



---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A UNIDADES HABITACIONALES (PIANUH)**  
**AYUNTAMIENTO DE PUEBLA, PUEBLA (2008-2011)**  
**ANÁLISIS DE SU VISIÓN**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA:

MARÍA DEL CARMEN BECERRIL TORAL

DIRECTORA: MTRA. MA. SOCORRO ORNELAS PIÑA

# ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO UNO	
La vivienda en México	
1.1 Política habitacional. Antecedentes	5
1.2 Organismos de Vivienda	8
1.3 Unidades Habitacionales	14
CAPITULO DOS	
Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH)	
2.1 Vivienda en Puebla y Planificación	22
2.2 Manos a la Obra. Antecedente del PIANUH	29
2.3 Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH)	35
2.4 Código Reglamentario para el Municipio de Puebla	42
2.5 Ley que regula el Régimen de Propiedad en Condominio	45
CAPITULO TRES	
Análisis de la Visión del PIANUH	48
3.1 Como modelo de atención integral único en su género	55
3.2 Como articulación de acciones de corresponsabilidad	58
Reflexiones finales	68
Bibliografía	70

## **INTRODUCCIÓN**

Como en muchas ciudades del país, en Puebla la política habitacional favoreció el auge y la gran promoción de construcción de vivienda de interés social en unidades habitacionales bajo el régimen de propiedad en condominio, a partir del desarrollo de la industria local.

Organismos como el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (FONHAPO) se convirtieron en los principales responsables en dar respuesta a la demanda habitacional en el país.

La vivienda como derecho fundamental para la vida, como el espacio de la producción y reproducción de la sociedad y como el hábitat humano de mayor relevancia para el desarrollo de la humanidad, alberga todo lo relacionado con el quehacer individual y social.

Las condiciones demográficas han propiciado que la vivienda se transforme en una mercancía, con espacios más reducidos en unidades habitacionales integradas, donde existen áreas que deben compartirse de manera directa por los vecinos. Es decir, las viviendas unifamiliares se han transformado en multifamiliares y con esto, la problemática para el consumo de los servicios se ha multiplicado.

Ante este panorama se observa la importancia de explicar las medidas que se han tomado para atender los efectos del deterioro, particularmente en las unidades habitacionales financiadas por las instituciones gubernamentales en la ciudad de Puebla durante el periodo 2008-2011.

Un aspecto importante de las unidades habitacionales es que en un principio se contemplaba el mantenimiento de las áreas comunes como responsabilidad institucional; posteriormente se modifica y es bajo el esquema de cuotas de mantenimiento del trabajador, trasladando entonces la responsabilidad hacia los derechohabientes.

Así pues, la vivienda como escenario de la vida ofrece toda una gama de elementos que tienen su presencia en las relaciones sociales, pues a partir de ésta se pueden inferir condiciones socio-económicas de quienes las poseen, expresiones culturales de estratificación social.

Por lo que al plantear la problemática sobre el mantenimiento de las áreas comunes a todos los vecinos de las unidades habitacionales resulta importante reflexionar ¿Cuántos fenómenos se pueden distinguir en el descuido de las mismas? Tal vez la falta de identidad o quizá la inexistencia de tolerancia o apatía a vivir en comunidad forzada.

En la ciudad de Puebla, el crecimiento urbano presentó un proceso de expansión que se manifestó principalmente a partir de los años setenta, cuando se formaron numerosas colonias y unidades habitacionales que se construyeron entre 1972 y 1999.

El gobierno municipal 2008-2011 de la ciudad de Puebla, consideró que por más de 15 años las unidades habitacionales se mantuvieron en un auténtico abandono, por lo que a través de la Secretaría de Desarrollo Social se propuso el abatimiento de esta situación a través del Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> David Mendoza, *En marcha rescate de unidades habitacionales*. [Versión en Línea]. Diálogos de Puebla. Semanario. Semana del 23 al 29 de noviembre de 2009. Año 0, número 7. <http://www.dialogosdepuebla.com>. [Consulta: 11 de agosto de 2010]

El gobierno municipal propuso entonces un Plan especial para apoyar a las unidades habitacionales planteando como objetivo, delimitar las acciones más importantes a realizar a través de las dependencias municipales con relación a la problemática de las 64 unidades habitacionales de interés social existentes para 2008 en el municipio poblano.

Uno de los aspectos que llama la atención del PIANUH, es revisar todos los elementos que confluyen para que se pueda considerar como un modelo de atención integral único en su género, que promueva la articulación de acciones de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno en la dignificación y el mejoramiento de la calidad de vida en las unidades habitacionales.

Cabe señalar, que las viviendas de las unidades habitacionales se enmarcan bajo el Régimen de Propiedad en Condominio, en el caso del municipio de Puebla es el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla (COREMUN) que establece las bases para que se dé la organización vecinal y reglamenta la participación y colaboración de los habitantes y vecinos. Se observa la importancia de descifrar si en realidad se considera la participación de los vecinos, de qué manera se incluye ésta, ya que otorgar el poder de decidir llevaría a un plano de debilidad a los representantes gubernamentales.

En el Capítulo Uno se presenta un panorama de la vivienda en México: los antecedentes de la política habitacional, que es el punto de partida para entender el contexto en el que se constituyen las unidades habitacionales; se expone desde diversos autores que han estudiado el fenómeno en la perspectiva urbana y se describe la creación de los organismos encargados de otorgar la vivienda de interés social.

El Capítulo Dos describe en primer lugar el contexto en el que se construyeron las unidades habitacionales en la ciudad de Puebla y por otro se explican los componentes del Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH).

En el Capítulo Tres, se revisa lo que implica la visión del PIANUH, en primer lugar, como un modelo de atención integral único en su género; y posteriormente se hace un bosquejo sobre las características de la corresponsabilidad entre los vecinos de las unidades habitacionales y el papel del municipio de Puebla encargado del Programa.

Los esfuerzos a fin de otorgar créditos para vivienda se han incentivado en todo el país, en especial por parte de la iniciativa privada (banca e inmobiliarias) sin embargo, son insuficientes para la adquisición de éstas, pues cada vez los precios e intereses van en aumento y se convierten en una ilusión sobre todo para los trabajadores, y en caso de obtener la vivienda posteriormente el mantenimiento queda sin atender, dando lugar a un deterioro permanente en las unidades habitacionales.

## **CAPÍTULO UNO**

### **La Vivienda en México**

*La penuria de la vivienda no es peculiar del momento presente....ha afectado de una manera casi igual a todas las clases oprimidas de todos los tiempos.*

Federico Engels

Dada la necesidad que todas las personas tenemos de un alojamiento adecuado, la vivienda es definida como un refugio temporal o permanente destinado a la habitación humana. El tema de la vivienda, ha sido prioritario no sólo para los individuos sino también para los gobiernos. Por esta razón, su historia está estrechamente unida al desarrollo social, económico y político de la humanidad.

En las sociedades occidentales, es un espacio en el que se crea y desarrolla la familia, permite que cada persona pueda cumplir con algunas exigencias sociales como tener un domicilio localizado, un lugar de descanso tras el esfuerzo laboral, en el que se guardan las pertenencias, así como, es uno de los derechos humanos fundamentales que todos los gobiernos del mundo deben velar por su cumplimiento.

#### **1.1 Política Habitacional. Antecedentes**

En México la primera exigencia política de la vivienda, quedó plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el artículo 123 fracción 12, que señalaba “que en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarían obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las

fincas. Igualmente deberían establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad”<sup>2</sup>.

Posteriormente en 1929, se incluyeron una serie de ordenamientos entre los que destacaron, dar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de trabajo y áreas conexas, como las de vivienda; y en 1931 la Ley del Trabajo, reiteró la obligación a los patrones de proporcionar habitación a los trabajadores; agregó que como pago al servicio doméstico, se incluyera una habitación que sería considerada como parte del salario devengado.

Judith Villavicencio considera que es a partir de los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, cuando la población de América Latina pasó de ser fundamentalmente rural a predominantemente urbana y agrega que “si bien la carencia de vivienda adecuada es una característica del campo, el problema de la vivienda se concentró en las áreas urbanas, especialmente en las grandes ciudades y áreas metropolitanas”<sup>3</sup>.

En el ámbito sociodemográfico, Barragán señala que entre 1950 y 1970, la población prácticamente se duplicó, lo que generó también presión sobre el suelo para la construcción de vivienda; plantea que “son dos los factores que llevan a la vivienda a ser considerada como parte de la agenda nacional; por un lado, el incremento de la población y por otro, el proceso de urbanización desatados en el país durante los años cuarenta y cincuenta, cuando la población pasó de ser fundamentalmente rural a predominantemente urbana”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Juan Ignacio Barragán, *100 años de vivienda en México: Historia de la vivienda una óptica económica y social*, Urbis, Internacional S.A. de C.V. México. 1994. 9 pp. <http://www.diputados.gob.mx.cesop/Comisiones/2vivienda.htm>. [Consulta: 1o de Octubre de 2009].

<sup>3</sup> Judith Villavicencio Blanco; Ana María Durán Contreras, *Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas*. UAM. México. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B.21.741-98.Vol.VII, núm. 146(028), 1 de agosto de 2003. [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(028).htm). [Consulta: 30 de septiembre de 2009].

<sup>4</sup> Juan Ignacio Barragán. *Op. cit.*

En 1962 se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con el propósito de canalizar los recursos de la banca privada hacia la construcción de viviendas económicas. Legislación que permitió la penetración del capital monopolístico financiero en el sistema de producción de la vivienda, bajo la forma de una cada vez mayor vinculación entre compañías inmobiliarias, promotores y compañías de seguros y bancos<sup>5</sup>.

A partir de 1964, se incrementó la migración de campesinos a la ciudad, lo que causó problemas serios de vivienda. En este contexto, la acción habitacional en los setenta, se transformó creando instituciones y diseñando programas destinados a incrementar la oferta de vivienda.

En la década de 1980 se vivió un cambio de modelo económico, lo que trajo consigo profundas modificaciones en las políticas sociales, realizando programas focalizados a segmentos de población con mayores carencias, por ejemplo para los no asalariados se crea el Fondo Nacional de las Habitaciones Populares, (FONHAPO).

En 1982, la Política Nacional de Vivienda estableció la responsabilidad en esta materia de integrar las políticas de desarrollo urbano y vivienda a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), lo que motivó una nueva reforma legal en 1983, reafirmando el derecho de la familia a una vivienda digna y decorosa, misma que ya se contemplaba desde 1917.

En 1985, fueron creadas instancias especiales de emergencia como el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) y el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO), organismos que se concretaron a atender la movilización

---

<sup>5</sup> Esther Maya Pérez; Jorge F. Cervantes Borja; Alfonso Rivas Cruces, *Critica a la Promoción Privada de Grandes Conjuntos Urbanos Habitacionales*. X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambio en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008. Barcelona, 26-30 de Mayo de 2008. Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/-xcol.45.htm>. [Consulta: 30 de septiembre de 2009].

social que siguió al sismo de 1985, en la ciudad de México y que tal vez tuvo repercusiones en otras entidades.

En 1992, se aprobó el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, que consideró entre sus objetivos la simplificación de trámites administrativos, fiscales y notariales e incluyó varias de las recomendaciones del Banco Mundial, entre ellas, disminuir el papel regulador del Estado mexicano en la actividad para el desarrollo de la vivienda.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º, suscribe el derecho fundamental a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Así pues, la ley establece los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

El Estado mexicano ha tenido diferentes formas de intervención en la política de vivienda, desde la dotación territorial facilitando la tenencia de la tierra, financiamiento directo y otorgamiento de permisos para la construcción, todo esto a través de instituciones creadas para efectuar estas tareas.

## **1.2 Organismos de vivienda**

A través del Estado de derecho se ha impulsado y promovido la vivienda de interés social, entendida como una vivienda nueva, terminada, que satisface a sectores determinados de la población (principalmente trabajadores del sector público y privado).

Por otro lado, se han desarrollado programas alternativos a la vivienda terminada, consistentes en: apoyo para el mejoramiento de vivienda existente, vivienda progresiva (vivienda que se termina gradualmente) y terrenos con servicios

básicos. Pero sin duda el más importante cuantitativa y cualitativamente es el de vivienda terminada<sup>6</sup>.

En las políticas en materia de vivienda en México, se registra la creación del primer organismo de vivienda social en 1925.

Posteriormente las acciones del Estado se llevaron a cabo a través de diversas instituciones, instrumentando programas de vivienda para la población, se creó el Programa de crédito para empleados federales, a cargo de la Dirección de Pensiones Civiles; en 1933 se fundó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. (BANOBRAS); y en 1934 el Departamento del Distrito Federal inició la construcción de vivienda popular.

En la ciudad de México, las primeras viviendas fueron vinculadas a programas de apoyo oficial para demandantes de bajos ingresos, fueron fraccionamientos de vivienda unifamiliar realizadas por el gobierno de la ciudad, entre 1932 y 1934 y se destinaron a obreros (108 casas) y a maestros (205 casas); aunque desde 1920 inversionistas privados habían empezado a construir edificios de departamentos para alquilar a familias pobres de la ciudad. Posteriormente, en los años cuarenta, como respuesta al aumento de la demanda habitacional, empezaron a ejecutarse los primeros programas de vivienda social para ciertos grupos de derechohabientes (trabajadores al servicio del Estado).

Al comienzo de los años setenta, se crearon mecanismos que proporcionaron una acción pública de gran magnitud y alcance; y es a finales de los ochentas, cuando se llevaron a cabo modificaciones importantes en el país que cambiaron las condiciones en que se había venido construyendo la vivienda de interés social.

En relación con la vivienda en renta, Villavicencio señala que entre 1947-1948, el Banco Hipotecario Nacional destinó recursos para la construcción del primer

---

<sup>6</sup> Glosario de Definiciones. Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, Elemento para una Política Nacional de Vivienda. México, SAHOP, 1977. <http://hic-al.compuarte.net.mx>. [Consulta: 23 de septiembre de 2011].

conjunto de vivienda social en la ciudad de México (Unidad Miguel Alemán) con 1,080 viviendas en total, localizado en lo que entonces eran áreas urbanas de nueva incorporación hacia el sur de la ciudad. A este conjunto, entre 1949 y 1970, le siguieron varios otros con tamaños que variaron entre 900 y 12,000 viviendas. El más conocido entre ellos fue Nonoalco-Tlatelolco; construido entre 1959 y 1964, que contó originalmente, con 11,960 viviendas y se ubicó en un área central de vivienda deteriorada<sup>7</sup>.

Otras acciones que se llevaron a cabo fueron: en 1954 se crea el Instituto Nacional de Vivienda, en 1955 la Dirección de Pensiones Militares, y en 1958 Petróleos Mexicanos inicia su programa de vivienda para sus trabajadores.

En 1963 como respuesta a la demanda de vivienda en México surge el Programa Financiero de Vivienda compuesto por dos fideicomisos: el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario para la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a la Vivienda de Interés Social (FOGA) ya desaparecido, cuya función principal fue dotar crédito para satisfacer la demanda principalmente a sectores de ingresos medios<sup>8</sup>.

Para Barragán, fue en la década de los setenta cuando 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 especializaron por sectores, para atender las exigencias de vivienda en México. Surgió así 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 la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Judith Villavicencio. *Op.cit.*

<sup>8</sup> Esther Maya Pérez. *Op. cit.*

<sup>9</sup> Ignacio Barragán. *Op.cit.*

Agrega también Barragán que en (1972) en la Ley Federal del Trabajo, se legisla un conjunto de disposiciones en la siguiente vertiente: a) se indicó el monto del aporte de los trabajadores a ese Fondo (Art. 136) y se definió la contribución patronal (Art. 141); b) se facultó al Ejecutivo Federal a fin de estructurar las modalidades organizativas y jurídicas para facilitar el pago de las empresas hacia el programa de vivienda (Art. 148); c) se diseñó la estructuración tripartita del Fondo Nacional de la Vivienda; d) se ordenó que el organismo actuara equitativamente en la asignación de los recursos entre las regiones, localidades, grupos de trabajadores y empresas a nivel nacional (Art. 149).

En este contexto y a partir de la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FOVI) en 1972, se llevaron a cabo reformas al artículo 123 Constitucional, en su apartado "A" se estableció la obligación de las empresas a realizar aportaciones a un Fondo Nacional de la Vivienda; con el objetivo de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones.

Con la creación tanto del FOVISSSTE como del INFONAVIT, se trató de dar cumplimiento al derecho a la vivienda para la clase trabajadora, consagrado en el artículo 123 Constitucional.

En 1981 se impulsó la formación de un organismo orientado a la creación de un fondo crediticio, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), dirigido hacia un segmento más vasto de la población para resolver los requerimientos de familias de bajos ingresos<sup>10</sup>.

Es en este período cuando comenzó verdaderamente la construcción de vivienda social en México, afirma Maya Pérez, y define a esta época *estado benefactor*, cuyo propósito fue mejorar las condiciones de vivienda de los sectores asalariados

---

<sup>10</sup> Esther Maya Pérez. *Op. cit.*

y medios de la población en México. En este contexto, los programas estatales de vivienda fueron subsidiados y considerados como una prestación para la clase trabajadora.

Por su parte Villavicencio establece, que la nueva vivienda social debía ser ofrecida en propiedad a los derechohabientes y las que hasta ese momento se rentaban se vendieron generalmente a sus ocupantes. Es decir, las instituciones se deslindaban de la responsabilidad de dar mantenimiento a las viviendas. Por otro lado, dentro de la tradición corporativista que caracterizó las relaciones del Estado Mexicano con la sociedad, se estableció que para que los trabajadores accedieran a una vivienda, no podía hacerse de manera individual, se debía efectuar a través de un grupo de demandantes representado por un líder sindical. Cabe destacar que, si bien, lo anterior permitió que muchas familias de bajos recursos pudieran obtener vivienda, también facilitó y promovió la corrupción y la especulación por parte de los líderes y otros agentes involucrados en el proceso.

Agrega que la creación de diversos organismos para promover la vivienda social repartió y diferenció a los posibles beneficiarios, normalmente a partir del tipo de actividad económica que desempeñaban los jefes de familia (obrero asalariado, empleado del estado, sectores de ingresos medios, ejército, entre otros). Esto diversificó también las características de la vivienda que se ofrecía y la modalidad de programa al cual se podía postular (vivienda terminada, vivienda progresiva, terreno con servicios, etc.)<sup>11</sup>.

Destacan dos aspectos importantes: por un lado, que la vivienda que se ofreció fue fundamentalmente nueva en conjuntos habitacionales y vivienda progresiva de autoconstrucción. A pesar de que ya se percibían problemas de habitabilidad en los conjuntos, la oferta de este período no sólo mantuvo esta tipología, sino

---

<sup>11</sup> Judith Villavicencio. *Op. cit.*

que la llevó a límites extremos. Surgieron así verdaderas ciudades dentro de la ciudad, agrupadas en *supermanzanas*.<sup>12</sup>.

Hacia la década de los noventa, como resultado de un nuevo marco de reestructuración nacional y global en la economía mundial, el Estado disminuyó su acción en materia de vivienda y estimuló la participación social y privada a fin de que construyeran y financiaran vivienda. Se produjeron profundas modificaciones en los objetivos, contenidos y alcances de los programas habitacionales que se empezaron a ejecutar desde entonces, por ejemplo el FOVISSSTE se convirtió en un organismo de tipo financiero. En síntesis, en este período la acción habitacional del Estado perdió poco a poco el carácter social y de apoyo a los sectores más pobres que, en mayor o menor medida, la había distinguido en las décadas anteriores<sup>13</sup>.

El llamado sistema económico neoliberal operó en las políticas habitacionales dictadas por organismos como el Banco Mundial, que condicionaron los préstamos. Las políticas se llevaron a cabo en detrimento de un crecimiento y desarrollo social que buscara el bienestar generalizado de las mayorías. En el caso del sector habitacional, atractivo para los inversionistas privados se llevó a cabo la construcción de grandes conjuntos de vivienda de interés social, establece Maya Pérez<sup>14</sup>.

Con estas modificaciones a la política de vivienda, el Estado Mexicano de ser financiero y constructor pasó a ser eminentemente financiero, es decir, ya no construyó unidades habitacionales. Estas viviendas las produce el sector privado y a los trabajadores los organismos públicos de vivienda les otorgan créditos para su adquisición.

---

<sup>12</sup> Un ejemplo la creación en 1972 de la Unidad Habitacional Vicente Guerrero, por INFONAVIT, ubicada en la Delegación Iztapalapa, del Distrito Federal. Con 7 supermanzanas, cada una integrada por 13 manzanas; y un total de 8,842 viviendas.

<sup>13</sup> Judith Villavicencio. *Op. cit.*

<sup>14</sup> Esther Maya Pérez. *Op. cit.*

Por lo que el sector privado se adjudica la tarea de construir vivienda popular y/o de interés social, en unidades habitacionales de grandes dimensiones en zonas periféricas, previamente urbanizadas y con el empleo de tecnologías que permiten utilizar unos cuantos prototipos de vivienda de tamaño cada vez más reducido y que se repiten una y otra vez<sup>15</sup>.

Un rasgo de los conjuntos habitacionales es que se basan en tipologías que son sembradas y se proyectan independientemente de las características locales, ambientales y tipos de suelo de cada región. También es importante señalar que se descuida la calidad de la vivienda, lo cual resulta ajena a las necesidades de habitación que demandan sus ocupantes.

Las reformas en 2002, llevaron por un lado a la creación de recientes instrumentos de crédito para la construcción de vivienda, por otro se incrementó el número de organismos para financiar vivienda de interés social<sup>16</sup>.

### **1.3 Unidades Habitacionales**

La historia de los conjuntos habitacionales como tipología de vivienda se remonta a los años treinta y es después de la Segunda Guerra Mundial “que el conjunto habitacional se constituyó en un componente fundamental de la estructura urbana y una alternativa de habitación; los conjuntos desde un comienzo fueron vinculados con el concepto de vivienda social”<sup>17</sup>.

Diversos estudios señalan que las unidades habitacionales, surgieron como una respuesta institucional a la acelerada demanda de vivienda en las ciudades

---

<sup>15</sup> Esther Maya Pérez. *Op. cit.*

<sup>16</sup> En caso del Infonavit, los créditos vía Línea I quedaron obsoletos, es decir, otorgar vivienda en unidades habitacionales a través de los sindicatos. Entra en vigor el Sistema de ahorro para el retiro,

<sup>17</sup> María Teresa Esquivel, *La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación*. Metrópoli. Centro de Estudios para la Zona Metropolitana A. C. Año 2 Número 22. Octubre 2007. [http://ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/0/bo\\_Octubre\\_2007.letin22.pdf](http://ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/0/bo_Octubre_2007.letin22.pdf). [Consulta: 6 de octubre de 2009].

durante la década de los sesenta y proliferan durante los setenta. Al paso del tiempo por el uso del espacio urbano, se fueron integrando como pequeños núcleos aislados. En este sentido, la vivienda se concentró en unidades habitacionales, con el objetivo de satisfacer la demanda de alojamiento de la población adscrita como trabajador en alguna dependencia particular o gubernamental.

Los fondos de vivienda que creó el Estado como el INFONAVIT y el FOVISSSTE, construían sus viviendas a través de la contratación de empresas constructoras y despachos privados y eran vigiladas por las áreas técnica y social de los organismos para la construcción de sus unidades habitacionales.

Pero ¿qué es una unidad habitacional? “los conjuntos habitacionales destacan porque reúnen la propiedad privada de la vivienda y la propiedad colectiva de las áreas de uso social. Esta forma de propiedad, denominada condominal está jurídicamente reconocida, es propia de diferentes inmuebles y no sólo de los conjuntos”<sup>18</sup>.

Para Villavicencio, el conjunto habitacional se caracteriza tanto por aspectos físico espaciales y urbanos como por el estatuto de social y de la propiedad en condominio de la vivienda que concentra. Plantea que esta tipología es muy similar a la unidad habitacional, concepto utilizado en México y que parece referirse principalmente a los más grandes conjuntos efectuados, mismos que además concentran vivienda unifamiliar y en departamentos.

Se trata de una tipología de vivienda que se denomina “conjuntos” o “unidades habitacionales” de interés social, normalmente con un régimen de propiedad en

---

<sup>18</sup> Judith Villavicencio (Coordinadora); María Teresa Esquivel; Ana María Durán, *Conjuntos y Unidades Habitacionales en la ciudad de México. En busca de espacios sociales de integración barrial*. Universidad Metropolitana Azcapotzalco. Red de Investigación urbana, A. C. Primera Edición 2006. Pág. 29

condominio y puede tener características generales que los unifiquen, así como problemas y condiciones que contribuyen a diferenciarlos claramente<sup>19</sup>.

Para el INFONAVIT el conjunto o unidad habitacional es un grupo de viviendas planificado y definido por sus características propias, físicas, especiales y socioculturales, con la dotación de instalaciones necesarias y adecuadas en los servicios urbanos; vialidad, infraestructura y espacios verdes; acceso a equipamiento comercial, escolar, social y recreativo<sup>20</sup>.

Por tanto, su construcción –planificada simplemente como un fraccionamiento- no propicia un crecimiento urbano ordenado y un desarrollo económico sostenible en el corto y mediano plazo, dejando a sus ocupantes problemas que oscilan desde la falta de servicios comerciales y equipamiento, hasta ausencia de centros de cultura y recreo, así como fuentes de empleo<sup>21</sup>.

También se ha considerado que las unidades habitacionales son una forma particular de comunidades locales por la cantidad de habitantes y la densidad de su población, así como por ciertas reglas internas que deben establecer los habitantes entre sí, para lograr una mejor convivencia. Reglas que serán el fruto de sus propias formas de relacionarse socialmente, donde a cada conjunto su propia particularidad los va a diferenciar de los demás, todo esto equivale a la conformación territorial de una ciudad, sin los usos y servicios propios de ésta<sup>22</sup>.

Cabe señalar que para lograr una mejor convivencia los habitantes de las unidades habitacionales deben establecer medidas internas y por otro lado adecuarse a las normas establecidas tanto del municipio como de la entidad en la

---

<sup>19</sup> Judith Villavicencio. *Conjuntos y Unidades Habitacionales en la ciudad de México. En busca de espacios sociales de integración barrial. Op. Cit.* Pág. 30

<sup>20</sup> Glosario de Términos del INFONAVIT. Manual para el Desarrollo de Anteproyectos y la Presentación de Proyectos Ejecutivos de conjuntos habitacionales Financiados por el INFONAVIT.

<sup>21</sup> Esther Maya Pérez. *Crítica a la promoción privada de grandes conjuntos urbanos habitacionales. Op. cit.*

<sup>22</sup> Esther Maya; Jorge F. Cervantes Borja (coordinadores), *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*. Facultad de Arquitectura, UNAM. Ed. Plaza y Valdés. 2005. Pág. 101.

que se localizan, ya que cuentan con propiedad privada y colectiva en lo que corresponde a sus áreas comunes.

Un aspecto importante de las viviendas que conforman las unidades habitacionales consiste en que se constituyen bajo el Régimen de Propiedad en Condominio, pues a diferencia de otras tipologías de vivienda, las unidades habitacionales se distinguen por contar con dos tipos de espacios, los de uso privado (o doméstico) y los de uso colectivo (áreas comunes). Esto produce que se combine la propiedad privada de la vivienda y la propiedad colectiva de las áreas de usos social; a esta forma de propiedad es a la que se le denomina condominal<sup>23</sup>.

Se trata señala Ruiz Anchondo de “un régimen de propiedad de naturaleza mixta, es decir, que norma la convivencia entre propietarios de un tipo de propiedad compartida: la privada, que la constituyen las áreas privativas o casas y departamentos; y la copropiedad, que consiste en las áreas comunes; ambas coexistentes en las mismas unidades habitacionales.

“Este tipo de propiedad se fundamenta en la copropiedad del área común y se puede constituir a partir de inmuebles que cuenten con dos viviendas como mínimo sin llegar a establecerse el límite máximo que puede llegar a ser de miles de viviendas en una sola unidad habitacional. Es así como las unidades habitacionales pueden integrarse por varios núcleos condominales, que tienen la particularidad de compartir la propiedad común entre los vecinos”<sup>24</sup>.

En cuanto a los orígenes de la propiedad en condominio en México, Ruiz Anchondo señala que se remontan al siglo XIX, en el código Civil de 1870; posteriormente en el Código de 1928 se habla del término *condominio* y en 1954

---

<sup>23</sup> María Teresa Esquivel. *Op cit.*

<sup>24</sup> Patricia Ruiz Anchondo. (Ex Procuradora Social de 1999 al 2004). *Foro de Discusión sobre la Ley Condominal del Distrito Federal: ¿es funcional o requiere cambios?* <http://www.metropoli.org.mx/htm/condominios/anchondo.pdf> [Consulta: 1o de Octubre de 2009]

se emite la primera ley, que fue considerada como reglamentaria de lo que establece el Código Civil en esta materia, era de consideraciones generales para especificar el tipo de propiedad mixta o compartida de los habitantes de los nuevos edificios arquitectónicos generados por el crecimiento del país.

La vivienda bajo el régimen de propiedad en condominio desde sus orígenes fue concebido como una alternativa y solución a la demanda de vivienda de sectores de clase media y de altos ingresos, con características de educación y sociabilidad más acordes a la vida de la ciudad y de aspiraciones modernas, de hacer del país un territorio predominantemente urbano, afirma Ruiz Anchondo, los arquitectos probablemente nunca imaginaron que éste régimen de propiedad, sería adoptado para la construcción de millones de viviendas de interés social.

Según la perspectiva de Villavicencio, bajo una fuerte influencia de las propuestas de Le Corbusier y las experiencias europeas, los conjuntos de esta época en la ciudad de México tenían edificios de varios pisos, viviendas con superficies que variaron entre 60 y 120 m<sup>2</sup> y un importante equipamiento social y áreas verdes en su interior. Como vivienda social, fueron promovidos por las instituciones públicas de seguro social para los trabajadores, especialmente los burócratas y trabajadores de empresas públicas y privadas. Al igual que en el caso europeo, esta vivienda fue ofrecida en un principio en alquiler a los beneficiados y los propios organismos promotores se encargaron de la administración y el mantenimiento de los conjuntos<sup>25</sup>. Ejemplo: la Unidad Independencia, del Seguro Social que posteriormente fue vendida a sus ocupantes.

Lo anterior revela que la política habitacional favoreció el auge y la promoción de construcción de vivienda de interés social en conjuntos habitacionales bajo el régimen de propiedad en condominio. Como afirma Ruíz Anchondo, las primeras unidades habitacionales, no fueron diseñadas con la aspiración de que sus

---

<sup>25</sup> Judith Villavicencio Blanco; Ana María Durán Contreras, *Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas*. Op. Cit.

ocupantes se hicieran cargo de los gastos de mantenimiento que generaba su propia y vasta infraestructura urbana.

Es decir, señala que el modelo de financiamiento era de *Participación Inmobiliaria* y éste contemplaba el pago de módicas rentas por parte de sus inquilinos-ocupantes, el costo mayor lo absorbía el aparato gubernamental que se encargaba del mantenimiento de los edificios y su entorno urbano, convirtiéndose en construcciones emblemáticas de un *Estado de Bienestar* que incluía el cumplimiento de los derechos sociales de los trabajadores<sup>26</sup>.

Para Villavicencio este esquema se agotó básicamente por dos razones:

- a) “El Gobierno asumía el costo de la administración de estos conjuntos habitacionales, los cuales por las características arquitectónicas que poseían significaron, al poco tiempo, un enorme gasto gubernamental incosteable por las bajas rentas que pagaban los inquilinos ocupantes.
- b) La vivienda en renta no obligaba a los usuarios en ningún momento a sufragar gastos de mantenimiento de las áreas comunes”<sup>27</sup>.

De lo anterior se desprende que, para cumplir con el derecho a la vivienda, se consolidaron los Institutos de Vivienda; y es bajo el Régimen de Propiedad en Condominio que las unidades habitacionales contemplaron el mantenimiento de sus áreas comunes, bajo el esquema de cobro de cuotas de mantenimiento en el recibo mensual de pago del crédito de la vivienda. Así, durante el lapso del pago del crédito, se garantizó el mantenimiento, pero al concluir el pago total de las viviendas, se inició el proceso de desincorporación de los conjuntos y sus propietarios, incluyendo la responsabilidad de hacerse cargo de su mantenimiento y conservación.

---

<sup>26</sup>Patricia Ruiz Anchondo. *Foro de discusión sobre la Ley Condominal del Distrito Federal. Op. Cit.*

<sup>27</sup>Judith Villavicencio Blanco. *Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas. Op. Cit.*

Tal es el caso del INFONAVIT, que para dar mantenimiento y conservación a las unidades habitacionales, estableció un descuento al salario de los acreditados señalando que “El Instituto no podrá intervenir en la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos. Sin embargo, actuará como receptor del descuento del 1% del salario conforme a lo dispuesto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo y 29 fracción III de esta Ley, que se destinará a la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales en los términos que fije el Reglamento correspondiente”<sup>28</sup>.

Para este efecto, de acuerdo a la Ley del INFONAVIT se entregaba a personas físicas o morales residentes en las unidades habitacionales, las cantidades recaudadas, es decir, el Instituto actuaba como intermediario en la recepción y entrega de dicho descuento.

Los recursos fueron administrados por las organizaciones vecinales que se constituyeron dentro de las figuras legales establecidas por el INFONAVIT, como la asociación civil y la organización de condóminos, así mismo, se determinó que de acuerdo a usos locales se podrían plantear otras formas como la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material; el Consejo de Colaboración Municipal; la Junta de Desarrollo.

Cabe señalar que en 1997, se modificó la Ley del INFONAVIT y se eliminó el descuento del 1% al salario integrado de los acreditados, por concepto de administración, operación y mantenimiento. Por lo que los habitantes a partir de ese momento asumieron directamente la responsabilidad de administrar y dar mantenimiento a sus áreas comunes en sus unidades habitacionales.

---

<sup>28</sup> Los términos de este descuento fueron publicados el 28 de abril de 1982 en el *Reglamento sobre administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT*; posteriormente en junio de ese mismo año se publicaron las *Reglas para el uso de las viviendas financiadas por el INFONAVIT*. Manual del Promotor, INFONAVIT. p. 18

A manera de conclusión de éste capítulo, se puede plantear que dentro de las políticas de vivienda que en México se han llevado a cabo, se genera un tipo de producción de vivienda de interés social, opción que tienen sectores de la población de escasos recursos económicos, para acceder a una vivienda.

La vivienda de interés social definida como un bien de uso que debe satisfacer las necesidades habitacionales de sus ocupantes; y por otro como un bien económico que depende de un precio de producción y de un valor de adquisición o compra; es decir, como mercancía supeditada a las reglas del mercado. De esta forma, la vivienda está determinada más por una cuestión de tipo financiera que ignora las necesidades reales que tiene la población para acceder a este bien<sup>29</sup>.

Así mismo, en lo que se refiere a los cambios en las políticas del Estado, se generó un incremento de problemas para la atención y dotación de los servicios municipales para los habitantes de los unidades habitacionales y se vio reflejado en el deterioro físico y depreciación tanto de sus viviendas, como de su entorno, sin que se consideraran aparatos, mecanismos, elementos necesarios y organizaciones sólidas por parte de sus habitantes, como lo establece el Régimen de Propiedad en Condominio, que gestionaran ante las autoridades, los servicios requeridos.

En este contexto, se pretende abordar en el siguiente capítulo el Plan Integral de Atención a las Unidades Habitacionales (PIANUH) el cual, según declaración de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Puebla; busca revertir el deterioro y fomentar la corresponsabilidad en las unidades habitacionales de la ciudad de Puebla, que por más de 15 años se mantuvieron en auténtico abandono<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Esther Maya. *Crítica a la promoción privada de grandes conjuntos urbanos habitacionales*. Op. Cit

<sup>30</sup> David Mendoza, *En marcha rescate de Unidades Habitacionales*. Op. Cit.

## CAPÍTULO DOS

### Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH)

#### 2.1 Vivienda en Puebla y Planificación

La ciudad de Puebla fue fundada en 1532 y es en el siglo XIX cuando la industria textil se revitalizó con la inversión de empresarios extranjeros y locales, iniciando el proceso de urbanización y crecimiento por esta industria, la cual se presentó no sólo en la ciudad de Puebla, sino en sus alrededores como son las ciudades de Atlixco y Metepec. Sin embargo, el crecimiento considerable de esta industria ocurrió entre 1910 y 1929; lo anterior, hace suponer que parte de la población artesanal se convirtió en obrera y posteriormente algunos empresarios de origen libanés que llegaron durante la Segunda Guerra Mundial dirigieron sus capitales hacia la industria de la construcción inmobiliaria, especulando sobre superficies susceptibles para construir unidades habitacionales o industrias<sup>31</sup>.

Entre 1930 y 1955 entró en decadencia la industria textil, a pesar de que el gobierno local en 1943 impulsó una ley de subsidios. Sin embargo, la profunda crisis alrededor de 1965 provocó el cierre del ciclo de la producción textil basado en el algodón, cuando apareció la producción de fibras artificiales<sup>32</sup>.

Posteriormente se diversificó la industria regional con la instalación de la automotriz Volkswagen, la siderúrgica Hojalata y Láminas S.A. (HYLSA) y la planta de metanol de Petróleos Mexicanos, mismas que demandaron mano de obra.

---

<sup>31</sup> Héctor Bernal Mendoza, *Contradicción campo-ciudad en el desarrollo de la región metropolitana de Puebla: una estrategia ausente*. Ingeniería Agroindustrial. Agricultura, Sociedad y Desarrollo. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Unidad Regional Acatzingo. Volumen 7, número 3. Septiembre-diciembre, 2010. p. 265-296 [Consulta: 31 de marzo de 2011]

<sup>32</sup> María Teresa Ventura Rodríguez. *La Industrialización en Puebla, México, 1835-1976*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/10/34/37/PDF/Ventur> [Consulta: 10 de marzo de 2011]

Estos hechos generaron demanda en servicios, recreación y en la habitación para los trabajadores en el municipio de Puebla, inició entonces la construcción de unidades habitacionales. Es decir, la presencia de cada vez más trabajadores en las industrias, que se fueron instalando en los alrededores de la ciudad de Puebla, originó la demanda de viviendas, la cual fue atendida por diversos organismos mediante la construcción de unidades habitacionales.

Entre 1960 y mediados de los setenta, un rasgo que particularmente llamó la atención, es que en este periodo las promociones inmobiliarias tomaron un cariz especulativo y durante los años ochenta, la ciudad literalmente invadió los espacios ejidales, cambiando el uso del suelo<sup>33</sup>.

Cabe señalar que la ciudad Puebla es considerada una de las cuatro regiones metropolitanas más importantes del país y su proceso de mayor crecimiento se manifestó durante los años setenta, cuando aparecieron numerosas colonias y unidades habitacionales construidas entre 1972 y 1999. Sin embargo, cabe destacar que este crecimiento físico de la ciudad se caracterizó por ser horizontal. Lo anterior generó un proceso de metropolización de la ciudad de Puebla, ocasionando un profundo cambio en la estructura urbana<sup>34</sup>.

En 1991 el Ayuntamiento de Puebla aportó 30 Km<sup>2</sup> de la superficie para una nueva urbanización con el fin de introducir infraestructura para recibir a las empresas que se descentralizaban de la ciudad de México, centros educativos y unidades habitacionales, extendiéndose así la periferia de la ciudad<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Héctor Bernal Mendoza, *Contradicción campo-ciudad en el desarrollo de la región metropolitana de Puebla: una estrategia ausente*. Op. cit.

<sup>34</sup> Héctor Bernal Mendoza, et al., *Importancia de los territorios rurales en el proceso de reestructuración territorial: el caso de la región metropolitana de la ciudad de Puebla*. Sistema de Información Científica. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Colegio Mexiquense, A. C. Toluca, México. Economía, Sociedad y Territorio, vol. X, núm. 34. 2010. [Consulta: 31 de marzo de 2011]

<sup>35</sup> Héctor Bernal Mendoza, *Contradicción campo-ciudad en el desarrollo de la región metropolitana de Puebla: una estrategia ausente*. Op. cit.

Establece asimismo, Bernal que durante el sexenio del Gobernador Manuel Bartlett Díaz (1992-1999), se llevaron a cabo diversos programas de desarrollo y ordenamiento territorial, así como propuestas de formulación de declaratoria para una región metropolitana interestatal, con un enfoque de participación comunitaria.

Es entonces cuando el Gobierno Estatal, puso en práctica el denominado Programa Regional Angelópolis (1993-1999), el cual consistió básicamente en generar las condiciones para la modernización del municipio, con el objetivo de hacerlo atractivo a la inversión de diversos capitales<sup>36</sup>. Sin embargo, se observó que la planificación prácticamente en todos sus niveles, no logró alcanzar el status de programa de gobierno. Su papel se concretó en ser una actividad generadora de documentos con prácticamente nula incidencia en la realidad social y territorial.

Posteriormente con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable 2005-2008, se planteó impulsar la re densificación de la mancha urbana, para evitar la ampliación del territorio y al mismo tiempo generar espacios urbanos, áreas verdes y lugares de calidad en beneficio de los habitantes<sup>37</sup>.

Sin embargo, este Programa no logró una real planificación ordenada y sistemática de la vivienda que diera lugar a transformar el crecimiento espontáneo del estado poblano y su ciudad capital, en una entidad planificada.

En 2007, el Ayuntamiento de Puebla realizó tres periodos de consulta ciudadana para elaborar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla, de donde se desprenden Programas Parciales que entre sus objetivos plantearon recuperar y crear áreas verdes, recreativas y espacio público.

---

<sup>36</sup> Virginia Cabrera Becerra; Lina Marcela Tenorio Téllez, *Programa Angelópolis en la zona monumental de la ciudad de Puebla, México*. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Ciencia Ergo Sum, marzo-junio, año/vol. 13, número 001. 2006. [Consulta: 1 de abril de 2011]

<sup>37</sup> H. Ayuntamiento de Puebla. Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla. Colegio de Arquitectos de Puebla. Tomo I. [http://capacpuebla.org/uploads/files/pdfs/tomo\\_1.pdf](http://capacpuebla.org/uploads/files/pdfs/tomo_1.pdf). [Consulta: 25 de octubre de 2011]

Para el Ayuntamiento de Puebla 2008-2011 la vivienda fue considerada un factor fundamental para el bienestar integral de la sociedad; estableciendo que “es el patrimonio económico de sus propietarios, la estabilidad de sus moradores y la expresión del crecimiento de la ciudad, y el elemento urbano que más espacio horizontal ocupa como mancha urbana, su gran dimensión y su interrelación con el medio físico natural la convierte en uno de los principales agentes del ordenamiento territorial”<sup>38</sup>.

Por otro lado el Ayuntamiento señala que, la clasificación por tipología de la vivienda contó con las características en cuanto a la calidad arquitectónica y constructiva, revelando a su vez las características socio-económicas de sus habitantes. Por otro lado, con relación a la vivienda de interés social que comprende a los conjuntos y unidades habitacionales que se desarrollaron en la ciudad a partir de la década de los setentas y que fueron financiadas en forma particular o por instituciones del sector público mediante crédito; el desarrollo de este tipo de viviendas fue planeado y ejecutado por las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda masiva.

Otro factor importante, es que la necesidad inminente de proporcionar vivienda a la población asalariada, propició que el diseño de las viviendas fuera anti funcional, puesto que su dimensionamiento es el mínimo permitido. En conjunto los diseños son patrones repetidos indiscriminadamente con una alta densidad de vivienda por hectárea, falta de áreas verdes, áreas comunes y áreas de equipamiento, incidiendo en las leyes y reglamentos. Las facilidades que se otorgaron para la adquisición de este tipo de vivienda fue dirigido a zonas de población de ingresos medio bajos y bajos<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Ayuntamiento de Puebla 2008-2011. Agencia de Protección al Ambiente y Desarrollo Sustentable. Sistema Municipal de Información Ambiental. Octubre 2009. <http://www.pueblacapital.gob.mx> [Consulta: 12 de agosto de 2010]

<sup>39</sup> Caracterización Vivienda. Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable, Tomo II, H. en Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2007. Agencia de Protección y Desarrollo Sustentable. Sistema Municipal de Información Ambiental. Vivienda en el Municipio de Puebla. Octubre 2009. [Consulta: 12 de agosto de 2010]

Al respecto, un estudio realizado en Puebla señaló que no es abundante el repertorio tipológico para las categorías de vivienda, condominios horizontales de uno y dos niveles y edificios multifamiliares de 3, 4 y 5 niveles; sin embargo, su comportamiento ante los sismos ha sido satisfactorio. Por otro lado, en este modelo de tipologías se han presentado algunos problemas sociales, relacionados tanto con construcción, como con el planteamiento y diseño de los conjuntos. Respecto al mantenimiento de las viviendas, el resultado de estas acciones en los conjuntos habitacionales, no fueron previstos, lo que genera conflictos<sup>40</sup>.

Las condiciones anteriores respecto al mantenimiento, presuponen falta de responsabilidad colectiva, participación en la administración, organización y reglamentación.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es que “la falta de una planificación adecuada en el ámbito local, cuando los conjuntos se han localizado en áreas ya urbanizadas, han irrumpido los trazados ya existentes, así mismo, han modificado la vida y producido un rechazo de quienes ahí residían.

“Los habitantes de los conjuntos se han aislado de su entorno, perdiendo la posibilidad de desarrollar una vida barrial satisfactoria; del mismo modo cuando los conjuntos se han localizado en la periferia (como está sucediendo en la actualidad), simplemente no existe un entorno con el cual interactuar social y espacialmente, lo que se ve agravado por la falta de servicios públicos y equipamiento cotidiano. Por lo que es evidente que no se está construyendo ciudad.

“Esta situación es producto del crecimiento desordenado y acelerado de las ciudades latinoamericanas sobre sus periferias, es frecuente escuchar a los representantes estatales, en sus diferentes niveles de gobierno, hablar de

---

<sup>40</sup> Edgar Barona Díaz; Fernando Sánchez Rodríguez, *Características de la Vivienda de Interés básica, social y económica urbana en Puebla-México*. e-Gnosis, año/vol. 3 Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México ISSN. México. 2005. [Consulta: 1 de abril de 2011]

complejas políticas, programas y proyectos, paralelos y necesarios, sin lugar a dudas, sobre cómo ordenar dichos procesos de expansión urbana<sup>41</sup>.

Con base en lo anterior, cobra relevancia la planeación municipal como una acción ordenadora de las actividades, un medio que permita hacer eficaz el desempeño y la responsabilidad de los Ayuntamientos, las dependencias a su cargo y sus entidades administrativas, que facilite el desarrollo integral del municipio.

Asimismo, igualmente es importante la participación de los diversos sectores y grupos sociales, a través de foros de consulta y organizaciones ciudadanas.

En este sentido el ayuntamiento, elabora un programa o plan de gobierno que conjuga la acción coordinada de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, en el que definen propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio, así como su presupuesto a corto y mediano plazo<sup>42</sup>.

Con el Plan Municipal de Desarrollo se determinan las líneas de acción y medios necesarios para lograr las metas establecidas para un período determinado, es decir, la planeación municipal es un medio para definir el rumbo del Ayuntamiento y se plasma en un documento, cumpliendo con los fundamentos legales tanto nacionales como estatales<sup>43</sup>.

Por lo tanto en el contenido del Plan se define la responsabilidad tanto del gobierno municipal como de la comunidad. Es decir, debe precisarse claramente la misión que resulte de interpretar el mandato popular. Además se deben señalar los objetivos que se pretenden alcanzar y en las metas, especificar las que se

---

<sup>41</sup> Edgar Barona Díaz; Fernando Sánchez Rodríguez, *Los materiales y las tecnologías constructivas de la vivienda de interés básica y social urbana en Puebla-México*. El Hombre y la Máquina No. 26 Enero-Junio de 2006. [Consulta: 1 de abril de 2011]

<sup>42</sup> SEGOB. Guía Técnica 4. La planeación del Desarrollo Municipal. <http://www.inafed.gob.mx>. [Consulta: 2 de noviembre de 2011]

<sup>43</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 25, 26 y 115. Constitución Política del Estado Libres y Soberano de Puebla. Art. 102, 103, 104 y 107. Ley Orgánica Municipal.

pretenden lograr para cumplir dicha misión, ya que la visión o razón de ser y existir como gobierno y que los ciudadanos le han encomendado cumplir como propósito último o a largo plazo<sup>44</sup>.

Se considera que la Visión es lo que se quiere lograr a futuro o aspira llegar a ser, es decir la imagen de lo deseado<sup>45</sup>. Esto es cómo se ve a futuro al municipio, qué calidad de vida se desea dar a los ciudadanos. Para cumplir la visión, se deben poner en acción programas viables, realistas y lograr motivar a los integrantes.

Para efectos de este trabajo entendemos que: el Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales, es un instrumento del Ayuntamiento de la ciudad de Puebla durante un periodo de tres años que comprende de 2008-2011, que determina las líneas acción y los medios para brindar atención a las unidades habitacionales.

Tiene la visión de fortalecer y atender las necesidades que presentan unidades habitacionales; a partir de la aplicación del Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales. Pues si bien estas unidades han estado ahí y su crecimiento obedece a la expansión de la industria, cuando sus trabajadores se vieron obligados a asentarse en los alrededores de la ciudad de Puebla, generando una demanda de vivienda, misma que fue atendida por diversas instituciones y organismos mediante la construcción de unidades habitacionales.

Como puede observarse, la falta de planificación obliga a medio solucionar los problemas cuando éstos ya se presentan pues en muy pocos casos se prevén. El crecimiento urbano desordenado en la ciudad de Puebla y muchas ciudades del país; la forma de construcción y el diseño de las propias unidades generaron problemas sociales y deterioro físico tanto de sus viviendas como de sus áreas

---

<sup>44</sup> Adán Larracilla Márquez, *El Plan Municipal de Desarrollo*. Fundación Rafael Hernández. Fundación para los Estudios y Desarrollo de la Gestión Territorial, A. C. <http://www.slideshare.net/adanlarracilla/plan-municipal-de-desarrollo-presentación>. [Consulta: 19 de mayo de 2011]

<sup>45</sup> Concepto de Plan Estratégico: glosario de términos. <http://www.plan-estrategico.com/glosario-plan-estrategico-I.html>. [Consulta: 18 de agosto de 2011]

verdes, andadores, jardines, azoteas, áreas recreativas, juegos infantiles y áreas deportivas, y diversos espacios públicos; debido a que el recurso económico descontado por los organismos de vivienda y utilizado por los habitantes para dar mantenimiento a sus áreas comunes, concluía en la medida que los créditos se liquidaban; quedando al arbitrio de los mismos habitantes organizarse para atender esta situación, lo cual casi nunca ocurre.

## **2.2 Manos a la Obra. Antecedente del PIANUH**

El plan de gobierno municipal considera las condiciones físicas y sociales que le permitan lograr sus objetivos, en el caso del Plan Integral de Atención a las Unidades Habitacionales (PIANUH) en la ciudad de Puebla durante la sesión de cabildo C33/CP y S05 se reconoció en el primer eje de desarrollo social incluyente que la pobreza y la marginación, la exclusión social y la desigualdad eran los desafíos más urgentes que enfrentaba la ciudad. Asimismo, la pobreza el obstáculo más poderoso para el desarrollo integral de las familias, de las ciudades, de los estados y las naciones y un asunto ético que el Ayuntamiento tenía la responsabilidad de atender<sup>46</sup>.

De igual forma, en dicha sesión se acordó realizar inversiones en educación, infraestructura y desarrollo comunitario con el fin de impulsar la participación y la corresponsabilidad y reconocer a los ciudadanos como los principales sujetos de cambio y del tejido social. Finalmente se planteó, impulsar políticas públicas integrales y transversales que contribuyeran también a crear ciudadanía y a restituir el tejido social.

El Plan Municipal Puebla 2008-2011 estableció que el municipio presentaba grandes desigualdades económicas, que se traducían en una fuerte exclusión

---

<sup>46</sup> Sesión Pública y Solemne de Cabildo /C33/CP y S05) 15 de Febrero de 2009. <http://www.pueblacapital.gob.mx/transparencia>. [Consulta: 4 de febrero de 2010]

social, principalmente localizada en unidades habitacionales, colonias populares y juntas auxiliares. Para atender esta situación se contemplaron cinco ejes<sup>47</sup>:

a) Eje 1. Desarrollo Social Incluyente, planteó en uno de sus objetivos mejorar los niveles de bienestar social de la población del municipio. En su estrategia general señaló, diseñar y aplicar una política de desarrollo social constituida por un conjunto de programas del ámbito municipal, estatal y federal para hacer efectivos los derechos sociales, con el fin de promover la construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía y el tejido social, y crear nuevas formas de relación gobierno-sociedad basadas en el ejercicio de la corresponsabilidad.

Así pues, desde el inicio de la proyección de este Plan contempló además de las condiciones a abordar por el Ayuntamiento, la corresponsabilidad, es decir el involucramiento de los habitantes en la búsqueda de solución de conflictos.

Destacó la referencia a las inversiones sociales y combate a la pobreza y marginación, con el fin de coadyuvar al mejoramiento del entorno de las unidades habitacionales (Programa 1).

b) Eje 2. Competitividad para el Desarrollo Económico, hizo referencia al capital humano, emprendedores e innovación tecnológica. Pretendió promover proyectos productivos a efecto de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los barrios, unidades habitacionales y comunidades del municipio. (Programa 9).

c) Eje 3. Desarrollo Urbano Sustentable y Servicios Públicos.

---

<sup>47</sup> Plan Municipal Puebla 2008-2011. Introducción. Economía. Pág. x. Pág. 8, 9, 24,25 y 58 <http://www.pueblacapital.gob.mx/transparencia>. [Consulta: 15 de Mayo de 2011]

d) Eje 4. Ciudad Segura.

e) Eje 5. Gobernanza, Innovación y Transparencia. Planteó establecer nuevos espacios de atención ciudadana que permitieran gestionar los servicios del Ayuntamiento a los habitantes de juntas auxiliares, colonias y unidades habitacionales. Creando centros de gestión y participación comunitaria en oficinas regionales. (Programa 17).

Mucho del contenido de los ejes ya se tenía considerado en un programa anterior *Manos a la Obra* que se puso en marcha durante 2008, es de ahí de donde se tomaron los elementos para incorporarlos en el contenido del PIANUH, buscando obtener resultados a través de una capacitación para llevarlo a la realidad.

Por otro lado, las Reglas de Operación del Programa Municipal *Manos a la Obra*, fueron de aplicación para el municipio de Puebla y regularon la operación de este programa, disponiendo la coordinación y seguimiento a cargo de la Secretaría de Desarrollo Municipal, a través de la Dirección General de Política Social y Organización<sup>48</sup>.

Su objetivo era establecer las disposiciones que aseguraran la efectiva participación de la sociedad civil organizada, en el proceso de ejecución de obras y/o acciones derivadas del Programa Municipal *Manos a la Obra*, aplicada en armonía con el Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011; buscando mejorar la calidad de vida, servicios e infraestructura y la convivencia comunitaria en el municipio de Puebla.

En las modalidades del Programa se encontró la vertiente de Mejoramiento de Espacios Comunes en Unidades Habitacionales<sup>49</sup>, es decir, las solicitudes,

---

<sup>48</sup> Reglas Manos a la Obra. <http://www.pueblacapital.gob.mx/transparencia>. [Consulta: 5 de marzo de 2011]

<sup>49</sup> Reglas Manos a la Obra. Apartado II. *Op. cit.*

expedientes y proyectos que se referían a la aportación por parte del municipio, en recursos económicos destinados al mejoramiento de las áreas de uso común y seguridad de las unidades habitacionales en el municipio de Puebla, se distribuyeron de la siguiente manera:

<b>Fondo de asignación directa</b>	<b>Fondo concursable (por presentación de proyectos)</b>
Distribuida en proporción al tamaño de cada unidad habitacional, tomando en cuenta el número de viviendas y considerando el techo presupuestal asignado a este fondo.	Para la ejecución de este fondo, la instancia social sería un solo Comité Manos a la Obra por cada unidad habitacional. Este Comité debería presentar los proyectos necesarios para cubrir la totalidad del techo presupuestal asignado a la unidad habitacional a la que pertenece.

Respecto a las aportaciones de los beneficiarios, fueron establecidas indistintamente, de manera conjunta o individual y podrían darse en: recursos económicos, materiales, maquinaria y equipo, mano de obra, cualesquiera otros bienes muebles o inmuebles.

Con el fin de buscar mejorar la calidad de vida, servicios, infraestructura y la convivencia comunitaria, así como crear nuevas formas de relación gobierno-ciudadanos, se plantearon formas basadas en el ejercicio de la corresponsabilidad, buscando promover tanto la construcción como el fortalecimiento de la ciudadanía y el tejido social.

Acerca de los Comités Manos a la Obra por unidad habitacional, éstos fueron integrados exclusivamente por vecinos de cada unidad habitacional beneficiaria de este fondo.

La Secretaría de Desarrollo Social fue la encargada de convocar a la elección de los Comités de Manos a la Obra y órganos de vigilancia para celebrar las asambleas comunitarias.

Este programa contó con un Órgano de Vigilancia conformado por tres beneficiarios elegidos en asamblea comunitaria. Los ciudadanos participaron en el seguimiento y vigilancia de la ejecución, operación y mantenimiento de los proyectos aprobados y en caso de detectar alguna irregularidad en la aplicación de los recursos o incumplimiento, se contó con la opción de denunciar ante el órgano de vigilancia y/o la Secretaría de Desarrollo Social, los que deberían dar aviso a la Contraloría Social.

Con relación al PIANUH se consideró que desde el inicio de la administración municipal en 2008, se creó y se aprobó por cabildo un programa denominado *Manos a la Obra*; que en el año 2010 fue considerado como programa insignia de esa administración, dirigido desde la Secretaría de Desarrollo Social Municipal. Dicho programa, surgió del Programa Unidos para Progresar (UPP) diseñado para el Gobierno del Estado, dicho programa se modificó y se adaptó a las necesidades del municipio, según explicó el funcionario entrevistado<sup>50</sup>.

Es decir, los antecedentes del PIANUH se basaron en el Programa Unidos para Progresar del Gobierno de Estado de Puebla y se sustentó en la Sesión de Cabildo C33/CP y S05, y el Plan Municipal Puebla 2008-2011.

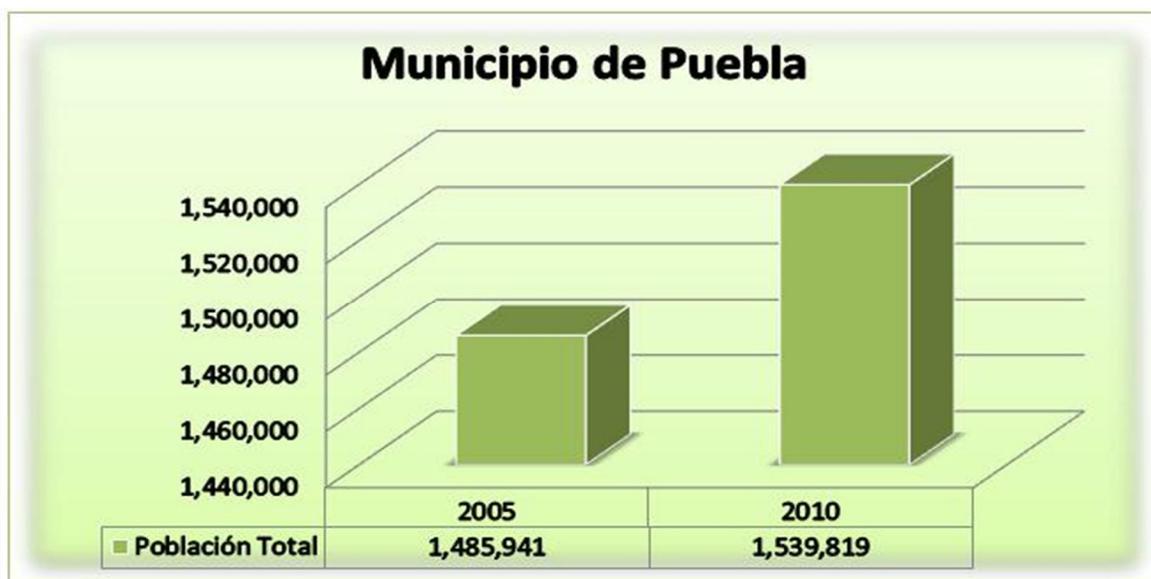
Por su parte, las Reglas de Operación del Programa Municipal *Manos a la Obra*, además de considerarse como antecedentes, regularon la operación del PIANUH.

Por otro lado, la Presidenta Municipal del periodo 2008-2011, en la presentación del Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales planteó que: “en esta ocasión, volcamos nuestra atención hacia las Unidades Habitacionales al reconocer que, tan sólo en estos cuerpos territoriales, se concentra una quinta parte de la población total del municipio.... y que dadas las condiciones de abandono y deterioro del entorno en que se encuentra la mayoría y la profunda

---

<sup>50</sup> Cabe señalar que aceptó un Funcionario de la Secretaría de Desarrollo Municipal, exponer a través de una plática algunos puntos relacionados al PIANUH; el 29 de Agosto de 2010, en las Oficinas de la Sedesol de Ayuntamiento de Puebla ubicada en: Av. Reforma No. 113 Col. Centro Puebla, Pue.

descomposición del tejido social, es necesario focalizar acciones para recuperar y dignificar estos espacios de convivencia urbana”<sup>51</sup>. La quinta parte equivale aproximadamente a 300 mil habitantes con base en los datos del siguiente cuadro.



Cuadro: Creación propia a partir de los datos del II Censo de Población y Vivienda 2005 y Censo de Población y Vivienda 2010<sup>52</sup>

Por otro lado, se estableció que el PIANUH surgió con el objetivo de articular las acciones del Ayuntamiento con los comités y mesas directivas organizadas en cada unidad habitacional, para atender sus demandas más apremiantes, especialmente las relacionadas con el desgaste de los espacios comunes y áreas verdes, los requerimientos en materia de educación, los problemas de inseguridad y demás relacionados con los servicios públicos; con esta base se invitó a trabajar juntos poniendo Manos a la Obra en las Unidades Habitacionales para mejorar la calidad de vida de todas las familias que en ellas habitan<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Manos a la Obra. Unidades Habitacionales. Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales del Municipio de Puebla. <http://www.pueblacapital.gob.mx> [Consulta: 12 de febrero de 2011]

<sup>52</sup> INEGI Censos y Conteos de población y vivienda .II Censo de Población y Vivienda 2005 [http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/consultar\\_info.aspx](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/consultar_info.aspx)  
INEGI Censo de Población y Vivienda 2010. Información nacional, por entidad federativa y municipios. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=21> [Consulta: 12 de Marzo de 2011]

<sup>53</sup> Manos a la Obra. *Op. Cit.*

Es este marco en el que se reconoció por un lado el deterioro y abandono de las unidades habitacionales, así como la necesidad de recuperar estos espacios a través de mesas directivas organizadas, surgió el Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales.

### **2.3 Plan integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH)**

El Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH) <sup>54</sup>, se define como: “una estrategia realizada con la colaboración de representantes de las unidades habitacionales para la redacción de un diagnóstico y las propuestas que darán respuesta a las problemáticas existentes en cada una de ellas”.

El Plan señala respecto a su construcción que la integración del PIANUH es “resultado del esfuerzo compartido de representantes de las unidades habitacionales y gobierno, en un ejercicio de corresponsabilidad para delimitar la problemática más sentida por los habitantes y delinear las acciones concretas que se llevarán a cabo a lo largo de un año de trabajo”.

Destaca la participación de las dependencias municipales para lograr una auténtica coordinación interinstitucional que permita sumar voluntades en la lucha por beneficios tangibles y duraderos.

Refiere como objetivo: “delimitar las acciones más importantes que se deben realizar por parte de las dependencias municipales con relación a la problemática de 64 unidades habitacionales del municipio”.

---

<sup>54</sup> Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales del Municipio de Puebla. Manos a la Obra. Ayuntamiento de Puebla 2008-2011. <http://www.pueblacapital.gob.mx> [Consulta: 12 de agosto de 2010]

Define como Unidad Habitacional: “un tipo de asentamiento humano promovido principalmente por instituciones del Estado (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, etc.) o por empresas privadas; y se caracterizan por tener una arquitectura y fachada homogéneas y por estar contruidos en serie ya sea dúplex, tríplex, múltiplex o unifamiliar”.

### Unidades Habitacionales del Municipio de Puebla

Tamaño		Número de Unidades Habitacionales	Población	% de la población total en U.H:
Grandes	1,500 a 6,000 viviendas	11	124,530	52
Medianas	500 a 1,500 viviendas	23	88,168	37
Pequeñas	49 a 500 viviendas	30	26,271	11
Total de Unidades Habitacionales		<b>64</b>	<b>238,969</b>	<b>100</b>

Cuadro que presenta el PIANUH, con base a los datos del II Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del 2005.

Establece que “los habitantes de las unidades habitacionales se caracterizan por ser trabajadores de grupos sindicalizados, de bajos ingresos y asalariados que tienen acceso a través de créditos de financiamiento de vivienda como parte de una prestación laboral, o a créditos mixtos a través de una institución bancaria”.

La Misión del Plan es: “implementar de manera focalizada los programas sociales y servicios públicos adecuados a las necesidades de las unidades habitacionales, a través de acciones coordinadas de las agencias municipales y la participación activa de la comunidad”.

Su Visión es: “constituirse como un modelo de atención integral único en su género, que promueva la articulación de acciones de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno en la dignificación y el mejoramiento de la calidad de vida en las unidades habitacionales”.

El programa se plantea la pregunta *¿Qué impacto tendrá el PIANUH en mi unidad habitacional?* y establece que la coordinación de acciones y la participación de todos los habitantes en la solución de los problemas, permitirá generar un mayor impacto en los resultados no sólo a un menor tiempo, sino con la confianza y seguridad de que los compromisos adquiridos por cada una de las dependencias se cumplirán conforme a lo pactado. En este sentido, los habitantes de la unidad habitacional fungirán como vigilantes, además de ser corresponsables en el buen desarrollo de cada programa.

El PIANUH define acciones estratégicas de 15 dependencias municipales; y se relaciona con los cinco ejes que establece el Plan Municipal Puebla 2008-2011:

En el Eje número 1 de Desarrollo Social Incluyente participan las siguientes dependencias y programas:

- 1.-Secretaría de Desarrollo Social
- 2.-Instituto Municipal de las Mujeres
- 3.-Instituto Municipal de los Jóvenes
- 4.-Instituto Municipal de Arte y Cultura
- 5.-Sistema Municipal DIF. Comisión de Salud del Cabildo Municipal
- 6.-Instituto Nacional del Deporte

En el Eje número 2 de Competitividad para el Desarrollo Económico participa:

- 7.-Secretaría de Desarrollo Económico, Turismo y Competitividad.

En el Eje número 3 de Desarrollo Urbano Sustentable y Servicios Públicos:

- 8.-Agencia de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
- 9.-Organismo Operador del Servicio de Limpia
- 10.-Secretaría de Gestión Urbana y Obra Pública para el Desarrollo Sustentable

En el Eje 4 de Ciudad Segura se encuentra:

- 11.-Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal

En el eje número 5 de Gobernanza, Innovación y Transparencia participan:

12.-Secretaría de Administración y Tecnologías de la Información

13.-Tesorería

14.-Secretaría de Gobernación Municipal

15.-Sindicatura Municipal

Estos serían de manera general, los principales aspectos descritos en el documento del PIANUH, el cual definió las acciones a realizar por las dependencias municipales a fin de brindar atención a la problemática de las 64 unidades habitacionales del municipio de Puebla.

Por otro lado, dentro de las funciones que fueron señaladas para la Secretaría de Desarrollo Social, destacó: ser la encargada de formular y coordinar la política social del municipio a través de un enfoque de participación social, solidaria y subsidiaria, que permitiera el desarrollo integral de Puebla a través de dos grandes ejes rectores: las personas y la infraestructura donde viven.

En este sentido correspondió a la Secretaría de Desarrollo Social la responsabilidad del Programa de Atención Integral a Unidades Habitacionales PIANUH 2010, a través de la Dirección de Política Social con el objetivo de: delimitar las acciones más importantes que se deben realizar por parte de las dependencias en las 64 unidades habitacionales del municipio. En su alcance señaló que la estrategia estaría enfocada a la participación de los vecinos para la aplicación de recursos mediante proyectos de atención a las unidades habitacionales; con ello se buscaba atender la problemática existente.

La operación del PIANUH de acuerdo a la descripción de uno de los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>55</sup> consistió en:

---

<sup>55</sup> Plática con funcionario de la Secretaría de Desarrollo Municipal. 29 de Agosto de 2010. *Op. Cit.*

Que *Manos a la Obra* operó en el ejercicio fiscal 2008 con una sola vertiente general la cual tuvo como finalidad elevar o cambiar la calidad de vida de los ciudadanos poblanos; empleando esquemas de participación ciudadana, que para su ejecución estableció dos vías de gestión:

a) Solicitudes que se recibieron por parte de los ciudadanos con un documento en el cual requerían la ejecución de alguna obra o acción, y;

b) A través de los delegados de la Secretaría que realizaron trabajo en campo, visitando las comunidades y de acuerdo a las necesidades y viabilidad de ejecución de las obras a través del programa.

En 2008 se logró ver que había una alta participación de los ciudadanos que tenían interés por elevar su calidad de vida. Observando básicamente que lo que se desarrolló a través de *Manos a la Obra*, fueron banquetas y guarniciones, con prioridad en las zonas de mayor marginación del municipio y abierto a los polígonos de pobreza<sup>56</sup> marcados por la federación, así como todas las colonias que estaban en desarrollo de infraestructura urbana básica.

Con el análisis realizado al ejercicio 2008, el Ayuntamiento consideró que para 2009 era importante incluir a las unidades habitacionales que tenían un rezago de atención de 30 años, por lo que se llevó a cabo un diagnóstico, se generó trabajo de campo para establecer la posibilidad y se investigó si la gente conocía el programa *Manos a la Obra*.

Con esta información se llevó a cabo la gestión ante el Cabildo a través de las Reglas de Operación de *Manos a la Obra*, se modificó y se creó la vertiente de atención a Unidades Habitacionales y ahí surgió el PIANUH. Algo importante señalado por el funcionario entrevistado, es que estableció que el PIANUH no es un programa, sino una vertiente del Programa *Manos a la Obra*.

Aclaró que las vertientes se distinguen con las partidas presupuestales, es decir, al programa *Manos a la Obra* se le asignaba un presupuesto anual aprobado por

---

<sup>56</sup> Los polígonos de pobreza son conjuntos de manzanas urbanas.

cabildo y verificado por la Ley de Egresos. De acuerdo a este presupuesto se consideraban dos aprobaciones: una para la vertiente general que no modificaba la esencia del programa en su parte original *Manos a la Obra* y por otro lado, se destinaba otra partida para la atención a las unidades habitacionales. Todo este procedimiento se detallaba en las Reglas de Operación de Manos a la Obra.

Respecto a la operación del PIANUH, una vez que llegaba la solicitud de un vecino de la unidad habitacional o del delegado a la Secretaría de Desarrollo Social, el representante de Sedesol asistía a campo y recogía una demanda. Posteriormente se celebraba una asamblea, en el caso del PIANUH, se elaboraba una convocatoria pública a la cual se le daba difusión a través de los medios masivos de comunicación, periódico, radio y televisión.

Posteriormente se determinaba la fecha, el lugar y la hora de la reunión y se les convocaba a los vecinos exclusivamente de la unidad habitacional de la que se tratara, para que se presentara en la Asamblea.

Cabe destacar que el funcionario entrevistado enfatizó que quien presidió la mayoría de las asambleas fue personalmente el Secretario de Desarrollo Social y en algunos casos por cuestiones de agenda el Director de Política Social encargado del PIANUH.

Respecto al procedimiento de las asambleas, en primer lugar se explicaba a los habitantes de la unidad habitacional, en qué consistía el programa; posteriormente se definía la participación de los vecinos de la unidad habitacional y finalmente se elegía a los representantes.

A continuación se sometía a discusión los proyectos que a los vecinos les interesaba realizar al interior de la unidad habitacional; una vez discutidos los proyectos, se determinaban los puntos de acuerdo y generales. Finalmente se determinaba nuevamente una fecha para una segunda asamblea, lo anterior con el objeto de que se realizara la votación y presentación final de los proyectos.

Ya consensada la voluntad expresa de los vecinos en el acta de asamblea, se enviaban los documentos a la Secretaría de Desarrollo Social, con el fin de integrar los expedientes técnicos y posteriormente enviarlos al Comité Técnico, órgano encargado de autorizar los programas (obras y acciones que se plantean a través del programa), en este caso de la vertiente del PIANUH. El Comité integrado por personal de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Contraloría y la representación de obra pública municipal.

Aprobado el proyecto para la unidad habitacional por el Comité Técnico y autorizados los recursos, era turnada la orden de pago a la Tesorería municipal, quien expedía el cheque y en un evento público presidido por la Presidenta Municipal eran entregados los recursos a los habitantes de la unidad habitacional para que iniciar la ejecución de la o las obras aprobadas tanto en la asamblea, como en el Comité Técnico.

Al término de la obra se desarrollaba el procedimiento entrega-recepción para justificar la aplicación del recurso público y de esta manera concluir el proceso correspondiente al PIANUH.

Organización vecinal para la aplicación del PIANUH:

De acuerdo a la entrevista realizada al funcionario de la SEDESOL del gobierno municipal, el PIANUH respetó la representatividad de las mesas directivas en las unidades habitacionales por ser un acuerdo de voluntades de los vecinos.

Sin embargo, se pretendió que la integración del Comité del PIANUH en la unidad habitacional fuera plural, no únicamente se buscó involucrar a quienes intervenían en la mesa directiva en el caso que existiera en la unidad habitacional, se buscó brindar la posibilidad de que por asamblea, otros habitantes también participaran representando así los intereses de aquellos que no se sintieran representados por la mesa directiva.

Es decir, son diferentes tanto las atribuciones como la forma de organización:

- a) las mesas directivas de las unidades habitacionales deben organizarse a través de la Secretaría de Gobernación, delegaciones políticas y representan a la unidad habitacional.
- b) el Comité promovido por la Secretaría de Desarrollo Social, para participar en el PIANUH, contó con vigencia únicamente para la ejecución de las obras autorizadas.

Como puede observarse, la conformación del comité para llevar a cabo los trabajos que determinaron los vecinos dentro del PIANUH, dependía de la voluntad de los vecinos y si bien se respetaba la representatividad de las mesas directivas, se dio la oportunidad de que participaran otros habitantes, lo que amplió la posibilidad de cooperación vecinal en el trabajo a favor de la comunidad.

## **2.4 Código Reglamentario para el Municipio de Puebla**

Cada entidad o municipio cuenta con algún tipo de normatividad para regular la organización vecinal. El Código Reglamentario Municipal en Puebla<sup>57</sup> (COREMUN), señala que tiene como objeto “desarrollar las bases para la organización y el funcionamiento del gobierno municipal, proveer la exacta observancia de las leyes administrativas del Estado en los ámbitos de su competencia, así como regular las actividades privadas y los servicios públicos que al Ayuntamiento le corresponda reglamentar o proporcionar”.

El COREMUN establece las bases para la organización vecinal en la ciudad de Puebla, reglamenta la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en aspectos de beneficio social.

---

<sup>57</sup> Código Reglamentario para el Municipio de Puebla. Publicación del lunes 25 de Mayo de 2009. <http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/Localcontent/1551/4/coremun09.pdf>. [Consulta: 1o de Noviembre de 2009]

Bajo estos parámetros es que se rigen las mesas directivas en las unidades habitacionales, cabe señalar que establece que, bajo ninguna circunstancia puede existir más de una mesa directiva por unidad habitacional y que desempeñarán su cargo en forma honorífica durante un periodo de dos años.

Dentro de las funciones de la mesa directiva, se encuentra realizar las gestiones necesarias ante la autoridad municipal para satisfacer las necesidades de la unidad habitacional, organizar a los vecinos para participar en la realización de obras por cooperación y actividades que permitan el mejoramiento urbano y social; así como administrar transparentemente los recursos que obtenga por aportaciones de los vecinos.

A efecto de dirimir las controversias que se presenten en las mesas directivas, se determina como responsable a la Dirección de Delegaciones Políticas o la autoridad municipal. Es decir, atenderá controversias que se susciten entre los vecinos o entre éstos y sus representantes, sólo en los casos en que las mismas no puedan ser resueltas entre las partes o cuando por causa justificada ante la Secretaría se estime de evidente necesidad, la intervención.

El procedimiento que se establece para la integración de mesas directivas de colonias, fraccionamientos y unidades habitacionales, se encuentra en el portal del H. Ayuntamiento de Puebla 2008-2011<sup>58</sup> donde se observa que los requisitos son:

- ❖ *Entregar la solicitud para participar en la conformación de mesa directiva, dirigida al Director de Delegaciones Políticas, señalando el nombre completo, domicilio y ocupación del propietario y suplente para los encargos de Presidente, Secretario, Tesorero y dos Vocales.*

---

<sup>58</sup> <http://www.pueblacapital.gob.mx>. Portal del H. Ayuntamiento de Puebla 2008-2011. 12 de Agosto de 2010 [ Consulta: 14 de Mayo de 2011 ]

- ❖ *Escrito dirigido al Director de Delegaciones Políticas para solicitar a la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, la consulta en la base de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública para acreditar que no se cuenta con antecedentes penales.*
  
- ❖ *Acta de nacimiento; constancia de vecindad expedida por el Departamento del Registro Ciudadano y Extranjería; credencial de elector; carta compromiso de civilidad; carta bajo protesta de decir verdad de estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; fotografías y comprobante domiciliario.*

El trámite no tiene costo alguno y el tiempo de respuesta es de 29 a 75 días naturales.

En las observaciones señala que:

- a) *Los integrantes de la mesa directiva desempeñarán su cargo en forma honorífica y con vocación de servicio, ya que no hay retribución económica.*
  
- b) *La convocatoria se emitirá de acuerdo a la calendarización de la Dirección de Delegaciones Políticas.*

El área responsable es la Secretaría de Gobernación/Dirección de Delegaciones Políticas/Departamento de Enlace y Atención a Colonias.

El fundamento legal son los artículos 112 al 115, 124, 125 y 130 al 133, del Código Reglamentario Municipal en Puebla.

En relación con este punto cabe señalar que el Código Reglamentario Municipal, sí aplica a las unidades habitacionales objeto de estudio; sin embargo, el

procedimiento de organización vecinal establecido por el COREMUN no se aplica en el caso del PIANUH. ¿Es acaso una ley laxa?

La instancia encargada de la organización en el caso de los Comités del PIANUH, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social; que si bien respeta la representatividad de las mesas que se encuentran constituidas en las unidades habitacionales, puede incorporar a vecinos que no se encuentren o se sientan representados por las mesas directivas y/o conformar nuevas mesas que estarán vigentes únicamente para la aplicación de las actividades que se lleven a cabo en unidades habitacionales determinadas o aprobadas en el PIANUH.

## **2.5 Ley que regula el Régimen de Propiedad en Condominio**

El pasado 22 de julio de 2011, se aprobó el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Puebla, que expide la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio. En su exposición de motivos se señala que:

*- La planeación y regulación del mejoramiento y crecimiento de los centros de población y de las zonas de desarrollo urbano de los centros de población, ha supuesto la evolución de las formas de relacionarse de las sociedades. Es el caso que, junto con el desarrollo urbano, va aumentando la complejidad de las formas de vinculación humana.*

*- Que los procesos de crecimiento urbano aunado a las necesidades espaciales de los centros de población, han provocado que la mayor opción de oferta habitacional sea a través de desarrollos condominales, horizontales y verticales, por lo que existe la necesidad de crear una Ley que regule el Régimen de Propiedad en Condominio, dejando precisado dónde inicia y dónde termina la*

*propiedad exclusiva y cuándo, con acciones u omisiones, se afecta a otros condóminos*<sup>59</sup>.

La iniciativa considera importante que para mantener el orden entre los condóminos y promover relaciones intervecinales es necesario la aplicación de la Ley por lo que se propone la creación de grupos de decisión para la administración al interior de la comunidad.

Por otro lado establece que la convivencia social es compleja, pues tiene que ver con el respeto para cohabitar en un mismo espacio compartiendo áreas comunes, por lo cual es necesario atender las inconformidades entre condóminos, estableciendo procedimientos que permitan resolverlos de manera cordial. Por lo tanto, el principal objetivo que se puede desprender de la Ley es establecer las bases para regular la constitución, organización, funcionamiento, modificación, administración.

Un aspecto que llama la atención en la Ley es el capítulo noveno que se refiere a la cultura condominal, en el que se plantea lo siguiente:

*- Por cultura condominal se entiende todo aquello que contribuya a generar las acciones y actitudes que permitan, en sana convivencia, el cumplimiento del objetivo del régimen de propiedad en condominio. Entendiéndose como elementos necesarios: el respeto y la tolerancia; la responsabilidad y cumplimiento; la corresponsabilidad y participación; la solidaridad y la aceptación mutua.*

*- Que el Ayuntamiento proporcionará a los habitantes y administradores de inmuebles bajo el régimen de propiedad en condominio, orientación y capacitación a través de diversos cursos y talleres en materia condominal, en coordinación con*

---

<sup>59</sup> Ley que regula el Régimen de Propiedad en Condominio para el Estado de Puebla. H. Congreso del Estado de Puebla. LXIII Legislatura. Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos. 22 de Julio de 2011. <http://www.congresopuebla.gob.mx>. [ Consulta: 19 de octubre de 2011 ]

*los organismos de vivienda y otras dependencias e instituciones públicas y privadas.*

*- Que el Ayuntamiento coadyuvará y asesorará en la creación y funcionamiento de asociaciones civiles orientadas a la difusión y desarrollo de la cultura condominal, así como a iniciativas ciudadanas relacionadas con ésta.*

En conclusión en la Ley se establecen las bases de la interacción y convivencia social en la vida condominal, la administración, el arbitraje que queda a cargo de la sindicatura municipal, la obligación de todos los condóminos de contribuir a la constitución de los fondos de administración y mantenimiento y de reserva de acuerdo a las cuotas que establezca la asamblea.

Es decir, establece las bases para que los propietarios a través de una organización reconocida legalmente, puedan autoadministrarse y solucionar casi todos los problemas que el estado debiera como son los servicios básicos urbanos, salud y educación, sobre los cuales queda la inquietud de cuál es el papel estatal en este y otros ayuntamientos.

## CAPITULO TRES

### Análisis de la Visión del PIANUH

*La presencia de las organizaciones vecinales que desde la cotidianidad y el territorio luchan por mejorar los servicios, por construir parques o espacios verdes, o por regular la convivencia vecinal, nos confirman que “el lugar donde se vive” la comunidad, aún son referentes importantes de identidad y vida.*

Patricia Safa

En este apartado se analiza la visión del Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH) a partir de distintos aspectos que impactan a la sociedad a la que va dirigido, mismo que planteó constituirse como un modelo de atención integral único en su género y promover la articulación de acciones de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno en la dignificación y el mejoramiento de la calidad de vida en las unidades habitacionales.

Cabe recordar que el modelo de las unidades habitacionales tiene su origen en países europeos, donde se daban en renta las viviendas a sus trabajadores; situación que se copia en México en las primeras unidades habitacionales, quedando el mantenimiento a cargo de los gobiernos, modificándose posteriormente y responsabilizando finalmente a los habitantes de esta tarea.

Importante es subrayar que los primeros conjuntos habitacionales fueron administrados por los organismos promotores, las *Administradoras Inmobiliarias*, que se encargaron de atender los problemas de mantenimiento y administración. Por ejemplo, el (FOVI) creó el Fideicomiso para la Administración de Unidades Habitacionales, que se encargó de las acciones de mantenimiento y operación de

los conjuntos promovidos por ese fondo.<sup>60</sup> En el caso del INFONAVIT con el descuento del 1% a los trabajadores.

Asimismo, para el INFONAVIT, los problemas de convivencia social y el mantenimiento de las unidades, se consideraron un tema importante, por lo que se desarrollaron programas de orientación y promoción social dirigidos a los beneficiarios, prestando asesoría a los habitantes para que participaran en forma organizada en estas tareas y desempeñaran la actividad de *autoadministración*<sup>61</sup>.

Respecto a las unidades habitacionales construidas entre los años setenta y noventa, se caracterizaron por: número de viviendas (unifamiliares, dúplex, edificios de departamentos) que alojaron población de diferentes estratos sociales, culturales y económicos lo que generó una comunidad heterogénea.

Las viviendas entregadas en paquetes (un número determinado de viviendas) a través de líderes sindicales quienes decidían cómo distribuir las entre sus agremiados, propició que la unidad habitacional se conformara por grupos de trabajadores de distintas empresas y ramas de la producción, lo cual hacía aún más heterogénea a la población beneficiada.

Es decir, los habitantes de la unidad habitacional provenían de distintos sectores de la población, con diferentes características socioeconómicas y culturales; aspectos que influyen al integrarse a la comunidad habitacional en la que deben convivir y compartir espacios de áreas comunes, que les pertenecen y son su responsabilidad en cuanto al mantenimiento con el fin de evitar el rápido deterioro.

La alternativa fue la organización para dar atención a las áreas comunes de la unidad habitacional, propuesta a través de juntas de vecinos, comisiones y otras

---

<sup>60</sup> Judith Villavicencio (Coordinadora); María Teresa Esquivel; Ana María Durán, *Conjuntos y Unidades Habitacionales en la ciudad de México. En busca de espacios sociales de integración barrial. Op. Cit.* Pág. 143.

<sup>61</sup> Se entiende cómo la responsabilidad por los propios habitantes para llevar a cabo la administración de los recursos y de esta manera evitar la contratación de este servicio y evitar el costo que ello implica.

formas que cumplieran con los requerimientos tanto de la Ley de Condóminos, como de los reglamentos establecidos en los municipios, leyes estatales y la normatividad establecida por los propios organismos de vivienda.

Sin embargo, la falta de solidez, convicción y autogestión en la organización al agotarse los recursos destinados para el mantenimiento, dio como resultado el deterioro constante del entorno, a grados de preocupación no solo para los habitantes, sino también para las autoridades gubernamentales ya que el deterioro, se mostró tanto en el aspecto material como en el social.

La Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC) considera dos tipos de deterioro, señala Villavicencio:<sup>62</sup>

- a) deterioro físico que comprende lo referente a las áreas verdes abandonadas, instalaciones eléctricas en situación de riesgo, equipamiento hidráulico averiado, humedades en sótanos, azoteas y paredes; mal aspecto y suciedad por falta de pintura, y juegos infantiles y áreas deportivas en desuso.
  
- b) deterioro social se refiere al desconocimiento de la situación legal de la propiedad, la irregularidad en la tenencia de la propiedad y el uso del suelo, la anarquía en el uso y aprovechamiento de las áreas comunes, la falta de cooperación entre vecinos, la morosidad en el pago de cuotas de mantenimiento, la falta de participación social que genera desentendimiento de los problemas de la unidad, los conflictos intervecinales, los problemas de convivencia y también, delincuencia, asaltos, robos a personas, casas y vehículos; ausencia de tolerancia y de respeto entre vecinos; el alcoholismo, la drogadicción y el mal comportamiento.

---

<sup>62</sup> Judith Villavicencio (Coordinadora), María Teresa Esquivel, Ana María Durán, *Conjuntos y Unidades Habitacionales en la ciudad de México. En busca de espacios sociales de integración barrial*. Op. Cit. Pág. 149

Lo anterior, puede aplicarse a las unidades habitacionales de la ciudad de Puebla, y resulta válido tomando en cuenta que, con el paso del tiempo el costo de mantenimiento de aquellos espacios colectivos utilizados por la totalidad de los habitantes de la unidad habitacional, que comprende andadores de trayectos amplios, áreas verdes y jardines espacios para reunión social o patios, áreas deportivas, zonas de juegos infantiles y estacionamientos, así como calles y avenidas, resultan ser una carga para los habitantes en su mayoría trabajadores de empresas privadas o públicas, quienes si bien cuentan con los instrumentos legales para su organización, en ningún momento consolidan una unidad tal que permita lograr no solo la cooperación económica, sino la participación que implica el compromiso y responsabilidad de los habitantes de las viviendas, para atender estos asuntos, dejando que llegue el abandono afectando su patrimonio.

Por lo tanto, la autoadministración, mecanismo utilizado para organizar el funcionamiento de las unidades habitacionales tomando como base el reglamento de condóminos, buscó normar los procesos colectivos y establecer cuotas para el pago de los gastos que se hacen en torno a las cuestiones colectivas; Teresa Esquivel señala que la desconfianza, los conflictos por dinero y la falta de recursos hace de ésta una tarea particularmente difícil; aunado al escepticismo y la apatía son actitudes que entorpecen la gestión colectiva del espacio habitacional.<sup>63</sup>

La conformación social para resolver conflictos, indica que cuando existe la necesidad y se participa de manera organizada es factible resolverlos, sin embargo, no genera una organización formal, su duración es de poca permanencia, ésta desaparece en el momento en que el conflicto se resuelve y fueron satisfechas sus demandas, es decir, se da una participación dirigida a alcanzar únicamente un fin específico. No da lugar entonces a una realización de actividades conjuntas y duraderas que permitan que los conjuntos habitacionales se mantengan en buenas condiciones.

---

<sup>63</sup> María Teresa Esquivel. *La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación*. Metrópoli. 2025. Centro de Estudios para la zona metropolitana, A. C. Año 2 Número 22. México. Octubre de 2007.

Así pues, se observa que los organismos que produjeron la vivienda, se deslindaron de intervenir en la administración de las unidades habitacionales, los gobiernos locales o alguna otra institución tampoco actuaron, dejando en manos de los habitantes tal responsabilidad y que no dio como resultado una organización vecinal que permitiera dar el mantenimiento adecuado, conduciendo indefendiblemente al deterioro de las unidades habitacionales.

En este contexto revisaremos a continuación los conceptos que se tomaron en cuenta para la instrumentación del PIANUH.

En el caso del municipio de Puebla, se presenta el PIANUH cuya explicación en voz de actores gubernamentales involucrados, señalan que en 2009 crearon el Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales (PIANUH) bajo un esquema de intervención para revertir el deterioro de las viviendas en estos conjuntos que en promedio se construyeron hace más de 25 años<sup>64</sup>.

Agregan que el PIANUH es una acción que da respuesta a necesidades de tipo material de las unidades habitacionales del municipio de Puebla y se da en un momento concreto.

Por lo que la propuesta del Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales, se entiende como un instrumento que determina las líneas acción y los medios con el fin de brindar atención a las unidades habitacionales durante un periodo de tres años que comprende de 2008 a 2011 del Ayuntamiento de la ciudad de Puebla. Es decir, únicamente durante el periodo correspondiente a la administración municipal.

Se podría considerar que el PIANUH ¿sería como los planes y programas propuestos por representantes gubernamentales a los que no se les da

---

<sup>64</sup> Comunicado de Prensa. Segundo Informe de Gobierno. Blanca Alcalá Ruiz. Presidenta Municipal de Puebla. 15 de febrero de 2010. PDF. <http://www.turismopuebla.gob.mx>. [Consulta: 8 de junio de 2011]

continuidad ni seguimiento, pues se trata de aprovechar la coyuntura que ofrece el proceso para allegarse de simpatizantes que emitan el voto a su favor?

De igual forma es preciso tomar en cuenta que el PIANUH como vertiente del Programa Manos a la Obra<sup>65</sup>, se caracterizó por una visión paternalista en la que se respetó la organización social clientelar, que dejaron como herencia las dependencias encargadas de promover la vivienda; tratando de establecer mecanismos para unir voluntades y encontrar soluciones a problemas sencillos pero sensibles que afectan a la comunidad.

Lo cual no deja de ser una contradicción entre el estado de bienestar anterior y la búsqueda con el PIANUH de establecer una corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, sin la búsqueda de una organización sólida y duradera.

Por lo tanto, se puede considerar que el PIANUH actuó con un objetivo político, de duración temporal, con un esquema de intervención municipal, que involucró de manera temporal a quienes estuvo dirigido, sin que lograran definir la función de su organización, generando en ellos expectativas que difícilmente correspondían a sus necesidades.

Por otro lado, en relación a la organización de los foros de consulta, la participación de los habitantes en este caso de las unidades habitacionales sería cuestionable. Se podría asegurar que muy pocos de los participantes realmente pertenecen a verdaderos grupos de interés y, también se podría afirmar que en estos foros se justifican decisiones tomadas previamente, por lo tanto podemos preguntarnos:

¿En qué lugar queda realmente la voz de los habitantes en los planes que llevan a cabo las autoridades?

---

<sup>65</sup> Iván Tirso. El Sol de Puebla. 17 de julio de 2008. <http://www.oem.com.mx/elsoldepuebla/locales.aspx> [Consulta: 8 de junio de 2011]

¿De qué manera se pueden hacer planes que permitan integrar la opinión de los distintos sectores que integran la sociedad, o en su defecto de los sectores más necesitados y con mayor participación?

Si los planes propuestos únicamente comprenden un periodo de 3 años que corresponde a la Administración Municipal, es difícil que se lleven a cabo propuestas a largo plazo que contemplen las necesidades y requerimientos de los habitantes, los motive e integre y les permita una participación activa, consolidada y constante en la toma de decisiones.

En este sentido ¿la visión del PIANUH dimensionó la imagen de las unidades habitacionales planteando un futuro deseable, lo suficientemente claro y motivador para los habitantes? ¿de qué manera se pueden realizar planes en el gobierno municipal a futuro, si no existe continuidad en lo que se plantea? ¿son realmente los líderes natos quienes participan en estos proyectos para beneficio de las unidades habitacionales, o responden a sus propios intereses o a los del municipio?

Si la visión de un plan o programa, significa tener claro el futuro hacia el que se desea llegar ¿cuál sería la visión para las unidades habitacionales? no sólo se visualizarían como unidades que sean seguras (sin vandalismo), que se encuentren iluminadas, con todos los servicios que se requieren al interior, con áreas recreativas que permitan un desarrollo físico y social de sus habitantes, con espacios de cultura que permitan a sus integrantes su desarrollo individual, de convivencia e integración social, con áreas verdes y jardines, con áreas deportivas, zonas de juegos infantiles y estacionamientos.

La visión para un plan de una unidad habitacional, se debe visualizar a futuro con habitantes que cumplen cabalmente sus obligaciones, pero que le son respetados sus derechos, que se cuente con verdaderos instrumentos de participación, no por obligación o porque exista una Ley que así lo establezca, sino porque existen los

medios que permitan la participación activa, comprometida, que incluya a la ciudadanía en general en la toma de decisiones. Que los gobiernos locales permitan la participación y por otro lado que se muestre mayor disponibilidad e interés de los habitantes para involucrarse en los procesos de gestión ante el municipio.

Con la elaboración de los planes se cuenta con una guía para el ejercicio del Ayuntamiento, sin embargo, eso sería solamente el principio de una labor, a la par, es importante generar acciones en las que se capacite a la ciudadanía para que participen de manera activa, determinante y responsable; y no solo crear formas para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas, entonces la visión de cualquier programa que se emprenda vislumbraría un mejor futuro.

### **3.1 Como modelo de atención integral único en su género**

La Presidenta Municipal de Puebla, del período 2005-2008<sup>66</sup>, en su discurso de toma de posesión señaló que “no quiere que los ciudadanos que viven en las juntas auxiliares o en las unidades habitacionales, sigan sintiendo que la ciudad los ha olvidado”. Sin embargo, al revisar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla, se encontró que no contaba con un programa especial para la atención a las unidades habitacionales.

En este contexto se crea el PIANUH, el cual puede considerarse único en su género en virtud de que en el municipio de Puebla, por primera vez se contemplaba un apoyo especial para las unidades habitacionales; un plan innovador para atender el deterioro físico de éstas, lo cual es muy loable por prestar atención a esta problemática que estaba sin atender durante años.

---

<sup>66</sup> Toma de Protesta del Ayuntamiento 2005-2008 de fecha 15 de febrero de 2005. [http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/LocalContent/7032/5/instalación\\_cabildo\\_15\\_02\\_2005.pdf](http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/LocalContent/7032/5/instalación_cabildo_15_02_2005.pdf). [Consulta: 20 de febrero de 2011]

Un modelo que se realiza a través de un plan municipal, con atención o aplicación a un asunto específico que en este caso son las unidades habitacionales; integral ya que contó con las acciones estratégicas de 15 dependencias municipales y se relacionó con los cinco ejes del Plan Municipal de Puebla.

En cuanto a la atención de las unidades habitacionales en México, cabe señalar que ya había sido considerada en el Distrito Federal a través del Programa de Rescate de las Unidades Habitacionales (PRUH) señala Florita Moreno Armella<sup>67</sup>. Agrega, que este Programa no tuvo antecedentes en la República Mexicana, fue creado en el año de 2002 y constituido con el pago de impuestos de los ciudadanos del Distrito Federal.

El PRUH fue una estrategia de gestión urbana participativa, de cooperación y de gestión horizontal, un método de democratización y de incorporación de la población a la toma de decisiones, desde el punto de vista de la generación de un modelo de gestión urbana democrática<sup>68</sup>.

Los objetivos del PRUH fueron: conservar y mejorar las áreas comunes de las unidades habitacionales de interés social del Distrito Federal a fin de, crear las condiciones de bienestar y vida digna para los habitantes; generar una cultura de apropiación del espacio público en beneficio de la colectividad; mejorar las condiciones de habitabilidad; consolidar y fortalecer la vida social colectiva, así como fomentar los valores de convivencia: tolerancia, respeto, cooperación y

---

<sup>67</sup> Florita Moreno Armella. *El Programa de Rescate de las Unidades Habitacionales de Interés Social del Distrito Federal*. El Cotidiano, mayo-junio, año/vol. 19, número 125. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Distrito Federal. México. pp. 96-100 <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32512512.pdf> [Consulta: 8 de octubre de 2009]

<sup>68</sup> Francisco Báez Urbina, *Capital Social y gestión urbana participativa en ciudad de México: el rescate de unidades habitacionales en el DF*. Boletín del Instituto de la Vivienda, Enero, año/vol. 18, número 049. Universidad de Chile. Santiago de Chile. Red. AL y C la hemeroteca científica en línea en ciencias sociales. <http://www.redalyc.com> 2004 [Consulta: 12 de octubre de 2011]

participación entre vecinos; y fomentar una cultura de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad para la solución de los problemas<sup>69</sup>.

El PIANUH planteó como su objetivo, delimitar las acciones más importantes que se deben realizar por parte de las dependencias municipales en relación con la problemática de las 64 unidades habitacionales del municipio de Puebla. De acuerdo a lo anteriormente señalado, se observa que, si bien no son similares los objetivos que plantean los programas, ambos dirigen la misma atención hacia las unidades habitacionales.

Al respecto cabe destacar que los términos operativos del PRUH, planteaban que los recursos del programa debían ser distribuidos de manera equitativa en todos los conjuntos habitacionales; estos recursos eran exclusivamente para mejorar y recuperar áreas y equipamiento de uso colectivo y finalmente señalaba que los propios vecinos participando organizadamente, solicitaban el apoyo, manejaban los recursos y decidían su aplicación<sup>70</sup>.

Lo anterior, presenta algunas similitudes con la propuesta operativa que llevó a cabo el PIANUH, sin embargo, la intención de señalar algunos aspectos del PRUH es únicamente con el fin de establecer que ya existía en México un precedente de atención a las unidades habitacionales.

Por otro lado, si bien el PIANUH adoptó medidas propuestas ya sea en México o en otros países adaptando algún modelo al municipio y se consideró un modelo de atención integral único en su género, sería aceptable su visión en este momento de constituirse como tal, ya que efectivamente no se había propuesto en el municipio de Puebla algo similar.

---

<sup>69</sup> Judith Villavicencio (Coordinadora), María Teresa Esquivel, Ana María Durán, *Conjuntos y Unidades Habitacionales en la ciudad de México. En busca de espacios sociales de integración barrial. Op. Cit.* Pág. 149

<sup>70</sup> *Idem.* Pág. 150

Lo importante es destacar que el PIANUH, fue el inicio de un modelo en la atención a unidades habitacionales, pese a que respetó el *liderazgo* derivado del clientelismo en el que fueron entregadas las viviendas hace años por los organismos de vivienda, abrió un camino para mejorar las unidades habitacionales que por muchos años estuvieron en el abandono. Si a futuro se le diera continuidad, se respetara la voz de los habitantes con un programa general, amplio, objetivo para transformar realmente el espacio en el que viven los vecinos de las unidades habitacionales, posiblemente estimularía el compromiso, cooperación y responsabilidad de los habitantes, logrando una mayor participación.

### **3.2 Como articulación de acciones de corresponsabilidad**

La corresponsabilidad en este tipo de modelos, como el propuesto por el Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales, se puso en práctica con el Programa denominado *Manos a la Obra*, que pretendió establecer mecanismos para solucionar problemas sencillos que afectaban a la comunidad, con la participación gobierno-sociedad, actuando en colonias, unidades habitacionales, juntas auxiliares e inspectorías, para decidir sobre los asuntos colectivos que influían en su entorno.

La justificación del PIANUH señaló la existencia de grandes desigualdades económicas, lo cual se traducía en una fuerte exclusión social, principalmente en las unidades habitacionales y a través del desarrollo comunitario se pretendió impulsar la participación y la corresponsabilidad, así como, reconocer a los ciudadanos como principales sujetos de cambio, de tal forma que se fomentaran políticas públicas integrales y transversales que contribuyeran también a crear ciudadanía y a restituir el tejido social.

Por lo tanto, el Plan consideró que la transversalidad de los programas permitía unir esfuerzos para lograr mejores resultados y buscó cubrir tres puntos específicos<sup>71</sup>:

- Mejora de calidad de vida
- Revertir el deterioro
- Fomentar la corresponsabilidad

De igual forma, se planteó que la integración del PIANUH fue resultado del esfuerzo compartido de representantes de las unidades habitacionales y gobierno, en un ejercicio de corresponsabilidad para delimitar la problemática más sentida por los habitantes y delinear las acciones concretas que se llevaron a cabo a lo largo de un año de trabajo (foros de consulta). Destacó la participación de las dependencias municipales para lograr una auténtica coordinación interinstitucional con el fin de sumar voluntades.

El PIANUH se definió como: una estrategia realizada con la colaboración de representantes de las unidades habitacionales para la elaboración de un diagnóstico y las propuestas que darían respuesta a la problemática existente en cada una de ellas.

Como ya se ha indicado el PIANUH se basó en el Programa *Manos a la Obra*, para llevar a cabo su ejecución se consideraron dos vías en su gestión:

- a) la solicitud de ejecución de alguna obra o acción
- b) y a través de los delegados, como resultado del trabajo de campo que realizaban visitando las unidades habitacionales, detectando las necesidades y viabilidad de ejecutar obras a través del programa.

---

<sup>71</sup> David Mendoza. *En marcha el rescate de Unidades Habitacionales. El mejor posicionado en la capital Poblana*. Op. Cit.

Respecto a los habitantes de las unidades habitacionales cabe recordar que la conformaron trabajadores de grupos sindicalizados, de bajos ingresos y asalariados y su acceso a la vivienda fue a través de créditos de financiamiento de vivienda, como parte de una prestación laboral, o créditos mixtos a través de una institución bancaria.

Con base a lo anterior, ¿cómo se puede combinar la satisfacción de necesidades de los habitantes y lograr esa participación interesada de los ciudadanos para crear nuevas formas de relación gobierno-ciudadanos basadas en el ejercicio de la corresponsabilidad en el municipio de Puebla, a través del PIANUH?

Se establece que el nivel municipal, es donde la participación ciudadana tiene más vías para su ejercicio, es decir, cuenta con mayores oportunidades de concretar su papel; ya que se considera que el municipio, hoy por hoy, es un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad<sup>72</sup>.

Es decir, que el primer encuentro de los seres humanos con los órganos depositarios del poder público y con el derecho, se da en el contexto del municipio, caracterizado como institución depositaria de la más simple instancia del poder político y como una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como, un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata, pues de una realidad que es la primera que arrostra el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público. Ya que los servicios sociales municipales deben facilitar el acceso y la participación de los ciudadanos en la elaboración, diseño, seguimiento y evaluación de programas en pasar de una participación interesada como meros espectadores, a una participación activa<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) [Consulta: 29 de septiembre de 2011]

<sup>73</sup> *Idem*.

Entonces ¿debe replantearse la relación entre el municipio y la sociedad?

En el neoliberalismo, la sociedad civil tiene una connotación especial, pues el Estado echa mano de cualquier forma de organización, para que ésta asuma responsabilidades en la solución de problemas que atañen directamente a los actores sociales. A este fenómeno se le puede definir como corresponsabilidad.

La corresponsabilidad es un nuevo concepto con el que se pretende conseguir que toda la sociedad participe, se haga consciente de su responsabilidad que lo lleve a acciones conjuntas con instituciones, programas específicos con su municipio, o el Estado, con el fin de fortalecer las propuestas o iniciativas. Es un proceso de construcción de derechos y deberes, es decir compartir la responsabilidad de una situación o actuación determinada.

Con base en lo anterior, la corresponsabilidad implica un compromiso compartido del Estado con la sociedad. La sociedad debe ser consciente de la responsabilidad que tiene de colaborar y de exigir sus derechos. A pesar de esto, se observa que el Estado se mantiene al margen de la solución de conflictos, dejando la responsabilidad al azar, lo cual genera ingobernabilidad y falta de dirección.

El gobierno municipal no tiene como función crear condiciones propicias para que la comunidad participe y se organice, mucho menos para que adquiera poder, ya que la participación organizada permitiría a la sociedad generar su propio poder a partir de sí misma y sacudirse de su tutela. Daría la posibilidad a los ciudadanos de poder determinar el rumbo de su comunidad y la de expresar sus necesidades con el objeto de alcanzar fines comunes en su beneficio.

Si bien es cierto está al servicio de la sociedad y los vecinos tienen derecho de reclamar el incumplimiento de sus derechos a participar abriendo paso a la noción de corresponsabilidad ciudadana, al adquirir conciencia de su participación como

ciudadano, el vecino adquiere corresponsabilidad con el ayuntamiento. Ya que deben estar convencidos de lo que les conviene en la práctica atendiendo las necesidades y demandas sentidas.

En México no pareciera haber buenos incentivos para que la ciudadanía se decida a participar, mientras existe una creciente demanda por bienes y servicios, por otro lado, falta iniciativa para construir formas efectivas de relación basadas en la cooperación social y en la corresponsabilidad en las decisiones públicas. Por otro lado, existe la necesidad de que haya ámbitos institucionalizados y no institucionalizados de participación e instrumentos adecuados para que la ciudadanía participe en asuntos y en decisiones públicas<sup>74</sup>.

Según la perspectiva de Ziccardi la participación institucionalizada es aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad, pero para que funcione no sólo debe incluir el diseño de los espacios y los instrumentos, sino reglas del juego basadas en el respeto mutuo de los actores y también en el reconocimiento de que puedan existir formas de participación social autónoma, cuestiones éstas que aún están sin resolver en el ámbito local mexicano y que indican las debilidades de la democracia local.

Mediante la participación se da la posibilidad a los ciudadanos de poder determinar el rumbo de la comunidad en la que viven, asimismo, el poder expresar su voluntad para alcanzar fines comunes. Es entonces, la acción de cumplir o gozar la parte que a cada uno le toca o le corresponde, trabajar en conjunto con otro y otros individuos. Conjuntar esfuerzos entre personas, grupos, asociaciones e instituciones para lograr un fin, una meta determinada.

La participación se impulsa desde las premisas constitucionales, las dependencias en este caso el Ayuntamiento, los organismos de vivienda en el caso de las

---

<sup>74</sup>Alicia Ziccardi. *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local*. [http://www.iss.unam-mx/pub\\_elect/zic/ziccardi.pdf](http://www.iss.unam-mx/pub_elect/zic/ziccardi.pdf)- pág. 248-249 [Consulta: 5 de noviembre de 2011]

unidades habitacionales, sin embargo, en la realidad no cuenta con capacitación real, no se fomentan valores cívicos, falta educación, capacitación para que pueda darse una organización sólida. Se requiere conciencia cívica para que pueda darse la corresponsabilidad.

Cuando se trata de conformar el bienestar social a partir del beneficio individual, se propone un acercamiento entre el gobierno y la sociedad, el cual puede ser posible en gran medida a través de la búsqueda de la corresponsabilidad ciudadana. Se requiere una participación activa en pro del bienestar de todos aquellos que forman parte al lograr un consenso y establecer acuerdos.

Es decir, no se trata que todos estén de acuerdo con cada decisión, sino que la toma de éstas se lleve a cabo persiguiendo el bienestar social disminuyendo las posibilidades de inconformidad y confrontación.

Al respecto, en el PIANUH la participación de los vecinos de las unidades habitacionales, para el acceso a los recursos, consideró una participación institucionalizada regulada por la Secretaría de Desarrollo Social, que respetó la organización vecinal determinada en el Código Reglamentario Municipal, el cual determina las bases para la organización vecinal, de las mesas directivas de vecinos de las colonias, fraccionamientos y unidades habitacionales del municipio de Puebla, a cargo de la Secretaría de Gobernación.

La participación no solo es indispensable, debe ser el punto de partida para conformar una organización, sin embargo, no hay acceso, no se conocen las obligaciones morales de los ciudadanos, ni se aceptan las responsabilidades, no fomenta la inserción de la sociedad en los procesos gubernamentales y en la toma de decisiones hacia el diseño de la agenda gubernamental.

Por lo tanto, se debe partir de que los ciudadanos conozcan bien sus derechos, pero también deben saberse responsables de cumplir con las obligaciones que les competen, lo cual conduce a una mejor convivencia y desarrollo social.

¿Realmente el PIANUH puede compartir la responsabilidad de mejorar la calidad de vida de las unidades habitacionales, en donde se cuenta con una población totalmente heterogénea, con líderes que siguen buscando permanecer en las organizaciones promovidas desde el municipio?

En este sentido, a través de la participación de los vecinos de manera organizada, libre y autónoma en las unidades habitacionales se pueden encarar de mejor manera acciones y programas que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes y romper con el carácter clientelar que tanto los limita.

Por otro lado, si el ámbito local permite un espacio de toma de decisiones más pequeño, en virtud de que está más cerca de los ciudadanos, en este caso de los habitantes de las unidades habitacionales, permitiría una mayor identidad entre ambos y coherencias entre necesidades y decisiones, paralelamente la participación mediante una organización vecinal, fortalecería la gestión local y contribuiría a cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de vida.

Sin dejar de lado que la participación social a través de sus organizaciones se encuentra reglamentada, para el quehacer municipal, ya sea a través de leyes locales o estatales, hay que tomar en cuenta que existen también las que son promovidas por estructuras partidistas. Sin embargo, se considera que la organización debe mantenerse autónoma, autogestiva con el fin de mejorar la manera de participar en los procesos de innovación en el ámbito municipal.

En este contexto es importante considerar el punto de vista de Ziccardi que señala que: la representación ciudadana, a partir de la condición de vecino ha sido un modelo privilegiado en las ciudades, aunque al mismo tiempo poco eficaz. En los

espacios locales se perciben muchas dificultades para superar este modelo de participación basado en la creación de comités vecinales; ya que legitimó viejos liderazgos, reglamentó la participación, se reprodujeron comportamientos y disputas entre vecinos lo que impide avanzar en la creación de acciones de responsabilidad compartida<sup>75</sup>.

La representación es un punto toral, ya que los comités de vecinos son elegidos directamente a través del voto, aunque suele existir algún tipo de injerencia partidaria en la selección de los candidatos, por lo que si los elegidos no representan a la sociedad local, esto tiene fuertes efectos sobre la participación y es una de las principales causas de la baja cooperación, afirma Ziccardi<sup>76</sup>.

Se observa entonces que las organizaciones vecinales pasan desafortunadamente y necesariamente por el tamiz de algún partido. Poseen la capacidad de interactuar y relacionarse directamente con la autoridad y aparentemente coparticipar en la solución de problemas comunes. Sin embargo, se requiere de nuevas organizaciones en la estrategia autogestiva para participar en procesos de innovación en el ámbito municipal.

En este caso, las asambleas comunitarias que se llevan a cabo en las unidades habitacionales, pueden ser mecanismos que confían en la capacidad de organización y de representación, aunque se definen como una disposición legal y normativa.

Las formas de organización vecinal en donde su relación se vuelve meramente formal por obligación, impiden que se dé una verdadera corresponsabilidad, pese a que cuente con algún órgano de comité comunitario de contraloría social.

---

<sup>75</sup> Alicia Ziccardi, Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. [http://www.iss.unam-mx/pub\\_elect/zic/ziccardi.pdf](http://www.iss.unam-mx/pub_elect/zic/ziccardi.pdf)- pág. 254 [Consulta: 5 de noviembre de 2011]

<sup>76</sup> *Idem*. Pág. 257

Otros aspectos importantes serían, por un lado que las formas de organización se crean para concretar determinada acción pública como sería el caso del PIANUH, y por otro que el municipio promueve una participación débil, es decir los vecinos participan en las acciones que se refieren a cuestiones vinculadas únicamente a su entorno. La Secretaría de Desarrollo Social (instancia al interior de la estructura de gobierno municipal) puede presentar una baja capacidad de influencia en la motivación para consolidar formas de participación activas.

Es importante considerar que el tejido social es un capital social que puede ayudar a que la participación sea considerada en las políticas públicas y plantear la corresponsabilidad entre las instancias de gobierno y las organizaciones vecinales.

De esta manera, la visión de ver a futuro la articulación de acciones de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno en la dignificación y el mejoramiento de la calidad de vida en las unidades habitacionales, se observa muy distante, falta mucho camino para llegar a este punto.

No se vislumbra un reparto equilibrado de las responsabilidades y decisiones en el ámbito municipal, sin embargo, la corresponsabilidad debe ser un objetivo prioritario que no quede señalado únicamente en los planes o en lo que se espera a futuro, esto no garantiza que las necesidades sociales sean satisfechas.

Finalmente es importante buscar como abrir espacios para que los habitantes en general puedan realmente expresarse, participar en igualdad de condiciones y formar parte de las decisiones que se tomen en el municipio, reivindicando verdaderamente la calidad de vida de la población en general.

Desde luego, se reconoce que el municipio es el principal interlocutor de las demandas que presentan las organizaciones sociales, sin embargo, como señala

Raúl Olmedo<sup>77</sup> “no tiene como función el crear las condiciones propicias para que la comunidad social se organice y adquiera poder. Al contrario, el municipio fue diseñado para impedir la organización de las comunidades sociales, ya que con la organización, la sociedad podría generar su propio poder a partir de sí misma y sacudirse de la tutela del conquistador y del colonizador”.

---

<sup>77</sup> Raúl Olmedo Carranza; *Hacia un cuarto orden de Estado y de gobierno: la comuna*. En Segundo Seminario: el municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio. Gobierno del Estado de México. 1990. pp. 22

## **Reflexiones Finales**

Las características de este trabajo, permiten reflexionar que la historia de las unidades habitacionales más que una respuesta a la demanda de vivienda, se convierte en un cumplimiento determinado por organismos internacionales entre otros el Banco Mundial, que buscan imponer modelos de consignación más que de asentamientos humanos que cuenten con los elementos indispensables para el desarrollo de la población que ahí habita.

En este contexto el desarrollo industrial determina los espacios para la construcción de las unidades habitacionales mismos que son avalados por las instituciones del Estado, que en un primer momento busca satisfacer la demanda con “viviendas dignas” lo cual se ha venido transformando en la medida que aumenta la población y esto se refleja en el tamaño y la ubicación de las propias unidades habitacionales.

Es importante resaltar que gran parte de esta construcción obedece a modelos aplicados en Europa y en otras partes del mundo, esto debe tomarse en cuenta de alguna manera para que la organización no ocurra entre los habitantes, aún para resolver los problemas comunes. Llama la atención que los programas propuestos por los gobiernos locales, no contemplen los aspectos culturales de los propios municipios, ya que se ha mantenido una estandarización sin resultados reales, pues solamente se queda en documento.

Otro aspecto que llama la atención, es la manera que los representantes gubernamentales delegan la responsabilidad en los habitantes, en este caso de las unidades habitacionales a través de la llamada corresponsabilidad, la cual solo funciona para atender necesidades, mas no para la toma de decisiones en otros campos que no sean el mantenimiento de las unidades mismas.

Ante esta situación los propios habitantes pueden buscar algunas alternativas:

Que la participación de los habitantes de estos complejos habitacionales, busque consolidar grupos solidarios y perdurables, que les permitan solucionar conflictos no solamente de índole material, sino que realmente se dé una apertura que lleve a una organización desde la cual puedan cumplir funciones de gestión para mejorar la calidad vida.

La corresponsabilidad puede ocurrir a través de la toma de conciencia de los mismos habitantes sin programas que los regulen, en este caso mediante la voluntad de los vecinos de las unidades habitacionales.

Que la participación no sea dirigida únicamente para alcanzar un fin específico, ni por líderes permanentes, que se conforme una organización a través de asambleas, en donde se involucren todos los habitantes y dé como resultado el consenso para llevar a cabo proyectos de atención incluyentes, para evitar el deterioro no únicamente físico, sino darle atención al deterioro social de las unidades habitacionales, lo cual si se vería reflejado en la calidad de vida.

Otro aspecto a incidir es rescatar todas las manifestaciones culturales de los vecinos de las unidades habitacionales, a fin de fortalecerlas para que no se pierdan.

## **Bibliografía**

ADDA, Jacques.- *La globalización y la economía. Orígenes y desafíos*. Ed. Sequitur S. L. Madrid.1999.

ÁGNES Heller.- *La Revolución de la Vida Cotidiana*. Ed. Península. Historia, Ciencia y Sociedad. Barcelona. 1994.

ANDER-EGG Ezequiel. *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. Ed. Ateneo. México.1993.

Anderson, Nels.- *Sociología de la Comunidad Urbana. Una perspectiva Mundial*. FCE. México, 1993.

Bazán Lucía.- *Vivienda para los obreros. Reproducción de clase y condiciones urbanas*.- Edit. Edicupes. México.1991.

Castells, Manuel.- *La Cuestión Urbana*. Siglo XXI. México. 2004.

Castillo, Jaime (Coordinador), García Marta.- *Los movimientos sociales en Puebla*. Departamento de investigaciones arquitectónicas y urbanísticas, Instituto de Ciencias U.A.P. Puebla. 1986.

Castillo Palma, Jaime; Patiño Tovar, Elsa; (coordinadores).- *Saberes organizativos para la democracia*. Editorial de la Red Nacional de investigación Urbana. UAP Puebla, 2001.

Castillo Palma, Jaime; Patiño Tovar, Elsa; Zermeño G., Sergio (coordinadores).- *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*. Editorial de la Red Nacional de investigación Urbana. UAP. Conacyt. México, 2001.

Engels Federico.- *Contribución al problema de la vivienda*. Ed. Progreso. Moscú 1981.

Esquivel María Teresa. *La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación*. Metrópoli. 2025. Centro de Estudios para la zona metropolitana, A. C. Año 2 Número 22. México. Octubre de 2007.

Jaquez Pezeu-Massabuau.- *La vivienda como espacio social*. FCE México, 1989.

Keller Susan.- *El vecindario Urbano. Una perspectiva sociológica*. Siglo XXI. México. 1977.

López Morero, Eduardo.- *La vivienda social una historia*.- Editorial de la Red Nacional de investigación Urbana. México. 1996.

López Paniagua, Rosalía.- *Pobreza urbana y neoliberalismo en México. Formas de acceso a la vivienda y alternativas de política social.* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México. 2004.

Maya Pérez, Esther; Cervantes Borja, Jorge F.; (coordinadores), *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca.* Ed. Plaza y Valdés. 2005.

Méndez Rodríguez, Alejandro (Coordinador).- *Estudios urbanos contemporáneos.* Porrúa. México, 2006.

Ortega Valadez Ernesto.- *Las organizaciones vecinales y las políticas habitacionales después de los sismos. El caso del programa de renovación habitacional.* Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México A. C. México. 1989.

Pradilla Cobos Emilio.- *Capital, Estado y Vivienda en América Latina.*- Edit. Fontamara 27. México.1987

Ramírez Kuri, Patricia (Coordinadora).- *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Porrúa. México. 2003.

Ruiz, Violeta.- *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada.* Paidós tramas sociales. México. 2004.

Villavicencio, Judith (Coordinadora); María Teresa Esquivel; Ana María Durán, *Conjuntos y Unidades Habitacionales en la ciudad de México. En busca de espacios sociales de integración barrial.* Universidad Metropolitana Azcapotzalco. Red de Investigación urbana, A. C. Primera Edición. México. 2006.

Villoro Luis.- *De la Libertad a la Comunidad.* Ariel. México. 2001

#### **Documentos normativos:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 27 de Abril de 2009. Reforma publicada DOF 01-06-09.

Glosario de Términos del INFONAVIT. Manual para el Desarrollo de Anteproyectos y la Presentación de Proyectos Ejecutivos de conjuntos habitacionales Financiados por el INFONAVIT.

INFONAVIT. Ley de INFONAVIT: 1990.

INFONAVIT. *Reglas para el uso de las viviendas financiadas por el INFONAVIT.* Manual del Promotor. 1982.

## Documentos Electrónicos:

Ayuntamiento de Puebla 2008-2011. Agencia de Protección al Ambiente y Desarrollo Sustentable. Sistema Municipal de Información Ambiental. Octubre 2009. <http://www.pueblacapital.gob.mx> [Consulta: 12 de agosto de 2010]

H. Ayuntamiento de Puebla. Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla. Colegio de Arquitectos de Puebla. Tomo I. [http://capacpuebla.org/uploads/files/pdfs/tomo\\_1.pdf](http://capacpuebla.org/uploads/files/pdfs/tomo_1.pdf). [Consulta: 25 de octubre de 2011]

Báez Urbina, Francisco; *Capital Social y gestión urbana participativa en ciudad de México: el rescate de unidades habitacionales en el DF*. Boletín del Instituto de la Vivienda, Enero, año/vol. 18, número 049. Universidad de Chile. Santiago de Chile. Red. AL y C la hemeroteca científica en línea en ciencias sociales. [www.redalyc.com](http://www.redalyc.com) 2004 [Consulta: 12 de octubre de 2011]

Barona Díaz, Edgar; Sánchez Rodríguez, Fernando. *Características de la Vivienda de Interés Básica, social y económica urbana en Puebla-México*. ISSN [Versión en Línea]: 1665-5745. 19 p. e-Gnosis, año/vol. 3 Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México. México. 2005 [Consulta: 31 de marzo de 2011]

Barona Díaz, Edgar/Sánchez Rodríguez, Fernando. *Los materiales y las tecnologías constructivas de la vivienda de interés básica y social urbana en Puebla-México*. [Versión en Línea]: 102-115 pp. El Hombre y la Máquina No. 26 Enero-Junio de 2006 [Consulta: 1 de abril de 2011]

Barragán, Juan Ignacio; *100 años de vivienda en México: Historia de la vivienda una óptica económica y social*, Urbis, Internacional S.A. de C.V. México. 1994. 9 pp. [http://www.diputados.gob.mx.cesop/Comisiones/2\\_vivienda.htm](http://www.diputados.gob.mx.cesop/Comisiones/2_vivienda.htm). [Consulta: 10 de Octubre de 2009]

Bernal Mendoza, Héctor. *Contradicción campo-ciudad en el desarrollo de la región metropolitana de Puebla: una estrategia ausente*. [Versión en Línea] 265-296 pp., Ingeniería Agroindustrial. Agricultura, Sociedad y Desarrollo. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Unidad Regional Acatzingo. Volumen 7, número 3. Septiembre-diciembre, 2010. [Consulta: 31 de marzo de 2011]

Bernal-Mendoza, Héctor; Ramírez-Juárez, Javier; Estrella-Chulím, Néstor; Pérez-Avilés, Ricardo; Morett-Sánchez, Jorge Luis. *Importancia de los territorios rurales en el proceso de reestructuración territorial: el caso de la región metropolitana de la ciudad de Puebla*. [Versión en Línea] pp., 625-660. Sistema de Información Científica. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. El Colegio Mexiquense, A. C. Toluca, México. Economía, Sociedad y Territorio, vol. X, núm. 34, 2010. [Consulta: 31 de marzo de 2011]

Cabrera Becerra, Virginia; Tenorio Téllez Lina Marcela. *Programa Angelópolis en la zona monumental de la ciudad de Puebla, México*. [Versión en Línea] 7-14 pp. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Ciencia Ergo Sum, marzo-junio, año/vol. 13, número 001. 2006. [Consulta: 1 de abril de 2011]

Caracterización Vivienda. Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable, Tomo II, H. en Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2007. Agencia de Protección y Desarrollo Sustentable. Sistema Municipal de Información Ambiental. Vivienda en el Municipio de Puebla. Octubre 2009. [Consulta: 12 de agosto de 2010]

Código Reglamentario para el Municipio de Puebla. 25 de Mayo de 2009. <http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/Localcontent/1551/4/cor emun09.pdf>. [Consulta: 1o de Noviembre de 2009]

Comunicado de Prensa. Segundo Informe de Gobierno. Blanca Alcalá Ruiz. Presidenta Municipal de Puebla. 15 de febrero de 2010. PDF. [www.turismopuebla.gob.mx](http://www.turismopuebla.gob.mx). [Consulta: 8 de junio de 2011]

Concepto de Plan Estratégico: glosario de términos. <http://www.plan-estrategico.com/glosario-plan-estrategico-I.html>. [Consulta: 18 de agosto de 2011]

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. <http://www.pueblacapital.gob.mx> [Consulta: 12 de agosto de 2010]

Esquivel, María Teresa; *La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación*. Metrópoli. Centro de Estudios para la Zona Metropolitana A. C. Año 2 Número 22. Octubre 2007. <http://ciudadanosenred.com.mx/html/areas/0/bo Octubre 2007.letin22.pdf>. [Consulta: 6 de octubre de 2009]

Glosario de Definiciones. Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, Elemento para una Política nacional de vivienda. México, SAHOP, 1977. <http://hical.compuarte.net.mx>. [Consulta: 23 de septiembre de 2011]

<http://www.pueblacapital.gob.mx>. Portal del H. Ayuntamiento de Puebla 2008-2011. 12 de Agosto de 2010 [Consulta: 14 de Mayo de 2011]

INEGI Censos y Conteos de población y vivienda .II Censo de Población y Vivienda 2005 [http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/consultar\\_info.aspx](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/consultar_info.aspx)  
INEGI Censo de Población y Vivienda 2010. Información nacional, por entidad federativa y municipios. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=21>  
[Consulta: 12 de Marzo de 2011]

Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). [Consulta: 29 de septiembre]

Larracilla Márquez, Adán; *El Plan Municipal de Desarrollo*. Fundación Rafael Hernández. Fundación para los Estudios y Desarrollo de la Gestión Territorial, A. C. <http://www.slideshare.net/adanlarracilla/plan-municipal-de-desarrollo-presentación>. [Consulta: 19 de mayo de 2011]

Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano de Puebla. Reformas. 25 de Febrero de 2004. <http://www.pueblacapital.gob.mx> [Consulta: 25 de abril de 2011]

Ley que regula el Régimen de Propiedad en Condominio para el Estado de Puebla. H. Congreso del Estado de Puebla. LXIII Legislatura. Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos. 22 de Julio de 2011. <http://www.congresopuebla.gob.mx>. [Consulta: 19 de octubre de 2011]

Licona Valencia, Ernesto. *La ciudad de Puebla como espacio de diversidad cultural*. [Versión en Línea] 4 p. AIBR. Artículos. Revista de Antropología Iberoamericana, No. 39. Noviembre-Diciembre 2004. [Consulta: 1 de abril de 2011]

Manos a la Obra. Unidades Habitacionales. Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales del Municipio de Puebla. <http://www.pueblacapital.gob.mx> [Consulta: 12 de febrero de 2011]

Maya Pérez, Esther; Cervantes Borja, Jorge F.; Rivas Cruces, Alfonso; *Crítica a la Promoción Privada de Grandes Conjuntos Urbanos Habitacionales*. X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambio en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008. Barcelona, 26-30 de Mayo de 2008. Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/-xcol.45.htm>. [Consulta: 30 de septiembre de 2009]

Mendoza, David; *En marcha rescate de Unidades Habitacionales*. [Versión en Línea]. Diálogos de Puebla. Semanario. Semana del 23 al 29 de noviembre de 2009. Año 0, número 7. <http://www.dialogosdepuebla.com>. [Consulta: 11 de agosto de 2010]

Moreno Armella, Florita; *El Programa de Rescate de las Unidades Habitacionales de Interés Social del Distrito Federal*. El Cotidiano, mayo-junio, año/vol. 19, número 125. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Distrito Federal. México. pp. 96-100 <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32512512.pdf> [Consulta: 8 de octubre de 2009]

Olmedo Carranza, Raúl; *Hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno: la comunidad*. Segundo Seminario: El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México. 1999 pp. 19-48 <http://iglom.ITESO.mx/HTM/encuentro>. [Consulta: 15 de Mayo de 2011]

Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales del Municipio de Puebla. Manos a la Obra. Ayuntamiento de Puebla 2008-2011. <http://www.pueblacapital.gob.mx> [Consulta: 12 de agosto de 2010]

Plan Municipal Puebla 2008-2011. Introducción. Economía. Pág. x. Pág. 8, 9, 24,25 y 58 <http://www.pueblacapital.gob.mx/transparencia>. [Consulta:15 de Mayo de 2011]

Reglas Manos a la Obra. <http://www.pueblacapital.gob.mx/transparencia>. [Consulta: 5 de marzo de 2011]

Reglas de Operación del Programa Municipal Manos a la Obra. Ayuntamiento 2008-2011. PDF <http://www.pueblacapital.gob.mx> [Consulta: 12 de agosto de 2010]

Ruiz Anchondo. Patricia; (Ex Procuradora Social de 1999 al 2004). *Foro de Discusión sobre la Ley Condominal del Distrito Federal: ¿es funcional o requiere cambios?* <http://www.metropoli.org.mx/htm/condominios/anchondo.pdf> [Consulta: 1o de Octubre de 2009]

Safa, Patricia *Estudio de vecindarios y comunidades en las grandes ciudades.* Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. 1. Pág. 115. <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiralpdf/Espiral12/113-130.pdf>. [Consulta: 19 de agosto de 2011]

Sesión Pública y Solemne de Cabildo /C33/CP y S05) [Versión en Línea] 15 de Febrero de 2009. <http://www.pueblacapital.gob.mx/transparencia>. [Consulta: 4 de febrero de 2010]

SEGOB. Guía Técnica 4. *La planeación del Desarrollo Municipal.* <http://www.inafed.gob.mx>. [Consulta: 2 de noviembre de 2011]

Tirso, Iván; El Sol de Puebla. 17 de julio de 2008. [/http://www.oem.com.mx/elsoldepuebla/locales.aspx](http://www.oem.com.mx/elsoldepuebla/locales.aspx) [Consulta: 8 de junio de 2011]

Toma de Protesta del Ayuntamiento 2005-2008 de fecha 15 de febrero de 2005. [http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/LocalContent/7032/5/instalación\\_cabildo\\_15\\_02\\_2005.pdf](http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/LocalContent/7032/5/instalación_cabildo_15_02_2005.pdf). [Consulta: 20 de febrero de 2011]

Ventura Rodríguez, María Teresa. *La Industrialización en Puebla, México, 1835-1976.* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/10/34/37/PDF/Ventur> [Consulta: 10 de marzo de 2011]

Villavicencio Blanco, Judith; Durán Contreras, Ana María; *Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas.* UAM. México. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B.21.741-98.Vol.VII, núm. 146(028), 1 de

agosto de 2003. [www.ub/es/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub/es/geocrit/sn/sn-146(028).htm). [Consulta: 30 de septiembre de 2009]

Ziccardi, Alicia. *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local*. [http://www.iss.unam-mx/pub\\_elect/zic/ziccardi.pdf](http://www.iss.unam.mx/pub_elect/zic/ziccardi.pdf)- pág. 248-249 [Consulta: 5 de noviembre de 2011]