

**PÉRDIDA PAULATINA DE LAS ÁREAS DE DONACIÓN EN LOS CONJUNTOS
HABITACIONALES EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA
HACIENDA SANTA CLARA COMO CASO DE ESTUDIO**

PRESENTA:

Mtra. Martha Beatriz Sánchez Rojas

No. Becaria CONACYT 641982

Matrícula 214571377

Tesis presentada como requisito para optar al título de:
Doctora en Procesos Territoriales

Directora:

Dra. María de Lourdes Flores Lucero
I.D. 100408222 CVU: 85792 Sni 45298

Asesor:

Dra. María Lourdes Guevara Romero
I.D. 1005221886 CVU: 336949

Asesor:

Dra. Guadalupe María Milián Ávila
I.D. 100037255 CVU.13847

Asesor Externo

Dr. Sergio Flores González
I.D. 100081455

Asesor Externo

Dr. Juan Manuel Bautista Ramírez
I.D. 49261 CVU: 43773

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Facultad de Arquitectura
Ciudad, Puebla.

Año

Noviembre, 2020

INTRODUCCIÓN.....	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	
HIPÓTESIS	
OBJETIVO	
 CAPÍTULO 1.- MARCO TEÓRICO.....	15
1.1.- TRASCENDENCIA DE LA GLOBALIZACIÓN EN LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE Y SU COYUNTURA EN EL ESPACIO PÚBLICO.....	16
1.2 PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE ENFOCADOS A LOS ENTORNOS URBANOS Y SU DIFÍCIL EJECUCIÓN.....	20
1.3.- LA SUPEDITADA PLANEACIÓN URBANA.....	23
1.4.- HACIA UNA INCLUSIÓN REAL DE LOS RESIDENTES.....	26
1.5.- DESEQUILIBRIOS EN LA PLANEACIÓN URBANA Y ELEMENTOS QUE ALIMENTAN LA CRISIS DEL ESPACIO PÚBLICO.....	27
1.6.- LA IMPRESCINDIBLE NECESIDAD DEL ENFOQUE METROPOLITANO EN LA PLANEACIÓN Y GESTIÓN DE LAS CIUDADES.....	30
1.7.- LA DISRUPCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA CONTEMPORÁNEA.....	31
1.8.- LAS RELACIONES DE PODER PRIVATIZAN Y ATOMIZAN EL ESPACIO PÚBLICO EN LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.....	34
1.9.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA.....	36
1.10.- GOBIERNO ABIERTO: TRANSPARENTANDO PROCESOS.....	37
 CAPÍTULO 2.- EL CONTEXTO NACIONAL.....	40
2.1.- EL MARCO REGLAMENTARIO FEDERAL INSTITUCIONAL Y SU INFLUENCIA EN LA DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS DE DONACIÓN A ESCALA LOCAL O MUNICIPAL.....	40
2.2.- POLÍTICA DE VIVIENDA EN LOS AÑOS 80 Y 90. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA Y DISMINUCIÓN DE LAS ÁREAS DE DONACIÓN EN LOS CONJUNTOS HABITACIONALES CERRADOS.....	40
2.3.- LA CUESTIONABLE COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, RESPALDO EVIDENTE A LOS ORGANISMOS EMPRESARIALES	42

2.4.- LA FIGURA LEGAL DE LAS ÁREAS DE DONACIÓN EN PUEBLA. LEGALIZACIÓN DE LA PÉRDIDA DE LAS A.D.....	44
2.5.- INEXPERIENCIA SOBRE EL CONTROL DE ESPACIO PÚBLICO EN ÁREAS DE DONACIÓN DE LAS NUEVAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES.....	46
2.6.- ORGANISMOS E INSTITUCIONES QUE GESTIONAN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA.....	51
CAPÍTULO 3.- GESTIÓN EN FRACCIONAMIENTOS Y DESARROLLOS HABITACIONALES (ACTORES Y FACTORES).....	61
3.1.- OBJETIVOS.....	61
3.2.- LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.....	63
3.3.- PEQUEÑOS Y GRANDES FRACCIONADORES: PROMOTORES DE LA PULVERIZACIÓN DE LAS A.D.....	66
3.4.- EL LARGO PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE LAS ÁREAS DE DONACIÓN EN LOS GRANDES FRACCIONAMIENTOS Y DESARROLLOS HABITACIONALES.....	69
3.5.- NEGOCIAR ÁREAS DE DONACIÓN: UNA POSIBILIDAD ABIERTA.....	75
3.6.- INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE LOS FRACCIONADORES EN A.D.....	77
3.7.- DISCRECIONALIDAD E INCONSISTENCIAS EN LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS SOBRE LAS GARANTÍAS O FIANZAS A FAVOR DE LA TESORERÍA.....	79
3.8.- LA FUERZA NOTARIAL Y SU PARTICIPACIÓN EN LA ESCRITURACIÓN DE LAS A.D.....	81
3.9.- LA COMPROMETEDORA MUNICIPALIZACIÓN.....	83
CAPÍTULO 4.- HACIENDA SANTA CLARA: UN EJEMPLO COMÚN.....	90
4.1.- EL TÍPICO FRACCIONAMIENTO O CONJUNTO HABITACIONAL PERIFÉRICO.....	90
4.2.- PÉRDIDA INICIAL DE LAS ÁREAS DE DONACIÓN EN EL CONJUNTO SANTA CLARA.....	91
4.3.- LAS DIVERSAS MANERAS DE PÉRDIDA DE LAS A.D.....	97
4.4.- CAMBIO DE USO DE SUELO.....	98
4.5.- PROGRESIVA ATOMIZACIÓN Y APROPIACIÓN GRADUAL DE LAS A.D.....	100
4.6.- ÁREAS DE DONACIÓN ABANDONADAS.....	102
4.7.- LOS EQUIPAMIENTOS SOBRE GRANDES EMPLAZAMIENTOS.....	104

4.8.- EL COMPLEJO MULTIDEPORTIVO.....	104
4.9.- ZONA ESCOLAR Y PARQUE.....	111
4.9.1.- EL PARQUE.....	115
4.10.- DONACIONES EN ZONAS DE RIESGO.....	120
CONCLUSIÓN.....	124
CAPÍTULO 5.- CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES.....	126
BIBLIOGRAFÍA.....	135

INTRODUCCIÓN

En el municipio de Puebla a partir de la década de los noventa a la fecha, el acceso a la vivienda se ha solucionado mediante la intervención directa del sector inmobiliario privado. Esta intervención se ha manifestado en la construcción de grandes conjuntos habitacionales y fraccionamientos en la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP) a través de proyectos completos que abarcan desde la adquisición de suelo, urbanización, construcción de vivienda, mecanismos de financiamiento e incluso la "planeación del espacio público y dotación de equipamiento" sobre las llamadas áreas de donación (AD).

Lo anterior tiene como contexto la estandarización del patrón neoliberal de acumulación de capital impuesto a la mayoría de las naciones del mundo, entre ellas, México, a través de los organismos multinacionales como son el Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM), aplicando las mismas recetas de políticas económicas, sociales y territoriales engendradas en países hegemónicos (Pradilla, 2014). Incluso imponiendo su verdad en procesos urbanos en los gobiernos locales donde observamos marcadas políticas económicas que pugnan por el retiro paulatino del Estado en acciones sobre política habitacional, que busca reorientar las funciones de las instituciones, volviéndolo más eficaz en la simplificación de trámites para la construcción de vivienda en beneficio de los grandes consorcios que monopolizan la producción habitacional.

Éste enfrentamiento queda enmarcado a través de la figura del poderoso sector inmobiliario, logrando objetivos tales como la reorientación de las funciones de las Instituciones, volviéndolas más “eficaces” en la simplificación de trámites para la construcción de vivienda, beneficiándose a sí mismo, además de lograr la monopolización de la producción habitacional y el espacio público.

Esta intervención del sector inmobiliario vino acompañada de una gran oferta de vivienda principalmente para los sectores sociales de ingresos medios y bajos, incrementando la superficie urbanizada a través de mega proyectos dispersos en la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP). A la distancia, se visualiza la ambición y voracidad de estas grandes corporaciones inmobiliarias que edifican impresionantes proyectos bajo un esquema que va desde la adquisición de

suelo, urbanización, construcción de vivienda, mecanismos de financiamiento e incluso la “planeación del espacio público y dotación de equipamiento” sobre las jurídicamente llamadas áreas de donación (AD).

Con base en la zonificación catastral y las tablas de valores unitarios de suelos urbanos y rústicos; así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado, para el municipio de Puebla; emitidas por el Congreso del Estado en el año 2014 se pudo contabilizar que existen más de 50 mega conjuntos habitacionales y fraccionamientos contruidos en la ZMCP mediante el esquema antes mencionado. Sin duda la manufactura se ha realizado a través de empresas desarrolladoras de vivienda como: CONSORCIO ARA, GEO, SADASI, EL PILAR, IVI, CONSORCIO HOGAR por mencionar algunas. Todos bajo la modalidad en régimen de propiedad en condominio con densidades habitacionales por arriba de las 5,000 unidades.

Los escasos equipamientos urbanos de estos desarrollos habitacionales se hicieron de manera desarticulada y desvinculada entre una zona y otra y la ciudad, pero principalmente la mayoría con una problemática evidente: la pérdida paulatina de las áreas de donación (AD).

En este sentido es importante aclarar que la vigente Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano de Puebla (2004) define a las áreas de donación (AD) como “la superficie de terreno que los fraccionadores deberán donar a título gratuito al Ayuntamiento, para destinarlas de manera permanente a áreas ecológicas y equipamiento de conformidad con lo que establezca en los programas de Desarrollo Urbano vigentes”.

Si bien la Ley de Fraccionamientos enuncia una extensa normatividad urbanística, existen imprecisiones en materia de aprobación de las AD como es el caso del artículo 45 que dice que la “autoridad municipal, determinará que se destine un área ecológica y de equipamiento urbano necesario, de hasta un 20% del área neta”, que permite interpretar vaguedades que dan pauta a negociaciones discrecionales en los procesos de autorización de proyectos relativos a conjuntos habitacionales entre autoridad y empresas desarrolladoras.

El resultado, AD insuficientes para albergar equipamiento como educación, salud, asistencia social, abasto y áreas ecológicas en los conjuntos y fraccionamientos,

manifestándose en pérdida y pulverización, apropiación ilegal del espacio y del uso, condiciones de abandono y deterioro, calidad y valor del suelo. Este hecho ha incidido en un déficit de equipamiento y espacio público en los conjuntos habitacionales y en la ciudad.

Esta situación se ve reflejada en Hacienda Santa Clara, conjunto habitacional que tomaremos como caso de estudio. El conjunto se localiza en la periferia hacia el sur-poniente de la ZMCP, construido por el desarrollador inmobiliario CONSORCIO ARA a partir del año 2004, con una capacidad de 4,797 viviendas de interés social sobre una superficie de terreno habitacional de 317,084.93 metros cuadrados que corresponde a un 62% de la ocupación total de la superficie neta. Las AD aprobadas tienen una superficie de 102,518.30 metros cuadrados “cumpliendo” con el 20 % de la superficie neta de acuerdo a la ley de fraccionamientos. Sin embargo, la superficie física actual identificable y aprovechable es de 56,777.61 metros cuadrados que representan solamente el 11.07% de A.D. de lo que marca la ley.

Esta merma en las AD del conjunto evidencian un claro problema que tiene que ver con la potestad (dominio y poder) de la competencia municipal en materia de gestión y aprobación de las áreas de donación. Además de una discrecionalidad político-administrativa, en materia de planeamiento urbanístico de las AD., dejando entrever una arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos.

En la mayoría de ocasiones, la discrecionalidad entre los actores involucrados en materia de planeamiento urbanístico sobre AD es utilizada para satisfacción de un interés ajeno a lo público. Sin embargo y sin ninguna duda, los supuestos más numerosos son aquellos que tienen que ver con cambios de uso de suelo, construcción de dotaciones públicas, legalización de irregularidades urbanísticas como áreas de donación en zonas de riesgo, gasto de recursos etiquetados por el gobierno federal o estatal que suelen ser usados por los gobiernos municipales como bandera política y que en la gran mayoría de las veces se trata de una dotación de equipamientos espontáneos o no planeados. Estas actuaciones adoptadas por los gobiernos municipales favorecen a sus propios intereses y muy concretamente a intereses de los grandes consorcios inmobiliarios.

En el caso del conjunto habitacional Santa Clara, las AD se fueron perdiendo desde el inicio de su gestión. Por un lado, el argumento de las autoridades de que las AD

no se definen en función de la necesidad de un equipamiento y una determinada población, sino que son los proyectos de lotificación que realizan los desarrolladores inmobiliarios los que definen la superficie, la ubicación y la dispersión de las AD. Son ellos mismos quienes consideran a las AD como espacios residuales, espacios mínimos, residuos que se van dejando dentro de una lotificación y que al paso del proyecto, terminan siendo áreas fraccionadas o como les hemos denominado áreas pulverizadas que no sirven para la instalación de un equipamiento y terminan apropiándose las los propios habitantes, o en el mejor de los casos el desarrollador vende esos espacios pulverizados como excedentes de terreno para lotes contiguos.

De esta manera identificamos una ocupación ilegal del suelo por parte de los habitantes, áreas en condiciones de abandono y sin uso definido, degradación de imagen urbana por ocupación para acopio de residuos, y desarrollo de equipamientos de forma espontánea (sin consulta ciudadana).

Aunque existen tres áreas de donación con equipamientos: la escuela, el parque y el complejo multideportivo con una distribución “equitativa”, no corresponden a la definición de un proyecto urbano, ni a la articulación y vinculación de equipamientos de mediana o gran escala. Son producto de un Estado autoritario que manifiesta una estructura vertical y que evidencia procesos improvisados que dejan de lado estrategias de planeación al margen de la opinión de los habitantes. Esto margina el desarrollo de una zona o un sector.

A raíz de lo anterior, nuestra hipótesis es que los mecanismos actuales de gestión para la definición de las áreas de donación son producto de procesos de negociación discrecionales entre desarrolladores y autoridades que conllevan a la pérdida paulatina de las mismas.

Ante esta situación nos preguntamos ¿Cómo coadyuvar a la recuperación del uso y destino de las áreas de donación dentro del marco regulatorio, en beneficio de la población que reside en los conjuntos habitacionales en nuestro caso Hacienda Santa Clara?

Nuestro objetivo es estudiar y analizar los principales factores que facilitan la discrecionalidad en los procesos y mecanismos de gestión en Puebla para definir las

áreas de donación, que se traducen en la disminución y en muchos casos la pérdida paulatina de las mismas.

ENFOQUE METODOLÓGICO SUSTENTABILIDAD URBANA

La estrategia empleada ha sido a través de aproximaciones sucesivas: la primera aproximación fue a partir de la experiencia propia como perito valuador bancario, lo que ha permitido al investigador tener información técnica de un sin número de expedientes de pequeños y grandes desarrolladores que construyen fraccionamientos o conjuntos habitacionales bajo el régimen de condominio, todos ellos con una ausencia patente del cumplimiento que por ley le corresponde a las áreas de donación.

IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES

La observación de campo, ha permitió detectar a los actores clave en el proceso de autorización de las AD, por lo que se dio a la tarea de realizar numerosas entrevistas a diversos funcionarios públicos de nivel medio y superior, notarios públicos, desarrolladores inmobiliarios e instituciones bancarias y de financiamiento a la vivienda, que permitiera entender cómo funciona el sistema de gestión de las AD desde la visión e interpretación y análisis del discurso de cada uno de los agentes sociales involucrados.

ANÁLISIS DOCUMENTAL INSTITUCIONES OFICIALES

No obstante, también fue necesario trabajar una serie de técnicas de revisión de instrumentos oficiales (leyes, planes, programas, códigos, reglamentos, etc.) y marcos normativos a nivel federal, estatal y municipal, todo esto enfocado a entender y comprender que hay todo un proceso complejo de intercambio entre personas, actividades, instituciones, poderes y deberes, además de un sistema jerarquizado de planes y programas que tienen que ver con el ordenamiento del territorio y en específico con el uso del suelo. Adicionalmente Estado y Municipio fijan criterios para que en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación de ambos actores en la “planeación” de los centros de población y de los nuevos desarrollos urbanos.

ANÁLISIS CARTOGRÁFICO

Se revisó una extensa cartografía para verificar rasgos físicos naturales y límites del objeto de estudio así como, planos de lotificación del conjunto habitacional Hacienda Santa Clara para identificar la ubicación de todas las áreas de donación. El análisis de la documentación nos proporcionó un enfoque sobre las diversas formas de pérdida y privatización de las AD, visualizando que el perjuicio se da mediante el consentimiento entre autoridades y desarrolladores. Además de la apropiación¹ de las AD que llevan a cabo los propios vecinos.

ENTREVISTAS

A pesar de que se intentó la investigación acción, se logró obtener diversas entrevistas con actores clave en la colonia Hacienda Santa Clara, como el presidente actual del comité de colonos, un grupo de mujeres que pertenecieron a una incipiente organización al interior de la colonia, se logró coordinar varias pláticas con la directora de la escuela jardín de niños, se consiguió una charla con un trabajador del complejo multideportivo y una vendedora ambulante. El diálogo con los usuarios permitió conocer de primera mano sus experiencias e inquietudes respecto de los equipamientos espontáneos y entender la grave problemática que se vive en estos espacios.

Todas estas evidencias empíricas nos facilitaron el camino para tomar un criterio en la revisión de diversos teóricos como Saskia Sassen (2014), Jane Jacobs (2011), Fernández Güell (1997), Nora Rabotnikof (2005) en otros, que nos explican en términos generales las problemáticas que se originan a partir de la instauración de políticas neoliberales globalizantes que disimulan y contraponen causas y efectos en la evolución del espacio público y dotación de equipamientos a través del enfoque del sector vivienda en México y en las agendas globales.

Nos permitió entender cómo la trascendencia de la globalización tiene efectos negativos en políticas de vivienda y espacio público permeando a una escala local. El Estado pasó de ser un ente promotor e interventor en diseño de políticas habitacionales a un facilitador de las acciones de vivienda generadas por el sector privado.

Otros autores, como Fernández Güell (1997), muestra que uno de los problemas estructurales más agudos son los desequilibrios por los que atraviesa el urbanismo a

¹ El término apropiación se refiere a la paulatina ocupación de agentes particulares debido a la ausencia de aplicación de la normatividad correspondiente.

través de la identificación de los factores o elementos que alimentan la crisis de la planeación urbana. Entre los que se mencionan la discrecionalidad, la falta de transparencia, la alta corrupción y sin duda la complejidad y lentitud en los procesos de gestión que propician o favorecen la generación y desarrollo de la discrecionalidad entre los agentes participantes de la edificación del espacio público.

Un espacio público que cómo dice Nora Rabotnikof (2005) cada vez se advierte muy alejado de una visión de espacio común, que asocie lo colectivo e integre a la comunidad a través de acciones que manifiesten presencia de la autoridad.

Hasta aquí en lo que respecta a cuestiones metodológicas. En lo que sigue, en esta tesis dialogará sobre una serie de cuestiones relativas a los principales factores que facilitan la discrecionalidad en los procesos y mecanismos de gestión en Puebla para definir las áreas de donación, que se traducen en la disminución y en muchos casos la pérdida paulatina de las mismas. Con este objetivo, la tesis se divide en los siguientes capítulos.

El primer capítulo abarca el marco teórico conceptual y se refiere a exponer el paradigma de espacio público correlacionado con la vivienda social y media en nuestro país que se ha visto permeado por la influencia de organismos internacionales (BM) en políticas habitacionales; para estos organismos el más importante paradigma a considerar es la rentabilidad. Sin embargo, subrayo que hay otros factores además de la rentabilidad asociados a los desarrollos inmobiliarios, que generan grandes impactos económicos, sociales y ambientales.

Esta última consideración resulta central para el concepto de desarrollo sustentable, surgido de las investigaciones encomendadas por el “Club de Roma y promovido por la Agenda 21 de las Naciones Unidas.

En nuestro país este paradigma se ha materializado en dispositivos legales como la Ley General de Equilibrio y Protección al Medio Ambiente. El desarrollo sustentable busca ligar el desarrollo urbano con el ordenamiento ecológico, en un espíritu de respeto a las áreas verdes (recursos naturales) y dotación de espacios públicos (AD). Sin embargo, al paradigma del desarrollo sustentable se sigue imponiendo el modelo urbano característico de la globalización, donde las áreas de donación son espacios atomizados

mínimos que incumplen las normas de fraccionamientos y las normas ambientales de los gobiernos locales.

La supeditada planeación y los desequilibrios en la planeación urbana han sido elementos que alimentan la crisis de la pérdida del espacio público, dado que se llevan por caminos de secrecía entre la esfera privada y los organismos de gobierno. El hilo conductor que se utiliza es, que los mecanismos actuales de gestión para la definición de las áreas de donación son producto de procesos de negociación discrecionales entre desarrolladores y autoridades en materia de áreas de donación que conllevan a la pérdida paulatina de las mismas.

A esto hay que agregar una indefinición entre lo público y lo privado en materia de AD, incluso la ponderación de lo segundo a costa de los primero sobre éstas AD, razón por lo que lo colectivo, lo transparente y lo continuo terminan cediendo terreno a lo individual, al abandono y pérdida de las AD.

El segundo capítulo está dedicado al contexto nacional sobre la política de vivienda del estado mexicano, en los últimos cuarenta años ha transitado de un modelo intervencionista a uno facilitador de una mayor participación del sector privado. Se observa cómo los organismos de vivienda del sector público se convierten en entes financieros de los créditos individuales para la adquisición de vivienda nueva que es el principal programa de la política habitacional. Sin embargo, al abandonar el espíritu de promotores, no controlan el mercado del suelo, ni la ubicación de los nuevos conjuntos habitacionales, repercutiendo en la atomización, pulverización y abandono del espacio público (AD) que financian.

Hablaremos de cómo en los años 90 se llevaron diversas modificaciones en las leyes mexicanas relativas al uso de suelo. Suelo que antes era rural se convirtió en urbano, y a partir de entonces comenzaron a proliferar los desarrollos urbanos periféricos. Esta modalidad urbana se incrementó notablemente a partir del año 2000.

No obstante, la insuficiente normatividad urbana provocó que estas nuevas urbanizaciones fueran entregadas con diversas irregularidades, que repercuten negativamente en la calidad de vida de sus habitantes. El principal problema, conjuntos habitacionales dispersos que evidencian el insuficiente y limitado espacio público (AD) para los equipamientos urbanos y áreas verdes.

Señalar que aunque en 1974 se aprobó la Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla, cuyo artículo 31 establecía que cada fraccionamiento debía contemplar algunas *áreas de donación donde se ubicarían los servicios municipales (equipamientos y áreas verdes)*. La extensión mínima era del 15% sobre la superficie urbanizable. A pesar de lo anterior, este porcentaje podía negociar discrecionalmente el fraccionador con el Estado y escasamente se registraba y titulaba a favor del Ayuntamiento.

En consecuencia, en el 2004, el porcentaje exigido de áreas de donación pasó de 15 a 20% a la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado de Puebla. Entre las nuevas modificaciones establecía que sería la autoridad municipal la encargada de elegir el AD y verificar que cumpliera con los ordenamientos técnico-jurídicos. Dicha ley, sin embargo, se mantuvo ambigua en muchos aspectos incluso ha puesto de manifiesto la ausencia de transparencia en los procesos de aprobación de las AD y la insuficiente capacidad de los gobiernos locales en materia de registro, control y conservación de las áreas de donación para la dotación de servicios y equipamientos a los mega conjuntos habitacionales producidos por los desarrolladores inmobiliarios.

Por último, constatar que el gobierno federal ha tomado acciones para mitigar el cambio climático a partir del sector habitacional, mediante programas denominados sustentables que pretenden revertir el deterioro ambiental enfocándose principalmente en el uso de nuevas tecnologías para edificación que minimicen el impacto ambiental. Sin embargo, nuevamente se deja de lado la parte fundamental del espacio público, desestimando la importancia de las áreas de donación en los conjuntos habitacionales.

El tercer capítulo versa fundamentalmente en la identificación de los actores y factores que condicionan o posibilitan el proceso de gestión de los fraccionamientos y desarrollos habitacionales en régimen de propiedad en condominio en el municipio de Puebla.

Enfatizar que el proceso de autorización de un desarrollo habitacional en la ZMCP se complejiza entre otros factores por la densidad habitacional. Situación que permitirá que el sector privado interesado en obtener la mayor rentabilidad encuentre mecanismos facilitadores que lo llevan a prácticas discrecionales que permiten la consolidación del negocio inmobiliario. Alentando la pérdida de las áreas de donación.

El cuarto capítulo está dedicado al conjunto habitacional Hacienda Santa Clara ubicado en la periferia de la ZMCP, donde se observa cómo una desacertada planeación de las áreas de donación, las vuelve inapropiadas e incluso inexistentes para los propios residentes. Además, estas áreas suelen perderse mediante el abandono, cambio de uso de suelo, la atomización mediante superficies mínimas, apropiación ilegal y asignación de AD en zonas de riesgo.

Identificaremos que las tres grandes áreas de donación con las que cuenta Hacienda Santa Clara, incumplen el porcentaje del 20 por ciento marcado por la ley de fraccionamientos. Reduciéndose hasta el 50 por ciento como áreas aprovechables.

Lo anteriormente descrito, evidencia discrecionalidad entre el desarrollador y la autoridad en el proceso de gestión y uso de las AD. Además, identificamos que la dotación de los equipamientos sobre dichas áreas, está plagada de irregularidades como es el caso del Complejo Multideportivo y la escuela, además de ser causa de diferentes problemáticas sociales. Por último, el parque es la muestra clara de una falta de visión con perspectiva de planeación, a la fecha no desempeña la función de esparcimiento e integración comunitaria.

Finalmente el quinto capítulo que trata por un lado, las conclusiones generales sobre la pérdida de las áreas de donación. Enfatizando, que hay elementos muy puntuales como los paradigmas de la sustentabilidad y el neoliberalismo que resultan contradictorios en recuperar o re-orientar el sentido del espacio público. Descubriendo el verdadero propósito de diversos actores públicos, privados y sociales que activan factores de desequilibrios territoriales que contrastan y comprueban la hipótesis de esta tesis. Por último, las recomendaciones y líneas de investigación, un reto en el camino hacia el fortalecimiento de estos espacios, denominados áreas de donación, y la importancia con su entorno.

CAPÍTULO I

TRASCENDENCIA DE LA GLOBALIZACIÓN EN LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE Y SU COYUNTURA EN EL ESPACIO PÚBLICO

1.- Introducción

La intención de este capítulo, es ofrecer una visión general de uno de los tres temas básicos que fundamentan esta tesis doctoral: el primero de ellos sirve para contextualizar cómo las dimensiones políticas, económicas y sociales del proceso de globalización se filtra hasta la escala local.

Esta instauración de políticas produce interminables casos de problemáticas urbanas, entre los que encontramos: cambios radicales de disminución de espacio público en la ciudad, pero sobre todo una intensa privatización del mismo, fenómeno que se instaura principalmente en los conjuntos habitacionales cerrados. Estos factores producen contradicciones y desequilibrios en relación con la morfología de la ciudad entendida como la arquitectura urbana y el sistema de espacios públicos a partir de la perspectiva de otro concepto recurrente y de actualidad como es el desarrollo sustentable.

A partir del estudio y la definición de estos conceptos, determinar la importancia que juegan los procesos para desarrollar conjuntos habitacionales al margen de la planeación y gestión urbana. En donde el modelo neoliberal desconfía de toda intervención pública en el desarrollo urbanístico, y se somete a intereses privados, donde se negocian numerosas decisiones urbanísticas que se manifiestan territorialmente, mostrando la opacidad en la planificación y la gestión urbana, perdiéndose el control del espacio público y de las áreas verdes (áreas de donación).

La pérdida de estos espacios públicos adquiere un significado fundamental, debido a la importancia que tiene para el desarrollo urbano-humano, la calidad de vida, lugares significativos o puntos de encuentro. Asimismo mostrar cómo al espacio público se le reserva una importancia residual, a partir de una visión contemporánea. Posteriormente presentamos algunas diferencias o hallazgos que hemos detectado en el

significado actualmente entre espacio público y espacio público dentro de un espacio privado.

1.1. La trascendencia de la globalización en las políticas de vivienda y la pérdida del espacio público

Se vive a escala planetaria un proceso de globalización de la economía, la política y la cultura que tiene como contrapartida la localización de sus efectos en lugares estratégicos: las ciudades (Sassen, 1999). Éstas se ven vinculadas directa o indirectamente a políticas de la globalización, introduciéndose más allá de lo visible, modificando no solo procesos de construcción, comercialización y adquisición de vivienda, particularmente la de interés social, que constituye uno de los ejes más importantes en la planificación urbana. En las últimas décadas del siglo XX se han generado soluciones hacia los aspectos cuantitativos, dejando de lado la calidad urbana, el espacio público, su entorno y la relación con la ciudad, que resulta esencial para el desarrollo psicológico y el bienestar social.

En la década de los ochenta, noventa y el cambio al siglo XXI, la intervención del Banco Mundial (BM) ha estado presente en el financiamiento de programas de vivienda pública en Latinoamérica. En México, la participación de este organismo se ha acrecentado y se ha extendido hacia otros ámbitos de la promoción habitacional convirtiéndose cada vez más en un elemento decisivo dentro de ese sector. Uno de sus principales lineamientos y exigencias para sacar adelante lo que considera “una adecuada política habitacional”, es que la inversión destinada a ese rubro sea rentable.

Según las investigaciones de Boils, (2004), el inicio de estas transformaciones en política habitacional mexicana se ubican desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, creado en octubre de 1992, estableciendo como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad habitacional. En los años noventa se inicia con marcadas políticas en diversos ámbitos de la economía que pugnan por una retirada (o disminuida) intervención del Estado en las acciones orientadas a satisfacer las demandas que provienen de los sectores populares, particularmente en la vivienda.

Los financiamientos que este organismo internacional otorga a México son condicionados a una serie de principios que se enmarcan en la ideología neoliberal: la rentabilidad de la inversión para la vivienda, y la recuperación total de los créditos que los organismos de vivienda otorgan.

En términos equivalentes los organismos habitacionales del Estado obtienen ganancias y se desenvuelven como empresas privadas.

Además, otras condiciones impuestas por el BM son: la supresión de subsidios a programas oficiales, la restricción del otorgamiento de crédito para la adquisición de terrenos y la simplificación de los procedimientos burocráticos. Es decir se facilita el camino a las inmobiliarias mediante el afianzamiento de mecanismos y procedimientos de exclusión social. Al impulsar exclusivamente mecanismos de mercado en bienes como la vivienda cancelando toda forma de subsidio, se propicia que una cantidad cada vez mayor de los sectores más vulnerables queden colocados fuera de los canales de acceso a la vivienda. Para Sassen (2014), estas imposiciones de organismos internacionales en países en desarrollo como México han presenciado un fuerte crecimiento de personas excluidas en términos del orden social y económico de nuestro tiempo.

Previo a dichos cambios, estábamos acostumbrados a que las instituciones gubernamentales fueran las encargadas de fomentar la producción de vivienda donde, en su diseño se contemplaba un conjunto integral en el que se determinaba claramente el espacio para la vivienda, educación, comercio y recreación. Pero hubo factores externos como el crecimiento poblacional, masivos movimientos migratorios del campo a la ciudad y el temblor del 19 de septiembre del 1985, que trajeron graves consecuencias económicas y sociales, introduciendo las bases en política habitacional y cambios paradigmáticos en la forma de pensar, construir y regular la arquitectura y planificación en las ciudades mexicanas. A partir de aquí se llevaron a cabo importantes modificaciones en materia de vivienda y desarrollo urbano que tuvieron grandes implicaciones. Se reformaron leyes relacionadas con el suelo, dando la oportunidad a ejidatarios y comuneros de negociar sus terrenos en forma privada con agentes privados o públicos. Esto facilitó la incorporación de este tipo de suelo al desarrollo urbano; suelo que, al ser adquirido a muy bajo precio por grandes agentes inmobiliarios, se convirtió en los desarrollos habitacionales alejados de las ciudades.

Con éste fenómeno, surgieron en la escena de la construcción varias empresas que se dedicaron a construir vivienda masiva de carácter social, iniciando el *boom* de los fraccionamientos y conjuntos habitacionales cerrados bajo el régimen de condominio, bajo el régimen de lo común.

Problemas como la nula normativa urbana en la mayoría de los gobiernos locales de México sobre estos terrenos, hicieron que se crearan grandes desarrollos sin infraestructura adecuada ni servicios; si bien es cierto que se dio una respuesta a la demanda de vivienda, también es cierto que el bien urbano-arquitectónico presentó diversas problemáticas principalmente en la marginalidad de los equipamientos y espacios públicos.

Lo anterior deriva como dice Sassen (1999), en desigualdad, mostrando las patologías del capitalismo global de hoy, que con frecuencia se proyecta sobre el territorio a través de esa expansión de procesos de urbanización que se traducen en las reglas de juego económico dominante y en largas cadenas de transacciones para la obtención de una vivienda. Es el caso de lo difícil e intrincado que resulta entender la obtención de un crédito hipotecario de una vivienda de interés social ante los organismos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) o de cualquier institución crediticia, entre el pago a capital, pago de intereses, tasa bancaria en que se contrata el crédito y periodos de pago, etc., que si no son pagados en los tiempos estipulados pueden terminar en simples expulsiones.

Estas expulsiones no son espontáneas, sino hechas. Los instrumentos para hacerlas van desde políticas elementales, hasta instituciones, técnicas y sistemas complejos que requieren conocimiento especializado y formatos institucionales intrincados. Un ejemplo es el fuerte crecimiento de la complejidad de los instrumentos financieros, producto de clases creativas brillantes y matemáticas avanzadas (Sassen, 1999:12).

De acuerdo con Sassen y bajo la observación empírica de todo valuator², coincidimos en dos aspectos fundamentales que llevan a las expulsiones: el primero, son

² Especialidad de quién hace la presente investigación.

las ejecuciones, una de las formas más brutales de expulsión, que desaloja a las personas de sus hogares ante el incumplimiento en el pago de la hipoteca. En muchas ocasiones, el demandado argumenta que el desistimiento no se debe a la falta de liquidez, sino a otra serie de factores como son: mala calidad de materiales con la que fue construida la vivienda, espacios reducidos, falta de servicios básicos como son agua, recolección de basura, falta de luz en calles, falta de equipamientos urbanos y áreas verdes y deficiencia en la movilidad urbana; elementos que desalientan al adquirente de continuar pagando y que se traducen en futuras expulsiones. El segundo es el de los desplazados a causa de las adquisiciones de grandes extensiones de tierra para construcción de enormes desarrollos inmobiliarios.

Otros ejemplos a nivel internacional son:

1. El denominado “el error de diciembre” que ocasionó un colapso económico en 1994, el cual debido a sus repercusiones internacionales es conocido en el mundo como la crisis del tequila; suceso del que nadie quería hacerse responsable, pero del que todos eran culpables. Había una crisis en el sistema bancario mexicano desde 1994. En ese año, los índices de cartera vencida se incrementaron en forma importante. En un escenario de altas tasas de interés el riesgo de los créditos hipotecarios sobre casas habitación era imponderable. La participación del crédito al consumo y a la vivienda, como porcentaje de financiamiento total, pasó del 11 por ciento en 1987 a 25 por ciento en 1994 (CEPAL, 2000). La mayor participación de este tipo de créditos aumentó la vulnerabilidad de todo el sistema financiero. La inestabilidad macroeconómica ocasionada por la devaluación del peso (en los primeros meses de 1995) originó un severo riesgo de insolvencia por parte de la mayoría de las instituciones financieras. La reducción de la oferta de fondos prestables, la capitalización de intereses, la caída en la liquidez y las obligaciones de corto plazo amenazaron a un gran número de familias y a empresas, con una incapacidad de pagos de dimensiones incalculables. Miles de familias perdieron sus viviendas y fueron expulsados.

Las expulsiones de familias y el abandono de sus viviendas pone en clara evidencia a los tres órdenes de gobierno en el incumplimiento de políticas en materia de adquisición de vivienda, así como el engaño de una política de planeación urbana en torno a la periferia donde la atención al problema habitacional se centra en la producción

en serie de un producto de mercado, sin considerar que el abandono produce inseguridad en el entorno, apropiación del espacio público y cambios de usos de suelo en la AD, dañando el medio ambiente y a la ciudad.

La construcción de viviendas, más allá de su rol social y político, ha sido desde hace mucho un sector económico crítico en todas las sociedades desarrolladas y ha hecho contribuciones de primera magnitud al crecimiento económico Sassen, (2014).

Ha colaborado de tres modos: como parte del sector de la construcción, como parte del mercado inmobiliario y como parte del sector bancario en forma de hipotecas. En consecuencia, la compra de vivienda se ha transformado en un instrumento de inversión que puede ser vendido en mercados especulativos. Se utiliza a la vivienda como un activo que se representa por un contrato (la hipoteca) y que puede ser cortado en componentes menores y mezclado con otros tipos de deuda para venderlo en el circuito de las altas finanzas. El resultado, colocar a hogares modestos en hábitats con fuertes déficits urbanos en una situación de alto riesgo económico, con vendedores esforzándose por lograr que se firme el contrato. El más reciente ejemplo, es el denominado “crisis de las hipotecas subprime” que estalló a comienzos de 2007 en Estados Unidos y que luego se propagó por toda la economía mundial.

Estas complejidades, en ambos casos, condujeron pocos años después a la expulsión de millones de personas de sus hogares, incrementando la pobreza de ciudadanos y gobierno.

Resulta necesario admitir que nuestras avanzadas políticas económicas han creado un mundo en el que con demasiada frecuencia la complejidad tiende a producir brutalidades elementales, Sassen (2014).

1.2 Principios del desarrollo sustentable enfocados a los entornos urbanos y su difícil ejecución.

Como vimos en el apartado anterior la adopción de políticas económicas neoliberales, en el marco de los procesos de globalización de la economía nos ha inducido a una marcada tendencia a generar procesos que Zicarddi (2007) ha denominado “urbanización de la pobreza”³. La globalización ha agregado una nueva

³ Extracto del Artículo Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI Alicia Zicarddi

dimensión a estos problemas. La rápida integración de los mercados, la movilidad del capital, los apreciables aumentos en las corrientes de inversión y los excesos financieros sustentados por tratados internacionales y leyes nacionales nos han llevado a la marginación de millones de hogares (Sassen, 2014).

Durante los últimos tres decenios el capital financiero ha sido utilizado para inversiones sumamente especulativas que en su mayor parte sirven para enriquecer a los que ya eran ricos y con frecuencia terminan por incrementar la pobreza. Sin duda el fenómeno de desigualdad (pobreza) es extremadamente perceptible en las ciudades, debido al poder económico y enriquecimiento que se advierte.

El problema es que la riqueza generada y los beneficios indirectos de la prosperidad se distribuyen de manera desigual. Esa divergencia se advierte a partir de desarrollos inmobiliarios o grandes conjuntos habitacionales que generan fuertes impactos no solo económicos y sociales sino abarcando también los ambientales. Como práctica común, inician con la errada ubicación del sitio para desarrollar estos grandes proyectos. Como sucede en la mayoría de las ciudades de América Latina, en México el proceso de urbanización es un gran devorador de espacio, y en muchas ocasiones este proceso se lleva a cabo en detrimento de la transformación de ecosistemas valiosos (Tudela, 2004).

Con el modelo de “desarrollo sustentable” como la opción para abordar simultáneamente los desafíos respecto a “satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones” (Informe Brundtland, 1987). Se establece (a través de las Agendas 21) que en los sistemas actuales de adopción de decisiones de muchos países se tiende a seguir separando los factores económicos, sociales y del medio ambiente a nivel de políticas, planificación y gestión. Ello influye en la actuación de todos los grupos de la sociedad, incluidos los gobiernos, la industria y los particulares, y tiene consecuencias importantes para la eficiencia y la sostenibilidad del desarrollo urbano⁴. En los países de bajos ingresos para los que se dispone de datos recientes, solamente un 5.6%, en promedio, de los gastos del gobierno central se destinan a la vivienda, esparcimiento, seguridad social y bienestar⁵. Por lo tanto es

⁴ Extracto Agenda 21 Capítulo 8

⁵ Organización de Cooperación y desarrollo Económico (OCDE) 1991

necesario reconocer que las consecuencias ambientales del desarrollo urbano, son producto de la falta de cooperación entre los sectores público, privado y de la comunidad.

Como resultado La Agenda 21 en su capítulo 7 plantea el fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos, estableciendo ocho programas cuyo objetivo es que a nivel local se fijen prioridades de conformidad con los planes y objetivos nacionales teniendo plenamente en cuenta su capacidad social y cultural. Entonces, algunas de las bases de acción de los programas, consisten en adoptar estrategias innovadoras de urbanismo, destinadas a abordar cuestiones ecológicas y sociales mediante la elaboración de estrategias locales, para mejorar la calidad de vida y del medio ambiente, integrando las decisiones sobre la utilización y la ordenación de las tierras. De igual manera, promueve, la organización social y la conciencia sobre el medio ambiente, mediante la participación de comunidades locales en la determinación de los servicios públicos necesarios, la dotación de infraestructura urbana y el mejoramiento de los servicios públicos. Además, activa programas de “trabajos verdes”, con el objeto de promover el rescate y protección de los espacios verdes y las reservas⁶.

Aplicando estas ideas al caso de México, en la Ley General del Equilibrio y Protección al Ambiente, en su artículo 3º, se adopta el término de desarrollo sustentable como: “El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.

En síntesis, se trata de “casar” al desarrollo sustentable con el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio. De manera más precisa, esto consiste en integrar, adaptar y aplicar los valores y los principios fundamentales del desarrollo sustentable en la práctica del urbanismo, de la arquitectura, del desarrollo socioeconómico, los transportes y otras áreas que influyen el desarrollo urbano territorial. [...] Abarcando

⁶ Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo. Programa 21 Disponible en <https://bit.ly/2Z5CHt0>

la toma de decisiones, su gestión y su funcionamiento, así como sus herramientas de planificación y sus acciones de desarrollo⁷ Flores (2010).

De ahí que convenga precisar que el desarrollo sustentable se relaciona directamente con la ética, en la cual los objetivos económicos de progreso están subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas, y no como se percibe a partir de una forma contradictoria donde las políticas económicas neoliberales, en el marco de los procesos de globalización de la economía se vislumbran en extremo depredadoras.

Por consiguiente, en las últimas décadas se lucha por contender a nivel mundial sobre la necesidad de un diseño y planeación de vivienda basado en la sustentabilidad basado en el respeto a los recursos naturales, a la dotación de servicios y espacios públicos y también a los valores humanos, donde el medio ambiente represente la base fundamental para la construcción de la ciudad. A pesar de ello, estos planteamientos poco se han aplicado a los grandes desarrollos de vivienda en México.

1.3. La supeditada planeación urbana

Las ciudades del mundo que ofrecen una adecuada calidad de vida a sus habitantes se han encargado de transformar la planificación urbana física en planeación estratégica, a fin de responder a los retos que impone una economía globalizada y una sociedad cada vez más compleja Cabrero (2003).

Durante las dos décadas pasadas, las ciudades y las áreas metropolitanas han surgido como las plataformas económicas mundiales para la producción, innovación y el comercio.⁸ De igual manera los gobiernos locales han sido atraídos en esta inercia de economías capitalistas en donde el espacio urbano local confina un conjunto de dificultades cuya respuesta se traduce en un desafío que debe enfrentar el gobierno municipal.

⁷ Para mayor información ver el trabajo de investigación El desarrollo urbano sustentable en la ciudad de Montreal 2010 Lourdes Flores Lucero

⁸ Urbanización y desarrollo: futuros emergentes. Reporte Ciudades del Mundo 2016 ONU HABITAT. Capítulo 2, La urbanización como una fuerza transformadora págs. 32

En la era de la información, las ciudades son medios productores, y cumplen un papel estratégico como espacios articuladores de la economía nacional a la globalización. Esto no solo produce transformaciones en su fisonomía sino que cambia la naturaleza misma de las relaciones sociedad y territorio. Como explica Zicarddi, existe coincidencia entre autores como Borja y Castells en que un rasgo que comparten las ciudades del siglo XXI es que se ha modificado sustancialmente el papel de los gobiernos locales, los cuales deben asumir la función de ser facilitadores y/o verdaderos promotores del desarrollo económico, tarea que antes correspondía a los estados nacionales.

Actualmente se establecen prácticas de planeación urbana estratégica sustentada en las características de la población, los comportamientos de los principales actores que actúan en el territorio, la vocación económica del espacio urbano y la conservación y transformación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural que posee una ciudad. Cuenta con amplio consenso social y es un instrumento clave de la gobernabilidad democrática⁹ Zicarddi, (2007).

El Plan Estratégico a su vez ha sido la herramienta operativa (o ha pretendido serlo) de las ciudades aspirantes a triunfar en el mundo global mediante el discurso “hipercompetitivo”. Un tipo de plano normativo, que favorece tanto una concertación de cúpulas políticas con cúpulas económicas como un amplio proceso participativo, que puede convertirse en un proyecto político transformador de ciudad o derivar en una cortina de humo llena de buenas intenciones sin otra función que legitimar las prácticas del poder (Borja, 2012). Es evidente que existen unas dinámicas territoriales empujadas por la globalización como son los modelos neoliberales de desarrollo urbano (urbanización horizontal, dispersa, extendida, alto costo de funcionamiento y fuerte impacto ambiental), citados por Smith (2005); pero también hay dinámicas de signo contrario o que modifican los efectos de las primeras como la ciudad compacta, la ciudad densa, la del urbanismo del espacio público, de mixtura social y funcional. Estas dinámicas crean lugares nodales de cualidad, ciudades vivas, con espacios públicos y ofertas culturales, con entornos agradables y seguros Harvey (2005).

⁹ Alicia Zicarddi, La planeación urbana municipal. Pág. 132

En contraparte, también se ha desarrollado un modelo urbano característico de la era de la globalización, que es el de la “urbanización difusa y discontinua” mediante “productos urbanos” constitutivos de enclaves o parques temáticos mercantilizados (llámese de ocio, comerciales, empresariales, tecnológicos, etc.) y áreas degradadas o marginales Muxi (2004). Permitiendo la producción masiva e industrializada de vivienda social mediante el capital de las empresas privadas o desarrolladoras inmobiliarias que se instalan regularmente en las periferias del territorio a través de conjuntos habitacionales dejando áreas de donación, espacio público, servicios, áreas verdes, etc., al gobierno local para equipamientos.

Es la urbanización que genera “espacios lacónicos” (Ingersoll, 1996), asombrosa similitud que se observa en cientos de proyectos a lo largo de países como México, donde el espacio público y AD son espacios atomizados y reducidos que incumplen la norma mínima resultado de los mecanismos facilitadores de los gobiernos locales. La reproducción de estos barrios cerrados produce estratificación social en función de la distancia-tiempo a los lugares de centralidad (trabajo, diversión, recreación, escuela, alimentación, etc.). No está por demás decir que es la arquitectura del urbanismo de la privatización del espacio (del espacio urbano, del equipamiento, de los servicios: agua, limpia, luz, energía eléctrica, mantenimiento de áreas verdes, de la seguridad, del conflicto entre lo público y lo privado), del espacio público y áreas verdes.

Este proceso modernizador genera efectos perversos, en particular acrecienta las marcadas desigualdades sociales y espaciales porque es evidente que, junto a los espacios de la modernidad, los sectores populares continúan viviendo en espacios que presentan un grave déficit o deterioro de bienes y servicios urbanos. Esto ha llevado a caracterizar a las ciudades del siglo XXI, como ciudades fragmentadas, divididas o segmentadas rasgos que nuestras ciudades en América Latina siempre han tenido y que ahora se han amplificado Zicarddi, (1995).

Lo que llama la atención es que si bien en México experimentó en la segunda mitad del siglo XX un intenso proceso de urbanización, las prácticas de planeación del desarrollo urbano se han transformado muy poco. Su principal objetivo sigue siendo producir normas urbanas para ordenar físicamente el territorio diferenciando zonas según usos del suelo –habitacional, industrial, comercio, equipamientos, conservación

ecológica, etcétera- como usos exclusivos, mezcla de giros permitidos sin un proyecto de ciudad explícito y escasa o nula consideración de los actores, las actividades económicas y las prácticas sociales que se desarrollan en el territorio. En este sentido la práctica planificadora urbana no ha hecho un esfuerzo para adecuar el desarrollo urbano a las profundas transformaciones que se advierten en la economía, la sociedad y la vida política mexicanas Zicarddi, (2007 P: 134).

1.4. Hacia una inclusión real de los residentes

Hacia 1961, Jane Jacobs, autora que analizaba la problemática de la ciudad y ponía en evidencia el nuevo urbanismo en diversos trabajos entre los que destaca “Muerte y vida en las grandes ciudades”, anticipa una ruptura en el pensamiento planificador de la época. Jacobs (1961), advertía la notoria influencia del Urbanismo en la Planeación Urbana en un contexto que demandaba del conocimiento y solución de problemas reales y por demás complejos a lo que se sumaba la crítica a las excesivas dimensiones de los Planes, su rigidez y su carácter ambicioso e incluso irrealizable.

En ese contexto Muxi y Gutiérrez (2011) hacen una reflexión puntual sobre la defensa de Jacobs (1961) de esa “otra planificación”, aquella que tiene en cuenta la experiencia cotidiana y las necesidades de las personas. Jacobs (1961) criticaba el modelo tradicional de planificación, diseñado desde arriba y sin tener en cuenta las diferentes realidades que vive la población, que constriñe y reprime la vida de las personas, y pauta dónde y cuándo se debe hacer cada actividad. En ese orden de ideas, podemos puntualizar que los gobiernos locales conservan el modelo tradicional de “planificación” vertical que ignora las necesidades reales de una población y que constata el dónde y cuándo las áreas de donación de los conjuntos habitacionales se destinan a equipamientos.

En México se observa un vacío temático de gran trascendencia cuando se trata de entender el concepto y evaluar los alcances de la planeación urbana contemporánea. Se advierte un proceso de pensamiento mecánico que no se percata de su origen y evolución y en la mayoría de los casos, la condena al fracaso como medio de anticipación y conducción de desarrollo y crecimiento de la ciudad.

En la práctica, no se logra más que la realización de Planes a gran escala que no se percatan de las relaciones existentes entre la estructura social, económica y política y

sus efectos en el territorio. Son planes que se han caracterizado por su rigidez, consistiendo básicamente en normas estrictas de uso de suelo a lo que se suma el hecho de que son instrumentos con un carácter más político que técnico (Gutiérrez, 2007).

A pesar de esta crisis de madurez del urbanismo, las ciudades han seguido evolucionando con un endiablado dinamismo. El nuevo orden económico y los comportamientos sociales basados en el consumo han provocado una transformación urbana sin precedentes, tanto en los países ricos como en los aún en vías de desarrollo.

Se observa una creciente ocupación del territorio por un mediano servicio de carreteras, un despliegue de extensos conjuntos habitacionales de interés social y medio en las periferias urbanas, desprovistos de espacio público, carente de equipamientos básicos y un mayor alejamiento del binomio residencia-empleo basado en el uso del automóvil. En suma, este patrón de desarrollo urbano conlleva un creciente consumo de espacio per cápita para la urbanización, lo que a todas luces resulta insostenible. Criticar el modelo de urbanización y la mal lograda sustentabilidad promueve poner en práctica la ciudad compacta; que significaría recuperar y conservar el centro de las ciudades como lugar de trabajo y de residencia; aumentar el espacio público para equipamiento, recreación, etc. Promocionar los sistemas de transporte colectivo frente al abuso del automóvil privado y fomentar la mezcla de usos compatibles en los centros urbanos para garantizar su vitalidad y diversidad.

1.5 Desequilibrios en la planeación urbana y elementos que alimentan la crisis del espacio público

Sin duda la planeación urbana debe considerarse como una etapa de la política urbana a partir de la definición de los principales objetivos de la acción pública donde se formulan estrategias para alcanzarlas en términos de acciones, inversión corresponsabilidad institucional y social. La adecuada estrategia sobre el espacio urbano permite organizar y dar prioridad a las actuaciones urbanas, constituyendo un instrumento de las políticas públicas que, elaborado con la participación de la ciudadanía contribuye a crear las bases que se requieren para lograr una gobernabilidad democrática de la ciudad. Sin embargo el papel que han jugado los gobiernos locales en los procesos de planeación urbana es notorio debido a la transformación del territorio en la ausencia de los equipamientos y pérdida del espacio público entre otros.

Para comprender los desequilibrios por los que atraviesa el urbanismo es necesario identificar los factores o elementos que alimentan la crisis de la planeación urbana. Uno de los principales retos que afrontan las grandes ciudades es el elevado nivel de complejidad de los procesos urbanos que tienen lugar dentro de sus límites y en su área de influencia más próxima Fernández, (1997).

Los criterios básicos que se toman en cuenta no se analizan individualmente sino a través de una dinámica de conjunto, como es el caso de las áreas de donación, las cuales no tienen dinámicas lineales y pueden contener procesos explosivos, irregulares, caóticos de convergencia hacia un solo punto o múltiple, y difícilmente pueden ser previsibles. Son capaces de transformarse y transformar su entorno creando estructuras altamente organizadas.

La complejidad de los procesos urbanos en las ciudades de tamaño grande o mediano, dificulta de manera recurrente las tareas de los análisis y la acertada formulación de las políticas. Concretamente un sistema complejo se caracteriza por el extraordinario número de elementos que lo componen, por el número y la variedad de las relaciones que los unen entre sí, y por la diversidad de las dinámicas que se derivan de dicha unión y los efectos de esa interacción. Así pues, las ciudades son sistemas complejos en los que concurren diversos factores (transporte, ciudadanos de diferentes estratos sociales, planificación urbana, etc.) de cuyas interacciones depende la armonía (o la falta de ella) de las dinámicas urbanas.

Un ejemplo claro es, actualmente, el déficit de áreas verdes y la ausencia de equipamientos en la periferia de las ciudades que no se limita a la presencia de un conjunto de autoridades de diferentes ámbitos o niveles o, lo que es más grave, que su descoordinación produzca un estancamiento de los grupos más desfavorecidos, en este sentido intervienen otros elementos sociales y económicos que dan mayor complejidad a su tratamiento.

Ahora bien, hemos expuesto que la complejidad es un atributo que ha acompañado a la planeación urbana, sin mencionar que hay otros factores externos como la incertidumbre y la diversidad de las que habla Fernández, (1997), quien dice que, hay otros factores de índole interna que alimentan la crisis. Hasta este momento hemos hablado que en el modelo neoliberal se desconfía de toda intervención pública en

la economía y la sociedad que imponga restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado. La traslación de este modelo al ámbito urbano ha disminuido de modo significativo la presencia pública en el desarrollo urbanístico, y se ha argumentado la bondad de las leyes de la oferta y la demanda para resolver muchos de los problemas que sufre la ciudad contemporánea.

En segundo lugar, hay que hablar de la excesiva complicación técnica y lentitud de los procesos administrativos para colocar suelo urbanizado en el mercado. Estos lentos procesos administrativos crean incertidumbre en las decisiones empresariales y restan agilidad al mercado inmobiliario, al tiempo que favorecen los movimientos especulativos en el suelo urbano o urbanizable.

En tercer lugar, apunta la escasa transparencia y la elevada corrupción existente en la toma de numerosas decisiones urbanísticas. La complejidad reguladora y burocrática de los procesos urbanísticos suele ser un caldo de cultivo idóneo para la corrupción y una amenaza para el crecimiento económico. Sumado a lo anterior, la opacidad reinante en la planificación y gestión urbanística en muchos países desarrollados y, por supuesto en casi todos los subdesarrollados provoca decisiones arbitrarias y actos de corrupción. Organizaciones como Transparencia Internacional delatan que los casos de corrupción son en las modalidades privada y pública y, dentro de ésta última en las tres ramas y los tres órdenes de gobierno, particularmente persistentes en las instituciones con la finalidad de agilizar trámites, obtener licencias y permisos, ganar contratos y licitaciones públicas, en el sector de la vivienda, en la financiación de los partidos políticos y de los ayuntamientos Casar, (2015).

Mientras no se rompa con la vocación de secreto asociada con el urbanismo y no se potencie la participación ciudadana, el fantasma de la corrupción seguirá revoloteando y desacreditando la planificación urbana Fernández, (1997).

En cuarto lugar se encuentra el tema del desbordamiento urbano de los límites administrativos. La mayoría de las grandes metrópolis no poseen instrumentos de planificación que abarquen su verdadera zona funcional, sino que suelen circunscribirse a los límites administrativos de las ciudades centrales. Así el fenómeno metropolitano desborda los límites administrativos establecidos y provoca continuos conflictos entre municipios y otros niveles de gobierno ante la ausencia de un dispositivo regulador. La

falta de coordinación y concertación adecuada entre las diversas administraciones que confluyen en un área metropolitana causa una evidente frustración entre los agentes socioeconómicos y ciudadanos que operan cotidianamente en ese ámbito.

1.6 La imprescindible necesidad del enfoque metropolitano en la planeación y gestión de las ciudades

Actualmente con el detonante crecimiento de las ciudades la planeación no puede ser vista desde un enfoque territorial de ciudad sino de carácter metropolitano. Ésta expansión urbana se ha venido desarrollando en las periferias de muchas ciudades de la República Mexicana entre ellas la ciudad de Puebla, cuando una ciudad se ubica entre 2 o más municipios significa que la mancha urbana (y su población) ya no es una ciudad, sino se convierte en una zona metropolitana (ZM).

Cuando se habla de zonas metropolitanas, en realidad, las referencias corresponden a fenómenos físico-territoriales muy peculiares y diferenciados que requieren acciones gubernamentales particulares. El fenómeno central a considerar es la tendencia clara hacia la concentración de personas y actividades económicas y sociales en ciudades con dinámicas que llevan a generar núcleos urbanos de gran atracción y conjuntos de ciudades que se relacionan con diversos grados de dependencia, la capacidad desmedida de la presencia que proporcionan las telecomunicaciones y los transportes amplía estos espacios urbanizados, provocando inmensas concentraciones rodeadas de multitud de núcleos urbanos dispersos y desconcentrados.

Cada uno requiere de una delimitación y un tratamiento específico, desde la política de desarrollo y las estrategias de planeación territorial. La metrópoli afecta y es afectada de manera distinta por y en cada una de las jurisdicciones político administrativas que la conforman. Gobernar y administrar el conjunto metropolitano y definir funciones y atribuciones para cada caso es necesario bajo el principio de que no puede tratarse igual a quienes son desiguales. Igualmente, la delimitación metropolitana en cada caso, considerando las diferencias anotadas, es central para lograr el reconocimiento del todo por cada una de sus partes. De esta forma, los criterios adoptados para el reconocimiento del área o zona metropolitana corresponden a la

problemática que se deriva esencialmente de algunos aspectos como tener un patrón de crecimiento socio-urbano dinámico y tendiente al desorden y la in-sustentabilidad, especialmente en sus periferias. Estas presentan enormes rezagos en la dotación de servicios e infraestructura urbana básica, en particular para los grupos sociales más pobres. Carecen de recursos financieros para afrontar las demandas sociales, derivado de la baja institucionalidad y eficacia financiera y fiscal de sus gobiernos, además de carecer de un adecuado marco legal (convenios, normas, leyes, reglamentos) e institucional (instancias, operativas, ejecutivas, etc.) de coordinación intergubernamental Iracheta, (1997).

La gestión de las zonas metropolitanas implica la actuación de dos o más gobiernos locales, en ocasiones municipales o estatales. Sin embargo, la falta de acuerdos, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental representan serios obstáculos para su adecuado funcionamiento y desarrollo, particularmente en lo que se refiere a la planeación y regulación de su crecimiento físico, la provisión de servicios públicos y el cuidado de su entorno ambiental.

Esta situación plantea nuevos retos en materia de definición de competencias y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que posibiliten la planeación y administración integral del territorio, la gestión eficiente de los servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, elementos indispensables para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas del país (Ídem)

1.7. La disrupción del espacio público en la política de vivienda contemporánea

Existen diversas definiciones del concepto espacio público, algunas provenientes de distintas vertientes del saber (arquitectura, sociología, psicología, otros) o del hacer (normativas desde cada perspectiva de país, el urbanismo, opinión pública, etc.). Según Guillermo Dascal, (2003), el espacio público puede cumplir distintas funciones en la ciudad; se concibe como un espacio de aprendizaje Joseph (1992), es sobre todo el espacio público donde el poder se hace visible Habermas (1989), como expresiones de los grupos de mayor poder Foucault (2007). La concepción de espacio público de Nora Rabotnikof, (2005) plantea que el espacio de lo público parece inscribirse alternativamente en una concepción que vincula la política con las relaciones de poder y

dominación, y otra que lo asocia a formas autónomas de vida colectiva; una que la remite ineludiblemente al Estado o al sistema político, y otra que la reivindica fundamentalmente como forma de comunidad autónoma.

De las cuatro acepciones, subrayamos la teoría que Foucault (2007) propone del espacio público: expresiones de los grupos de mayor poder (relaciones de poder), que supeditan el espacio público a sus particulares intereses mediante estrategias de poder, y dominación. Así también, ponderamos la asociación que Rabotnikof (2005) hace del espacio público a formas autónomas de vida colectiva y de comunidad.

Estos dos ámbitos nos permiten comprender los efectos contraproducentes en la ciudad contemporánea a través de esos cambios legislativos y normativos, instrumentos de gobernabilidad que han llevado a esta ruptura del espacio público que se traduce en la pérdida de las áreas de donación en los conjuntos habitacionales y que sin duda el punto de referencia es, una vez más la llamada crisis del estado, ese gran parteaguas de retirada o disminuida participación en Políticas de Vivienda donde se distingue el descontrol en la planeación de las ciudades y donde cada vez se pone en duda la importancia del papel de la calidad ambiental y del sentido de bienestar comunitario.

Actualmente se percibe una indefinición entre lo que significa espacio público y espacio privado debido a la forma inconexa e incuestionable en el que se incorpora una función social dentro del espacio privado (AD), que desborda los límites entre espacio público-privado y los contrapone, generando desequilibrio y conflicto. Dado que el espacio público es libre, continuo y abierto, es también colectivo, transparente, claro y visible; es, finalmente, general, común, manifiesto: accesible Rabotnikof (2005).

Por otro lado, el espacio privado está sujeto a su uso, utilidad, mayor rentabilidad e interés individual. Es secreto, preservado, oculto: no es accesible para todos. En ese contexto, las AD en los conjuntos habitacionales cerrados quedan apartadas e invisibles, volviéndose imposible el libre acceso debido a la frontera de la caseta que impide el paso continuo. De ahí que lo privado aparta, separa y es objeto de apropiación particular.

Por consiguiente, las AD de los conjuntos habitacionales cerrados experimentan ambas expresiones arriba citadas, pues irremediabilmente se piensan desde lo privado, olvidándose del valor social que significa “comunidad”, (ver Figura 1) se aprecia por un lado una visión de desperdicio (ver Figura 2) a partir de la lógica económica y de la mayor

rentabilidad de la ganancia y, por otro, el mal necesario del cumplimiento de la norma urbanística. No logra ejercer ese conector (planificación estratégica) entre los distintos fragmentos del crecimiento celular periférico y mucho menos logra ser, ese producto de interrelaciones, esfera de encuentros, de libre acceso sin límites, donde se goza de ser uno más entre un conglomerado de individuos, que transitan en un lugar al mismo tiempo por él, por razones circunstanciales y donde no impera la condición de iguales.

Figura. 1 ESPACIO PÚBLICO DESDE UNA VISIÓN DE COMUNIDAD

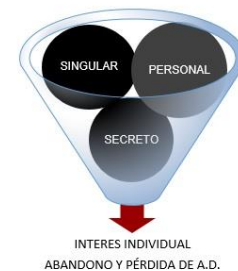
FACTORES DEL ESPACIO PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia

Figura. 2 ESPACIO PÚBLICO DESDE UNA VISIÓN DE MAYOR RENTABILIDAD

FACTORES DEL ESPACIO PÚBLICO DENTRO DEL ESPACIO PRIVADO



Fuente: Elaboración propia

De ahí que es evidente que el urbanismo, la planeación y la gestión deben organizarse a partir de lo público y no de lo privado, de lo colectivo y no de lo individual.

Los espacios denominados “áreas de donación” (espacio público) interpuesto en los conjuntos habitacionales privados se encuentran acosados por las nuevas modalidades del ámbito político: como es la planeación, gestión, ejecución de recursos, límites espaciales administrativos, relaciones de poder, corrupción, falta de creatividad e ineficiencia.

Incluso hay una especie de “fobia al espacio”, asedio, rechazo o desprecio por el espacio público, al extremo de que la población los considera peligrosos, y les tiene miedo porque no protegen ni son protegidos. Es un territorio abandonado, incluso, de la disputa social. Su mantenimiento prácticamente no existe o es escaso. Se ha convertido en guarida y no en hábitat Borja & y Muxi, (2003)

Otros autores alimentan la condición de que el espacio público es político Arendt (1997) y que el papel fundamental del espacio público es la integración social, que crea orden y da sentido de bienestar Koselleck (1988). Así, cuando el Estado entra en crisis y no puede ejercer la función de centro sobre los espacios públicos, en consecuencia, la sociedad civil, como sujeto que pretende reemplazar al Estado, también nace en crisis como ha quedado cristalizado actualmente en las políticas de vivienda desde el modelo neoliberal.

Desde el punto de vista cultural, la reivindicación del espacio público tiende a incorporar elementos de participación y gestión, de despliegue y transformación de una cultura política y, sobre todo, tiende a convertirse en el lugar de redefinición de la idea de ciudadanía.

1.8. Las relaciones de poder privatizan y atomizan el espacio público en la ciudad contemporánea

Reconocemos los cambios físicos que al día de hoy ha vivido el espacio público, nos referimos a la forma privatizadora que los gobiernos locales y empresas desarrolladoras han venido operando mediante la “acción organizada” de las normas urbanísticas. Según Michel Foucault, (1992) en su forma moderna el poder se ejerce cada vez más en un dominio que no es el de la ley, sino el de la norma; y/o como versa en el lenguaje coloquial “la costumbre se hace ley”.

En ese contexto en México, las instituciones en sus tres niveles hacen visible la normalización describiendo el funcionamiento y finalidad del poder a partir de la jerarquización, establecimiento de límites, capacidad de los individuos y división de los mismos que la integran. Esto se entiende como el concepto de normalización al proceso de regulación de la vida de los individuos, de las poblaciones y los territorios Foucault, (2007).

En ese tenor, un estado gubernamentalizado es la manifestación de relación de fuerzas, estratégicamente establecidas en un momento determinado. El poder y sus relaciones se localizan en todas las interacciones sociales. Los sujetos que lo conforman están engarzados por relaciones de poder, no se pueden considerar independientes de ellas, por lo que es indispensable para su funcionamiento. Estas formas peculiares de organización son evidentes a partir de las acciones gubernamentales del ámbito local en

la ZMCP, en algunas ocasiones no logran revertir las tendencias a la centralización de los recursos y de poder en el ejecutivo prevaleciendo los mecanismos burocráticos y jerárquicos en la gestión.

Así, los nuevos mecanismos de poder funcionan por la normalización y el control que se ejercen en los diferentes niveles y formas que rebasan el Estado y sus aparatos. En toda organización el actor conserva siempre un mínimo de libertad y nunca deja de valerse de ella para “combatir el sistema” Crozier (1990). Gracias a este “margen de libertad” cada actor dispone de poder sobre los otros actores. Se organizan de tal manera que los actores, en la búsqueda de sus intereses específicos, no ponen en peligro la organización o institución. El sistema está influido, corrompido por las presiones y las manipulaciones de los actores. No es un sistema transparente y eficaz. Es el reino de las relaciones de poder, de influencia, de eludir, de burlar, de dádiva, de la mal llamada “mordida” y corrupción. Para los actores constituye un medio de expresión y de presión. La finalidad radica en aprovechar y satisfacer sus propias exigencias y evadir la limitación que ellos le impongan.

Estas observaciones son útiles para describir el comportamiento de las instituciones locales mexicanas y sus relaciones de poder entre los actores del sector público y actores del sector privado en torno a la privatización y atomización del espacio público en los conjuntos habitacionales cerrados, dejando en desproporcionada desventaja a la ciudadanía (actor social).

Aunque también debe decirse que no hay un claro reclamo de participación de la ciudadanía para que se modifiquen las formas de gestionar, diseñar y planificar los equipamientos y espacios públicos de la ciudad. Debido a la falta de capacidad de la población para organizarse, participar, influir, modificar o frenar -mediante presión o persuasión- la toma de decisiones del gobierno/sector privado principalmente enfocándonos en el ámbito de la política social. Porque modera y controla el poder no solo de los gobiernos sino de la iniciativa privada que “planea” el territorio.

1.9. La participación ciudadana para la incidencia política

La participación ciudadana tiene una intencionalidad que surge de la propia gente, que busca una aproximación entre las diferentes instancias de gobierno, conlleva la decisión de intervenir en los asuntos públicos, con el propósito de incidir en las estructuras, relaciones institucionales, procedimientos y prácticas de gobierno, y con ello, como intención primordial el empoderamiento.

En los últimos años, la participación conlleva una ciudadanía que no solo emite votos, sino que estructura iniciativas, desarrolla proyectos, supervisa y evalúa, junto y de la mano con sus representados.

En esta perspectiva, además del diseño de espacios e instrumentos para la participación, se requiere de una normatividad que los reconozca, así como el establecimiento de reglas claras para la relación entre las y los actores participantes.

La participación ciudadana, entendida como el conjunto de actividades legales emprendidas por la ciudadanía, que están directamente encaminadas a influir en la selección de los y las gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos, adquieren ahora mayor relevancia y protagonismo en los espacios locales, ante el deterioro de la calidad de vida y la pérdida de la credibilidad.

En este marco, los gobiernos locales y entidades federativas en México, a través de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (2016), aborda en su título décimo primero, diferentes mecanismos e instrumentos para impulsar a las autoridades locales para que sean ellas las promotoras de la participación ciudadana y social. Incluso promueve la supervisión del financiamiento, construcción y operación sobre proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos (Artículo 93). Lo anterior, en concordancia con los acuerdos tomados en la reunión más reciente de Habitat III y la Nueva Agenda Urbana (NAU) que tuvo lugar en la ciudad de Quito 2016. Uno de los objetivos de Desarrollo Sostenible; objetivo 11 es lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Proporcionando acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad. Estas acciones pertinentemente encaminadas a la

planeación de las áreas de donación en los conjuntos habitacionales, permitiría resultados favorecedores desde la perspectiva de las necesidades de los habitantes de esos espacios.

1.10 Gobierno abierto. Transparentando procesos

La transparencia en los procesos para la definición de las AD es fundamental y para ello el concepto de gobierno abierto (GA) comenzó a ser utilizado en torno a la discusión sobre la posibilidad de tener acceso a la información gubernamental, asociándolo en infinidad de ocasiones a la falta de claridad en los procesos de rendición de cuentas por parte de los responsables de las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Ante este escenario, los gobiernos han “impulsado” mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación en todo el orbe, sin lograr romper con los tradicionales esquemas de la administración pública.

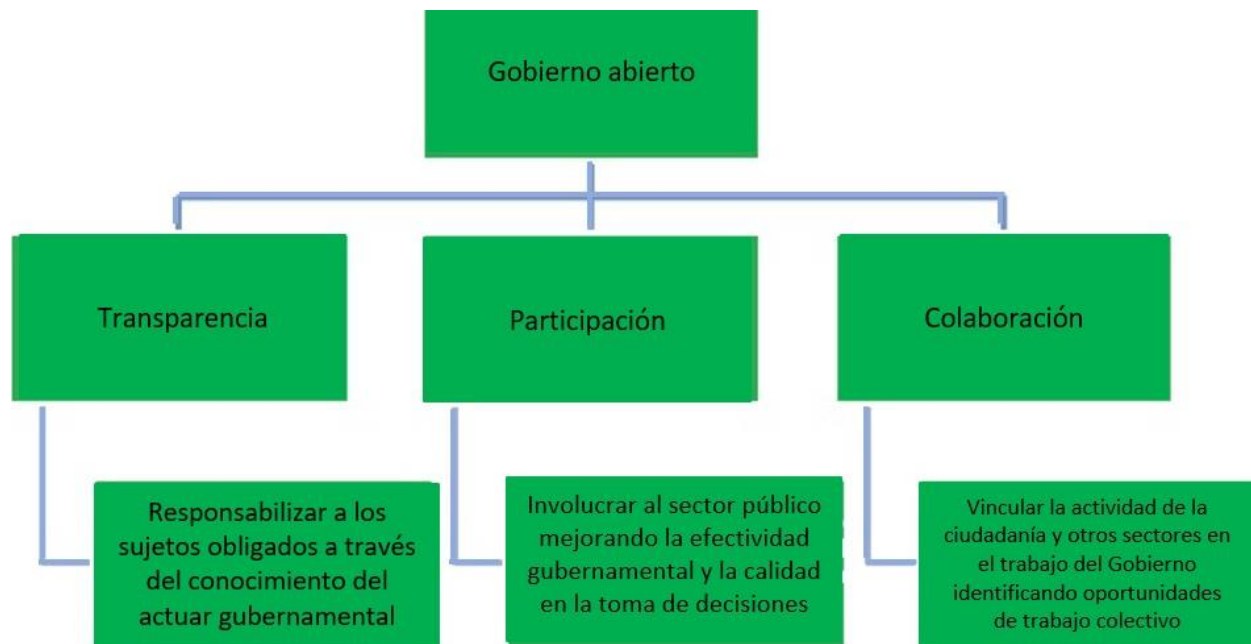
El concepto de GA es concebido en el Reino Unido durante la década de los años 70 del siglo pasado, exigía del gobierno una apertura total de los mecanismos de toma de decisiones, transparentando los secretos de la administración pública, “*abriendo las ventanas*” para dar mayor certeza a la ciudadanía de la asignación del presupuesto, entre otras actividades hasta entonces reservadas para el actuar gubernamental. El libre acceso a la información gubernamental por parte de los ciudadanos, piedra angular en la conformación del gobierno abierto en sus comienzos, hoy apenas es una mínima parte de toda un conjunto sistemático de la gestión gubernamental, una invitación a revisar teórica y conceptualmente la actividad de los gobiernos. Por tanto, el libre flujo de información no requiere por sí mismo la implantación de herramientas tecnológicas para alcanzar sus fines. En suma, en el gobierno electrónico el uso de las tecnologías de la información puede tecnificar procesos administrativos pero es incapaz de generar cambios culturales a nivel organizacional.

El objetivo que persigue el GA, es cubrir ese resquicio entre la transparencia y rendición de cuentas para producir confianza no solo entre la ciudadanía sino principalmente certeza en el diseño e implementación de los planes de acción de los gobiernos.

El gobierno abierto se sirve de este tipo de herramientas (ver Figura 3) en su búsqueda por incentivar a la ciudadanía a usar la información como recurso de poder, dotando de transparencia y responsabilidad a los sujetos generadores de la misma, acercando la producción de las políticas públicas en un ámbito de estrecha colaboración.

Los objetivos del gobierno abierto se engloban de la siguiente manera

Figura.- 3 Herramientas y principios del gobierno abierto



Elaboración propia a partir de <https://www.whitehouse.gov/open/about/policy>

En México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de datos Personales (IFAI), cumplen con uno de los desafíos y se vincula con al menos uno de los valores de la matriz de Desafíos y Valores de los planes de Acción de Gobierno Abierto correspondiente a la creación de comunidades seguras y acceso a la información.

El gobierno de México ha acogido en su totalidad la visión de que el GA debe considerarse una oportunidad decisiva para superar algunos de los grandes retos como la mejora de servicios públicos, manejo de recursos públicos, construcción de comunidades más seguras, etc.

En la ciudad de Puebla, la perspectiva de GA se ha orientado hacia la mejora de procesos administrativos a través del **“Portal de datos abiertos del municipio de Puebla”** que mediante las nuevas tecnologías de la información ha transparentando

algunas acciones y procesos de la actividad a nivel municipal, permitiendo a su vez la participación ciudadana, pero quedando limitado a usuarios o grupos empresariales que mantienen una relación directa con los procesos administrativos. Esto repercute en una desatención al ciudadano común.

La mayoría de los autores se han decantado por una observación eminentemente administrativa, algunos otros han optado por mirar a través de la sociología – señalando al ciudadano como el principal operador del gobierno abierto – así como otras propuestas centradas en lo tecnológico. La información, es la primera venta de evaluación a la legitimidad de las acciones emprendidas por los órganos estatales y municipales.

La aproximación social, algunos teóricos la señalan como una manera de empoderamiento ciudadano. Aunque en numerosas ocasiones la información obtenida resulta ser un tanto fragmentada y con escasa utilidad. Desde esta perspectiva se observan brechas digitales aún sin superar por parte de los gobiernos locales. Desmotivando al ciudadano en la búsqueda de la información como herramienta, cómo la libertad de ser informado y la de incentivar datos abiertos.

Una gestión vertical no es suficientemente capaz para solucionar las dificultades de la gestión misma, sea por existir asuntos complejos o de carácter transversal en donde se ven involucrados más de una dependencia o unidad administrativa. Por tanto, el estudio de gobierno abierto a nivel de la administración pública invita a repensar la ingeniería organizacional del gobierno, su comunicación con los ciudadanos, y los nuevos mecanismos que involucran a más sectores de la sociedad civil.

CAPÍTULO II

EL CONTEXTO NACIONAL

2.1. El marco reglamentario federal institucional y su influencia en la definición de las áreas de donación a escala local o municipal

Las actividades relacionadas con la vivienda, como casi cualquier otro aspecto de la vida del ser humano, está normado por un entramado institucional. Este conjunto de entidades administrativas, inherentes a cada país, evolucionan conforme se suceden los cambios sociales y políticos dentro de una comunidad específica.

Para el caso particular de nuestro país, analizar la trayectoria histórica de las políticas de vivienda nos permite conocer cómo el Estado mexicano ha perdido control sobre el desarrollo urbano. De la misma manera, estas instituciones han adquirido un rol protagónico en materia de crédito a la vivienda.

Si bien son ciertos muchos de estos cambios se han dado en el orden federal, sus efectos se perciben tanto a nivel local como municipal. En este sentido, el objetivo del presente capítulo es describir los cambios históricos en las instituciones encargadas de la vivienda en México, señalando sus efectos en las áreas de donación a escala local y municipal. Esta cronología permite observar cómo la pérdida de soberanía en el ámbito de la vivienda, así como la deficiencia en el mobiliario urbano de las ciudades, está estrechamente ligada con la irrupción de los promotores inmobiliarios al entorno institucional de la vivienda.

2.2. Política de vivienda del Siglo XX. Participación del sector privado en la producción de vivienda y disminución de las áreas de donación en los conjuntos habitacionales cerrados.

La política de vivienda en México atravesó distintas etapas de responsabilidad estatal a lo largo del tiempo. Con la aparición de las entidades administrativas encargadas de otorgar créditos a la vivienda a mediados del siglo pasado, el papel del Estado en el diseño urbano cambió drásticamente.

Estos cambios en el marco legislativo e institucional en México pueden ser explicados a partir del momento histórico que la población de nuestro país atravesaba en el último cuarto del siglo pasado.

Agotado el modelo económico conocido como *Desarrollo Estabilizador* a finales de la década de los años 70, el gobierno mexicano planteó distintas reformas constitucionales orientadas a satisfacer las necesidades humanas de una población de poco más de 50 millones de personas.¹⁰

El incremento de la capacidad económica del ciudadano promedio durante este periodo, caracterizado por un crecimiento sostenido de la economía nacional, traería consigo el crecimiento desmedido de la población y su concentración en los márgenes de las ciudades más industrializadas de la época. Estos factores motivaron reformas trascendentales en materia de población y vivienda una década más tarde.

Es importante señalar que muchos de estos cambios no solo encuentran sus raíces en el contexto nacional, sino que además estuvieron motivados por la tendencia internacional a ampliar los derechos de los ciudadanos. Tal es el caso de la creación de la Organización de las Naciones Unidas ONU – Hábitat en 1976, o la entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en enero de 1976. Con la Primera Reunión Internacional efectuada sobre Asentamientos Humanos de la ONU, celebrada en la ciudad de Vancouver, Canadá.

En cuanto al ámbito nacional se refiere, la reforma de 1983 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a una vivienda digna y decorosa en su artículo 4º. Este cambio constitucional implicó una profunda transformación institucional en el ámbito administrativo con la finalidad de dotar al Estado mexicano de las herramientas necesarias para el desarrollo de vivienda; misma que debía estar regido por los principios de calidad, disponibilidad y accesibilidad.¹¹

A finales de la década de los 80 y principios de los 90¹², se llevaron a cabo importantes modificaciones en materia de vivienda y desarrollo urbano que tuvieron grandes implicaciones. Se modificaron leyes relacionadas con el suelo, facilitando la oportunidad a ejidatarios y comuneros de negociar sus terrenos en forma privada con agentes inmobiliarios privados o públicos. Esto facilitó la incorporación de este tipo de suelo al desarrollo urbano. Suelo que, al ser adquirido a muy bajo precio por grandes

¹⁰ IX Censo General de Población. INEGI. Disponible en <https://bit.ly/2wBS6XH>

¹¹ s/n. *México, perfil del sector de la vivienda*. Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. 2015. México.

¹² Sexenio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

inmobiliarias, se convirtieron en los desarrollos habitacionales alejados de las ciudades que ahora conocemos.

El alcance y contenido del derecho a la vivienda implicaría un mayor esfuerzo por parte de las unidades administrativas encargadas del ramo, lo que significaba una mayor inversión de gasto público en la materia o la colaboración con otros actores que pudieran solventar aquellas áreas que el Estado no pudiera cubrir.

Surgieron en la escena de la construcción varias empresas que se dedicaron a construir viviendas de carácter social con características físicas muy similares, ocupando esas extensiones enormes de tierra. Problemas como la nula normativa urbana que en la mayoría de estos terrenos provocaron que se crearan grandes desarrollos sin dotación de equipamientos, movilidad, infraestructura adecuada, ni servicios y falta de áreas verdes; al mismo tiempo, se le dio respuesta a la demanda de vivienda, pero con un producto poco eficiente, con muchas limitaciones y sin una articulación entre la vivienda, los espacios públicos y la ciudad.

En el año 2000 se intensificó la construcción de viviendas en la periferia a través de conjuntos habitacionales¹³, se propuso un ritmo anual de financiamiento de 750.000 viviendas, logrando así un crecimiento de 2.350.000 viviendas en los siguientes 6 años, pretendiendo un ritmo de 2.300 viviendas por día - la mayoría en la periferia de las ciudades.

En años más recientes, los problemas de esos desarrollos aumentaron, fruto del crecimiento de la mancha urbana, la deficiencia de una planeación con las evidentes problemáticas en materia de movilidad y escasez de espacio público de convivencia, de encuentro, etc.

2.3 La cuestionable comisión nacional de vivienda, respaldo evidente a los organismos empresariales.

La pérdida de las áreas de donación en los conjuntos habitacionales o fraccionamientos es un proceso que se inició desde hace más de 40 años en la zona

¹³ Como parte de la propuesta de campaña del presidente Vicente Fox Quezada.

metropolitana de la ciudad de Puebla. Podemos detectar dos fases específicas a lo largo de la historia. Una en los años noventa, donde el Estado implementa una política de vivienda que busca el apoyo y la participación del sector privado en la producción de vivienda, y la otra fase cuando se hacen las modificaciones al artículo 27 constitucional permitiendo la incorporación formal de suelo rural a la vorágine de la expansión urbana; con ello se da el crecimiento disperso de las ciudades en grandes conjuntos habitacionales donde el Estado pasa a ser el actor ausente en políticas de planeación de espacios públicos y equipamientos en los nuevos desarrollos habitacionales.

Lo importante de este cambio abrupto es la aparente y alcance del (des)control de la pérdida de las áreas de donación entendiéndose en la pérdida de espacios públicos y equipamientos de la ciudad. Eso representa una ruptura con una tendencia en donde sí bien es cierto la ciudad presentaba una deficiencia de espacio público para dar respuesta a una población aproximada de 1, 057 454 para el año 1990¹⁴

En 2006 se sustituye Ley Federal de Vivienda por la Ley de Vivienda, que implicó la sustitución a la Secretaría de Desarrollo Urbano como institución ejecutora, representante del Ejecutivo Federal, por el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) al que se le otorga de facto representatividad al sector privado. En este Consejo participan representantes de los organismos empresariales dedicados a la edificación, promoción y producción de vivienda, sin olvidar a los representantes de diversas entidades financieras, de consultoría y titulación para la adquisición de suelo y vivienda.

La misión nacional de la CONAVI ha sido funcionar como soporte legal de la participación privada en el caso del mercado inmobiliario. Así la Ley de Vivienda establece que esa comisión será la instancia que ejecute la política nacional de vivienda, asignándole un peso decisivo al capital privado.

Durante las últimas cuatro administraciones se consideraron la promoción y construcción de vivienda como actividades exclusivas del sector privado. Estas actividades se reflejaron desde entonces en un crecimiento desordenado de la mancha urbana y su desarticulación en la planeación urbana.

¹⁴ Puebla. Perfil Sociodemográfico. XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Disponible en <https://bit.ly/2SNcVII>

2.4 La figura legal de las áreas de donación en Puebla. Legalización de la pérdida de las AD

Respecto a la investigación realizada sobre las áreas de donación dentro de la estructura legal, enmarcada en la ley de fraccionamientos del Estado de Puebla, se contemplan tres grandes cambios a partir de un periodo de no más de 60 años, enfocado más a la proporción cuantitativa del espacio de las áreas de donación que al análisis cualitativo del mismo.

Nos referimos en primer término al surgimiento de la figura “área de donación” en la estructura legal urbana¹⁵, que en su artículo quinto establecía “que se destinará una parte proporcional a espacio público dentro de los nuevos desarrollos y que será destinada a espacio público principalmente para instituciones educativas”.

El segundo momento se da en los años setenta cuando la población del país prácticamente se duplica, lo que se traduce en una fuerte presión de demanda de vivienda, lo que propició la aparición de los primeros conjuntos habitacionales, por lo menos en las ciudades más importantes entre ellas Puebla, además de forma coyuntural se implementa una política habitacional a partir de un conjunto de instituciones que se especializarán por sectores para atender las exigencias de la vivienda en México. Es así como el 20 de diciembre de 1974 por decreto del congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla se aprueba la “Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla” misma que determina las características de cada fraccionamiento y su zonificación, así como los actores involucrados.

En su artículo 26 señalaba respecto a las áreas de donación que “En toda área destinada a la construcción de un fraccionamiento deben considerarse zonas mínimas de donación, conforme lo establece el artículo 31 de esta Ley, las que deberán ser entregadas al Municipio de Puebla, para ubicar en ellas mercados públicos, escuelas y demás servicios de carácter municipal. Dentro de dichas áreas quedan comprendidas las que se destinen a jardines públicos, mismas que deberán ser construidas por el fraccionador”.

¹⁵ Presentada en la Ley de Fraccionamientos urbanos del Estado de Puebla, publicado en el periódico oficial con fecha 27 de agosto de 1940.

De acuerdo al Artículo 33, las áreas de donación que debía dar el fraccionador eran:

- un 15% sobre la superficie neta urbanizable.
- las áreas de donación podían ser reducidas por el Ejecutivo del Estado siempre y cuando las superficies donadas fueran mayores a las que fijarán las necesidades reales del uso público.
- Se acordaba entre los actores (desarrollador y el Ejecutivo de Estado) la reducción del porcentaje de donación, siempre y cuando el fraccionador cooperara

En esta segunda reforma a la Ley de Fraccionamientos se aprecia en este último punto el poder discrecional legalizado con que se maneja el Estado favoreciendo determinadamente al desarrollador. La disminución del porcentaje de donación bajo el argumento de “cuando coopere el fraccionador” deja muy en claro los mecanismos de gestión que desde ese entonces se han venido manejando sobre las áreas de donación.

La última modificación a la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas de Puebla fue publicada en el periódico Oficial el 24 de febrero de 2004. Esta nueva versión está integrada por trece Títulos estructurados. Respecto a las áreas de donación lo más significativo resulta:

- Frenar las simulaciones de fraccionamientos; dentro de la presente ley se establece que el acto jurídico de segregación de un solo predio del que resulten más de diez lotes o edificaciones se considerará como fraccionamiento.
- Regular de manera general a los desarrollos en régimen de propiedad y de condominio, independientemente del régimen de que de derecho civil originen, estableciendo una nueva modalidad que en la realidad se desarrollan y existen en nuestro Estado, pero que jurídicamente no estaban regulados; y es la relativa a los desarrollos en régimen de propiedad y condominio cerrados.
- Perfeccionar las superficies de donación que correspondan, con lo cual se hace efectiva la legalidad constitucional. En el título séptimo de la Ley de Fraccionamientos, en el artículo 48 inciso XIII d) sentencia que el fraccionador o interesado deberá presentar el área propuesta para donación.
- El incremento del área de donación de un 15% a un 20%, destacando que el área de donación será proporcional al tamaño del fraccionamiento y elegido por la

autoridad municipal. Considerando para la selección del área de donación las necesidades de los usuarios del propio fraccionamiento o a las de la zona donde éste se ubique, o a las establecidas en los programas de desarrollo urbano del centro de población correspondiente. Es importante señalar que en este título se hace referencia a dos temas de importancia: En su artículo 66 se refiere a las características técnico-jurídicas de las áreas de donación y en su artículo 67, inciso b) especifica que en caso de que el área de donación sea mayor de 10,000 metros cuadrados, la autoridad municipal solicitará un estudio de impacto urbano sustentable para aprobar el número de lotes en que se podrá otorgar.

Como podemos observar, en algunos casos queda ambigua o imprecisa la ley, de tal suerte que se incurren en acuerdos unilaterales, como se observa en la Ley que regía en los años 70, donde se podían reducir porcentajes sobre las áreas de donación sin un sustento técnico-jurídico que avalara esa toma de decisión.

En este sentido es necesario señalar que la ley debe ser vinculante no solo con la autoridad sino de forma tal que integre a todos los actores, que los haga partícipes de los cambios constantes de una ciudad en constante crecimiento.

2.5 Inexperiencia sobre el control de espacio público en áreas de donación de las nuevas instituciones gubernamentales

Como hemos visto, el Estado mantuvo durante años había un sistema intervencionista en materia de planeación. A través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública (SAHOP), el gobierno mexicano apuntaló este sistema junto con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), considerada como uno de los pilares fundamentales en la materia. Entre ambas instituciones se planteó la necesidad de un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano, instrumento que reunía, entre otros, el conjunto de Planes de Desarrollo Urbano, estableciendo las responsabilidades en los tres órdenes de gobierno.

Aunque no se trata de realizar un análisis del contenido del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano elaborado en 1978, es importante destacar que las técnicas y

metodologías propuestas por este instrumento estaban diseñadas y operadas desde el Estado. En consecuencia, las ideas urbanísticas del momento contemplaban un conjunto integral en el que se determinaba el espacio para la vivienda, educación, comercio y recreación (Munizaga, 2000 y Capel, 2002).

Para 1981 cada municipio contaba con un Plan Municipal de Desarrollo Urbano, entre ellos la ciudad de Puebla.

No hay duda de la trascendencia emprendida por la SAHOP y la LGAH, entre 1976 y 1982 en favor de la planeación urbana en México. Además, durante éste periodo el gobierno diseñó un conjunto de instituciones encaminadas a atender distintos problemas relacionados con la vivienda.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), fue creado en 1972. Poco después, en la misma década, se diseñó el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado (FOVISSSTE)¹⁶. Ambos institutos se regían bajo las técnicas y metodologías de SAHOP Y LGAH, por lo que esas ideas urbanísticas se cristalizaron en muchos de los conjuntos habitacionales construidos durante este periodo en Puebla.

En el caso de los fraccionamientos y conjuntos habitacionales tipo INFONAVIT, es importante destacar la consideración que hubo para con las áreas verdes, áreas recreativas, amplios andadores, espacio público, escuela, iglesia, mercado e inclusive área comercial. Sin embargo, aunque éste tipo de urbanización creció aceleradamente, en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), emerge en la escena administrativa la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), razón por la cual la SAHOP cambió sus competencias y atribuciones a las de una instancia normativa y de regulación.

Para 1983 se promulgó a nivel federal la Ley de Planeación y con ella, las reformas al artículo 115 constitucional que, entre otros aspectos, otorgaba amplias facultades a los municipios en materia de gestión y planeación urbana en sus territorios. Durante esta época, algunos factores externos tales como el crecimiento poblacional, los movimientos migratorios masivos del campo a la ciudad, así como el temblor del 19 de septiembre del

¹⁶ Medina, J. (03 de octubre, 2012) *FOVISSSTE cumple 40 años y está en pleno desarrollo*. El Financiero. Pág. 3. México. Disponible en: <https://bit.ly/34YGE3>

1985 en la zona centro del país, trajeron graves consecuencias económicas y sociales. En consecuencia, fueron introducidas nuevas bases en política habitacional, así como cambios paradigmáticos en la forma de pensar, construir y regular la arquitectura y planificación en las ciudades mexicanas.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) modificó por completo las políticas en la materia con la creación del Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, creado en octubre de 1992, mismo que estableció como objetivo central en la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad habitacional.

La década de los años noventa se caracteriza por la implementación nuevas políticas en diversos ámbitos de la economía que proponen una disminución (y en algunos casos, el completo abandono) de la intervención del Estado en actividades orientadas a satisfacer las demandas de los sectores populares, incluido el sector de la vivienda¹⁷. Una de las consecuencias más visibles de esta nueva actitud del gobierno mexicano frente al desarrollo de la vivienda fue la paulatina incorporación de los desarrolladores inmobiliarios que a pasos agigantados ocuparon la ausencia de la autoridad.

Durante las siguientes décadas, los desarrolladores urbanos trataron de incorporar las ideas urbanísticas de conjunto integral (vivienda, escuela, mercado, iglesia, espacio público y áreas verdes) sobre las llamadas áreas de donación (así denominadas por la Ley de fraccionamientos) de los nuevos conjuntos habitacionales en las periferias. Sin embargo, la búsqueda de una mayor rentabilidad, la falta de reglamentación eficiente, la descoordinación entre los diferentes actores y niveles de gobierno, sin omitir la discriminada discrecionalidad en la gestión sobre la aprobación de las AD conducirá a la pérdida de las mismas. Además, agregar que una vez transmitidas las áreas de donación al municipio, para el diseño y financiamiento requieren de la intervención de distintas instituciones. Esto sucede en razón de los aparentemente programas, planes o proyectos de las distintas competencias administrativas tanto a nivel municipal como federal.

¹⁷ Maycotte, E. y Sánchez, E. (2009) *Ciudades dispersas, viviendas abandonadas: la política de vivienda y su impacto territorial y social en las ciudades mexicanas*. Revista SCTV. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Departamento de Arquitectura. México. Disponible en: <https://bit.ly/2VSYZwL>

En principio, las áreas de donación (en el diagrama 1.- señaladas como AD) son competencia del municipio. Sin embargo, dado que no están claramente a su vez integradas a los programas de sustentabilidad creados por la CONAVI que se enfocan principalmente a la sustentabilidad para la vivienda social mediante programas como *Hipoteca Verde*: que tiene que ver con el ahorro de energía. El Instituto de vivienda Vivienda (INVI) incorpora un programa sustentable denominado *Plan Verde* enfocándose en impulsar la instalación de calentadores solares. La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) busca integrar al crecimiento urbano su programa denominado Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) buscando una visión integral conjunta no solo de la vivienda sino el desarrollo urbano en el que ésta se ubica. Los DUIS son áreas de desarrollo integralmente planeadas que consideran como eje central cuatro elementos: la infraestructura, equipamientos, servicios y vivienda. Son los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como los desarrolladores inmobiliarios los que participan. Aunque la SHF define los DUIS¹⁸ en dos tipos de proyectos: intraurbanos (aquellos donde aprovechan el suelo disponible en las ciudades existentes) y los periurbanos (proyectos que buscan el desarrollo en macro lotes, ubicados preferentemente en las inmediaciones de las ciudades existentes). Sin embargo, en estos megaproyectos participan instituciones como: SHCP, SEDESOL, SEMARNAT, SENER, SE, CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, BANOBRAS, FONAI, PRO MÉXICO, SHF y el BID; numerosos actores que generan una enorme complejidad en la gestión. No obstante, es una oportunidad para la producción de vivienda. En este sentido, la elaboración del Diagrama 1 titulado “*Las AD: diseño y financiamiento*” se ilustra el ámbito de competencia municipal sobre las áreas de donación con un círculo de color verde oscuro. Dada la coordinación de competencias con otras entidades de la administración pública que tienen que ver con el desarrollo de créditos para la vivienda y normas para el desarrollo; sin dejar claro el diseño urbano como de las AD.

Del círculo verde oscuro (aquél que representa nuestro objeto de estudio) se desprenden unos íconos que describen los distintos tipos de servicios para los cuáles están destinadas las áreas de donación: servicios de salud, áreas recreativas o de

¹⁸ Estado actual de la vivienda 2012 Sociedad Hipotecaria Federal 2012 Disponible <https://bit.ly/2KLJCRv>

deporte, servicios educativos y mercados. No obstante, algunos de estos servicios requieren del acompañamiento técnico de unidades administrativas, nacionales o locales, especializadas en los temas de su competencia.

Por esta razón, de los íconos antes mencionados se desprenden los logotipos de algunos institutos y consejos locales en el estado de Puebla que tienen por objeto realizar recomendaciones técnicas para el diseño e implementación de servicios.

En el caso de las áreas deportivas, por ejemplo, el Comisión Nacional del Cultura Física y Deporte (CONADE), así como la Comisión Nacional Deportiva Estudiantil de Instituciones Privadas (CONADEIP) acompañan a los municipios en el diseño y desarrollo de sus centros deportivos. Para el caso de la construcción de espacios educativos, por otro lado, el municipio se apoya en el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED).

En suma, el Diagrama 1 titulado “Las Áreas de Donación (AD): diseño y financiamiento” explica el entramado institucional que promueve, diseña, implementa y gestiona los servicios públicos dentro de las áreas de donación

Diagrama. 1 Diseño y financiamiento de las Áreas de Donación (AD)

Las Áreas de Donación (AD): diseño y financiamiento



Fuente: Elaboración propia

2.6 Organismos e instituciones que gestionan la producción de vivienda y su relación con las Áreas de Donación (AD).

A lo largo del presente capítulo se ha hecho especial énfasis en el marco normativo e institucional que envuelve el ramo de la vivienda en nuestro país. Es menester de este apartado aclarar cuáles son las atribuciones y facultades de los entes administrativos involucrados en el desarrollo de la vivienda, haciendo especial énfasis en los cambios que éstos han sufrido a lo largo del tiempo.

Hasta antes de la actual administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, la esfera administrativa de orden federal contemplaba a dos secretarías de Estado encargadas de temas relacionados con el desarrollo territorial y urbano: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

La **Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**, creada en el año 2013, es la entidad de la administración pública federal encargada despachar los asuntos correspondientes al territorio, sea de carácter rural o urbano, en coordinación con los demás niveles de gobierno.

De acuerdo al Artículo 41º de la Ley de la Administración Pública Federal, en su inciso I, se establece que esta coordinación deberá estar orientado a la planeación habitacional y el desarrollo de la vivienda. Así mismo, de su inciso XV se desprende la responsabilidad de coordinar esfuerzos para planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar los mecanismos de financiamiento para el desarrollo de la vivienda. Es decir: aprovechar las capacidades financieras y administrativas del Estado, así como el esfuerzo económico de distintos actores, para el diseño e implementación de programas de crédito a la vivienda.

En lo que respecta a la participación del sector privado, el Artículo 41º de la citada ley establece que dentro de las funciones que corresponden a la SEDATU, los particulares podrán participar en la planeación sustentable de los programas de vivienda y desarrollo urbano (inciso XIII), así en la promoción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano (inciso XX). En ambos casos, su participación debe estar coordinada con lo que establezcan los niveles locales y

municipales de la administración pública federal.

Si bien esta secretaría es de reciente creación, la **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)** tiene una larga historia vinculada a los procesos de desarrollo territorial.

Actualmente renombrada como **Secretaría del Bienestar** por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del año 2019, la entidad administrativa en comento asume como propias todas las funciones que anteriormente estuvieran encomendadas a la Secretaría de Desarrollo Social.

En este sentido, en materia de política para la vivienda corresponde a la Secretaría del Bienestar promover la construcción de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo y la inclusión social. El Artículo 32º, inciso XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que concede las facultades antes descritas, señala una vez más la importancia de coordinar estos esfuerzos con los distintos órdenes de gobierno, así como la participación de los sectores privados y sociales.

El desarrollo de la vivienda se sostiene en las capacidades institucionales con las que cuenta un gobierno para realizar estas tareas. Sin embargo, el entramado institucional federal, fundado en el orden constitucional y normativo, estaría incompleto sin un conjunto de instituciones crediticias que facilitaran el financiamiento de la vivienda.

En atención a esta característica es necesario rescatar los aspectos más significativos de estas instituciones crediticias; mismas que han sido el pilar fundamental para el desarrollo y financiamiento de la vivienda en México.

Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

A principios de la década de los años 70, el gobierno de México diseñó un conjunto de instituciones encaminadas a atender distintos problemas relacionados con la vivienda.

La clave del Sistema Institucional de Vivienda (SIV) consistía en ofrecer fondos y créditos asequibles a los trabajadores asalariados para el financiamiento de su vivienda. Para tal fin, el SIV coordinaba las aportaciones patronales y de los trabajadores, distribuía sus beneficios entre la población cuya capacidad de financiamiento fuera más limitado y evaluaba oportunamente la posibilidad de dotar de servicios públicos y equipamiento urbano a los desarrollos habitacionales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT),

creado en 1972, corresponde a la primera fase de consolidación del SIV, toda vez que su creación permitió diseñar, un fondo tripartito de patrones, trabajadores y gobierno para financiar la vivienda de trabajadores asalariados del sector privado.

Desde su creación el INFONAVIT administra las aportaciones con la doble obligación de otorgar rendimientos a la subcuenta de vivienda y operar un sistema de financiamiento para los trabajadores, con la finalidad de adquirir, construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones, así como cubrir el pago de pasivos.

Sin embargo, estas actividades encaminadas a la producción de nuevos conjuntos habitacionales, requería de la adquisición directa de la tierra, misma que constituía reservas territoriales aunque la construcción de la vivienda fuera encargada a empresas privadas.

Los vaivenes de la economía mexicana fueron un factor determinante para los cambios institucionales del INFONAVIT, posibilitando y, las más de las veces, limitando sus capacidades. Por estas circunstancias, a comienzos de la década de los años 80, el INFONAVIT tuvo que ajustarse a los cambios inflacionarios de la época; cambios que afectaron directamente a los beneficiarios, pues solo aquellos que tuvieran mayores ingresos podrían acceder a los créditos ofrecidos.

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado

En 1972, poco después de haberse creado el INFONAVIT, se diseña el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado. (FOVISSSTE)

Con una vocación muy similar a la del INFONAVIT, el FOVISSSTE concede a cada empleado público una subcuenta de vivienda que administra el Fondo de la Vivienda de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSTE), por lo que su naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado.

De esta manera, el FOVISSSTE administra las aportaciones de las dependencias y entidades públicas afiliadas al ISSTE, destinadas al otorgamiento de créditos para la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de las viviendas de los trabajadores del Estado.

Además otorga créditos a los trabajadores al servicio del Estado que coordina y financia programas de vivienda con recursos propios y con la participación de entidades públicas y privadas. El Fondo está destinado a trabajadores públicos federales y a algunos gobiernos y dependencias estatales y municipales, así como los de la mayoría de las universidades públicas del país, con ingresos desde 1 VSM.

Debido a la trascendencia tanto de FOVISSSTE como del INFONAVIT en el desarrollo de vivienda, algunos programas y certificaciones relacionados con la vivienda sustentable basan su planificación en coordinación con las líneas de acción de estos organismos. De tal suerte, los Desarrollo Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), así como las llamadas NAMA's (Acciones de Mitigación Nacionalmente Adecuadas, por su traducción al español), son parte de una nueva red de obligaciones que deberán integrarse en el desarrollo de la vivienda en México.

En ambos casos, se busca llevar el modelo de vivienda sustentable a los sectores con menor capacidad económica a través de esquemas crediticios amigables, capaces de transformar los espacios urbanos en verdaderas redes sustentables que ayuden a los centros urbanos a desahogar la concentración económica y demográfica.

Sociedad Hipotecaria Federal

Constituido en 1963 inicialmente como Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y transformado en 2001 como Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

La SHF impulsa el desarrollo de los mercados primarios y secundarios de crédito a la vivienda mediante el otorgamiento de crédito y garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda - preferentemente de interés social - así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda a través de intermediarios financieros. La SHF está dirigido preferentemente a la población de ingresos medios y bajos.

Su ley orgánica, recién publicada en octubre del año 2001, permitió integrarse a las reformas constitucionales del artículo 4º constitucional que expresan el derecho de los mexicanos a una vivienda digna y decorosa, así como a un medio ambiente adecuado para su desarrollo.

En este sentido, las funciones de SHF están íntimamente involucradas con el

desarrollo de vivienda social sostenible, por lo que sus atribuciones no solamente son financieras sino que además incluyen aspectos de carácter técnico.

En el caso de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) la SHF funge como agente evaluador, mismo que deberá apegarse al criterio RUBA (Regional, Urbano, Barrial, y Arquitectónico) para avalar el proyecto de un promotor de vivienda. En razón de esta metodología, misma que debe estar asentada en una ficha técnica, la puntuación mínima debe ser de 70% para ser aprobatoria; en cuyo caso el promotor de vivienda estaría cumpliendo con aspectos mínimos como el manejo integral de residuos, entre otros.

Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitantes Populares

Es la entidad que otorga subsidio para construir, adquirir o mejorar su vivienda. Se constituyó en 1981 como fideicomiso, sectorizado en SEDESOL. El FONHAPO atiende a la población en situación de pobreza patrimonial. Es la instancia que proporciona únicamente subsidios a través de los programas de ahorro y subsidio “Tu Casa” para personas en zonas urbanas y “Vivienda Rural” para hogares rurales e indígenas.

La trascendencia de este organismo ha decaído con el paso de los años, pues durante el último cuarto del siglo XX atendió a familias no asalariadas cuya capacidad de adquirir créditos era muy limitada. Factores como la desregulación de la banca privada, así como las delicadas crisis económicas de la última década del siglo pasado afectaron su funcionamiento y las posibilidades de financiamiento que otorgaba.

A partir del año 2000 y en adelante, la FONHAPO limitó sus actividades al subsidio, más que al financiamiento, de vivienda para personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar. A pesar de esta situación, su participación en el desarrollo del sector inmobiliario no ha sido menor, toda vez que sus esquemas de subsidio se coordinan con otros entes del Sistema Institucional de Vivienda (SIV).

El reto, no obstante, sigue siendo la integración de estos nuevos desarrollos habitacionales a los grandes centros urbanos. Sea porque la tierra adquirida cuenta con antecedentes sociales o rurales, o por la enorme inversión que requiere el equipamiento urbano para zonas periféricas, la FONHAPO requiere de nuevos esquemas de coordinación para el desarrollo y mejora de la vivienda sostenible de públicos precarizados.

Comisión Nacional de Vivienda

Creada en 2001 como Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), se convirtió en 2006 en Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Es un organismo descentralizado de utilidad pública e interés social. No está sectorizado y cuenta con personalidad, entidad jurídica y patrimonio propio.

La CONAVI verifica que las acciones de desarrollo urbano de sectores públicos, sociales y de vivienda tengan un enlace eficiente a través de un buen ordenamiento territorial, que busquen un buen desarrollo sustentable, así como que desarrollen programas de financiamiento para el subsidio y ahorro previo para la vivienda. Además de promover la expedición de leyes a favor de la mejora en la calidad de vivienda.

En el año 2011, la CONAVI consideró oportuno generar indicadores que permitan conocer el rezago habitacional en aras de generar soluciones oportunas a los retos en México. Por tal motivo impulsó la creación de un Comité Técnico Especializado de Vivienda, mismo que preside la misma CONAVI.

Este Comité Técnico Especializado de Vivienda considera tres elementos para medir el rezago habitacional. A saber: el espacio habitable, la calidad de los materiales de la vivienda, y las instalaciones de ésta.

Gracias a los indicadores aportados por la CONAVI, las decisiones de política pública en materia de vivienda pueden tomar un nuevo rumbo. En general, y con base en los datos antes mencionados, es importante destacar la importancia de recuperar vivienda ya existente en lugar de crear nuevas viviendas, ya que muchas de los espacios urbanos que hoy están habitados carecen de infraestructura necesaria.

En consecuencia, la CONAVI tiene un papel fundamental en el cuidado del desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y desarrollo sustentable. Para alcanzar tales objetivos, la CONAVI ha puesto a disposición del público programas como la llamada *Hipoteca Verde*, que consiste en la adquisición preferencial de vivienda con características de sostenibilidad.

Su línea de acción más destacada, no obstante es la llamada Producción Social de Vivienda Asistida. Consiste en una serie de instrumentos jurídicos, administrativos y financieros orientados a la mejora de criterios sostenibles en la vivienda social. En coordinación con entidades públicas, privadas y sociales, la CONAVI ha procurado crear

un entorno institucional capaz de alcanzar las Acciones de Mitigación Nacionalmente Adecuadas (NAMAs).

En este sentido, la CONAVI atiende una pléyade de líneas de acción, programas y comités técnicos encaminados a diagnosticar, evaluar y actuar sobre el ámbito habitacional, destacando a través de indicadores las evidencias necesarias para la toma de decisiones. De ahí que su accionar sea trascendente tanto para el desarrollo de la vivienda en el ámbito urbano (aquella con menor necesidad de vivienda nueva) y el ámbito rural (aquella con mayor necesidad de equipamiento urbano e integración a los núcleos urbanos consolidados).

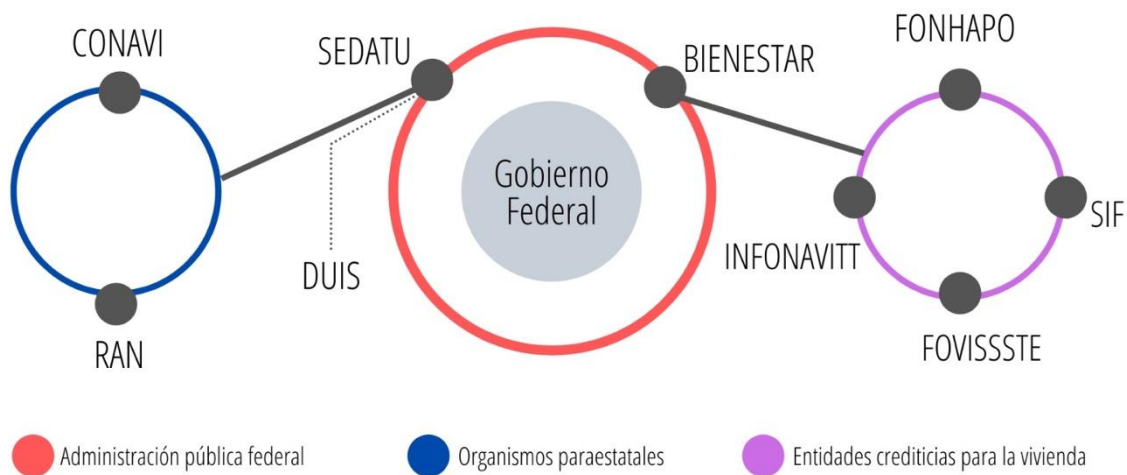
Las instituciones públicas constituyen el marco de referencia para la realización de las distintas tareas de la administración pública federal. En este sentido, cuanto más desarrolladas se encuentren estas instituciones mayor facilidad tendrá el Gobierno Federal para implementar sus políticas públicas.

El caso de la vivienda en México no está exento de este marco institucional. Con el paso del tiempo, algunas de las unidades administrativas han cambiado de nombre o sumado facultades a su ámbito de competencia en aras de facilitar la operación de programas, fondos y registros.

El Diagrama 2 titulado “Marco institucional del sector de la vivienda en México” pretende explicar el orden jerárquico de las unidades administrativas relacionadas con la vivienda, así como su ámbito de competencia en el ramo.

Diagrama. 2 Marco Institucional del Sector de la vivienda en México

Marco institucional del sector de la vivienda en México



Fuente: Elaboración propia

En principio, el Gobierno Federal aparece al centro por tratarse del máximo órgano de representación política en nuestro país. Este se compone de distintos órganos administrativos, de los cuáles solo es importante destacar dos secretarías de Estado que integran la llamada Administración Pública Federal (identificada por el círculo rojo): la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Secretaría del Bienestar (antes llamada Secretaría de Desarrollo Social, o SEDESOL por sus siglas).

Estas dos secretarías de Estado concentran las facultades relacionadas con la implementación de programas para la vivienda de los mexicanos, así como la coordinación de fondos para el crédito de la vivienda u órganos relacionados con el ordenamiento territorial.

De la SEDATU se desprenden algunos organismos paraestatales de gran relevancia, mismos que ordenados en un círculo azul. Es importante destacar que los organismos paraestatales son entes administrativos que se desprenden de alguna atribución encomendada a las secretarías de Estado. Sin embargo, sea por el grado de complejidad de estas tareas, o por el nivel técnico requerido para su realización, el Estado concede la creación de un ente con marco jurídico y patrimonio propio.

Tanto la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) como el Registro Agrario Nacional (RAN) cumplen con atribuciones de la SEDATU, por lo que son consideradas como organismos paraestatales. Por un lado, la CONAVI se encarga de asegurar el derecho a una vivienda digna a través de programas especializados y recomendaciones técnicas en la materia. El RAN, por otro lado, cumple con el propósito de organizar y dar certeza jurídica al ordenamiento territorial, sobre todo en aquellos núcleos agrarios que adquieren pleno derecho sobre sus parcelas.

Los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables son proyectos inmobiliarios planeados para crear entornos urbanos con servicios públicos adecuados. Por su naturaleza, éstos son evaluados por la SEDATU para verificar que hayan alcanzados sus metas y objetivos; razón por la cual éstos no se integran directamente al mapa de los organismos paraestatales aunque no dejen de ser competencia directa de la SEDATU.

En otro orden de ideas, y en lo que respecta a la Secretaría del Bienestar, encontramos un conjunto de instituciones encargadas de otorgar créditos a la vivienda tanto para los trabajadores del Estado como para aquellos que no cuentan con beneficios de seguridad social. En el caso de los primeros, por ejemplo, el Estado cuenta con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Para el caso de aquellas personas que no cuentan con servicios de seguridad social, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) asiste con créditos a la vivienda. Aunque su ámbito de competencia se desprende propiamente de la SEDATU, es la Secretaría del Bienestar la que lleva la responsabilidad de coordinar los esfuerzos de la FONHAPO con el resto de las unidades crediticias.

Por último, y dentro del mismo orden administrativo, está Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) cuya misión es impulsar el desarrollo de mercados primario y secundario en materia de vivienda a través de instrumentos financieros específicos.

En este sentido, el Diagrama 2 titulado “*Marco institucional del sector de la vivienda en México*” ofrece un panorama administrativo del ramo inmobiliario en nuestro país, destacando los esfuerzos de la SEDATU y la Secretaría del Bienestar por atender tanto la organización del territorio nacional, así como el diseño de vivienda y su financiamiento. Sin embargo, a pesar de que en la primera década, de éste siglo XXI, el gobierno federal ha implementado nuevas estrategias para fomentar la vivienda sustentable mediante algunos de sus programas de mayor relevancia como ha sido por un lado la Hipoteca Verde¹⁹, cuyo objetivo es adquirir una vivienda con eco-tecnologías que genere ahorro de energía eléctrica, gas y agua. Otro programa, son los denominados Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), que busca integrar al crecimiento urbano desde una visión integral conjunta no solo de la vivienda sino el desarrollo urbano en el que ésta se ubica. Este último programa, podría ayudar a consolidar la importancia de las áreas de donación en los conjuntos habitacionales, sí se planificaran desde esa visión integral. Desafortunadamente, los programas no son de implementación obligatoria, y no cuentan con una completa contextualización de parte de los dos organismos que los promueven, la CONAVI y la SHF. Por lo que, la imprecisión y complacencia de los programas sobre nuevas estrategias para fomentar la vivienda sustentable, ha llevado al sector privado inmobiliario a buscar la mayor rentabilidad de sus proyectos y desarrollos habitacionales evidenciando la falta de claridad en el diseño urbano de las AD.

¹⁹ El programa Hipoteca Verde o también conocido como Plan Verde el cuál se explicó ampliamente en el apartado 2.5

CAPÍTULO III

ACTORES Y FACTORES QUE CONDICIONAN O POSIBILITAN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LOS FRACCIONAMIENTOS Y DESARROLLOS HABITACIONALES EN RÉGIMEN DE PROPIEDAD Y CONDOMINIO

3.1 OBJETIVOS

El objetivo principal de la identificación de los actores que intervienen en todo proceso de gestión urbana es fundamental, nos permite ver la competencia que tiene cada uno para resolver y aplicar la Ley de acuerdo a las funciones, atribuciones y obligaciones que les compete. Con respecto a la Ley en materia de fraccionamientos y desarrollos en régimen de propiedad y condominio el principal actor es el Sector Público Municipal, quien a través de lineamientos y herramientas legales, regula las acciones urbanísticas de su territorio.

Sobre el territorio, el municipio desempeña diversas actividades relacionadas con el ámbito de las políticas urbanas, entre las cuales, está controlar el uso de suelo, otorgar licencias y permisos de construcción. Por su parte, el Sector Privado es el principal actor interesado en obtener dichos permisos, debiendo cumplir con un proceso de autorización.

En este conjunto de fases por un lado veremos que, el proceso de autorización de un desarrollo habitacional en la ZMCP se complejiza en la medida de la densidad, tipo de vivienda, tipo de vialidad, cantidad de área de donación, utilización y ocupación de uso de suelo. Por otro, el sector privado está interesado en obtener el mayor y mejor uso del suelo a partir de una lógica de mercado de mayor “rentabilidad” y encuentra mecanismos facilitadores que lo llevan a obtener sus propósitos.

Las autoridades correspondientes se encargan de elaborar leyes, normas y trámites más rígidos, que nos llevan entender que éste proceso de endurecimiento sobre

la gestión urbana tiene detrás el incumplimiento de los reglamentos elaborados bajo una falta de programas de estrategia de planeación urbana.

Uno de los instrumentos más importantes con que cuentan los municipios es la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano de Puebla (LF) en la cual, de acuerdo al artículo 8 determina que *los Ayuntamientos y autoridades ejecutoras* que de ellos dependen, así como los *Presidentes Municipales*, tienen la competencia para resolver y aplicar la Ley, sin dejar de lado la coordinación, apoyo y asesoría del Ejecutivo del Estado a través de su Secretaría de Desarrollo Rural, Social y Ordenamiento Territorial (SDRSOT).

Corresponde al *Ejecutivo del Estado* apoyar y asesorar a los Municipios en la elaboración de los Reglamentos para que estos sean congruentes con la LF y los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable (PDUS), así como los convenios de Zonas Conurbadas y Metropolitanas. Uno de los temas en donde participa con mayor énfasis la SDRSOT es en la expedición de la resolución de manifestación que, con base en estudios de impacto ambiental evalúa diversas acciones para mitigar los impactos a la estructura urbana derivada de los desarrollos inmobiliarios. Sin embargo, la respuesta tardía por parte de la SDRSOT es motivo de atraso en los períodos estimados de programación de trámites de los fraccionadores. Lo anterior debido al limitado tiempo de respuesta por parte de la SDRSOT, pues de acuerdo a la entrevista realizada a un fraccionador, llega a tardar más de ocho meses en el mejor de los casos, teniendo que iniciar la construcción de la obra, omitiendo las acciones y motivando al fraccionador a acudir a la SDRSOT para negociar con las autoridades sobre las faltas omitidas a la mitigación de impacto ambiental.

3.2 Las competencias municipales

Las facultades y obligaciones que les corresponden a los Ayuntamientos son las siguientes de acuerdo al artículo 12 de la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado de Puebla: son regular, controlar y dar vigilancia, así como otorgar las autorizaciones correspondientes a los actos relacionados con los fraccionamientos y desarrollos en régimen de propiedad y condominio. Recibe, analiza y dictamina a través de la dirección de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad los expedientes relativos a la autorización de los fraccionamientos y desarrollos en régimen de propiedad y condominio, **previo a los dictámenes que al efecto emitan las autoridades y órganos auxiliares competentes**, verificando que reúnan los requisitos establecidos en la LF, sus reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Además, verifica que los fraccionamientos y desarrollos en régimen de propiedad y condominio cumplan con lo dispuesto en las Leyes, planes, programas, reglamentos, normas de desarrollo urbano, protección civil y al ambiente natural aplicables. Constatando que se hayan realizado las donaciones respectivas. Aprueba y dictamina a través de la Subdirección del Suelo de la Dirección de la Secretaría de Desarrollo Urbano y sustentabilidad y de conformidad con el Programa de Desarrollo Urbano Sustentable (PDUS), la ubicación de las áreas de donación en los fraccionamientos y desarrollos en régimen de propiedad y condominio. Destinando hasta el 50% de la superficie de terreno que reciba en donación gratuita para equipamiento urbano, recreación y/o deporte y el resto para área verde. De conformidad con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano vigente.

Verifica el avance, terminación y correcto funcionamiento de las obras de urbanización de los fraccionamientos y desarrollos en régimen de propiedad y condominio. Expide la constancia de terminación de obra, en términos de la presente Ley, e interviene en la entrega - recepción de los fraccionamientos cuando éstos cumplan con las condiciones previstas en LF, levantando el acta respectiva.

Como podemos observar las facultades y obligaciones que le corresponden al *Ayuntamiento* tienen que ver en general con el cumplimiento de las Leyes, planes, programas, reglamentos y normas de desarrollo urbanístico del territorio, se habla de la coordinación y responsabilidad de las estrategias de planeación urbana entre los Ayuntamientos, los actores privados y actores sociales.

La Secretaria de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del Gobierno del Municipio de Puebla hasta el año de 2018 es la encargada de otorgar la autorización de licencia de construcción de fraccionamientos y desarrollos habitacionales, apegada en todo momento a lo establecido por la propia normatividad vigente de la LF que para otorgar la autorización es indispensable tener en consideración el fallo de las otras instancias que participan en dicho proceso, denominadas órganos auxiliares de coordinación, que a continuación enumeramos:

- ✓ Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable
- ✓ Sistemas Estatal y Municipal de Protección Civil
- ✓ Las Comisiones de Zona Conurbada o Metropolitana
- ✓ Comisión Estatal de Agua y Saneamiento
- ✓ Organismos Operadores de Agua
- ✓ Comisión Federal de Electricidad
- ✓ Secretaría de Desarrollo Social Federal
- ✓ Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Municipio

Estos órganos normarán su funcionamiento de acuerdo con las disposiciones jurídicas que les dieron origen. Las numerosas instancias que participan en el proceso de autorización de fraccionamientos y desarrollos habitacionales, a partir de sus dictámenes correspondientes son las siguientes (ver Cuadro 1):

En el cuadro se observa la diversidad de dependencias por las que debe gestionarse un desarrollo habitacional antes de su aprobación. Observándose una forma organizacional jerarquizada y demasiado vertical, siendo la parte clave el grupo operativo que desempeña el proceso de gestión. Es en la Secretaría de Desarrollo Urbano y

Sustentabilidad en donde el proceso de gestión de las áreas de donación se plantea a partir de una visión técnico administrativa denominando al acto la “distribución de áreas” y/o “cuadro de áreas”, aunque al final se avizora un desenlace casi vertical.

Cuadro 1. Dependencias que participan en la aprobación de un desarrollo habitacional.

Dependencia	Proceso en el que participa
ESTATAL	
Secretaría de Desarrollo Rural, Social y Ordenamiento Territorial	Manifestación de impacto y riesgo ambiental
MUNICIPAL	
Ayuntamiento municipal	Constancia de factibilidad de dotación de servicios urbanos.
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y SUSTENTABILIDAD	
Dirección de Planeación y Proyectos	Constancia de viabilidad
Dirección de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad	Licencia de Construcción
Subdirección del Suelo	Licencia de uso de suelo
Jefe de Fraccionamientos	Distribución de Áreas (Lotificación, Vialidades y Donaciones)
Ayuntamiento municipal por medio de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda	Autorización de modificación de vialidades primarias
Dirección de vialidad	Dictamen de incorporación e impacto vial
Subdirección Administrativa	Encargada de obtener el ingreso
ÓRGANOS AUXILIARES DE COORDINACIÓN	
Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla	Dictamen de servicios de agua potable y drenaje
Director de protección civil de la Secretaria de Gobierno del Estado Puebla	Dictamen definitivo sobre riesgos
Comisión Nacional de Agua	Delimitación de los límites de cuerpo de agua cercano a un Fraccionamiento y desarrollo habitacional
Comisión Federal de Electricidad	Dictamen de factibilidad de prestación del servicio.

Fuente: Elaboración propia con base en información de entrevistas (2017)

Para la elaboración del cuadro antes citado (número uno), en el que se describen las dependencias que participan en la aprobación de un desarrollo habitacional. Primeramente se elaboró un formato de entrevista con cuatro preguntas semi-dirigidas a los funcionarios públicos de nivel medio y alto de las dependencias citadas, con la

finalidad de que mediante una entrevista abierta²⁰, guiando la conversación y permitiendo que el entrevistado exprese sus propios puntos de vista respecto al tema de quiénes, cómo y cuándo participan en la definición de las áreas de donación en los conjuntos habitacionales (ver en anexos formato).

3.3. Pequeños y grandes fraccionadores, promotores de la pulverización de las áreas de donación.

Detectamos que existen dos tipos de fraccionadores, ambos contribuyen a la pérdida y pulverización de las áreas de donación. Los pequeños fraccionadores son aquellos que se dedican a la construcción de fraccionamientos y/o conjuntos de máximo 11 unidades habitacionales, deben ajustarse a la normatividad para la obtención de una licencia de construcción, a la presentación de su cuadro de áreas para determinar la superficie de donación correspondiente al 20% sobre el área lotificada, obtener la constancia de viabilidad del proyecto, la constancia de factibilidad y dotación de servicios. En algunas ocasiones y dependiendo de la ubicación del predio, la autoridad solicita la integración de la manifestación de Impacto Ambiental. Sin embargo, para éste tipo de fraccionadores no es requisito la integración del expediente y oficio de solicitud de los predios a urbanizar ante el Ayuntamiento, y es el Director de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad quien autoriza y aprueba la construcción del pequeño fraccionamiento o conjunto habitacional.

Es en este grupo de pequeños fraccionadores donde existe una mayor pérdida y pulverización de las áreas de donación, debido a diversos factores como son: la zonificación de los terrenos a urbanizar, la configuración, la ubicación, el tamaño del lote, el tipo de vivienda a desarrollar, entre otras. Esto es determinante para que las áreas donadas terminen siendo superficies irrisorias de hasta 20 m² en el mejor de los casos. Las consecuencias es que se vuelven inservibles, tal como nos comentó la persona entrevistada de Bienes Patrimoniales:

²⁰ Una entrevista abierta, es una técnica de investigación cualitativa en la que el entrevistador guía la conversación con la finalidad de que el entrevistado exprese sus propios puntos de vista.

”Las áreas que recibimos no sirven para poder equiparlas. Serán servibles para los mismos condóminos que ahí viven. Son muy pocos los terrenos de AD para ser utilizadas para equipamientos, los terrenos son poco aprovechables. Tenemos muchos terrenos que fueron recibidos en otras administraciones, son inservibles por las condiciones físicas en que se recibieron y por el incumplimiento de la Ley que determina las características que deben tener un área de donación, .pues se ha llegado a detectar que existen fraccionamientos y/o conjuntos a quienes se les permitió y autorizó entregar áreas de donación con otros usos muy distintos a los previstos en la Ley de fraccionamientos, consintiendo la misma autoridad competente la apropiación, venta y pérdida de las áreas de donación entre los mismos habitantes del condominio”.

Informante reservado (Sector Público), comunicación personal, septiembre de 2015

Es de suma importancia destacar que la reproducción incesante y a gran escala de éste tipo de conjuntos, solo contribuye a la pérdida paulatina y apropiación de las áreas de donación, traduciéndose en una insuficiencia de espacio para dotación de equipamientos y unas áreas verdes insostenibles.

Esta falta de observancia de la ley en cuanto a las áreas en donación y la consecuente pérdida de áreas verdes o propicias para la integración comunitaria imposibilitan el desarrollo urbano armónico, exteriorizando deficiencia del bienestar común y la calidad de los servicios públicos que el Municipio está obligado a otorgar. Además de evidenciar la falta de planes y programas de desarrollo tendientes a cohesionar los barrios existentes con los nuevos conjuntos habitacionales.

Fig. 4 “Indicadores duros”

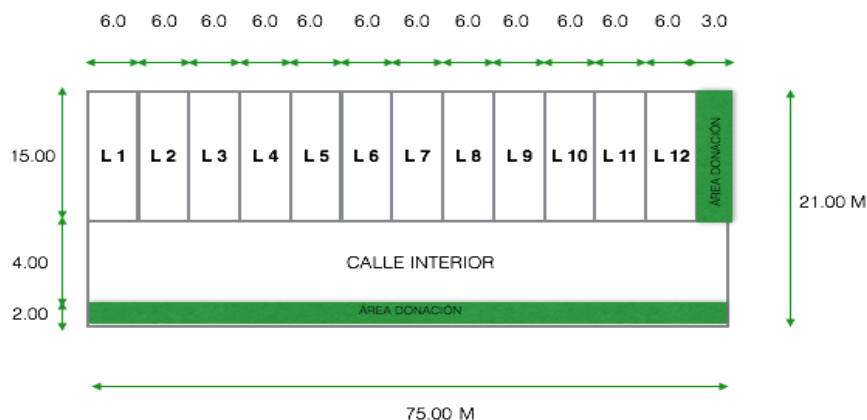
HACIENDA SANTA CLARA					
No. de VIVIENDAS	SUP. CONSTRUIDA POR VIVIENDA M2	ÁREA TOTAL CONSTRUIDA	NÚMERO DE HABITANTES/PROMEDIO 6 HAB/VIV	ÁREA TOTAL DE DONACIÓN (PARQUE) M2	METROS CUADRADOS ÁREAVEVERDE/PERSONA
4,797	60.00	287,820.00	28,782	20,299.71	0.71

Fuente: Elaboración propia con base a información de archivo

A continuación ejemplificaremos una lotificación de un predio con la finalidad de que nos dé una idea más clara de la forma en que usualmente se pulverizan las áreas de donación. La superficie de terreno y la configuración del mismo puede variar, la intención es visualizar que un conjunto de 12 viviendas las AD resultan ser espacios “inservibles”, de acuerdo a los diversos diseños de conjuntos habitacionales que presentan los fraccionadores, siempre resultan AD mínimas, que son utilizados como jardineras, espacios que quedan al interior del conjunto habitacional, que se las apropian los condóminos, o que terminan siendo espacios convertidos en áreas para estacionamiento, y que, posiblemente no figuran en los inventarios de Bienes Patrimoniales del Municipio de Puebla, debido a que ni siquiera se tienen detectadas esas áreas porque aún hay fraccionamientos y conjuntos habitacionales en la Ciudad de Puebla a los que nunca se les exigió o incumplieron con la entrega de dichas áreas al Ayuntamiento.

Fig. 5

Ejemplo de una lotificación típica en donde las áreas de donación se pulverizan



Lotificación 12 viviendas
Planta arquitectónica

Fuente: Elaboración propia con base a información de archivo

En el ejemplo (Fig. 5), podemos apreciar la lotificación de un terreno con una superficie de 1,575 M², se obtienen lotes con una superficie de 90.00 M². El conjunto se compone de 12 lotes, una calle interior y dos áreas de donación una al interior y otra al exterior. Lo que se puede apreciar es que las áreas de donación no cumplen con la normatividad del porcentaje establecido por Ley de Fraccionamientos (LF) del 20%.

Además, de resultar áreas que son insignificantes para el aprovechamiento de algún equipamiento. Incluso resultan despreciables como áreas verdes para los mismos habitantes o condóminos, quienes al final les resulta más favorecedor como un espacio para un auto más o como extensión de su vivienda. Cumpliéndose esa pérdida de áreas verdes, como ejemplificamos, no son propicias para la integración comunitaria e imposibilitan el desarrollo urbano armónico al interior del conjunto y con la ciudad, exteriorizando deficiencia del bienestar común y la calidad de los servicios públicos que el Municipio está obligado a otorgar.

3.4 El largo proceso de autorización de las áreas de donación en los grandes fraccionamientos y desarrollos habitacionales

En el proceso de autorización de las áreas de donación de un desarrollo habitacional identificamos dos fases: 1) la autorización y 2) los trámites derivados de la primera acción. Ambas involucran por un lado, la intervención de la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del Municipio de Puebla*, encargada de permitir la autorización de acuerdo con lo previsto en el Plan y Programa de Desarrollo Urbano y el Código Reglamentario Municipal (COREMUN) correspondiente y por el otro, la realización de todos los trámites subsecuentes que se derivarán de la obtención de dicha autorización y del seguimiento y cumplimiento de las obligaciones que le corresponda.

Fig. 6 Fase 1.- Autorización



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano de Puebla (2004)

En lo que respecta a la primera fase (ver Fig. 6), la cual puede denominarse como de *autorización*, se otorga el permiso de licencia de construcción para el desarrollo habitacional de cualquier tipo; misma que consiste en:

Los fraccionadores, con desarrollos habitacionales que alcanzan escalas mayores que van desde 50 a 10,000 unidades o más, donde podemos observar con mayor precisión *el proceso de expedición de la licencia de obra y/o de construcción y la pérdida de las áreas de donación desde la perspectiva de la negociación discrecional entre autoridades y fraccionadores.*

Previo al otorgamiento de la licencia de obra, los fraccionadores deberán cumplir con las obras de urbanización, que comprenden las redes de suministro de abastecimiento de agua potable con su correspondiente toma domiciliarias, de red de alcantarillado sanitario y descargas domiciliarias y planta de tratamiento de aguas negras. La red de distribución de energía eléctrica, de alumbrado público y servicio doméstico. Las obras de urbanización podrán ejecutarse por etapas y deberán cumplirse dentro de los plazos establecidos. Para el diseño, aprobación y construcción de las obras viales que deban realizarse se deberá observar las normas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado y el Programa de Desarrollo Urbano con el objetivo de garantizar la adecuada continuidad de vialidad, propósito que no se cumple debido a la presión que ejercen los fraccionadores ante la autoridad por mantener el proyecto ejecutivo presentado, sin considerar que éstas grandes fusiones de predios traen consigo el incumplimiento de la continuidad de la traza urbana.

En este tipo de desarrollos indudablemente se realizan fusiones de predios para alcanzar los objetivos del *negocio inmobiliario a gran escala* en donde cualquiera que sea su extensión la autoridad competente queda respaldada por: La Ley de Protección al Medio Ambiente Natural y la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, así como el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de que se trate, para establecer *lineamientos* a los que deberá sujetarse el fraccionador, estimando la dimensión resultante del predio, el uso al que se destinará y los servicios específicos existentes. Asimismo, se requerirá de la factibilidad correspondiente en relación a la dotación de servicios públicos. A pesar de establecer sus principios en las Leyes arriba mencionadas, faltan acciones enérgicas sobre estrategias de planeación del territorio que

cuenta con medidas, normas y objetivos a corto, mediano y largo plazo que deben respetarse y sancionarse, pues la permisibilidad de estas grandes fusiones de predios a puesto descomunales fronteras de movilidad urbana y territorialidad, que transforman el orden espacial y las formas de sociabilidad.

Detectamos una atención más personalizada hacia los grandes fraccionadores, disponiendo de una ventanilla única para una respuesta rápida de ingreso de documentación e incluso una asistencia directa entre fraccionador, jefes de área y directores de la Secretaría de Desarrollo Urbano.

Para la obtención de la licencia de construcción de un fraccionamiento o desarrollo habitacional el fraccionador inicia en la fase que llamaremos “consolidación del negocio inmobiliario”, debido a que una vez obtenidas las tres constancias, el fraccionador tiene la certeza de un documento legal que le ampara para continuar y negociar. No le interesa retroceder y su objetivo será cumplir con tres los requisitos: i) la obtención de la constancia de viabilidad, ii) la constancia de factibilidad de servicios y iii) la aprobación de lotificación, memoria descriptiva y áreas de donación.

Fig. 7. FASE 2.- CONSOLIDACIÓN DEL NEGOCIO INMOBILIARIO



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano de Puebla 2004

Constancia de Viabilidad: donde se determina la factibilidad del negocio inmobiliario (ver Fig. 7) del proyecto a desarrollar, tomando en consideración para ello que sea físicamente posible y legalmente permisible de acuerdo a la tabla de usos de suelo y al Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla. En ésta, se precisan los usos de suelo, densidades, e intensidades del aprovechamiento, restricciones y afectaciones aplicables a un determinado predio.

Las constancias de factibilidad de dotación de servicios de agua potable y drenaje sanitario expedido por la Comisión u Organismo competente. Asimismo se tramita la *Constancia de factibilidad de dotación del servicio de energía eléctrica y alumbrado público*, expedida por la autoridad competente, donde generalmente se detalla la posible conexión hacia los servicios.

Con la *aprobación de proyecto de lotificación, memoria descriptiva y cuadro de áreas de vialidades y áreas de donación*, el fraccionador tiene la posibilidad de preparar el plano de lotificación con base en la información obtenida, aunque en gran parte de los desarrollos inmobiliarios omiten la constancia de suelo, estipulando que cuentan con la experiencia obtenida a través diversos fraccionamientos y desarrollos inmobiliarios.

–Como lo comentó la jefa del departamento de planeación urbana, en ocasiones los fraccionadores cuentan con información de primera mano que nosotros como funcionarios no tenemos. Un desarrollador alguna vez nos dijo “quien tiene la información, tiene el poder”.

Informante reservado, proveniente del sector público municipal, comunicación personal, Febrero de 2015

Para los grandes desarrolladores les resulta poco informativo el trámite de la Constancia de Suelo, toda vez que se trata de un trámite meramente indicativo o de conocimiento respecto al uso o destino del suelo, coeficientes de ocupación (COS) y de utilización (CUS) determinados en la Carta Urbana y que forman parte del PMDUS vigente.

El interés de los fraccionadores es obtener la mayor rentabilidad del suelo, por lo que optan por solicitar directamente la factibilidad de uso de suelo; siendo la *Dirección de Planeación y Proyectos* la que otorga la Factibilidad de Uso de Suelo y su aplicación

específica de conformidad con la Tabla de compatibilidades que forman parte del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad (PMDUS) vigente, no obstante, que para obtener el mencionado documento, el expediente se integra con dos estudios: uno de impacto urbano territorial, el otro de impacto urbano sustentable y el proyecto arquitectónico de acuerdo al COREMUN (artículo 1058). Incorporando toda una memoria descriptiva del proyecto habitacional sobre estudios de vialidad y transporte, del medio ambiente, del entorno urbano inmediato, riesgo y vulnerabilidad, inversión programada, generación de empleos y conclusiones.

Pese a que la Dirección tiene todos los elementos para poder denegar, desaprobar o rechazar los proyectos específicos que pretenden ejecutar desarrolladores y/o constructores, se emite la factibilidad de uso de suelo. Privilegiando al fraccionador, en la improvisación de la planeación del territorio y la evidente descoordinación de las instituciones en la aplicación de la Ley. De este modo se validan proyectos habitacionales que incumplen los coeficientes CUS y COS, causando una disminución de las áreas de donación, traduciéndose en espacios dispersos e insuficientes para la instauración de equipamientos y áreas verdes.

Para el fraccionador se convierte en un quehacer elemental, partiendo de la idea del tipo de vivienda a desarrollar (interés social, media o residencial), diseño de vialidades según características y secciones de ancho de vialidades primarias y calles secundarias, ancho de banquetas y guarniciones, dispersión de las áreas de donación a voluntad, bajo el principio de cumplimiento sobre el porcentaje establecido para AD y contraviniendo las características determinadas de dichas áreas de acuerdo a la LF.

Una vez aprobado el trámite, la autoridad cuantifica los derechos²¹ que corresponderán de acuerdo al tipo y características del proyecto presentado, para que una vez realizado el pago de los mismos y obtenida la factibilidad de uso de suelo el siguiente paso será la *integración del expediente técnico para la autorización del fraccionamiento ante la Dirección de acuerdo al artículo 1076 y 1077 del COREMUN.*

En ambos artículos refiere por un lado, la Dirección expide el permiso de fraccionamiento para autorizar la partición de un terreno a partir de 11 fracciones que

²¹ El pago de derechos representa el ingreso que percibe el municipio a partir de la expedición de licencias, permisos, ejecución de obras y por proyectos y obras materiales según Título Cuarto, de los derechos capítulo II y III de la Ley de ingresos del Municipio de Puebla 2015

requiera el trazo de vialidades, independientemente del tipo de que se trate y régimen en el que esté constituido. El permiso para fraccionamiento contendrá la distribución de las áreas que lo conforman, según el proyecto presentado. El otro artículo, indica que el permiso para fraccionamientos se expedirá de conformidad con lo señalado en dicho artículo. (Ver anexo, Tabla de fraccionamientos, requisitos)

Todo trámite de licencia de fraccionamiento que se realice deberá estar avalado por un Director Responsable de Obra (DRO) quien funge como la persona física auxiliar de la Administración, haciéndose responsable de la “observancia de la ley” del “código (COREMUN)” y demás disposiciones aplicables, en el acto que otorga su responsiva relativa al ámbito de su intervención profesional. En este apartado también encontramos claroscuros, debido a que en la mayoría de los casos, grandes o pequeños fraccionamientos, las responsivas se negocian, se pactan con los representantes de los colegios en turno, miembros de los mismos o amigos del funcionario o fraccionador que se ajuste a las necesidades de éste, se ha llegado a detectar que los DRO incumplen la normatividad teniendo en su poder más de 10 obras en proceso de construcción al mismo tiempo, olvidándose del objetivo principal que es coadyuvar con el propietario, para que una vez concluida la obra, cuenten con planos originales arquitectónicos, estructurales, instalaciones y planos de lotificación registrados y actualizados; así como licencias, permisos y bitácoras conforme a las modificaciones que haya sufrido el proyecto a lo largo de la ejecución, contando con los elementos técnicos y jurídicos que lo justifiquen. La finalidad, poder continuar con los *trámites subsiguientes*.

Es incluso el mismo fraccionador el partícipe de que la única prestación de los servicios del DRO que le interesa es la responsiva para el cumplimiento de la parte administrativa, pues no le interesa que esté al tanto de la ejecución y proceso de la obra. Aunque al término de la construcción del conjunto o fraccionamiento habitacional se encuentre en la necesidad de contratar nuevamente el servicio de un DRO que lo auxilie en la justificación de los cambios ocurridos para poder gestionar la municipalización.²² La falta de documentación técnica y legal en la conclusión de las obras y servicios públicos

²² La municipalización es el acto formal mediante el cual el fraccionador entrega al Ayuntamiento respectivo, los inmuebles, equipo e instalaciones destinados a los servicios públicos que preste al Municipio, así como las obras de urbanización correspondientes. Título Octavo de los Derechos y Obligaciones del Fraccionador y de los propietarios. Ley de Fraccionamientos y Acciones urbanísticas del Estado Libre y Soberano del Puebla 2004.

de un fraccionamiento es motivo de una resolución negativa por parte de la autoridad. Lo anterior conlleva a que el desarrollador inmobiliario lo utilice como justificación, con la finalidad de no municipalizar el conjunto habitacional por no contar con todos los documentos solicitados, dejando la responsabilidad del control del funcionamiento de los servicios en manos de los condóminos mediante la organización y la constitución de una mesa directiva que ayude a resolver los problemas colectivos a los que se tendrán que enfrentar, como lo veremos más adelante.

3.5 Negociar Áreas de Donación: una posibilidad abierta

Durante las fases subsecuentes siempre existirán posibilidades para negociar las AD.

Una vez presentada la carpeta con todos los requisitos, el fraccionador espera “***La resolución de factibilidad de proyecto***”, que contendrá cuando menos las especificaciones contenidas en el Dictamen de Impacto Ambiental, las normas a las que se sujetará la elaboración del proyecto definitivo del fraccionamiento, la aceptación del estudio de impacto urbano sustentable en los casos que corresponda y los trámites que deberá cumplir el fraccionador para perfeccionar las superficies de donación.

La autoridad Municipal mandará a publicar en el Periódico Oficial del Estado, dentro de los noventa días siguientes a la aprobación de un fraccionamiento, la licencia definitiva de éste en versión abreviada. La publicación de ésta autorización corre por cuenta del fraccionador, quien además estará obligado a difundirla dos veces, con un intervalo de cinco días, en cualquiera de los periódicos de mayor circulación en el Estado. En el apartado no se especifica cual es la causa por la cual se publica en una versión abreviada la aprobación de la licencia de construcción. Esta omisión es contraria a los principios de claridad y transparencia de la información, encima que no se cuenta con un archivo de consulta pública de todos estos desarrollos inmobiliarios y lo que se publica en el periódico oficial nuevamente es parte convenida entre los actores involucrados Estado-Fraccionador.

La autoridad municipal hará del conocimiento de la Secretaría, del Instituto de Catastro, de las Direcciones de Catastro Municipal, de la Dirección de Bienes Patrimoniales y en su caso, a la Comisión Intermunicipal de Conurbación sobre la resolución definitiva del nuevo proyecto a desarrollar en la ciudad. Pese a que todas las

anteriores Direcciones o Comisiones quedan enteradas, ninguna muestra contrariedad al proyecto. Dejando pasar la oportunidad de señalar inconsistencias urbanísticas o técnicas que son evidentes en el cálculo de las áreas de donación.

Lo que queda claro es el comportamiento de una estructura vertical.

Mientras, el fraccionador queda obligado a constituir a favor de la Tesorería Municipal garantías (fianzas) bajo cualquiera de las modalidades que se establezcan desde el inicio del proyecto. Por ejemplo, si se autoriza que el fraccionamiento se urbanice por etapas como lo vimos en párrafos anteriores, la garantía se constituirá antes de iniciar cada una de ellas por el monto de las obras pendientes de urbanización de cada etapa. Asimismo, habrá garantía (fianza) por los vicios ocultos y defectos de las obras de urbanización realizada. Como explicamos en párrafos anteriores, el desarrollador busca diversos motivos para no municipalizar el conjunto habitacional y otra de las maniobras que utiliza es evitar el cobro de las garantías en el entendido de encontrarse en el supuesto de vicios ocultos o defectos de las obras de urbanización.

Para el desarrollador es preferible resolver problemas de vicios ocultos con los nuevos inquilinos usuarios de las viviendas y de los servicios públicos del conjunto que entrar en una dinámica de cuantificación de daños y dictamen técnico por parte de la autoridad. Aunque los trabajos se garantizan durante un plazo de doce meses, una vez transcurridos, a partir de la fecha de recepción de los trabajos, la autoridad municipal ordenará la cancelación de la misma.

Entendemos que el negocio inmobiliario por su naturaleza es desarrollar no solo vivienda, sino toda la infraestructura de servicios básicos y urbanización, proclive a diversas clases de riesgos. En este sentido, para minimizar sus diferentes impactos en el territorio, es preciso que el Ayuntamiento identifique en un periodo corto, cuáles son esos riesgos constructivos, técnicos y operativos en cuanto a la infraestructura edificada por el fraccionador para que a través de la fianza se obligue a pagar las anomalías y cumplir con las obligaciones contraídas con el municipio. Sin embargo, éste tipo de documentos que involucran datos importantes como monto del proyecto, nombre y ubicación del proyecto, monto del pago en caso de incumplimiento, el tipo de depósito en garantía, firmas y nombres de los implicados; son documentos que no son publicados en el periódico oficial, ni tampoco forman parte de la documentación que pudiera

consultarse en la Secretaría de Desarrollo Urbano o en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Lo que deja en un estado de indefensión a los condóminos y pasado el tiempo, cuando han detectado algún vicio oculto en su fraccionamiento o conjunto habitacional como es el caso de Hacienda Santa Clara por el estado en que se entregaron las AD y la falta de equipamientos, el último recurso que les queda es manifestarse ante el síndico municipal, sin tener ese contacto directo con el fraccionador. Esto es una muestra clara de la falta de transparencia y de las típicas actuaciones de los gobiernos locales en las que se acuerdan múltiples y variadas negociaciones a modo.

3.6 Incumplimiento de las obligaciones de los fraccionadores en las áreas de donación

Debido a que el fraccionador tiene el permiso para la construcción del fraccionamiento y para poder obtener el mayor beneficio y rentabilidad de la materialización del proyecto, la LF le impone cinco obligaciones determinantes que son la conclusión de las obras de urbanización, otorgar las garantías que establece la LF y cumplir con todas y cada una de las obligaciones que se deriven de los Programas de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico, normas técnicas y demás lineamientos jurídicos. Esto, sin omitir el ceder a título de donación gratuita de conformidad con lo que establece la LF, el área de terreno destinada a áreas ecológicas y equipamiento urbano. El cálculo de la superficie neta de donación se hará deduciendo del área total del fraccionamiento, la ocupada por vías públicas, obras hidráulicas sanitarias y de saneamiento incluyendo camellones y banquetas.

Puesto que nuestro objeto de estudio son las áreas de donación es oportuno mencionar que corresponde a la propia autoridad municipal aprobar el área de terreno que le debe ser donado, materializando los requisitos que marca la LF (Artículo 66). Sin embargo, en la ejecución de los proyectos encontramos incumplimiento; AD sin frente a la vía pública, topografía escasamente susceptible de aprovechamiento, ubicación limitadamente deseable para su utilización y en ocasiones áreas de donación en zonas

con afectación federal, estatal o municipal, ocasionando una pérdida y disminución de las mismas.

Aún más grave es que, la misma ley señala en el Artículo 66 inciso IV.- que en la selección de estas áreas (AD) *deberá considerar las necesidades de los usuarios* del propio fraccionamiento o las de la zona donde éste se ubique o las establecidas en los Programas de Desarrollo Urbano, disposición que se incumple a lo largo del proceso. Veremos más adelante como desafortunadamente es la propia LF que sugiere o consiente que las obras correspondientes a equipamientos o áreas verdes podrán ser construidas en predios distintos al del fraccionamiento, cuando así lo considere conveniente el Ayuntamiento; siempre y cuando se ubique en el mismo centro de población, y sus características físicas sean similares al predio en que se proyecte construir el fraccionamiento respectivo.

Esta variedad de posibilidades cuando no tienen un fundamento netamente urbanístico se deja prácticamente a discreción de la autoridad en turno, pone en evidencia la falta de estrategias de planeación urbana. Muestra la deficiencia de hacer ciudad, ajena totalmente de los intereses ciudadanos. Permite que el fraccionador y los grandes operadores gocen de ventajas ante las autoridades durante el proceso, sin respetar las áreas de donación e imponiendo su fuerza especulativa sobre la ciudad. Por lo tanto los fraccionadores son bendecidos por unas autoridades municipales que muestran su entreguismo, su debilidad y discrecionalidad

Junto a todo esto, detectamos esa falta de correlación entre lo que pretende el fraccionador, lo que exige la autoridad y lo que dicen los planes y programas de desarrollo urbano. Los conjuntos habitacionales muestran ese cúmulo de contradicciones entre la regulación de lo público y lo privado. Y al final son más una operación realizada con criterios inmobiliarios del fraccionador y no urbanísticos.

3.7 Discrecionalidad e inconsistencias en la ley de fraccionamientos sobre las garantías o fianzas a favor de la Tesorería Municipal

Una vez obtenida la autorización e iniciados los trabajos de urbanización y construcción, la siguiente fase se denomina *trámites subsiguientes*, y en ella colaboran las instancias gubernamentales que participaron en la integración del expediente, con la intención de dar continuidad y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo por los titulares de la autorización.

Esto es, una vez obtenida la autorización, es indispensable haber iniciado la ejecución de las obras de urbanización, equipamiento e infraestructura primaria, por lo que el fraccionador pretenderá la enajenación de los lotes y promoción del desarrollo; por supuesto, ello acompañado de todos los requisitos que establece el artículo 74 de la LF, donde señala que los fraccionadores obtendrán permiso de preventiva de lotes aun cuando no se hayan concluido las obras de autorización, mediante solicitud dirigida al Ayuntamiento. El lineamiento determina que el permiso de preventiva se expedirá siempre y cuando se haya obtenido la licencia definitiva del fraccionamiento y se haya cumplido con todos los requisitos que comprende la misma. Asimismo, se debe tener un avance mínimo del 30% del presupuesto erogado en las obras de urbanización; y otorgar una garantía de conformidad con lo dispuesto en la LF. Hasta entonces, el fraccionador podrá iniciar la venta de lotes. En este punto quedan dudas, pues no señala la LF, en qué momento se presenta el o los presupuestos de la urbanización, ¿quién determina el porcentaje de avance de dichas obras? ¿El grado de avance infiere en la funcionalidad del uso y disfrute no solo de los lotes en venta sino de la designación de las áreas de donación?

Ciertamente es alarmante ésta facilidad que se le otorga al fraccionador para la preventiva de lotes, sobre todo, cuando se tiene conocimiento de la existencia de cambios o modificaciones en el proyecto que derivado de las condiciones del terreno, de la lejanía de los servicios o de algún otra condicionante, suele ser excusa para mermar la superficie de las AD o el acuerdo del pago de compensación de dichas áreas.

Es cierto que la LF en su artículo 60 obliga al titular a otorgar una fianza o garantía hipotecaria a favor de la Tesorería Municipal por el total de la ejecución de las obras, o bien por la etapa o etapas a desarrollar, acción que se convierte en el garante para que el titular no evada su responsabilidad. Y aunque la ley determina que se harán efectivas el cobro de las garantías, previo requerimiento al fiador, notificación a la institución afianzadora y liquidación formulada por el monto de las obligaciones exigibles, remitiendo el expediente a la Tesorería Municipal, el cuestionamiento radica en que la LF no señala los tiempos definitivos para el cobro de las garantías, no señala las sanciones a los fraccionadores por incumplimiento, como tampoco señala quién realizará las obras faltantes y el tiempo estimado para dar solución a los afectados.

Lo idóneo sería que la propia LF estableciera que en aquellos casos donde solo se realiza una o varias etapas del desarrollo, se acredite el cumplimiento de las obras de urbanización, equipamiento, áreas de donación e infraestructura primaria, para otorgar las licencias subsiguientes de las etapas restantes o de lo contrario, no se autoriza continuar con el desarrollo, promoción y venta del Conjunto o Fraccionamiento Urbano. Sin embargo, la LF lo que establece y que posiblemente sea una de las tantas ambigüedades de la propia normatividad en la materia, es que para continuar con las etapas subsiguientes, basta con acreditar un avance proporcional de dichas obras en relación al número de lotes que se pretende enajenar y como ya vimos con anterioridad los actores involucrados para poder avalar el porcentaje de AD son: el Fraccionador, el DRO y la Dirección de Desarrollo Urbano, por lo que nuevamente queda a discreción entre las partes.

En consecuencia, no deberá extrañarnos encontrar en el ZMCP, desarrollos habitacionales de cualquier tipo, que operan con algunas de las obras de urbanización, equipamiento, degradación y mengua en AD e infraestructura primaria que incumple con las características adecuadas a la normatividad. Encontrándose quejas diversas por parte de los habitantes o condóminos por falta de capacidad de funcionamiento en: drenajes, agua potable, capacidad de la energía eléctrica, pavimentos con poca resistencia, nomenclatura de mala calidad, insuficiente área verde y limitado espacio público, etc., situación que pone al usuario en una posición de vulnerabilidad.

Al final el problema queda entre particulares, por tratarse del incumplimiento sobre una propiedad privada. Aunque, en el caso de existir alguna queja de incumplimiento de terminación de obras civiles o falta de mantenimiento en las áreas públicas por parte de los condóminos hacia la autoridad. Ésta última, solo podrá tomar acciones cuando exista un representante de condóminos. Por lo que deberán estar organizados y representados por un comité vecinal o por un presidente de colonia para poder ser atendidos. No obstante, hay que señalar que Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominios para el Estado de Puebla señala que para el caso de conjuntos habitacionales contarán con un plazo de seis meses para constituirse en asamblea y elegir un administrador, así como para aprobar un reglamento interno. La falta de organización al interior de estos conjuntos tiene efectos contrastantes, principalmente porque la reglamentación interna y externa se enfoca en la recaudación de una cuota que permite contribuir al pago de servicios públicos (vigilancia interna, mantenimiento de alumbrado, áreas verdes y limpieza de calles y banquetas) que anteriormente eran atendidos por el municipio y hoy son contratados por ellos mismos. Afectando las relaciones sociales entre los habitantes de estos conjuntos. Incluso generando impactos negativos de individualismo. Solo el sentimiento de solidaridad, cobra matices distintos cuando los intereses individuales son afectados, adquiriendo conciencia de que únicamente en conjunto y en coordinación con el resto del grupo logrará defender la amenaza a sus intereses individuales.

3.8 La fuerza notarial y su participación en la escrituración de las A.D.

La figura del Notario, es parte fundamental en la constitución legal de un fraccionamiento o conjunto habitacional en cualquier ciudad. Es a través de éste profesional del Derecho que investido de fe pública por el Estado, brinda certeza y legalidad de los actos jurídicos que lleva a cabo.

La ley de fraccionamientos en su artículo 79 faculta a los notarios públicos para escriturar las áreas de donación. Es la autoridad municipal la que mediante la expedición de una autorización donde conste primeramente los usos y destinos del bien o bienes inmuebles; segundo, los datos de identificación de la licencia definitiva del fraccionamiento y el pago de derechos correspondiente y por último las instrucciones

para el perfeccionamiento de la donación, a costa del fraccionador; así como la señalización de las vías públicas, *especificando el uso autorizado en la respectiva licencia para terrenos donados y consignando el carácter de inalienabilidad e imprescriptibilidad de dichos bienes; esto último salvo en los casos de fraccionamientos residenciales en régimen de propiedad y condominio*²³.

Es obligación del notario público dejar determinadas en escritura las limitaciones de dominio, relativas a la imposibilidad jurídica de subdividir los lotes adquiridos a dimensiones menores que las dispuestas por la Ley y el proyecto definitivo, así como las limitaciones de espacio que correspondan a servidumbres reales; y acompañará los planos y *datos necesarios para la debida identificación del fraccionamiento*. En este punto queda otra ambigüedad debido a que no se especifica claramente cuáles son los “datos necesarios” para la identificación del fraccionamiento, pudiendo ser clara la ley describiendo los datos específicos, de tal suerte que sean puntales, para que en el futuro sirvan de consulta, en el rubro de identificación del fraccionamiento.

Otra Institución más y de suma importancia es el Registro Público²⁴ que cumple la función de dar publicidad a la situación jurídica de bienes y derechos inscritos en dicha oficina pública. Es responsabilidad de los registradores públicos, en el Estado, inscribir los testimonios de las escrituras que cuenten con los requisitos antes mencionados; teniendo la obligación de negar su registro si no acompañan los testimonios con los requisitos anteriormente descritos.

Aunque el Municipio cuenta con elementos técnicos y jurídicos que le permiten regular las acciones urbanísticas de su territorio, éste se apoya en los notarios públicos para dar autenticidad, legalidad y fuerza probatoria a las partes que intervienen en los actos públicos. Por tanto, son los notarios quienes en principio tienen a la vista y en primera instancia la documentación correspondiente de la autorización finalizada de un fraccionamiento; para dar paso a la escrituración mediante la interpretación, redacción y

²³ Gobierno del estado de Puebla (2011). *Ley que regula el Régimen de Propiedad en Condominio para el Estado de Puebla*

²⁴ El Registro Público de la Propiedad es la Oficina Pública a través de la cual el Gobierno del Estado de Puebla, mediante los asientos que en ella se efectúan, cumple la función de dar publicidad a la situación jurídica de bienes y derechos, así como a los actos y hechos jurídicos que conforme a la ley deban registrarse para surtir efectos contra terceros. Artículo 2 de la Ley de Registral para la ciudad de México

forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden. Dando fe pública a los actos y hechos.

En resumen la escritura pública de las áreas de donación consiste en la narración que emite el notario de los hechos y evidencia del proceso de gestión que mediante los trámites realizados en la dirección de desarrollo urbano y sustentabilidad permite dotarlo de fe pública. Aunque en la realidad se materializa la evidencia del déficit de las áreas de donación y la deficiencia de las condiciones en que recibe las AD el Ayuntamiento.

3.9 La comprometedora municipalización

Una de las competencias de los municipios es el suministro de los servicios públicos (atribuida en el artículo 115 de la Constitución Mexicana). Sin embargo, la débil coordinación entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) para ordenar e impulsar un planeamiento urbano con crecimiento ordenado y sostenible; genera rezago y falta de calidad en la atención de los servicios urbanos. Los municipios, ante diversos cambios en las políticas de vivienda y frente a un mercado inmobiliario en permanente crecimiento y el gran aumento de la oferta de vivienda mediante fraccionamientos o conjuntos habitacionales ha depositado la responsabilidad y el compromiso en los desarrolladores, siendo los encargados de proporcionar, mantener y conservar los servicios públicos hasta en tanto no se lleve a cabo la municipalización de dichos fraccionamientos.

La LF señala en su artículo 82, que deberá estar concluida la ejecución de la urbanización total del fraccionamiento, de conformidad con el proyecto definitivo autorizado. El fraccionador solicita a la autoridad competente la municipalización, misma que para tal efecto se hará por escrito a la autoridad de la conclusión de las obras, integrando todos los requisitos que marca el artículo 83, siendo el inciso uno el que corresponde a la copia certificada del escrito presentado ante el Notario Público de la transmisión a título gratuito al Ayuntamiento, de las AD aprobadas en el proyecto, con objeto de que las inspeccione, apruebe y las reciba, emitiendo su resolución. Entonces la autoridad determina el plazo para emitir dicha resolución a partir de la recepción de la

solicitud. Una vez obtenida la resolución aprobatoria de las obras de urbanización y equipamiento, el fraccionador podrá tramitar la municipalización del fraccionamiento. Sin embargo, mientras no se realice este trámite la conservación, el mantenimiento y la prestación de los servicios públicos así como la conservación y uso de suelo de las áreas de donación corresponden al fraccionador.

La LF prevé, que para otorgar la constancia de municipalización del fraccionamiento solicitará al fraccionador la presentación de las garantías (fianzas) con la finalidad de garantizar por un año la calidad de las obras ejecutadas (artículo 84). En este artículo de la LF, deja ver que el Ayuntamiento tiene un interés sólido en recibir servicios de calidad. Sin embargo, no define que pasa en el incumplimiento de la superficie y características físicas de las áreas de donación. Incluso, en su artículo 85, minimiza considerablemente los efectos que esto causa. Concediéndole al fraccionador la posibilidad de que mediante el otorgamiento de una garantía suficiente para la terminación de las obras faltantes. Una vez concluidas, el Ayuntamiento otorgará la constancia de Municipalización de las obras y la fecha a partir de la cual el Ayuntamiento se hará cargo de la prestación de los servicios públicos correspondientes y en el caso de que se trate de un fraccionamiento en régimen de propiedad en condominio, lo hará únicamente al pie del desarrollo (Artículo 87 LF).

Por último, aunque en el artículo 89 no indica que es a partir de la municipalización, que el Ayuntamiento toma el control y medidas necesarias para el aprovechamiento de los terrenos donados por el fraccionador. El mismo artículo indica textual *“...programando la construcción de escuelas, parques, jardines, mercados, dispensarios y demás edificios para servicios públicos y sociales que hubieran sido previstos”*. Finalizando que en el caso de que no se realicen las obras antes señaladas, el Ayuntamiento está obligado a cuidar, conservar y mantener el buen aspecto de los lotes de dominio municipal, impidiendo que se les de otro uso; procurando destinarlos provisionalmente como áreas ecológicas (Artículo 90 LF).

La municipalización es el paso final del proceso de producción de vivienda y espacio público producto de las áreas de donación, nos permite ver que es a partir de

este momento que el Ayuntamiento se enfrenta a una de las tantas funciones a las que ha sido jurídicamente asignada al municipio como dijimos en un principio, debido a que se encuentra directamente relacionado en el ámbito de las políticas urbanas y es el de suministrar los servicios públicos (agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado, mantenimiento de parques, jardines, equipamientos y seguridad pública) a los conjuntos habitacionales. Veremos entonces que será uno de los factores que motivará a éste actor a no facilitar, ni promover la conclusión del proceso de municipalización debido a la falta de capacidad económica del Ayuntamiento para atender las demandas sociales de los nuevos habitantes de los fraccionamientos. Demandas sociales que son producto de la mala calidad y del consentimiento de los actores involucrados en el desarrollo de la ejecución de la obra y del favoritismo en el proceso de gestión administrativa en la disminución de la superficie de las AD. De acuerdo a las declaraciones de algunos de los entrevistados, quienes dijeron que las principales deficiencias con las que se enfrentan al recibir su casa y vivir el conjunto o fraccionamiento son los servicios públicos y la falta de equipamientos que les fueron prometidos.

Detectamos que la LF no especifica si hay un periodo, tiempo o momento en que se realice o se haga exigible este proceso de municipalización. No determina sanción al fraccionador por falta de seguimiento al mismo. Esto lo observamos en el siguiente comentario de un fraccionador:

“Muchas veces los proyectos de inversión inmobiliarios que realizamos en los municipios son pensados en un periodo de más de 5 años, lo que nos lleva a trabajar en ocasiones hasta con tres administraciones municipales. Hay que considerar que pueden ser administraciones de diversos partidos políticos, eso, nos encarece el proyecto en tiempo y forma debido a que en ocasiones debemos retomar ‘negociaciones’ ya avaladas por jefes de área que nos piden retomar el asunto con el nuevo director en turno. Por lo que preferimos dejar que los habitantes y condóminos de los fraccionamientos se organicen y exijan al gobierno le otorgue los servicios. O esperar que en la siguiente administración sea posible encontrar algún camino que nos conduzca a un buen arreglo y se pueda tramitar la municipalización del conjunto”-. Es el caso de algunos

fraccionamientos que han pasado más de diez años para ser municipalizados a partir de la fecha de inicio de la construcción”.

Informante reservado, comunicación personal, Noviembre de 2015

Asimismo está visible el incumplimiento del Ayuntamiento sobre las áreas de donación, que enuncia en el proceso de municipalización que es a partir de éste momento en que la autoridad se hace responsable de éstas áreas y de mantenerlas para cuidar el buen aspecto e incluso determina que es la autoridad encargada de ver el aprovechamiento del espacio y contar con un programa de construcción de servicios y equipamientos que ya han sido previstos para la zona. Esto no es así y los habitantes del fraccionamiento se enfrentan al problema de no saber a quién acudir para que resuelvan todas las problemáticas que se tejen alrededor de las áreas donadas, como son: apropiación del espacio, falta de mantenimiento y casos en los que se promueve la delincuencia en esos espacios.

Por lo tanto, mientras no se municipalice el fraccionamiento es responsabilidad del fraccionador estar al tanto de la conservación, mantenimiento y prestación de los servicios. Sin embargo, también sabemos que es práctica común de los desarrolladores que, una vez terminada la venta de sus fraccionamientos hacen la retirada de sus casetas de ventas y posteriormente quedan en estado de indefensión los habitantes, pues no fueron advertidos de que al final, serán ellos los únicos quienes a través de una buena organización y representación de colonos, deberán hacer presión para manifestar las deficiencias del fraccionamiento y gestionar ante la autoridad competente la planeación, conservación y mantenimiento de las AD y áreas verdes.

En éste largo proceso de municipalización, los artículos que lo norman, no obligan a la autoridad ni al desarrollador a proteger las áreas verdes, las AD y los equipamientos urbanos. Situación que han creado problemas para los adquirientes de lotes y viviendas en fraccionamientos y desarrollos habitacionales. Incluso, en reciente fecha, el cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Puebla aprobó los lineamientos para realizar la

compensación respecto de las áreas de donación y destino (Periódico Oficial de fecha 1 de diciembre de 2015).

El objetivo de estos lineamientos pretende tener como finalidad establecer el procedimiento en los presentes casos en donde se determine que las áreas que se pretenden dar en donación no representen un beneficio tangible para los habitantes del desarrollo. La compensación de las áreas de donación se constituiría como grandes áreas de aprovechamiento en beneficio de las familias que habitan dentro de la mancha urbana. (Consideración XXIII). Asimismo destaca que el pago en numerario o el valor comercial de los bienes, obras o servicios que obtengan mediante convenio “por compensación de áreas de donación o destinadas a área ecológica o de equipamiento urbano”, se considerará como ingreso para el Ayuntamiento. (XXIV)

En definitiva al final queda la presión social que genera el incumplimiento de una expectativa de calidad de vida, poco justa y nada equitativa que se traduce en la falta de bienestar social.

En conclusión, en estos procesos de gestión urbana las negociaciones discrecionales dan inicio en cualquier parte del proceso, aunque generalmente en los grandes conjuntos suele ser al principio bajo pre-procesos negociados desde las grandes cúpulas, traduciéndose en efectos negativos territoriales. Por tanto la producción de pequeños y grandes conjuntos habitacionales por su tamaño y densidad, equivalen a la conformación territorial de una ciudad sin los usos y servicios propios de esta. Su realización –planificada simplemente como un fraccionamiento aislado- no propicia un crecimiento urbano ordenado, integral a la zona, heredando a sus ocupantes problemas que oscilan desde la falta de servicios comerciales, equipamientos y principalmente la ausencia y definición del espacio público a partir del deterioro, pérdida y pulverización de las áreas de donación.

Cuadro 2. Crecimiento de conjuntos

6 (Cuarta Sección) Periódico Oficial del Estado de Puebla Miércoles 17 de diciembre de 2014

No. Cons	No. Colonia	Nombre de Colonia	Región	Zona	
164	945	CONJ. HAB. ECLIPSE	12	22	
165	169	CONJ. HAB. EL JAGUEY	14	22	
166	934	CONJ. HAB. EL JAZMIN	14	22	
167	829	CONJ. HAB. EL MOLINO	11	22	
168	940	CONJ. HAB. EL REFUGIO	38	22	
169	944	CONJ. HAB. EL TRIUNFO	38	23	
170	172	CONJ. HAB. EMPERADOR	11	22	
171	176	CONJ. HAB. EMPERATRIZ	15	22	
172	936	CONJ. HAB. FUNDADORES	30	23	
173	612	CONJ. HAB. GERONA	11	22	
174	495	CONJ. HAB. HACIENDA EL COBRE	30	22	
175	687	CONJ. HAB. HACIENDA LOS OLIVOS	22	22	
176	617	CONJ. HAB. HACIENDA SANTA FE	31	22	
177	912	CONJ. HAB. HERITAGE I	19	31	
178	914	CONJ. HAB. HERITAGE II	19	23	
179	183	CONJ. HAB. JARDINES DE SANTA ROSA	70	22	
180	619	CONJ. HAB. JARDINES DE XILOTZINGO	30	23	
181	621	CONJ. HAB. JUAN PABLO II	36	22	
182	665	CONJ. HAB. LA GIRALDA	12	22	
183	185	CONJ. HAB. LA GUADALUPANA	36	22	
184	534	CONJ. HAB. LA VISTA NORTE	15	22	
185	938	CONJ. HAB. LARES SAN ALFONSO	37	22	
186	189	CONJ. HAB. LAS MERCEDES	12	22	
187	198	CONJ. HAB. LAS SONATAS	15	22	
188	503	CONJ. HAB. LOMA LINDA	23	22	
189	438	CONJ. HAB. LOMA REAL	14	22	
190	624	CONJ. HAB. LOMAS DE MAYORAZGO	12	22	
191	625	CONJ. HAB. LOMAS DEL ANGEL	19	32	
192	905	CONJ. HAB. LOS CIPRESSES (SAN JERONIMO CALERAS)	14	22	
193	200	CONJ. HAB. LOS TENORES	30	22	
194	674	CONJ. HAB. MOLINO DE SANTO DOMINGO	6	23	
195	443	CONJ. HAB. OASIS	5	31	
196	836	CONJ. HAB. PASEO DE LOS ENCINOS	27	23	
197	602	CONJ. HAB. PASEOS DE CASTILLOTLA	12	22	
198	490	CONJ. HAB. PASEOS DE LA ARBOLEDA	38	22	
199	209	CONJ. HAB. PASEOS DEL RIO	12	22	
200	605	CONJ. HAB. PINOS	12	22	
201	661	CONJ. HAB. PORTANOVA	15	22	
202	230	CONJ. HAB. REAL CAMPESTRE	27	23	
203	521	CONJ. HAB. REAL DE SAN ANTONIO	1	22	
204	604	CONJ. HAB. REAL DE SAN GREGORIO	15	22	
205	627	CONJ. HAB. REAL DEL BOSQUE	27	23	
206	1037	CONJ. HAB. REAL DIAMANTE	27	23	
207	232	CONJ. HAB. RESIDENCIAL LAS FUENTES	7	42	
208	248	CONJ. HAB. RINCON DE SAN IGNACIO	28	32	
209	677	CONJ. HAB. RINCON DEL LAGO	47	22	
210	507	CONJ. HAB. RINCON DEL VALLE	7	42	
211	249	CONJ. HAB. RINCONADA LOS ARCOS	12	22	
212	552	CONJ. HAB. SAN APARICIO	15	22	
213	675	CONJ. HAB. SAN DIEGO	36	22	
214	352	CONJ. HAB. SAN JERONIMO	6	21	

No. Cons	No. Colonia	Nombre de Colonia	Región	Zona	
113	707	CAMPESTRE DEL BOSQUE (FRACTO.)	6	52	
114	389	CAMPESTRE DEL VALLE	28	23	
115	388	CAMPESTRE EL PARAISO	21	52	
116	26	CAMPESTRE MAYORAZGO	12	23	
117	418	CAMPO MILITAR NUMERO 25	19	21	
118	215	CANDELARIA, LA	15	21	
119	610	CANERA, LA	62	11	
120	885	CANADA (EJIDO ROMERO VARGAS), LA	21	11	
121	421	CARMELA, LA	12	12	
122	422	CARMEUTA, LA	12 y 31	12	
123	893	CARMEN CASTILLOTLA	12	21	
124	27	CARMEN HUEXOTITLA	3	41	
125	37	CARMEN, EL	3 y 4	33	
126	542	CASA BLANCA	18	11	
127	533	CASTILLO, EL	31	11	
128	408	CENTRAL DE ABASTOS	15	21	
129	426	CENTRO "A"	1,2,3 y 4	42	
130	427	CENTRO "B"	1,2,3 y 4	33	
131	403	CENTRO "C"	1 y 2	31	
132	929	CENTRO COMERCIAL ANGELOPOLIS	20	51	
133	363	CENTROS COMERCIALES DESARROLLO ATLIXCAYOTL	20	42	
134	86	CERRITO, EL	11	23	
135	819	CERRO DEL MARQUEZ	24	11	
136	504	CHACHAPA	18	11	
137	38	CHAMIZAL, EL	18	12	
138	177	CHAPULTEPEC	18	11	
139	28	CHULA VISTA	4	23	
140	299	CIENEGILLA, LA	8	12	
141	1	CINCO DE MAYO	2	21	
142	450	CIPRESSES (FRACTO.), LOS	6	42	
143	428	CIPRESSES DE MAYORAZGO (FRACTO)	12	32	
144	217	CIUDAD SATELITE	9 y 17	23	
145	652	CIUDAD UNIVERSITARIA	28	23	
146	29	CLEOTILDE TORRES	7	21	
147	30	CLUB DE GOLF	12	23	
148	121	CLUB DE GOLF LAS FUENTES	6	52	
149	479	CLUB DE GOLF PUEBLA	12	31	
150	683	COATEPEC	11	12	
151	432	COLORADAS, LAS	11	22	
152	393	CONCEPCION BUENA VISTA	21	11	
153	370	CONCEPCION LAS LAJAS	20	33	
154	219	CONCEPCION MAYORAZGO, LA	20	12	
155	689	CONCEPCION, LA	37	11	
156	130	CONDESA, LA	15	11	
157	435	CONJ. HAB. AMANECEER	5	33	
158	659	CONJ. HAB. ANGELES DEL SUR	31	22	
159	161	CONJ. HAB. BARRIOS DE SANTA CATARINA	36	22	
160	670	CONJ. HAB. BOSQUES DE LOS HEROES	30	23	
161	124	CONJ. HAB. BOSQUES DEL PILAR	27	23	
162	797	CONJ. HAB. CENTRO SUR	38	22	
163	434	CONJ. HAB. DAMISAR	11	22	

CAPÍTULO IV

HACIENDA SANTA CLARA UN EJEMPLO COMÚN

4.1. El típico fraccionamiento conjunto habitacional periférico

El conjunto habitacional “Hacienda Santa Clara” (SC) se localiza (ver Fig. 8) en la periferia hacia el sur-poniente de la ciudad de Puebla, colinda al Norte con el Río Atoyac, al sur con el ejido de San Bernabé Temoxtitla, al oriente con la prolongación de la Avenida 27 Sur hacia donde tiene su frente y al poniente con el Fraccionamiento Lomas de Angelópolis, de por medio el Río Atoyac.

Fig. 8. Localización del conjunto habitacional “Hacienda Santa Clara”



Fuente: plano obtenido de google maps 2017, elaboración propia

Santa Clara tiene una superficie total de terreno de 677,263.80 m², la configuración del polígono es irregular y está conformado por dos secciones, dentro de las cuales hay tres áreas de donación.

4.2 Pérdida inicial de las Áreas de Donación en el Conjunto Santa Clara

Aunque se solicitó información ante el registro público de la propiedad y del comercio del Estado de Puebla, el Catastro y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad; ambos del municipio de Puebla, para conocer los datos de autorización del conjunto habitacional SC, no se obtuvo dicha información. Sin embargo, se consiguió el documento de aprobación de uso del suelo, donde se indica que la sociedad mercantil denominada “CONSORCIO DE INGENIERIA INTEGRAL” S.A. DE C.V.” (ARA) fue la que inició gestiones ante las autoridades para la aprobación del proyecto en el año 2004.

Se autorizó a la empresa ARA la construcción del conjunto habitacional Hacienda Santa Clara (SC), un conjunto urbano de tipo interés social, para desarrollar **4,797** viviendas, la clasificación de suelo habitacional con densidad de H4P 80 viviendas por hectárea. Ahí se alojan aproximadamente un promedio de 5 a 6 habitantes por vivienda, resultando un total de 28,782 habitantes.

En la aprobación de uso de suelo consta en el plano único de lotificación la aprobación a la empresa “Consortio de Ingeniería Integral” S.A. de C.V. La construcción del conjunto habitacional se autorizó por etapas, las cuales son identificadas por los residentes como Sección I y Sección II (ver Fig. 9 y 10). Cada sección tiene la apertura de una vía pública principal que da acceso a cada una de las calles secundarias donde se desplanta la subdivisión de lotes.

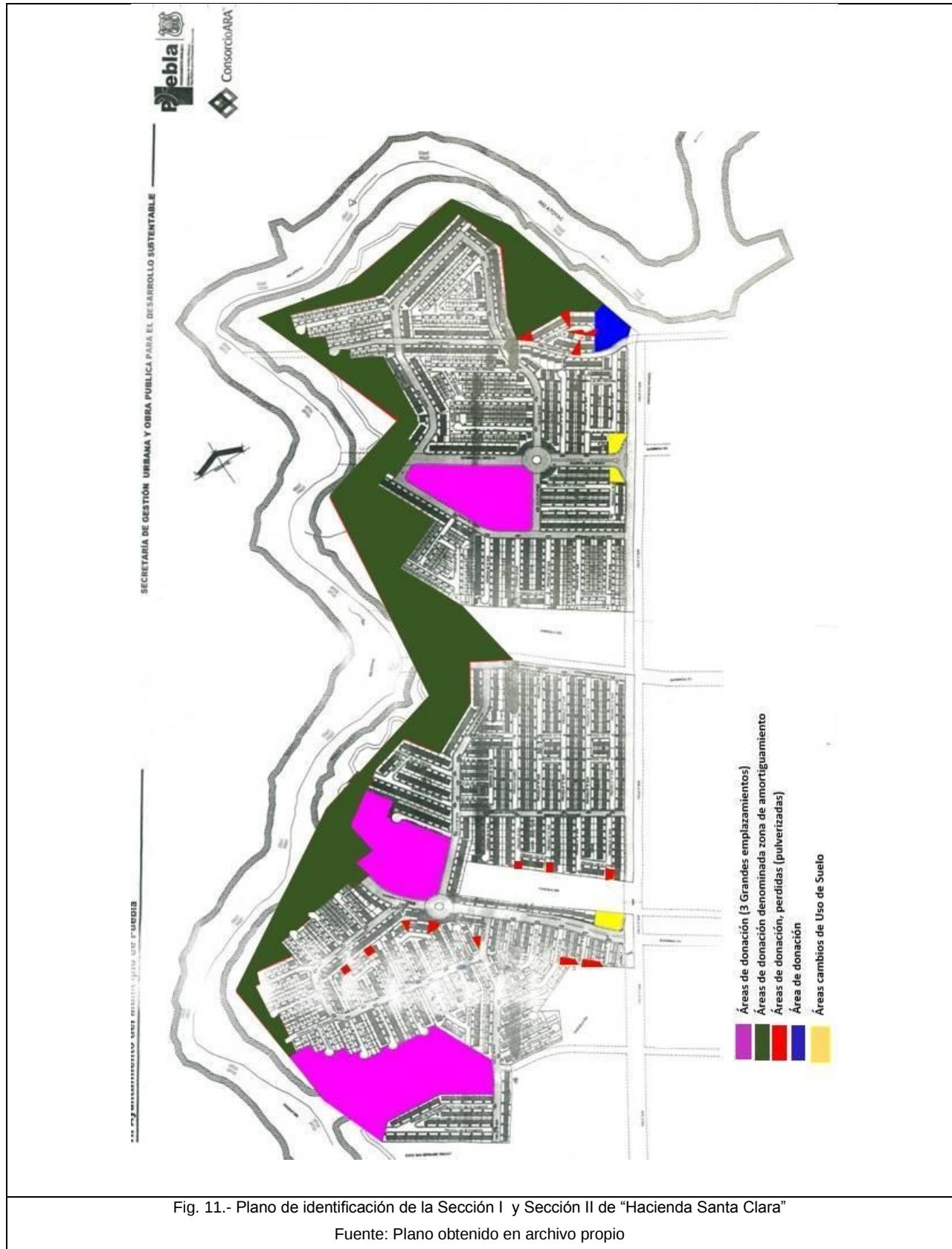
Fig. 9.- Ubicación y acceso a la Sección I "Hacienda Santa Clara



Fig. 10.- Ubicación y acceso a la Sección I "Hacienda Santa Clara



El proyecto está desarrollado a través de la figura jurídica de Conjunto Habitacional de interés social en Condominio, cuenta con calles y/o privadas públicas secundarias y sobre cada una de ellas lotes dúplex para la construcción de viviendas de dos niveles en condominio. Respecto a la lotificación considera áreas de donación para el municipio, para la construcción de equipamientos y áreas verdes en cumplimiento de la Ley de Fraccionamientos (D.O.F, 2004), tal como se pueden apreciar en el plano de lotificación (Ver plano, Fig. 11).



Cabe señalar que desde el inicio del proceso fue aprobada una superficie vial condominal y una superficie vial a municipalizar (Ver plano Fig. 12) y aunque ésta área se entregó años después al ayuntamiento, a la fecha los colonos mantienen un control mediante una pluma manual la cual no permite el acceso libre al conjunto. Se respeta todo lo indicado en el Dictamen de Integración a la Estructura Vial de acuerdo al Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla emitido por el Departamento de Planificación Urbana, en el que se indica: “Como punto primordial la necesaria Urbanización de la Calle 27 sur y Camino a las Carmelitas, así como la creación y definición de los pares viales de la calles Francisco I Madero (Par Vial P-3), 141 Poniente (Par Vial P-5) y Avenida 143 Poniente (Par Vial P-6).

Fig. 12- Plano de identificación de la superficie vial a Municipalizar en “Hacienda Santa Clara

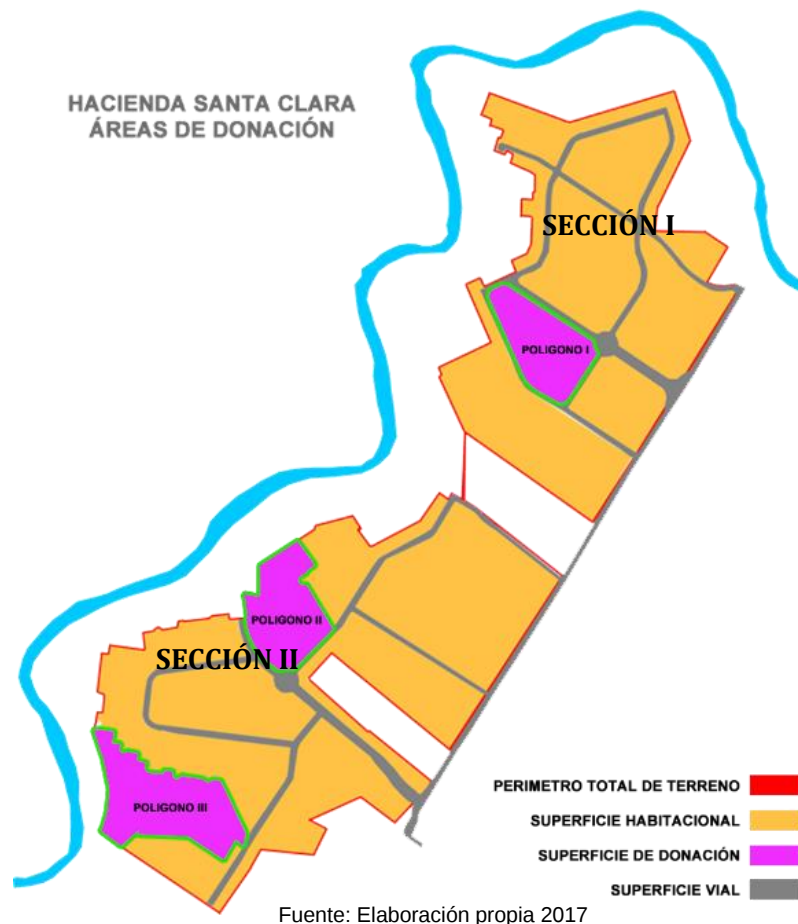


Fuente: Elaboración propia 2017

En el documento se identifica que la superficie donada al municipio es de **102,518.30 m²**; en el plano de lotificación es muy evidente y resalta a simple vista los tres emplazamientos de AD (Ver plano Fig. 13), uno ubicado en la Sección I y que actualmente se reconoce como el **“complejo multideportivo”**, con una superficie

aproximada de **17,717.26 m²** y dos emplazamientos ubicados en la Sección II, el primero, identificado como **“zona escolar”** con una superficie aproximada de **18,760.64 M²** y el segundo identificado como el **“parque”**, con una superficie aproximada de **20,299.71 M²**.

Fig. 13 Plano de identificación de la superficie vial a Municipalizar en Hacienda Santa Clara



Sin embargo, la suma de la superficie de estos tres grandes emplazamientos, resulta un total **56,777.61 m²** (Tabla 1), lo que significa apenas el **55.38%** de superficie donada aprovechable, el resto, lo integran áreas pulverizadas, dispersas o atomizadas dentro del conjunto habitacional, resultando un **44.62%** de superficie donada que suele perderse entre los principales actores como desarrolladores autoridades y residentes que se apropian, cambian usos de suelo, las abandonan y se pierden.

Tabla 1. Cuadro de Áreas de Donación en Hacienda Santa Clara

CUADRO DE ÁREA TOTAL DONADA (SECCIÓN I Y SECCIÓN II) SUPERFICIE APROVECHABLE ÁREAS DE DONACIÓN (AD)		
SECCIÓN DE ÁREA DONADA	SUPERFICIE DE TERRENO DE DONACIÓN (M2)	ÁREAS DE DONACIÓN (AD) EQUIPAMIENTO POR SECCIÓN
I	17,717.26	COMPLEJO MULTIDEPORTIVO
II	18,760.64	ESCUELA E IGLESIA
	20,299.71	PARQUE
SUP. TOTAL	56,777.61	

Fuente: Elaboración propia

Es pertinente explicar que, la tabla de aprovechamiento (Tabla 2) de la superficie del conjunto habitacional SC, aprobó un “excedente” de área de donación, al que denominó **superficie de donación presentada** la cual quedó asentada con un área de **171,273.637 m²**, y que, de acuerdo al análisis de los planos correspondería a un excedente de **68,755.334 m²**. Esta AD **presentada** se localiza en zona de riesgo, debido a que se ubica en el perímetro de la barranca y lecho del río, hacia su colindancia poniente. Y aunque, el AD presentada como excedente supone un incremento de un **67.07%** a las AD conforme a la normatividad, es evidente y sin la menor duda que conducen a una mayor pérdida de áreas de donación aprobadas, afectando en un **66.84% y no del 44.62%** como lo mencionamos anteriormente.

En el plano de lotificación se establecen las principales áreas de aprovechamiento del conjunto habitacional SC, en la que se conforma una superficie total distribuida de la siguiente forma:

**Tabla 2. Aprovechamiento de las superficies del conjunto habitacional
“Hacienda Santa Clara”**

HACIENDA SANTA CLARA			
TABLA DE SUPERFICIES DE FACTIBILIDAD DE USO DE SUELO			
USO	SUPERFICIE	UNIDAD	%
SUPERFICIE TOTAL DE TERRENO	677,263.80	M ²	100%
SUP. RESTRICCIÓN ZONA FEDERAL	5,985.24	M ²	0.88%
SUP. AFECTACIÓN VIALIDAD	14,358.75	M ²	2.12%
SUP. A FRACCIONAR	656,919.81	M ²	100.00%
SUP. VIAL CONDOMINAL	73,985.01	M ²	11.26%
SUP. VIAL A MUNICIPALIZAR	70,343.28	M ²	10.71%
SUP. NETA (MENOS VIALIDADES)	512,591.52	M ²	100.00%
SUP. HABITACIONAL (LOTIFICADO)	317,084.93	M ²	61.86%
SUP. DE DONACIÓN (20.00%) LEY DE FRACCIONAMIENTOS (2004)	102,518.30	M²	20.00%
SUP. COMERCIAL	3,865.05	M ²	0.75%
SUP. RESERVA PARA SERVICIOS	20,367.90	M ²	3.97%
SUP. DE DONACIÓN PRESENTADA PARA ÁREAS DE DONACIÓN	171,237.64	M²	

Fuente elaboración propia con base a datos del uso de suelo aprobado por la Dirección de Desarrollo Urbano 2004

4.3 Las diversas maneras de pérdida de las Áreas de Donación

El análisis de los elementos anteriormente descritos nos permite entender los nuevos problemas generados por esta forma de conceptualizar al espacio público como un término técnico que la ley de fraccionamientos solo refiere, más que a una serie de cuenta proporcional y que hoy se denomina área de donación (AD).

El planteamiento de AD con un mal diseño, errada localización, capacidad inadecuada, o un olvido de los intereses de los usuarios y de sus modos de vida, entre otros factores, las hacen obsoletas, inapropiadas o inexistentes para sus residentes. La ausencia de una planeación vinculante a los proyectos urbanos de pequeña escala,

facilita la discrecionalidad en los procesos y mecanismos de gestión entre desarrollador y autoridad para permitir cambios de uso de suelo sobre las AD.

Identificamos las siguientes formas en que se pierden las AD: *cambio de uso de suelo, atomizadas a través de superficies mínimas, apropiación ilegal, abandonadas, en zonas de riesgo y los grandes emplazamientos con equipamientos* (el complejo multideportivo, la escuela y el parque).

4.4 Cambio de Uso de Suelo

En un principio, tanto la sección I como la sección II, contaban con AD al frente (según plano de lotificación), ubicadas sobre el acceso al conjunto.

Fig. 14 Sección I.- Plano de ubicación AD con Cambio de Uso de Suelo



Fig. 15- Ubicación de la tienda de conveniencia "OXXO" en la Sección I Conjunto Habitacional Hacienda Santa Clara



No obstante, en la sección I (ver Fig. 14), se construyeron, sobre ese espacio, instalaciones provisionales de la empresa "CONSORCIO DE INGENIERIA INTEGRAL" (ARA), las cuales funcionaban como área de ventas. Así pues, a quienes adquirirían las viviendas mediante crédito INFONAVIT o FOVISSTE, se les aseguraba que el conjunto habitacional SC gozaría de espaciosas áreas verdes. Tiempo después, el AD donde se ubicaba el área de ventas (ver Fig. 15), se convirtió en una tienda de conveniencia, hoy, identificada como "OXXO". En diversas pláticas y encuentros con los residentes, dijeron que desconocían de qué manera con el tiempo ese espacio había cambiado de uso. Otros residentes, manifestaron su inconformidad, argumentando que eran espacios que

estaban cerca de sus casas y que hubieran quedado como jardín, al expresar que “ahí quedaba bien una media cancha de básquet, nuestros hijos, hubieran podido jugar ahí”
(Sr. Higinio, 2015 entrevista informal en la colonia SC)

De modo semejante, la sección II (ver Fig. 16) al principio contaba con un AD al frente (según plano de lotificación), ubicada sobre el acceso al conjunto, de acuerdo con algunos residentes; ésta área funcionaba como área verde y daba un buen aspecto al conjunto. Sin embargo, una vez que la empresa inició la venta de las casas y aún con las obras en proceso, el espacio de área verde se usaba como área de descanso de algunos de los trabajadores de la construcción.

Fig. 16. Sección II.- Plano de ubicación con AD con Cambio de Uso de Suelo



Fig. 17.- Ubicación de la tienda de conveniencia “BODEGA AURRERA” en la Sección II Conjunto Habitacional Hacienda Santa Clara



Iniciado el poblamiento del conjunto habitacional, se utilizó para disposición de basura y recolección de la misma. A ello se sumaron los conflictos en las áreas verdes por el consumo excesivo de alcohol y la presencia de la droga, lo que provocaba inseguridad en los residentes. Los habitantes desconocen si parte de las anteriores circunstancias que se suscitaron en ese espacio motivaron a que con el tiempo se convirtiera en una tienda de conveniencia de una gran cadena de supermercados (ver Fig. 17).

Lo dicho hasta aquí supone que, no hay una transparencia en la definición de los usos de suelo sobre las áreas de donación en los grandes conjuntos habitacionales como SC, quedando a discrecionalidad entre el desarrollador y autoridad. Como afirma un auxiliar de una notaría *“el desarrollador, inclusive les promete muchas cosas y cuando usted ya*

es propietario del inmueble, todo lo cambian, todo lo que le mostraron en una maqueta, no existe, cuando firma las escrituras”.

Y aunque la directora de Bienes Patrimoniales argumenta que su finalidad es proteger las donaciones realizadas por los desarrolladores a favor del Ayuntamiento para beneficio de los habitantes, lo cierto es que hay intereses mayúsculos a otros niveles que buscan la mayor rentabilidad de los conjuntos habitacionales. Es así que se autorizan sin consultar a los residentes, tiendas de conveniencia, instalación de antenas de comunicación (ver Fig. 18) y hasta renta de áreas verdes para salón de fiesta (ver Fig. 19). La secuela, una pérdida de AD aproximada de más de **4,500.00 m²** en estos intersticios atomizados con evidentes cambios de uso de suelo con beneficio para grupos reducidos de personas.

Fig. 18.- Renta de AD para una antena de comunicación



Fig. 19.- Renta de AD para un Salón de Fiesta

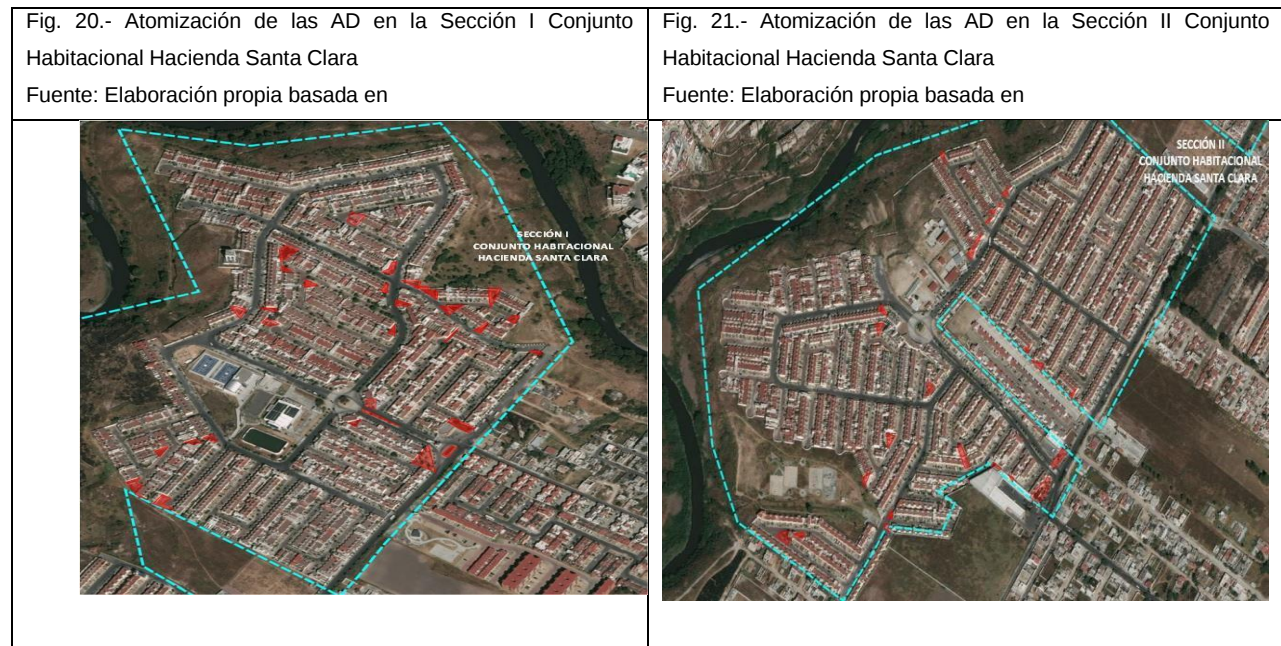


4.5 Progresiva atomización y apropiación de las Áreas de Donación

Es conveniente aclarar que esta progresiva atomización y apropiación ilegal de AD no conoce diferencias entre pequeños y grandes conjuntos habitacionales, que por este motivo muestran una clara tendencia al rápido deterioro físico y de imagen y a una evidente pérdida de espacio público.

Cabe mencionar que son esas pequeñas AD atomizadas (ver Fig. 20 y 21), que se quedan sin vida urbana. En diversos conjuntos habitacionales y específicamente en SC, en un par de años después de ser habitados, los espacios verdes no solo cambian de uso de suelo, sino que son los propios habitantes que cooperan discrecionalmente en el efecto de la pérdida paulatina de las AD. Esta acción va contrarrestando la importancia a lo común, lo compartido, lo múltiple y de uso colectivo, para apoderarse ilegítimamente del espacio, volviéndolo privado e individual.

Dentro de la investigación, comprobamos que parte de las áreas donadas se localizan dispersas o atomizadas en el conjunto SC. Esta forma o modo de distribución del espacio público (AD) no es otra, más que la figura que manifiesta lo residual, aquello que sustenta el modelo de la mayor rentabilidad del suelo, dejando de lado la función ecológica y sustentable, que permite propiciar la calidad ambiental y esa ineludible necesidad de vinculación del hombre con el medio ambiente.



Por consiguiente, ésta atomización, es, el escenario ideal para permitir la apropiación gradual e indiscriminada del espacio público, que de manera recurrente ejecutan los propios residentes. Algunos realizan obras para beneficio propio: cisternas, ampliación de cajón de estacionamiento, ampliación de casa habitación y bardas, derivando en el despojo de lo público y común al resto de la población, para convertirlo en privado (Ver Fig. 22-25)

Algunos recuerdos de los primeros residentes dan constancia de que algunas áreas eran espacios verdes, pero varios vecinos se lo apropian de diversas formas, hasta cerrar el espacio e integrarlo físicamente a su propiedad. El sentimiento expresado de los residentes va más allá, no sólo de la pérdida física del espacio, sino de la falta de una figura de accesibilidad hacia la denuncia ante una autoridad que en primera instancia se juzga con disminuida facultad para proteger, cuidar y mantener el espacio público (AD)

que les pertenece, pero con sobrada voluntad para favorecer los cambios de usos de suelo.

Fig. 22.- Apropiación del espacio



Fig. 24.- Renta de espacio verde



Fig. 23.- Apropiación del espacio



Fig. 25.- Renta de espacio verde



Además, manifestaron que hay una casi nula información sobre los derechos y obligaciones que les corresponden como residentes de un conjunto habitacional donde se fomenta lo común (AD) pero en la práctica se vive lo individual. Y a pesar de que, actualmente, el conjunto SC cuenta con un presidente de colonia, no hay manera de detener esta realidad de la apropiación constante e ilegal de las AD o áreas verdes.

4.6 Áreas de Donación abandonadas

Al hablar de AD abandonadas, nos referimos a la falta de atención en políticas públicas sobre determinado espacio del territorio. La falta de inversión de recursos en un área verde o la indefinición en un proyecto sobre AD provoca deslucimiento y desemboca a menudo en la (sub)utilización del espacio para disposición de cualquier desecho, convirtiéndolo en basureros. Sin embargo, es importante señalar que la falta de participación de los individuos o los colectivos en la recuperación del espacio tiene

grandes implicancias. Una de ellas es la apropiación ilegal colectiva con fines nada favorables al lugar o al entorno y que día con día juega en desmedro del beneficio común.

Fig. 26.- Abandono de AD



Fig. 27.- Abandono de AD



Respecto a las vialidades, estaba contemplado que habría conectividad entre la calle de la 27 Sur (calle de acceso al conjunto) con el Periférico Ecológico, con la finalidad de dar fluidez vehicular a los habitantes no solo de SC, sino también al resto de la población del sur. Se dice que Consorcio ARA negoció un AD para tal fin. Sin embargo, al paso del tiempo, el proyecto de la ampliación de la vialidad no se dio. Se desconoce si fue incumplimiento del desarrollador o de la autoridad, lo cierto es que los habitantes del lugar encontraron el espacio adecuado para satisfacer una necesidad mal desempeñada por el servicio de limpia al convertirla en basurero a cielo abierto (ver Fig. 26 y 27).

Estos espacios, abandonados, solitarios y con basura, sin duda que generan un problema colateral, incrementando la propagación de focos de infección, concentración de vándalos y nula seguridad. Las personas que suelen caminar por esas calles, les genera miedo e inseguridad sin omitir el consecuente deterioro del espacio, que entre autoridades y residentes que conjuntamente van construyendo espacios propicios para actividades delictivas. La coordinación entre las comitivas vecinales y las autoridades competentes suele ser débil y no fructifican en las esperadas mejoras a las AD.

El reglamento interior de la Secretaría de Infraestructura y servicios públicos del Ayuntamiento de Puebla es concreto, al señalar que su objetivo es asegurar la conservación, aprovechamiento y cuidado de las áreas verdes pertenecientes al municipio; a través de la Dirección de servicios públicos, refiriéndose que el mantenimiento de parques y jardines será sobre aquellos que sean de uso común. En el artículo 27, no menciona algún apartado respecto a las áreas de donación de los

conjuntos habitacionales. Asimismo el COREMUN, artículo 906 habla de que el mantenimiento a las áreas verdes se realizará mediante un programa anual o a través de políticas públicas que impulse el Ayuntamiento para la participación de la ciudadanía.

En el fondo, la autoridad municipal, siempre queda a la espera de algún recurso, programa o paquete económico, que etiquete, tanto el gobierno Federal o el Estatal, como “mejora o rescate de espacios verdes”, para lograr la interacción social de la ciudadanía, pero, ni siquiera eso es suficiente, pues solo son paliativos que no construyen a favor de la crisis del espacio público.

4.7 Los equipamientos sobre grandes emplazamientos

Consideramos que lo más cuestionable en este tipo de desarrollos es la instauración de equipamientos sobre los grandes emplazamientos destinados a AD, que muestran el dominio de quién gobierna. Así se deja entrever, al mismo tiempo, la falta de planeación y escasa mediación entre los actores y su realidad, pues son a ellos a quienes debería adaptarse el nuevo equipamiento. Nos referimos a la “necesidad” de fundar algunos equipamientos en SC, sin consenso de los habitantes sino resultado de oportunismos políticos, como la escuela, el multideportivo y el parque. La escuela fue resultado de una solicitud de un grupo reducido de colonos que argumentaban la lejanía de **espacios educativos** y que el crecimiento de la población infantil en la colonia iba en aumento. De ahí la necesidad de contar con un espacio educativo para sus hijos cercano a sus viviendas. **El parque**, desde el inicio, fue una necesidad básica e imprescindible para los residentes de SC y por último el **complejo multideportivo**, nacido de una decisión política arbitraria, oportunista y sin un consenso general de los residentes.

A continuación explicamos cómo se desarrollan, cómo funcionan, quién las ocupa y como se abandonan, “pierden” y se desvalorizan dichos equipamientos.

4.8 El complejo multideportivo

El conjunto SC se fue habitando de manera continua, lo que permitió que para el año 2007 la ocupación habitacional representara hasta un 80% aproximadamente.

El **complejo multideportivo** ubicado en la sección I de SC, construido en el 2012 por el Ayuntamiento. Actualmente, tiene un área de donación de **17,717.26 m²** (ver Fig. 28). Por muchos años, éste gran emplazamiento estuvo abandonado. La creciente población infantil y juvenil, la falta de áreas verdes y la lejanía del conjunto a la ciudad,

fueron algunos factores detonantes para que los residentes se manifestaran ante las exiguas mesas directivas de colonos; ante la deficiente calidad de los espacios verdes y lejanía que les resultaba para unos y otros. Sin embargo, un complejo multideportivo nunca estuvo dentro del planteamiento de los residentes.

Fue hasta el año 2012, durante la administración municipal de Eduardo Rivera, cuando se edificó la primera alberca semi-olímpica, que forma parte del Complejo Multideportivo de Puebla, celebrando la administración mediante la controversial polémica de declarar que “beneficiaría a más de 350 mil personas” http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/el-alcalde-de-puebla-inaugura-la-primer-alberca-semi-olimpica-en-castillotla_id_10555.html. (Consultado el 7 de mayo de 2015)



Fig. 27.- Plano de identificación del Complejo Multideportivo SC

Como era de esperarse, la edificación no fue producto de una planeación ordenada, ni siquiera promesa de campaña de la administración en turno. Comentario que fue expresado por la jefa del departamento de planeación, y dijo:

“La obra del complejo multideportivo no se tenía contemplada, ya que estábamos a mitad de su primer año de gobierno municipal, por lo que, es muy común, que en esas fechas, se trate de buscar recursos dentro los diferentes programas de desarrollo social, con la finalidad de hacer uso de ellos en obras de las que luego la ciudadanía llama de “relumbrón”, en ese periodo, se detectó que había un

recurso para el municipio de Puebla, asignado por la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) organismo público descentralizado del Gobierno Federal”.

Nombre reservado Jefa de Bienes Patrimoniales 1 de febrero de 2016

Ante esa situación, se dieron a la tarea de “buscar” fuera del planeamiento urbanístico un terreno que fuera viable para construir una alberca. En esa búsqueda, se involucró la Dirección de Bienes Patrimoniales, encargada de resguardar los terrenos que los desarrolladores inmobiliarios donan a título gratuito al Ayuntamiento.

En el listado de predios, pocos fueron los que identificaron como factibles. Fue mediante el llamado “*dedazo*”²⁵ que se eligió el terreno de SC. Aunque tenía la suficiente superficie, los inconvenientes eran muchos: el predio se encontraba al interior del conjunto habitacional, no había un paso franco (pues los habitantes, contaban con una pluma como control vehicular de acceso), el terreno no era plano y habría que realizar obras de mejora para nivelar el predio, y los habitantes ocupaban una parte del terreno (pues al fondo habían habilitado un espacio para misas dominicales y las construcciones eran precarias, (ver Fig. 29 y 30)).²⁶

Fig. 29. Espacio ocupado para construcciones precarias para misas dominicales



Fig. 30 Construcciones precarias para misas dominicales



Naturalmente, se trabajó a marchas forzadas en el proyecto, y en noviembre de 2011, el comité municipal de obra pública del Municipio de Puebla, publicó la convocatoria. Hay que considerar que, por un lado, el proceso de ejecución estuvo

²⁵ Locución coloquial mexicana que denota elección arbitraria.

²⁶ Las instalaciones precarias de la Iglesia fueron respetadas y aún continua ofreciendo el servicio sin ningún cambio físico.

plagado de irregularidades y no hubo participación de los habitantes durante el desarrollo del proceso.

El complejo multideportivo cuenta con alberca semi-olímpica, un chapoteadero y alberca para personas con discapacidad. Sobre una superficie de terreno de 9,303 metros cuadrados. Además cuenta con cancha de futbol rápido, gimnasio al aire libre y pista de trote (Fig. 31,32 y 33).

Fig. 31, 32 y 33.- Vista de las instalaciones del Complejo Multideportivo SC



Hay que destacar que, aunque se trató de obtener información más detallada de la manera en que la autoridad seleccionó el predio y justificó el porqué de la construcción del Complejo Multideportivo, fue difícil y en algunos momentos tema espinoso para las autoridades a las que entrevistamos.

El jefe del departamento de Planeación Urbana externó su preocupación sobre la responsabilidad que como funcionarios tienen, y que el trabajo de revisión de la lotificación y cuadro de áreas que presentan los desarrolladores, en la gran mayoría de las veces es “bajo lupa”. Esto significa una tarea meticulosa, donde la revisión, lejos de convertirse en discusión, termina siendo una disputa concentrada en el (in)cumplimiento del 20% del porcentaje de las áreas de donación y las características adversas que tienen los predios donados. La finalidad es, que sean predios viables a favor del Ayuntamiento,

razón que objeta el desarrollador en múltiples ocasiones, bajo el argumento, de que las autoridades locales “pone mil y un trabas para invertir”. Cabe señalar que en ocasiones las áreas donadas incumplen el artículo 66 de la Ley de Fraccionamientos, áreas sin frente a vía pública o al interior del fraccionamiento. Esta constante conlleva un solo objetivo: que al Ayuntamiento no le sirvan y el desarrollador le saque el mayor provecho vendiendo esas fracciones a los propios condóminos.

Por otra parte los desarrolladores, mediante influencias a niveles jerárquicos de gobierno, presionan para que sean validados sus proyectos. A pesar de lo dicho, el jefe del departamento de Planeación Urbana comentó que la responsabilidad no es unilateral, la Secretaría de Desarrollo Urbano valida los proyectos, pero la Dirección de Bienes Patrimoniales es la encargada de dar seguimiento a las áreas de donación para dos finalidades: quedar escriturado a favor del Ayuntamiento y ser el enlace entre el gobierno (Síndico Municipal) y los representantes de colonos (presidente mesa directiva) ante la necesidad de equipamientos y espacio público (AD) que fortalezca la vida colectiva. Es decir, es necesaria una coordinación consciente entre los diferentes niveles de gobierno y los desarrolladores quiénes deben de visualizar las AD no como un elemento negociable, sino como una premisa fundamental en el proceso de planificación y diseño de los conjunto habitacionales.

Por otra parte, de acuerdo a la Directora de Bienes Patrimoniales, en el caso de SC, se han identificado pocas áreas aprovechables para que el Ayuntamiento pueda dotar de equipamientos a la zona, aunque, generalmente la autoridad, valora desde el punto de vista la incidencia social y la manera en que pudiera impactar el proyecto en el entorno.

Si de alguna manera el gobierno municipal se planteó contundentemente la incidencia social y el impacto de un proyecto como el complejo multideportivo ¿Por qué no funciona económicamente para familias de clase media? Hacemos el cuestionamiento ya que para ser miembro, el costo de la inscripción es de 100 pesos por persona, mientras que las mensualidades varían de acuerdo a las categorías de natación que van desde 190 a 250 pesos mensuales más una mensualidad de 20 pesos que cubre un seguro contra accidentes por un periodo de cuatro meses. Al final, resulta un costo promedio de 360 pesos por persona mensualmente. Además, la escuela deportiva municipal de fútbol

también tiene un costo de 100 pesos mensuales por persona. Las cuotas deberían ser menores, ya que resultan onerosas para la mayoría de las familias que habitan en el sur de la ciudad, tomando en cuenta que el salario mínimo es de \$88.36 pesos diarios. El resto de los espacios no tienen costo y son de acceso libre.

El centro acuático Municipal, lo dirige personal del instituto municipal del deporte (IMD).

Como se ha señalado, las características de las instalaciones de la primera etapa del complejo multideportivo dan la apariencia de haber cubierto una necesidad en el conjunto habitacional SC y en el resto de las colonias del sur. Sin embargo, el cuestionamiento de los residentes se enfoca principalmente en la falta de comunicación, consenso y las tarifas impuestas de parte de la autoridad, cuando en principio no tendrían costo para ellos.

Para los vecinos fue una sorpresa encontrar maquinaria pesada, moviendo la tierra en el AD que por muchos años había estado abandonada. Se enteraron de que se iba a construir un deportivo.

Al paso de un año el multideportivo ya estaba funcionando, y de ahí se desprendieron los problemas. La mayoría de los propietarios de casas cercanas al multideportivo empezaron con el malestar de quien sufre la invasión de su espacio, de su vida diaria y de ver gente extraña al frente de su casa.

Los vecinos argumentan que el complejo multideportivo carece de un espacio para estacionamiento. Ni siquiera se proyectaron cajones de estacionamiento para el personal que labora, ni para visitas, lo que provoca que la mayoría de las personas que hace uso de las instalaciones deje su auto alrededor del complejo. Sin embargo, se ha identificado que los visitantes dejan su automóvil al frente de las casas, lo que se ha tornado en un malestar para los habitantes de SC.

Los afectados comentan, que con el pretexto de ingresar al multideportivo, hay personas que entran al conjunto SC y solo andan “merodeando”, y algunas veces ha habido robo de autopartes y asaltos en algunas casas. Algunos vecinos, se inconformaron y no querían permitir la entrada a más personas. Hubo un pequeño enfrentamiento entre personal del complejo multideportivo, representantes de la mesa directiva y vecinos inconformes. Ello motivó a presionar a la mesa directiva de colonos

para poner orden, con la finalidad de que hubiera un mayor y mejor control de las personas que acceden al conjunto SC.

En contraste con lo anterior, la directora de Bienes Patrimoniales afirmó que se entregó un equipamiento, que ofrece un servicio para toda la comunidad, para beneficio de todos. Observó, que se trata de un bien público, que cumple con la finalidad de satisfacción para una mejor calidad de vida, y aunque, hay inconformidad de los condóminos por el paso constante de personas que hacen uso del complejo, no les queda más que hacer.

A su vez, señala, que la falta de comunicación es la mayor agravante del problema, entre desarrolladores y residentes. Considera necesario dar información clara y precisa hacia los condóminos, explicando la importancia de las áreas de donación, el uso o destino que posiblemente podrían tener esas áreas en un futuro inmediato, el beneficio de la plusvalía que les podría aportar no solo al conjunto, sino al resto de la población, y el compromiso de obligatoriedad que adquieren al vivir bajo el esquema de condominio, que los hace responsables del cuidado de esas AD identificadas como espacios públicos.

Desde el inicio del proyecto de un desarrollo habitacional, debe contemplarse por escrito la definición de las AD y otras áreas comunes, tanto en lo referente a su localización, medidas, usos previstos y atribuciones de los condóminos sobre ellas. Los derechos y las restricciones de los condóminos sobre estas áreas no pueden prestarse a malinterpretación.

La directora de Bienes Patrimoniales explicó en repetidas ocasiones: “por eso se le exige al desarrollador que cuando vayan a escriturar, anexe el reglamento de condominio, donde deberá decir los beneficios y obligaciones que adquiere cada uno de los propietarios de cada una de las casas del conjunto SC”.

Lo anterior nos hace reflexionar que los desequilibrios en la planeación urbana y los elementos citados que alimentan la crisis sobre la pérdida de espacio público, quedan circunscritos en un solo documento, rara vez consultado, y que se pasa por alto la importancia del espacio verde, la calidad de vida de unos y el enriquecimiento de muchos mediante la mano flexible de la autoridad sobre el territorio en todo momento.

4.9 Zona Escolar y Parque

Fig. 34- Plano de identificación de la Escuela en SC



Fuente: Google Maps elaboración propia año 2017

La escuela se ubica en la sección II de SC en la Avenida 141 Poniente, la cual recorre el conjunto de oriente a poniente, tal como puede apreciarse en la imagen satelital (Fig. 34). En contraste con el equipamiento del complejo multideportivo, la zona escolar se desarrolla a partir de una clara necesidad de los habitantes de SC. Los habitantes contrariados ante la falta de equipamientos, deciden tomar arbitrariamente algunas casas que se encontraban deshabitadas en algunas de las privadas. La finalidad, disponer de ellas e instalar provisionalmente salones de clases para sus hijos de preescolar. Esta acción llevó a una efímera organización por parte de los padres de familia, pues, se constituyó un pequeño comité, encargado de organizar ciertas actividades, como el pago de renta, la contratación de personal para la escuela, mantenimiento de los salones de clases y la coordinación de algunas madres de familia que pudieran ayudar en el cuidado, control y vigilancia de sus niños. Sin embargo, los costos, empezaban a representar un elevado gasto en sus ingresos, lo que originó una presión al representante de colonos para que se organizaran y realizaran una gestión ante las autoridades.

Simultáneamente, algunas de las maestras contratadas por los padres de familia, (comunicación personal con la Directora del Jardín de Niños, “David Alfaro Siqueiros”), tenían el interés de que se construyeran aulas, pues así tendrían asegurado su trabajo. Por iniciativa de ellas, externaron comentarios positivos ante la Secretaría de Educación Pública (SEP), sobre la necesidad de una escuela en esa zona. Aunque no fue un comentario primordial para la toma de decisión, consideran que parte de sus declaraciones facilitaron abrir la puerta a la percepción y la visión de ésta necesidad.

En el 2008, el Ayuntamiento de Puebla, anunció que en el Polígono No. 2 del Conjunto Hacienda Santa Clara se construirá un espacio educativo. El recurso fue derivado de un programa social denominado “Programa Escuelas Dignas”. Se realizó a través del proceso de desincorporación de la tierra (AD), para pasar a manos del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

No tenemos antecedentes de que se hayan dado reuniones, mesas de trabajo o encuestas con los habitantes de SC y con el resto de la población de las colonias del sur. Esto nos lleva a pensar que la decisión fue asumida directamente por los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, el cambio hacia las nuevas aulas no fue nada terso. Algunos colonos de SC estaban indignados al ver que se pierde la hermosa vista de sus casas hacia las áreas verdes señaladas como esparcimiento, además que se van disminuyendo por equipamientos u otros usos que no estaban contemplados en el conjunto habitacional. Expresión de un habitante cercano a la escuela: *“nos endeudamos al comprar nuestra casa con frente hacia las áreas verdes para tener una mejor vista. Tener tranquilidad. Tener esparcimiento. Se vienen nuestros sueños abajo”*.

Sr. Damián, comunicación personal, febrero 2016.

Nunca se llegó a un acuerdo con los inconformes de las calles colindantes a la escuela. Algunos de los entrevistados confesaron no sentirse tomados en cuenta. No se les informó que los espacios grandes, que estaban al frente de sus casas, serían espacios públicos (escuelas), ni que estarían obligados a permitir el paso a gente ajena (personas aledañas a las otras colonias) para que hicieran uso de las instalaciones educativas.

El personal docente fue quien tomó la iniciativa de trasladarse a las nuevas instalaciones, pero necesitaban que la calle de acceso a la zona escolar fuera por la

cerrada de la 139 A Poniente. El objetivo era no causar problemas de tráfico sobre la calle 29 B Sur, toda vez que, es la calle principal que recorre el conjunto SC. Asimismo, permitiría que el personal académico dejara sus autos sobre esa calle. En contraposición, los colonos de esa cerrada consideraron esa acción inadmisible, tomaron acciones unilaterales y cerraron la calle con una reja de malla ciclónica, lo que favoreció la privacidad solo para los que habitan en esa calle (véanse Fig. 35 y 36). Su objetivo, no permitir que usen como estacionamiento los frentes de sus casas. El Ayuntamiento no previó en el proyecto de la zona escolar un área de estacionamiento exclusivo para el personal y visitantes. Los habitantes interpretan esta omisión como una arbitrariedad.

A causa de esa acción, la zona escolar tiene un conflicto constante con los vecinos. La Directora declara: “Diariamente tenemos conflicto con los padres de familia que vienen a dejar a sus hijos y a recogerlos. Por un lado, la queja de los vecinos es que se estacionan en los frentes de sus casas y éstos, recurren a rayar los carros, o ponen cubetas u objetos para que no se estacionen, creando un conflicto de movilidad en los horarios de entrada y salida de los escolares”.

Directora del Jardín de Niños, “David Alfaro Siqueiros”, comunicación personal. Marzo de 2016.

Fig. 35- Vista del cierre de la calle con malla ciclónica



Fig. 36.- Cierre de calle, uso exclusivo para quienes habitan en la cerrada de la 139 A Poniente



Al parecer, existe un amparo por parte de los colonos ante el cabildo por éste conflicto. Se inquirió si el documento lo tenía alguno de los representantes de las diferentes mesas directivas que han existido, y aunque todos argumentan haberlo visto, ninguno lo mostró. Asimismo, quisimos investigar en la Sindicatura del Ayuntamiento, pero no hubo respuesta, ni siquiera tuvimos la posibilidad de que nos diera cita.

A raíz de esta situación, la problemática continúa y se agudiza porque cuando se acercan las inscripciones para el nuevo ciclo escolar, el movimiento vehicular y peatonal aumenta considerablemente. Las familias que viven alrededor de SC que son de clase económica baja, encuentran una oportunidad importante al tener a sus hijos en una escuela cercana.

En contraparte, los habitantes de SC experimentan un gran descontento por la falta de oportunidad de obtener un lugar escolar para sus hijos. Consideran que sus hijos deberían tener prerrogativa de admisión en dicha escuela. La realidad es que en menos 5 años, la población estudiantil ha crecido y los espacios educativos que se construyeron se han vuelto insuficientes para atender a la matrícula actual. A pesar de que el área delimitada como zona escolar tiene una superficie de terreno de **18,760.64 m²** es insuficiente para la gran demanda escolar en la zona (Ver Fig. 37 y 38)

Fig. 37.- Instalaciones Jardín de Niños



Fig. 38.- Instalaciones Primaria y Secundaria



Hay distintas opiniones de los habitantes de ambas secciones de SC respecto a la ubicación del parque. Para muchos el parque está mal ubicado, escondido o lejano. Se localiza en la sección II del conjunto Hacienda SC. Su localización imposibilita el acceso directo.

Lamentablemente, ninguno de los funcionarios públicos entrevistados hizo mención sobre la existencia de algún análisis previo de planeación y diseño urbanístico o de paisaje sobre las áreas verdes; más bien, queda sujeto a conveniencia del desarrollador. Las áreas verdes son el residuo, desprovisto de una integración armónica con el entorno donde no prima esa mirada amplia de espacio colectivo abierto, provocando impactos negativos sobre el suelo. Desproveyendo al parque de un verdadero impacto y aporte social. (Fig. 39)

Prosiguiendo con nuestro análisis observamos que incumple con la norma de la OMS la cual determina que los espacios verdes deben ser accesibles a 15 minutos a pie desde las viviendas. Al realizar un recorrido desde las casas ubicadas en la calle 31 sur de la primera sección el tiempo de recorrido a pie hacia el parque es de aproximadamente 45 minutos, sin considerar factores como topografía e intensidad vehicular de las calles, edad de las personas y la seguridad. Otro rasgo es la disposición de la lotificación al parque, la cual no permite el uso y disfrute directo cuando menos para las seis privadas que colindan, así como tampoco permite un paso rápido a las más de 120 familias que se encuentran cercanas al parque (Fig. 40 y 41). Todo esto, sin considerar que hay otras 50 familias que pudiendo tener un acceso directo, tienen que rodear para llegar al parque considerando un desplazamiento de hasta 8 minutos debido al diseño de lotificación y disposición de las casas; éstas colindan por la parte posterior, es decir, los patios de servicio. Además, otra de las problemáticas es la topografía que tiene el parque; aunque tiene un desnivel que sensiblemente es apreciado a simple vista que va en sentido de poniente a oriente, provocando considerables encharcamientos principalmente en áreas recreativas, como las canchas de baloncesto, imposibilitando el acceso y uso de los equipamientos (Ver Fig. 42-43).

Fig. 40.- Acceso al parque



Fig. 41.- Vista interior al parque



Fig. 42.- Instalaciones del parque



Fig.43.- Instalaciones del parque



Por otra parte, el Ayuntamiento dispone de una parte proporcional de áreas de donación para áreas verdes que (in)cumplen la función de conservación y mejoramiento del medio ambiente. En contraste, omite o no considera que el jardín vecinal o el parque de barrio (ver cuadro No. 3) está en función del número de habitantes y usuarios del equipamiento, indispensable para la comunidad.

A causa de esa omisión y de la falta de claridad en cuanto a la tipología o clasificación de los parques que quedan al interior de los conjuntos habitacionales, autoridades y desarrolladores contravienen no solo en la donación de áreas sino en la violación a los derechos que les corresponden a los que habitan estos espacios. En SC, si consideramos que cuenta con 4,797 familias y cada una de ellas con un promedio de 5 integrantes, resulta una población de 23,985 personas rebasando el número de habitantes para considerar el parque con una clasificación de jardín vecinal.

CUADRO No. 3 TIPOLOGÍAS DE PARQUES				
CLASIFICACIÓN Y/O TIPO	No. DE HABITANTES MAYORES A	SUGERENCIA DE MÓDULOS DE TERRENO (M²)	OBJETIVO	CARACTERÍSTICAS
JARDÍN VECINAL	5,000	A) 10,000 B) 7,000 C) 2,500	SERVICIO VECINAL, PASEO, DESCANSO Y CONVIVENCIA	ESPACIO ABIERTO, JUEGOS, FUENTE DE SODA Y SANITARIOS
PARQUE DE BARRIO	10,000	A) 44,000 B) 30,800 C) 11,000	ACCESO DE LA POBLACIÓN EN GENERAL. DESCANSO Y RECREACIÓN. CENTROS DE BARRIO Y ZONAS HABITACIONALES	ESPACIO, ABIERTO, ÁREAS DE JUEGO, .RECREACIÓN, PLAZAS, SANITARIOS, BODEGA Y MANTENIMIENTO. ESTACIONAMIENTO

Elaboración propia con datos de SEDESOL disponible en <https://bit.ly/2X6ABsT> y visita de campo

(Hacienda Santa Clara)

Para esta cantidad de población y el tipo de necesidades, las características del parque deberían ser semejantes a un parque de barrio, que fuese un espacio abierto, arbolado, destinado al libre acceso de la población en general para el disfrute del paseo, descanso y recreación. Además, sería ideal la presencia de áreas verdes y de descanso, áreas de juegos y recreación infantil, plazas y andadores, sanitarios, bodega y área de mantenimiento, estacionamiento y eventualmente un área de tipo cultural. Sin embargo, la tipología del parque de SC, dista por mucho de las características antes señaladas.

Actualmente, el parque cuenta con un área de juegos infantiles escasos y estropeados, se aprecia que había un andador con la finalidad disfrutar del paseo alrededor del parque, pero la falta de mantenimiento ha ocultado el camino. Existe una cancha de uso múltiple y una cancha para baloncesto en condiciones desfavorables para su uso, además de luminarias y botes de basura escasos y en mal estado, tal como se puede apreciar en la Fig. 44 y 45.

Fig. 44 Plano de la poligonal del Parque vecinal

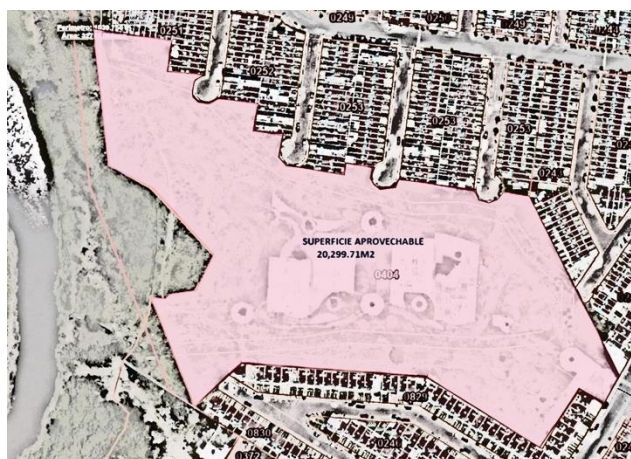


Fig. 45 Parque vecinal Hacienda Santa Clara



No existe arbolado ni zonas de descanso, tampoco cuenta con área de estacionamiento y una bodega para los instrumentos de mantenimiento del lugar.

Conversando con algunos de los residentes, manifestaron su inconformidad, por la falta de acuerdos en la designación de los usos y la ubicación fue una toma de decisión sin consenso, unilateral, arbitraria y sin reflexión respecto a normas y diseño para un parque. Las características físicas en que fueron “entregadas” las AD, fueron pésimas, era un terreno baldío sin pasto ni juegos infantiles. Otros residentes afirmaron que el parque no se entregó bajo las características que tenía la maqueta de consorcio ARA que se mostraba en el área de ventas a las familias que iban adquiriendo las viviendas. Gran parte de los entrevistados afirmó que le hubiera gustado que el parque estuviera a la vista (para los residentes estar a la vista, significa que no tuviera obstáculos como el conjunto de casas que lo rodea y que tuviera varios accesos. Ésta forma cerrada del parque les hace sentirse encerrados, como si no hubiera libertad), para disfrute de ambas secciones. Además, consideran que por la ubicación que tiene, es un lugar inseguro para sus hijos.

Además, las autoridades y desarrolladores tienen una falta de atención en el valor agregado que las áreas verdes ofrecen, no solo desde el punto de vista económico sino desde la perspectiva de lo social. Este conjunto de características desembocan en el abandono del parque. Si se pusiera énfasis en el plano de lo social, se generaría un

ambiente de igualdad de derechos y oportunidades, no solo para los habitantes del conjunto SC, sino para el resto de la población. Restarle importancia al tema solo incrementa la crisis de (in)justicia social y espacial, así como la privación de una vida digna en las colonias y conjuntos habitacionales de la ciudad.

Como resultado de ésta tendencia desde hace más de tres décadas sobre la privatización de los espacios de convivencia urbanos, han permitido cambios drásticos en cuanto a las características y funciones. La asignación de áreas verdes no ha sido de manera eficiente y eficaz, ni siquiera con una perspectiva de equidad e inclusión. Se privilegia el espacio privado, sobre el espacio público, dejando distante esa contribución en la construcción y fortalecimiento de la vida colectiva, afectando directamente la estructura de la ciudad, generando procesos de segregación social a nivel local. El espacio se vuelve restringido, limitado y no logra generar entre los habitantes la seguridad del espacio.

4.10 Donaciones en zonas de riesgo

Uno de los grandes problemas relacionado con la donación de áreas en los fraccionamientos o conjuntos habitacionales es que, numerosas de estas áreas donadas al ayuntamiento, se ubican en zonas de riesgo (**AD-ZR**) y bajo estas condiciones se incorporan a la planificación de la ciudad.

En SC se presenta un inusitado incremento de áreas donadas por parte Consorcio Ara al Ayuntamiento. Anteriormente, habíamos manifestado que la **superficie donada real aprovechable** en SC correspondió a una superficie de **56,777.61 m²** que significó apenas el **11.0 %**, resultando un déficit de un **9.0%** de acuerdo a la norma. Sin embargo, resulta que hay *un excedente de áreas actualmente no aprovechables y que se ubican en zona de riesgo*, las cuales constituyen una superficie de **102,172.69 m²**. Tan solo con ésta superficie que incorporó Consorcio ARA como AD, implicaría un superávit de un **19.93%** con lo cual no solo cubriría el déficit sino sobrepasaría el porcentaje esperado de donación, alcanzando un **30.93** por ciento (Ver cuadro No. 4)

CUADRO No. 4 EXCEDENTE DE ÁREAS DE DONACIÓN EN ZONA DE RIESGO (AD-ZR)		
ÁREAS DE DONACIÓN	SUPERFICIE EN M2	(%) RESPECTO A LEY DE FRACCIONAMIENTOS 20%
APROVECHABLE	56,777.61	11.0%
NO APROVECHABLES (AD-ZR)	102,172.69	19.93%
TOTAL	158,950.03	30.93%

Fuente: Elaboración propia. Levantamiento de campo año 2017

Destacamos el hecho, de que este tipo de acciones de los desarrolladores, pretendería enfatizar la “buena voluntad” sobre el concepto de sustentabilidad. Mientras sostienen este discurso, los desarrolladores entregan áreas de donación en zonas de riesgo, dispersas y desarticuladas. En la sección uno podemos observar en imágenes, dos grandes áreas cuya suma representaría la superficie donde se ubica el complejo multideportivo; sin embargo, las características físicas y tipográficas dificultarían la instalación de un equipamiento (Fig. 46 y 47). Esta situación se repite en la sección dos, superando los metros cuadrados de terreno en zona de riesgo sobre los metros cuadrados donde se ubican los equipamientos del complejo multideportivo, la escuela y el parque.



Es evidente que la solución a estos problemas puede requerir de un enfoque multisectorial, que incluya la cooperación de varios sectores gubernamentales para reducir los impactos perjudiciales derivados de mecanismos erróneos, y la falta de aplicación de procedimientos estrictos de evaluación y seguimientos sobre las AD.

De ahí la importancia de la incorporación de éstas seis vastas fracciones localizadas en la periferia del conjunto de SC (Cuadro 5 de AD-ZR), a través de una ecuánime gestión y coordinación de actores, podría lograrse el rescate e integración de las AD-ZR, admitiendo un incremento real de áreas verdes para ésta zona del sur poniente de la ciudad (Fig. 48-51). Esta medida moderaría en gran medida la pérdida y apropiación sufridas, como ha empezado a ocurrir en algunas partes en SC, donde casas colindantes con estas AD-ZR, han ido ampliando sus patios de servicio y empezado a construir precarias construcciones. Esta tendencia contribuye a la pérdida paulatina de las AD.

Fig. 48.- Áreas de donación en zona de riesgo. Sección I



Fig. 49.- Áreas de donación en zona de riesgo. Sección I



Fig.50- Áreas de donación en zona de riesgo. Sección II



Fig.51.- Áreas de donación en zona de riesgo. Sección II



Un claro ejemplo de que es posible rescatar, integrar y adecuar AD-ZR es el fraccionamiento “Lomas de Angelópolis” que si bien la visión de áreas verdes está enfocada hacia la suma de valor estético y no para satisfacción de necesidades básicas y de recreación de residentes con menores ingresos, como es el caso de SC. Sin embargo, el éxito de las áreas verdes placenteras, radica en su efecto positivo en el valor de la propiedad, generando además calidad de vida y compromiso de mantenimiento de las áreas verdes en los residentes. Los condóminos están obligados a “cooperar” mediante pagos mensuales al desarrollador, contribuyendo no solo en el sostenimiento de las áreas verdes de sus conjuntos, sino también en las áreas ubicadas en zona de riesgo, las que han convertido en parte de sus áreas verdes, diseñando senderos, creando áreas de descanso, convivencia y mejorando el paisaje verde de la zona.

Cuadro 5.- Cuadro de Áreas de donación en zona de riesgo Sección I y II

CUADRO DE ÁREA TOTAL DONADA EN ZONA DE RIESGO EN (SECCIÓN I Y SECCIÓN II) SUPERFICIE APROVECHABLE AREAS DE DONACIÓN		
SECCIÓN	SUPERFICIE DE TERRENO ÁREA DE DONACIÓN (M2)	FRACCIONES
I	18,262.00	1
I	11,653.19	2
I Y II	38,307.12	3
II	18,929.58	4
II	7,394.63	5
II	7,626.17	6
SUP. TOTAL	102,172.69	
REPRESENTANDO UN 32.22% DE LA SUPERFICIE TOTAL DEL ÁREA LOTIFICABLE DE 317,084.93 M² DE HACIENDA SANTA CLARA		

Las AD no son exclusivas de los conjuntos cerrados como muchos habitantes piensan. No son territorios hegemónicos. Esto significa un malentendido al que dan lugar los espacios cerrados. Esto significa una pérdida colectiva en la escala de ciudad.

CONCLUSIÓN

En lo general, las áreas verdes, espacio público o AD de estos conjuntos habitacionales, a pesar de que se crean dentro de la legalidad, una vez autorizadas experimentan desde el inicio una pulverización y pérdida paulatina y una desmedida carga de desvalorización de dichas áreas, implicando en diferentes grados de responsabilidad a desarrolladores, autoridades y condóminos.

Es necesario advertir que, si bien la pulverización y pérdida, se origina bajo diferentes condiciones antes y durante el periodo de gestión y autorización del conjunto habitacional, también se observan diversas formas de apropiación de AD por la falta de límites claros entre lo público y lo privado, que generan otro tipo de pérdida.

Observamos que desde la planeación, no existe una referencia de asignación de lugar, espacio o territorio para las AD; que se fundamenten en principios de necesidad, bienestar, razonamiento y obligación. Lo que conlleva, a una pérdida, consolidando que el planteamiento de las AD es espontáneo, autoritario y sin articulación desde el proceso de urbanización. Posteriormente, sobreviene una cascada de diversas pérdidas.

La prueba determinante de pérdida de AD, sucede, cuando se aprueban áreas atomizadas, que resultan intrascendentes para el desarrollo del espacio público, áreas verdes o equipamientos. Otras, que se aprueban en zonas de riesgo, unas más en el incumplimiento del porcentaje que marca la ley y por último la mediación económica de AD mediante la modalidad de la compensación; lo que podríamos denominar como pérdidas institucionales.

Por otro lado, no deja de sorprender como los propios condóminos son los que generan otra tipo de pérdida a la que podríamos denominar “silenciosa”, se produce durante el periodo de ocupación habitacional, apropiándose de manera ilegal de las atomizadas o pulverizadas AD.

Éstas causas y efectos son particularmente evidentes en SC y aunque aparentemente notamos tres considerables AD que pudieron ser elementos de oportunidad para desarrollar proyectos en beneficio de la población; factores como la falta de concertación ciudadana y decisiones arbitrarias, cobijadas por intereses políticos, han conducido a una serie de perjuicios. Cómo el desuso y abandono del parque, un asunto bastante identificable y cuestionable. Por otro lado, la limitada funcionalidad de la

vialidad en torno a la circulación vehicular en el contexto inmediato de la escuela, que implicó situaciones de conflicto con los colonos, al grado de que éstos últimos tomaron acciones unilaterales cerrando la calle arbitrariamente.

Sin embargo, el hecho más polémico, es la segregación social que se genera ante la inaccesibilidad al multideportivo (cuotas altas que representan un fuerte gasto en su economía familiar); equipamiento construido por el municipio. Para los habitantes de SC, son efectos negativos que detonan una pérdida desmedida de AD, por consiguiente insuficiencia de áreas verdes, deficiencia de espacio público y privación de equipamientos públicos básicos que van en detrimento de la población en general y la ciudad.

Finalmente señalar que las diferentes pérdidas se dan en distintos grados de responsabilidad, unas son irrefutablemente de corte administrativo entre autoridades y desarrolladores, otras discrecionalmente políticas y autoritarias y por último están las AD que se pierden por apropiación entre los habitantes, ésta pérdida la denominamos como *enfermedad silenciosa y prácticamente diagnosticada desde el inicio de su autorización* a consecuencia de las acciones capitalistas de los desarrolladores, las cuales se generan como secuela de la permisiva atomización del espacio público.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

UN CONCEPTO MANIPULADOR DEL ESPACIO PÚBLICO

A través del análisis realizado en la presente investigación hemos abordado el paradigma de la vivienda social en nuestro país.

En años recientes, y bajo la influencia de entidades internacionales como el Banco Mundial, de inversionistas o empresas financieras de esta índole, así como resultado de la comunión entre el gobierno y desarrolladores privados, se ha construido vivienda a gran escala sin un planteamiento transparente sobre el espacio público. Este aspecto es el punto de partida teórico para abordar el estudio de la pérdida de las áreas de donación objeto de la tesis.

En este sentido, la rentabilidad es el objetivo más importante a considerar por los organismos antes mencionados. Es importante destacar cómo desde los niveles de toma de decisión más altos se promueven paradigmas contradictorios: sustentabilidad y neoliberalismo son conceptos en constante tensión, por lo que frecuentemente aparecen disociadas en gran parte de los procesos de gestión y producción urbana.

Mientras uno promueve el desarrollo urbano a través del ordenamiento ecológico, el respeto a los recursos naturales y la dotación de espacios públicos, el otro, impone un modelo urbano característico de la globalización, signado por una urbanización difusa y discontinua, misma que genera espacios públicos privatizados por la ley, reducido y atomizados a espacios mínimos que incumplen las normas ambientales de los gobiernos locales.

Los grandes conjuntos habitacionales construidos por desarrolladores inmobiliarios tienen efectos depredadores de principio a fin. Se constata la ambición y voracidad de las grandes corporaciones inmobiliarias bajo esquemas que van desde la adquisición de suelo, construcción de vivienda, mecanismos de financiamiento a través de empresas financieras e incluso la planeación del espacio público y dotación de equipamiento sobre las jurídicamente llamadas áreas de donación (AD).

La paradoja de éste tipo de producción de espacio público (AD) en conjuntos habitacionales de interés social y medio, representativo en muchas ciudades de nuestro país desde hace casi medio siglo hasta el día de hoy, es que ha sido planteado desde una visión residual, de espacio atomizado, mínimo, en muchas ocasiones descontextualizado y distante de la vida comunitaria. Pese a todo, estos conjuntos existen al margen de diversos instrumentos jurídicos, planes, leyes y programas que hoy se continúan utilizando. Lamentablemente el caso de las AD en Hacienda Santa Clara, han quedado confinadas en su mayoría, toda vez que su planeación y ejecución fue discrecional y con un claro incumplimiento normativo.

Denominar planeación del espacio público, y/o áreas de donación residuales o espacios atomizados, mínimos y en zonas de riesgo en los proyectos de lotificación que presentan los desarrolladores; es validar este modelo de crecimiento urbano que como dice, Zaida Muxi (2011: 8)²⁷ “se ha demostrado que es ineficaz tanto a nivel social, medioambiental, económico y simbólico”. La creación de conjuntos habitacionales carentes de planeación urbana estratégica, aparentemente alineada con la rigidez de los planes pero sin resolver las necesidades de la población, genera fraccionamientos monofuncionales, fragmentados y por demás complejos; mismos que tienen efectos negativos en el territorio.

La discrecionalidad, y la frecuencia con que ocurre en el ámbito de la gestión urbana, es uno de los problemas más serios y profundos por la extensión del fenómeno. En primera instancia, la discrecionalidad se entiende como un margen mayor de libertad para funcionarios públicos de ciertos niveles de gobierno y organismos que tengan la facultad en la toma de decisiones de una serie de posibilidades establecidas por la Ley. Sin embargo, es sabido que la discrecionalidad en los actos de la administración se funda como estableció una sentencia del Tribunal supremo español (1999), *“la potestad discrecional de la administración, en la producción de actos no reglados por el derecho administrativo, únicamente se justifica en la presunción de racionalidad con que aquella se ha utilizado en relación con los hechos, medios técnicos y la multiplicidad de aspectos y valores a tener en cuenta en su decisión, de tal suerte que la actividad discrecional no*

²⁷ Apuntes sobre Jane Jacobs, Zaida Muxi Martínez & Blanca Gutiérrez Valdivia. Libro Muerte y Vida de las Grandes Ciudades. Pág. 8

ha de ser caprichosa, ni arbitraria, ni ser utilizada para producir una desviación de poder, sino, antes al contrario, ha de fundarse en una situación fáctica probada, valorada a través de previos informes que la norma jurídica de aplicación determine e interpretados y valorados dentro de la racionalidad del fin que aquella persigue” (Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, 1999)²⁸.

Este postulado permite sustentar y reafirmar que la investigación realizada sobre la planeación del espacio público (AD) poco tiene que ver con un análisis de estricto carácter urbanístico y más con un incremento de discrecionalidad por parte de las autoridades. Más aún, hace evidente al poder en el sentido de grado de visibilidad y de expresión de los grupos de poder como lo afirman Habermas²⁹ (1989) y Foucault³⁰ (2007).

Los actores clave, desestiman la necesidad y urgencia de la racionalidad del entorno al déficit de áreas verdes y equipamientos, situación que agobia a los habitantes de las colonias periféricas, excluyéndolos de un bienestar social o de una calidad de vida que se traduce en inequidad y el no ejercicio del derecho a la ciudad.

La planeación, en consecuencia, se convierte en un instrumento de poder al servicio de grandes consorcios inmobiliarios que materializan y consolidan megaproyectos. Estos, a su vez, cuentan con la legitimidad de un Estado ausente del desarrollo urbanístico, instituciones con mecanismos de poder que funcionan por la normalización y el control que se ejercen en los diferentes niveles gubernamentales que rebasan el Estado.

Retomando la frase de Valenzuela (2012: 9-27), “dicha aura de racionalidad se aprovecha para impulsar agendas políticas claramente dirigidas a beneficiar a ciertos grupos de poder dentro de la estructura social”. Por tanto, cuando los niveles de gobierno en México (Federal, Estatal y Municipal) y los diferentes actores (desarrolladores inmobiliarios) que intervienen en la gestión de las áreas de donación, rompen el punto de la curva de inflexión de la permisividad de la discrecionalidad, desemboca en casos de corrupción y de arbitrariedad con dramáticas consecuencias en la esfera local

²⁸ Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid (1999). Disponible <https://bit.ly/39jYekR>

²⁹ “[...]es sobre todo el espacio público donde el poder se hace visible

³⁰ “[...]como expresiones de los grupos de mayor poder

mediante la manipulación de legislaciones ambientales y de acciones urbanísticas en su territorio.

La situación antes descrita ocurre de manera cotidiana en el Municipio de Puebla, y hay diversos casos en toda la ciudad que lo evidencian como el caso de Hacienda Santa Clara.

Analizados los desequilibrios de la planeación urbana, es necesario hacer énfasis en aspectos como un marco mal definido o un alto nivel de complejidad en los procedimientos técnicos o administrativos en la gestión. En este caso las AD, son muestra sintomática del desequilibrado de un territorio. Para mejorar es necesario un ejercicio de reflexión estratégica sobre las áreas donadas en el uso (áreas verdes y equipamientos) y valor que representan dentro de los conjuntos y la zonificación de la ciudad.

Proporcionar una visión de las AD, a corto y mediano plazo, formulando estrategias que conlleven una efectiva intervención de los actores sociales y económicos. Es fundamental vincular el Programa de Desarrollo Urbano Sustentable y el Libro tercero (Desarrollo urbano Sustentable), capítulo 17 (de la Gestión del Suelo y Construcciones), (COREMUN), toda vez que no existe reglamentación sobre las acciones urbanísticas para llevar a cabo procedimientos para la formalización de las áreas de donación obligatoria y para la municipalización, a pesar de que en la Dirección de Desarrollo Urbano se continúan expidiendo permisos para fraccionamientos.

Además de lo antes descrito, estas normativas se encuentran contempladas en la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado de Puebla. Es de destacar también que el gobierno local al aprobar los lineamientos que permiten la compensación o pago en numerario de áreas de donación, desestiman a todas luces el espacio público y legalizan lo ilegal, es decir la pérdida negociada de las AD. Incluso carecen de una, reglamentación y procedimientos fundamentados en una planeación estratégica a mediano plazo y contemplado en el PMDUS. La falta de vinculación con los instrumentos antes citados, lleva a niveles de tal lentitud que produce exacerbación y una escasa transparencia en la toma de numerosas resoluciones urbanísticas que provoca decisiones arbitrarias y actos de corrupción. A esto se suma la imprecisión de la reglamentación del proyecto ejecutivo (proyecto arquitectónico de un fraccionamiento o

conjunto habitacional), hecho que abona a alargar los procesos de gestión, dando mayor oportunidad para inferir que existen negociaciones discrecionales.

Es prioritaria una reforma integral no solo al reglamento (COREMUN) sino a las Leyes, normas y programas oficiales con la intención de desarrollar bases sólidas sobre la gestión administrativa del suelo; bases que a su vez conlleven a un incremento del espacio público (legalmente AD) para la definición de las áreas verdes y equipamientos mediante mecanismos transparentes. Una cultura organizacional pública, basada en valores y comportamientos éticos de gestión, orientados a revalorar las AD. Insistir en el desarrollo de una cultura de participación ciudadana es vital para involucrar a gran parte de los actores sociales que se relacionan con la gestión del suelo.

Sin embargo, el mayor reto es poner en vertical a una sociedad civil carente de organización y falta de interés político. Esto a pesar de que dentro de la estructura organizacional del gobierno Municipal de Puebla ya se encuentra la figura del Consejo de Participación Ciudadana³¹, el actual reglamento (COREMUN) no reconoce la participación ciudadana como un instrumento de consulta y eso entra en contradicción con la Ley General de Asentamientos Humanos y la correspondiente Ley Estatal.

En reglones anteriores, se explica la importancia y trascendencia de la transparencia en los procesos para la definición de las AD. Aunque los gobiernos locales han impulsado el llamado gobierno abierto mediante acciones enfocadas a la rendición de cuentas y la mejora de procesos administrativos a través de portales digitales con datos abiertos del municipio, esto no ha sido suficiente para lograr el empoderamiento del ciudadano y de diversos actores sociales (académicos, iniciativa privada, investigadores, colegio de profesionistas, etc.).

Es necesario contar con información útil, confiable y completa, donde la suma de los datos sea capaz de denunciar, cuantificar y demostrar la razón por la cual Puebla, tiene un déficit de áreas verdes, evidenciando las escasas acciones concretas en el mejoramiento y construcción de nuevos equipamientos colectivos derivados de procesos de negociación discrecionales que merman indiscriminadamente las áreas de donación.

³¹ La naturaleza jurídica del Consejo de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla es coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados. Disponible: <https://bit.ly/2UQbmKO>

Más allá del rol central que cumplen los equipamientos en el desarrollo urbano es importante tener presente que estas edificaciones deben ser consideradas como espacios que representan los principios de la vida colectiva. Sin embargo, los fraccionamientos bajo el régimen de propiedad en condominio, son producto de las nuevas formas de urbanización. La urbanización cerrada ha implicado el cambio de sentido de algunos espacios, a lo largo de la historia, mismos que hasta hace poco habían sido considerados como espacios públicos.

La investigación aporta evidencias que confirman la delgada línea entre lo público y privado, resultado de cambios legislativos y normativos e instrumentos de gobernabilidad que han llevado a esa ruptura del espacio público. La dotación de los nuevos equipamientos, tal como fueron concebidos en Hacienda Santa Clara, ha permitido a un grupo de personas cumplir con sus deseos de sentirse incluidas (la escuela). Sin embargo, existe otra realidad latente, con impactos negativos de los equipamientos en el ordenamiento del territorio y el entorno (el complejo multideportivo y el parque) que no responden a la función social, ni a las necesidades básicas de los habitantes, generando desacuerdos y conflictos en las relaciones sociales vecinales.

Estas transformaciones, solo manifiestan deseos e intereses de una reducida élite económica y política local, producto de acciones espontáneas del gobierno, carentes de democracia. Es decir, las áreas de donación entendidas como un bien público no solo se pierden mediante los mecanismos antes explicados (cambios de uso de suelo, atomización del espacio público a través de superficies mínimas, apropiación ilegal, zonas abandonadas, AD en zonas de riesgo y los grandes emplazamientos: el complejo multideportivo, la escuela y el parque), sino que además, adquieren otro significado, dónde se acentúa la conducta individualista. Esto pone en duda la importancia del papel de la calidad ambiental y del sentido de bienestar comunitario dónde (con) vive una diversidad de personas, que están juntas pero no unidas; aisladas, primando un yo y no un nosotros.

En consecuencia, es evidente que el urbanismo, la planeación y la gestión deben organizarse a partir de lo público y no de lo privado, de lo colectivo y no de lo individual.

Por otro lado, es importante señalar la urgente necesidad de la (re) significación de la carga urbanística denominada áreas de donación, actualmente basada en normas

de ordenamiento técnico-jurídico que regula los fraccionamientos y conjuntos habitacionales (Ley de Fraccionamientos), pero que se aparta sustancialmente del pensamiento académico contemporáneo sobre el espacio público.

El concepto de “áreas de donación” nace de elementos jurídicos del Derecho Civil (persona, propiedad) siendo inherente el discurso académico, político y de movimientos sociales, según el cual los espacios públicos son un elemento primordial de la vida común y de la justicia social. Sin embargo, y con base en los elementos de análisis de la presente investigación, es posible afirmar la falta de una connotación clara, precisa y multidisciplinaria del propio concepto *Área de Donación*.

Se observa una política habitacional en México desprovista de una normatividad urbana del espacio público; sólida, firme y consciente de la trascendencia de la obligación de la carga urbanística para los particulares obligados (desarrolladores inmobiliarios), así como para las autoridades que deben recibir y destinar dichos espacios a un fin público y de bienestar en los grandes emplazamientos. Admitiendo que “*donar*” tiene un matiz de origen de empobrecimiento de quién “*da*” (*donante*); es decir, de una disminución de su patrimonio. Además, de que quién “*recibe*” (donatario), acepta de manera voluntaria sin poner en desacuerdo lo que se obtiene o recauda.

Agregar que, en el caso de las áreas de donación, se observa la falta de coordinación entre dos órdenes normativos: el Derecho Civil y el Derecho Administrativo, derivando en una confusión del concepto de AD que ha permitido a la fecha manejos a conveniencia, principalmente entre los actores más poderosos.

Estas apreciaciones demuestran que la distancia entre las reflexiones académicas de carácter urbanístico y el ejercicio de las funciones administrativas de la misma naturaleza están distanciadas por la falta de acuerdo entre ordenamientos o existencia de vacíos jurídicos. El resultado son negociaciones discrecionales mediante las cuales suele ser común la pérdida paulatina de las AD y en muchos casos irreversible. En la pérdida de las áreas de donación la ambigüedad y laxitud de la Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano de Puebla y/o COREMUN, se convierte en elemento clave. Además, las autoridades locales suelen deslindarse de sus responsabilidades sobre el destino y uso de las áreas de donación al alargar los procesos de municipalización.

El gobierno local al aprobar los lineamientos de compensación legaliza lo ilegal, es decir la pérdida negociada de las áreas de donación. Cabe preguntarse ¿cómo regular un proceso tan ambiguo y confuso ante un gobierno que en lugar de clarificarlo lo ha legalizado? La débil conciencia por parte de los responsables de la gestión de las áreas de donación, sobre el significado profundo del espacio público y los impactos negativos de su pérdida, es sin duda un punto medular sobre el que debemos reflexionar y buscar soluciones en el corto y mediano plazo.

A pesar de la dificultad para capturar en toda su extensión, la complejidad y precisión del fenómeno sobre la pérdida paulatina del espacio público mediante la gestión de las (AD) la evidencia disponible es suficiente para demostrar el carácter sistémico del problema y sus consecuencias negativas multifactoriales, multidisciplinarias y multisectorial sobre el ordenamiento del territorio.

La importancia de éste análisis es tener claro que hay muchos retos en el camino hacia el fortalecimiento de estos espacios (AD) en relación con su entorno. Siendo posible, en el largo plazo recuperar el espacio público de nuestras ciudades.

Finalmente ésta investigación, enfatiza la importancia del seguimiento de líneas de investigación cuantitativas, que permitan entender el beneficio o despropósito de esta carga urbanística que hasta hoy, han transmitido los diversos desarrolladores (grandes o pequeños consorcios) al municipio de Puebla pero con una visión enfocada al mejoramiento, diseño, gestión y evaluación de sus políticas públicas del gobierno local.

Otra línea de investigación es la revisión de la legislación en los tres niveles de gobierno. A través de este proceso de reflexión es posible establecer expresamente las bases de la obligación de la donación fundamentada desde una visión multidisciplinaria que disponga de manera clara el uso que debe dar el Estado o municipio a los bienes obtenidos; trabajo que quizá deberá contener planos gráficos que identifiquen las áreas o reservas territoriales que requiere la ZMCP, aunque en la ley fraccionamientos habla de un fin y un destino del suelo de las AD, no está expresamente previsto en la legislación estatal y federal.

Por último, dos líneas de investigación más que son de suma importancia para dar continuidad a la investigación sobre la pérdida de las AD; la primera, las áreas donadas que por ley están obligados a transmitir los desarrolladores de los diversos centros

comerciales y parques industriales a la ciudad de Puebla, y la segunda, encaminada al análisis profundo sobre qué fundamentos urbanísticos, de planeación y valuación aplicarán los diversos actores sociales al apelar a los lineamientos que permiten la compensación o pago en numerario sobre áreas de donación.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Arendt, Hannah (1997). *¿Que es la Política?*. Editorial: Ediciones Paidós, Número de páginas: 184

Borja J. & Castells M. (1977). *Local y Global*. Madrid, España: Grupo Santillana de Ediciones, S. A. de C. V.

Borja, Jordi y Zaida Muxi. 2003. *Espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa
Coulomb, R., Schteingart M., García B., Cervantes D., Fernández J., Pérez V., Esquivel

Cabrero, Enrique (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, Editorial Miguel A. Porrúa.

Crozier, Michel (1990). *El actor y el sistema: Las restricciones de la acción colectiva*. Publicado: Alianza México, D.F. 392 P.

Habermas, Jürgen (1989). *The Structural Transformation of the public Sphere: an inquiry into a Category of Bourgeois*, Ciudad Alemania.

Foucault, Michel (2007). *Vigilar y castigar*, Editorial Siglo XXI Editores, Ciudad París

Koselleck, Reinhart (1988). *Crítica y crisis en el mundo burgués*. Edición de Julio A. Pardos, Páginas 288, 1ª Edición.

M., Chertorivski S., Connolly P., Puebla C., Hernández M. Ponce G., Flores R., Hernández H., Maya P., Medina S, & Meave A. (2006). *La vivienda en México: Construyendo análisis y propuestas*. México, D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

PUEBLA, Claudia (2002). *“Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras”*.
Los cambios en la política de vivienda en México (1972 – 1994). Ed. El Colegio de México

José Miguel Fernández Güell. (1977, 2006). *PLANIFICACIÓN estratégica de CIUDADES*. Barcelona: Reverté, S. A.

Juan Luis de las Rivas Sanz. (1992). *Espacio como lugar, el sobre la naturaleza de la forma urbana*. 1992, ISBN 84-7762-254-x: Secretaría de publicaciones, Universidad de Valladolid.

SCHTEINGART, Martha y PATIÑO, Luis (2006) *“El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales”* en COULOMB, René y SCHTEINGART, Martha (coord.) *“Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy”*, UAM_Azcapozalco, Miguel Ángel Porrúa, cámara de Diputados, México D.F.,

María Amparo Casar. (Mayo 2015). *México: Anatomía de la Corrupción. México D. F.:* CIDE.

Muxi, Z. y Gutiérrez, B. (2011). *Apuntes sobre Jane Jacobs, en Jacobs (reimp). Muerte y vida de las grandes ciudades.* España: Capitan Swing Libros S.L.

ONU-HABITAT (2016) *Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes. Reporte Ciudades del Mundo.*

SASKIA SASSEN. (1999). *La Ciudad Global, Nueva York, Londres, Tokio. Argentina,* ISBN: 950-23-0976-6: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

SASKIA SASSEN. (2014). *Expulsiones Brutalidad y complejidad en la economía global.* ISBN Argentina: 978-987-1566-95-2, ISBN Argentina: 978-84-15917-16-8: Kats Editores.

Smith, Neil (2005). *El rendimensionamiento de las ciudades*, Barcelona, Editorial: MACBA.

Tudela, Fernando (1989). *La Modernización Formada del Trópico: El Caso de Tabasco (Proyecto Integrado del Golfo)*, México, Editorial: El Colegio de México.

Zicarddi, Alicia (2007). *La Planeación urbana municipal ¿Función normativa o sustento de la gobernanza?*, México, Editorial CIDE/Miguel Ángel Porrúa.

Leyes

H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla (2016) Código Reglamentario para el Municipio de Puebla (COREMUN). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 30 de diciembre de 2016.

H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla (2017). Lineamientos para realizar la compensación respecto de áreas de donación y destino, promulgada el 17 de marzo de 2017, acuerdo de Cabildo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Periódico Oficial, Tomo DIII, Número 22 Sexta sección.

Ley de Fraccionamientos urbanos del Estado de Puebla, publicado en el periódico oficial con fecha 27 de agosto de 1940

Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla, publicado en el periódico oficial con fecha 20 de diciembre de 1974

Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano del Municipio de Puebla fue publicada en el periódico Oficial el 24 de febrero de 2004

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018

Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación 5 de Enero de 1983, última reforma 6 de mayo de 2015

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla de fecha 31 de Diciembre de 1983

Ley de Vivienda, Diario Oficial de la Federación 27 de Junio de 2006

Ley de Vivienda para el Estado de Puebla 12 de marzo de 2009

Ley General de Asentamientos Humanos Diario Oficial de la Federación 21 de julio de 1993

Ley de Fraccionamientos y acciones urbanísticas del estado libre y soberano de Puebla 13 de noviembre de 2003

Ley que regula el régimen de propiedad en condominio para el estado de Puebla 22 de julio de 2011

Lineamientos para realizar la compensación respecto de las áreas de donación y destino. Periódico Oficial, Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, de fecha 1 de Diciembre de 2015

Artículos

Alfonso, Valenzuela. Iberoamericana (2001-) Año 12, No. 47 (Septiembre de 2012), pp. 9-27 (19 pages) Published by: Iberoamericana editorial Verveurt. Disponible <https://bit.ly/2Uv5t5o>

Boils, G. (2004). El Banco Mundial y la política de vivienda en México. En Revista Mexicana de Sociología. Año 66, núm. 2. Abril-junio, 2004. México, D.F. pp. 345-367

Casar, Amparo (2015). México: Anatomía de la corrupción. Nombre de la revista: CIDE, IMCO.

Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo. Programa 21 Disponible en <https://bit.ly/2Z5CHt0>

Fernández Guell, José Miguel (1997). Planificación estratégica de ciudades.

Gutiérrez Chaparro, Juan Jose (2007). Tesis “Contribuciones al estudio de las transformaciones del paradigma de la planeacion urbana en México.

Harvey, David (2005). El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura pp. 1 a 18, Ciudad Barcelona, Editorial MACBA.

Ingersoll, Richard (1996). Tres tesis sobre la ciudad, Revista de Occidente.

IRACHETA, Alfonso. Planeación y desarrollo: una visión de futuro. EURE (Santiago) [online]. 2000, vol.26, n.77 [citado 2020-03-10], pp.151-152. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007700008&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700008>.

Joseph, Isaac (1992). L’espace public comme lieu d’ action. In: *Les Annales de la recherche urbaine*, N°57-58, 1992. Espaces publics en villes. pp. 211-217.

Flores-Lucero, Lourdes (2010), El desarrollo urbano sustentable en la ciudad de Montreal / Le développement urbain durable dans la ville de Montréal, Fomento Editorial BUAP, Puebla

Pradilla, Emilio (2014) COBOS, La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. Canalla. Metrop. [en línea]. 2014, vol.16, n.31 [citado 2020-03-10], pp.37-60. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962014000100037&lng=en&nrm=iso>. ISSN 2236-9996. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>

Rabotnikof, Nora (2005). En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea Crítica: Revista Hispanoamericana de Filosofía Vol. 40, núm. 119 (agosto de 2008), págs. 75-84 Publicado por: Instituto de Investigaciones Filosóficas , Universidad Nacional Autónoma de México <https://www.jstor.org/stable/40105012> Número de páginas: 10.

Rivera J. C. EL PARQUE DEL ESFUERZO, NUEVO PARADIGMA, pg. 1-19,

Revista invi No. 74/My 2012/Volumen No. 27: 21-85, El uso de las teorías de la desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá, Colombia/Gipsy Escobar

Instituciones visitadas en Puebla para entrevistas y gestiones

Departamento de Gestión Territorial

Departamento de Gestión Urbana

Departamento de Uso de Suelo

Dirección de Bienes Patrimoniales

Dirección de Catastro Municipal

Dirección de Desarrollo Urbano

Dirección de Parques y Jardines

Dirección de Servicios Públicos

Dirección general de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad

Instituto Municipal de Planeación Puebla IMPLAN

Instituto Municipal del Deporte

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)