento urbano de reorganizar el espacio regional, se integra en las modalidades de intervención de los poderes públicos para constituir uno de los elementos del modo de control social específico del régimen mexicano.

Claude Bataillon, en la introducción de su estudio sobre la ciudad de México, definía "tres niveles de acción de la ciudad":

"Tenemos que distinguir entre aquello que une la ciudad con la nación, aquello que la une con una región más o menos amplia, y aquello que la une consigo misma"¹.

Aunque sea diferente el contexto de la ciudad de Puebla, esta distinción nos ofrece un punto de partida interesante para estudiar la ciudad, su medio exterior y las políticas urbanas aplicadas en los diferentes niveles.

De acuerdo con este enfoque, nuestro estudio se divide en tres partes: en la primera, presentaremos las relaciones de la ciudad de Puebla con el espacio mexicano; en la segunda, las relaciones de la ciudad con su región; y finalmente analizaremos las modalidades de producción del espacio urbano; en el entendido de que cada una de estas tres partes agrupará varias escalas de análisis de la dinámica de la urbanización de la ciudad de Puebla.

En un primer momento, delimitaremos a escala nacional la especificidad de la situación de la ciudad en el seno del armazón urbana, y de las políticas de desarrollo urbano de planeación y promoción industrial; como se verá el papel asignado a la ciudad de Puebla en la estructura urbana nacional, se traduce, a pesar de las declaraciones de los planes, en el reforzamiento de la dependencia y de las relaciones de la ciudad de Puebla con la capital federal. En efecto, es la cercanía a la ciudad de México la que limita el desarrollo de la influencia extra-regional de Puebla, pero al mismo tiempo, fue el fortalecimiento de los enlaces con la capital federal, gracias a la construcción de la autopista, lo que caracterizó el advenimiento de aquello que los dirigentes políticos locales llamaron "la hora de Puebla", simbolizada por la implantación de un nuevo tipo de industrias y un reforzamiento del crecimiento urbano, que debía transformar a Puebla en una metrópoli moderna y devolverle un papel nacional de nivel comparable al de las ciudades de Monterrey y Guadalajara.

A escala regional, empezaremos por definir las bases históricas que, desde la época de la colonización hasta las instituciones surgidas a raíz de la Revolución, fueron configurando la organización del espacio regional; posteriormente, un análisis de la actual armazón urbana de los estados de Puebla y Tlaxcala, desde el punto de vista de su papel de intermediario en la transmisión de la influencia de la ciudad de Puebla, nos permitirá evidenciar el escaso impacto de la jerarquía urbana definida por los planes locales.

En un nivel más preciso, el de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, veremos cómo la dinámica de la urbanización de la ciudad de Puebla y de las localidades cercanas, fue modificando la relación tradicional entre los centros urbanos, el medio rural y la ciudad de Puebla, para crear una nueva escala de funcionamiento de la ciudad y de difusión de las actividades urbanas, que podríamos considerar como la formación de una región urbana de la ciudad de Puebla. El incremento de la relación directa con la ciudad, la difusión de los nuevos ejes de localización industrial y el crecimiento físico de la ciudad, serán los principales elementos que nos permitirán definir la relación entre Puebla y su región.

El estudio de la dinámica de la industrialización entre la ciudad y la región, no apunta solamente a reconsiderar la delimitación de los espacios de referencia del funcionamiento de la ciudad a partir del espacio de la producción, sino también a confrontar las realizaciones concretas de la planeación industrial con los discursos y programas de desarrollo industrial; en efecto, éstos pregonan la desconcentración de la ciudad de Puebla, mientras que las obras de acondicionamiento y las zonas industriales realizadas por el gobierno del estado fomentan la concentración industrial a otra escala, en las cercanías de la ciudad de Puebla.

Por lo que se refiere al estudio del área de crecimiento de la ciudad de Puebla, éste se efectuó en dos direcciones, retomando la distinción entre crecimiento legal y crecimiento ilegal. Así, mostraremos como los representantes del poder local administran la forma codificada de producción del espacio urbano, es decir, el fraccionamiento, con vistas a determinar el papel que a éste corresponde en la estructuración de los nuevos espacios del crecimiento. El análisis preciso de las distintas modalidades, tanto legales como ilegales, de acuerdo con las cuales no sólo se constituye la urbanización, sino también se establecen las relaciones entre los agentes del crecimiento y las instancias del poder local, nos permitirá evidenciar las

1 Claude Bataillon, *Ville et campagnes dans la région de Mexico*, Anthropos, París, 1971, 442 págs., p. 84.

etapas de la dinámica de la urbanización, así como el tipo de relaciones sociales y políticas que explican las formas que reviste el crecimiento urbano.

A raíz de este análisis, nos daremos cuenta de que la división fundamental que establecen tanto las ciencias sociales como los discursos de las instancias administrativas de la ciudad, entre un crecimiento legal y un crecimiento ilegal, no es operativa para el estudio de la urbanización de la ciudad de Puebla, ya que existen múltiples instancias de legitimación del crecimiento urbano. Finalmente, el análisis de las contradicciones entre la norma y la realidad de la administración cotidiana del crecimiento urbano, pondrá de relieve el papel que cumple la ilegalidad en la administración política de la ciudad por las instancias del poder local y federal mexicano.