

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

49
28
Universidad Nacional Autónoma
de México.

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y
SOCIALES

“Alcances y Limitaciones de la Planeación
Urbana en un Municipio Mexicano”

(EL CASO DE LA CIUDAD DE PUEBLA)
1980 - 1990

Tesis

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

Presenta

Jesús Víctor García Reyes

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, 1995



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA PLANEACION URBANA
EN UN MUNICIPIO MEXICANO"

(EL CASO DE LA CIUDAD DE PUEBLA)

1980-1990

Tesis

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

Presenta

JESUS VICTOR GARCIA REYES

MEXICO, 1995

INDICE

INTRODUCCION.....	6-11
CAPITULO I	
El Municipio en México.....	12-32
CAPITULO II	
Perfil Histórico y Social de la Ciudad de Puebla....	33-56
CAPITULO III	
Las Políticas de Planeación en el Desarrollo de México.....	57-69
CAPITULO IV	
Administración Pública y Planeación del Desarrollo.....	70-93
CAPITULO V	
Planeación y Crecimiento Urbano de la Ciudad de Puebla (1980-1990).....	94-110
CAPITULO VI	
Problemática específica de la Ciudad de Puebla y su Zona Conurbada.....	111-131
CAPITULO VII	
Evaluación de la Política de Planeación del Desarrollo en la Ciudad de Puebla.....	132-139
CONCLUSIONES.....	140-144
BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	145-150

AL HONORABLE JURADO UNIVERSITARIO

Ma. de Jesús Alejandro Quiroz.
Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Enrique Navarro Gallardo.
Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Leopoldo Ruíz Gómez.
Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Gustavo Adolfo del Villar.
Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Asesor:

Javier Hernández Pérez.
Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública.

A MIS ABUELOS

A MIS PADRES

CON GRATITUD Y RESPETO

SRA. ISABEL REYES LEGASPI DE GARCIA

SR. FRANCISCO GARCIA CASTRO

A MI HERMANA

GUADALUPE GARCIA REYES

A CLEMEN,

AURA

y MARCO POLO

EXPRESO MI AGRADECIMIENTO:

Al Licenciado GABRIEL CAMPUZANO, por su estímulo en la enseñanza de temas sobre Administración Pública.

Al Maestro JORGE BRENNNA.

A la Licenciada ANTONIA CAMARENA.

Al Licenciado CESAR DELGADO BALLESTEROS.

Al Maestro JOSE LUIS SANCHEZ RAMIREZ.

Al Arquitecto FRANCISCO MANUEL VELEZ PLIEGO, Coordinador del Area de Estudios Regionales del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, por su apoyo logístico y su amistad fraternal.

A la señora MARINA MUÑIZ SANCHEZ, por su trabajo en el sistema de informática.

INTRODUCCION.

El modelo de desarrollo económico adoptado por el país inició su configuración en la década de los años cuarenta, basándose en la "sustitución de importaciones". Dicho modelo habría de entrar en crisis a partir de la década de los años setenta debido a los cambios experimentados por la política económica seguida por el Estado Mexicano, situación que incidió necesariamente en la planeación de la vida económica y social de las diferentes entidades Federativas que forman el país y por consiguiente en sus municipios.

Durante los años setenta y ochenta se hace presente en el discurso presidencial la problemática regional y municipal. Se acepta la existencia de contradicciones que deben atenderse y que son consecuencia del crecimiento desordenado y el escaso desarrollo económico. Como respuesta se propone una política de integración nacional con la finalidad de contrarrestar las notorias desigualdades regionales.

En este sentido, los objetivos de los planes de desarrollo se orientan hacia la descentralización geográfica de algunas actividades económicas tendientes a reducir las disparidades del notorio crecimiento con pobreza.

Son los municipios mexicanos los que con mayor apremio viven las contradicciones pues mantienen altas tasas de crecimiento demográfico, fuertes migraciones del campo a la ciudad, exigencias contundentes en materia de Desarrollo Urbano de la población en edad de trabajar, deficiente y casi nula infraes-

estructura urbana, y una desordenada expansión territorial.

El caso de la Ciudad de Puebla, muestra fehacientemente, que su planeación urbano municipal y su estrategia de crecimiento, ha sido congruente para apoyar las políticas que a nivel central interesa impulsar, aún contraviniendo los requerimientos y necesidades locales.

La planeación urbana de la Ciudad, ha sido condicionada por otros subsistemas de Planeación de alcance Nacional y estatal, no llegando, por ello a suscitar beneficios de importancia a nivel local, ni mucho menos ha atenuado desequilibrios que el crecimiento acelerado y desordenado ha impactado en el territorio de la Ciudad, el Municipio y su Zona de Conurbación.

Es objetivo de este trabajo conocer "LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA PLANEACION URBANA EN UN MUNICIPIO MEXICANO", considerando que las condiciones económicas y sociales son básicas para conocer el nivel de vida de una población, en este caso DE LA CIUDAD DE PUEBLA.

Se centrará el estudio en las políticas de planeación aplicadas, en el periodo estudiado, en el crecimiento demográfico urbano y en la problemática específica del Desarrollo de la Ciudad, se proyectará una evaluación somera y se ofrecerá una conclusión general del periodo comprendido entre 1980 y 1990. Se intentará conocer algunas de las causas que han provocado los desequilibrios.

Para lograr el objetivo arriba enunciado se consideró importante analizar desde una perspectiva socioeconómica a la

Ciudad de Puebla, con la finalidad de ubicarla cuantitativa y cualitativamente.

Por lo anterior se consideraron, para su análisis, las siguientes variables socioeconómicas: población económicamente activa (PEA), indicadores demográficos urbanos, distribución de población, migraciones, usos del suelo urbano, régimen de propiedad, indicadores de vivienda e infraestructura urbana principalmente, por ser estos los factores más vinculados con la planeación y el desarrollo, siendo los que permiten ubicar mejor las condiciones económicas y sociales de una región o un municipio.

Para la realización de este trabajo se analizó una serie de documentos oficiales, publicaciones sobre planeación y desarrollo municipal, algunas tesis sobre administración y gestoría; diversos planes y programas de gobierno de nivel nacional y estatal, así como información hemerográfica y estadística sobre la Ciudad, con el propósito de determinar los aspectos más importantes y apoyarnos en ellos para la formación de esta tesis.

Cabe indicar que el presente trabajo se integró de siete capítulos.

En el Capítulo Primero "EL MUNICIPIO EN MEXICO", se analizan los antecedentes históricos y jurídicos de tal institución en el País, desde su aparición en 1519 hasta el México contemporáneo de 1990. Contiene a su vez el marco jurídico del Municipio Mexicano de nuestros días, y un esbozo de la Economía Nacional y su impacto en el Desarrollo Municipal.

En el Capítulo Segundo “PERFIL HISTORICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE PUEBLA”, en él se destaca la evolución en el tiempo de la Ciudad, desde su fundación en 1531, hasta nuestros días, haciendo referencia a lo más sobresaliente de los Siglos XVI, XVII, XVIII y XIX. Se ofrece una perspectiva de la inmensa intendencia poblana que abarcaba desde Veraacruz hasta Guerrero. Se hace referencia a sus barrios y cuarteles como forma de organización político-social. En lo general se destacan sus acervos de antaño enriquecidos con las aportaciones del progreso, vida social y cultural.

En el Capítulo Tercero “LAS POLITICAS DE PLANEACION EN EL DESARROLLO DE MEXICO”, se ubica una caracterización de la experiencia de la Planeación Gubernamental a partir de tres cortes históricos principales: el primero que va de 1940 a 1976, cuando el Estado Mexicano apoyándose en un modelo de “sustitución de importaciones” estimula a la industria y a la agricultura comercial. El segundo se establece de 1976 a 1982, y se identifica por tres líneas de política económica; la primera, de impulso a la descentralización comercial; la segunda, de instrumentación de Programas de Desarrollo Rural; la tercera, de apoyo al Desarrollo de Políticas Urbano Regionales. El tercer corte histórico se ubica de 1982 a 1988, y se caracteriza por el establecimiento de políticas que orientan acciones inmediatas en todos los Sectores de la Administración Pública Federal dentro de márgenes establecidos y tiempos específicos; tomándose en cuenta la escasez de recursos financieros y los niveles de inflación de la economía nacional.

En el Capítulo Cuarto "ADMINISTRACION PUBLICA Y PLANEACION DEL DESARROLLO", se identifica la instrumentación jurídica y administrativa tanto para el Desarrollo Urbano Nacional, el Desarrollo Urbano Estatal y del Municipio; se destaca la importancia de los planes Nacionales de Desarrollo, los Programas de Sector, los Programas Directores Municipales así como las facultades del Municipio en materia de Planeación del Desarrollo Urbano.

El Capítulo Quinto "PLANEACION Y CRECIMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE PUEBLA 1980-1990", presenta un análisis relativo a la planeación de la Ciudad y su inusitado crecimiento urbano, ahí se define a la Ciudad de Puebla como zona de influencia de primer orden. El estudio se realiza a partir de información macroeconómica (Censos Nacionales, Encuestas de Migración Urbana, Planes de Desarrollo, Programas Sectoriales, etc.), así como de información estatal y estadística municipal.

Se observa cómo el incipiente subsistema de planeación de la Ciudad, es a su vez condicionado por otros subsistemas de alcance nacional, que sustentando criterios y estrategias diversas a las condiciones económicas y sociales del Municipio, establecen políticas de desarrollo que condicionan cualquier intento de posible planeación municipal alternativa.

En el Capítulo Sexto "PROBLEMATICA ESPECIFICA DE LA CIUDAD DE PUEBLA Y SU ZONA CONURBADA", ahí puede observarse el diagnóstico que se realizó a partir de los siguientes elementos: reglamentación del uso de suelo urbano, vivienda, agua potable, drenaje, alumbrado público, vialidad y transporte,

ecología; a partir de los cuales se ofrece una panorámica relativa de las condiciones en que se encuentra la infraestructura física del Municipio.

En el Capítulo Séptimo "EVALUACION DE LA POLITICA DE PLANEACION DEL DESARROLLO EN LA CIUDAD DE PUEBLA", se propone la evaluación general de la política de planeación en la Ciudad; ahí se establece que la evaluación está íntimamente conectada al diagnóstico, se destaca el papel de la industria y su impacto en la planeación de la Ciudad; se observa que en la realidad cotidiana, en un contexto capitalista dependiente como el nuestro, es precisamente el capital (vía subsidios, participaciones de la Federación a municipios, etc.) el que determina decisiones. Así podrá haber municipios que generen propuestas viables en beneficio de sus regiones, pero que jamás podrán llevar a la práctica, dado que múltiples políticas Federales y estatales orientan y condicionan la planeación en el municipio mexicano.

En este Capítulo se hace un recuento breve de las principales políticas de planeación del desarrollo que integraron el incipiente subsistema de la Ciudad de Puebla en la década que se estudia: Política de Desarrollo Urbano, Política de Crecimiento Territorial, Política de Bienestar Social, Política de Rehabilitación del Centro Histórico y Política de Administración Pública Municipal.

Finalmente se presentan las conclusiones generales y específicas y se ofrecen las propuestas como puntos de probable solución.

CAPITULO I

EL MUNICIPIO EN MEXICO.

A) Antecedentes históricos y jurídicos del municipio en México.

El municipio mexicano desde su aparición en 1519, pero sobre todo a raíz del movimiento de independencia, por regla casi general ha estado presente en la historia constitucional del país.

Ha jugado un papel determinante para configurar los rasgos esenciales que caracterizan al México de hoy. Desde el establecimiento del primer Ayuntamiento, el de la Villa Rica de la Veracruz, que tuvo como propósito esencial el instituir una autoridad que diera las facultades legales necesarias a Cortés para realizar la conquista.¹

Más adelante sería precisamente el Ayuntamiento de la Ciudad de México, en 1808, integrado entre otros por Azcárate y Primo de Verdad, el que primero se revelara en la metrópoli novohispana en contra de la usurpación Bonapartista, argumentando que ante la serie de acontecimientos ocurridos en España la Soberanía la readquiriría el pueblo originario. Con tal pensamiento quedó de manifiesto en el Ayuntamiento novohis-

¹ Sayeg Helú, Jorge, "Marco histórico jurídico del Artículo 115 Constitucional", reforma municipal en la Constitución, México, Porrúa, 1986.

pano el valor suficiente de ser interprete de los anhelos independentistas y de libertad social.²

En términos generales, es preciso apuntar que el municipio durante la Colonia, no fue definitivamente la institución democrática que tuvo su esplendor en España. En principio los cargos municipales eran adquiridos mediante elección popular, lamentablemente, después, la adjudicación de los cargos concejiles se efectuó mediante subastas públicas haciéndose en forma perpetua y renunciable, lo que motivó su debilitamiento.

En principio, las funciones de los Ayuntamientos consistieron en administrar las ciudades y poblados en donde eran instituidos, podían impartir justicia en primera instancia; aunque la realidad demostró la debilidad de los municipios, ya que política y administrativamente resultaron impotentes.³

Durante el período independentista, en donde ni el acta constitutiva, y tampoco la Constitución Federal de 1824 hicieron referencia a los Ayuntamientos, pues en la interpretación que se hizo del significado del sistema Federal, se consideró como materia exclusiva del régimen interior de los estados la regulación municipal.⁴

² *ibid*, *id*.

³ González, María del Refugio, "Debates sobre el régimen del municipio en México en el Siglo XIX", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.

⁴ *ibid*, *id*.

En 1836, los Artículos 22 a 25 de la sexta de las siete Leyes constitucionales, disponía que para poder aspirar a ser integrante del Ayuntamiento se debería contar con un capital físico que le produjera por lo menos 500 pesos anuales, con lo que puede interpretarse que para ocupar cargo concejil sólo pudo aspirar la clase acomodada de la época.⁵

Los Ayuntamientos fueron reglamentados en 1837, colocando a los alcaldes en grado inferior de jerarquía que los subprefectos, prefectos y gobernadores. En 1843, la Junta Nacional Gubernamental presidida por Santa Anna, hizo mas dependiente a los Ayuntamientos en relación a las "juntas"; estas juntas de Gobierno tenían facultades para establecer corporaciones, nombrar funcionarios municipales, expedir ordenanzas y reglamentar la policía municipal.⁶

El acta de reformas de 1847, al restablecer los principios constitucionales de 1824 liberaliza nuevamente el régimen municipal para el acceso a los cargos concejiles. Es poco lo que puede decirse, por lo que se refiere a los debates sobre la cuestión municipal que se realizó en el seno del constituyente entre los años de 1856 y 1857. Se discute la cuestión municipal del Distrito Federal, pero se desdeña al resto de los Ayuntamientos del país.⁷

⁵ *ibid*, *id*.

⁶ *ibid*, *id*.

⁷ *ibid*, *id*.

Nuevamente la interpretación en favor del respeto irrestricto a las cuestiones locales en el contexto del sistema Federal, parece explicar el mutismo que la Constitución de 1857 hiciera sobre el municipio.

En 1856, el Presidente conservador Ignacio Comonfort, colocó a los Ayuntamientos bajo la autoridad de los Gobernadores. La Constitución de 1857 apenas si menciona al municipio en su Articulado, cuando lo hace, sólo se refiere a la parte en que debe contribuir al estado y, a la obligatoriedad de inscribir a sus pobladores al padrón municipal.⁸

Dentro del caótico panorama social y económico producido por la guerra de reforma, la "Ley Orgánica de la Municipalidad de México y de sus Fondos" del 12 de febrero de 1859, expedida durante el Gobierno espurio de Miramón, retomó la institución municipal presentandola con escasas facultades administrativas, pero preocupandose porque los miembros del cabildo tuvieran buenos salarios.

Durante el Porfiriato, la debilidad política y económica del municipio se agravó al instaurarse los llamados "jefes políticos"; los cuales convirtieron en cacicazgos a las células primigenias de nuestro Estado Federal: los municipios.

⁸ ibid, id

Esta precaria situación del municipio parecía estar acorde a la problemática financiera y política que a nivel federal vivía el Estado Mexicano, como consecuencia de la dictadura de más de treinta años.

Al Constituyente de 1916-1917 le correspondió asumir la importante tarea de estructurar jurídica y políticamente al municipio, cuya revitalización constituía un reclamo popular.⁹

En efecto, en la mente de los constituyentes estaban presentes las ideas sociales que apenas diez años atrás, con gran vehemencia habían expuesto entre otros: los hermanos Flores Magón, Librado Rivera, Juan Sarabia y Antonio Villareal, en su avanzado programa del Partido Liberal Mexicano (PLM). En él se señalaron la necesidad de suprimir a los "jefes políticos", la reorganización de los municipios que habían sido suspendidos y el fortalecimiento del poder municipal.¹⁰

La idea de la reestructuración municipal siguió latente y corresponde a Don Francisco I. Madero, en el "Plan de San Luis" traer a colación nuevamente este problema, y así en el preámbulo del documento señala que: "la Soberanía de los estados, la libertad de los Ayuntamientos, y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en la Carta Magna". Así mismo, en el Pacto de la Empacadora, suscrito por Pascual Orozco, el 25 de marzo de 1912, se insiste en que deben suprimirse en toda la República los car-

⁹ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, México, Porrúa, 1982.

¹⁰ *ibid*, id.

gos de jefes políticos, cuyas funciones serían desempeñadas por los Presidentes municipales.¹¹

Venustiano Carranza por su parte, escribió en el "Plan de Guadalupe" de diciembre de 1914, en el Artículo segundo que: "el primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, todas las leyes, disposiciones para fortalecer la libertad municipal como institución constitucional".

Finalmente, tenemos el decreto que reformó al Artículo 109 de la Constitución de 1857 expedido por Carranza en la Ciudad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914 y que constituye el antecedente inmediato al Artículo 115 Constitucional.¹²

Dentro del anterior contexto ideológico y social los constituyentes estructuraron, no sin controversias al municipio. Sin embargo, pese a los intentos porque el municipio libre fuera fuerte y sano, se le instituyó -dice el jurista Jorge Carpizo- "endeble y enfermo, se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le doto de los instrumentos para lograrlo".¹³

A partir de este momento el Artículo 115 Constitucional en una línea evolutiva ha sido objeto de múltiples reformas a fin de ir subsanando la serie de supuestos no contemplados por los

¹¹ *ibid*, *id*.

¹² *ibid*, *id*.

¹³ *ibid*, *id*.

constituyentes. La primera reforma fué en agosto de 1928, la iniciativa fue presentada por el General Alvaro Obregón y consistió en autorizar a las entidades Federativas para reducir el número de representantes en la legislaturas locales. La segunda, en abril de 1933 presentada por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) a través de su presidente Manuel P. Treviño, quién propuso establecer el principio de la no reelección por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos.¹⁴

La tercera reforma se dió en enero de 1943. La cuarta iniciativa en febrero de 1947, ahí se otorga por vez primera el derecho a la mujer a participar en asuntos políticos aunque sólo fuere a nivel municipal. La quinta reforma se dió en octubre de 1953, suprime el anterior derecho de las mujeres. La sexta, en febrero de 1976, adecuó este Artículo con lo establecido en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, que habla sobre la regulación de los Asentamientos Humanos. La séptima reforma, fue en diciembre de 1977 inserta en el contexto de la llamada "reforma política" que introdujo el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de Ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes. La octava reforma se realizó en febrero de 1983, penúltima en el contexto de la reforma constitucional al Artículo 115, esta vino a contemplar los rubros económico, político y administrativo del municipio. La última reforma fue

¹⁴ *ibid*, id.

en marzo de 1987, donde se depuran los lineamientos estrictamente municipales, como son las relaciones de trabajo entre los estados, municipios y sus trabajadores. ¹⁵

B) Marco Jurídico del Municipio Mexicano Contemporáneo.

En el orden normativo,¹⁶ la Reforma Municipal a experimentado dos momentos fundamentales de avance. El primero fue en 1982, con las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional. El segundo, en 1983, con la incorporación de las nuevas atribuciones que señala el Artículo 115 en la Constitución y en las leyes de los estados.

Está en curso, el tercer momento fundamental de avance de la Reforma Municipal que consiste en incorporar las atribuciones que marca el Artículo 115 Constitucional en los ordenamientos (leyes orgánicas municipales), y reglamentos administrativos que norman la vida interna de los propios municipios.

En virtud del Artículo 115 (reformado en 1983), los municipios tienen la facultad para expedir, de acuerdo con las bases

¹⁵ Olmedo Raúl, "Historia del Municipio en México", México 75 años de Revolución, FCE/ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, INEHRM, México 1988.

¹⁶ El marco jurídico de la planeación en México está sustentado en los Artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales. Ahí puede observarse que es facultad del Estado el organizar un sistema de planeación que deberá ser democrático, con participación de los sectores público, privado y social y los tres niveles de Gobierno: Federal, estatal y municipal.

normativas que establecerá las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus jurisdicciones. Reglamentar -dice un distinguido municipalista- "es para el municipio ejercer sus facultades".¹⁷

De los reglamentos municipales se deriva, a su vez, la necesidad de elaborar los manuales e instructivos para aplicarlos administrativamente.

Reglamentar, equivale a efectuar la revolución institucional que le falta al nivel del Gobierno municipal: pasar del poder de los hombres al poder de las instituciones. Hasta hoy, sólo el Gobierno a nivel Federal y estatal, en términos generales, posee una Administración Pública institucionalizada, con cuerpos de funcionarios capacitados y experimentados que hacen posible la acción de Gobierno.

La reglamentación es el medio idóneo que perfecciona las reglas de la organización política. Expresa el consenso y el compromiso de los diferentes sectores sociales del municipio para asumir las nuevas atribuciones bajo reglas claras. Es la forma como el municipio asume su nuevo poder de manera ordenada. Evita que la autoridad ejerza ese poder arbitrariamente.¹⁸

¹⁷ Olmedo, Raúl, op. cit. p. 285.

¹⁸ *ibid.*, id. p. 286

Conforme a la tradición doctrinal y a la evolución Constitucional de México, el Estado Federal consiste en dos órdenes normativos: el Federal o nacional y el estatal o local. Ambos ordenes están sujetos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien es la que distribuye entre ellos las diversas competencias públicas.¹⁹

En esta línea de pensamiento, se entiende que, los municipios mexicanos no ejercen la Soberanía popular, como bien lo hacen los órdenes Federal y estatal. La relación que guarda un estado con sus municipios tiene una naturaleza jurídica distinta: el Estado ejerce un control de tutela "ex-ante y ex-post" según el caso, sobre las comunas.²⁰

Como se observa, el municipio no ejerce la Soberanía popular, y muchos de sus actos (por ejemplo comprar o vender bienes inmuebles) requieren de aprobación previa de la Legislatura estatal para que surtan efectos, o bien están sujetos a revisión posterior, como el presupuesto de egresos.

En sentido estricto, el municipio no ejerce la Soberanía popular.

¹⁹ Ruíz Masieu, José Francisco. "Elementos para una teoría constitucional del municipio mexicano". México 75 años de Revolución, Política I, FCE/ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1988, p. 169-185.

²⁰ *ibid*, id.

Contrasta por su parte, el orden estatal, quien no requiere de aprobación Federal ni previa ni posterior, para actuar en su ámbito de competencia.²¹

En la teoría Jurídica constitucional, en la fórmula de reparto de las competencias se halla una diferencia básica entre los tres niveles de Gobierno: a los niveles Federal y estatal les fija su ámbito de influencia la Constitución de la República, en tanto al nivel estatal lo hacen la Carta Magna más la Constitución Local.²²

La competencia municipal solo pudo definirse constitucionalmente, a partir de 1983 (con la reforma al Artículo 115 Constitucional), antes solo se hacía apoyándose en legislación secundaria, como las Constituciones Locales y las leyes orgánicas municipales.²³

Los municipios mexicanos, al no ejercer por sí mismos la Soberanía popular, no pueden ampliar su competencia o esfera de acción, que depende entonces de la Legislatura Nacional y/o local. El Ayuntamiento mexicano posee capacidad reglamentaria para desenvolver o detallar su competencia, pero ésta siempre le es otorgada por los otros dos niveles de Gobierno.

21 Ibid, id.

22 ibid, id.

23 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, y D.D.F., México, 1990.

El Ayuntamiento mexicano siempre es elegido por el pueblo, excepto en los casos cuando hay designación de consejos municipales, juntas cívicas, comisarias, etc. En todas estas modalidades, tal designación es facultativa de los Congresos locales, en tanto que en los órganos del Poder Público Federal y estatal se advierten diferencias que se sustentan por su distinta naturaleza constitucional.²⁴

Los estados intervienen en la integración de los órganos del Poder Público Federal, mientras que los municipios no hacen lo propio cuando se trata de los órganos estatales.

Hasta 1928, los estados desempeñaban un papel relevante en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia: los integrantes de la Corte eran electos por el Congreso General instituido como Colegio Electoral, y a cada una de las Legislaturas locales tocaba proponer un magistrado.²⁵

Las Constituciones estatales, por su parte, no previenen que los ayuntamientos o los ciudadanos de un municipio, intervengan en la formación de los poderes locales: los titulares del ejecutivo son de elección popular; en tanto que los de los Tribunales Superiores de Justicia normalmente se integran como resultado de la "colaboración" de los dos poderes, sin la participación de las comunas o cabildos.

²⁴ Olmedo, Raúl, op. cit. p. 285-286

²⁵ *ibid*, id. .

Como se ha reiterado, el trato a los municipios es distinto; precisamente porque las Constituciones, históricamente, sostienen el principio de "desigualdad municipal" para la definición de las competencias de los Ayuntamientos.²⁶

Precisamente, en aplicación del principio de "desigualdad municipal", las Constituciones y las leyes locales, principalmente las orgánicas municipales, otorgan competencias distintas a los Ayuntamientos, en función de las características socio-económicas de los municipios.

Según las Constituciones Federales de 1824 y 1857, al municipio se le hace ver como una institución local que podía estructurarse autónomamente, sin más limitaciones que las decisiones políticas fundamentales contenidas en las Cartas Federales, su reglamentación estatal se acomodó a tendencias casi uniformes, presentando solo algunas variantes. En estas Constituciones, al municipio se le logra ver como un real nivel de Gobierno con esfera propia de competencias en un ámbito territorial específico.²⁷

En la actualidad, tres son las características básicas de los municipios en México de acuerdo con la Constitución de 1917, reformada en su Artículo 115 y son las siguientes:

²⁶ *ibid*, *id*.

²⁷ *ibid*, *id*.

I.- Libertad Política.

Entendida como facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales.

Posibilidad de ejercicio del poder político local de acuerdo a las circunstancias específicas del lugar y el momento; porque las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder público, aún cuando sí limitado por las Legislaturas locales, con acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, por la atribución que tienen para suspender Ayuntamientos o revocarlos. La no reelección inmediata de las autoridades municipales, trata de preservar la libertad política y mantener vigente un principio básico del Federalismo mexicano.²⁸

II.- Libertad de Administración.

Los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para su ejercicio y acción local. El Ayuntamiento, en cuanto órgano máximo de la administración municipal ORDENA cuando adopta y emite disposiciones privativas de su autoridad. REGLAMENTA cuando instruye por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local (en tanto no correspondan a otras instancias Gubernamentales). DELIBERA cuando analiza los nego-

²⁸ *ibid*, *id*.

cios o asuntos de interés de su comunidad y asume la manera de afrontarlos. INFORMA solo de cuestiones de interés local y, GESTIONA cuando ante otros poderes públicos representa asuntos propios de su competencia.²⁹

III.-Personalidad Jurídica.

Se entiende a la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley; en este sentido es un poder público que puede celebrar convenios con otros sujetos de derechos y obligaciones.³⁰

Finalmente, y por ser motivo de esta tesis, cabe señalar que en materia de Desarrollo Urbano, la fracción V del Artículo 115 Constitucional, prevé la planeación y el crecimiento racional de los municipios: por ello los FACULTA, en los términos de las Leyes Federales y estatales relativas, para: Formular, Aprobar y Administrar la Zonificación y la Planeación municipal, interviniendo en la creación y administración de sus reservas territoriales; realizando control y vigilancia del uso del suelo en su territorio; interviniendo en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgando (o negando) licencias para construcción y, haciendo que participe en la creación y administración de áreas de reserva ecológica.³¹

²⁹ *ibid*, *id*.

³⁰ *ibid*, *id*. p. 149.

³¹ *ibid*, *id*, p. 150.

En tanto la fracción VI del mismo Artículo señala que: "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades Federativas forman o tienden a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades Federativas y los municipios respectivos, en el ámbito 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".

En este mismo sentido, la fracción XXIX-C del Artículo 73 Constitucional, hace mención de la facultad que tiene el Congreso de la Unión "... para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de Asentamientos Humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo III del Artículo 27 Constitucional".³²

C) La Economía Nacional y el Desarrollo Municipal.

A pesar de los propósitos de los revolucionarios mexicanos por fortalecer al municipio en el aspecto económico y político, la tendencia económica vivida por México en el presente siglo generó su empobrecimiento.

El modelo de desarrollo económico que adoptó al país debilitó en exceso el poder político y económico de las autoridades

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op, cit., p. 296-305.

estatales y municipales. Se generó una industrialización creciente sin por ello haber beneficiado a todas las regiones por igual. El origen de dicho proceso se remonta años atrás.³³

La formación de diversos centros industriales en zonas urbanas ha sido una constante a lo largo del presente siglo. Durante los primeros cuarenta años, el fenómeno de urbanización tuvo un crecimiento menor al realizado en el periodo de 1941 a la fecha. Este hecho se explica por el impulso que el Estado mexicano a dado en este último periodo a la industria, intensificando el ritmo de crecimiento de las regiones urbanas.³⁴

La población residente en estas regiones entre los años de 1900 a 1940 se triplicó, pues pasó de 1.4 a 3.9 millones de habitantes. No obstante, de 1940 a 1970 la cifra se quintuplicó, ya que alcanzó la suma de 22 millones al final de dicho periodo.³⁵

Esta tendencia se profundizó en 1980, pues en este año 66.3% de la población total del país, es decir 44 millones de mexicanos, residían en las zonas urbanas.³⁶

En contrapartida, la población rural ha disminuído a causa de la migración constante del campo a la Ciudad; de 1900 a

33 *ibid*, id.

34 *ibid*, id.

35 Unikel, Luis. El desarrollo urbano de México, El Colegio de México, México, 1982.p. 26

36 Aguilar Camín, Hector, "El Canto del Futuro", Revista Nexos, México, abril, 1986, p. 19

1940 disminuyó del 81.2% de la población total al 72.4% hasta decrecer en 1970 a 47.8%. En la actualidad dicha población se estima entre 35 y 38%.³⁷

En otro aspecto del planteamiento, hay que indicar que un claro punto de referencia del desequilibrio que han vivido y padecen los Gobiernos municipales en el presente siglo, es la debilidad de sus finanzas.

Hasta ahora, el monto de los ingresos municipales ha sido insuficiente para cubrir los gastos y necesidades del municipio. Ello se debe en buena medida a la creciente centralización de los ingresos nacionales en manos de la Federación y los estados, quedando sólo una mínima parte para los municipios.³⁸

Las cifras son elocuentes. A lo largo del presente siglo se ha acentuado la concentración de los ingresos en la Federación, y en menor medida en los estados. Esta tendencia experimentó un cambio relativo en los últimos años, en virtud principalmente del incremento en las participaciones Federales destinadas a los municipios y del ejercicio de la nueva atribución municipal de cobrar y administrar los impuestos a la propiedad inmobiliaria (predial y de translación de dominio, de plusvalías derivadas de mejoras del entorno territorial).³⁹

³⁷ Unikel, Luis., op. cit., p. 26

³⁸ Olmedo Raúl., op., p. 275-277.

³⁹ *ibid*, id.

La concentración de los ingresos que se presenta a nivel Federal y estatal se reproduce a su vez a nivel municipal. Por todo ello su situación se agrava y la autonomía económica disminuye afectando su proceder.

Dada esta situación, los municipios se ven obligados cada vez mas a solicitar apoyo económico tanto del Estado como a la Federación (en caso extremo), para la prestación de los servicios públicos mínimos a que están obligados. Así es como se genera el círculo vicioso que los envuelve y limita.⁴⁰

Es indudable que la Federación realizó una labor importante de apoyo a los municipios, pero los resultados son aún desalentadores para la mayoría de ellos. El rezago histórico y económico es de tal magnitud que el incremento de las participaciones y las nuevas atribuciones distan mucho de satisfacer las exigencias de los mismos.

Revertir las tendencias centralizadoras que están inhibiendo el desarrollo municipal implica, entre otras cosas, que el Estado instrumente una política de redistribución del poder, económico, político, cultural, desde el nivel Federal hacia el estatal y municipal.⁴¹

Hasta antes de que entrara en vigor la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1979, los municipios reci-

⁴⁰ *ibid*, id. p. 280.

⁴¹ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración estatal y municipal de México. INAP, México, 1992. p. 251 y siguientes.

bían por concepto de participaciones en impuestos Federales cantidades de dinero sumamente reducidas, las cuales resultaban del todo insuficientes para hacer frente a sus obligaciones.

En este sentido, una de las estrategias más importantes del Gobierno mexicano en materia de política económica y que se manifiesta en el aspecto de coordinación, es la Planeación, entendida ésta como una "ordenación racional y sistemática de acciones que tiene el propósito de transformar la realidad del país", para lo cual establecerá objetivos y metas, estrategias y prioridades; asignará recursos, fincará responsabilidades, adoptará tiempos de ejecución, coordinará los esfuerzos requeribles y delimitará los criterios de evaluación.

La cuestión fiscal es otro de los aspectos que presenta la coordinación económica y financiera, ya que a partir de la disposición constitucional que obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, así sean de la Federación, de los estados o municipios en que residan, sujeta a los individuos a tres jurisdicciones tributarias, originando la concurrencia y el hecho de que una misma actividad pueda ser gravada por tres autoridades distintas. Asimismo, la autonomía en el Gobierno interior para los estados significa que éstos pueden obtener de sus propios habitantes el financiamiento económico e imponer gravámenes que sus necesidades requieran, excepto en los renglones exclusivos de la Federación.

Para que el Gobierno municipal se convierta en verdadero promotor del desarrollo, se hace necesario, que se transforme en una institución fuerte en lo político y administrativo, así

como en lo jurídico y lo económico, tal como son los Gobiernos estatales y el propio Gobierno Federal.

Estimo, en lo particular, que el Artículo 115 Constitucional es el programa mínimo de acción del nuevo municipio mexicano, que puede y debe profundizarse para beneficio de una democracia real con amplia participación ciudadana que tienda al fortalecimiento del menguado Federalismo del país.

CAPITULO II

PERFIL HISTORICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE PUEBLA.

El 16 de abril de 1531, Fray Toribio Paredes, originario de Benavente, España, a quien los nativos de México llamaron "Motolinia", funda Puebla en el Valle de Cuextlaxcapan (lugar donde las víboras cambian de piel), en la margen oriental del río de San Francisco.

El Licenciado Juan de Salmerón, Oidor de la Segunda Audiencia, desde enero de ese año, había informado al Consejo de Indias que ya se comenzaba a trazar la Puebla de los Angeles, siendo después, Don Fernando de Elgueta, Justicia Mayor, Corregidor y Presidente del Ayuntamiento, quién formalizó la fundación de la Ciudad el 29 de septiembre de 1531, el día de la fiesta de San Miguel.

Doña Isabel de Portugal, Reyna Gobernadora de España, en su Cédula del 20 de marzo de 1530 firmada en la Villa de Medina del Campo, intituló a la población "Ciudad de los Angeles", concediendo a sus moradores, todos españoles pobres, exención de pagos de alcabalas hasta por treinta años. Después se trasladaron los habitantes a la parte poniente del río San Francisco. ¹

¹ Puebla: Patrimonio Cultural de la Humanidad. Ed. Universidad Iberoamericana, Golfo-Centro, Puebla, 1991, 150 p.

El trazo de la Ciudad se hizo estilo adamero (parecido al tablero del juego de damas españolas) teniendo cada manzana 100 por 200 varas castellanas en las que se ubicaban 8 solares destinados a 8 colonos, quedando espacios para nuevos residentes. La construcción de casas y mesones así como la de conventos e iglesias se inicia pronto. El agua potable se introdujo en caños desde los manantiales de Almolonga y de Cieneguillas.²

En el período administrativo del Corregidor Don Luis de León Romano (1554-1557) se empiezan a construir los puentes San Francisco y el de Amalucan; así como elegantes fuentes públicas; y los portales que miran a la plaza mayor.

Se le concedió Escudo de Armas el 20 de julio de 1538, por Carlos V, después se le dió el título de Noble y Leal el 12 de julio de 1558; de muy Noble y Leal el 24 de Febrero de 1561, y de muy Noble y Muy Leal, el 6 de febrero de 1576.

El Cabildo, representado en sus orígenes por Españoles y después por criollos y naturales, poseía autonomía local, tenía a su cargo el Gobierno político de la Ciudad y de su jurisdicción. Se integraba para su funcionamiento por un alcalde ordinario o magistrado y los regidores o concejales necesarios.

Presidía los cabildos y actos públicos el alcalde mayor, su jurisdicción abarcaba las poblaciones de Amozoc, Totemihuacan y Cuautinchan; tales se respetaron hasta el año de 1755.

² Enciclopedia de los Municipios de México, El Municipio de Puebla, Secretaría de Gobernación, México, 1988.

El 4 de diciembre de 1786, fue sede de la inmensa Intendencia que abarcaba desde Veracruz hasta Guerrero.

Se tienen datos de que el poblamiento fue de la siguiente manera: se establecieron en Tlaxcaltecapán, los Tlaxcaltecas, en el denominado Barrio de San Juan del Río, extendiéndose al Barrio del Alto. En el Barrio de Santa Ana se ubicaron los cholultecas. El Barrio de Santiago se formó con huexotzincas, calpanecas, itzocanos y cholultecas. El Barrio de Analco se formó con tlaxcaltecas y mixtecos. Otros Barrios se fundaron con grupos de diversa procedencia como San Pablo de los Naturales, San Sebastián, San Antonio de los Coleros y San Miguel Arcángel.

Los Barrios eran administrados y Gobernados por un alguacil de su propia etnia, que no siempre mantuvo buenas relaciones con las autoridades Españolas o criollas de la ciudad.³

El canónigo Francisco de Leyva fue el que colocó la primera piedra de la Catedral el 29 de agosto de 1536, sufrió muchas reparaciones hasta que en 1649 fue solemnemente consagrada, sus fachadas y torres se terminaron después. Los Franciscanos fueron los primeros en construir iglesias y conventos; les siguieron los frailes Dominicos quienes para 1611, tenían casi terminados la Iglesia y el convento; la capilla del Rosario la consagraron en 1690. Los Agustinos en 1629 terminaron su templo.

³ Cordero y Torres, Enrique, Puebla (Ciudad), vida social y costumbres, Ed. Puebla, 1986, 447 p.

Diversos conventos y Hospitales fueron construidos entre 1538 y 1750. Así, los religiosos carmelitas edificaron su Iglesia y convento consagrandolos en 1628, los Franciscanos trabajaron el convento de Santa Barbara (después conocido como de San Antonio) que concluyeron iniciado el siglo XVII.

La Iglesia del Hospital de San Pedro fue construida en el año de 1564; El Hospital de San Juan de Letrán o de la Virgen de la limpia Concepción se establece desde 1538, posteriormente fue Colegio de San José de Gracia para mujeres casadas.

El Colegio de San Juan Evangelista fue el primer seminario de renombre a finales del siglo XVI; a el se agregaron los Colegios de San Pedro y San Pablo por disposición del Obispo Diocesano Juan de Palafox y Mendoza en 1646.

En esa época se establece el Real y Pontificio Seminario Tridentino (Seminario Conciliar Palafoxiano),⁴ Don Juan de Palafox donó 6,000 volúmenes de su biblioteca personal a la Biblioteca del Colegio. En 1744 el Colegio de San Pantaleón se anexó al Palafoxiano.

Los Jesuitas no se quedaron atrás en la labor educativa, integraron el Colegio del Espíritu Santo que inició sus labores en 1578; su primer Rector fue Don Diego López de Meza, sacerdote Jesuíta; asistían a él estudiantes internos y seculares. La Facultad de Bachiller en Artes -tres años de estudio- comprendía

⁴ Palacios, Enrique Juan, Puebla, su territorio y sus habitantes, 2da. Ed., Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, 1982, 2 Vol.

el tribium; gramática, retórica y dialéctica; la Iglesia de la Compañía de Jesús se inició en 1583, en ambas fundaciones intervino el ilustre Don Melchor de Covarrubias, la Iglesia se consagró 17 años después.

Estas instituciones rivalizaban culturalmente con el Colegio de San Luis Rey (de Francia), de Educación Superior, fundado en 1558 por la orden de los frailes predicadores Dominicos.

El Santo Oficio de la Inquisición se estableció en 1576; cumplió su función decomisando libros y estableciendo procesos ejecutorios a los que ponían en duda los dogmas fundamentales de la Iglesia Católica, de la potestad del Papa, de los Obispos y de las reglas de las ordenes religiosas. Ahí se enjuicio a célebres poblanos como Micaela de San Miguel, Don Diego de Alvarado y al renombrado Martín Villavicencio Salazar, conocido como "Martín Garatuza".

El Tribunal de la Santa Inquisición desapareció hasta el año de 1820.

La Villa de la Puebla de los Angeles -como se le llamó en la época Colonial- estuvo dotada de múltiples molinos de trigo, y surtidores de agua de pozo, al finalizar el siglo XVI había 33 obrajes de tejidos, en el Barrio de el Parián de los tornos vivían casi todas las hilanderas de la Ciudad. Había talleres de loza, cerámica, talavera de barro policromado; se fabricaba también vi-

drio y se hacían vitrales para las iglesias y las casonas nobles. ⁵

En Puebla se establecieron mercaderes de "ambos mares" y al iniciar el siglo XVII residían cerca de mil quinientos españoles dedicados al comercio de vinos, cordeles, mantas, embutidos, confiterías, boticas y barberías.

Todos estos comercios aportaron jugosos impuestos al Ayuntamiento de la Ciudad, mismo que inició diversas obras de ornato y empedrado de calzadas y calles.

El nuevo palacio del Ayuntamiento se concluye en 1714; se iluminan las principales calles, parques y calzadas con faroles en 1763, y se erige la monumental Fuente de San Miguel en 1777, punto de reunión de la clase acomodada de la Ciudad.

La Compañía de Jesús funda en 1702, el Colegio de San Ignacio de Loyola y, en 1751 el de San Javier para misioneros indígenas. En 1790 se fusionan los Colegios de San Jerónimo y San Ignacio, pasándose al edificio del Espíritu Santo, con el nombre del Real Colegio Carolino. ⁶

Para el año 1750, había en la Ciudad 48 Cofradías registradas con todas las formalidades, entre las que destacaban las si-

⁵ Carrasco Puente, Miguel. Puebla: Azulejo Mexicano, Ed. del Ayuntamiento de Puebla, Puebla, 1971.

⁶ Maurique, Jorge Alberto. "Del Barroco a la Ilustración" Historia General de México, Libro I, Ed. Colegio de México, México, 1976, p. 647-734.

guientes: la del Santísimo Sacramento y la de San Eligio, de los plateros y orfebres; la de San Crispín, patrono de los sastres y remendones; la de Jesús, de médicos, cirujanos y barberos; la de la Sangre de Cristo, de los negros y mulatos, la de la Virgen del Rosario, de los marinos y mercaderes y la de San Nicolás Tolentino, patrono de los boticarios.

Los asientos o estancos de tabaco, nieve, naipes, sellos, moneda, pulque, de juego de gallos, alambiques de tequila y mezcal, así como el de aguardiente de caña, eran monopolios administrados por el Gobierno Virreinal, pero en algunas ocasiones eran vendidos o rentados, algunos ramos a particulares.

Este sistema permitió el encarecimiento de la vida por ocultamiento y alza de productos.

Hubo otros factores que influyeron negativamente en el desarrollo de la Ciudad: El Matlazahuatl o tifo del año 1737, que arrasó con centenares de enfermos. Los motines de descontento de los panaderos, paileros y herreros por los altos impuestos y vejaciones de la autoridad. Por los pleitos y trifulcas en los barrios del Alto y de Xanenetla por el estanco de tabaco; en el barrio de San José de Gracia se alzó el pueblo contra la tropa por no respetar a sus representantes de Barrio en 1765 y 1785. La epidemia de viruela del año 1797 mató a varias docenas de mestizos, indios, negros y Españoles.

A mediados del siglo XVIII, en la Ciudad quebraron varios obrajes importantes por la competencia Europea y China, esto impactó la economía de sus habitantes, para 1794 la gran mayoría de los artesanos se declaraban en bancarrota.

En el año de 1793, había en la Ciudad 56,859 habitantes, 11,000 menos que cien años atrás.

Sherburne F. Cook y Woodrow Borah aportan valiosa información recopilada en padrones, censos, archivos parroquiales, Archivo General de la Nación, Archivo de Indias, archivos privados, etc., de gran utilidad para el conocimiento de la Puebla Colonial. ⁷

Gonzalo Aguirre Beltrán, en su clásico trabajo sobre la población negra de México, proporciona amplia información para el período 1646-1742, presentando estadísticas globales por obispados y castas. ⁸

Los primeros años del siglo XIX fueron de gran dinamismo en la Ciudad. En 1821 fue sitiada por tropas de Nicolás Bravo y de José Joaquín Herrera; en julio de 1833, por los Generales Mariano Arista y Gabriel Durán, en junio y julio de 1834 por el General Luis Quintanar; en enero de 1856, por el controvertido General Antonio López de Santa Anna; en enero de 1845 fue si-

⁷ Sherburne F. Cook y Woodrow Borah, "Materiales para la historia demográfica de México 1500-1960" Ensayos sobre historia de la población: México y el Caribe I. México, Siglo XXI Editores, 1977, p. 25.

⁸ Gonzalo Aguirre Beltrán, La población negra de México. México, FCE, 1972.

tiada por Don Antonio Haro y Tamariz, en noviembre del mismo año por el General Tomás Moreno. En 1862 fue atacada por los conservadores y los imperialistas Franceses, mismos que fueron provisionalmente derrotados en la heroica batalla del 5 de mayo por el General Negrete (ya que Zaragoza tenía tifoidea). Nuevamente los Conservadores y los soldados Franceses, atacaron en 1863, año en que capituló el Ejército Mexicano. El 8 de marzo de 1867 ataca Porfirio Díaz y el 2 de abril entra triunfante a la Ciudad.⁹

Don Esteban de Antuñano, prospero empresario, establece en 1835, la primera fábrica textil de la Ciudad, "La Constancia Mexicana", participa en los despachos que fundan la fábrica de vidrio plano, de loza fina y en la instalación de la novedosa fábrica de papel en San Miguel Apetlachica.

En 1824 se creó la Academia Quirúrgica; siete años después la Escuela de Medicina y Anatomía, en 1833 se funda la Academia de Derecho Teórico y práctico; el Museo de las Antigüedades y el Conservatorio de Artes y Oficios se inauguran en 1827. Los vestidos de china poblana se hicieron populares en la Ciudad.

⁹ Semo, Enrique. México, un Pueblo en la Historia, Vol. 2, Ed. Nueva Imagen/Universidad Autónoma de Puebla, México, 1983, p. 195-216.

Para ese entonces, la población indígena había sido diezmada de manera extraordinaria.¹⁰

En 1857, con motivo de la expropiación de los bienes inmuebles del clero católico, la Ciudad vive revuelo colosal. Se hacen procesiones y se sataniza a los liberales masones, por incrédulos y sacrílegos. Muchos funcionarios municipales fueron beneficiados con las expropiaciones del clero regular, así como familias acomodadas que se hicieron de más propiedades por unos cuantos pesos.

El 11 de septiembre de 1862, por decreto del Ilustre Benito Juárez, se designa a la Ciudad, Puebla del General Ignacio Zaragoza.

La Escuela Normal para Profesores inicia funciones en el año de 1879, la escuela de Párvulos en 1881. Las metodistas norteamericanas establecen la Escuela Normal de Señoritas en 1881.

El Colegio Metodista Mexicano se funda en 1833; la Universidad Católica en 1885, los Colegios de San Bernardo y el Convictorio Angelopolitano de San Luis Gonzaga abren sus puertas en 1892. En 1894 lo hace el afamado Colegio Salesiano de San Juan Bosco.

En el antiguo Colegio del Espíritu Santo se funda el Ilustre Colegio del estado en 1834; en 1947 fue Universidad de Puebla y

¹⁰ López Sarrelangue, Delfina E. , "Población indígena de la Nueva España en el Siglo XVIII", Historia Mexicana, No. 48, Vol. XII, Abril-Junio de 1963, No. 4. México, Colegio de México, 1963.

en 1958 Universidad Autónoma de Puebla donde aún sienta sus reales.

La primera colonia se establece en 1883, en los Remedios; al sur se lotificó el Rancho de la Magdalena en 1898; al poniente, el del Matadero o de Necocchea, formándose la colonia Pensador Mexicano en 1899.

La estación del ferrocarril interoceánico se inaugura en 1897 y los principales cementerios entre 1880 y 1891, la Ciudad contó en ese período hasta con 12 camposantos o panteones para todas las clases sociales.

Para el año de 1869 se tenían registrados en los anecdotarios municipales a 65,000 habitantes y en el año de 1900 la población se contabilizó en 93,000 personas.¹¹

Se reconstruyó el Palacio Municipal en 1906; en 1910 se colocaron en el centro de la Ciudad candelabros de luz incandescente tipo "dragones" (para estar a tono con el afrancesamiento en boga), se construyeron banquetas, los nombres pintorescos dados a las calles de Santos y Beatas se cambian por nombres de héroes de la Independencia y de la Reforma. La nomenclatura domiciliaria con número cardinal se adoptó hasta 1917 haciéndola obligatoria el Ayuntamiento de la Ciudad.

¹¹ Keit A. Davies, "Tendencias Demográficas Urbanas durante el Siglo XIX en México", *Historia Mexicana*, México, Vol. XXI, enero-marzo, 1972, No. 3, Colegio de México, 1972.

Las aguas de los manantiales de Cieneguillas y de Rentería se entubó hasta los tanques de almacenamiento de los cerros de Guadalupe y Loreto de 1907 a 1910, de donde se hacía descender por gravedad, surtiéndose así a buena parte de la población.

De 1907 a 1938 surge el mayor número de colonias populares y de clase media.

En los antiguos predios conventuales de los Dominicos se edificó el mercado municipal de la Victoria, de estructura de hierro (traído de Francia), entre 1901 y 1910.

Se expropia el Palacio Episcopal (que fue sede Arzobispal) para instalar en la segunda década de este siglo el Palacio Federal; la Universidad Católica para establecer la Zona Militar; el Colegio del Corazón de Jesús para instalar la Escuela Normal del estado en 1928; el Convento de las monjas Agustinas de Santa Mónica se transforma en Museo de Arte Religioso y, se restringe la creación de Colegios de carácter religioso por toda la Ciudad.

En el año de 1922 se efectuó el primer vuelo Puebla-México; la Ciudad entraba en la era de la modernidad.

La carretera Federal Puebla-México se inaugura en 1928, se establecen los primeros autobuses urbanos que sustituyen a los de "mulitas", aparecen los expendios de gasolina, lubricantes y talleres de reparado automotriz, se asfaltan las principales calles y avenidas y se retiran las vías de los tranvías urbanos, se abren alcantarillas y se instalan tomas hidráulicas.

En 1960, se incorporaron a la Ciudad las congregaciones de San Felipe Hueyotlipan, la Resurrección, San Jerónimo Caleras, San Miguel Canoa y San Francisco Totimehuacán.

Actualmente la Ciudad de Puebla conserva sus monumentos históricos y arquitectónicos entre los que destacan: la Fuente de los Frailes, la de San Miguel, la estatua del Benemérito de las Américas, la Columna de la Independencia, el bronce de Don Esteban de Antuñano, la estatua de la Colonia Española, de los Revolucionarios Serdán, la fuente de los muñequitos de Xonaca, la estatua ecuestre del General Ignacio Zaragoza, la Fuente de la China Poblana, el reloj francés del gallito, el monumento del Padre Motolinía, la estatua de Don Francisco I. Madero, la Capilla de Oro del Rosario, la Biblioteca Palafoxiana y la Basílica Catedral.¹²

En sus iglesias se localizan tesoros invaluable, piezas talladas en maderas finas por prestigiados ebanistas, altares Barrocos cubiertos en hoja de oro de altos quilatajes, herrajes, entablados de caobas y cedros, pinturas de Villalpando, Rodríguez Carnero, y otros claroscuroistas de los Siglos XVI y XVII.

Desde el punto de vista social el municipio puede verse de la siguiente manera.. Antaño ha tenido buenos centros de educación y cultura donde se puede abreviar la ciencia, el arte y la técnica.

¹² De la Maza, Francisco. Simbología de la Capilla del Rosario, Ed. Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, 1986.

Sus acervos clásicos se han visto enriquecidos con todos los adelantos del progreso. ¹³

Cuenta con equipamiento educativo en todos los niveles, tanto del sector oficial como del privado. Se tienen bibliotecas que prestan servicio local y regional, destacan las de la Universidad Autónoma, algunas de la Secretaría de Educación Pública y las estatales; varias de ellas están repletas de libros raros e incunables.

Se tienen museos, ubicados en el centro histórico de la Ciudad, destacando entre otros, el de la Revolución Mexicana (casa de Aquiles Serdán), la Casa del Alfeñique, la casa de los Muñecos (Museo Universitario), la Casa Museo del filántropo José Luis Bello y Cetina y el Centro de Estudios de Historia Regional.

Entre las principales bibliotecas y hemerotecas públicas pueden anotarse la Benjamín Franklin, la del ex-hospital de San Pedro (hoy Dirección de ferias y tradiciones), la Rafael Rojas, y por supuesto las bibliotecas y hemerotecas de la Universidad Autónoma de Puebla.

Para la recreación y el deporte existen parques vecinales en las juntas cívico-administrativas auxiliares; en la Ciudad hay algunos parques urbanos, paseos, jardines, plazas y áreas verdes, así como espacios para practicar algún deporte.

¹³ Contreras, Carlos. "Fuentes Históricas para la Historia de Puebla en la época contemporánea", Dialéctica, Ed.Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, No. 3/5 (octubre 1978), p. 101-102.

Varios clubes particulares se han establecido en la Ciudad; destacan los Alfa 1, 2, y 3, el parque España, el Club de Golf Las Fuentes, el Centro Mexicano Libanes, el Club Britania, el Lienzo Charro.

En salud se tiene regular infraestructura en los tres niveles requeridos, tanto en los sectores Público como privado. hospitales particulares de especialidades de excelente nivel, hospitales universitarios, clínicas de apoyo y prevención de enfermedades.

Parte de la población recibe atención médica por medio de convenios con organismos privados como los empleados bancarios, petroleros, de la Defensa Nacional, de la Comisión Federal de Electricidad, entre otros.

Se cuenta con el apoyo del ISSSTE, IMSS y de la SSA, así como del Sistema DIF (Hospital para el niño poblano), Cruz Roja y algunos Sanatorios particulares.

Las ferias permanentes han creado costumbre en la Ciudad. La principal es la Feria Internacional de Puebla, que incluye exposición industrial, agrícola, ganadera, artesanal, cultural y deportiva.

La Ciudad cuenta con planetario, sala de proyección en tercera dimensión, auditorio propio para conciertos y museo de Historia natural.

En la Ciudad existen 16 mercados, cuatro tianguis, y cuatro rutas de mercados sobre ruedas. Existen tres grandes centros comerciales y de servicios, y una central de abastos.

La actual estructura comercial y de servicios, tiene como base el desarrollo de centros comerciales y plazas boutiques para clase media y media alta. Dejándose a las colonias de la periferia los tianguis y plazas-mercado tradicionales.

Se han proyectado áreas para comercio especializado; automotriz, eléctrico, construcción. Las tiendas de autoservicio están ubicadas en el Centro Histórico y alrededor de la Ciudad.

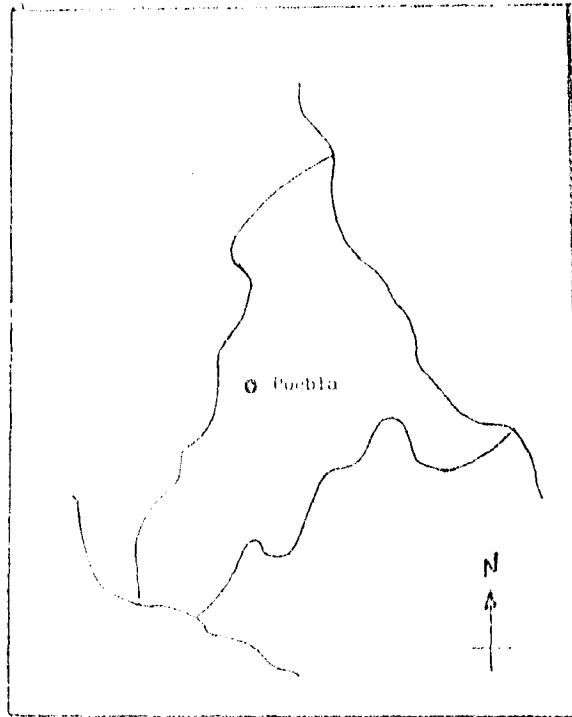
Los servicios son de mediana calidad. Hay hoteles, restaurantes, posadas, mesones, agencias de viajes, despachos.

Sus artesanías son de gran atractivo destacando los mosaicos de talavera de barro y cal, policromados. Los trabajos de onix de Tecali, las espuelas de plata de Amozoc, los dulces en conserva y las sidras de Huejotzingo.

Las danzas y los ritos profano-religiosos que aún se practican en fiestas religiosas son de interés nacional e internacional.

MAPA No. 1

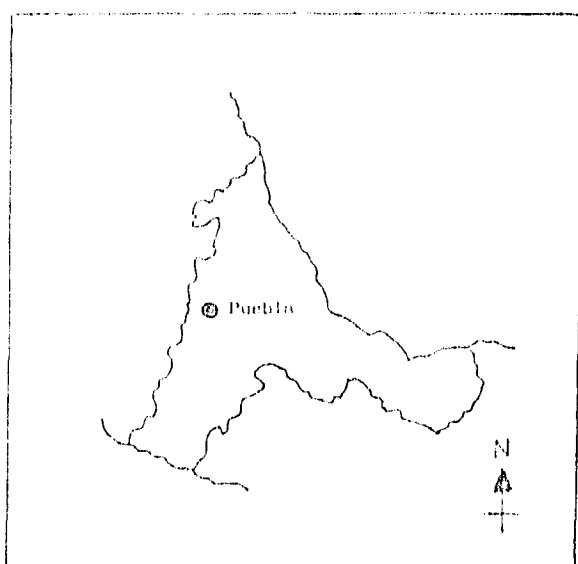
El Obispado de Puebla a fines del Siglo XVI.



Fuente: Centro de Investigaciones Históricas y Sociales, Instituto de Ciencias, Universidad Autónoma de Puebla, 1987.

MAPA No. 2

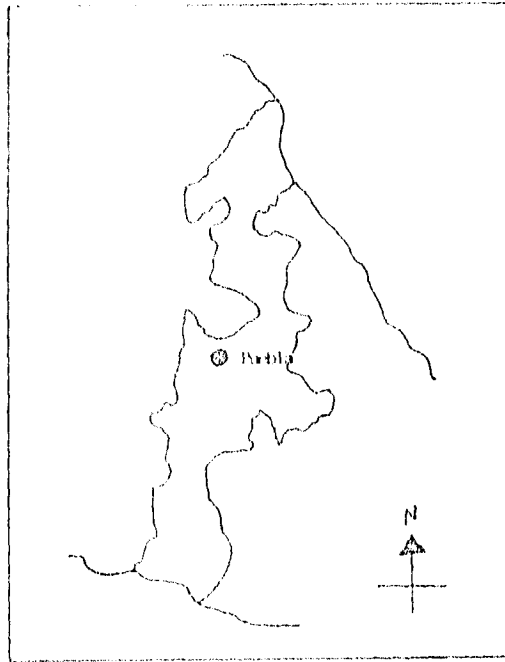
Judisdicciones del Obispado de Puebla hacia 1750.



Fuente: Centro de Investigaciones Históricas -
y Sociales, Instituto de Ciencias, Universidad
Autónoma de Puebla, 1987.

MAPA No. 3

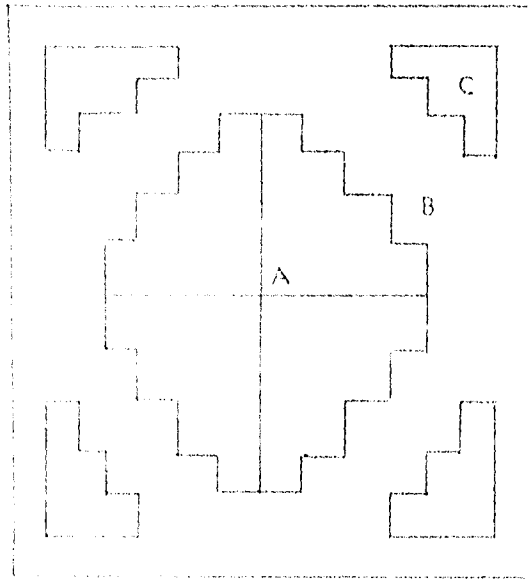
La Intendencia de Puebla al finalizar la época Virreinal.



Fuente: Centro de Investigaciones Históricas y Sociales, Instituto de Ciencias, Universidad Autónoma de Puebla, 1987.

MAPA No. 4

Esquema del trazo original de la Ciudad de Puebla en el Siglo XVI (1531). (Plano Adamero).

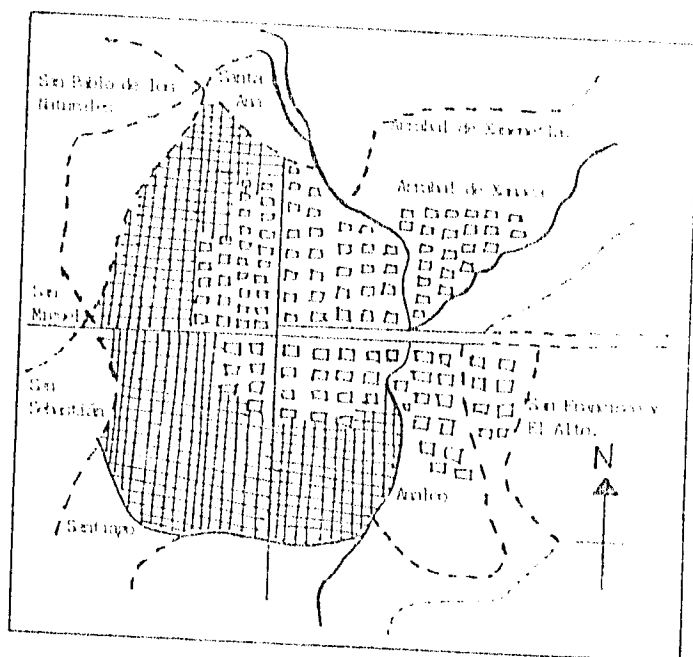


Fuente: La Conformación de la Ciudad de Puebla. Eloy Méndez, Tesis de Maestría, Facultad de Arquitectura/UNAM.

MAPA No. 5

La Ciudad de Puebla, 1856-1863.

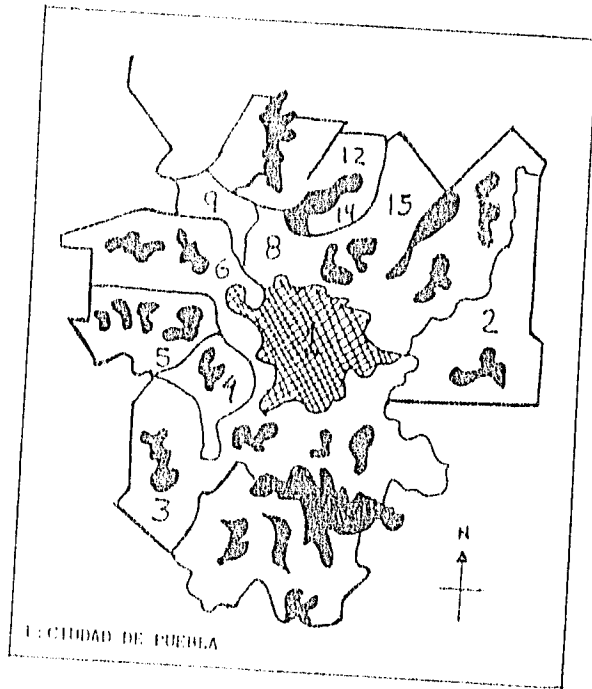
Cuarteles menores y barrios.



Fuente: Centro de Investigaciones Históricas y Sociales, Instituto de Ciencias, Universidad Autónoma de Puebla, 1987.

MAPA NO. 6

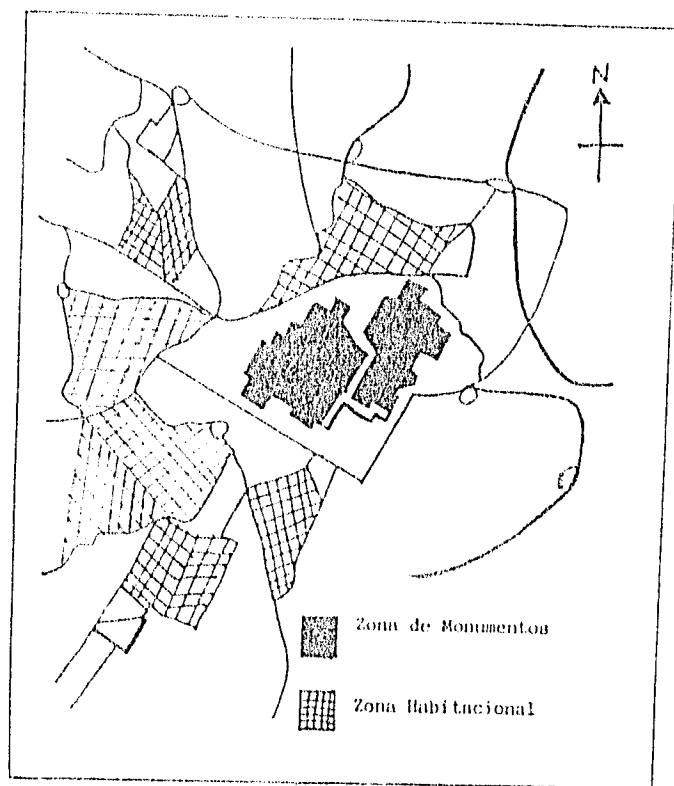
Manchas Urbanas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (1985).



Fuente: La Conformación de la Ciudad de Puebla, Eloy Méndez, Tesis de Maestría, Facultad de Arquitectura/UNAM.

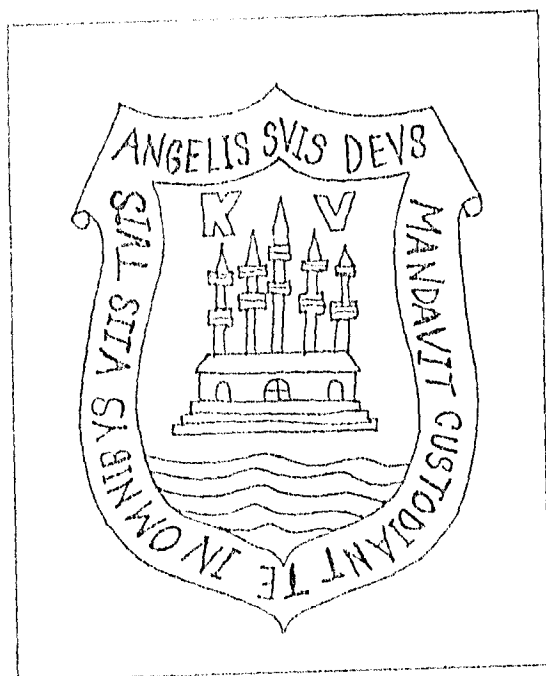
MAPA No. 7

Zona de Monumentos Históricos (1985).



Fuente: Instituto Nacional de Antropología e Historia, Centro Regional, Puebla, 1985.

Escudo de la Ciudad de Puebla.



CAPITULO III

LAS POLITICAS DE PLANEACION EN EL DESARROLLO DE MEXICO.

La planeación del desarrollo en México se ha caracterizado por el predominio de una plataforma eminentemente política.

Ha obedecido al impulso de transformar medularmente a la nación siendo un intento del Estado por trascender de las ideas a los hechos; albergando la posibilidad de cambio y mejoría, de búsqueda de bienestar que no siempre ha sido justo para todos.

En nuestro siglo, los primeros bosquejos de planeación se dieron poco después de concluir el levantamiento revolucionario de 1910, como un cometido básico del Gobierno Constitucional; en su afán de establecer paz social e iniciar el arduo proceso de reconstrucción nacional.

Aquellos Planes y Programas incipientes no eran significativamente detallados, pero contenían la idea original de transformar el país. El concepto de planeación en México, surge fundamentado de fuerte valoración política y de un inmenso compromiso social. ¹

¹ Montemayor Seguy, Rogelio. "reflexiones sobre la planeación en México" México 75 años de Revolución; El desarrollo económico I, México, FCE, 1988. op., cit. p. 80-82.

Esta ubicación de la planeación en referencia a valores permite comprender con mayor claridad su dimensión, no solo política, también económica, pero principalmente social.

Aún cuando los primeros intentos sobre planeación en México se ubican poco después de 1917, fue hasta 1928 cuando surgen las primeras instituciones que respondieron a las exigencias sociales de su tiempo.

El actual Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), es consecuencia de la experiencia de por lo menos seis décadas. El primer antecedente de la función de Planeación, fue el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, de 1928, cuyo propósito fue estudiar los asuntos socioeconómicos del País, como grupo autónomo de consulta y asesoría.

En 1930, el Presidente Pascual Ortiz Rubio, expide la primera Ley de Planeación General de la República, constaba de cinco capítulos, uno de los cuales fundamentaba la constitución de la Comisión Nacional de Planeación.

El primer Plan Sexenal del Gobierno Mexicano fue propuesto por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), sería este Plan la base de la plataforma electoral del candidato a la presidencia en 1933, el General Lázaro Cárdenas del Río. El Plan fue convertido en Programa de Gobierno en su Administración (1934-1940). Con este Plan se formuló la primera Ley de Crédito Agrícola (1934), y el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935).

El segundo Plan Sexenal, se estableció durante el régimen de Avila Camacho (1941-1946), definió una serie de objetivos

para los sectores productivos de la Administración Pública Federal este segundo Plan Sexenal no fue aplicado de manera completa, debido a las circunstancias derivadas de la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, establece en 1942 la Comisión Federal de Planeación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional.

En el Sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), la tradición de los Planes Sexenales no se reanuda. Su Administración prefirió iniciar una política de planes aislados que enfrentarían problemas urgentes. En su período de Gobierno se decretó la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y empresas de participación Estatal. En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el fin de propiciar y regular la inversión extranjera en México.

El Gobierno de Adolfo Ruíz Cortínez (1952-1958), le dió amplia importancia a la antigua Comisión Nacional de Inversiones, la cual propuso un Programa de Inversiones Públicas para el período 1953-1958, que por primera vez utilizó un Sistema de Contabilidad Nacional.²

Durante el Régimen del Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que introduce cambios de fondo en la Administración Pública Federal; uno de los aspectos relevantes de la nueva Ley

² Antología de la Planeación en México, 1917-1990, FCE/SPP, México, 1990, varios volúmenes.

es la creación de la Secretaría de la Presidencia (SP), esta nueva Dependencia sería la encargada de las funciones de Planeación, Coordinación y Vigilancia de las inversiones del Sector Central y Descentralizado. Durante 1962-1964 se estableció el llamado Plan de Acción Inmediata (PAI), sus objetivos fueron, entre otros, racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para propiciar mercado interno. Esta estrategia se dió dentro de la llamada "Alianza para el Progreso".

Durante el régimen de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se establecen Programas que intentan alcanzar un crecimiento económico del 5% anual en el Producto Interno Bruto Nacional, para acelerar el desarrollo y fortalecer el mercado interior mejorar la planta productiva de la industria y mantener el tipo de cambio estable y libre de presiones inflacionaria.

Desde mediados de la década de los setenta, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), formuló el proyecto del Plan Básico de Gobierno (1976-1982). A partir de este documento se impulsó una encuesta Nacional (durante la campaña presidencial de José López Portillo) que culminó en el documento "Bases para la elaboración de un Programa de Gobierno".³

En el período Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se promovió como uno de los ejes fundamentales de su Programa Político, la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. En su Gobierno se aprobó la Ley de Planeación (1983).

³ Ibid, id.

que establece normas básicas para encauzar la acción de la Administración Pública Federal, su Gobierno se rige por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.⁴

Teniendo el sustento de la Ley de Planeación se crea, la instancia encargada de llevar a cabo la Planeación en la Nación, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). En la década de los ochenta se profundiza la Reforma Administrativa (iniciada en 1975), y se aprueba la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LRSP).

Al considerar la experiencia de la planeación Gubernamental del desarrollo en México, es posible distinguir, por lo menos tres períodos principales.⁵

Un primer momento se ubica de 1940 a 1976, que es cuando se busca estimular a la industria y a la agricultura comercial. El Estado Mexicano respaldó ambas actividades apoyándose en un modelo de "sustitución de importaciones", en este período es cuando se inician los proyectos de parques y ciudades industriales de importancia.

El segundo período se caracteriza de 1976 a 1982 identificado por tres líneas de política económica; la primera, de impulso a la descentralización industrial (creación de zonas estratégicas de desarrollo), la segunda; de instauración de programas de desarrollo rural y creación de comisiones especiales para el

⁴ Ibid, id.

⁵ cfr. Montemayor Seguy, op. cit. p. 89-140.

campo; la tercera, se definió por la amplia promulgación de leyes y decretos en apoyo al desarrollo de políticas urbano regionales.

En esta época, y para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se diseñó un modelo de distribución poblacional, cuya intención fué reordenar el territorio nacional a partir de un Sistema Urbano Unico y obligatorio.

El tercer período se ubica de 1982 a 1988; en este momento se intenta planear de manera adecuada acorde a las nuevas circunstancias que el propio Estado va definiendo; se empieza por tener un diagnóstico integral de la situación nacional y sus complicaciones, se diseñan políticas para encauzar las acciones inmediatas, urgentes, dentro de márgenes compatibles y plazos específicos. Pero dada la estrechez de recursos financieros y los reducidos márgenes de acción, solo se instituye orden y racionalidad en las acciones para evitar duplicaciones e ineficiencias dejándose para después la operatividad de las políticas. En este período se reconoce el carácter político de la descentralización.

En estas condiciones, la planeación se presentó como el instrumento que dentro de un marco jurídico preciso, sentó bases sólidas para sortear la crisis y puso en acto nueva etapa en la consecución del proyecto nacional. ⁶

⁶ López Valverde, Vicente Guillermo. La Planeación como instrumento de Desarrollo, Tesis UNAM/FCPyS, México, 1986, 118 p.

Tanto en el Gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), como en el de López Portillo (1976-1982), se realizaron algunos esfuerzos para promover la Descentralización y el Desarrollo Regional de México; siendo el propósito de ambos Gobiernos el revertir, aunque fuera un poco, las tendencias concentradoras de recursos, principalmente financieros y, reorientar el proceso de Desarrollo hacia regiones con algún potencial de crecimiento. ⁷

En el Sexenio de Luis Echeverría se crearon una serie de instituciones, cuyos propósitos eran precisamente contrarrestar los desequilibrios regionales producidos desde la década de los cincuenta. Tales instituciones se coordinaron directamente desde la Presidencia con la finalidad de integrar la Planeación Regional y estatal.

Las instituciones que destacaron fueron: La Comisión Nacional de Zonas Áridas, Las Coordinaciones de los Programas de Desarrollo Fronterizo, La Comisión Nacional de Desarrollo Regional, Los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social y la Comisión para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, que entre otras fueron las más significativas.

Fue durante la campaña electoral de José López Portillo cuando se elabora el Plan Básico de Gobierno (1976-1982), cuyos planteamientos en la parte de Política Económica delinearon

⁷ García Cárdenas, Luis. "Políticas Nacionales de descentralización y Regionalización en México" Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal, No. 34-35, INAP, México, 1989.

objetivos para los ámbitos regional y municipal, reconociéndose el atraso de su situación, buscando articular los objetivos Nacionales del Plan, con Programas Regionales de Desarrollo. ⁸

En la Administración de López Portillo (1976-1982) se comprometieron recursos para orientar el gasto Público tanto Regional como Sectorial, precisamente con la finalidad de lograr un crecimiento acelerado de sectores considerados prioritarios que indujeran a reducir las desigualdades regionales notorias y a su vez asistir a las áreas más atrasadas del país en todos sus aspectos. ⁹

El objetivo antes anotado, solo se cumplió en parte durante su mandato, dadas las fuertes presiones adversas que grupos de inversionistas interpusieron, pues nunca pensaron ubicarse fuera de los enclaves tradicionales de desarrollo.

En 1980, durante la administración de López Portillo se formuló el Plan Global de Desarrollo (1980-1982) que agrupó esfuerzos y experiencias tanto de la planeación institucional como sectorial; en el Plan se anotó el compromiso de crear un Sistema Nacional de Planeación. ¹⁰

A partir de 1983, se presentó un cambio cualitativamente nuevo en la política del Gobierno mexicano; la nueva estrategia consistía en restringir el crecimiento del empleo Público en al-

⁸ Plan Básico de Gobierno, (1976-1982), IEPES/PRI, México 1976.

⁹ Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, México, Ed. Porrúa, 1986, p. 105.

¹⁰ Plan Global de Desarrollo (1980-1982), SPP, México, 1980, 430 p.p.

gunas áreas, en especial las administrativas, se ajusta personal y se inicia el proceso de desincorporación (etapa de estudios y proyectos) de las empresas Públicas no prioritarias ni estratégicas.

En ese mismo año se modificó la Constitución Política Mexicana en sus Artículos 25 y 26, confiándose al Estado la rectoría del desarrollo integral del país; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se hace presente para coordinar acciones, antes discontinuas y poco eficaces.

Durante el Régimen del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), se expidió la Ley de Planeación (1983), misma que va a regular el Sistema Nacional de Planeación, que en su dinámica involucra a los sectores público, privado y social a través de las cuatro vertientes de instrumentación de la planeación: (obligatoria, coordinada, concertada e inducida). Se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), dándole vigencia al modelo de país que el nuevo régimen concibió. ¹¹

En febrero de 1983 se dió la reforma al Artículo 115 Constitucional, dotando a los municipios de la capacidad de Administrar su territorio, aún cuando continuaran careciendo de recursos para impulsarla en sus localidades. ¹²

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), SPP, México, 1983.

¹² Quiroga Leos, Gustavo. "El Municipio como base de la descentralización y el reordenamiento del territorio nacional" Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal, No. 26, 27 y 28, INAP, México, 1987.

La política de Planeación durante los dos últimos sexenios, buscó abarcar a todos los sectores de la economía y a los tres niveles de Gobierno, haciendo prevalecer un solo lineamiento; el del Gobierno Federal. Tal estrategia como se verá, no fortaleció los niveles de Gobierno estatal y municipal.

Hasta nuestros días, la política de planeación regional no se ha concebido como tal; cuando esto ha sucedido se le supedita a las directrices de la planeación central. En México se planifica del centro a la periferia y no a partir de las necesidades y recursos de la periferia al centro.

En este renglón se manifiesta la carencia de una política nacional coherente, lógica y eficiente; la política actual en este sentido, no propicia, ni impulsa el diseño de alternativas políticas de planeación; regionales, participativas y resolutorias a problemáticas locales, situación que pone en tela de juicio al Sistema de Planeación Democrática.¹³

En México, en la búsqueda del Desarrollo Nacional, la estrategia Gubernamental de Planeación ha intentado dotar de infraestructura física a algunas regiones para facilitar la extracción rentable de sus recursos naturales. Tal ha sido el criterio que, regiones consideradas como prioritarias al desarrollo de la economía nacional (petroleras, mineras, turísticas, etc.), han sido y están siendo apoyadas más que otras que se consideran no

¹³ Hernández Charraga, Guillermo. La Planeación del Desarrollo y el Impacto Económico y Social de los Proyectos de Inversión, Tesis UNAM/FCPyS, México, 1988, 115 p.

aportan beneficios significativos al país en su conjunto. 14

En este sentido, planeación y desarrollo se presentan como un proceso del potencial económico pero no social de cada una de las regiones.¹⁵

Los municipios Mexicanos son los que han padecido con mayor incidencia tales desequilibrios.

En términos generales al municipio se le considera dentro de un marco jurídico institucional en el cual se desenvuelven procesos políticos, económicos y sociales. A su vez se le puede observar como una forma de mediación que a la vez que controla a la población, permite la interacción estructurada de los grupos situados en distintos niveles sociales. 16

Una vez que se han generado los desequilibrios regionales y municipales, el Estado Mexicano contemporáneo ha diseñado una estrategia de Desarrollo que al intentar revertir el proceso a ahondado en su profundización. La estrategia en cuestión fue definida como "polos de crecimiento y desarrollo" y su función principal consistió en integrar las economías locales al ritmo y exigencia de las prioridades Nacionales.

14 Barkin, David. Los beneficiarios del Desarrollo Regional. Ed. Sep/Setentas, México, 1972, pp. 51.

15 Castel, Mamel. La Cuestión Urbana. Ed. Siglo XXI, México, 1985.

16 Ochoa Campos, Moises. El Municipio, su evolución institucional. Ed. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, BANOBRAS, México, 1981.

Tal estrategia solo provocó el surgimiento de determinados enclaves económicos que acrecentaron las desigualdades; haciéndose notorias entre las propias áreas urbanas que los contenían y marginando radicalmente a las zonas rurales y urbanas, que no fueron privilegiadas con su Asentamiento. ¹⁷

La inversión Pública no logró modificar esta situación, obteniéndose en el mejor de los casos, una alta concentración de riqueza que hace más patente las desigualdades interregionales del país tal es el caso de la Ciudad de Puebla, respecto al resto de los municipios del estado. ¹⁸

Concluimos argumentando que, las Políticas de Planeación Regional en México, han considerado poco a las poblaciones de las regiones que van a impactar y en buena medida solo han beneficiado a grupos de poder específicos, llevando con esto a establecer proyectos de mínimo beneficio local, e incrementando las desigualdades en el mismo espacio en que se aplican tales políticas. ¹⁹

Con esta breve conceptualización podemos ubicar, entonces, que la planeación del desarrollo en México ha estado en la base del poder y, que pudiendo ser orientada hacia un

¹⁷ Vallejo Acevedo, Ma. Alejandra. La Planeación del Desarrollo en México: redefinición y prospectivas, Tesis UNAM/FCPyS, México, 1992, 242 p.

¹⁸ Flores González, Sergio. "La Inversión Pública y su Impacto en el Desarrollo Regional en el estado de Puebla" Rev. Crítica, Ed. UAP, Puebla, No. 32-33, 1987, p.p. 140-153.

¹⁹ Ibid, id.

mayor bienestar social, ha privilegiado el reciclamiento de la ganancia producto de la industria, el comercio y los servicios que solo beneficia a un sector de la población, generando disparidades regionales cada vez más notorias.

CAPITULO IV.

ADMINISTRACION PUBLICA Y PLANEACION DEL DESARROLLO.

A. El Desarrollo Urbano Nacional.

A.1. Instrumentación Jurídica y Administrativa.

El 3 de febrero de 1983, el Diario Oficial de la Federación, publicó el decreto que reformó y adicionó los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

Con estas reformas la Ley fundamentalmente confiere al Estado la Rectoría económica del País. A su vez los Artículos 27 y 28 le conceden el dominio directo de los recursos naturales de la Nación, y las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28 constitucional.

El Artículo 25 le asigna al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional. Dispone dicho precepto que el Estado sea quién Planee, Conduzca, Coordine y Oriente la actividad económica, y lleve a cabo la Regulación y Fomento de las actividades que demanda el interés general, y determina que al Desarrollo Económico Nacional, concurrirán el Sector Público, el Sector Social y el Sector Privado, así como otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM., y D.D.F., México, 1990.

El Artículo 26 de la misma Ley Suprema determina que: "el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional (SPDN), que imprima Solidez, Dinamismo, Permanencia y Equidad al crecimiento de la economía para la Independencia y Democratización Política, Social y Cultural de la Nación".²

Prescribe que habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND), a que se sujetarán obligatoriamente los Programas de Administración Pública Federal, señalando que será el Ejecutivo Federal, el que coordine, a través de convenios con los Gobiernos de los estados y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Consecuente con la Constitución, la Ley de Planeación ³, dicta las normas conforme a las cuales debe realizarse la Planeación Nacional del Desarrollo, y conducirse en atención al mismo Plan, las actividades de la Administración Pública Federal.

Así, establece en su Artículo 3o., "para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de Regulación y Promoción de la actividad Económica, Social, Política y Cultural, tiene como propósito la transformación de la reali-

²Ibid, id.

³Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

dad del País, de conformidad con las Normas, Principios y Objetivos que la propia Constitución y la Ley de Planeación establecen. Mediante la Planeación se fijarán Objetivos, Metas, Estrategias y Prioridades; se asignarán Recursos, Responsabilidades y Tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".⁴

Esta Ley fija entre otras cosas, las reglas de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. (SNPD). Subraya el respeto irrestricto a las Garantías Individuales y de las Libertades y Derechos Sociales y Políticos; el fortalecimiento del Pacto Federal y del municipio Libre para lograr un desarrollo equilibrado del país.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, (SNPD), contempla la participación de todos los Sectores Sociales; y en su momento, correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) dirigir el proceso, actualmente ejerce estas funciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), conforme a las normas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (LOAPF).

La Ley de Planeación señala en el capítulo V., de "Coordinación", que: "el Ejecutivo Federal podrá convenir con los Gobiernos de las entidades Federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos Gobiernos participen en la Planeación Nacional del Desarrollo; coadyuven en el ámbito de

4.Ibid, id.

sus respectivas Jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional y para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se Planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios" (Artículo 33).

Este precepto y el Artículo 34 de la Ley de Planeación constituyen las bases del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), que establece los mecanismos de Coordinación de Acciones y Recursos, y la realización conjunta de Programas entre el Ejecutivo Federal y el Gobierno del estado de Puebla.

En el capítulo sexto de "Concertación e Inducción", la Ley de Planeación prescribe: "El Ejecutivo Federal, por si o a través de sus Dependencias y las Entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las Acciones previstas en el Plan y los Programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados".

Para llevar a cabo esta Concertación podrán realizarse convenios o contratos de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren.

El Sistema Nacional de Planeación (SNP) se concreta con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁵, el cual, como lo establece el Artículo 21 de la Ley en cita, "precisará los Objetivos Nacionales, Estrategias y Prioridades del Desarrollo Integral del País, contendrá provisiones sobre los recursos que serán desti-

⁵ Plan Nacional de Desarrollo, 1983.-1988, SPP, México, 1983, 432 p.

nados a tales fines, determinará instrumentos y responsabilidades de ejecución, establecerá lineamientos de política social y regional y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación".

La misma disposición le reserva a este Plan, la categoría de Plan Nacional de Desarrollo (PND), designando con el nombre de Programa a los demás Planes de Desarrollo que requiere la Nación dentro de la estructura normativa del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo (PND), define los lineamientos del actual Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), (Denominado por el Artículo 22 de la Ley de Planeación, Programa Sectorial), que se organiza atendiendo a tres principales objetivos:

- 1.- Adecuación de los Asentamientos Humanos en concordancia con las políticas de descentralización.
- 2.- Mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos.
- 3.-Fortalecimiento de la capacidad municipal. ⁶

Con el fin de cumplir con los postulados de los Artículos 27 y 115 de nuestra Carta Magna, el Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le otorga la fracción XXIX-C del Artículo 73 del

⁶ Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), México, 1985.

mismo precepto, reformó y adicionó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) ⁷, reglamentaria de la Constitución, misma que estructura la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos mediante la concurrencia de los Gobiernos Federal, estatal y municipal en el ámbito de sus respectivas competencias.

Esta Ley precisa las normas fundamentales para proyectar la Planeación, Fundación, Crecimiento, Conservación y Mejoramiento de los Centros de Población, y define los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes Provisiones, Usos, Destinos y Reservas de áreas y predios. Instituye el Sistema Nacional de Planeación de Desarrollo Urbano (SNPDU), enunciado en su Artículo 4o., y los niveles que lo componen correspondientes a los tres ordenes de Gobierno; Federal, estatal y municipal.

Así, La Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos se llevará a cabo a través de:

- a.- El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano.
- b.- Los Programas estatales de Desarrollo Urbano.
- c.- Los Programas de Zonas Conurbadas, (previstos en la fracción XI del Artículo 115 Constitucional);

⁷ Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1983.

d.- Los Planes y Programas Municipales, (que tengan por fin el Desarrollo Urbano de los Centros de Población).⁸

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), fija las bases de la organización de la Administración Pública Federal y las atribuciones de las Dependencias y Entidades que la forman de acuerdo a las materias que les competen. Dispone también el agrupamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos, con el objeto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se nombre como Coordinador del Sector correspondiente.⁹

El Artículo 22 de esta Ley confiere Facultades al Presidente de la República para celebrar Convenios de Coordinación de Acciones con los Gobiernos estatales, y con participación en los casos necesarios, de los municipios con el propósito de favorecer el Desarrollo Integral de las Entidades Federativas. Atribución que también le otorga el Artículo 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Esta norma concedió a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en su Artículo 37 la facultad de formular y

⁸ Conforme se formulen y aprueben los Planes y programas del Centro de Población situados en Territorio de un solo municipio, estos se incorporarán al Plan o Programa municipal del Desarrollo Urbano correspondiente.

⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1982, 77 p.

conducir las políticas generales de Asentamientos Humanos, Urbanismo, Vivienda y Ecología; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos locales para la realización de acciones coincidentes en esta materia. Con la participación de los sectores social y privado; promover el desarrollo de Programas de Vivienda; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para viviendas y para el Desarrollo Urbano; y Regular en Coordinación con los gobiernos de los estados y los municipios el Sistema tendiente a satisfacer estas necesidades. ¹⁰

La Ley Federal de Vivienda (LFV), reglamentaria del Artículo 4o. de la Carta Magna, tiene por objeto, a su vez, establecer y regular los instrumentos y apoyos que dirijan el Desarrollo y Promoción de las actividades de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda y su Coordinación con los Sectores Social y Privado.¹¹

La misma Ley contempla en su Capítulo VIII la coordinación del Ejecutivo Federal con los Gobiernos de los estados y los municipios, para que en el marco del Sistema Nacional de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), celebre los acuerdos y convenios de coordinación en

¹⁰ *ibid*, id.

¹¹ Ley Federal de Vivienda, Diario Oficial de la Federación, 7/II/1984.

los que se establecerán las bases para la operación administrativa del Sistema Nacional de Vivienda (SNV), y los Programas de Vivienda estatales y municipales con el fin de determinar las normas, procedimientos, trámites y medidas que tiendan al aprovechamiento de las áreas urbanas para vivienda y faciliten su construcción.

Asimismo indica que el Gobierno Federal debe gestionar ante los Gobiernos de los estados, la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda, en los que participarán las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y las de los estados y municipios y organizaciones de los sectores privado y social interesado en el desarrollo habitacional que así lo convengan.

Por su parte el Programa Nacional de Vivienda (PNV),¹² está inscrito en el Acuerdo Nacional de Desarrollo (AND), 1989-1994. Este Programa, ordena el Artículo 12 de la misma, es obligatorio para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus competencias, y en los términos de la Ley de Planeación.

¹² Programa Nacional de Vivienda, Diario Oficial de la federación, 5 de julio de 1990.

A su vez la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (LGEEPA) ¹³, regula en uno de sus apartados, los aspectos que pueden afectar la vida de los ciudadanos causados por la polución; es reglamentaria de las Normas Constitucionales, lo que implica que la misma establezca la concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, asignándoles sus respectivas competencias.

Tiene por objeto establecer las bases para definir, entre otros, los principios de la Política Ecológica General y regular los instrumentos para su aplicación, así como el ordenamiento ecológico y la coordinación de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y la participación correspondiente de la sociedad.

Establece la creación del Instituto Nacional de Ecología, (INE), órgano de Comisión Intersecretarial que analizará los problemas y propondrá prioridades, Programas y Acciones Ecológicas, y en ella podrán intervenir, además de las Entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos de los estados y municipios cuando se trate de fenómenos de impacto ambiental considerable en la entidad o municipio correspondiente.

¹³ Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, 1 de marzo de 1988.

B. El Desarrollo Urbano estatal.

B.1. Instrumentación Jurídica y Administrativa.

La Constitución Política del estado de Puebla, es la Ley primordial del estado, que se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus Leyes Reglamentarias.¹⁴

Al Gobernador del estado le otorgó el Derecho de promover el Progreso Económico y Social del estado, como se anota en la fracción XXIII del Artículo 79, y el de dictar las medidas necesarias para ordenar los Asentamientos Humanos en la Entidad y regular la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, de acuerdo a las leyes de Desarrollo Urbano según se lee en la fracción XXIX del mismo ordenamiento.

Al municipio le concede autoridad para procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana determinando que en esta materia los Ayuntamientos Formularán, Aprobarán y Administrarán la zonificación y planes de Desarrollo Urbano, y participarán en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas. Asimismo le concede facultades para controlar y vigilar la

¹⁴ Constitución Política del estado de Puebla, Ed. Cajica, Puebla, 1990.

utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización en la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y expedir reglamentos.

La Ley de Planeación para el Desarrollo en el estado de Puebla es la Ley Reglamentaria de los Artículos 107, y 108 de la Constitución Política del estado, ¹⁵ configura la estructura jurídica del desarrollo económico, social, político y cultural de la entidad. Diseña para que puedan cumplirse los objetivos de racionalización de los recursos y adecuación de la toma de decisiones a las necesidades del estado, un Sistema Estatal de Planeación Democrática integrado por documentos denominados Planes de Desarrollo y Programas, y una organización gubernamental que conjunta a las dependencias del estado.

Establece las bases para que el Ejecutivo del estado coordine sus actividades de Planeación con los municipios de la entidad y, promueva la participación democrática de los grupos organizados legalmente en la elaboración de los Planes y Programas.

Componen el Sistema Estatal de Planeación:

- 1.- El Plan de Desarrollo estatal;
- 2.- Los Programas de Desarrollo Municipal;

¹⁵ Ley de Planeación para el Desarrollo del estado de Puebla, Periódico Oficial del 31 de diciembre de 1983.

- 3.- Los Programas Regionales;
- 4.- Los Programas Especiales; y
- 5.- Los Programas Institucionales.

Estos documentos se elaboran y ejecutan por el Ejecutivo del estado, los titulares de las Dependencias integrantes de la Administración Pública estatal; los Diputados del Congreso; los Presidentes y Regidores de los Ayuntamientos, de acuerdo a la competencia que el Artículo 10 de la Ley mencionada les otorga.

El Plan de Desarrollo del estado de Puebla (PDEP),¹⁶ es el documento que diseña un programa de trabajo fundamentado en una hipótesis de desarrollo cuyos puntos principales son:

- a.- Uso racional de los recursos;
- b.- Aprovechamiento de las potencialidades estatales,
- c.- Integración municipal al desarrollo regional.

Dentro de los Objetivos Sectoriales que señala el Plan, se encuentra que para el sector Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, se pretende:

- I- Alcanzar un Desarrollo Urbano equilibrado y ordenado en el territorio de la Entidad.

¹⁶ Plan de Desarrollo del estado de Puebla, 1987-1993, Gobierno del estado, SPPE, 1987.

II.- Propiciar condiciones favorables para que la población del estado, en particular la de escasos recursos cuente con vivienda adecuada.

III.- Proteger el equilibrio ecológico del territorio del estado.

En el Sector Apoyo a municipio:

A.- Fortalecer el Pacto Federal mediante la ampliación legal y operativa de las funciones municipales.

B.- Integrar la vida municipal al desarrollo de los principales centros urbanos.

C.- Fortalecer la Hacienda municipal para propiciar el desarrollo local y regional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del estado Libre y Soberano de Puebla ¹⁷ establece que el Ejecutivo del estado tiene a su cargo la Dirección Administrativa de la Entidad con el objeto de poder cumplir con la labor de Planeación y Rectoría del Desarrollo. Esta atribución se la confiere, a su vez el Capítulo II del Título Cuarto denominado "Del Despacho Del Ejecutivo" de la Constitución Política del estado.

En el Artículo 83 de dicho Capítulo se lee: "la Ley Orgánica correspondiente establecerá las Secretarías y Dependencias de

¹⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública del estado Libre y Soberano de Puebla, Periódico Oficial, 1º. de febrero de 1981.

la Administración Pública Centralizada que auxiliarán al Ejecutivo del estado en el Estudio, Planeación y Despacho de los negocios de su competencia", y establecerá además:

- a.- Las Bases Generales para la creación de Entidades de la Administración Pública estatal que entre otras, pueden ser Organismos Descentralizados, Empresas de Participación estatal, Fideicomisos y Comisiones
- b.- La intervención del Ejecutivo en la operación de esas Entidades.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado, las Secretarías encargadas del Estudio, Planeación y Despacho de los negocios de los diversos ramos y que auxiliarán al Titular del Poder Ejecutivo son:

- 1.- Secretaría de Gobernación,
- 2.- Secretaría de Finanzas,
- 3.- Secretaría de la Contraloría General del estado,
- 4.- Secretaría de Economía,
- 5.- Secretaría de Fomento Agropecuario,
- 6.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas,
- 7.- Secretaría de Salud,
- 8.- Secretaría de Educación,

9.- Secretaría de Cultura,

10.- Procuraduría General de Justicia.

De las Secretarías arriba mencionadas, son primordiales para la Planeación Del Desarrollo Urbano estatal:

I.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas,

II.- La Comisión de Conurbación. (órgano ejecutivo, presidido por el Gobernador).

Principales atribuciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del estado:

- A.- Participar en la Elaboración, Revisión, Ejecución y Vigilancia del Plan estatal de Desarrollo Urbano;
- B.- Planear, Programar, Ejecutar, Conservar y en su caso Supervisar las Obras y Servicios Públicos del estado;
- C.- Elaborar y vigilar el cumplimiento de las declaratorias de usos, destinos y provisiones de predios y áreas que expida el Ejecutivo del estado;
- D.- Presidir la Comisión estatal de Desarrollo Urbano y coordinar sus actividades;
- E.- Autorizar la constitución de fraccionamientos;
- F.- Participar en los estudios de Vialidad y Transporte;

- G.- Realizar estudios Biográficos y Cartográficos del Territorio del estado;
- H- Promover y vigilar el equilibrado Desarrollo Urbanístico de las diversas comunidades del estado;
- I.- Elaborar y vigilar el cumplimiento de los Planes Directores Municipales;
- J.- Las demás que señalen las Leyes y Reglamentos vigentes en el estado.

La Ley de Desarrollo Urbano del estado de Puebla ¹⁸ es el ordenamiento que contempla las reformas y adiciones que se incluyeron a la Ley General de Asentamientos Humanos en el año de 1984. Por lo que la normatividad de la Ley en Vigor sigue los lineamientos generales de la Ley Reglamentaria de la materia, de los que sobresalen, el aumento a las Facultades de los Ayuntamientos para que Formulen, Aprueben y Administren los Planes o Programas municipales de Desarrollo Urbano. Planes que deben contener la zonificación y líneas de acción específicas para la Creación, Ordenación y Regulación de los Centros de Población.¹⁹

Le corresponde al Gobernador y a los Ayuntamientos ejecutar las disposiciones de esta Ley, los cuales ejercerán sus funciones de manera concurrente en el ámbito de sus respecti-

¹⁸ Ley de Desarrollo Urbano del estado de Puebla, Periódico Oficial del 16 de agosto de 1985.

¹⁹ Ibid, id.

vas Jurisdicciones para Ordenar y Planear las Provisiones, Reservas, Usos y Destinos de los elementos del Territorio del estado, y para Coordinar el Desarrollo de los Asentamientos Humanos y Centros de Población.

Finalmente el Capítulo Titulado de los "Recursos Administrativos" de la Constitución Política del estado, indica el procedimiento a seguir para el caso de que se impugnen los Actos de las Autoridades Administrativas que sean contrarios a los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.

C. Desarrollo Urbano del Municipio.

C.1. Instrumentación Jurídica y Administrativa.

En este Marco Jurídico, los Planes de Desarrollo del municipio de Puebla, serán obligatorios para la Administración Pública municipal, la que tendrá que adecuar sus procedimientos al proceso de Planeación y aumentar su eficacia en la ejecución de sus actividades. ²⁰

Estos Planes definen, en congruencia con las líneas de acción señaladas en el Plan estatal de Desarrollo y con la participación decidida de los sectores social y privado, en el seno del Comité de Planeación municipal, la estrategia y soluciones a la problemática del municipio.

Son objetivos generales de los Planes:

- 1.- Contribuir al Fortalecimiento del Pacto Federal;
- 2.- Garantizar la Seguridad y Protección Ciudadana;
- 3.- Impulsar las Políticas Demográficas Nacionales con estricto apego al respeto de los individuos.

²⁰ Los Planes de Desarrollo de la Ciudad de Puebla se elaboraron en coordinación entre Gobierno del estado y el Ayuntamiento de la Ciudad en cumplimiento a los Artículos 107 y 108 de la Constitución Política del estado y junto con la Ley de Planeación para el Desarrollo del estado de Puebla instituyen el Sistema estatal de Planeación Democrática, el cual está conformado, en lo económico, por la identificación de los programas estratégicos de desarrollo municipal.

4.- Fomentar las Actividades Productivas en el municipio;

5.- Consolidar los mecanismos de Coordinación con los Sectores Social y Privado.

A su vez la Ley Orgánica municipal ²¹ tiene por objeto fijar las normas a que se sujeta la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública municipal; Reglamentaria al Artículo 105 de la Constitución Política del estado, que establece que la Administración Pública municipal será Centralizada y Descentralizada.

La Ley Orgánica municipal determina en su Artículo 1o., que el municipio es Libre, siendo una entidad con Personalidad Jurídica, base de la División Territorial del estado de Puebla y de su Organización Política y Administrativa, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Constitución Política del estado de Puebla.

Se establece que el Ayuntamiento y su órgano colegiado, el Cabildo; tiene Facultades de decisión en todo lo relativo a las tareas del municipio. sus decisiones son responsabilidad directa de él, siendo el Presidente Municipal el representante del Ayuntamiento y Ejecutor de sus resoluciones.

²¹ Ley Orgánica municipal, Periódico Oficial, 2 de febrero de 1984.

Así dentro de las Facultades del Ayuntamiento, encontramos las:

1.- Facultades Legislativas.

Aún cuando formalmente el Ayuntamiento no tiene Facultades Legislativas, pues éstas le corresponden al Congreso de la Unión y a los Congresos locales, materialmente algunos de sus Actos pueden considerarse como de Naturaleza Legislativa cuando ejerce las siguientes atribuciones:

1.1. Expide bandos de Policía y Gobierno (Artículo 40, fracción IV de la Constitución local).

1.2. Presenta al Congreso del estado, el Presupuesto de Ingresos que deberá regir el año siguiente (Artículo 40, fracción V de la Constitución local).

1.3. Aprueba el Presupuesto de Egresos del año siguiente a su fecha de ejercicio (Artículo 40, fracción VI de la Constitución local).

1.4. Inicia Leyes y Decretos en lo relativo a la Administración Municipal ante el Congreso del estado (Artículo 63, fracción IV de la Constitución Política del estado de Puebla).

2.- Facultades Jurisdiccionales.

2.1. El Ayuntamiento realiza Funciones Jurisdiccionales, cuando materialmente resuelven asuntos de controversias que se suscitan con la aplicación de Sanciones y de Resoluciones sobre inconformidades de sus propios Actos (Artículo 63, fracción IV de la Constitución Política del estado de Puebla).

3.- Facultades Ejecutivas.

El Ayuntamiento realiza Funciones Ejecutivas cuando su actividad Administrativa se ejerce a través de las siguientes atribuciones:

3.1. Cuando Administran libremente su Hacienda (Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal).

3.2. Cuando presta Servicios Públicos (Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86 de la Ley Orgánica Municipal).

3.3. Cuando tienen a su cargo los siguientes Servicios Públicos: (Agua Potable y Drenaje, Alumbrado Público, Limpieza, Mercados, Panteones, Rastros, Parques, Seguridad, Tránsito).

Facultades Municipales en Materia de Planeación del Desarrollo Urbano.

- a.- Formular, aprobar y administrar los Planes o Programas municipales de Desarrollo Urbano.
- b.- Vigilar y Controlar la Zonificación Urbana contenida en los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano.
- c.- Elaborar y aprobar las Declaratorias de Provisiones, Usos, Destinos y Reservas de Area y Predios, en el ámbito de su competencia.
- d.- Enviar al Gobernador del estado para su publicación los Planes o Programas así como las Declaratorias de Provisiones, Usos, Reservas y Destinos debidamente aprobados.
- e.- Prever lo referente a Inversiones y Acciones que tiendan a la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento del Centro de Población.
- f.- Participar en los términos que establezcan las Declaratorias de Conurbación en la Planeación y Regulación de la Zonas Conurbadas.
- g.- Celebrar con la Federación, las Entidades Federativas o con otros Ayuntamientos, los convenios que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los Planes que se realicen dentro de su Jurisdicción.

ii.- Coadyuvar en la ejecución de los diversos Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

i.- Las demás que les otorguen la Ley Orgánica Municipal y las disposiciones legales que sean relativas. ²²

²² *ibid*, *id*.

CAPITULO V.

PLANEACION Y CRECIMIENTO URBANO DE LA CIUDAD DE PUEBLA (1980-1990).

En el contexto de regionalización del país, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, el estado de Puebla se incorpora al sistema integral No. 6 junto con las entidades federativas de México, Morelos, Tlaxcala, Hidalgo y Distrito Federal.¹

El Sistema Urbano Regional del centro está formado por dos ciudades grandes; México, D. F., y Puebla. Seis ciudades medias y veintidos pequeñas, con una población de 26 millones de habitantes, que representan el 32% de la población total del país.

La zona metropolitana de la Ciudad de Puebla, que se define en el mismo Plan Nacional como zona de influencia de primer orden; está sujeta en tal carácter a un tratamiento de Ciudad grande con política de consolidación, detectándose como centro de apoyo para la desconcentración y descentralización de las actividades económicas y administrativas de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

El acelerado crecimiento de la Ciudad la ha convertido en la cuarta zona metropolitana del país; a esto ha contribuido la zona conurbada inmediata a ella, más los habitantes de ésta,

¹ Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 1978, México.

alojando ambas más de la mitad de la población del estado, así como la mayor parte de la industria, el comercio, las finanzas y los servicios.²

La población económicamente activa industrial correspondiente a la Ciudad, representa la mayor parte del total del estado. La Ciudad de Puebla inició su proceso de conurbación desde 1930, con las comunidades más cercanas como Hueyotlilpan y Huexotitla, ambas distantes entre cinco y diez kilómetros; con poblamientos situados hasta veinte kilómetros de sus límites como Teotimchucacán, Amozoc y Cholula; y con Asentamientos Humanos distantes hasta cuarenta kilómetros a la redonda, como Texmelucan, Atlixco y Tlaxcala.³

Estas comunidades, inicialmente fueron ramificaciones de poblamiento entre la Ciudad de Puebla y sus congregaciones; pero como a su vez cada una opera su propio proceso de expansión, los Asentamientos Humanos se han ido compactando y en

² Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puebla, Ayuntamiento de Puebla, 1993, 85 p.

³ Para tener una idea histórica del crecimiento territorial de la ciudad, diremos que: para 1930, la superficie urbana fue de 10.6 Km²; en 1950, de 14.6 Km². lo que significa un crecimiento del 38% en veinte años; en 1965, alcanza una superficie de 25.8 Km²., que representa un incremento de 77% con relación a la de 1950; al terminar la década de los setentas, la superficie de la ciudad traspasaba los límites jurisdiccionales del municipio, llegando su área urbana a los 59.5 Km²; de 1980 a 1990 la superficie creció a 128.0 Km²; como se observa, este acelerado proceso de crecimiento requirió grandes áreas territoriales no aptas para urbanización como ejidales, de recarga acuifera, ecológica, lo que generó múltiples conflictos. Además el uso extensivo e intensivo del suelo provocó el fenómeno de conurbación.

un plazo breve, es posible que se densifique el poblamiento en un polígono que abarcará desde Huamantla (Tlaxcala) hasta Tepeaca, incorporando la margen norte del lago de Valsequillo, Izucar, Atlixco, Tlalancaleca y Texmelucan con el vecino estado de Tlaxcala.

La Ley General de Asentamientos Humanos del Estado (1980) preveía lineamientos que debieron cumplirse, para evitar crecimientos poblacionales sobre territorios no aptos para habitación, en el caso de la Ciudad de Puebla, estos criterios pasaron desapercibidos.⁴

El Plan Director Urbano Municipal, propuesto a principios de la década de los ochenta, no detectó el largo corredor que desde Puebla se prolonga hasta Tepeaca (al oriente) y hasta Huamantla (al norte), Ciudades que debieron ser incluidas en la zona de influencia, por ser desde la época de la publicación del plan, área de Asentamientos Humanos conurbados.⁵

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979-1982), se fijó entre otras metas, desalentar la inversión industrial en el Valle de México y su zona conurbada, así como regular el crecimiento de los centros urbanos cercanos (Toluca, Puebla, Morelos, etc.) indicando que las áreas propicias para el desarrollo industrial bien pudieran ser los puertos de cabotaje, las

⁴ Ley General de Asentamientos Humanos, Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Gobierno del estado, Puebla, 1980.

⁵ Barbosa Cano, Manlio. "Puebla y su zona metropolitana en el proceso de megalopolización del centro del país", Revista Crítica, Ed. Universidad Autónoma de Puebla; Puebla, México. No. 28, 1986, p. 47.

fronteras y algunas zonas del interior del país con condiciones territoriales e infraestructura para ello.⁶

Por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, reconoció que la Ciudad de Puebla, a principios de los años ochenta, presentaba un desorden en materia de planeación urbana, pues en principio contenía cerca de un millón de habitantes, frente al menor crecimiento de las demás Ciudades del interior; para ese entonces ninguna de las diez más importantes del estado, rebazaba siquiera, los cien mil habitantes.⁷

El Plan definió acciones, pero no consideró prioritario el crecimiento desordenado de la Ciudad capital.

Debido a esta imprevisión, la Ciudad se volvió caótica, al grado tal que a mediados de la década que se estudia, se diseñó un programa de Ordenamiento Territorial del área metropolitana donde se define POR PRIMERA VEZ LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO a seguir, a partir de dos ejes: el primero indicaba consolidar el crecimiento de forma integral y el segundo establecía el impulso a Ciudades del interior como centros alternativos de población.⁸

⁶ Plan Nacional de Desarrollo Industrial, (1979-1982), Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1979.

⁷ Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Gobierno del estado, Puebla, 1980.

⁸ Programa de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana, Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Gobierno del estado, Puebla, 1986.

Aun con toda esta estrategia legal y técnico-administrativa, la Ciudad continuó su acelerado crecimiento invadiendo zonas de uso agrícola, de reserva territorial y ecológica, considerándose que los Planes y Programas no se pusieron en marcha, o bien que la planeación realizada preferentemente a nivel estatal con poca participación municipal, adoleció de consistencia técnica y de riguroso profesionalismo.

Como se sabe, el subsistema de Planeación municipal ha estado condicionado por otros subsistemas de alcance Nacional. Tal ha sido el caso del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, que en sus criterios sustenta la estrategia de privilegiar el desarrollo de los sistemas urbanos de alta potencialidad; en este programa se incluye al municipio de Puebla, como Ciudad grande, inmersa en zona metropolitana, la cuarta del País.⁹

En tanto el Programa Nacional de Vivienda(1990-1994), ha establecido las prioridades del Sistema Urbano Nacional que son: mayor cantidad de recursos económicos a zonas con características metropolitanas, amplitud de programas de vivienda y rehabilitación de centros históricos; como se observa en lugar de intentar revertir el proceso de aglomeración, se continúa imponiendo programas que privilegian todo lo contrario. ¹⁰

⁹ Programa Nacional de Desarrollo Urbano, SEDUE, México, 1985.

¹⁰ Programa Nacional de Vivienda, 1990-1994, INFONAVIT, México, 1990.

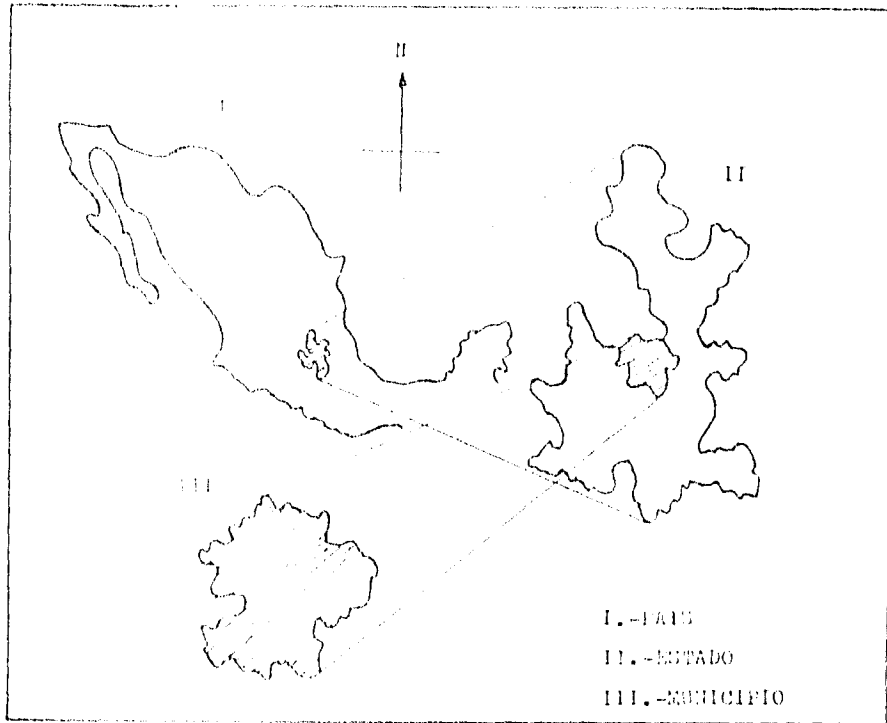
El Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente (1990-1994), identifica la problemática de la Ciudad de Puebla y propone, dentro de sus políticas, descentralizar en coordinación con las autoridades Federales, estatales y municipales, las facultades legales y administrativas que permitan atender los asuntos que afectan a la población en materia ecológica.¹¹

Como se observa , mientras unos planes nacionales intentan revertir el crecimiento anárquico de la Ciudad, otros mientras tanto, como los programas estatales de Desarrollo Urbano, tienden a aumentar con nuevas funciones, sin mayores recursos económicos ni planeación municipal alguna, las contradicciones acentuadas en su territorio.

¹¹ Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente, 1990-1994, SEDESOL, México, 1990.

MAPA No. 1

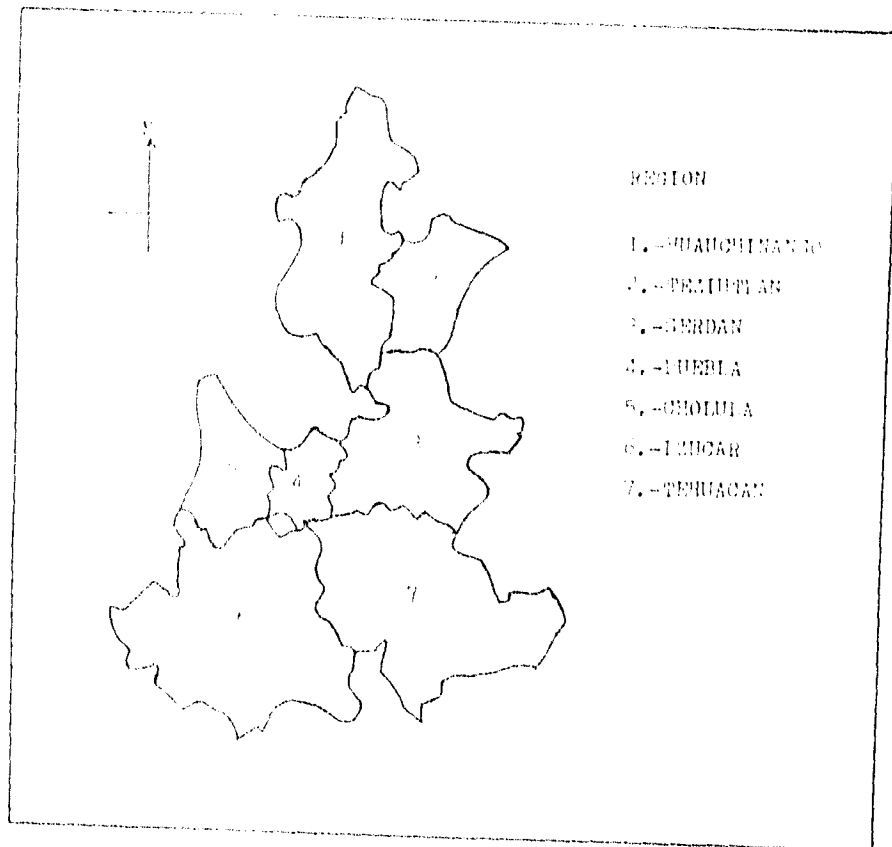
Localización del Municipio de Puebla a nivel Nacional y Estatad



Fuente: COFLADEP/estado de Puebla, 1990.

MAPA No. 2

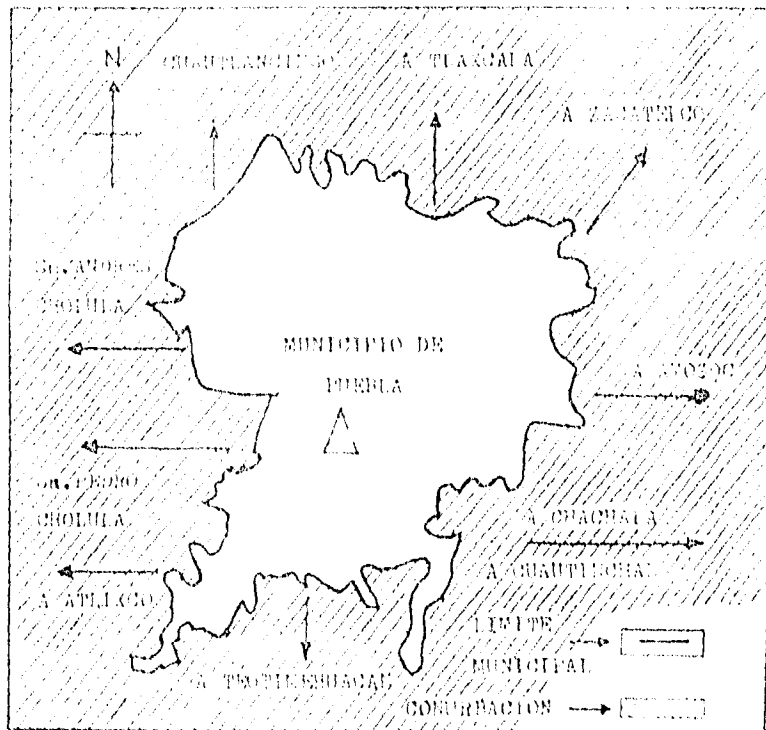
División Regional del Estado de Puebla.



Fuente: CONAPO/Entidades Federativas, México, 1990.

MAPA No. 3

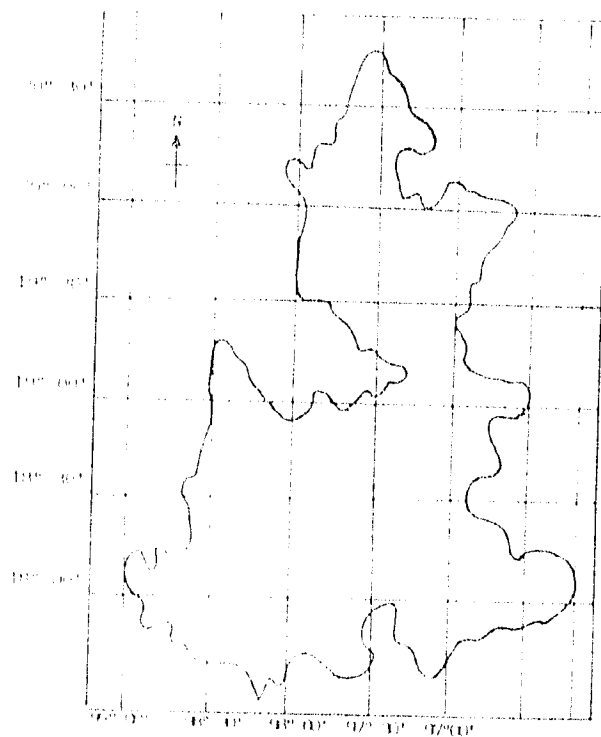
Territorio Municipal y Area de Conurbación.



Fuente: Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puebla, 1993.

MAPA No. 4

Coordenadas Geográficas del Estado de Puebla.



Fuente: Secretaría de Economía, ---
Gobierno del Estado de Puebla, 1990.

En materia Demográfica, la Ciudad de Puebla observa una elevada tasa de fecundidad y una estructura por sexo y edad que favorece el crecimiento natural.

Para el quinquenio 1985-1990 se estimó una tasa bruta de natalidad de casi 26 nacimientos por cada mil habitantes y una tasa global de fecundidad de 2.8 hijos por mujer. Con relación a la tasa bruta de mortalidad, para el mismo quinquenio se estimó 7.1 defunciones por cada mil habitantes y una esperanza de vida de 65 años. ¹²

El 25% de la población total de la Ciudad está formada por inmigrantes; dos terceras partes de ese porcentaje responde a movimientos migratorios del interior del estado; el 72% de la población que a llegado a residir a la zona metropolitana es menor de 25 años y el 14.2% de los inmigrantes tiene educación profesional contra el 7.6% que de ellos representa la población nativa. ¹³

Los efectos que la migración tiene en la estructura económica y social de la Ciudad, se reflejan en el incremento de la demanda de requerimientos urbanos; empleo, vivienda, infraestructura educativa, de abasto, salud y en los servicios públicos municipales.

¹² Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puebla, Ayuntamiento de Puebla, 1993.

¹³ Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas, SPP, México 1990.

La migración tanto del interior del estado como del exterior del mismo tuvo su mayor aporte entre 1983 y 1987, el porcentaje específico fue del 23.5%.

Como se observa, el crecimiento Demográfico de la Ciudad en la década 1980-1990, presentó una dinámica acelerada en comparación con los cambios en el crecimiento económico. La evolución de la Población Económicamente Activa (PEA), relacionada con el crecimiento del mercado de trabajo descendió en términos relativos a niveles de 20 años atrás.

La Ciudad de Puebla con 1'054,921 habitantes representa el 74.4% de su zona metropolitana (el 25.6% reside en la zona de conurbación). Su población es joven ya que en 1990 fue menor de 30 años el 63.8%; que sin duda significa una fuerte presión sobre la estructura económica de la Ciudad.¹⁴

A nivel promedio, se estima que la Población Económicamente Activa (PEA), en la Ciudad (período 1980-1990) alcanzó los 495.624 habitantes, cifra que representa el 32.10% en relación al total de su población.¹⁵

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) a estimado a nivel de pronóstico para la Ciudad hasta el año 2010 una población de 1'552,586 habitantes, en tanto se observe una tasa de crecimiento anual de 2.0%; si esto se cumple representaría

¹⁴ Consejo Nacional de Población (CONAPO), entidades federativas, Puebla, 1990.

¹⁵ idem, id.

una concentración de población, en términos porcentuales, similar a la observada en la Ciudad respecto a su zona metropolitana en la década 1980-1990.¹⁶

Por otra parte, la dinámica de crecimiento de las cabeceras municipales y localidades periféricas, plantea el riesgo de que en lo que resta del siglo (5 años), se incorpore buena parte de ellas al continuum urbano.

El cuadro No. I muestra claramente el descenso para el período 1985-1990 de la tasa natural de crecimiento (nacimientos), en tanto la tasa de crecimiento social (migraciones) tiende a aumentar en 0.18% con relación a la de 1980-1985.

El cuadro No. II muestra que del total de la población económicamente activa (PEA) del estado, el 85% se concentra en la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla (área de conurbación).

¹⁶ idem, id.

El Cuadro No. III indica que la década 1970-1980 fue la que mayor tasa de crecimiento porcentual presentó (6.2%), siendo la zona metropolitana la que obtuvo el porcentaje más alto, incluso respecto a la Ciudad.¹⁷

¹⁷ Por lo que se refiere a su distribución por sectores, la Población Económicamente Activa (PEA), en la década 1980-1990 se distribuyó de la siguiente manera: el 66.5% se ocupó de actividades terciarias; el 28.7% a actividades secundarias y; el 4.8% a las primarias, lo que es altamente indicativo del predominio de las actividades urbanas respecto a las agropecuarias en la Ciudad.

El 80% del total de la industria del estado se concentra en la Ciudad y su zona conurbada y, abarca todo el municipio que comprende varios centros de población que son influenciados por su dinámica económica formando todos la zona que se a denominado conurbada.

La infraestructura industrial de la ciudad y su zona de conurbación, muestra un proceso inicial de densificación en el que cobran cada vez más importancia la industria metálica básica, la química ligera (farmacéutica), la eléctrica, la textil, metalúrgica (HYLSA) y la industria automotriz (VW), no obstante estas dos últimas no se localizan geográficamente dentro de la ciudad, pero su impacto económico y social es directo en ella.

CUADRO No. I

MUNICIPIO DE PUEBLA (1980-1990)		
TASA DE CRECIMIENTO NATURAL Y SOCIAL		
TASA	80-85	85-90
NATURAL	2.05	1.93
SOCIAL	0.40	0.58
TOTAL	2.45	2.51

Fuente: CONAPO, entidades federativas, 1990.

CUADRO No. II

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA)						
DECADA	1970	%	1980	%	1990	%
LUGAR						
ESTADO	679 704	1	081 573	1	503 545	-
MUNICIPIO	151 842	78	268 377	77	374 854	78
ZONA METROPOLITANA	43 079	22	78 542	23	107 321	22
TOTAL ZONA METROPOLITANA	194 921	100	346 919	100	482 176	100

FUENTE: Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puebla, Ayuntamiento de Puebla, 1993.

CUADRO No. III

ESPECIALIDAD ECONÓMICA DE LA FUENTE ACTIVA (FEA)		
TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTUAL)		
ORIGEN	70/80	80/90
ESTADO	4.1	3.1
MUNICIPIO	3.0	3.4
INDIA		
VEHICULO PRIVADO	1.7	3.2
TOTAL		
INDIA		
VEHICULO PRIVADO	1.3	1.3

Proyecto de Plan de Desarrollo Urbano del Centro de la Ciudad de Puebla, Ayuntamiento de Puebla, Pue.

CAPITULO VI

PROBLEMATICA ESPECIFICA DE LA CIUDAD DE PUEBLA Y SU ZONA CONURBADA.

A partir de la década de los cincuenta, es cuando se inicia en la Ciudad de Puebla el establecimiento de la infraestructura económica, que hizo posible que en las siguientes tres décadas se tuviera notable impulso en la industria.¹

La dinámica socioeconómica y demográfica de la Ciudad va a estar determinada por ese factor, que en forma indirecta afectaría el territorio del municipio.

A continuación, se procede a realizar un diagnóstico de las condiciones en que se encuentra la infraestructura básica de la Ciudad, para detectar su problemática y observar su relación con la planeación urbano local iniciada u omitida por el Gobierno de la Ciudad.

¹ La importancia económica de la Ciudad y su área conurbada, deriva, entre otras cosas, de una serie de factores históricos que posibilitaron su función de privilegio; tales pueden anotarse: haber sido un centro de población sin antecedentes precortesianos, el tener una localización "estratégica" para capitalizar el desarrollo de la región centro-oriente del altiplano mexicano; punto de paso obligado entre la ciudad de México y las costas Veracruzanas; una de las primeras en haber sido trazada reticularmente por frailes y colonizadores; después, en la segunda mitad del siglo XIX, fue el principal centro textil del país y a lo largo del siglo XX, ha recibido fuertes beneficios en infraestructura urbana básica por las diversas administraciones federales; el hecho de haber gozado de pocas restricciones en materia de expansión territorial, explica en parte, el caos en que actualmente se encuentra.

El diagnóstico o prógnosis nos permite uno de los primeros pasos en materia de planeación, de ahí que sea incorporado en este capítulo, siendo uno de los puntales fundamentales en toda planeación que se realice.

El diagnóstico que se propone consta de los siguientes elementos:

- 1.- Reglamentación del suelo urbano (usos, valor y tipología).
- 2.- Vivienda.
- 3.- Agua Potable.
- 4.- Drenaje.
- 5.- Alumbrado.
- 6.- Vialidad y Transporte.
- 7.- Ecología.

1.- Suelo Urbano, (Usos, Valor y Tipología).

El impacto demográfico sobre el uso del suelo en la Ciudad puede observarse en los siguientes datos.

Las variaciones que tuvo el uso del suelo en la década de los años 1980-1990 representa, en términos de superficie a 2,174 hectáreas; que correspondieron a un 53% del suelo agrícola usado en habitacional, 11% del suelo previsto para parques y

jardines fue ocupado por zonas habitacionales de interés social y 7% de las reservas territoriales conservadas para áreas industriales, fueron ocupadas para vivienda popular.²

Manifestación relevante de esta problemática, son los Asentamientos irregulares que abarcan el 22% del área urbana total. Es conveniente tener presente que de las áreas aptas para el desarrollo urbano, el 37% pertenecen al régimen ejidal.³ Los usos del suelo que se identifican en el área urbana (128 Km²), en su mayoría se manifiestan de manera mezclada. En las zonas antiguas e históricas de la Ciudad, es común encontrar combinación de usos: habitacional con comercial, servicios con industria, lo que produce confusión en torno a dotación de infraestructura urbana específica.⁴

El Cuadro I, muestra que el mayor porcentaje de suelo urbano lo ocupan los sectores habitacional, comercial y de servicios, en un rango de 56% del total del suelo municipal (12.800 Hectáreas) después, ocupan el suelo urbano las vialidades municipales 21%, con 2,621 hectáreas; las demás, excepto la industrial no ocupan más del 10% de manera unitaria.

² XI Censo general de Población y Vivienda, 1990 Estado de Puebla, INEGI/CONAPO.

³ Con el propósito de contener la expansión urbana al norte y al oriente de la ciudad, se propuso constituir en el año de 1982, una zona de transición denominada "Zona Especial de Uso Controlado", cuya función primordial fue procurar el paso gradual del ámbito urbano al ámbito rural. De fondo lo que el Gobierno de la Ciudad quiso, era ampliar el control municipal del suelo urbano para hacerse de mayores ingresos.

⁴ Plan Director Urbano, Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 1984.

CUADRO No. 1

MUNICIPIO DE PUEBLA		
CUADRO DE DISTRIBUCION DE USOS DEL SUELO URBANO		
TIPO DE USO	SUP. /HECTAREAS	PORCENTAJE
HABITACIONAL COMERCIAL SERVICIOS	7.158	56%
EQUITATIVOS	1.024	8
PARKES Y JARDINES	256	2
INDUSTRIA	1.346	10
VIALIDAD	2.621	21
INDIOS	435	3
TOTAL	12.800	100%

PUEBLA: Piza Director Urbano, Ayuntamiento de Puebla,
1984.

En las zonas habitacionales, además de la mixtura de usos se puede observar diversa calidad y densidad de vivienda. Así en una misma calle, es frecuente ubicar viviendas tipo unifamiliar enlazadas a conjuntos plurifamiliares y estos junto a edificios de apartamentos.

Con relación a las zonas de usos incompatibles, éstas se asocian preferentemente a los bancos de material (canteras de arena, piedra, gravas, cales) y a las áreas contiguas a las empresas cementeras (atoyac), a las de recarga de gas butano (hidrogas, velagas), y a los perímetros de instalaciones industriales de alto riesgo (resistol, polierutano, aceites y grasas industriales); no obstante, en la demarcación anterior se tienen detectadas 84 colonias en el sector norte (zona industrial), ubicadas donde cruzan líneas eléctricas de alto voltaje de CFE y los gasoductos y oleoductos de PEMEX; a su vez se han construido recientemente zonas habitacionales de alta densidad a menos de cincuenta metros de autopistas y carreteras Federales, sin ninguna protección, puentes peatonales de acceso y señalamientos preventivos. ⁵

⁵ El planteamiento estratégico del Plan Director Urbano de 1980 cuyos criterios prioritarios fueron crecer al norte de la Ciudad, con la finalidad de aproximar la habitación a la industria, tuvo por consecuencia que 84 colonias cercanas al distrito industrial hayan quedado expuestas a riesgos de diversa índole; de ahí que administraciones municipales posteriores (que se insertan en el período que se estudia) intenten revertir el crecimiento del norte de la ciudad al poniente y al poniente sur.

En 21,7 Km2., se dieron cambios diferentes respecto a la estrategia original de uso, destino y reserva del suelo urbano, previamente planeado por el Gobierno de la Ciudad para zonas ecológicas y de recarga acuífera; al autorizar fraccionamientos de tipo residencial.

La Ciudad de Puebla cuenta con un centro urbano antiguo (Zócalo) y un subcentro al sur (zona dorada), y siete puntos de concentración de servicios urbanos (Plaza San Pedro, Cristal, Rubi, San Manuel, Loreto, América y el Campanario) que poco a poco se están convirtiendo en subcentros; tiene además, cinco centros de barrio (cívico-administrativos), pertenecientes a las juntas de administración auxiliar del Ayuntamiento y, nueve puntos concentradores de actividades comerciales en barrios y colonias (estas últimas son más de 800).⁶

Como en otras muchas Ciudades, el valor del suelo urbano está determinado por la cantidad y calidad de las actividades económicas que se realizan en él y los equipamientos urbanos con que cuenta.

Los criterios económicos que lo determinan son principalmente; el valor comercial que corresponde al mercado vigente y el valor catastral que constituye la base para los gravámenes que fija el Estado.

⁶ Rojas, Marco Antonio. Tercer informe de Gobierno Municipal, Puebla, 1991.

En la Ciudad, la estructura de valores del suelo, ha venido representando un esquema decreciente del centro a la periferia, atendiendo a exigencias de modernidad de los edificios, tipo de construcción, calidad de fraccionamientos, vías de acceso y mejores equipamientos urbanos.

Con base a información obtenida en la oficina de catastro municipal, se observa que la variación del valor catastral y comercial y de ambos entre sí, experimentó un desfase significativo en el período 1980-1990; pues mientras el valor comercial se incrementó hasta en 38 veces, el valor catastral permaneció sin cambio, poniendo en evidencia su desfase e inoperancia fiscal en perjuicio de los ingresos del Ayuntamiento. ⁷

En relación al régimen de propiedad del uso del suelo urbano, el municipio ha experimentado en los últimos 10 años, una expansión física importante. En el período se registra un aumento de la superficie municipal de 36.5 Km²., al pasar de 91.5 a 128.0 Km². ⁸

El fuerte incremento del área urbana impactó de manera directa al régimen de propiedad de la tierra; en el cuadro No. 2 se presentan algunos datos relevantes en este sentido.

⁷ Oficina de Catastro municipal, registro anual 1980-1990, Ayuntamiento de Puebla.

⁸ Los cambios en el uso del suelo, se detectaron preponderantemente en favor de usos habitacionales, residenciales, sociales y de tipo popular, en perjuicio del suelo agropecuario, agrícola, de ornato y ecológico.

CUADRO No. 2

MUNICIPIO DE PUEBLA (1980-1990) ÁREAS URBANAS SEGUN REGIMEN DE PROPIEDAD				
TIPIFICACION	SUP./Km ² .(1980)	%	SUP./Km ² .(1990)	%
PRIVADA URBANA	50.3	62	66.6	52
MUNICIPAL	10.4	11	29.2	22
PEQUEÑA PROPIEDAD RURAL	13.0	14	21.0	16
PROPIEDAD PÚBLICA MUNICIPAL	11.8	13	12.2	10
TOTAL	91.5	100	128.0	100

FUENTE:Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria,
Ayuntamiento de Puebla,1990.

Como puede observarse en el cuadro No. 2, el crecimiento del área urbana para 1990, se llevó a cabo, principalmente sobre terrenos ejidales; seguido de los predios de la pequeña propiedad rural, para finalmente abarcar suelo urbano municipal.

2.- Vivienda.

En 1990, el municipio tenía una extensión de 12.800 Hectáreas (128,000 Km².), el uso predominante del territorio era habitacional, con una superficie de 7,168 hectáreas que representa el 56% del total del área urbana.

La Vivienda es uno de los indicadores básicos del bienestar social, sus características reflejan el nivel socioeconómico de sus habitantes.

Estas características la clasifican en: Vivienda precaria, de tipo popular, de interés social, así como en Vivienda media, y residencial.

En el análisis de la problemática de la Vivienda en la Ciudad, se conjugan una gama de factores que la determinan, entre los que hay que destacar: los ingresos por cabeza, su infraestructura urbana, el crecimiento territorial y poblacional y las condiciones políticas que configuran la construcción y dotación de Vivienda.

La información con relación a la tipología de la Vivienda urbana se recoge en el cuadro No. 3 donde se indica que la popular y de interés social es la que mantiene el más alto porcentaje en la Ciudad; seguida de la Vivienda de tipo medio.

CUADRO No 3

MUNICIPIO DE PUEBLA			
TIPOLOGIA DE LA VIVIENDA URBANA			
TIPO	HECTAREAS	%	SUPERFICIE/PROMEDIO
PRECARIA	649.47	9.06	VARIABLE
POPULAR Y DE INTERESES SOCIAI	3,108.76	43.37	120.0 M ² .
MEDIA	3,773.29	38.69	140.0 M ² .
RESIDEN CIAL	636.51	8.88	250.0 M ² .
TOTAL	7,168.00	100.00	

FUENTE: Elaborado en base a datos del INFONAVIT,
Estado de Puebla, 1990.

Para 1990, la Ciudad tenía 225,000 viviendas con un promedio de 4.7 habitantes por unidad, sin embargo en base a datos institucionales, se estima que las viviendas que sería necesario construir para abatir el rezago del período 1980-1990, debiera oscilar entre 3,800 y 4,000, anualmente.⁹

Como se observa, la solución al problema de la Vivienda reviste serias dificultades, no solo de tipo técnico o administrativo, sino en gran medida por la ausencia de una política de planeación a nivel municipal en este renglón; por la lentitud con que se desarrollan los programas institucionales de otros niveles de Gobierno sobre el territorio municipal y por la gran burocracia que se ha tejido en torno a la problemática habitacional.

En mi opinión, La Administración Pública Municipal tiene la obligación de proyectar y hacer que se ejecuten los Programas municipales de construcción de vivienda, principalmente entre los Sectores Social y Popular que son los menos protegidos desde el punto de vista de los ingresos per-capita, gestionando créditos a bajo costo y buscando la participación concertada de los sectores productivos y los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

En conclusión, se puede decir que para la clasificación de la Vivienda en la Ciudad, según los servicios de infraestructura con que cuenta, se observaron los siguientes porcentajes: el

⁹ INFONAVIT, estado de Puebla, estadísticas, 1990.

80% de viviendas cuenta con drenaje, el 63% con agua entubada dentro del inmueble, el 92% con energía eléctrica, el 59% con baño y el 79% con cocina. En cuanto a la tenencia de la Vivienda hasta el año 1986 se observa lo siguiente: 33% eran Viviendas propias, 65% rentadas y el 2% restante no están especificados.¹⁰

3.- Agua Potable.

La Ciudad de Puebla y su zona conurbada padecen el grave problema de abastecimiento de agua, debido al abatimiento de mantos acuíferos localizados al norte de la misma, que para satisfacer las necesidades de la creciente población, se explotan a través de la perforación de pozos, lo que hace que aumenten los volúmenes de agua disponible, abasteciendo cerca del 75% de la población.

En los últimos diez años, se ha observado disminución en la extracción, debido a la falta de control en la operación. El agua extraída es conducida a tanques de almacenamiento, y es repartida por cuatro subsistemas que son: Loreto, Constanza, San Baltazar y San Rafael, dando un total aforado de 4,635 litros por segundo, de este consumo un 60% es destinado a uso doméstico, un 30% para uso industrial y el restante 10% se pierde en fugas y desperdicio.¹¹

¹⁰ Dirección de Obras Públicas Municipales, estadística, Ayuntamiento de Puebla, 1986.

¹¹ Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado (SOAPAP), informes, Ayuntamiento de Puebla, 1990.

La misma fuente indica, que el abastecimiento de agua potable, en las zonas deficientes, se realiza por medio de camiones cisterna de particulares, beneficiando una población aproximada de 300.000 habitantes.

De acuerdo a la norma hidráulica establecida para el municipio por la Comisión Nacional de Aguas (CNA), se estimó una dotación de 265 litros/segundo hasta 1987, de 440 litros por segundo hasta el año 1990 y para el año 2001 se estima un requerimiento de 1,940 litros por segundo; considerando el déficit paulatino de los pozos por cumplimiento de vida útil (y que deberán reponerse), se calculan insuficiencias hasta de 300 litros por segundo en el gasto hidráulico programado desde 1995 hasta el primer año del siglo XXI.

4.- Drenaje.

Las aguas de deshecho de la Ciudad presentan fuertes problemas de contaminación de afluentes. Según el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP), se estima que actualmente el 65% del área urbana cuenta con red de drenaje (60.4 Km. lineales de tubería instalada en la década 1980-1990) que se conecta al colector central. Existen en la Ciudad por lo menos 80 colonias al norte, al oriente y sur, con red de desagüe, siendo insuficiente, ya que se presentan inundaciones en los meses de lluvia que causan molestia social.

Los ríos Alseseca y Atoyac son los receptores de los desechos de la Ciudad y de áreas de la zona conurbada, ahí se vierten el 90% de las aguas residuales (domésticas e industriales), sin

ningún tratamiento , todo este caudal va a concluir a la enorme presa de Valsequillo al sur de la Ciudad, siendo las aguas de este lugar las que se utilizan para el riego de verduras y legumbres que se consumen en la población local y en el D. F.

La industria manufacturera de la Ciudad y zona de conurbación, utiliza para sus procesos industriales 100% de agua potable, no existiendo reglamentación municipal que le ordene reciclar el agua que usa.¹²

5.-Alumbrado Público.

El inusitado crecimiento de la mancha urbana provoca que existan áreas que no cuentan con este servicio y, existen deterioros serios donde si se ofrece.

Según informes, el equipo instalado en la Ciudad es de 18.500 unidades de alumbrado (incluyen poste y lámpara de gas de sodio), que cubren el 67% de los requerimientos totales de la Ciudad. La zona conurbada carece por completo de este servicio por lo menos desde hace dos décadas.

El déficit en materia de alumbrado en la Ciudad es alto, llegando, como en 1985, hasta el 50% del total requerido.

¹² Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado (SOAPAP), Ayuntamiento de Puebla, informe, 1990.

El Gobierno de la Ciudad estima que de las 18.500 unidades instaladas solo 18% están en buen estado (2.800 lámparas).¹³

Las lámparas que se tienen instaladas y se encuentran en buen estado se localizan en zonas de tipo residencial, como las colonias Gabriel Pastor, las Animas, Plaza Dorada, el Mirador, San Manuel, América Norte y Sur, Zavaleta, Bugambilias, Arboledas de Guadalupe, Rincón del Bosque, y Estrellas del Sur.

Las que se consideran de mediano uso, son un 26%, (4.600 lámparas) y se encuentran ubicadas en edificios públicos, avenidas de amplio tráfico, parques y jardines y en el Centro Histórico de la Ciudad. Según reportes revisados, se indica que mensualmente se reparan hasta 100 lámparas de manera integral.

En 1988 se puso en marcha un Plan de Regeneración del alumbrado de la Ciudad, que consistió en cambiar las bujías de luz de mercurio por luz de gas de sodio, con este Plan se intentó solucionar las deficiencias del sistema de alumbrado, estableciendo disminución en voltaje y aumentando la operatividad del Departamento eléctrico. No obstante un alto porcentaje de lámparas (25% del total en uso), permanecen en servicio durante el día los 365 días del año, por fallas en las celdas del control automático de encendido.

¹³ Departamento de Alumbrado Público, Informes, Ayuntamiento de Puebla, 1987-1990.

6.- Vialidad y Transporte.

Como fue indicado en su oportunidad, a partir de los años cincuenta, por la industrialización, la Ciudad experimentó un crecimiento urbano anárquico, sin directriz alguna en el ordenamiento de los usos del suelo, por lo que la estructura vial urbana quedó desarticulada entre sí y generó una mezcla de usos del suelo inadecuada y problemática.

La Ciudad manifiesta deficiencias en sus redes de vialidad, debido a la falta de congruencia en los alineamientos y distribuidores de los ejes radiales de desahogo vehicular, no existiendo jerarquización de vías de tráfico, siendo común observar transporte pesado sobre calles de adoquín, zonas escolares y de hospitales. La semaforización es insuficiente en toda la demarcación de la Ciudad y nula en el área de conurbación.

De 1985 a 1990 la vialidad en la Ciudad, se vio incrementada hasta en un 20% respecto a 1980-1985; esto provoca tramos saturados hasta con 25.000 vehículos en promedio diario-anual, detectándose nudos críticos en los principales cruces vehiculares (Suburbia, San Francisco, Zaragoza, Fuertes-Ford, Xonaca-Humbolt). Según información obtenida en la Dirección de Tránsito, para 1990 la Ciudad recibe una oferta de Transporte Público de 756 autobuses con una capacidad de 65 pasajeros, estos operan en 15 líneas y 50 rutas, en 1,159 Km. ¹⁴

¹⁴ Dirección General de Tránsito, Departamento Técnico, Gobierno del estado, Puebla, 1990.

CUADRO No. 4

MUNICIPIO DE PUEBLA	
CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA DE TRANSPORTE PÚBLICO	
TRANSPORTE	PORCENTAJE/USUARIO
COMBI	68.14%
AUTOBUS	22.04
MICROBUS	4.07
TAXI	2.57
OTROS (NO ESPECIFICADOS)	3.18

FUENTE: Dirección General de Tránsito, Departamento Técnico, Estadística, Gobierno del estado de Puebla, 1990.

Colaboran en el Transporte Público de la Ciudad y su zona de conurbación, 3.500 combis con capacidad de hasta 18 pasajeros, movilizadas en 79 rutas que cubren una longitud de 1,400 Km.; 3.000 taxis registrados circulan en territorio urbano.

La red ferroviaria en el área urbana cruza a nivel de piso cinco avenidas de gran tráfico y sólo se cuenta con un paso a desnivel, tales avenidas no cuentan con señalización preventiva. Los accidentes son constantes.

En la vialidad urbana de la Ciudad entroncan dos autopistas de cuota: la México-Puebla con un aforo vehicular por día de aproximadamente 10.098 automotores y, la autopista Puebla-Atlixco con entrada-salida de 1.050 vehículos diarios; nueve carreteras Federales y estatales se conectan a la red de vialidad municipal aumentando el flujo vehicular considerablemente.

El sistema de enlace carretero tiene como eje estructurador a la autopista México-Puebla-Orizaba, con cuatro carriles en un solo cuerpo y dos sentidos, vía de intenso tráfico de carga y pasajeros que cruzan límites del norte de la Ciudad. El enlace carretero carece de puentes peatonales y vialidades exclusivas para transporte urbano de pasajeros (microbus y combi), lo que produce accidentes de manera continua.

7.- Ecología Urbana.

El aumento de población en el medio urbano generado no solo por la explosión demográfica, sino principalmente por la industrialización en la Ciudad, origina el incremento de desechos líquidos, sólidos, y gaseosos provenientes de las diversas actividades humanas.

La contaminación del sistema hidráulico, según se comprueba en estudios de calidad del agua realizados en diferentes cuerpos receptores del municipio, es un problema grave; reflejándose con mayor magnitud en los ríos Atoyac y Alseseca que bordean el área urbana, los que incrementan sustancialmente sus niveles de contaminación por desechos industriales y domésticos, así como por plaguicidas y fertilizantes. Este problema no se afronta desde hace mucho tiempo, por carecer el Gobierno de la Ciudad de reglamentación propia.¹⁵

Por su parte, la degradación de los suelos tiene por causa fundamental los tiraderos de basura en barrancas urbanas (zona histórica de los fuertes), actualmente existe un tiradero de basura al norte de la Ciudad, entre conjuntos habitacionales y vialidades de importancia, que probablemente esté contaminando algún acuífero subterráneo en el municipio.

¹⁵ Herrera Hernández, Alejandro "Contaminación del Recurso Hidráulico y Alternativas de Solución", Memoria del Foro sobre Contaminación Ambiental en la Ciudad de Puebla, Programa de Estudios Municipales/Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, IX-1986.

La erosión por vientos es otro grave problema que enfrentan principalmente las zonas periféricas. A su vez el aire de la Ciudad está en constante proceso de deterioro. Según datos obtenidos para 1988, la zona urbana alcanzó sus más altos registros de polvos contaminantes, marcando el índice IMECA un promedio de 165 puntos-promedio-anual.

Existe en la Ciudad, un Programa Verificador de Gases Contaminantes (PVGC), que adolece de burocratización y corrupción en sus centros de operación. Las áreas mas afectadas por contaminación aérea son: Zona industrial Puebla 2000, el centro Histórico de la Ciudad, el área de la Central de Autobuses, y las vialidades que no son fluidas.

El municipio no cuenta con áreas verdes de importancia. Existe un déficit de 8 metros por habitante, no obstante esta deficiencia, siguen sin reforestar el bosque de manzanilla y los cerros de Amalucan.¹⁶

Hay un parque ecológico que solo cumple funciones de ornato, pues no tiene implementados programas educativos en torno a la preservación de la naturaleza, ni de servicio para reforestación; ocupa una extensión relativa del área urbana en una zona (sur) donde la carencia de agua es notoria.

¹⁶ "Consideraciones sobre las áreas verdes", Moreno Marco Antonio y Ryszard Swarabowicz, Memoria del Foro sobre Contaminación Ambiental en la Ciudad de Puebla, Programa de Estudios Municipales/Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, IX, 1986.

Como puede observarse, las incipientes políticas de Planeación Urbana en la Ciudad, están siendo rebasadas por el crecimiento urbano y la ausencia de estrategias audaces que regulen el desbordamiento territorial que se está dando en todas direcciones.

Los Asentamientos Humanos regulares e irregulares continúan incrementando la problemática de la zona urbana, dado el poco desarrollo que se ofrece en el resto del municipio e incluso en la entidad.

En el estado de Puebla se ubican 203 municipios y, en la actualidad solo se propicia el desarrollo de 14 de ellos, insertos en el actual Programa de Desarrollo Urbano del Gobierno del estado denominado "Angelópolis", privilegiándose sobre manera a la Ciudad Capital, con infraestructura e inversiones que harán incrementar el flujo migratorio, ahondando la desigualdad regional con el resto de los municipios de la entidad.

CAPITULO VII

EVALUACION DE LA POLITICA DE PLANEACION DEL DESARROLLO EN LA CIUDAD DE PUEBLA.

Como se señaló en el primer capítulo, las características generales que determinaron las políticas de planeación regional en los diferentes periodos Presidenciales, estuvieron orientadas a privilegiar las políticas centrales económicas y financieras del Gobierno Federal. Los beneficios se observaron más en la economía Nacional, que su repercusión a nivel regional o municipal.

Las políticas de planeación urbana establecidas por el Gobierno Federal desde la década de los cincuenta, se orientaron a establecer alguna infraestructura básica en las ciudades que sobresalieron por su tamaño, en lugar de fortalecer las estructuras urbanas de ciudades medias y aun pequeñas (que son mayoría) generando como consecuencia, que en estas últimas, hasta sus actividades económicas básicas (las de subsistencia diaria) queden marginadas.

La planeación Federal, apoyada teóricamente en la idea de la descentralización de la vida nacional hacia las entidades federativas, debería culminar en mayor fortalecimiento a los estados y principalmente a sus municipios; sin embargo esto no fue así.

Dentro de los objetivos inmediatos del Plan Nacional de Desarrollo (PND-1983-1988) estaba el lograr precisamente, un desarrollo integral en los niveles estatales y municipales. Si

hubo avances en este sentido, puede decirse que fueron exiguos, sin el impulso que la realidad requería. La propia descentralización fue un proceso parcial, cuasinegociado desde el sector central con algunos grupos de poder económico y político establecidos en los estados.

El caso de la Ciudad de Puebla, muestra, como tantos otros en el País, que su planeación municipal y su estrategia de crecimiento han sido congruentes con los lineamientos del Gobierno Federal aun contraviniendo sus requerimientos locales.

Su planeación urbana no llegó a suscitar beneficios de importancia social, ni atenuó los desequilibrios que el crecimiento económico desordenado (por demografía o industrialización) impactó en la Ciudad.

En la década que se estudió (1980-1990), la Ciudad de Puebla no obtuvo capacidad económica, administrativa y operativa alguna que la sustrajera de la influencia política del Gobierno del estado.

La industria en la Ciudad, es una actividad explotada por un grupo de empresarios a quienes reditúa buenas ganancias, siendo una actividad tecnificada y apoyada financieramente por la banca local (grupo margen-Banco de Oriente) y el Gobierno del estado. Sin embargo no se puede hablar de una actividad en proceso de evolución, porque carece de infraestructura física para crecer, situación que constituye un verdadero obstáculo a su desarrollo, por lo que hasta este momento, es poco atractiva a la inversión internacional.

No obstante, la industria ha implicado crecimiento económico pero poco bienestar social; la razón de esto es que la tecnología proviene del exterior y obliga a salir del estado y del país cualquier tipo de ganancia que se produzca.

La población ocupada en ese sector, no desarrolla su capacidad inventiva, principalmente porque los recursos para favorecer su creatividad simplemente no existen; las ganancias no se reinvierten.

Por otra parte, el crecimiento industrial en la Ciudad, se presenta de manera espontánea; siendo necesario corregir esta situación, construyendo la infraestructura requerible en las zonas territoriales aledañas propias para ello, evitando su ubicación desordenada cerca de conjuntos habitacionales, áreas de recreación y campos deportivos.

Las actividades terciarias se han visto fortalecidas, posiblemente, porque se plantean como una alternativa más viable para obtener ingresos inmediatos, constantes y seguros.

Cerca del 40% de la población económicamente activa (PEA) en la Ciudad, se dedica a este sector, lográndose obtener ganancias nada despreciables, debido al pequeño y mediano comercio. El turismo de mediano nivel (48 horas de estancia) es regular fuente de ingresos.

En su planeación, la Ciudad presenta en promedio una infraestructura de comunicaciones poco atendida, constituyendo ello el principal cuello de botella para la dinámica de comercialización de la producción local y el abasto de productos básicos.

A lo largo de este estudio, no se ha perdido de vista que el nivel de desarrollo económico y político de la Ciudad ha ido evolucionando.

Lo anterior nos remite a la realidad cotidiana, donde en un contexto capitalista, es precisamente el capital el que determina decisiones y aunque las decisiones locales tiendan en un sentido (el que pudiese convenir a la comunidad), las participaciones presupuestarias Federales y estatales condicionan y orientan a la Ciudad a planear en una dirección o simplemente a no hacerlo.

Según se observa a lo largo del análisis, la planeación del Desarrollo Urbano de la Ciudad ha adoptado diferentes modalidades a lo largo de la década que se estudió; todas de acuerdo a la coyuntura política y económica del momento, teniendo como constante el apoyar la acumulación de capital de los sectores acomodados, proveyéndoles de infraestructura física para sus negocios y empresas y otorgándoles apoyos múltiples a nivel municipal.

Un recuento breve de las políticas que integraron el subsistema de planeación de la Ciudad en la década que se estudió es el siguiente:

I.- Política de Desarrollo Urbano.

Intentó establecer los lineamientos y criterios mínimos que orientaran el carácter del desarrollo municipal de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Planes estatales y los Planes Directores Municipales (de 1980 y el de 1984). Se sustentó

en la fracción V del Artículo 115 Constitucional y se inclinó por la planeación y crecimiento racional del municipio; por ello estableció Formular, Aprobar y Administrar los programas de desarrollo urbano municipal, intervenir en la creación y administración de sus reservas territoriales, realizar el control y vigilancia del uso del suelo en su territorio, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana otorgar licencias para construcciones y participar en la creación de las reservas ecológicas necesarias.

Las Acciones que integraron la Política de Desarrollo Urbano Municipal, en la década 1980-1990, fueron las siguientes:

A.- Acciones de control.- Esta política intentó desalentar el crecimiento económico, para evitar aglomeración de población particularmente en la zona conurbada. Estableció criterios que condicionaran en estricto el uso del suelo, agua y energéticos.

B.- Acciones de integración.- Para el contexto urbano-rural poblacional, se tuvo el interés de contribuir a mejorar el acceso de la población rural a los servicios municipales, así como complementar la actividad económica agropecuaria a través de la comercialización, el procesamiento y la producción local.

C- Acciones de impulso.- Diseñada para aquellas localidades que tienen disponibilidad de agua y áreas de crecimiento, así como condiciones favorables para la ubicación de actividades industriales y para la asimilación de migrantes.

2.- Política de Crecimiento Territorial.

Estableció los criterios para determinar la expansión física del suelo de la Ciudad, principalmente para uso industrial, habitacional y residencial, un alto porcentaje de estos lineamientos no fueron observados en la práctica. Sus principales líneas de Acción fueron las siguientes:

A.- Propiciar ocupación legal, planificada y concertada de los espacios urbanos.

B.- Establecer la base del crecimiento ordenado del territorio de la ciudad, como punto de partida para el impulso de programas habitacionales.

C.- Regularizar la tenencia de la tierra urbana.

D.- Permitir la creación de reservas territoriales para uso comercial, habitacional e industrial.

E.- Evitar los Asentamientos Humanos irregulares.

F.- Precisar las opciones para indemnizar con suelo urbanizado las expropiaciones de tierras ejidales.

3.- Política de Bienestar Social.

Diseñada para disminuir los efectos negativos que la falta de equipamiento, servicios urbanos e infraestructura física causaba en la población en general; buscó resarcir áreas afectadas gravemente por contaminación y degradación ambiental. Así como dotar de parques, jardines y áreas de recreo a la población de la ciudad, fortaleció las actividades del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal y fundamentó, un programa denominado "de participación ciudadana" que tuvo como objetivos involucrar a la comunidad en algunas acciones de tipo social (colectar basura, sembrar árboles) asimismo, estableció calendarios para desfiles escolares, celebraciones cívicas, y limpieza de parques y jardines.

4.- Política de Rehabilitación del Centro Histórico.

Se aplicó en aquellas zonas históricas que requerían ser preservadas en sus características originales, evitando con esto su posible eliminación gradual. Tuvo un programa de regeneración de 22 calles del Centro Histórico y de la zona norte de la Ciudad, implicó restauración de fachadas de casas antiguas, adoquinamiento de calles y empedrado de calzadas, reparación de faroles de hierro colado, restauración de monumentos y nomenclatura de las esquinas de las calles.

Esta política también se aplicó en los 16 barrios antiguos de la zona histórica de la Ciudad de Puebla (Xanenetla, El Alto, Santiago, Xonaca, La Luz, San José, San Antonio, etc).

5.- Política de Administración Pública Municipal.

Diseñada para establecer consultas públicas sobre problemática urbano municipal. Estableció la descentralización de la administración municipal, en delegaciones y juntas auxiliares cívico-administrativas; propuso modernizar las áreas de atención a usuarios, simplificando trámites y automatizando procesos; tuvo un programa de mejora de imagen institucional. Estableció diversos programas de Seguridad Pública de acción inmediata a través de módulos de información, seguridad vial y vigilancia en puntos estratégicos de la Ciudad (colonias periféricas, entronques de vialidades, garitas de entrada y salida a carretera), y acordó normas de control para el Departamento de Limpieza Pública, para que se cumplieran las rutas de recolección de desechos sólidos a particulares, diferenciándolas de aquellas que se ofrecían a empresas y comercios a quienes se les asignó un programa de pago especial.

Estableció un Programa de Protección Civil municipal para ser usado en caso de contingencias y siniestros urbanos; fijó los criterios para crear la oficina de actualización del Catastro Municipal e indicó las normas para establecer la oficina de la Contraloría Interna Municipal, asimismo reglamentó la organización y funcionamiento del Archivo del Ayuntamiento.

CONCLUSIONES.

La Ciudad de Puebla, importante metrópoli colonial, esta hoy, por su proximidad con la Ciudad de México, inserta en la mayor zona de conurbación del País; es también el centro de una región urbana, espacio de grandes densidades de población, en el cual la oposición entre el campo y la Ciudad se diluye frente a la difusión de la urbanización y la industrialización.

Actualmente considerada la cuarta Ciudad del país, ocupa una posición relevante después de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; cuenta con más de un millón de habitantes y tuvo que enfrentar, desde mediados de los años 60, los problemas engendrados por un rápido y desordenado crecimiento urbano. Además, su situación a 125 kilómetros de la Ciudad de México la coloca directamente bajo la influencia de la Capital Federal.

En un primer momento del estudio, se estableció la especificidad de la situación de la Ciudad en torno a las políticas de planeación del Desarrollo Urbano; como pudo observarse, el papel asignado a la Ciudad de Puebla en la estructura urbana nacional, se traduce, a pesar de las declaraciones de Planes y Programas de Desarrollo Urbano, en reforzamiento de la dependencia de las relaciones centro-periferia.

La delimitación de los espacios de referencia de la Ciudad (industriales, comerciales, habitacionales, y de servicios), contrasta con los discursos y planes de desarrollo. En efecto cuando estos (los Planes y Programas), indican la desconcentración de la Ciudad, cuando se delimita claramente en ellos los espacios

urbanos específicos, el Gobierno del estado a través de sus dependencias realiza parques industriales de enormes dimensiones que fomentan aglomeraciones en la periferia de la Ciudad muy cerca de los centros habitacionales, comerciales y de servicios.

En este contexto, la planeación urbana es un aspecto que pudo tomarse en cuenta para revertir la problemática, pero según lo observado y explicado a lo largo de ésta tesis, la planeación de la Ciudad parece no ser un real intento por definir el funcionamiento de la armazón urbana o por reorganizar la influencia de la misma sobre su zona de conurbación. La planeación, como la hemos comprendido a lo largo del estudio, constituye una dimensión ideológica que los poderes públicos aplican a los centros urbanos para su regulación.

Todo un aparato jurídico (leyes, decretos) y administrativo (planes, programas) delimita aquello que debiera ser una planeación para el desarrollo integral de la Ciudad orientada a establecer convivencia y armonía. Aun con todo, la ley sólo controla parte del crecimiento urbano de la Ciudad lo cual no debe atribuirse a su incapacidad técnica para imponer la aplicación del cumplimiento de los programas diversos (Vialidades, Vivienda, Servicios Públicos).

Es difícil poder evaluar los Programas y Proyectos de reordenación urbana (uso del suelo), cuando estos solo recibieron las bases jurídicas para su aplicación; siendo marginados, poco después por el rápido y espontáneo crecimiento de la Ciudad.

En el periodo que se estudió (1980-1990), pudo observarse como cada forma de promoción del desarrollo de la Ciudad se define por su relación con el poder político de la misma. La especificidad de este modo de organización del poder político confiere originalidad a los alcances y limitaciones de la planeación del desarrollo en un municipio mexicano, como lo es el de la Ciudad de Puebla.

No esta por demás destacar la subordinación a la que se a sometido durante varias décadas al municipio mexicano; en este caso al de la Ciudad de Puebla, de tal manera que es por si mismo incapaz de generar planeación para su territorio; Prever, Coordinar, Controlar y Evaluar sus acciones, resulta -en medio de grandes intereses y reglamentaciones de otros niveles de Gobierno- muy difícil; se piensa que de esto deriva el acrecentamiento de la problemática urbana estudiada en el período indicado.

Una primera conclusión, en este sentido deriva de creer, que para establecer una verdadera planeación municipal, basta contar sólo con los preceptos constitucionales básicos para este fin, o con la intención plasmada en instrumentos administrativos de planeación, cuando lo realmente importante lo constituye el que se tenga VOLUNTAD POLITICA para reconocer la vigencia plena a la autonomía municipal y respetarla.

En suma, se ofrecen las siguientes alternativas generales:

A.- Búsqueda constante de un equilibrio pleno, fundado en Derecho entre los tres niveles de Gobierno, donde se reconozca

la capacidad, personalidad jurídica y autonomía fiscal, económica y financiera del municipio mexicano; el cual Legal y Administrativamente no tiene por que ser inducido, obligado o dirigido por otra instancia de Gobierno.

B.- Reconocimiento expreso a la capacidad plena del municipio mexicano, para que ejerza sin mas limitaciones que las que establece la Carta Magna, sus funciones sustantivas y adjetivas.

C.- Reconocimiento pleno por la Ley, para que los municipios mexicanos que tengan capacidad económica, administrativa y técnica y/o por su grado de complejidad urbana, o bien por la exigencia social en su territorio, puedan y deban diseñar proyectos de planeación municipal, que incluyan Plan y Programas de Desarrollo.

Estas iniciativas se sustentan en que si bien, las reformas de febrero de 1983 al Artículo 115 Constitucional otorgan significado real a las facultades dadas a los municipios dentro de la estructura del Sistema Político Mexicano; en la vida real se reconoce poco su condición jurídico-política como nivel de Gobierno, ya que los marcos legales y administrativos a nivel estatal, no están siendo actualizados para cumplir con los objetivos mandados constitucionalmente.

A continuación se presenta un grupo de proposiciones que sugieren superar las limitaciones que en materia de Planeación del Desarrollo Urbano Municipal ostenta la Ciudad de Puebla:

Primera.- Por lo que hace a la Administración Pública Municipal, se observa la necesidad de modificar la estructura organizacional del Ayuntamiento (organograma), en el sentido de prepararla para que pueda asumir las nuevas responsabilidades que le daría ejercer su propio proceso de planeación municipal.

Segunda.- Establecer en su estructura de organización municipal (organograma), la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de llevar a cabo la planeación integral del municipio.

Tercera.- Que la UNIDAD ADMINISTRATIVA que se establezca (dirección, departamento u oficina de planeación municipal), además de operar los aspectos básicos de planeación (diagnóstico, formulación, aprobación, ejecución, evaluación, revisión, modificación y/o cancelación), integre y ejecute los planes directores y los programas de instrumentación de Desarrollo Urbano.

Cuarta.- La anterior iniciativa puede acompañarse de un desglose de las Funciones, Atribuciones y Obligaciones que corresponda realizar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA en cuestión, asimismo, puede contener la relación de los bienes muebles e inmuebles, recursos humanos y financieros, sus normas administrativas internas, como también los criterios de política y procedimiento para las funciones sustantivas que quedarán a su cargo.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

Documentos Oficiales.

CONAPO, estado de Puebla, estadísticas, 1990.

COPLADEP, estado de Puebla, estadísticas, 1984-1986-1988.

DEPARTAMENTO de Alumbrado, Ayuntamiento de Puebla, estadísticas, 1987-1990,

DIRECCION General de Tránsito, Gobierno del estado, boletines, 1985- 1990.

DIRECCION de Obras Públicas municipales, Programa de Desarrollo Urbano, Puebla, 1990.

IEPES/PRI, Plan Básico de Gobierno, 1976-1982, México, 1976.

INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, estado de Puebla.

INFONAVIT, Programa Nacional de Vivienda, México, 1990.

INFONAVIT, estado de Puebla, estadísticas, 1985-1990.

INSTITUTO Nacional de Antropología e Historia, Centro Regional, Mapoteca, Puebla.

SPP, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980, 430 p.

SPP, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983, 432 p.

SPP/CONAPO, Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas, México, 1989.

SECRETARIA de Obras públicas y Desarrollo Urbano, Plan estatal de Desarrollo Urbano, Gobierno del estado de Puebla, 1981.

SECRETARIA de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Programa Nacional de Desarrollo Urbano, México, 1988.

SECRETARIA de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Programa de Ordenamiento Territorial del área Metropolitana, Gobierno del estado de Puebla, 1986.

SECRETARIA de Patrimonio y Fomento Industrial, Programa Nacional de Desarrollo Industrial, México, 1979.

SECRETARIA de Desarrollo Urbano y Ecología, Programa Nacional de Desarrollo Urbano, México, 1985.

Legislación.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. y D.D.F., México, 1990, 608 p.

CONSTITUCION Política del estado de Puebla, Ed. Cajica, Puebla, 1990.

LEY de Desarrollo Urbano del estado de Puebla, Periodico Oficial, 16 de agosto de 1985.

LEY Federal de Vivienda, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1984.

LEY General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación,, 27 de diciembre de 1983.

LEY General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente,
Diario Oficial de la Federación, 1 de marzo de 1988.

LEY Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario
Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 1982, 77 p.

LEY Orgánica de la Administración Pública del estado de Puebla,
Periódico Oficial, 1 de febrero de 1981.

LEY Orgánica Municipal, Periódico Oficial, 2 de febrero de 1984.

LEY de Planeación, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de
1983.

LEY de Planeación para el Desarrollo del estado de Puebla,
Periódico Oficial 31 de diciembre de 1983.

LEY General de Asentamientos Humanos, Secretaría de Obras
Públicas y Desarrollo Urbano,(SOPDU), Gobierno del estado,
1980.

Tesis.

HERNANDEZ Charraga, Guillermo. La Planeación del Desarrollo
y el impacto económico y social de los proyectos de inversión,
tesis UNAM/FCPyS, 1988, 115 p.

LOPEZ Valverde, Vicente Guillermo, La Planeación como
instrumento de Desarrollo, tesis UNAM/FCPyS, México, 1986.

MENDEZ Sáinz, Eloy, La Conformación de la Ciudad de Puebla,
tesis UNAM/Facultad de Arquitectura, 1987.

VALLEJO Acevedo, Ma. Alejandra. La Planeación del Desarrollo en México: redefinición y prospectivas, tesis UNAM/FCPyS, México, 1992, 242 p.

Publicaciones Oficiales.

ENCICLOPEDIA de los Municipios de México, El Municipio de Puebla, Ed. Secretaría de Gobernación, México, 1988.

GARCIA Cárdenas, Luis. "Políticas Nacionales de Descentralización en México", Gaceta Mexicana de Administración Pública, estatal y municipal No. 34-35, INAP, México, 1989.

HERRERA Hernández, Alejandro. "Contaminación del Recurso Hidráulico y alternativas de solución", Memoria del Foro sobre Contaminación Ambiental, Programa de Estudios Municipales/Universidad Autónoma de Puebla, 1986.

MORENO Ortega, Marco Antonio y Ryszard Swarabowicz, "Consideraciones sobre las áreas verdes", Memoria del Foro sobre Contaminación Ambiental, Programa de Estudios Municipales/Universidad Autónoma de Puebla, 1986.

OCHOA Campos, Moises. El municipio, su evolución institucional, Instituto de asesoría y capacitación financiera municipal,(IACFM/BANOBRAS), MEXICO, 1981.

QUIROGA Leos, Gustavo. "El Municipio como base de la descentralización y el reordenamiento del territorio nacional", Gaceta Mexicana de Administración Pública, estatal y municipal, No. 26, 27, 28, INAP, México, 1987.

Libros.

BARKIN, David. Los beneficiarios del desarrollo regional, Ed. SEP/Setentas, México, 1972.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, México, Ed. Porrúa, 1982.

CARRILLO Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, México, Ed. Porrúa, 1986.

CASTEL, Manuel. La Cuestión Urbana, Ed. Siglo XXI, 10a. Ed. México, 1986.

GONZALEZ, Ma. del Refugio. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1983.

HERNANDEZ Laos, Enrique. "La Desigualdad Regional en México, 1900-1980", La Desigualdad en México, Cordera Rolando y Tello Carlos (Coordinadores), Ed. Siglo XXI, México, 1984.

MARTINEZ Cabañas, Gustavo. La Administración estatal y municipal en México, INAP, México, 1992.

OLMEDO, Raul. "Historia del municipio en México", México 75 años de Revolución, FCE/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), México, 1980.

RUIZ Massieu, José Francisco. "Elementos para una Teoría Constitucional del municipio Mexicano", México 75 años de Revolución, FCE/INEHRM, México, 1988.

SAYEG Helú, Jorge. "Marco Histórico Jurídico del Artículo 115 Constitucional", Reforma municipal en la Constitución, México, Ed. Porrúa, 1986.

SHERBURNE F. Cook y Woodrow Borah. "Materiales para la Historia Demográfica de México 1500-1960", Ensayos sobre Historia de la Población: México y el Caribe I, México, Ed. Siglo XXI, 1977.

UNIKEL, Luis. El desarrollo urbano de México, el Colegio de México, México, 1982.

Hemerografías.

BARBOSA Cano, Manlio. "Puebla y su zona metropolitana en el proceso de megalopolización del centro del país". Crítica, Ed. Universidad Autónoma de Puebla, No. 28, 1986.

FLORES González, Sergio. "La Inversión Pública y su Impácto en el Desarrollo Regional en el Estado de Puebla", Crítica, Ed. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, No. 32-33, 1987.

SARRELANGUE López E. Delfina. "Población indígena de la Nueva España en el Siglo XVIII", Historia Mexicana, No. 48, Vol. XII, abril-junio 1963, No. 4, México, Colegio de México.

KEIT A. Davies, "Tendencias Demográficas Urbanas durante el Siglo XIX en México", Historia Mexicana, No. 3, Vol. XXI, enero marzo, Colegio de México, México, 1972.