



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

LOS CONJUNTOS HABITACIONALES Y EL IMPACTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE  
VIVIENDA EN LA CONURBACIÓN DEL MUNICIPIO CUAUTLANCINGO, PUEBLA.

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRA EN URBANISMO

PRESENTA:  
LIZ HAIDE HUITZIL AVILES

TUTOR DR. FELIPE ALBINO GERVACIO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA

MIEMBROS DEL CÓMITE TUTOR:

DRA. ESTHER MAYA PEREZ  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
DR. JORGE FERNANDO CERVANTES BORJA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
DR. FERNANDO PALMA GALVÁN  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
MTRO. VICTOR CHÁVEZ  
FACULTAD DE ARQUITECTURA

CD. MX., JUNIO 2018.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

**LOS CONJUNTOS HABITACIONALES Y EL IMPACTO DE LA  
POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN LA CONURBACIÓN  
DEL MUNICIPIO CUAUTLANCINGO, PUEBLA.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN URBANISMO**

**PRESENTA**

**LIZ HAIDE HUITZIL AVILES**

**TUTOR**

**DR. FELIPE ALBINO GERVACIO**

**MIEMBROS DEL CÓMITE TUTOR**

**DRA. ESTHER MAYA PEREZ  
DR. JORGE FERNANDO CERVANTES BORJA  
DR. FERNANDO PALMA GALVÁN  
MTRO. VICTOR CHÁVEZ**

**PROGRAMA DE MAESTRIA Y DOCTORADO EN URBANISMO**

**2018**

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, por permitirme seguir adelante en mi formación académica y de forma especial al programa de **BECAS UNAM**, que sin su apoyo no hubiera sido posible continuar con dicha formación, así como la elaboración de este trabajo.

Al **PROGRAMA DE DOCTORADO Y MAESTRÍA EN URBANISMO** por abrirme sus puertas y permitirte continuar mi formación académica.

Mi agradecimiento para el campo de conocimiento: **ECONOMÍA, POLÍTICA Y AMBIENTE**, particularmente a todos los profesores que con su conocimiento me permitieron ampliar mi perspectiva sobre los temas urbanísticos.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1. Contexto del proceso urbano en México</b>	<b>8</b>
1.1 Apropiación del suelo en el proceso urbano	9
1.2 Factores que intervienen en el proceso urbano de la conurbación de Puebla	12
1.3 Ciudad y geografía	15
1.4 Proceso de urbanización en México	17
1.4.1 Urbanización acelerada media 1970-1980	18
1.4.2 Urbanización baja-acelerada 1980- 1990	19
1.4.3 Urbanización baja-acelerada 1990-2005	19
<b>Capítulo 2. Crecimiento de la zona metropolitana de Puebla</b>	<b>22</b>
2.1 Conformación del área metropolitana	28
2.2 Apropiación del espacio geográfico	30
2.3 Características socioespaciales del municipio conurbado Cuautlancingo	33
2.3.1 Aspectos demográficos en el municipio	36
2.3.2 Evolución económica en el municipio	40
2.4 Ocupación espacial de los nuevos conjuntos habitacionales en el municipio Cuautlancingo	42
<b>Capítulo 3. La vivienda como instrumento de política</b>	<b>44</b>
3.1 La problemática de la vivienda en México	45
3.2 La vivienda como factor de expansión de la ciudad de Puebla	49
3.3 Aspectos de Política de vivienda a partir del 2013	50
3.4 Factores institucionales que intervienen en la producción de la vivienda	51
<b>Capítulo 4. La política Pública en materia habitacional</b>	<b>55</b>
4.1 Conjuntos habitacionales y la producción del espacio	56
4.2 Ocupación del territorio	64
4.3 Instrumentos legales de la vivienda (Artículos constitucionales 27 y 115)	72
4.4 Repercusiones espaciales de los nuevos conjuntos habitacionales en el municipio de Cuautlancingo	75
Conclusiones	86
Bibliografía	89
Anexos	93

*A la memoria de mis abuelos*

*Fidel Huitzil Sarmiento*

*Rosenda Quecholac Tlahuice*

*Nuestras raíces nunca deben perderse pues son el fundamento  
para mantener un sentido de pertenencia e identidad.*

*Recuerdo de mi niñez jugando entre árboles frutales y buscando  
a "Iztaccíhuatl", la mujer dormida*

## INTRODUCCIÓN

El proceso de crecimiento urbano que se ha dado en los últimos años en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla, ha ampliado su espacio de influencia acelerando la urbanización en los municipios conurbados. Lo cual, estriba en una serie de cambios de carácter económico, político y social requeridos para estos nuevos asentamientos.

Para el caso específico del municipio Cuautlancingo, mismo que se localiza al oeste de la Ciudad de Puebla, se ha presentado una serie de transformaciones de carácter urbano, que implican la firma de convenios para la instalación de industrias, lo que generó la oferta de empleos para los habitantes de las juntas auxiliares al interior del municipio. Traduciéndose en la necesidad de desarrollar vivienda para la nueva población.

Al respecto, las políticas públicas habitacionales en el municipio a partir de los lineamientos establecidos por las modificaciones a los artículos constitucionales 27 y 115 propiciaron que diversas constructoras contemplen en el territorio de Cuautlancingo, sitios en pleno crecimiento urbano, en los cuales se ha logrado la construcción de fraccionamientos y unidades habitacionales, permitiendo, que el municipio contará con 2 mil 610 nuevas viviendas en el año 2008.

Esta actividad representó una fuente de recaudación para el ayuntamiento, por lo que la tendencia a otorgar licencias y permisos de construcción comenzó a ser una actividad en la que funcionarios públicos obtuvieron beneficios directos en el proceso, al no existir un organismo regulador y de control sobre el proceso inmobiliario, tanto la adquisición de suelo para las construcciones, como los proyectos habitacionales, han sido objeto de intereses de los actores involucrados.

Lo anterior representa un ajuste en la estructura territorial y social, hecho que se manifiesta actualmente con una serie de denuncias por parte de los ocupantes de los nuevos conjuntos habitacionales que principalmente se orienta a la falta de dotación de servicios de salud, educación, cultura, comunicación, y de las

condiciones de habitabilidad de las viviendas adquiridas, ya que varias no cumplen con lo ofertado por las inmobiliarias para su adquisición.

Por lo anterior este estudio tiene como objetivo evaluar los nuevos conjuntos habitacionales y el impacto de la política de vivienda en la conurbación del Cautlancingo, municipio que conforma la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla.

La presente investigación se conforma de cuatro capítulos. En el primero se abordan el contexto urbano que caracterizó al país a partir de 1980 y las consecuencias que el sistema económico propició en el crecimiento de la ciudad de Puebla, hasta conformar su zona metropolitana.

El segundo apartado se concentra en el desarrollo y crecimiento urbano de la Ciudad de Puebla y los factores involucrados en su expansión. Además de una descripción de las características del municipio a evaluarse Cuautlancingo.

El tercer capítulo comprende las políticas de vivienda llevadas promovidas por organismos internacionales y el papel del Estado en la aplicación de políticas públicas y creación de organismos de gestión para las mismas.

El cuarto capítulo se desarrolla a partir del análisis de las políticas públicas en materia habitacional y de los mecanismos jurídicos llevados a efecto para la inserción de la política de vivienda en el ámbito municipal y de las repercusiones que estas han tenido en la ocupación del espacio y conformación del territorio del municipio.

## **CAPÍTULO 1**

### **CONTEXTO DEL PROCESO URBANO EN MÉXICO**

El siglo XX fue un período en el que sin duda dio inicio uno de los hechos que trascendieron la historia de México y que hasta la actualidad continúan incidiendo en la misma. Propiamente se hace referencia al proceso de urbanización que si bien, este mismo se ha desarrollado en países de América Latina, las condiciones y sus alcances varían de un país a otro. En este sentido, y atendiendo a la importancia del proceso mismo y sus implicaciones para el caso de México, se presenta un breve análisis del proceso de crecimiento urbano en el país, mismo que ha sido clasificado en diversas etapas por varios autores (Garza, 2010; Schteingart, 1989; Azuela, 1989, entre otros).

Las etapas de desarrollo y crecimiento urbano que han caracterizado el modo de configuración y organización del territorio mexicano a lo largo del siglo XX, marcaron la pauta de conformación y crecimiento de las ciudades vistas como polos de atracción laboral, de inversión de capitales y el desarrollo de actividades económicas. Por otra parte, las políticas emprendidas por el estado mexicano referentes al desarrollo económico, como el propiamente urbano, incidieron en la expansión y articulación de las ciudades en términos de apropiación de espacios.

En este sentido, evaluar el contexto general de dicho proceso en México y sus efectos en el territorio, implica considerar las políticas y los instrumentos jurídicos que fueron formulados e implementados como parte de una estrategia de planeación y ordenamiento del mismo, no obstante, los alcances e impactos de estas políticas no han sido los esperados, ya que actualmente, el proceso de urbanización que incurre en las ciudades ha propiciado una serie de problemas de carácter social, económico, político y ambiental.

Lo que implica grandes desafíos para las ciudades, en términos de subsanar las consecuencias del proceso de urbanización y de las políticas que orientan su desarrollo y crecimiento (Aguilar, Escamilla, 2009).

## **1.1 Apropiación del suelo en el proceso urbano**

La disponibilidad de suelo en el proceso urbano es un elemento clave en el crecimiento de las ciudades y de las condiciones de la articulación de los territorios, por ello, la ocupación de suelo ejidal y comunal desde el comienzo de la urbanización en 1940 y a lo largo de tres décadas, fue competencia de autoridades propiamente agrarias que con normas inalteradas y ausentes por conciliar los intereses sociales, propiciaron una desorganización territorial y regional, con grandes rezagos en aspectos esenciales para la sociedad (Azuela, 1994).

El proceso urbano que caracteriza al país se ha producido principalmente sobre núcleos de régimen agrario que gradualmente han sido absorbidos por el crecimiento de las ciudades. El carácter agrario refiere a suelo ejidal y comunal, mediante proceso de irregularidad, este último ha sido examinado por varios autores, entre estos Schteingart, (1989); Azuela, (1994).

Sin embargo, el mecanismo de regularización del suelo se convierte en el eje principal para contrarrestar los efectos de la ocupación del suelo mediante vía informal. En este sentido, la regularización considera dos elementos fundamentales; por una parte, los mecanismos predominantes de formación de asentamientos irregulares, y el segundo refiere al modo en que se define la irregularidad de la tenencia de la tierra en el discurso oficial que preside la acción de regularización Azuela, (1994)

La lógica de incorporación de suelo en México, reconoce en parte elementos de la elección pública, en el sentido que los grupos con capacidad de movilización e intereses propios pueden influir en la racionalidad de algunas decisiones (lo que explica los procesos informales), pero sobre todo, en la configuración de un marco institucional (Altshuler y Luberoff, 2003 pp 49-53; en Kunz, 2003).

Contrario al planteamiento de Altshuler y Luberoff (2003), el contexto señalado, no refleja necesariamente preferencias colectivas sino que es el resultado, por un lado, de las presiones de las elites dominantes y, por el otro lado, de las reacciones y demandas de otros grupos, lo que da lugar a un ambiente de

conflicto en el que los gobiernos emergen como un articulador de las lógicas, resolviéndolas con un esquema institucional, que a su vez reconoce la propia lógica del gobierno y sus intereses políticos de corto plazo, dando cabida a intereses económicos de algunos funcionarios (Kunz, 2003).

Para el caso de las lógicas de incorporación del suelo en México, estas tienen un determinado arreglo jerárquico, en donde por más de 15 años grandes desarrolladores inmobiliarios aprovecharon el modelo neoliberal que adoptó el gobierno mexicano a principios de los noventa (Kunz, 2003, en Iracheta, 2010).

De acuerdo con Kunz (2003), se refiere a una adopción porque los lineamientos fueron impulsados desde los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Comisión de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, así como el Hábitat I y II, el Año internacional de los sin Techo y otras conferencias internacionales. Esos lineamientos, de acuerdo con Kunz, I; Barrios (2004), plantean un nuevo modelo de financiamiento que se puede resumir en estrategias facilitadoras impulsadas por parte del Estado que buscaron:

- Garantizar el derecho de propiedad;
- Impulsar el financiamiento hipotecario;
- Racionalizar los subsidios; suministrar infraestructura;
- Reglamentación urbana y de vivienda equilibrada y;
- Organizar la industria de la construcción.

Con estos lineamientos se abrieron grandes posibilidades de negocio, no solo en la producción de vivienda, sino también en la especulación de suelo, por lo que varios grupos dentro del desarrollo inmobiliario aprovecharon la coyuntura de oportunidades. (op. Cit pp. 155).

En este contexto, la reforma al artículo 27 en 1992 utilizada como estrategia facilitadora fue en su inicio pensada para inducir la modernización del campo y hacerlo más productivo con base en el otorgamiento de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra. La reforma introduce un cambio a la situación prevaleciente del ejido que hasta ese momento se consideró una institución intocable

permitiendo por primera vez la posibilidad de que se venda, se arriende o se hipoteque (Olivera, 2006).

La disposición permitió cambiar el status de la tierra de propiedad colectiva a individual le confiere al campesino una condición de sujeto activo en relación a la urbanización, diferente al que antes tenía, lo que provoco cierta incertidumbre sobre sus efectos en el crecimiento urbano, en este ajuste, se promovió la transformación del marco jurídico institucional y así asegurar la disponibilidad de suelo y promover la producción de vivienda (Kunz, 2003).

El funcionamiento del mercado legal de tierras define las posibilidades que tiene la población para acceder a vivir en una determinada área urbana Clichevsky, (2002) señala algunos elementos que definen el acceso al suelo, entre estos:

La condición de regulación de la producción y consecuentemente su comercialización

La dinámica económica: inflación, estabilidad, funcionamiento del sector financiero (intereses, entrada de capitales, comercio exterior, etc). La alternativa de inversión frente al mercado de capitales, sectores productivos, etc.

Relación directa con los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios, lo que conlleva a generar submercados en función de las demandas específicas de las actividades urbanas.<sup>1</sup>

Funcionamiento de acuerdo a la oferta y la demanda (según las rentas que los propietarios quieran obtener).

Escasa transparencia. Desconocimiento de quiénes son los propietarios, los precios reales de las transacciones y las inversiones realizadas para urbanizar la tierra rural.

---

<sup>1</sup> En los años noventa del siglo XX, ha cambiado el submercado residencial; en paralelo a la polarización mayor de la sociedad, de esta manera, el mercado residencial ha respondido con nuevas “productos” como viviendas lujosas para los sectores de más altos ingresos, clubes de campo, barrios cerrados, inclusive hasta “ciudades cerradas”. (Clichevsky, 1999<sup>a</sup> 2000)

Existe un déficit de información actualizada sobre el catastro de tierras privadas y fiscales.

En varios países de América Latina se ha generado un submercado particular para la población de bajos ingresos, por el tipo de tierra ofertada (en cuanto a superficie, servicios, etc), precio y especialmente en financiamiento.

Al respecto, de acuerdo con Kunz, (2003); no existe un estatuto urbanístico de la propiedad del suelo que determine con precisión los derechos y obligaciones de los agentes urbanos, particularmente desarrolladores y propietarios, ya que el contenido jurídico de la propiedad inmobiliaria lo determinan la legislación civil y la legislación reglamentaria de la Constitución en materia urbana, agraria y ambiental, las prescripciones administrativas consignadas en los planes urbanos y las disposiciones establecidas y reglamentarias de los gobiernos locales en materia de fraccionamientos y edificación. Volviéndose un proceso complejo, desarticulado y disfuncional.

Castells, 1997; en Azuela, 1994) menciona que el ejercicio de propiedad en México, favorece el interés particular, más que el interés general, mediante una desenfrenada especulación inmobiliaria traducida en la privatización de los beneficios y la socialización de los costos del desarrollo urbano.

## **1.2 Factores que intervienen en el proceso urbano de la conurbación de Puebla**

Durante el siglo XX el proceso urbano se encontró al margen de una constante problemática agrícola que acentuó los desequilibrios entre el campo y la ciudad. Aunado a una creciente brecha en el déficit de infraestructura, servicios públicos, marginalidad urbana, inseguridad pública y contaminación de los ecosistemas urbanos, haciendo necesaria la intervención activa del Estado mexicano en el ámbito urbano-regional a partir de la década de los setenta (Garza, 1989).

En el ámbito territorial se produjo la intervención del aparato gubernamental orientada a enfrentar los desafíos que implicaba una nueva organización del espacio, particularmente el referido al acelerado crecimiento de las ciudades (en 1900 existían 33 ciudades, mientras que para 1988, se calculó en 274 el número).

Por lo que la planeación fue una de las acciones principales promovidas por el Estado mexicano (op.cit).

De acuerdo con Garza, (2002), a inicio del siglo XX, México era un país particularmente rural, algunas estimaciones hechas, muestran que 89 de cada 100 personas habitaban fuera de las ciudades (destacando solamente 33 urbes, entre estas la Ciudad de México y la Ciudad de Puebla).

Al respecto, destacan algunas acciones llevadas a cabo por parte del Estado entre 1900-1940 donde se estableció la función social de la propiedad privada en concordancia con la Ley de Reforma Agraria (LRA) y la Ley General de Expropiación, dando lugar a la fundación de 153 colonias agrícolas en todo el país (Garza, 2002).

En este mismo período, la Constitución confirió a gobiernos estatales y municipales determinadas facultades locales sobre bienes muebles e inmuebles. A la par, las entidades federativas, comienzan a contar con leyes sobre catastro y registro público, aunado a reglamentación sobre aguas y construcción. Mientras que en los municipios se generan los bandos de policía y buen gobierno así como los planos reguladores (op.cit).

La evaluación e identificación de las etapas de crecimiento de la ciudad de Puebla permite explicar y describir el proceso de expansión de la misma. La evaluación considera aquellos factores que generan el cambio propiciando una nueva configuración al espacio urbano. La periodización de cada etapa responde a contextos políticos, económicos y sociales que han imprimido particularidades en el crecimiento y expansión de la ciudad de Puebla.

Los antecedentes del surgimiento y consolidación de la ciudad de Puebla se observa tres grandes momentos:

- 1) localización geográfica que la convirtió en punto central de transporte de mercancías y de personas;
- 2) consolidación en el siglo XVIII y XIX de las actividades textil, comercial y artesanal;

3) A mediados del siglo XX se producen cambios en el ámbito económico y político en el país que inciden en grandes proyectos urbanos que propician el crecimiento y consolidación de la ciudad de Puebla como Zona Metropolitana, entre estos, la instalación de la planta armadora de automóviles Volkswagen y el desarrollo de las actividades comerciales y de servicios en posición complementaria con el área metropolitana de la ciudad de México (Melé, 1989).

Fundada desde el período colonial, la ciudad de Puebla existió con diversas funciones estratégicas dada su localización geográfica, entre estas, actuó como ciudad española intermediaria entre México (capital de la nueva España) y Veracruz, entrada del comercio desde el trasatlántico por el Golfo de México, reconocida como ciudad principal dentro de una red regional de administración de los recursos y de la población, terminando la organización espacial prehispánica con Cholula y Tlaxcala, imponiendo el orden colonial a la densa red demográfica y social indígena existente. Contrarrestando el peso económico y político de la Ciudad de México. Favoreció el poblamiento español en una ciudad independiente de los centros urbanos pre-coloniales (Melé, 1989).

Durante la mayor parte del período colonia (siglo XVI – XVIII) la ciudad de Puebla presento un auge económico y demográfico como resultado de sus funciones geopolíticas y las redes de comercio colonial donde fungió como centro de distribución de mercancías importadas. Convirtiéndose en el centro urbano de una región agrícola próspera y diversificada y controlando diversas redes comerciales, novohispanas y regionales e instalando los obrajes textiles de la Nueva España (Op.cit).

Las últimas décadas del siglo XVIII, la economía regional y urbana de la ciudad, presento un estancamiento asociado a la crisis del comercio regional y de los obrajes textiles. Situación que se extendió hasta las primeras décadas del siglo XIX enmarcada en un período de convulsión social y económica prevaleciente en el país como resultado de la guerra de independencia (Caravaglia y Grosso, 1987; Benítez, 2010)

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la ciudad comienza una nueva etapa de crecimiento y auge económico y demográfico en relación a la emergencia de una industria textil manufacturera moderna, basada en la transformación mecanizada del algodón. (Thomson, 2002; en Benítez 2010). En siglos anteriores como en el siglo XIX, Puebla fue la primera ciudad Textil de México, constituyendo tanto los hilados y tejidos la rama industrial más importante de la economía de la ciudad (Contreras, 1987; en Benítez, 2010).

Para las primeras décadas del siglo XX, las actividades industriales en la ciudad de Puebla y en general en el país, sufren una desaceleración en su ritmo de crecimiento, aunque este efecto se presentó combinado, por una parte la desaceleración de producción y, por el empleo textil, con caída de precios y salarios en el sector. Sin embargo, durante la Segunda Guerra Mundial, la industria textil situada en la ciudad de Puebla, mantiene un auge con la apertura de mercados internacionales para posterior a 1950, presentar un período de decadencia acelerada, expresada en la caída de participación de empleos industriales y en el valor de la producción.

Provocando que la ciudad prescindiera de esta actividad que durante más de un siglo actuó como eje de desarrollo económico, mismo que garantizó su desarrollo económico y urbano. Para buscar nuevas rutas de diversificación industrial y desarrollo (Melé, 1994).

### **1.3 Ciudad y geografía de la zona conurbada de Puebla**

A partir de la década de 1960, la ciudad de Puebla establece las bases de una ruta de crecimiento económico y de urbanización.

Comenzando una trayectoria de industrialización enmarcada por la política económica nacional de sustitución de importaciones con rasgos espaciales como fue la concentración de establecimientos industriales en la Ciudad de México, como la implementación de políticas del Estado tendientes a localizar determinadas actividades industriales, relacionadas principalmente con la producción de bienes de consumo duradero y de bienes de capital, en los centros urbanos próximos, periféricos como fue en el caso de Puebla (Benítez, 2010).

De esta manera, la ciudad de Puebla paso de un modelo de industrialización basado en actividades textiles, elaboración de bienes de consumo no durable o de bienes intermedios hacia un modelo de industrialización basado en el establecimiento de corredores o parques industriales de gran escala y peso económico (en su mayor parte monopolios de capital transnacional) orientadas a los bienes de consumo duradero y de capital (automotriz, refacciones automotrices, sustancias y productos químicos, maquinaria, artículos eléctricos y electrónicos, reparación de equipo y maquinaria principalmente (Op.cit).

A partir de 1962, comienzan varios proyectos que representan el despegue de crecimiento industrial y de urbanización de la ciudad de Puebla:

1) Instalación en el entorno geográfico inmediato de la ciudad, de varias unidades productivas industriales pesadas y de gran escala: planta metanol Pemex (municipio San Martín Texmelucan, 1962), Planta automotriz Volkswagen (municipio Cuautlancingo, 1965), Industria metalúrgica Hylsa (municipio Xoxtla), además de la creación de varios parques y corredores industriales: Puebla 2000 (1981), Quetzalcóatl (1981) por ejemplo;

2) el ocaso de la industria textil de la región de Atlixco entre 1960-1970,

3) La construcción de la autopista México-Puebla (1962), esta última permitió la conexión y factibilidad de la ciudad de Puebla como alternativa de localización industrial además de la ciudad de México;

4) El proceso de expropiación llevado a efecto en 5 municipios independientes y vecinos de la ciudad de Puebla en 1962 (entre estos, San Pedro Cholula, Cuautlancingo) con fines a establecer una reserva territorial a la urbanización y expansión del tejido urbano de las posteriores cuatro décadas (Contreras, 1987 en Benítez,2010).

La etapa de industrialización en el ámbito geográfico de la ciudad de Puebla como en sus proximidades, represento una diversidad en toda a la economía de la ciudad y de la región, modernizando y dinamizando varias de las actividades económicas y ramas industriales existentes, con ello incrementando la actividad

económica y el crecimiento demográfico de la propia ciudad, como la red de localidades sujetas a su influencia.

Tanto el crecimiento y desarrollo urbano “explosivo”, como los procesos de reestructuración urbana continuos que experimentó la ciudad de Puebla ente 1970 a inicios de 1990 sustentaron el dinamismo económico y demográfico, como resultado de la fase de industrialización ya iniciada en 1960 (Benítez, 2010).

A partir de la mitad de 1990 que irrumpe un ciclo de reactivación económica y de crecimiento y reestructuración urbana basado en la especialización de la actividad de construcción, inmobiliaria y civil, tanto en áreas urbanas ya existentes como en aquellas áreas de reciente incorporación a la ciudad (mayormente sobre estas últimas) (Op.cit).

El desarrollo de esta nueva etapa y que actualmente experimenta la ciudad de Puebla, tiene como expresión principal la edificación de centros comerciales y de servicios en combinación de desarrollos de vivienda dirigidos al consumo de estratos sociales medios o a ciertos mercados, contextualizados por la construcción de obras viales y de equipamiento urbano. Donde tiene lugar la intervención conjunta del sector público-privado sobre extensas áreas urbanas.

#### **1.4 Proceso de urbanización en México**

La urbanización de México presenta un carácter metropolitano cuya evolución es importante considerar para profundizar en el conocimiento del tipo de estructuración espacial y sus implicaciones tanto en el ámbito de su ocupación como de la articulación y funcionalidad del territorio.

La evolución del sistema de ciudades mexicanas se ajusta a la tendencia hacia la concentración espacial de la población y las actividades económicas en las principales metrópolis de los países capitalistas.

En el contexto urbano que caracteriza a México, Garza (2010), ha clasificado tres períodos correspondientes al siglo XX; moderado-bajo 1900-1940; acelerado-medio 1940-1980 y; bajo-acelerado 1980-2005. A su vez, el mismo autor establece también un intervalo que comprende de 1970-2005, el cual tiene

relación con el ritmo de desarrollo económico del país, dentro de las siguientes etapas de urbanización; i) acelerada-media 1970-1980; ii) baja-acelerada 1980-1990 durante la crisis económica; iii) baja-acelerada 1990-2005 durante la recuperación económica relativa.

Esta periodización se justifica ya que en las últimas tres décadas del siglo XX el desarrollo económico de la República presentó rasgos diferentes teniendo como efecto un crecimiento urbano desigual. Lo anterior debido a que el desarrollo económico y la urbanización están orgánicamente vinculados, ya que ambos procesos inseparables caracterizan la estructura de la sociedad.

#### **1.4.1 Urbanización acelerada media 1970-1980**

Durante 1970, México presentó una tasa de urbanización de 48.2 millones, de los cuales 22.7 eran urbanos (localidades de 15 000 o más habitantes), lo anterior representó un 47.1% de la población de las ciudades respecto al total. Por consiguiente, 52.9% de la población mexicana vivía en el sector rural, manteniéndose así, el ámbito tradicional campesino característico de México durante la primera mitad del siglo XX.

Para 1980, la población del país ascendió a 66.8 millones, de los cuales, 36.7 eran urbanos, de esta manera, el grado de urbanización representó un 55%.

A partir de este año comienza una transformación en el perfil demográfico y económico de México tendiendo al ámbito urbano<sup>2</sup>.

Este proceso de acuerdo con Garza (2010), genera la conformación de un conglomerado megalopolitano con su centro en la Ciudad de México, mismo que presenta una extensión hasta las primeras décadas del siglo XXI.

---

<sup>2</sup> Constituyéndose un sistema de 227 ciudades destacando como ocurrió durante los años sesenta un patrón de urbes industriales, encabezado por la Ciudad de México. Posteriormente, presentan un acelerado crecimiento Puebla, Toluca, Querétaro y Cuernavaca que giran dentro del área de influencia inmediata de la megaurbe.

### **1.4.2 Urbanización baja – acelerada de 1980-1990**

Durante 1990, el sistema de ciudades en México se elevó a 304, mientras que el grado de urbanización representó 63.4% lo que consolidó la importancia del creciente sector urbano nacional. La tasa de urbanización en la década de los ochenta se mantiene en 1.5% anual, la misma que en los setenta. Garza (2010), señala que el ritmo de urbanización constante en esta época, significó que, la migración rural-urbana está determinada por el diferencial de las condiciones de vida de las localidades rurales respecto a las ciudades y no únicamente por el crecimiento económico de esas décadas.

Por consiguiente, la recesión prolongada de los ochenta, afectó escasamente la dinámica demográfica general del país. Entre 1980 y 1990, la población urbana total aumentó a 14.8 millones, lo que representó el crecimiento absoluto más elevado del siglo XX. No obstante, el incremento en el grado de urbanización a 63.4% en 1990, consolidó el creciente dominio del sector urbano de México, sin embargo, la crisis produce un notable deterioro de las condiciones de vida de la población rural y urbana, presentando esta última una notable expansión del empleo informal (op.cit).

Entre 1980 y 1990, se presenta un proceso histórico de concentración polinuclear, que implica la aglomeración de la población en las mayores metrópolis, no solo en la Ciudad de México: Puebla (4.1%), Querétaro (10.5), Pachuca (6.6%) y Tlaxcala (Garza, 2005).

Las ciudades medianas y pequeñas pierden importancia, emergiendo una megalópolis y un conjunto hegemónico de metrópolis que imprimen un nuevo perfil al sistema de ciudades con la consolidación de una concentración de carácter polinuclear, esto es, la aglomeración de la población y las actividades económicas en varios núcleos metropolitanos.

### **1.4.3 Urbanización baja – acelerada de 1990-2005**

Garza (2005) señala que para 1970 sólo 13 urbes fueron clasificadas como metrópolis, las cuales absorbieron 64% de la población urbana total; para 1980 estas representaron el 68% del total de habitantes urbanos; en 1990

representaron el 81%, mientras en el 2000, de los 65.7 millones de mexicanos distribuidos en las 349 ciudades, el 83% se ubicaron en 56 zonas metropolitanas.

En 2005, se reconocieron 57 metrópolis que mantienen la concentración de población urbana total. En este corto período, el proceso de urbanización fue significativo, (tan solo en el primer año del siglo XXI, la población total aumento 5.5 millones, mientras que la urbana aumento cerca de 6 millones (op.cit).

El 2005 marco una tendencia clara del incremento de urbanización, ya que en este mismo año se registró un grado de urbanización caracterizada por una superconcentración en un conjunto de 31 ciudades, de las cuales, nueve presentaron más de un millón de habitantes absorbiendo 41% del incremento observado en el 2005; Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Toluca, Leon, Tijuana, Ciudad Juárez y Torreón, (Garza, 2010).

Durante la primera década del siglo XXI, México contaba con 97.5 millones de habitantes, de los cuáles 65.6 millones se concentraba en un sistema de 349 ciudades, el promedio de población urbana en los países desarrollados en 2000 fue de 76%. Para 2005, el sistema de ciudades mexicanas se elevó a 367, con 18 localidades que en el 2000 se caracterizaron como rurales, pero al superar el umbral de 15 000 habitantes, fueron clasificadas como urbanas (Sedesol, 2008).

Es así como el grado de urbanización alcanzo 69.2%, con 5.88 millones de nuevos urbanitas, de los cuales 5.41 corresponden a las grandes ciudades (92%), aumentando a 31 y a 71.3% su participación de la población urbana (Garza, 2010).

De forma inversa, las ciudades medias elevaron su número y disminuyeron su porcentaje del total urbano a 19.9% mientras que las pequeñas descendieron a 8.8%. De esta manera, el primer quinquenio del siglo XXI se caracterizó por una superconcentración en un conjunto de 31 ciudades, donde persisten nueve con más de un millón de habitantes que absorben 41.6% del incremento (op.cit).

La jerarquía urbana del 2005 mantuvo la tendencia hacia la concentración polinuclear, siendo nueve ciudades las que concentraron más de un millón de habitantes, sin embargo, en su conjunto, estas ciudades elevaron su población lo

que a la vez represento 41.6% del aumento de la población urbana del sistema urbano de 349 ciudades en el 2000.

La evolución del sistema de ciudades mexicanas se ajusta a la dinámica de concentración espacial de la población y las actividades económicas en las principales metrópolis de los países capitalistas, sin embargo, cada nación presenta diferencias de magnitud en la concentración, dependiendo de sus peculiaridades geográficas, sociales, demográficas y políticas (op. cit). A lo anterior se añaden los movimientos migratorios que como consecuencia generaron fluctuaciones en cuanto a la tasa de crecimiento de población urbana.

El proceso de urbanización del país continúa acentuándose en las grandes ciudades que se conciben como espacios que absorben la creciente fuerza de trabajo y por otra parte, como espacios donde tiene lugar la concentración de empresas de servicios comerciales e industriales, que disponen de un conjunto de modernas condiciones y servicios generales de producción urbanos y metropolitanos, indispensables para que las ciudades sean competitivas (Aguilar y Escamilla, 2009).

De acuerdo con Garza, (2010). México es actualmente una nación altamente urbanizada con un sistema de 367 ciudades caracterizadas por una elevada concentración de sus habitantes en 57 zonas metropolitanas, que absorben el 83% de la población urbana nacional.

La dinámica de crecimiento poblacional y urbano en México que se ha experimentado en últimas décadas, generan grandes problemas que se expresan en las formas de apropiación y ocupación del suelo, cambios en el uso del mismo, problemas ambientales, congestionamientos viales, formas de delincuencia, violencia, además de una incremento en la demanda de servicios públicos como energía eléctrica, agua potable, drenaje, vivienda y suelo urbano adecuados para que la población establezca su residencia (Aguilar; Escamilla, 2009).

### Crecimiento de la zona metropolitana de Puebla

En el apartado anterior fueron señaladas las etapas de desarrollo económico que consolidaron y caracterizaron a la ciudad de Puebla desde la etapa colonial hasta 1960 período donde se enmarca una serie de eventos que dan paso a una transformación tanto en el ámbito económico como el urbano.

En los siguientes párrafos, se desarrollara de forma específica los efectos que esta dinámica tuvo respecto a la forma de expansión de la ciudad de Puebla y la influencia de esta hacia los municipios vecinos.

Durante el periodo de la Revolución Mexicana el desarrollo en la ciudad de Puebla fue nulo, sin embargo, entre 1940 y 1960 se dio una rápida urbanización debido al proceso de industrialización que siguió a la posguerra. En este lapso aparecieron nuevos desarrollos urbanos periféricos, diseñados dentro de un patrón ortogonal emparentado con la retícula (Melé, 1989).

De acuerdo con Benítez, (2010), la ciudad creció ordenadamente hasta 1950 año en el cual se observaron los primeros asentamientos espontáneos y sin control, desvinculados de la mancha urbana, que rompían con la unidad espacial de la ciudad. La expansión de la ciudad da inicio hacia el norte y el noreste como consecuencia de la construcción de la autopista México–Puebla, que entra en función en 1963. En esta década, la ciudad creció en una extensión de 25.8 kilómetros cuadrados con un incremento de 77 por ciento en relación a 1950, con una tasa media anual de crecimiento de 3.8 por ciento, lo cual indica un acelerado proceso de urbanización.

Paralelo a la construcción de la autopista se introduce una nueva e importante infraestructura urbana: se introducen gaseoductos, líneas de alta tensión y da inicio el auge del ofrecimiento de terrenos con lo que se diversifica la industria regional. Instalándose en estos años importantes empresas como la automotriz Volkswagen, en Cuautlancingo y la siderúrgica Hylsa, que se asienta en los terrenos de San Miguel Xoxtla, ambas, para la década de los setenta representaban 24 por ciento del valor de la producción en el estado de Puebla y

69 por ciento de los empleos que en su conjunto ofrecían las empresas textiles Hardoy,(1992).

Los acontecimientos durante el período permitieron a la ciudad de Puebla reconocerse como la tercera ciudad del país en importancia industrial en términos de su aportación al valor agregado nacional. De acuerdo con Benítez,(2010) esta posición no se logró sostener pese a los incentivos fiscales y legales ofrecidos por las autoridades estatales durante esos años, ya que en 1970 pasa al quinto lugar, posteriormente al noveno en 1988 y al décimo lugar en 1998.

Durante las décadas de 1960 y 1980 la decadencia de la industria textil propició la reorientación de las inversiones hacia la industria inmobiliaria y de la construcción, lo cual desató un proceso generalizado de especulación sobre superficies susceptibles de ser expropiadas para la construcción de unidades habitacionales o industrias (Melé, 1989). Durante estos años aparecieron numerosas colonias y unidades habitacionales al oeste y sur de la ciudad, en dirección de Cholula, Cuautlancingo y Atlixco, para después extenderse hacia el resto de la periferia, marcando una tendencia que existe hasta la actualidad (Benítez,2010).

A su vez, la expansión urbana de la ciudad de Puebla estuvo fincada en una estrategia de incremento de los factores de localización regionales, que dotaba de incentivos a las industrias para instalarse fuera de los límites de la capital. La consolidación del aeropuerto Hermanos Serdán, que se construyó sobre terrenos con un importante potencial agrícola en Huejotzingo, reforzó la tendencia de crecimiento urbano hacia el noroeste de la capital, sobre la antigua ciudad de Cholula, precisamente en un área que históricamente se había configurado como rural y que mantenía hasta ese entonces una vocación exclusivamente agrícola, con un fuerte componente de organización tradicional indígena (Op.cit).

El nuevo modelo económico que se instaurado en el país marcó la pauta en cuanto al modo de crecimiento y expansión de las ciudades, y de su consolidación bajo el contexto de región, en este sentido varias ciudades se convirtieron en polos importantes para la instalación de industria y desarrollo de determinadas

actividades económicas Monterrey, Guadalajara, Estado de México, Yucatán, Pachuca, entre otras. (Melé, 1989).

Dadas las etapas de desarrollo económico que experimentó la ciudad de Puebla entre la década de 1950 a 1960 presentó un crecimiento lento, sin embargo, entre 1970 y 1980, su crecimiento fue en aumento Tabla 1.

**Tabla 1. Crecimiento histórico urbano de la Ciudad de Puebla**

Año	Población	% Crecimiento
1940*	138 491	20.6
1950*	226 646	63.6
1960*	305 469	34.7
1970*	513 237	68.0
1980**	1,000 000	94.0

\*Censos de Población; \*\*Estimación del Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla. Tomado de Melé, 1984.

De acuerdo con Melé, (1989), la expansión territorial de la ciudad de Puebla se puede contextualizar dentro de un proceso social e histórico, no obstante, las condiciones del medio físico, a saber las características topográficas orientaron la dirección de crecimiento de la ciudad a la vez que dichas condiciones se conjugaron con las redes técnicas y los asentamientos, favoreciendo ciertos puntos y líneas de ocupación: hacia Amozoc al oriente, La Resurrección y San Pablo del Monte en el nororiente, San Francisco Totimehuacán en el sur oriente, Papalotla y Tenancingo en el norponiente, San Pedro y San Andrés Cholula en el poniente, Cuautlancingo y Ocotlán en el norponiente y Tlaxcalancingo en el surponiente.

Por otra parte, las políticas del régimen y las pugnas sociales por el suelo, las variadas jurisdicciones territoriales, los puntos y franjas de valor histórico-simbólico, fueron elementos que coadyuvaron para la orientación del crecimiento, en este sentido, la propiedad del suelo rural diversifico y complejizo las opciones, al presentarse parcelado y con distintas tendencias (Méndez, 1987 en Melé, 1989).

Durante las últimas cuatro décadas del siglo XX, la ciudad de Puebla fue considerada dentro de las cuatro ciudades más importantes en el país, por su cercanía al Distrito Federal, por el tamaño de su población y actividad económica, teniendo gran importancia a partir de la década de los setenta, el establecimiento de las actividades industriales, el crecimiento comercial y de servicios, así como los flujos migratorios, la intensidad de estos últimos hacia la ciudad de Puebla hicieron que esta cobrara importancia dentro del contexto regional, no obstante, las condiciones de la ciudad, hicieron poco viable su capacidad de absorber a la población y responder a sus necesidades Aguilar, (2003).

Estas condiciones se intensificaron por la presión de desempleados de la industria textil y los migrantes rurales que buscaban solucionar sus problemas de empleo, vivienda, educación y salud. Lo que favoreció el desplazamiento de la población trabajadora hacia la periferia de la ciudad e incluso en aquellos municipios que estaban siendo absorbidos por la creciente urbanización (Op.cit).

Los flujos migratorios provenientes principalmente de la Ciudad de México y que en el año 2000 representaron el 78% de la población, generaron la importancia de Puebla como ciudad receptora de población acelerando su proceso de metropolización y su interrelación con la ciudad de México y otras ciudades receptoras. Melé 1984, señala algunos eventos que potencializaron la transformación de la Ciudad de Puebla:

- fase preindustrial, en la que se observa un área central reducida de la ciudad, grandes áreas agrícolas y, distantes de ésta, pueblos con los que no se mantienen interrelaciones;
- modernización incipiente, en esta fase surge un proceso de expansión urbana y aparecen barrios obreros así como residencias secundarias en los suburbios inmediatos de la ciudad; y
- finalmente la fase de metropolización, en la que se tiene un auge económico, dislocación del comercio de alta calidad, concentración de tránsito, mudanza de la clase alta a los suburbios, expansión de las actividades comerciales.

Estos hechos propiciaron el fortalecimiento de la concentración regional y la proliferación del modo de vida urbano en el entorno periférico rural, favoreciendo la instalación de industrias fuera de los límites del conglomerado urbano, por ejemplo: corredores industriales en tierras ejidales expropiadas de varios municipios, entre estos, Cuautlancingo, San Andrés y San Pedro Cholula, Huejotzingo, constituyendo el *continuum* con la mancha urbana, ( Aguilar, 2003).

Los cambios y el incremento de población, propiciaron una presión para el municipio de Puebla, en términos de dotar de infraestructura y servicio de transporte, vivienda y cambios en el uso del suelo caracterizando al municipio por la aglomeración y dispersión de asentamientos llegando a considerarse como el mayor concentrador de crecimiento demográfico de la región Puebla-Tlaxcala (Op.cit).

Parte de los núcleos separados crecieron al tiempo que fueron dando origen al surgimiento de nuevos asentamientos generados directamente por la ciudad, conformando gradualmente la zona metropolitana de Puebla hasta agrupar un total de 38 municipios poblanos y tlaxcaltecas ubicados en el Valle de Puebla-Tlaxcala en detrimento de los tipificados como “rurales” (Mendéz,1987 en Melé 1989).

A fines de los setenta, el 80% de crecimiento industrial se concentró en los municipios que comenzaron a conformar la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla a saber; Puebla, Amozoc, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Cuautlancingo, Juan C. Bonilla, Coronango, Xoxtla y Santa Clara Ocoyucan en el estado de Puebla; Tenancingo, San Pablo del Monte, Xicontécatl, Xicotzingo, José María Morelos y Zacatelco en el estado de Tlaxcala (Op.cit).

La generación de empleos industriales fue en principio la atracción ejercida por la ciudad, sin embargo, el crecimiento de estos empleos tuvo efectos expansivos dentro de la producción industrial misma, a la vez que está, se encontró muy por debajo del crecimiento de empleos clasificados genéricamente como de servicios o terciarios. Así, en los municipios sin actividades rurales incidió directamente la tercerización de la ciudad.

Los datos del crecimiento demográfico y distribución de la población (tabla 2) de acuerdo con Méndez (1987) muestran dos flujos importantes y de mayor intensidad en la historia del crecimiento de la ciudad de Puebla, los cuales, se enmarcan en los años cuarenta y entre la década de los sesenta-setenta, con tasas medias superiores a las del país; 2) la cantidad de población concentrada en el centro metropolitano fue superior a los asentamientos del área; 3) la zona periférica de la ciudad de Puebla fue captadora de migraciones en su totalidad, con flujos eventuales de intercambio interno.

Tabla 2. Proceso de conformación de la zona metropolitana

Población y tasas de crecimiento de los municipios de la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla, 1950-1980

<b>Municipio</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>
Puebla	260 948b	332 821b	532 744	835 759
Amozoc	9 314	14 191	14 184	23 406
Ocoyucan	6 333	7 936	10 383	13 783
Coronango	7 187	8 762	11 526	15 627
Cuautlancingo	9 629	12 044	11 452	18 768
Sn. Andrés				
Cholula	11 486	14 072	19 221	26 032
Sn. Pedro				
Cholula	21 003	26 625	36 226	57 498
J.C.Bonilla	4 389	5 135	7 017	10 399
Sn. M. Xoxtla	1 599	1 903	3 108	6 272
J.M. Morelos	2 517	3 129	4 235	5 171
Sn. Pablo				
del Monte	10 437	14 578	20 198	29 908
Tenancingo	3 661	4 635	5 734	6 727
Xicotzingo	3 275	4 060	5 202	7 673
Xicontecatl	5 353	6 920	8 806	12 201
Zacatelco	12 213	15 315	19 462	27 162
<b>Total</b>	<b>369 344</b>	<b>472 156</b>	<b>709 498</b>	<b>1 096 386</b>

Plan director urbano ciudad de Puebla, de los gobiernos estatal y municipal de Puebla, 1980. X Censo general de población de 1980, Secretaria de Programación y Presupuesto. Tomado de Méndez, Eloy (1987).

La conformación de la ciudad de Puebla (1966-1980) una visión histórica. Universidad Autónoma de Puebla.

La tendencia hacia la expansión de la ciudad de Puebla y de su proceso de metropolización a partir de la ocupación de espacios periféricos y de la tipificación de los usos de suelo que se caracterizan al interior de estos, ha generado una serie de implicaciones sobre los procesos de producción y configuración del territorio donde el suelo como elemento clave de dicho proceso, toma importancia tanto por su régimen de tenencia, como por el tipo de proyectos que se desarrollan sobre el mismo como parte del crecimiento y expansión del núcleo urbano de la ciudad.

## **2.1 Conformación del área metropolitana**

Para analizar el crecimiento urbano de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla, se considera el período entre 1960- 2000 esto debido a que la ciudad y zona metropolitana de Puebla, mantuvieron un crecimiento explosivo de su población y de sus actividades comerciales e industriales resultado de la dinámica de las etapas de desarrollo económico que tuvieron lugar en el país.

De acuerdo con (Benítez, 2010), en este período el crecimiento de la población experimentado por el agregado territorial que actualmente conforma la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla ZMCP correspondió al 400% con los mayores períodos de crecimiento de población entre 1960 a 1980 en cada uno se presentó el 50% de crecimiento absoluto de la población total (Benítez, 2010).

Este mismo autor señala que el crecimiento demográfico metropolitano en el período 1960 – 2005, se conformó de la siguiente forma: los municipios que conforman el núcleo metropolitano de la ciudad de Puebla crecieron en conjunto 492%, mientras los municipios que conforman la periferia metropolitana crecieron 267%. Se observan dos tendencias dentro de este período: durante 1960- 1970, la ciudad central del sistema alcanzó el mayor crecimiento (67%); mientras que el área metropolitana lo hizo en la década posterior 1970-1980 (35%), (op.cit)

Lo anterior puede entenderse como el resultado del crecimiento industrial y de urbanización que dio paso a la instalación de corredores industriales en los municipios inmediatos al municipio central.

La brecha de crecimiento entre centro y periferia, a lo largo de 1960-2005 tuvo una tendencia a reducirse, mientras que para la década 1990-2000 el diferencial que presento fue de 12 puntos, mostrando en este aspecto una tendencia metropolitana de uniformización del crecimiento en décadas recientes (Op.cit).

De acuerdo con Benítez (2010), los municipios geográficamente próximos o conectados a la mancha urbana central el crecimiento se caracterizó de la siguiente manera:

Entre 1960-1970, Puebla municipio (núcleo original de la ciudad de Puebla, presento un crecimiento demográfico de 79%; mientras que los municipios de Xoxtla, San Pablo del Monte y San Martín Texmelucan, mostraron las más altas tasas de crecimiento, con 63%, 38% y 39% pertenecientes al ámbito geográfico en que se localizaron las inversiones industriales del modelo de industrialización de la época;

2) entre 1970-1980 los municipios que presentaron mayores tasas de crecimiento fueron Xoxtla (102%, Amozoc (65%) y Cuautlancingo (64%), agregados al espacio geográfico que enmarcó el despegue urbano-industrial de la ciudad de Puebla, a comienzo de los años sesenta; San pedro Cholula presento una tasa de crecimiento del 59% rebasando la tasa de crecimiento del municipio poblano;

3) entre 1980- 1990, los municipios que rebasaron el porcentaje de crecimiento del municipio de Puebla, fueron Cuautlancingo con 59%; Amozoc con 53%; San Andrés Cholula con 45%, Papalotla con 41%; San pablo del Monte con 37%, San Pablo del Monte con 37%, San pedro Cholula con 36%, Zacatelco con 35%, Coronango con 32%, Huejotzingo con 31%, Ocoyucan con 28%; en la década de 1990 – 2000, los municipios incluidos en el área de influencia inmediata con altas tasas de crecimiento corresponden a; Amozoc con 80%, Cuautlancingo con 61%, San Andrés Cholula con 48%, Coronango con 34%, coyucan con 33%, San Pablo

del Monte 33%, Papalotla de Xicontécatl 29%, San Martín Texmelucan 28%, San Pedro Cholula 28%. (Op.cit).

En los últimos dos períodos destaca el incremento porcentual de aquellos municipios que comenzaron a figurar como sede de importantes desarrollos inmobiliarios y comerciales, Cuautlancingo, San Andrés Cholula, Ocoyucan, Huejotzingo, en contraste con aquellos municipios que en los primeros períodos figuraron como sedes favorecidas de las actividades industriales: Xoxtla, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula).

En resumen, pueden distinguirse que entre 1960 -1980 los municipios de la periferia mostraron un crecimiento demográfico, que no rebaso al que se tuvo para el municipio de Puebla, sin embargo, entre 1980- 2000 varios municipios periféricos superaron el crecimiento demográfico del municipio central. Mientras que el crecimiento de los municipios que conforman la ZMCP presentaron un crecimiento notorio entre 1970 – 1980 marcando el inicio de una fase urbano-industrial de la ciudad y de su zona metropolitana, en este período los siguientes municipios mostraron un crecimiento acelerado: Xoxtla con 102%, Amozoc con 65% y Cuautlancingo con 64% este último para la siguiente década siguió presentando un crecimiento acelerado junto con el municipio de San Andrés Cholula ambos sedes de un creciente desarrollo inmobiliario y comercial (Benítez,2010).

## **2.2 Apropiación del espacio geográfico**

Los cambios y transformaciones demográficas y económicas en relación a las etapas de industrialización que caracterizaron a la ciudad de Puebla orientando sus efectos en su zona metropolitana y en su estructura económico-espacial. Debido en gran parte al crecimiento de las actividades industriales a través de la instalación de parques y corredores industriales e industrias de gran escala entre 1960-1980, esta tendencia se caracterizó por la expropiación directa de los recursos de las actividades agrícolas (recursos forestales, territorio, agua, fuerza de trabajo) que hasta ese momento fueron sustento en los municipios de la periferia, configurando un arreglo económico-espacial (en 1965 por ejemplo, se expropiaron número de hectáreas del municipio Cuautlancingo como parte del

proyecto de la Reserva Quetzalcoatl). Tochiuitl Tepox, A., Villarreal Manzo L. A., Ramírez Valverde, B., Gutiérrez Domínguez, E. A. y Tlapa Almonte, M. (2016).

Para 1990 las actividades comerciales y de servicios dieron un nuevo impulso económico a la diversificación urbana y metropolitana, sustentada en la implementación de proyectos inmobiliarios y de infraestructura con punto central en el comercio y los servicios.

La dinámica de transición económica produjo una divergencia entre las tendencias de composición relativa de la estructura económica sectorial, entre el núcleo y la periferia, manifestando una desconcentración espacial de las actividades industriales, desplazándolas desde los municipios del núcleo a los municipios periféricos (Contreras, 1984).

De acuerdo con Benítez (2010), la estructura económico-sectorial, de las actividades comerciales y de servicios hace que prevalezca una convergencia entre el núcleo y la periferia metropolitana al presentarse una descentralización del crecimiento económico producido por actividades no agrícolas del centro a la periferia con consecuencias sobre la consolidación de una red urbana, constituida por algunas localidades urbanas de importancia económica y demográfica entre estas: San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Atlixco, San Andrés Cholula, Huejotzingo, Amozoc y Cuautlancingo.

Las tendencias de cambio sectorial en el caso de algunos municipios del espacio metropolitano son más notables o bien se ajustan a patrones espaciales de cambio sectorial definidos. Para el 2000, algunos municipios presentaron una composición sectorial en que algún sector específico predominó con el 50% o más de la PEA, estos municipios fueron: Amozoc, San Miguel Xoxtla, San Pablo del Monte, Cuautlancingo entre otros.

En estos municipios, existe una especialización sectorial en las actividades industriales, como resultado de la instalación de parques industriales precedentes de los años 1960 y 1970 (Op.cit).

Como por ejemplo la instalación de la industria Hylsa en el municipio de San Martín Texmelucan; la instalación de la armadora de autos Volkswagen en el municipio de Cuautlancingo, por mencionar algunos.

La transición y distribución espacial sectorial dentro de cualquier territorio metropolitano de acuerdo con Aguilar, G y Escamilla, A. (2009), responde por una parte a la celeridad de la terciarización que en el caso particular de la ZMCP es consecuencia reciente de desarrollo inmobiliario y comercial sobre un grupo de municipios orientados al oeste del núcleo metropolitano; además de la consolidación de corredores de servicios en áreas de alta densidad demográfica y conectividad vial (Benítez,2010), y de zonas sobre las cuales, las principales ciudades del sistema metropolitano y sus actividades económicas ejercen atracción laboral, convirtiéndose en sitios de demanda para todo tipo de bienes comerciales y servicios.

Las pautas de especialización y su expresión a través de patrones espaciales definidos, en el caso de la ZMCP ha propiciado la integración económica y territorial de la zona metropolitana, a partir de una división del trabajo entre subespacios metropolitanos donde la diferenciación productiva promueve la integración funcional de estos (Benítez, 2010).

En los municipios de la ZMCP la preponderancia sectorial se reparte entre las actividades industriales y las terciarias (comercios y servicios). Lo anterior puede explicarse por la posición geográfica de ciertos municipios del conjunto metropolitano, en donde los procesos de expansión y de actividades industriales como demográficas del municipio central mantienen una influencia directa, siendo en estos espacios donde se manifiestan los primeros efectos de la dinámica forzando su integración económico- espacial a esta última (Op.cit.).

Los patrones de transición económica en los municipios que hoy forman parte del área metropolitana y su periferia entre 1960-2000 los sitúa por una parte en actividades industriales y por otra en actividades terciarias principalmente en comercio y servicios.

De forma particular, aquellos municipios metropolitanos que se localizan en el entorno inmediato del municipio de Puebla, como los municipios que guardan una mayor conectividad respecto a este, mantienen un grado de integración funcional debido a que en su mayoría mantienen una combinación entre actividades secundarias y terciarias para el 2000.

En resumen, a partir de 1960, todos los municipios que hoy conforman la zona metropolitana de Puebla presentaban un predominio de las actividades primarias, el cual, en décadas subsecuentes decreció dando paso a las actividades industriales a la vez que al progresivo crecimiento de las actividades terciarias que comenzaron a perfilarse como actividad sectorial predominante hasta 1990. Al final de este período 13 de los 16 municipios presentaron una estructura económica con predominio de actividades secundarias, mientras que solamente dos municipios mantuvieron una transición hacia las actividades terciarias.

Como señala Melé (1989), los municipios metropolitanos participaron de las fases de industrialización desarrolladas en el espacio metropolitano durante las décadas de 1960, 1970 y 1980. Mientras que para el 2000 seis municipios presentaron actividad terciaria, no obstante en los restantes diez municipios aún predominando las actividades comerciales y de servicios, éstas ya habían ampliado considerablemente su importancia cuantitativa dentro de las correspondientes estructuras sectoriales.

### **2.3 Características socioespaciales del municipio conurbado Cuautlancingo**

La organización del espacio urbano como la estructura social es mediada por el sistema de producción del medio construido. El espacio intraurbano presenta desigualdades como consecuencia de la forma que adopta la distribución de las actividades y grupos sociales, en el marco de una configuración diferenciada de los elementos del medio construido y que constituyen la base material para la localización en la ciudad.

Los lugares de residencia como la distribución de los mismos producen agrupamientos en función de las características socioeconómicas de los habitantes y da lugar a una estratificación urbana, articulada a una estratificación social (Scheteingart., 1985).

El crecimiento de condominios cerrados (verticales y horizontales) constituyendo barreras para la interacción de las poblaciones. Lo que conlleva a desigualdades en términos de calidad de vida, expresada en dotación de infraestructura y servicios urbanos (Benítez, 2010).

Se debe considerar que el crecimiento de las ciudades es un proceso territorial y socioeconómico que conduce al cambio de los usos de suelo. En áreas de cobertura vegetal se desarrollaron actividades agropecuarias, habitacionales o industriales constituyendo la expresión espacial más evidente de las actividades humanas.

En este contexto, el municipio Cuautlancingo como parte de la zona metropolitana de Puebla, es un claro ejemplo de esta transformación. Con una superficie de 39.239 km alberga una población en constante crecimiento que pasó de 12.044 habitantes, en 1960, a 112.225 en 2015 (Inegi, 2015). La dinámica de crecimiento poblacional lo posiciona como uno de los municipios de mayor crecimiento poblacional a nivel intelectual.

Históricamente, Cuautlancingo estuvo asociado a las actividades agrícolas; no obstante, su cercanía con la ciudad de Puebla, propició una rápida transformación urbana asociada a la expansión de su área metropolitana (Tochihuitl., A; Villareal., L.A; Ramírez.,B; Gutiérrez.,A; Tlapa., M).

El sector industrial tiene gran importancia en el proceso de urbanización y crecimiento urbano, particularmente el sector automotriz propició un acelerado desarrollo industrial y un aumento significativo en las áreas comerciales y habitacionales.

El municipio de Cuautlancingo inicia un proceso de transformación de su territorio a partir de los años cincuenta. Inicialmente se conformaba de 34.239 km<sup>2</sup>, cuyo uso fue el agrícola, condición que se transformó a partir de 1958 con

la implementación de infraestructura vial, lo que contribuyó al proceso de conurbación y la consecuente conexión con otros centros de población y el acercamiento a la ciudad.

A partir de 1966, el establecimiento y desarrollo de la zona industrial continuó fomentando la relocalización de las zonas periféricas, los nuevos centros de trabajo y las zonas residenciales.

La conurbación del municipio de Cuautlancingo, con la ciudad de Puebla, se aceleró en gran medida por el establecimiento de la zona industrial en su territorio y por la construcción de vías de comunicación que facilitaron la expansión de la mancha urbana hacia el poniente. Otro factor que alentó la conurbación en el municipio fue el establecimiento de la reserva Atlixcáyotl-Quetzalcóatl: que además del municipio de Cuautlancingo, involucro a los municipios de San Andrés Cholula y San Pedro Cholula.

El objetivo de dicha reserva, fue incentivar la vivienda social y el equipamiento urbano social (Scheteingart, 1989). Sector que de acuerdo con Inegi (2009) es considerado una zona potencial de desarrollo socioeconómico, tras la llegada de las actividades industriales y habitacionales las áreas agrícolas se transformaron lo que generó cambios de usos de suelo y el fomentó la especialización terciaria.

Al respecto, es importante señalar que las tierras donde se generaron las nuevas zonas habitacionales e industriales eran de origen ejidal. Consecuentemente estas tierras tenían un bajo costo, y permisos de construcción para el establecimiento de empresas transnacionales y a su vez, desarrollos habitacionales. No obstante, estas actividades de acuerdo con Cabrera et al., (2008) fueron implementadas de forma desordenada, impulsando el crecimiento urbano acelerado.

El municipio de Cuautlancingo se localiza en la parte centro oeste del Estado de Puebla, (Imagen 3).

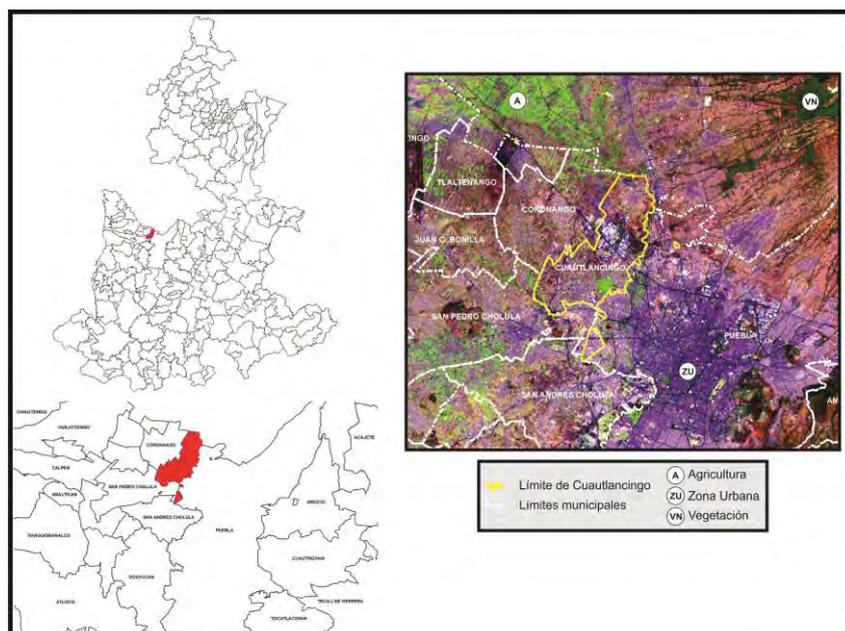


Imagen 3. Localización del municipio Cuautlancingo, Puebla.

Sus coordenadas geográficas son los paralelos  $19^{\circ}04'54''$  y  $19^{\circ}09'36''$  de latitud norte y los meridianos  $98^{\circ}13'18''$  y  $98^{\circ}17'36''$  de longitud occidental. Colinda al Norte con el estado de Tlaxcala, al Sur con los municipios de San Pedro Cholula y con la ciudad de Puebla, al Este con el estado de Tlaxcala y el municipio de Puebla, al Oeste con los municipios de San Pedro Cholula y Coronango. Tiene una superficie de 33.17 kilómetros cuadrados que lo ubica en el lugar 191 con respecto a los demás municipios del estado (INEGI, 2000).

### 2.3.1 Aspectos sociodemográficos del municipio

Dentro del análisis de los nuevos asentamientos habitacionales en el municipio, es importante considerar el factor de crecimiento demográfico ya que este es un indicador del nivel de urbanidad de un territorio o una región.

De acuerdo con un análisis sobre la evolución demográfica del municipio, este presentó en 1995 un total de 39,514 habitantes, de los cuales 19,441 fueron hombres y 20,073 mujeres representando el 0.82 % de la población total del estado. En ese mismo año presentó una densidad de población de 1,156 habitantes por kilómetro cuadrado; estimándose una tasa de crecimiento anual de 4.57 % y una densidad de población de 1 462 habitantes por kilómetro cuadrado para el año 2000.

Por otra parte, los resultados que presentó el II Censo de Población y Vivienda del 2005, el municipio conto con un total de 55,456 habitantes. Mientras que para el 2010 de acuerdo con información consultada en el Censo Nacional de Población, el municipio conto con una población total de 79 153 habitantes alcanzando un porcentaje de crecimiento de 30% para este año (INEGI, 2010).

El municipio está constituido por la cabecera municipal que lleva por nombre San Juan Cuautlancingo, cuya cercanía a la Ciudad de Puebla es de 8 kilómetros aproximadamente. De acuerdo con datos de SEDESOL (2011), el número de localidades que conforman al municipio son 19, de estas solo cinco poseen carácter urbano entre las que se encuentran; Sanctórum; La Trinidad Chautenco; San Jacinto; San Lorenzo Almecatl; y la cabecera municipal San Juan Cuautlancingo. Mientras que las 14 restantes mantienen un carácter rural.

Debe señalarse que las localidades señaladas como urbanas presentan gran cercanía a la cabecera municipal de esta manera: Sanctórum se ubica a 5 kilómetros de distancia; San Lorenzo Almecatla a 9 kilómetros; la localidad Trinidad Chautenco, se ubica a 4.5 kilómetros de la cabecera.

Por otra parte, estas localidades funcionan como juntas auxiliares, mismas que están integradas por un presidente auxiliar municipal y cuatro miembros propietarios y sus respectivos suplentes; las funciones de las autoridades auxiliares de la administración municipal están sujetas al Ayuntamiento. Los miembros que coordinan cada junta auxiliar son electos popularmente por los habitantes de la comunidad, por un período de tres años.

El crecimiento demográfico que se ha dado a partir del 2000 en el municipio, aunado a los objetivos establecidos en el plan de desarrollo municipal, en materia de vivienda han propiciado el incremento gradual de habitantes mismos que se alojan en 7,900 viviendas particulares, con un promedio de ocupantes de 5.63 habitantes por vivienda.

Para el 2005 el municipio contó con un total de 12,685 viviendas de las cuales 10,561 fueron particulares.

Sin embargo esta cifra ha incrementado, ya que para el 2008 se sumaron 2 mil 610 nuevas viviendas y para el 2009 se agregaron 5 mil viviendas.

Referente al nivel de marginación, término que se refiere al impacto global de las privaciones que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación y la salud, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes de primera necesidad. En este rubro el municipio presentó para el 2000 un índice de -1.4054 de carácter muy bajo ocupando el lugar 216 a nivel estatal. Para el 2005, presentó un índice de -1.3983 situándose en el mismo lugar a nivel estatal y para el 2010 su índice de marginación presentó un -1,265. Ocupando el lugar 213 con respecto a los municipios del estado de Puebla.

Lo anterior tiene como base las políticas llevadas a cabo por el Ayuntamiento, encaminadas a la transformación del territorio municipal en un lugar de gran atractivo para la inversión de proyectos de desarrollo inmobiliario y económico, lo anterior también significa el incremento de población al municipio, con fines laborales o de residencia.

Tabla 4. Servicios (%) para las juntas auxiliares del municipio Cuautlancingo en el año 2005.

Servicios Públicos	Cabecera Municipal	San Lorenzo Almecatla	Santórum	La Trinidad Chautenco
	%	%	%	%
Agua potable	85	85	85	0
Drenaje	85	60	80	80
Pavimentación	20	20	30	5
Recolección de basura	90	0	0	0
Seguridad pública	70	60	60	0
Mercados	0	0	0	0
Rastros	0	0	0	0
Alumbrado público	90	60	70	60
Parques y jardines	100	100	100	100

Fuente. Censo General de Población y Vivienda 2005

Mientras que en rubro de infraestructura y servicios municipales, se analizó la información proveniente del informe de ejercicio fiscal del gobierno municipal realizado en el 2005. Lo que se ha considerado en este apartado es mostrar los

avances que se han tenido en materia de inversión pública y de servicios. A continuación, se muestran algunos datos respecto a los resultados de gasto público.

En el 2005, el municipio invirtió para el mejoramiento y construcción de servicios escolares de esta manera para este año el municipio llegó a contar con 21 escuelas de grado preescolar; 14 escuelas a nivel primaria; 4 a nivel secundaria y; 4 a nivel medio superior.

De acuerdo con datos del mismo ejercicio fiscal, la cifra que correspondía a estudiantes cursando en los diferentes niveles de educación fue en decremento conforme se avanza en el grado de estudio.

Mientras que para el 2010, los indicadores sociodemográficos para el municipio corresponden de acuerdo con la siguiente Tabla 5:

Tabla 5. Indicadores sociodemográficos, Cuautlancingo, 2010.

INDICADOR	CUAUTLANCINGO (MUNICIPIO)	PUEBLA (ESTADO)
Población total, 2010	79,153	5,779,829
Total de hogares y viviendas particulares habitadas, 2010	19,834	1,373,772
Tamaño promedio de los hogares (personas), 2010	3.9	4.2
Hogares con jefatura femenina, 2010	4,511	348,045
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años, 2010	9.6	8
Total de escuelas en educación básica y media superior, 2010	106	13,233
Personal médico (personas), 2010	10	8,763
Unidades médicas, 2010	3	1,173
Número promedio de carencias para la población en situación de pobreza, 2010	2.5	2.8
Número promedio de carencias para la población en situación de pobreza extrema, 2010	3.8	3.9

Fuente: Sedesol, (2012). Informe anual de la pobreza y rezago social.

En el ámbito de infraestructura vial, Cuautlancingo cuenta con algunas carreteras importantes como es la carretera federal México-Puebla misma que atraviesa el municipio; de la cabecera municipal parte una carretera en dirección Norte, que llega al estado de Tlaxcala.

El resto del municipio se encuentra comunicado únicamente por medio de caminos pavimentados en regulares condiciones. El servicio de transporte público es prestado por 4 líneas que van de la ciudad de Puebla a las juntas auxiliares y a la cabecera de Cuautlancingo.

### **2.3.2 Evolución económica en el municipio**

En el análisis de algunos datos, se observa que el total de la población económicamente activa (PEA) para el 2005 fue 32 225 de está el 6.7% correspondió al sector primario; el 57.3% en el sector secundario %; mientras que el sector terciario presento 32.4%. Benítez, (2010).

En el municipio se pueden encontrar distintas actividades económicas algunas corresponden al sector primario como son la agricultura, misma que se desarrolla en ejidos localizados al oeste del municipio en su colindancia con el municipio de Coronango, entre los productos cultivados se encuentra el maíz y frijol, así como cultivos de forrajeo principalmente de alfalfa.

Esta actividad se ha ido reduciendo como consecuencia de la acelerada urbanización del municipio. Por otra parte también existe la actividad ganadera con cría de ganado bovino, porcino, caprino, ovino y equino, no obstante al igual que la agricultura esta actividad va en detrimento como resultado de los procesos urbanos en el territorio municipal.

Por la cercanía del municipio Cuautlancingo con la ciudad de Puebla, ha venido desarrollándose una zona industrial que juega un papel importante en la economía del estado. Denominado como Corredor Empresarial Cuautlancingo A.C.

Entre las industrias más relevantes que se han establecido en el municipio, se encuentra en primer lugar la Planta Armadora Automotriz Volkswagen que contribuye con el 30% en la economía estatal y da empleo a un gran volumen de la población municipal, está ubicada sobre la autopista México-Puebla en el kilómetro 116. (op.cit, 2010).

Destacan también otras ramas industriales como: materiales de equipo médico y ortopédico, productos químicos para la industria textil, cintas y elásticos, fabricación de equipos industriales, materiales para la construcción, fibras e industria y maquiladoras de muebles, entre otras. Con lo que se tiene aproximadamente 127 empresas establecidas en el municipio Cuautlancingo (Benítez, 2010)

El establecimiento de industrias en el municipio desde 1976 ha dado origen a un cambio, no solo en el ámbito económico, recordando que en ese mismo año la empresa Volkswagen abrió sus instalaciones, llegando a tener gran participación a nivel estatal. Sino también en la configuración territorial del municipio, en este sentido se debe considerar la cercanía con la ciudad de Puebla, así como los convenios tratados en materia de desarrollo económico estatal.

Cuautlancingo en la actualidad alberga un gran número de industrias, conformándose como un municipio industrial, a diferencia de los municipios circundantes, en donde existe ciertamente una influencia por parte de la industria, pero expresada en otros ámbitos como la generación de servicios y vivienda. En este aspecto el municipio también ha sido un lugar de atractivo para la inversión inmobiliaria (op.cit, 2010).

El municipio posee un carácter predominantemente industrial y habitacional, sin embargo, lo que respecta a comercio y servicios, estos últimos han tenido un incremento en los últimos años. Sin embargo, este avance no ha tenido la misma significación respecto a la industria, de esta manera, se pueden encontrar distintos tipos de comercio, sin embargo, la mayor concentración y generación de capital se concentra en la inversión industrial.

De forma general se han tratado los aspectos particulares del municipio, lo cual, resulta importante para conocer la tendencia del cambio que desde el año 2000, ha generado una modificación a los usos de suelo que caracterizaron al municipio durante décadas, pero que en los últimos años se ha generado la transformación de su territorio dando paso a una nueva configuración del mismo. Esta dinámica no es un proceso aislado, es decir, se encuentra relacionado con la expansión

metropolitana de Puebla y principalmente a las políticas orientadas al desarrollo urbano municipal.

De acuerdo a las características de relieve, suelos y clima, el municipio Cuautlancingo se caracterizó por una vegetación de bosque de encinos principalmente, que gradualmente fue transformándose por la apertura de tierras de cultivo (Inegi, 2010).

Actualmente estas tierras de cultivo se encuentran en un proceso de transición originado por el paulatino desarrollo urbano que ha tenido lugar en el municipio en las últimas dos décadas. El uso de suelo que caracteriza al municipio se divide en industrial, vivienda y agricultura, este último ha reducido su superficie en los últimos diez años como consecuencia de la construcción de conjuntos habitacionales y la implementación de industria en el municipio.

Estas transformaciones tienen efecto a partir del impulso industrial que caracterizó al país desde los años ochenta, política que tuvo efecto en la Ciudad de Puebla y en su área circundante, un ejemplo es la instalación de la planta automotriz Volkswagen instalada en el municipio Cuautlancingo, y sucesivamente el desarrollo de corredores industriales característicos en el ramo de la construcción.

Por tal razón se parte de analizar el proceso de producción del espacio periférico de la ciudad de Puebla, tomando como ejemplo particular el municipio Cuautlancingo, y evaluando el papel que tiene el suelo dentro del contexto de desarrollo urbano municipal, sobre todo por las transformaciones territoriales que han surgido a partir del desarrollo habitacional al interior del municipio.

#### **2.4 Ocupación espacial de los nuevos conjuntos habitacionales en el municipio Cuautlancingo.**

El proceso urbano en Cuautlancingo, a partir de las políticas públicas en materia habitacional y de los ejes de desarrollo se ha manifestado una proliferación de conjuntos habitacionales, que por una parte obedecen a la lógica de producir vivienda para abastecer la demanda de este bien, de acuerdo con los instrumentos legales correspondientes, y por otra parte, se ha convertido en una

fuente de recaudación fiscal para el municipio, de ahí que este ha llevado a cabo acciones para atraer la inversión inmobiliaria, generando una cadena de valor entre los constructores, los propietarios del suelo y de los mismas autoridades locales.

Con el propósito de ilustrar la información, sobre la construcción de vivienda en el municipio, en el siguiente cuadro se muestran los primeros conjuntos habitacionales que modificaron la configuración territorial municipal y que dan cuenta de su ocupación en el contexto espacial a partir del 2000.

Tabla 6. Primeros conjuntos habitacionales a partir del 2000 en el municipio de Cuautlancingo, Puebla.

Conjuntos habitacionales a partir del 200 en el municipio Cuautlancingo, Puebla.		
Nombre del conjunto habitacional	Empresa/Promotor	Tipo de vivienda
Villa Palermo	Pisa desarrolladora inmobiliaria S.A de C.V	Viviendas unifamiliares, con una lotificación que se integra a un desarrollo habitacional con 3 cerradas para mayor privacidad.
Villas capri	Pisa desarrolladora inmobiliaria S.A de C.V	Es un conjunto cerrado, cuenta con una lotificación que se integra a un desarrollo habitacional.
San Gabriel	Pisa desarrolladora inmobiliaria S.A de C.V	Viviendas conjunto cerrado
Curitiba Residencial	a.m.p S.A de C.V	Viviendas conjunto cerrado
Mallorca residencial	a.m.p S.A de C.V	Viviendas conjunto cerrado
Villas San José	a.m.p S.A de C.V	Viviendas conjunto cerrado
Villas San José II	a.m.p S.A de C.V	Viviendas conjunto cerrado
Residencial San Charbel	a.m.p S.A de C.V	Viviendas conjunto cerrado
La Herradura	Grupo Inmobiliario Auge	Viviendas unifamiliares
Lomas San Agustín II	Grupo Inmobiliario Auge	Viviendas unifamiliares
Fraccionamiento Real del Bosque	Constructora C. C. Ral de México	Viviendas conjunto cerrado
Fraccionamiento Hacienda Los Fresnos	INFONAVIT	Viviendas de interés social
Fraccionamiento Hacienda San Carlos	INFONAVIT	Viviendas de interés social

Elaboración propia con información de Desarrollo Urbano, Ayuntamiento Cuautlancingo, 2011.

Las imágenes sobre la presencia de los conjuntos habitacionales, pueden consultarse en la sección de anexos de este trabajo.

### La vivienda en el ámbito político de México

En este apartado se hace una revisión de las políticas de vivienda que en México se han promovido como parte del contexto de desarrollo y crecimiento económico del país. Esta revisión comprende desde comienzos del siglo XX hasta la actualidad. Se analiza cómo caso de estudio la política de vivienda correspondiente a la Ciudad de Puebla por formar parte de las ciudades del país receptoras de dicha política. Considerando los efectos urbano territoriales de su implantación propiamente en el Municipio de Cuautlancingo denominado como conurbado de la capital poblana. Paralelamente, se reseñan los procesos de incorporación del suelo que han acompañado a las políticas de vivienda.

La vivienda es de considerable importancia para la sociedad, es el espacio en donde se puede encontrar seguridad, consolidación patrimonial, estabilidad, y sentido de pertenencia, además de que forma parte de los indicadores básicos para medir el grado o nivel de desarrollo urbano en las naciones. Por esta razón, la sociedad, desde diversos sectores, ha generado información que tiene por objeto resaltar la relevancia de la vivienda como uno de los indicadores más importantes del desarrollo social, cultural y económico de un país (Iracheta, J, 2010).

Lo anterior hace evidente la necesidad de analizar el papel que desempeña la vivienda en el desarrollo socioeconómico de las comunidades, en virtud de que al fomentarse ésta, se demanda una gran cantidad de bienes y servicios con sus respectivos impactos en cuestiones sociales, económicas, políticas y ecológicas (SEDESOL- UNAM, 2008).

De acuerdo con Maycotte y Maya, (2002). Es en la Constitución de 1917 donde se emitieron las primeras intenciones relativas a la vivienda social, al respecto, en el Artículo 123, se estableció la obligación de los patrones de proporcionar vivienda a sus trabajadores, no obstante, la falta de instrumentos legales no permitió que se convirtiera en una política pública.

México desde el inicio del siglo XX y hasta la mitad del mismo se caracterizó por ser eminentemente rural y el proceso económico aún no manifestaba los efectos de la concentración de actividades en las ciudades y el abandono del campo, las viviendas existentes carecían de servicios básicos (drenaje y agua potable principalmente). Esto motivó a que las autoridades canalizaran recursos para el mejoramiento de las viviendas aún sin considerar las políticas relativas a las obras públicas en relación a la vivienda así como el impacto que este desarrollo habitacional podría tener sobre la población y sobretodo en el paisaje.

En la década de los setenta, el Estado decidió enfrentar la expansión del crecimiento económico, poblacional y de masivos procesos migratorios, que impulsaban mayores requerimientos de vivienda urbana y rural, sistematizando una política habitacional a partir de un conjunto de instituciones que se especializarían por sectores, para atender las exigencias de vivienda en México.

### **3.1 La problemática de la vivienda en México**

A partir del impulso modernizador que inicio el Estado, entre 1940- 1970 se llevaron a cabo diversas acciones con la creación de organismos, políticas y programas en el campo de la vivienda con fondos públicos y contribuciones por parte de los trabajadores urbanos y rurales.

De esta manera, se orienta la creación de fondos como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y el Fondo de Vivienda (Fovi), además de la creación de dependencias como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (Indeco) que se enfoca en mayor medida sobre aspectos como la creación de reservas territoriales y la apertura de programas específicos de producción de vivienda para determinados sectores de la población.

Sin embargo, tales esfuerzos resultaron poco trascendentes, a la postre, dado que no cubría una parte de la población, lo cual, ante la incapacidad de las instituciones del Estado, comienza a involucrarse en forma directa a participar en acciones organizadas, dando lugar al surgimiento de una cantidad importante

de agrupaciones de distinto signo que poco a poco contribuyen al incremento de la presión que más tarde se trataría de contener mediante algunas medidas de distinto tipo (Sánchez,E 2010).

Para 1943, se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS. Cuya política de vivienda considero solo como beneficiarios a los derechohabientes de créditos para vivienda social, en otras palabras, a aquellos trabajadores que formaban parte del mercado laboral formal. En el que solamente un segmento relativamente reducido de la población tenía resuelta su situación económica al contar con un trabajo estable y un salario fijo (Sánchez, E. 2010).

Posteriormente y debido a los cambios que experimentaba el país a mediados del siglo entre estos el crecimiento demográfico y urbano, constituyeron una presión para el Estado que derivó en considerar la necesidad de vivienda a una escala mayor.

Hacia la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron diversas acciones a partir del impulso modernizador que inició el Estado entre los años 50 y 70, creando organismos públicos y programas cuyo objetivo era cubrir las demandas de vivienda para una población en incremento.

De esta forma surgen, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda, la Dirección de Pensiones Militares y Petróleos Mexicanos, por mencionar algunos (op.cit).

En 1954 surge el Instituto Nacional de Vivienda, cuya función era atender las necesidades habitacionales de los grupos con menores recursos económicos para acceder a una vivienda, asimismo este organismo era encargado de establecer una política nacional en la materia. Además de coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales y del sector privado. Con el propósito de sistematizar los procedimientos y abatir los costos.

En 1963 se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, FOVI. El cual, incentivo el apoyo a la vivienda social a partir del crédito privado, significando un avance en cuanto a la producción habitacional, no obstante las

acciones se orientaron a satisfacer la demanda de los sectores medios de la población (Sánchez, 2010).

Frente a esto, en 1965 se organizó el Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal con presencia de varias de estas instituciones oficiales. Por otra parte, se fundó el Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos para la Vivienda (FOGA). Cuyas acciones se orientaron a implementar programas de vivienda accesibles a la población asalariada.

Pese a todas las instancias creadas como a las políticas implantadas, no se concentraron acciones ni se lograron formular programas de mayor cobertura. Hasta los años setenta, los principales beneficiarios de los programas fueron funcionarios públicos y trabajadores del Estado con créditos a tasas muy bajas. (González et al., 2003).

En el período de los setentas, también fueron creadas distintas instituciones procuradoras de proveer la vivienda, entre estas el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, Indeco, mismo que sustituyó al Instituto de la Vivienda. Este último, era el encargado de promover el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas a partir de solucionar el problema habitacional hasta 1982 año en el que surgen instituciones estatales de vivienda (op.cit).

Hacia los años noventa, se produjo una redefinición en la acción del Estado en materia de vivienda, como resultado de un nuevo marco de reestructuración nacional y global en la economía mundial. Desde entonces, la participación estatal en los programas de vivienda se ha restringido a la promoción y financiamiento habitacional, estimulando con ello la participación social y privada a fin de que financien el desarrollo de viviendas.

La adopción de las políticas neoliberales por el Estado mexicano, fueron el parteaguas que definió la forma de participación de éste en lo referente a la política social, en este caso sólo se enuncia el ámbito de la vivienda, derivado del entorno internacional se tiene que el Estado mexicano inicio un paulatino retiro

de la producción de vivienda, lo cual, incurrió en el camino libre, para el control de mercado de vivienda a los grupos inmobiliarios privados (Boils, 2002).

El retiro del Estado se vinculó de forma general al retardo de los trámites administrativos, y bajo el argumento de llevar a cabo la simplificación administrativa comenzando la privatización de las empresas paraestatales, planteándose como propósito la eficiencia, y competitividad de los servicios prestados por la administración pública federal, estatal y municipal.

Como respuesta a este nuevo contexto los distintos niveles de gobierno pusieron en marcha, por instrucción del gobierno federal, y como parte de la desregulación administrativa, medidas tendientes a la simplificación de reglamentos, regulaciones y trámites, que en algunos casos llegó a representar el 20% del costo final de vivienda (Catalán, 1993).

Las acciones encaminadas al incremento en el desarrollo de viviendas alrededor del país producen por un lado, efectos positivos (la seguridad de tener un patrimonio), sin embargo, de forma paralela este progreso también propicia impactos negativos sobre todo en el desarrollo urbano. Algunos ejemplos por mencionar desde la perspectiva económica, corresponden al incremento de la desigualdad en términos de quienes tienen acceso a adquirir una vivienda, con respecto a quienes no cuentan con los medios económicos para la adquisición de este bien Méndez (et. al. 2010).

Desde la perspectiva social, esta misma desigualdad se manifiesta en segregación social, hacinamiento y en general, deterioro de la calidad de vida. Mientras que desde la percepción geográfica, se genera la afectación del paisaje y el deterioro del medio físico, tanto inmediato como en términos de región. Tan solo el cambio en el uso de suelo, que ha pasado de ser agrícola a habitacional se ha reflejado en una mayor presión sobre los recursos naturales como resultado de satisfacer las necesidades de las personas que viven en estos nuevos desarrollos de vivienda (op.cit).

En este contexto el aspecto de la vivienda y su gestión se torna de mayor concurrencia en todos los sentidos. Como señala Ramírez (1993) la gestión de la vivienda se convierte en un proceso social que remite a la serie de actores implicados en su producción (fraccionadores, vendedores de materiales, constructoras, funcionarios municipales, los primeros pobladores urbanos, etc.), así como las gestiones requeridas para la edificación de las viviendas, y sobre todo, las intervenciones organizadas de los futuros usuarios en la promoción de los programas habitacionales.

A lo anterior se suma la serie de contradicciones que las ciudades van experimentando en proporción al crecimiento de su población y las formas y arreglos institucionales que la construyen y le dan el sentido verdadero, no solo a la ciudad, sino también a su identidad. Siendo los actores urbanos los que le dan contenido y consistencia (op.cit).

### **3.2 La vivienda como factor de expansión de la ciudad de Puebla**

La importancia de la vivienda como se mencionó se aprecia desde la orientación de las políticas del Estado como es la creación de distintos organismos, algunos regulan a nivel estatal lo referente al financiamiento, evaluación de la oferta y la demanda, desarrollo y adquisición de este bien inmueble.

Para el caso de Puebla, el organismo correspondiente es el Instituto Poblano de la Vivienda, organismo público descentralizado, donde el patrimonio del instituto lo integran los bienes, derechos y obligaciones que le transfiere la Inmobiliaria del Estado de Puebla, las aportaciones y subsidios de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, los recursos contratados vía crédito y las aportaciones, donaciones y demás liberalidades que reciba de Instituciones Públicas, Organismos Descentralizados y de personas físicas o jurídicas (Instituto Poblano en línea, 2010).

Dentro de las funciones de dicho organismo se encuentran: formular, integrar y ejecutar el Plan Estatal de Vivienda acorde al Programa Nacional de Vivienda; promover, proyectar, presupuestar y realizar programas de vivienda, de construcción y autoconstrucción urbana y rural, remodelación de vecindades y

viviendas, coadyuvar a la regularización de la tenencia de la tierra, instalar parques de materiales dedicados a la producción y comercialización de materiales e implementos para la vivienda, infraestructura y equipamiento urbano, construir fraccionamientos urbanos y suburbanos de interés social, así como industriales, comerciales, turísticos y de servicios, dotación de vivienda por una sola vez a quien lo necesite, lo anterior a favor de mejorar la calidad de la vivienda y evitar la especulación de los recursos ( op, cit.).

### **3.3 Aspectos de política de vivienda a partir del 2013**

El 23 de enero del 2013 el presidente Enrique Peña Nieto, dio a conocer los lineamientos de la nueva política de vivienda para el sexenio 2013 – 2018. La cual consiste en un modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; mejorar y regularizar la vivienda urbana; así como a construir y mejorar la vivienda rural bajo **cuatro estrategias principales:**

- 1) coordinación Interinstitucional, estableciendo a la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), como instancia coordinadora de vivienda y suscribiendo convenios con Infonavit, los gobiernos estatales y autoridades municipales;
- 2) dirigir las acciones garantizando un modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente orientando créditos y subsidios del Gobierno de la República fomentando con ello el crecimiento urbano ordenado;
- 3) reducir el rezago de vivienda a través de impulsar más de un millón de acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares tanto en el campo como en las ciudades, correspondiendo a más de 500 mil nuevas construcciones;
- 4) orientar una vivienda digna, llevando a cabo más de 97 mil acciones en materia de vivienda rural.

De los lineamientos que orientan la actual política de vivienda resalta la participación de la secretaria de desarrollo Agrario, territorial y urbano como instancia coordinadora a nivel estatal y municipal.

Al respecto, el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y promoción de Vivienda (Canadevi), señala que, para efectividad de la política de vivienda, es necesaria una política estatal que articule los trabajos que realiza la Federación en el sector. Para el caso particular de Puebla, a pesar de que empresarios en el ramo contemplan favorable los lineamientos que establece la política actual de vivienda, sobre todo por el aumento de subsidios para que las personas tengan un hogar y que el tope del monto de crédito pase de 435 mil a 700 mil pesos por años, en el Estado no se tienen aún metas claras que orienten el desarrollo de vivienda atendiendo al déficit que se tiene en este rubro.

De acuerdo con el presidente de Canadevi, los desarrolladores pueden trabajar con capitales de riesgo sin la necesidad de apoyos directos por parte de las autoridades correspondientes, sin embargo, el establecimiento de planes y programas orientaría de mejor manera la gestión de vivienda en el Estado.

Por otra parte, señala que las acciones en materia de vivienda se remiten a un departamento de la Secretaría de Desarrollo Social y sus acciones se han enfocado a los programas asistidos como el de Piso firme (El Sol de Puebla, periódico).

### **3.4 Factores institucionales que interviene en la producción de la vivienda**

Con la reforma al artículo 123 de la Constitución, en 1972, surge la fundación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit, marcando una línea conductora respecto a las políticas de vivienda y que actualmente continúa apoyando a los sectores de la sociedad económicamente vulnerables. Para el sector patronal, la modificación al artículo 123 como la creación del Infonavit significaron la obligación de realizar aportaciones al salario del trabajador y en beneficio del mismo, incentivando un sistema de financiamiento que permitiera otorgarle un crédito para la adquisición de vivienda.

A la par, fue creado el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) el segundo organismos de vivienda social. La creación del Infonavit y Fovissste propiciaron mayor

presencia al Estado respecto a la producción de vivienda, ya que de acuerdo con los datos del período 1960- 1970 tuvo 9.3% de participación incrementando para el período 1971 - 1976 77.3% de las viviendas terminadas (Maya, Cervantes y Rivas, 2008).

También surgió el Fondo de la Vivienda Militar –Instituto de la Seguridad de las Fuerzas Armadas Mexicanas, el Fovimi-ISSFAM, especial para otorgar apoyo al personal de las fuerzas armadas.

La elaboración de la Política Nacional de Vivienda sería responsabilidad de la recién creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en el año 1982. Esto originó, en 1983, una nueva reforma legal que elevó a rango constitucional el derecho de la familia a una vivienda digna y decorosa.

Para afrontar el déficit habitacional como una cuestión general y nacional, se propuso en la Cámara de Diputados una “Ley General de Vivienda”, no solamente circunscrita a las decisiones acotadas que concedía su definición en el ámbito de una actuación particular y específica en los programas y planes federales. Así, la propuesta del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 se orientó dentro de una iniciativa que buscó sujetar las actividades estatales y sectoriales a lo previsto y estipulado por el Plan Nacional, mediante la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conavi).

Sin embargo, en el marco normativo existen diversas instituciones públicas responsables de la acción en vivienda, entre estas, Secretaria de Desarrollo Social, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, Sociedad Hipotecaria Federal, por mencionar algunas.

Mientras que en el marco jurídico el sustento a la política gubernamental referente a la vivienda se orienta a dos niveles el primero a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el segundo, a las leyes relativas a vivienda, Ley Federal de Vivienda, Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Asentamientos

Humanos, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal.

La actuación de organismos internacionales como el Banco Mundial desde el último cuarto del siglo XX, marcaron la pauta en los programas de desarrollo de vivienda en México, teniendo implicaciones en las políticas públicas y en el diseño de estrategias sociales y políticas.

De acuerdo con Bazant, (2010), la presencia del banco mundial en la promoción habitacional se ha convertido en un componente decisivo en este sector, propiamente en los esquemas de acción habitacional pública, en los cuales, los lineamientos dictados por dicho banco llegan a ser determinantes sobre todo en el diseño de las políticas de vivienda aplicadas por el gobierno mexicano.

El antecedente de la influencia que tiene el Banco Mundial en la política habitacional de México se hace evidente en 1992 con el gobierno de Carlos Salinas a través del Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda. Dicho programa establecía como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad para el desarrollo de la vivienda.

La formulación del programa fue llevado a cabo por varias entidades del gobierno federal; el Departamento del Distrito Federal (DDF) y los gobiernos de los estados (op.cit).

Entre las propuestas planteadas en dicho programa se consideró:

- simplificar los trámites para la construcción de viviendas, la regularización de las propiedades inmuebles, racionalizar los subsidios en los programas de vivienda pública y la transferencia a los gobiernos municipales, desde los gobiernos estatales y el federal. (Op.cit).

No obstante, las medidas mencionadas fueron intentos para lograr una política habitacional eficaz, pero que en gran medida fueron impulsados por las indicaciones del Banco Mundial teniendo influencia en las decisiones gubernamentales.

Lo anterior reforzó las modificaciones y enmiendas realizadas a los artículos constitucionales que en cierta medida limitaban la acción de los organismos privados con respecto al uso de suelo. Al respecto, la modificación al artículo 27 constitucional descarto tal limitante legal. Como consecuencia y teniendo como escenario la constante presencia de la crisis económica y financiera del sector de la vivienda se dio paso a la participación directa al ámbito privado en la producción de la misma. Creando las condiciones necesarias para que la vivienda producida se oriente por el libre juego de las fuerzas de mercado, generando una mayor presencia del capital privado mismo que interviene en la promoción y ejecución de espacios habitacionales, destinados a sectores de bajos recursos económicos (Maya, 1999).

Con la participación cada vez más activa de los grupos inmobiliarios y con una mayor presencia en las principales ciudades de la República Mexicana la iniciativa privada consolidó las condiciones para fortalecer el mercado inmobiliario netamente privado, el cual impondría las dinámicas de crecimiento y contribuiría a revolucionar las formas de financiamiento y gestión por parte de la sociedad civil con los distintos niveles de gobierno, así como con los distintos organismos de financiamiento de carácter privado (op.cit).

Méndez (et. al, 2010) menciona que la presencia de las empresas privadas en la producción y distribución de la vivienda, dan origen y crecimiento de un mercado privado, en el cual, queda acotada la dinámica de crecimiento urbano en el país, además de inducir y determinar los ritmos de crecimiento así como la imagen urbana de la totalidad de las zonas metropolitanas, transformando con su actuación no sólo las áreas centrales, sino también las intermedias y periféricas, llevando a cabo transacciones en la compra de terrenos, directamente con propietarios, ejidatarios, e incluso realizando compras a gobiernos municipales o estatales de grandes extensiones de reservas naturales que se encuentran o forman parte de las zonas metropolitanas y megopolitanas.

### La política pública en materia habitacional.

Las políticas públicas es un concepto referenciado por gobiernos, servidores públicos, legisladores y académicos, en el ámbito académico-político, las políticas públicas son definidas como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para dar solución y respuesta a las demandas de carácter social (Robles; 2003 pp 60). De acuerdo con Villanueva las políticas públicas refieren a decisiones de gobierno que considera la opinión, la participación, la correspondencia y el dinero de los privados en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes, mientras que la aplicación de políticas públicas está regulada por un fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, viabilidad administrativa y de racionalidad económica (Aguilar, 2009).

Para que sea posible una política pública determinada en un ayuntamiento, es necesario la existencia de un marco jurídico que las regule, un diseño correctamente elaborado, una base de apoyo de actores público-privados y recursos económicos para que estas no se conviertan en acciones de propaganda gubernamental (op. cit, 2009).

Otro aspecto a considerar consiste en que las políticas públicas requieren apoyo político continuo ya que la dinámica obliga que se vaya renovando a la par de las condiciones de implementación de los procesos y de los autores involucrados en el proceso de políticas públicas (Majone, 2005 p 67 en Almond, G. y Verba, S., 1963).

Respecto a las políticas públicas en materia habitacional a partir de 1990, estas dieron un giro bajo el ámbito de la ideología neoliberal y la participación de agencias internacionales propiciando por una parte, el retiro gradual del Estado y por otro, la participación del sector privado inmobiliario caracterizado por la conformación de consorcios que monopolizan la producción habitacional, desde la adquisición de suelo y la urbanización generada mediante la construcción de conjuntos habitacionales, la promoción de los mismos y el financiamiento

llamado crédito puente para facilitar el acceso a la población objetivo (Puebla, 2002).

La participación del sector privado inmobiliario en la producción de vivienda ha sido decisivo en el proceso de ocupación del territorio y producción del espacio, un rasgo que caracteriza los aspectos señalados es la localización de los conjuntos habitacionales en las zonas de la periferia de las áreas urbanas, debido a una mayor disponibilidad de suelo, el cual, es un elemento decisivo de la política habitacional y urbana, por el impacto en la morfología y crecimiento de las ciudades.

A partir de 1990, las políticas públicas en materia habitacional han propiciado que el tema de la gestión de suelo urbano con fines habitacionales toma gran importancia en el contexto de desarrollo urbano en América Latina, lo anterior con fundamento en tres aspectos, 1) los cambios generados en el contexto de desarrollo urbano a nivel global en la última década; 2) las restricciones de operación que enfrentan las instituciones del Estado en los países de América Latina como resultado de políticas públicas incipientes en cuanto a la previsión de reservas de suelo para proveer de vivienda, infraestructura, equipamiento urbano y servicios de forma equitativa a la sociedad; y 3) la privatización del territorio, que incide en el diseño de nuevos instrumentos de gestión, incorporando a actores del desarrollo inmobiliario en la producción de proyectos (Dowall, D. Perló 1989).

#### **4.1 Conjuntos habitacionales y la producción del espacio**

El retiro del Estado mexicano de la política habitacional propicio la participación incontrolada del sector inmobiliario en la producción de vivienda, manifestándose en la construcción de conjuntos habitacionales, que han influido en la conformación territorial. Tan solo a partir del 2000 se han proyectado en diferentes partes del país alrededor de 20,000 viviendas, sin la previsión para la dotación de servicios urbanos como son, infraestructura vial, drenaje, colecta de residuos sólidos, suministro de agua potable, etc. Lo anterior, debido a que este tipo de desarrollo se localiza en las zonas periféricas alejados del tejido urbano y social (Maya y Cervantes, 2008).

El suelo dispuesto al desarrollo habitacional es un elemento clave en la conformación de la urbanización. De acuerdo con Hernández (2012), la gestión del suelo y su incorporación al desarrollo urbano, queda entendida como las acciones o trámites a realizarse para dar un uso urbano al suelo, este proceso atiende a dos aspectos fundamentales; el primero relativo a la propiedad o dominio del suelo y el segundo, a la aplicación de la normatividad estatal y municipal que se requiera para su incorporación al desarrollo urbano. Cuando ambos aspectos se cumplen, se lleva a efecto una gestión del suelo formal, regular o legal; mientras que se refiere a una gestión informal cuando algunos de los aspectos antes mencionados no se atiende.

La gestión del suelo para su incorporación al desarrollo urbano, sigue dos lógicas contradictorias o complementarias, cuya finalidad en el ámbito de lo regular o formal tienden a satisfacer las necesidades de la población en el contexto de la normatividad aplicable la cual se expone con base a criterios apoyados a las necesidades particulares y generales de cada región o población, atendiendo a las necesidades de suelo a corto y mediano plazo (Kunz, 2003).

Cuando la gestión del suelo se lleva a efecto por particulares tiene como finalidad el uso y la captación de rentas urbanas, que en el contexto formal se genera principalmente por los propietarios o desarrolladores, mientras que en el ámbito de la informalidad la gestión del suelo se produce por los actores del mercado, sean estos, sujetos agrarios, ocupantes, servidores públicos, líderes o fraccionadores clandestinos que actúan de forma paralela (Op.cit).

De acuerdo con Bazant (2001), al referirse a los mercados de suelo que existen en el país menciona que por una parte se tiene un sistema de mercado formal o legal de suelo que tiene capacidad limitada para atender la demanda de la población de bajos ingresos ofertando vivienda barata y, por otra parte, los ejidatarios y comuneros ofertan suelo bajo un sistema abierto o informal pero al alcance de todos los estratos de población.

Es así que la gestión de suelo presenta las alternativas del mercado formal y mercado informal.

Al respecto, Clichevsky, (2012) señala que la implementación de normas estrictas en los últimos años sobre la producción del suelo ha tenido como una de sus consecuencias el mercado informal.

La participación activa del Estado en la gestión social de suelo urbano, en el ámbito del mercado regular, se manifiesta por la aplicación de la normatividad, el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de programas que inciden en la materia. En el ámbito de la informalidad el Estado introduce servicios mediante programas y recursos gubernamentales, además de intervenir de forma pasiva para omitir la aplicación de la normatividad y posibilitar la existencia y el funcionamiento de los mercados irregulares de suelo, o las distorsiones dentro de los mercados regulares.

La intervención gubernamental en lo que respecta a la incorporación del suelo al desarrollo urbano queda marcada en la esfera de los gobiernos estatales y municipales para cualquier tipo de propiedad, en función de las leyes correspondientes, mismas que pertenecen al ámbito local.

En este sentido, el gobierno del Estado de Puebla como responsable de la ordenación del desarrollo urbano de los municipios metropolitanos actúa en dos ámbitos espaciales. El primero con referencia al ámbito interurbano (regional, estatal) donde su acción se orienta a reducir el desequilibrio regional provocado por la excesiva concentración y centralización metropolitana y, por otra parte, en el ámbito intraurbano, donde la acción estatal se orienta a reducir los excesivos costos (económicos, sociales políticos y ambientales) como resultado de la concentración de actividades y población en la metrópoli.

En el contexto ya señalado, la producción del espacio a partir de conjuntos habitacionales ha sido histórica para el caso de la ciudad de Puebla, ya que los procesos urbanos tienen su origen y desarrollo en está.

De acuerdo con Melé (1989), la imagen de la expansión de la ciudad de Puebla correspondió a la casa unifamiliar, la extensión urbana se efectuó por un crecimiento horizontal de baja densidad, además de la intervención de Infonavit y los condominios en copropiedad.

También menciona que la expansión de la ciudad de Puebla se caracterizó por el tipo de implantación de viviendas el cual correspondió a unidades de vivienda unifamiliares y fraccionamientos, estos últimos se catalogaron de acuerdo a Melé (1984) en:

- Fraccionamientos o unidades de viviendas unifamiliares Privados
- Fraccionamientos o unidades de viviendas unifamiliares Ilegales (fraccionamientos sin aprobación y asentamientos sobre tierras ejidales)
- Fraccionamientos o unidades de vivienda unifamiliares Públicos

Posterior a 1970 las formas de crecimiento urbano de la ciudad correspondieron a los fraccionamientos o unidades de viviendas unifamiliares privados que a su vez representaron el 37.6% del total del espacio de nueva urbanización. Sin embargo, en términos de su ocupación se tuvo que los fraccionamientos privados representaron el 16.7%, mientras que los fraccionamientos ilegales 65.7% y, solo el 20% correspondió a fraccionamientos populares) (op.cit).

De acuerdo a la Ley de fraccionamientos del Estado de Puebla que entro en vigor en 1974, estableció diferentes tipos de fraccionamiento (primera, medio y popular). A partir de la implantación de la nueva reglamentación, se vio disminuido el número de aprobaciones para la construcción de fraccionamientos, ya que no cumplían con las especificaciones de la reglamentación vigente.

Entre 1978 y 1980, hubo una estabilización en cuanto a la expansión de la ciudad por medio de fraccionamientos, este hecho se explica por la crisis de los ochenta que incidió en la capacidad de ahorro de las clases medias, por otra parte, el alza del precio de los materiales de construcción, y las altas tasas de interés bancario (atractivas para captar las inversiones del sector inmobiliario) fueron elementos que marcaron la estabilización del crecimiento del territorio poblano (Melé, 1989).

El espacio ocupado por los fraccionamientos privados dio lugar a una especulación, que si bien no abarco grandes espacios, se generalizo a todo el espacio urbanizado. En este sentido, no se pretende detallar en cuanto al proceso de ocupación por parte de los fraccionamientos, sino solamente esbozar los tipos de asentamiento que generaron al crecimiento y expansión de la ciudad de Puebla.

A manera de resumen, se observan dos formas de especulación que condicionaron el crecimiento urbano de la ciudad hacia lo que actualmente se reconoce como su zona conurbada:

- Especulación en límites del espacio urbanizado sobre espacios importantes reservados a los propietarios de terrenos, a la gran burguesía y a las sociedades inmobiliarias.
- Especulación lotes por lotes dentro de la mancha urbana, accesible para una parte de la población más modesta y un foco de inversión para las clases medias.

Otro tipo de asentamiento que contribuyó a la expansión de la ciudad de Puebla correspondió a los fraccionamientos ilegales en terrenos privados. En este tipo de asentamiento, de acuerdo con Méle (1984) el fraccionador (propietario que asesora al promotor) se comprometía a introducir los servicios con el dinero del enganche, los lotes se vendían con un crédito accesible (a diferencia del fraccionador privado, que era obligado a meter servicio de agua, drenaje y luz, al entregar las casas).

Los fraccionamientos ilegales se caracterizaron por la existencia de lotes por lotes, en los que el vendedor afirmaba que los primeros compradores adquirirían más lotes con menor precio, mientras que los últimos compradores adquirirían lotes más caros una vez que los lotes eran urbanizados, así los primeros compradores tenían un beneficio importante Méle, op.cit. Esta especulación (tipo asociación de urbanización), permitió la integración de espacios al mercado del terreno para construir y urbanizar sin una intervención importante.

Otra forma de ocupación espacial a partir de los fraccionamientos y que incentivo la expansión de la ciudad de Puebla, correspondió a los fraccionamientos ilegales que se caracterizaron por un tipo de asentamiento que agrupo todos los servicios (varios fraccionamientos de lujo ilegales cerrados), este tipo de asentamiento se estableció en lotes grandes donde el espacio interior se orientó como zona privada contando con vigilancia especial para el acceso (op.cit).

Esta forma de urbanización represento el privilegio de una población de altos ingresos a la que se ofreció una relación exclusiva, que no busco la integración al espacio público, y que no necesito aprobación ni la garantía de servicios que aporta la ley, puesto que la recepción por la municipalidad no se planteó.

La presencia de conjuntos habitacionales y la producción del espacio particularmente en los municipios, implica diversos escenarios donde actores políticos, privados y particulares han gestionado de acuerdo a sus intereses la disposición del suelo para la producción de vivienda.

En el caso del municipio de Cuautlancingo, a partir del 2000, experimenta un acelerado crecimiento urbano, esto se puede constatar por una parte con la presencia, cada vez más marcada de conjuntos habitacionales en su territorio, de tal manera, el gobierno y población de Cuautlancingo, están enfrentando el fenómeno de construcción de conjuntos habitacionales, en su mayoría cerrados y estas construcciones están acarreando problemas al municipio que no habían contemplado las autoridades municipales, como la demanda de servicios de un número mayor de población.

La construcción de los conjuntos habitacionales llevo tal celeridad que caracterizó una urbanización difusa como resultado de la disposición de suelo en los límites municipales. No obstante, el vacío entre los nuevos conjuntos habitacionales con respecto a las edificaciones existentes propicia una situación en la que prepondera la necesidad de ejecutar proyectos de infraestructura y transporte para la conectividad entre ambas áreas, además de los servicios necesarios para la población que ocupa los nuevos conjuntos a saber, servicio de colecta de residuos sólidos, suministro de agua potable, escuelas, por mencionar algunos.

Al respecto, el estatus del suelo o tenencia de la tierra es un aspecto importante, tanto por el modo de apropiación e incorporación del mismo a la dinámica de expansión de la ciudad como por el destino de los usos de suelo que se establecen particularmente al interior del municipio de Cuautlancingo. De acuerdo con la Dirección de Desarrollo Urbano los usos de suelo consisten en otorgar la ocupación del suelo al terreno del propietario, el destino de suelo se aplica conforme a la zonificación (carta urbana) elaborada por las autoridades correspondientes y cuando el lugar donde se ubique el predio sea una zona conurbada, carezca de programa de desarrollo urbano sustentable que lo regule o cuando así lo solicite el municipio respectivo.

Los requisitos para el uso de suelo considerado en el municipio (habitacional, industrial y servicios), comprende la documentación correspondiente que acredite la propiedad del inmueble (escrituras), copia de anteproyecto, ubicación y colindancias, alineamiento y número oficial actualizado, recibo de predial, contrato o pago de agua potable y descarga emitida por SOSAPAC, copia de dictamen técnico de vialidad municipal, dictamen técnico de protección civil municipal y de servicios de agua, lo anterior sujeto a aprobación para proyectos de fraccionamiento horizontales y verticales, plazas comerciales y parques industriales.

La revisión de los requisitos y dictamen queda emitido posterior a cinco días hábiles de la entrega de documentación, no obstante, en caso de no haber un dictamen favorable, el solicitante queda sujeto a pedir anuencias a las instancias correspondientes y esperar que un inspector realice la revisión de inmueble y emita un nuevo dictamen, a partir de ahí el plazo para realizar los pagos correspondientes de acuerdo a la Ley de ingresos es de diez días hábiles (Figura 7).

Figura 7. Formato de solicitud para uso de suelo.

H. Ayuntamiento de Cuautlancingo  
Dirección de Desarrollo Urbano

**Formato de Solicitud**

Cuautlancingo, Puebla a \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 20\_\_

**LIC. VALENTIN FORTÍN OJEDA SARMIENTO**  
**DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DEL**  
**H. AYUNTAMIENTO DE CUAUTLANSINGO**

**PRESENTE**

Por este medio reciba un cordial saludo, al mismo tiempo aprovecho la presente para solicitar de su valioso apoyo con la gestión del trámite de \_\_\_\_\_, el cual se expedirá para el inmueble ubicado en la calle: \_\_\_\_\_ número exterior: \_\_\_\_\_ número interior \_\_\_\_\_ colonia: \_\_\_\_\_ en el lote: \_\_\_\_\_ manzana: \_\_\_\_\_ Cuautlancingo, Pue. Dicho inmueble se encuentra ubicado entre las calles \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_. Como referencia esta/ se encuentra \_\_\_\_\_.

La clave catastral del predio es \_\_\_\_\_ el cual tiene una superficie total de \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> y cuenta con las siguientes medidas y colindancias:

Norte:	M2	Colinda con:
Sur:	M2	Colinda con:
Oriente:	M2	Colinda con:
Poniente:	M2	Colinda con:

Anexo a la presente solicitud la documentación solicitada.

Sin más por el momento agradezco su valioso apoyo, quedo a sus órdenes para cualquier duda o aclaración.

Nota: En caso de que algún dato no aplique, poner N/A.

\_\_\_\_\_  
Nombre y firma del solicitante

Tomado del sitio web Ayuntamiento de Cuautlancingo. gob .

El contexto anterior, aún enmarcado en las leyes y procedimientos normativos, supone que en la realidad no ocurra de esa manera, ya que se ha observado la construcción de conjuntos habitacionales en áreas que carecen de todos los servicios, donde en el caso de haber un proyecto, este se presenta para áreas que no tienen continuidad con el resto de la urbanización del municipio, ni en la zonificación establecida por el personal correspondiente, ya que esta última es susceptible de modificarse de acuerdo a los solicitantes y las propuestas económicas que consideren las autoridades del Ayuntamiento.

La construcción de conjuntos habitacionales se convirtió en una actividad económica importante en el municipio, orientando las acciones necesarias para atraer la inversión de inmobiliarios y del sector industrial, debido a que esta actividad permitió recaudar un mayor porcentaje de ingresos al municipio, tan solo para el 2016 de acuerdo a la Ley de ingresos para Cuautlancingo, el ingreso estimado por impuesto aplicado al predial y adquisición de bienes inmuebles

correspondió a \$27,298,894.73, mientras que el ingreso por impuesto al patrimonio correspondió a \$54,597,789.46. Ley de ingresos para el municipio de Cuautlancingo (2016).

Como fue señalado la construcción de conjuntos habitacionales es una actividad económica importante en el municipio, reconociendo que la presión que ejercen las áreas urbanas sobre el suelo no urbanizado depende de varios factores, de manera general la velocidad de ocupación del suelo no urbanizado responde al ritmo de crecimiento de la población y al ritmo en que se producen nuevos espacios construidos destinados para habitación, actividades económicas y culturales, infraestructura vial y transporte.

Por otro lado, responde a la disponibilidad de suelo ofertado respecto del área urbana continua, a los planes y programas de desarrollo urbano, al comportamiento del sector inmobiliario local y la demanda de suelo proveniente de sectores de menores ingresos. Por lo que el sector inmobiliario tenderá a sacar el mejor provecho de la localización y la normatividad, ofertando vivienda para sectores de altos ingresos en suelos con mejor accesibilidad y vivienda para sectores populares en suelo alejado pero más barato (Salazar, 2009).

#### **4.2 Ocupación del territorio**

En el contexto del crecimiento del área metropolitana, la inserción de los municipios hoy identificados como conurbados y las acciones que en materia de vivienda han venido promoviendo los actores del proceso, el territorio del municipio de estudio Cuautlancingo, a partir del 2005 se consideró un lugar adecuado en donde diversas e importantes constructoras han invertido en proyectos inmobiliarios. Este impulso se debe a la instalación de dos industrias, dentro del territorio municipal. Acción que generó la oferta de empleos para los habitantes de las distintas localidades del municipio como de los municipios aledaños (Gobierno municipal, 2008).

El crecimiento urbano de Cuautlancingo, mantiene una relación directamente proporcional con el aumento de demanda de servicios, espacio y de recursos naturales para satisfacer las necesidades de los habitantes del municipio.

Al respecto las autoridades municipales implementan distintos programas orientados al desarrollo económico y territorial (Gobierno municipal 2008-2011).

Por otra parte, el municipio mantiene prioridades, que se orientan a la creación y puesta en marcha de proyectos de construcción de viviendas. Además de los programas ya existentes, cuyas acciones se concentran en el resguardo de áreas verdes, control y regulación de construcciones, regularización de vialidades, registro y alineación, todas estas enfocadas al ordenamiento territorial del municipio, (op.cit).

Otro aspecto que caracteriza al municipio es el incremento en la instalación de corredores industriales, empresariales y de comercio informal, para lo cual, se consolido dentro del municipio un Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), ascendiendo el número de empresas a 139 y el aumento de empleos a 620 (Benitez,2010)

El impulso al comercio, la industria y la construcción de vivienda en el municipio de Cuautlancingo es actualmente uno de los motores de crecimiento, a la vez que expresan su carácter de municipio conurbado. Sin embargo, aún prevalecen elementos que denotan el aspecto rural que caracterizo al municipio hasta antes de los procesos de desarrollo económico e industrial que fueron transformando y caracterizando a la Ciudad de Puebla.

Esta condición dentro del municipio, hace posible la presencia de desigualdades en términos de una articulación del territorio municipal como es el caso de la presencia de conjuntos habitacionales en sitios que carecen de una infraestructura que permita la integración en términos espaciales como sociales.

Mediante algunas técnicas del análisis espacial se logran evaluar las condiciones de ocupación de un territorio, toda vez que se consideren aspectos sociales, económicos y políticos, con lo que es posible generar escenarios en el contexto del desarrollo urbano. Por ello, los estudios referentes a la ocupación del territorio, deben considerar los aspectos mencionados y así convertirse en herramientas auxiliares para la planeación y la toma de decisiones.

En este sentido, y con el fin de evaluar la presencia de conjuntos habitacionales los cuales inciden en el proceso de ocupación territorial se realizó una comparación espacio-temporal el apoyo de imágenes satelitales que permitió complementar la evaluación de la ocupación del territorio por la vivienda, mostrando de forma puntual la localización y distribución de los conjuntos habitacionales.

El primer paso fue la comparación de dos imágenes de satélite Landsat con una resolución espacial de 30 m y que fueron tomadas el 18 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2010. Dichas imágenes cubren al municipio de Cuautlancingo y en ellas es posible distinguir dos elementos muy importantes, por un lado los terrenos cuyo uso era el agrícola y que corresponde al 2003 y, por el otro lado el mismo terreno pero con un uso de suelo habitacional que corresponde a la fecha de 2010.

Como se observa en las siguientes imágenes, las zonas urbanas, en color violeta y blanco, han presentado un incremento desde el año 2003 a la fecha particularmente en el norte y sur del municipio así como en las cercanías al periférico, avenida que se distribuye al poniente de Cuautlancingo. Este crecimiento de los nuevos desarrollos inmobiliarios ha sido a través del cambio del uso del suelo, de agrícola a urbano, lo que ha traído como consecuencia la desaparición de grandes zonas que antes estaban dedicadas para cultivo (en color verde).

En la Imagen 8 y 9, por ejemplo, es posible observar la manifestación de esta ocupación territorial fragmentada por parte de desarrolladores privados que se traduce en la necesidad constante de anexar nuevas áreas al crecimiento urbano, los tonos en morado indican las construcciones en el municipio. Ambas imágenes del mismo lugar pero con fechas 2003 y 2010.

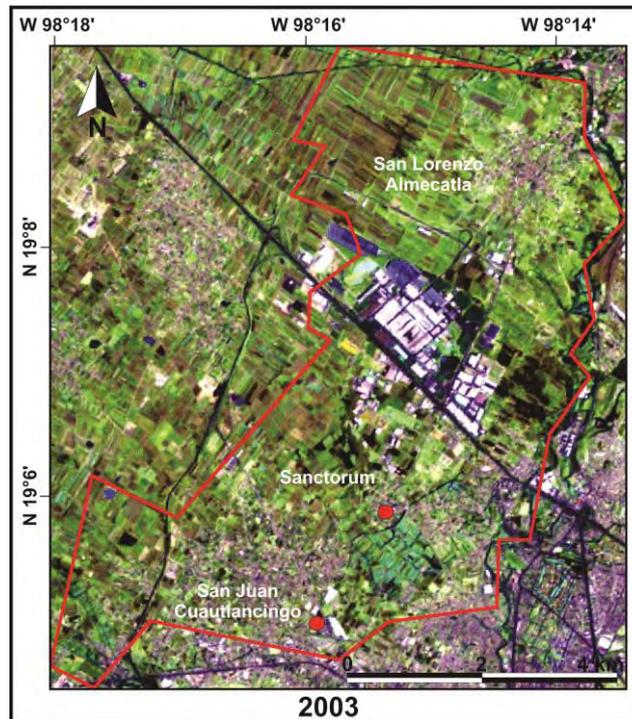


Imagen 8. Landsat tomada en el año 2003 donde se observan las áreas agrícolas (verde), la zona urbana (violeta y blanco).

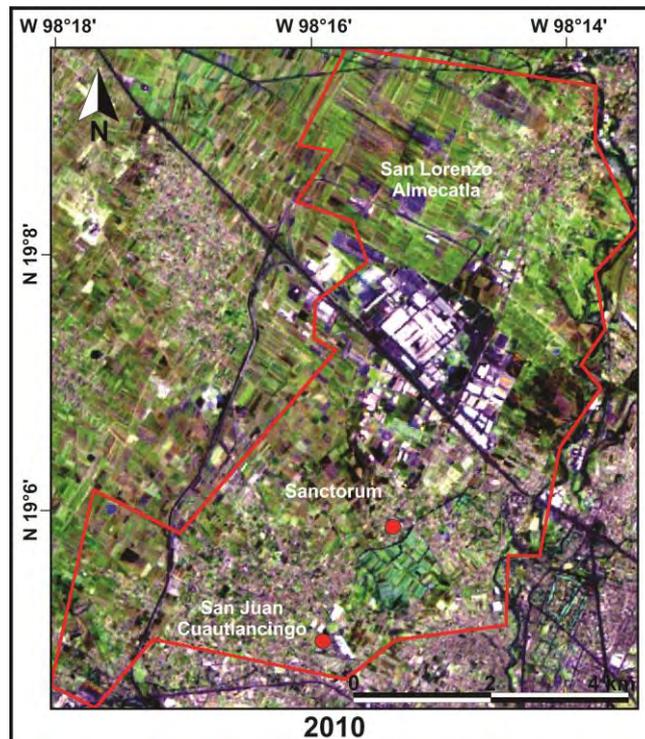


Imagen 9. Imagen Landsat tomada en el año 2010 donde se observa una reducción de las áreas agrícolas (verde) y un incremento en la zona urbana (violeta y blanco). Elaboración Propia.

Una vez que se identificaron las zonas en las cuales se han dado los mayores cambios se llevó a cabo un análisis a mayor detalle con apoyo de imágenes obtenidas de la aplicación Google Earth. Con esta aplicación fue posible obtener imágenes de dos años distintos (2005-2009) con el fin de identificar aquellos sitios que dejaron de ser áreas de cultivos para formar parte de los nuevos desarrollos inmobiliarios que están generándose en la zona de estudio.

En las imágenes pueden verse las nuevas viviendas que están apareciendo, particularmente al sur y oeste del municipio.

La suma total de la superficie que corresponde a los nuevos desarrollos que fueron identificados fue de 0.6 km<sup>2</sup>, de los cuales la mayor parte corresponden con el nuevo desarrollo ubicado al norte de San Lorenzo Almecatla, en la localidad de Santa María Almecatla (Imagen 10).



Imagen 10. Conjunto habitacional Galaxia localizado en la junta auxiliar San Lorenzo Almecatla. Elaboración Propia.

En la (imagen 11), se observan cambios significativos al sur del municipio, en las colonias Bosques de Granada y San Diego de los Sauces, en donde es posible ver que no sólo hay presencia de nuevas viviendas sino también de un centro comercial, ambos ubicados en las cercanías de una vía primaria que es la avenida Forjadores de Puebla la cual comunica con el municipio vecino de San Pedro Cholula.

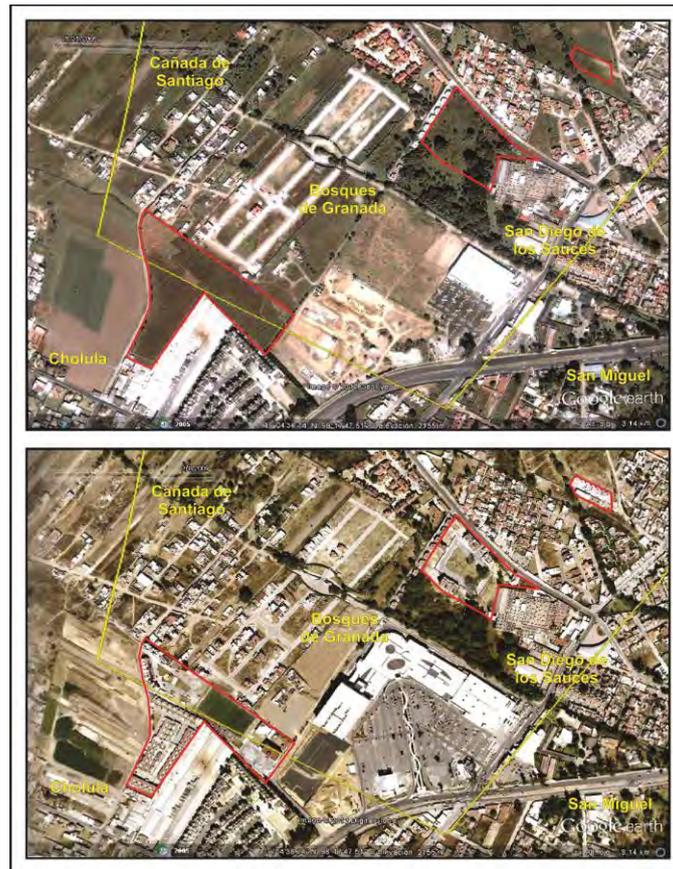


Imagen 11. Nuevos desarrollos en el sur del municipio. Elaboración Propia

Al poniente del municipio, cercano al Camino Real a Cuautlancingo, se encuentran nuevos desarrollos los cuales están empezando a proliferar posiblemente por la comunicación que otorga esta avenida con la carretera México-Puebla y con la zona industrial que se localiza sobre la misma, cabe mencionar que la distancia es de un poco más de 5 km lo que facilita el transporte de la población (Imágenes 12 y 13).

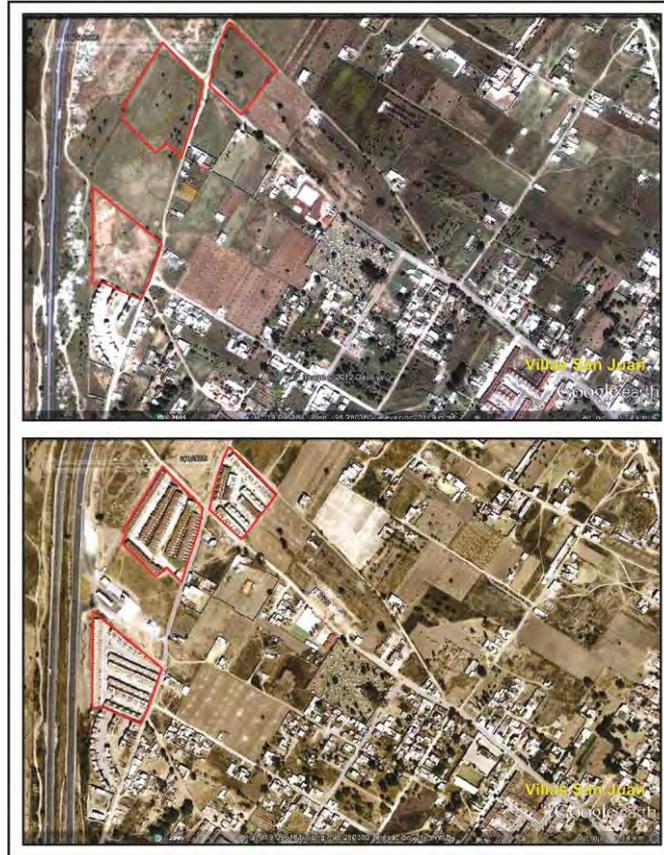


Imagen 11. Crecimiento de los desarrollos al poniente. Elaboración Propia



Imagen 12.. Nuevos desarrollos en las cercanías de Camino Real a Cuautlancingo. Elaboración Propia

Otra zona que ha presentado cambios importantes es la ubicada al norte de la cabecera municipal, en donde terrenos agrícolas de las colonias como la Concordia y El Carmen comienzan a ser incorporados al ámbito urbano como producto de la entrada de las empresas inmobiliarias en el cambio de uso de suelo. Cabe destacar que la mayor parte de las construcciones forman parte de viviendas categorizadas como de interés social (Imagen 13).

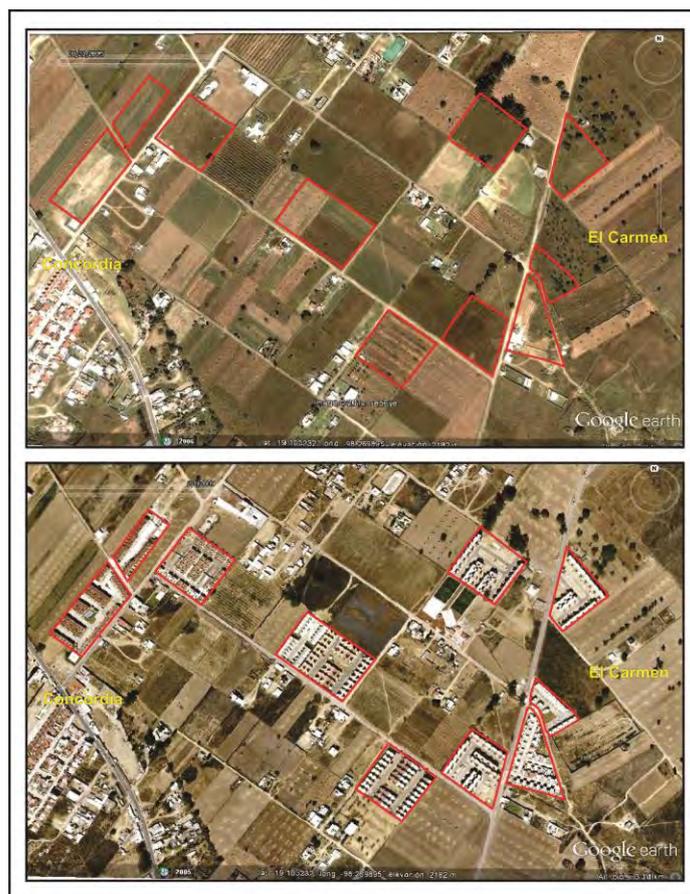


Imagen 13.. Cambio del uso del suelo en las colonias localizadas al norte de la cabecera municipal. Elaboración Propia.

Como pudo observarse, los cambios en cuanto a la ocupación del territorio, tan solo entre el período 2005 y 2009, se enfocan al desarrollo de vivienda, el cual, mantiene un patrón discontinuo, es decir, estos conjuntos se sitúan en espacios distantes que a la vez propician una fragmentación del territorio y dan cuenta de la falta de aplicación de estrategias urbanas en cuanto al destino de los usos de suelo en el municipio.

Por otra parte, la localización de los conjuntos habitacionales en relación al suelo que es adquirido por los desarrolladores para las construcciones se caracteriza por ser suelo destinado a la agricultura, como se aprecia en las imágenes dada su vocación, lo terrenos no cuentan con servicios urbanos que atiendan a la población. No obstante, el ayuntamiento otorga los permisos de construcción, sin la evaluación sobre la aptitud del uso de suelo y los servicios y costos implicados en la provisión de servicios urbanos a estos nuevos conjuntos. Traduciéndose en una incongruencia entre lo que señalan los instrumentos referidos a un desarrollo urbano sustentable municipal como justifican la propias autoridades, con respecto a lo que permiten en términos de licencias de construcción.

#### **4.3 Instrumentos legales de la vivienda (Artículos constitucionales 27 y 115)**

La reforma al artículo 27 en 1992 fue en su inicio pensada para inducir la modernización del campo y hacerlo más productivo con base en el otorgamiento de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra. Dicha reforma introdujo un cambio a la situación prevaleciente del ejido que hasta ese momento se consideró una institución intocable permitiendo por primera vez la posibilidad de vender, arrendar o hipotecar al mismo (Olivera, 2001).

La disposición que permitió cambiar el status de la tierra de propiedad colectiva a individual le confirió al campesino una condición de sujeto activo en relación a la urbanización, diferente al que antes tenía, lo que provoco cierta incertidumbre sobre sus efectos en el crecimiento urbano, Ya que se pensó en una venta y urbanización masiva de las parcelas ejidales con participación de inversionistas privados, lo cual, acarrearía un crecimiento irregular mayor al ocurrido anterior a la reforma (op.cit).

La propiedad del suelo, eje en el que gira la planeación, gestión y control del desarrollo urbano, no es un derecho omnímodo, sino un derecho sujeto a obligaciones.

La constitución mexicana en su artículo 27 establece que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de estas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, y que la Nación tendrá el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, lo que implica que todo derecho de propiedad es derivativo y por tanto puede ser pleno o precario, a voluntad de la Nación (Azuela; 1989).

Lo anterior fundamenta el derecho de propiedad del suelo urbano, al cual, lo sujeta a modalidades y regulaciones, además de considerarse la base de la legislación urbanística nacional para conferirle su función social. Reborá en Iracheta (2010), señala que el concepto de modalidad que consigna la Constitución entendido como forma o modo de propiedad ha generado múltiples interpretaciones por parte de los diversos actores urbanos, dando lugar a controversias administrativas y judiciales.

En México no existe un estatuto urbanístico de la propiedad del suelo que determine con precisión los derechos y obligaciones de los agentes urbanos, particularmente desarrolladores y propietarios, ya que el contenido jurídico de la propiedad inmobiliaria lo determinan la legislación civil y la legislación reglamentaria de la Constitución en materia urbana, agraria y ambiental, las prescripciones administrativas consignadas en los planes urbanos y las disposiciones establecidas y reglamentarias de los gobiernos locales en materia de fraccionamientos y edificación. Volviéndose un proceso complejo, desarticulado y disfuncional (Kunz, 2003).

No obstante, que la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) fue presentada como la portadora de un nuevo régimen para la planeación urbana, fundada en la tesis de la función social de la propiedad, esta no modificó sustantivamente el contenido de derecho de propiedad, quedando su cumplimiento a la capacidad y voluntad política de los gobernantes.

Castells en Azuela (1989), menciona que el ejercicio de propiedad en México, favorece el interés particular, más que el interés general, mediante una desenfrenada especulación inmobiliaria traducida en la privatización de los beneficios y la socialización de los costos del desarrollo urbano.

Por otra parte, reflexiona acerca de la necesidad de imponer obligaciones a la propiedad inmobiliaria que le confieran una autentica función social, asegurando el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad a la vez que garantice el bienestar de los habitantes, presuponiendo que atienda las exigencias de ordenación de la ciudad, expresadas en los planes urbanos.

De acuerdo con (Ziccardi, 2015.) la política habitacional inserta en el proceso de la reforma constitucional del 27 ocasionó el incremento de demanda de suelo y la apropiación privada de reservas territoriales, sin que los gobiernos locales posean instrumentos legales, financieros y de rendición de cuentas para regular o controlar los procesos especulativos y las prácticas de corrupción.

Desde la perspectiva municipal, a corto plazo, los gobiernos locales enfrentan el problema de asumir el suministro masivo de equipamientos y servicios urbanos básicos (creación de equipamientos, recolección de basura, construcción de vialidades, introducción de medios de transporte por mencionar algunos).

Por otra parte, las reformas constitucionales de 1983 y 1999 al artículo 115 transfirieron a los gobiernos locales las competencias para gestionar las autorizaciones ligadas al aprovechamiento urbano; el control y administración de los usos de suelo, las autorizaciones de fraccionamientos y conjuntos habitacionales y la recaudación tributaria relacionada con la propiedad (impuesto predial).

No obstante, este proceso no fue acompañado de una política de fortalecimiento de la institucionalidad municipal (Guillén y Ziccardi, 2004; Cabrero, 2004).

En los hechos existe la participación de las autoridades federales y estatales mediante el uso de factibilidades, dictámenes urbanos y ambientales, autorizaciones de cambio de uso de suelo o emisión conjunta o consecutiva de licencias y permisos.

Las modificaciones al 115 señalan que los ayuntamientos asuman las tareas políticas y administrativas de la gestión y administración urbana; estas facultades no son exclusivas y excluyentes, sino concurrentes y coordinadas. Al otorgar a los gobiernos locales facultades de gestión propia, esto ha sido bajo el aspecto de las políticas públicas habitacionales motivos de discrecionalidad y corrupción por parte de las mismas autoridades municipales, al no existir un organismo que regule a los Ayuntamientos en sus funciones.

Dando lugar a diversos problemas que deben afrontar los municipios, como son; la dotación de infraestructura y servicios básicos para la vivienda. No obstante, los gobiernos locales muestran limitaciones institucionales y de recursos humanos y financieros para dotar de infraestructura y servicios de calidad a los nuevos y masivos desarrollos habitacionales. Prevaleciendo una escasa capacidad de recursos humanos en planeación y supervisión a nivel municipal. Además de las dificultades financieras y legales para controlar el suelo disponible.

Los efectos locales de la política federal de vivienda desde la perspectiva de los gobiernos municipales en función de sus facultades y competencias es un aspecto poco abordado en los análisis sobre la política de vivienda y los desafíos que conlleva la implementación de la misma. La expansión de las ciudades propiciada por la producción masiva de vivienda en las áreas lejanas y la demanda creciente y no resuelta de servicios básicos, transporte y vialidades para los nuevos conjuntos habitacionales, son problemas transferidos a los municipios aun cuando estos mismos no hayan participado en los espacios institucionales donde se toman las decisiones sobre la producción de dichos conjuntos.

#### **4.4 Repercusiones espaciales de los nuevos conjuntos habitacionales en el municipio de Cuautlancingo.**

Los gobiernos municipales han carecido de autoridad política para imponer sus regulaciones legales, contrariamente, al otorgar al municipio las facultades constitucionales para gestionar sobre su territorio y al no existir organismos de revisión respecto a la gestión que cada municipio guarda, autoridades han aprovechado tales condiciones para generar una especulación relacionada a

trámites sobre el destino de suelo y de las licencias y permisos de construcción para desarrolladores, como para la asignación de los usos de suelo. Particularmente, el municipio conurbado Cuautlancingo mantiene como actividad económica principal el desarrollo de vivienda y recientemente el desarrollo de servicios e industria, situación que ha propiciado que autoridades municipales obtengan beneficios particulares a partir de las solicitudes tanto de dueños de inmuebles como de desarrolladores, al referirse a un uso de suelo específico como a los permisos y licencias a otorgarse.

Quedando como antecedente algunos hechos recopilados de diversas fuentes de comunicación que dan cuenta de la falta de apego a los lineamientos y procesos legales, o en el mejor de los casos, dan cuenta de la ausencia de los instrumentos legales que orienten el desarrollo urbano municipal. Escenario en el que autoridades municipales han obtenido beneficios económicos por liberar los procesos de las solicitudes hechas.

Lo anterior se interpreta como un cumulo de repercusiones espaciales, ya que al no existir planes de desarrollo específicos, ni estatutos urbanísticos claros tanto en el municipio como el resto de la zona conurbada el suelo a urbanizarse queda sujeto a los intereses particulares, sin tener en cuenta la forma de cómo se estructuran territorialmente las nuevas urbanizaciones.

Algunas notas periodísticas que dan cuenta de la situación que guarda el proceso el proceso urbano en el municipio Cuautlancingo, se desarrollan a continuación:

### **En Cuautlancingo se construyen 30 fraccionamientos, que no están municipalizados**

2012-11-09 Por : Yadira Llaven

En el 2011, el director de Desarrollo Urbano del ayuntamiento de Cuautlancingo, reveló que en lo que va de la actual administración se han otorgado 30 licencias de construcción para el mismo número de fraccionamientos, de los cuales ninguno se encuentra en proceso de municipalización.

Esto quiere decir que alrededor de 2 mil 500 viviendas que en estos momentos se construyen no cuentan con drenaje público, agua potable, áreas verdes, alumbrado y pavimentación de calles.

El funcionario local informó que entre la docena de empresas inmobiliarias beneficiadas con el permiso de edificación, está Carola y AMP. Y dejó en claro que el Grupo Sare obtuvo su permiso en la administración anterior, firma que fue evaluada como el peor conjunto habitacional del país, según el Índice de Satisfacción del Acreditado (ISA) del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), con datos al mes de julio de 2011.

En entrevista, expuso que el desarrollo inmobiliario en Cuautlancingo ha surgido en la última década, debido al crecimiento inminente de la mancha urbana. Actualmente en el municipio, que cuenta con 60 mil habitantes de población, existen asentados por lo menos 200 fraccionamientos, que van desde espacios para 20 viviendas hasta multifamiliares para 12 mil 500 casas, como Misiones de San Francisco.

Debido a ello, anunció que se encuentran levantando un censo de registro habitacional y equipamiento, para saber a precisión cuántos fraccionamientos hay instalados en la localidad, y cuáles de estos no están regulados por el ayuntamiento.

Reveló que tras el cambio de administración, el gobierno anterior, no les dejó archivos ni inventarios de permisos, licencias y otros documentos oficiales.

Esto dijo con el fin de solucionar las problemáticas que enfrentan las unidades habitacionales, que debieron ser resueltos por las empresas constructoras, como sucede con la falta de drenaje y alumbrado público.

Explicó que, con este censo del que apenas llevan un avance del 25 por ciento de su digitalización, se busca regularizar los asentamientos urbanos en zona industrial, dotarlos de servicios básicos y vialidades.

*“Vamos avanzados en el trabajo del reordenamiento urbano en Cuautlancingo, con el apoyo de la Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial, para empezar a actualizar el Programa de Desarrollo Urbano”, informó.*

Por otro lado, destacó que el cabildo de Cuautlancingo aprobó la creación del Reglamento de Construcción Municipal, al que consideró una norma básica para la creación de viviendas y fábricas, a la que se deben sujetar las inmobiliarias en la actualidad.

Aseguró que el gobierno de Cuautlancingo se mantiene con la postura de frenar las viviendas verticales, como los condominios de interés social, y respetar la densidad H3, a fin de que no se rebase la construcción de 80 casas por hectárea, en beneficio de sus propietarios.

Sobre el tema de cambio de uso de suelo de industrial a habitacional, de forma irregular, arguyó que es un problema que heredaron de la administración pasada; no obstante, manifestó que el actual gobierno pretende dejar las cosas bien antes de que culmine el trienio.

#### Reclaman servicios y seguridad nuevos vecinos en Cuautlancingo

Patricia Méndez

Domingo, Mayo 15, 2016

Vecinos padecen falta de servicios básicos, transporte público e inseguridad, ya que hay desarrollos que no están municipalizados

En los últimos años, la construcción de fraccionamientos de vivienda de interés social o residencial proliferó en ese municipio conurbado a la capital poblana. Hoy se contabilizan viviendas que fueron construidas en medio de predios que no contaban con servicios básicos y que se encuentran inmersos en zonas industriales.

Se expanden viviendas sin control

A través de un recorrido, realizado por el medio este constató Los conjuntos habitacionales, tanto residenciales como de interés social, se edificaron sobre terrenos rústicos que colindan con barrancas en las que ya se aprecian las

descargas de aguas residuales. Saltan a simple vista las calles abiertas de manera provisional, sin planeación, y que se promueven como accesos principales.

La donación de áreas verdes que la Ley de Fraccionamientos de Puebla requiere a los desarrolladores, también es otra de las anomalías que se aprecian conjuntamente con las viviendas, pues en el recorrido no fue posible ubicar algún espacio de ese tipo.

Las industrias que se encuentran pegadas a las áreas habitacionales o viceversa, acentúan el panorama de falta de servicios y el descontrol con el que fueron construidas las viviendas. Destaca el caso del Parque Industrial Finsa, que en su parte posterior colinda con al menos tres zonas residenciales de nueva creación: Las Trojes, Nueva Alemania y Galaxia.

Entre los conjuntos habitacionales que destacan con estas características están: Punta Real de la firma Brecasa Iomax, Hacienda la Cima de Cosma S.A. de C.V, Casas AMR, Residencial San Jorge, Residencial Patricia, Oberoi Residencial AMP, Alce Residencial, Misiones de San Francisco, entre otras.

#### Viviendas están sin municipalizar

Uno de los principales problemas a los que los vecinos de Las Trojes se enfrentan es la falta de municipalización de las calles principales del conjunto habitacional: Tehuacán y Madrid, pues debido a que estas áreas no se consideran una responsabilidad del gobierno municipal, el ayuntamiento ha omitido dotarlas de alumbrado.

#### Colonos padecen falta de agua

El suministro de agua potable es otra de las promesas incumplidas no sólo del fraccionamiento Las Trojes, sino también del conjunto habitacional Galaxia, que edificó la empresa SARE, pues los vecinos pasan hasta tres semanas sin el servicio.

Los afectados pidieron la gracia del anonimato, pues acordaron con Grupo Parnelli S.A. de C.V que esta entregará a la empresa concesionaria del servicio "Agua de Puebla para Todos" un contenedor que les abastecerá del vital

líquido, y temen que se incumpla con el acuerdo si hacen comentarios en contra de la misma.

No obstante, acusaron que el suministro de agua es escaso, pues hasta por tres semanas no reciben líquido, pese a que en su contrato les garantizaron el servicio. En algunas ocasiones, los apoyan con pipas.

#### Falta de seguridad dispara robos

En sus contratos de venta, el Grupo Parnelli S.A. de C.V. ofrece a sus clientes el servicio de una empresa “Administradora de Servicios”, la cual les ofrecería vigilancia privada, mantenimiento de vialidades, iluminación, entre otros, sin que estos se hayan cumplido.

Para que contaran con ese beneficio, la empresa pidió a los colonos una cuota bimestral que oscila entre los 230 y los 294 pesos, los cuales les son descontados directamente por el Infonavit, sin embargo la firma encargada de nombre “Cecasi” asegura que no recibe los pagos, por lo que se ha negado a otorgar los servicios para los que fue contratada.

#### Hay mala calidad en la construcción

El afectado refirió que los defectos en las viviendas y en las calles aledañas también forman parte de los problemas que enfrentan, los cuales no han sido reparados, pese a que la empresa ofrece una garantía de cinco años.

Señaló que las banquetas y las coladeras son de mala calidad, pues estas ya registran cuarteaduras que resultaron sólo del tránsito de los peatones.

#### Desarrolladoras se deslindan de problemas

e-consulta acudió a las oficinas de las firmas Hogares Unión y Sare que se encuentran en los conjuntos habitacionales referidos, pero negaron las anomalías.

En el caso de la municipalización de las vialidades, señalaron que ese trámite ya fue concluido, aunque no quisieron abundar en el por qué el ayuntamiento aún no otorga servicios en esa zona.

Sobre la escasez de agua potable, los encargados de las inmobiliarias refirieron que la falta de líquido se debe a que los colonos han incumplido con sus pagos ante Agua de Puebla.

#### Acusan de extorsión a funcionario local de Cuautlancingo

Lunes 12 de marzo de 2018. Por Norma Marcial

Luis Manuel Alanís Espinosa, director general de la empresa constructora Residencias Ecológicas SA de CV, acusó de un presunto acto de extorsión al director del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Cuautlancingo (SOSAPAC), Esteban Aila Teconalapa, luego de que este funcionario pidiera un pago adicional de 80 mil pesos para liberar los permisos de estos servicios, pese a que en caja se liquidó 512 mil pesos por cubrir esos derechos.

En rueda de prensa, el inversionista lamentó el actuar del titular del SOSAPAC, por lo que pidió al alcalde Félix Casiano Tlahque tomar cartas en el asunto y frenar la clara extorsión en la materia.

Aseguró que por el hecho, la firma constructora depositó un amparo ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil, para que las 35 familias del fraccionamiento El Cielo, encontrado en la cabecera local, cuenten con estas prestaciones, porque ante la falta de liberación de la licencia de terminación de obra, deben adquirir mediante vehículos-pipa, agua para consumo humano.

“Desde finales del año pasado, hemos sido motivo de extorsión por medio del director del Agua Potable, Esteban Aila, acto que repudiamos y rechazamos en el intento de mejorar la cuestión de la corrupción y como hemos rechazado aceptar la extorsión, hay una persecución en nuestra contra, porque a pesar de que ya cumplidos con las obligaciones que exige el Ayuntamiento, se niega a darnos el permiso”, reiteró el afectado.

En ese sentido, Alanís Espinosa indicó que el fraccionamiento perjudicado con el intento de extorsión por parte de Esteban Aila, es nombrado Cielo, integrado por 35 viviendas y construido en la Sexta Privada Morelos número 19.

Finalmente confió en que el presidente municipal Félix Casiano Tlahque, intervenga en el caso, pues dijo que la firma Residencias Ecológicas SA de CV, desde hace años ha trabajado sin problemas en el municipio de Cuautlancingo, donde incluso sanea las aguas negras de los conjuntos habitacionales edificados, cuando ese debería estar a cargo del SOSAPAC.

40 fraccionamientos en Cuautlancingo están instalados en zona de alto riesgo

Por: Yadira Llaven

2013-03-18

20 por ciento de los 200 fraccionamientos ubicados en el municipio de Cuautlancingo, están asentados en zona de alto riesgo y áreas federales prohibidas, como es el derecho de vía de torres de alta tensión y el paso de ductos de Petróleos Mexicanos (Pemex), reveló el director de Protección Civil.

Por lo anterior, señaló que unas 3 mil familias están en peligro de sufrir algún percance por habitar conjuntos habitacionales que fueron edificados junto a barrancas, ríos contaminados y en zonas a desnivel, como sucede con las colonias El Conde, el fraccionamiento Galaxias Almecatla, Los Alcatraces y una parte de las casas de Misiones de San Francisco, por citar ejemplos.

El funcionario informó que es Galaxias Almecatla, ubicado en la comunidad de San Lorenzo Almecatla, uno de los conjuntos habitacionales más inseguros y poblados, al albergar a 2 mil 500 viviendas y casi el mismo número de familias.

Explicó que este fraccionamiento está a unos pasos de las líneas de ductos de Petróleos Mexicanos que atraviesan el municipio y de otras redes de combustible que suministran al Parque Industrial Finsa. Este mismo lugar, agregó, está asentado en un predio de uso de suelo fabril y no habitacional, por lo que dijo que esta situación también representa un problema para sus pobladores que pueden sufrir explosiones o incendios.

Esta casa editorial documentó en 2011 que el fraccionamiento Galaxias Almecatla, edificado por la empresa Sare, fue calificado a nivel nacional como el peor conjunto habitacional del país, porque además de encontrarse en zona de

riesgo, la inmobiliaria entregó las viviendas con una serie de irregularidades en su construcción.

*La Jornada de Oriente* realizó un recorrido por el lugar, para constatar que habitantes de Galaxias Almecatla están arrepentidos de haber adquirido sus casas en este complejo, debido a que sus casas presentan vicios ocultos, fisuras, problemas con la red de agua potable, además de inundaciones en temporada de lluvias y falta de los servicios de limpia y seguridad pública.

Los pobladores expusieron que el fraccionamiento carece de áreas verdes, escuelas, transporte público, alumbrado y barda perimetral.

Casi a la par del conjunto habitacional atraviesa el río Atoyac, que actualmente ha ocasionado problemas de salud en algunas personas, por su grado de contaminación, como dermatitis e infección en los ojos y fosas nasales.

Por otro lado, el director de Protección Civil de Cuautlancingo señaló que a la lista de fraccionamientos irregulares se suma el conjunto El Conde, encontrado en la zona limítrofe con la ciudad de Puebla y el estado de Tlaxcala.

Indicó que El Conde cuenta con más de mil viviendas, de las cuales 30 por ciento se encuentran asentadas sobre el borde de Barranca Honda, por lo que es susceptible a derrumbes. Asimismo, comentó que los hogares están contruidos debajo de una línea de decenas de torres de alta tensión de la Comisión Federal de Electricidad.

En tanto, familias que habitan El Conde reportaron que carecen de servicios públicos, como drenaje, agua potable, alumbrado, seguridad pública, así como limpia y recolección de basura.

Un habitante de El Conde, por la entrada de la colonia El Capulín, manifestó que viven con el temor de que un día de estos su vivienda quede sepultada por un talud de tierra, durante la temporada de lluvias. Asimismo, expuso que este fraccionamiento tiene muchas deficiencias, de las que culpó a las autoridades municipales, por permitir que constructoras de dudosa procedencia edifiquen viviendas en zonas de alto riesgo.

“Tanto las autoridades como las constructoras abusan de la necesidad de la gente que necesita comprar una casa, para evitar seguir pagando renta, aunque estas viviendas estén hechas con material de mala calidad y en zonas de barrancas y basureros”, denunció el afectado.

Ante tal escenario, Protección Civil Municipal de Cuautlancingo realiza un censo para saber con exactitud cuántas familias que adquirieron sus viviendas en fraccionamientos irregulares.

Liberan 28 permisos para fraccionamientos en Cuautlancingo, pese a negarles servicios

Luisa Tirzo / Cuautlancingo

Julio 28 2016

Entre 2014 y 2015, el gobierno de Cuautlancingo liberó 28 licencias para la construcción de fraccionamientos, en los cuales se edificarían mil 800 viviendas en las juntas auxiliares San Lorenzo Almecatla, Sanctorum, en la Reserva Territorial Atlixcáyotl, en la colonia Nuevo León y en la cabecera municipal, esto, pese a los graves problemas que enfrentan más de 360 fraccionamientos por falta de servicios al no estar municipalizados.

De acuerdo con la información pública en la página [www.cuautlancingo.gob.mx](http://www.cuautlancingo.gob.mx), en el área de Transparencia, la aprobación aparece firmada y sellada por la Dirección de Desarrollo Urbano, donde se comprueba que en 2014 el Ayuntamiento liberó 14 licencias a las empresas GEA de IDEAS, Proyesp ML, Master House, Grupo Carola, NAH Mexicana, Parnelli, Kumen, Puecue, Residencias Ecológicas, Hacienda Juan Carlos, Hacienda Santa Teresa, entre otras para edificar mil 126 viviendas.

En 2015 —año en que se dio a conocer los problemas con las constructoras por falta de municipalización— la comuna aseguró que ya no daría licencias, sin embargo, liberó 14 permisos más para la construcción de 585 viviendas a las desarrolladoras Brecasa, Carola, Mart Ingeniería, Sereris, San Isidro, La Vía, Yha Forjadores, Giventy tipo 1 y 2, Esphabit, Residencias Ecológicas, Volcanes de Progreso, Manzanares y NAH Mexicana.

Entre los fraccionamientos que se han quejado por falta de servicios y atención del Ayuntamiento, están Las Trojes, Galaxias Almecatla, Nueva Alemania, Punta Real, Hacienda la Cima, Residencial San Jorge, AMP, Oberoi Residencial, Alce Residencial, Hogares Unión, Unidad Habitacional Volkswagen y Reserva Territorial Quetzalcóatl, por mencionar algunos, siendo que los dos últimos han advertido que buscarán pertenecer a Puebla.

Pese a que los complejos antes mencionados presentan problemas por falta de seguridad, agua, recolección de basura, alumbrado público, rutas de transporte y áreas verdes, el alcalde avaló que se les diera permiso a firmas como Brecasa, Parnelli y Carola para construir más casas.

A solicitud del medio, se cuestionó al alcalde sobre el número de fraccionamientos sin municipalizar reconociendo en el 2015 que eran 360 los fraccionamientos en dicha situación.

Los argumentos expuestos y expresados por los actores involucrados en el proceso urbano de Cuautlancingo a partir de la construcción de conjuntos habitacionales dan cuenta de los diversos problemas generados por la falta o nula orientación del crecimiento urbano por parte de autoridades y productores del espacio entendiéndose constructores, gobierno, propietarios de predios y en general aquellos que en la transición urbana del municipio han procurado ventajas del desarrollo.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones de los aspectos teóricos de esta tesis, están orientados a la disposición de suelo como factor clave en el crecimiento de las ciudades y ocupación territorial; la participación de organismos internacionales y la influencia de grupos dominantes que influyen en la organización de un marco constitucional que gradualmente reformo artículos importantes como el 27 referido a la propiedad del suelo; la política de vivienda promovida por organismos internacionales; y los cambios en el ámbito político, económico y social que imprimieron particularidades en el crecimiento de varias ciudades en el país, entre estas la Ciudad de Puebla y su progresiva expansión hasta consolidar su zona conurbada mediante la integración de los municipios colindantes a esta, como es el caso del municipio de Cuautlancingo y a su vez, de la dinámica de desarrollo urbano al interior del mismo como resultado de las políticas públicas habitacionales.

Algunas conclusiones que derivan del desarrollo de la investigación y de los componentes que la conforman, dan cuenta de la complejidad en cuanto a la dinámica de desarrollo y crecimiento urbano que han caracterizado a las distintas ciudades en el país, en este contexto, la ciudad de Puebla no ha sido la excepción a la reestructuración y aplicación de mecanismos institucionales cuya manifestación de carácter político y económico propiciaron la expansión de la misma fuera de sus límites administrativos y territoriales, teniendo influencia hacia y sobre territorios municipales en donde la falta de fortaleza constitucional ante los procesos urbanos han condicionado la ocupación de sus territorios como resultado de las políticas promovidas y la acción de las autoridades locales.

De acuerdo a la investigación realizada y el desarrollo de la misma, surgieron algunos aspectos que dan cuenta por una parte de la dinámica de crecimiento urbano que continua vigente en el municipio de Cuautlancingo.

Particularmente evaluar el crecimiento urbano a partir del desarrollo de conjuntos habitacionales, implicó también el análisis de la información concerniente a la condición de tenencia de la tierra, ya que durante la investigación se determinó que este era un elemento importante en la manera

en que se dan los asentamientos humanos y sobre todo como vía por la cual la población adquiere la certeza de un patrimonio que en este caso corresponde a una vivienda.

Por otra parte, se encontró que la adquisición de suelo para la construcción habitacional se realiza por vía formal, es decir, los dueños de los predios venden a las inmobiliarias, no obstante, el precio por sus tierras corresponde con el programa de usos de suelo del ayuntamiento, el cual, varía de acuerdo a cada administración y a los ejes estratégicos establecidos por las autoridades en turno. Situación que va en detrimento de los intereses de los dueños de los predios al no poder ellos fijar un precio justo por sus tierras y quedar condicionados al precio de mercado establecido por las inmobiliarias y las autoridades correspondientes.

Al respecto el plan de desarrollo urbano de Cuautlancingo, considera los usos de suelo habitacional, industrial y comercial principalmente y solo una pequeña porción destinada al equipamiento, esto supone que dada la cercanía con la ciudad de Puebla, no se tiene previsto el dotar con suficiente equipamiento a la población del municipio, ya que en la ciudad es posible encontrar los servicios de educación y salud entre otros, y esta queda aproximadamente a treinta minutos de recorrido.

Respecto a la ocupación del territorio a partir de los conjuntos habitacionales, se observó que no existe una distribución homogénea en términos de ubicación en espacios que permitan su articulación, al contrario de esto, es común encontrar tres conjuntos o fraccionamientos sectorizados y otros conjuntos con las mismas condiciones a dos kilómetros de distancia y en condiciones en las cuales no existe aún infraestructura vial adecuada, ni el equipamiento suficiente, lo anterior hace suponer que la lógica de adquisición de suelo responde a los sitios de bajo valor catastral, que no ofrecen las condiciones adecuadas para su desarrollo y que las autoridades especulan con los permisos y licencias de construcción y la relación con la adquisición de predios en las condiciones señaladas.

En este mismo planteamiento, fue posible detectar que existe una relación y acuerdo entre los distintos actores sociales involucrados en el proceso de producción de conjuntos habitacionales en el municipio, a saber, las propias autoridades del ayuntamiento y los representantes de las distintas inmobiliarias, hecho constatado a partir de las manifestaciones de descontento por parte de los adquirentes de las viviendas, y de las denuncias por actos de corrupción ejercidos por las autoridades en primer lugar para otorgar licencias y permisos de construcción y segundo, una vez construidos los conjuntos en la dotación de servicios. Como consecuencia no se encuentran las mejores condiciones de desarrollo en el municipio.

Finalmente esta investigación aporta elementos teórico metodológicos de las consecuencias de desarrollo urbano a partir de conjuntos habitacionales y de la ocupación territorial, asimismo, evidencia la aplicación de políticas públicas del gobierno local en materia habitacional y señala los actos de corrupción por parte de funcionarios locales en cuanto a la dotación de servicios como agua potable, otorgamiento de licencias y permisos de construcción de conjuntos habitacionales no municipalizados y situados en zonas de riesgo, además de la promoción de conjuntos con determinada calidad en construcción y acabado, cuando realmente no cumplen con los requerimientos de construcción mínimos establecidos.

Y expone el beneficio que las autoridades de cada administración han obtenido del desarrollo urbano, particularmente de los trámites para la venta de suelo como de los proyectos inmobiliarios a desarrollarse. Por último establece una crítica sobre la política de vivienda desde el ámbito federal y la manifestación de la misma a través de las políticas públicas locales como un mecanismo de acumulación de capital y enriquecimiento de los actores involucrados en el proceso urbano.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguilar A. G. (2002) Las Mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México, Revista EURE, Vol. XXVIII, No. 85, Santiago de Chile, 325-334 pp

Aguilar. G. A. Escamilla. I, (2009). Periferia Urbana deterioro ambiental y estructura metropolitana. Editorial. Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía. México 275-284 pp

Altshuler,A; Luberoff,D; 2003. Mega Proyects: The changing Politicsof urban public investment.

Azuela, A. y Peter W, 1994. Memorandum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma al art. 27 de la Constitución Mexicana. Revista Interamericana de Planificación. 1994 N. XXVII, 105, 167-174 pp

Bazant, J. (2001) Periferias urbanas; expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente. Trillas. México.

Bazant,J. 2010. Paradigmas de la planeación urbana en la dinámica de transformación del suelo urbano. En Iracheta, A., Soto, E (comp). 2010. Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México. Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano. El Colegio Mexiquense.

Benítez, 2010. Reestructuración urbana y Metropolitanade la Ciudad de Puebla, México, último ciclo: Síntesis de las Transformaciones Económica y Geográfica Globales, Un recorrido Recorrido Transversal por las Escalas Nacional, Regional y Metropolitana. Universidad Estatal Paulista, Facultad de Ciencias y Tenología. Sao Paolo. 199 pp.

Castells, Manuel 1997. La Era de la Información, Fin de Milenio Vol. 3. Ed. Alianza. España, 378 pp.

Clichevsky, N. (1999). Acceso a la Tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión. Revista Iberoamericana de urbanismo. Madrid. 59-72 pp

Dowall, D Perló, M. 1988. Una evaluación del impacto de los Programas de Reconstrucción sobre el mercado inmobiliario habitacional de la zona central de la Ciudad de México. Taller de Investigación, núm. 6, Instituto de Investigaciones Sociales, Unam, México.

Garza, Gustavo 2002. Evolución de las ciudades mexicanas en el Siglo XX. Revista de información y análisis, INEGI, Num. 19, 7-16 pp.

Garza, G; Scheteingart, M. 2010, Desarrollo Urbano y Regional. La Transformación urbana en México, 1970-2020. El Colegio de México. México 31-87 pp.

González, J., Kunz., Barrios, 2003. Uso Residencial en Kunz I, (coord.) Uso de Suelo y Territorio, México, Plaza y Valdés.

González, J., Ignacio Kunz y Dulce Maria Barrios (2003), Uso residencial, en Kunz, I, (coord.), Usos de Suelo y territorio, México, Plaza y Valdés.

Inegi, 2015. Prontuario de Información Geográfica Municipal de los Estados Unidos Mexicanos Cuautancingo, Puebla 2011. Cuadernos Estadísticos. México.

Iracheta, A., Soto, E (comp). 2010. Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México. Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano. El Colegio Mexiquense. 252 pp

Kunz, I. 2003 Usos de suelo y territorio, México, Plaza y Valdés.

Maya, E. 1999. El Sector privado y la vivienda de interés social en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, México. Talleres de Impresora Deseret.

Maya, E. Cervantes, J., Rivas, A 2008 Crítica a la promoción privada de grandes conjuntos urbanos habitacionales. En Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 199-2008, Barcelona, Universidad de Barcelona (documento disponible en <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/45.htm>).

Melé, P. 1989. Crecimiento urbano, ilegalidad y poderes locales en la ciudad de Puebla. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol 4 núm2. Colegio de México, 281-312 pp.

Méndez, Eloy, (1987), *La Conformación de la Ciudad de Puebla (1966-1980), Una Visión Histórica*, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla. México. 158 pp.

Olivera Lozano G. la reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México.

Salazar, C. 2009 *Oferta Potencial de suelo social en la Zona Metropolitana del Valle de México. Una lectura a partir de la certificación ejidal*, en *Iracheta Cenocorta 2010*.

Sánchez, E., Maycotte, E., Chávez, J., Argomedo, M. Análisis Espacial de la ocupación unifuncional del suelo urbano en Ciudad Juárez, Chihuahua. En Maya, SEDESOL, 2008. *Actualización del Inventario de Suelo de la Zona Metropolitana de Puebla*. Dirección General de Suelo y Reserva Territorial. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Instituto de Geografía, UNAM. México pp. 1-17.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2005. *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social*. Cuautlancingo, Puebla.

Schteingart, M. 1989. *Los productores del espacio habitable, estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México. 415 pp.

Tochihuitl Tepox, A., Villarreal Manzo L. A., Ramírez Valverde, B., Gutiérrez Domínguez, E. A. y Tlapa Almonte, M. (2016). Análisis de los cambios y la persistencia en los usos del suelo de 1958 a 2010 en el municipio de Cuautlancingo, Puebla, México. *Ambiente y Desarrollo*, 20(39), 35-54.  
<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.ayd20-39.acpu>  
[doi:10.11144/Javeriana.ayd20-39.acpu](http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.ayd20-39.acpu)

Ziccardi, A. González, A. 2015. *Habitabilidad y Política de vivienda en México*. Programa Universitario de Estudios para la Ciudad de la Coordinación de Humanidades, UNAM.

## **Otras fuentes consultadas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 27 y 115)

Ley General de Asentamientos Humanos, 1976 <http://dof.gob.mx/>

Ley General de Asentamientos Humanos 2010 <http://www.diputados.gob.mx>

Ley Federal de Vivienda <http://www.diputados.gob.mx/>

Planes de desarrollo Nacional, Estatal de Puebla y municipal Cuautlancingo

Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 <http://www.dof.gob.mx;>  
<http://www.pueblacapital.gob.mx/>

Gobierno Municipal de Cuautlancingo. 2° Informe de Gobierno Municipal H. Ayuntamiento 2008-2011. Puebla. <http://ayuntamiento.cuautlancingo.gob.mx/>

INEGI. Censo de Población y Vivienda. 1990, México. <http://www.inegi.org.mx/>

INEGI. Censo de Población y Vivienda. 2000, México. <http://www.inegi.org.mx/>

INEGI. Censo de Población y Vivienda. 2010, México. <http://www.inegi.org.mx/>

## **Páginas web consultadas**

<http://www.diariocambio.com.mx/2016/regiones/angelopolis/item/21464-denuncian-a-constructora-fraudulenta-en-cuautlancingo#ixzz5G6Fh5Cet>

<http://municipiospuebla.mx/nota/2016-08-08/cuautlancingo/cuautlancingo-niega-caos-por-construcci%C3%B3n-de-casas-en-su-territorio/>

[http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/en-cuautlancingo-se-construyen-30-fraccionamientos-que-no-estan-municipalizados\\_id\\_16118.html](http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/en-cuautlancingo-se-construyen-30-fraccionamientos-que-no-estan-municipalizados_id_16118.html)

[http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/40-fraccionamientos-en-cuautlancingo-estan-instalados-en-zona-de-alto-riesgo\\_id\\_21720.html](http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/40-fraccionamientos-en-cuautlancingo-estan-instalados-en-zona-de-alto-riesgo_id_21720.html)

## ANEXOS

Presencia de la ocupación espacial de los nuevos conjuntos habitacionales en el municipio Cuautlancingo entre 2000-2010. Imágenes tomadas en el lugar a partir de un recorrido para observar la presencia de la vivienda y las características de la misma en el contexto urbano característico en el municipio Cuautlancingo, Puebla.



Promoción de vivienda municipio Cuautlancingo



Villa Palermo Inmobiliaria Pisa.



Fraccionamiento Real del Bosque



Residencial Mallorca



Fraccionamiento San Charbel