



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Facultad de Arquitectura

Maestría en Ordenamiento del Territorio

Tesis para obtener el grado de

Maestra en Ordenamiento del Territorio

**VIVIENDA SOCIAL EN LAS ZONAS CENTRALES DE LA CIUDAD DE
PUEBLA: LA GESTIÓN AUSENTE**

Presenta:

D.U.A. MÓNICA EDITH MONROY RAMÍREZ

Matricula: 215470908

Directora de tesis

Dra. María de Lourdes Flores Lucero ID: 100408222

Asesoras:

Dra. María Lourdes Guevara Romero ID: 100521886

Dra. Norma Leticia Ramírez Rosete ID: 100443088

Puebla, Febrero 2018

INTRODUCCIÓN	3
HIPÓTESIS	4
OBJETIVO GENERAL	5
OBJETIVOS PARTICULARES	5
METODOLOGÍA	5
CAPÍTULO I EL LEJANO DERECHO A LA VIVIENDA	9
DIRECTRICES INTERNACIONALES DEL DERECHO A LA VIVIENDA	12
UTOPIA DE LA VIVIENDA DIGNA	14
HABLANDO DE CENTRALIDADES	16
INTERPRETACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA POLÍTICA MEXICANA	19
DESPLAZAMIENTO DEL ESTADO EN LA POLÍTICA HABITACIONAL	20
CAPÍTULO II EL DESAPROVECHAMIENTO DE LAS ZONAS CENTRALES EN PUBELA	25
28 CARACTERIZACIÓN DE LA CENTRALIDAD EN LA METROPOLÍ POBLANA	28
EL CRECIMIENTO URBANO EN PUEBLA	33
ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS EN PUBELA	38
CARACTERIZACIÓN DE LA VIVIENDA EN PUEBLA	43
HABLANDO DE CENTRALIDADES EN LA CIUDAD DE PUEBLA	52
PARADOJA HABITACIONAL EN PUEBLA	55
CAPÍTULO III LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y SU COMPROMISO CON LA VIVIENDA SOCIAL	63
LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y SU COMPROMISO CON LA VIVIENDA SOCIAL	65
LA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL EN MÉXICO; UNA VISIÓN GENERAL	67
PRINCIPALES INSTITUCIONES DE VIVIENDA EN MÉXICO	69
EL COMPROMISO ESTATAL CON LA POLÍTICA HABITACIONAL	77
VISIÓN MUNICIPAL DE LA POLÍTICA HABITACIONAL	81
INTEGRACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN ZONAS CENTRALES: CASOS DE ÉXITO	93

CAPÍTULO IV AUSENCIA DE LOS MECANISMOS DE GESTIÓN PARA DESARROLLAR VIVIENDA SOCIAL EN LAS ZONAS CENTRALES	97
DERECHO INTERNACIONAL A LA VIVIENDA: COMPROMISO ¿REAL O ENUNCIATIVO?	99
DISCERNACIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN MÉXICO	100
LA INCOMPETENCIA DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN EL ESTADO DE PUEBLA	107
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	117

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis se inscribió en el proyecto de investigación titulado "*Gestión participativa para el mejoramiento de asentamientos urbanos*", con clave VIEP FLLM-ING16-G, cuya responsable del proyecto fue la Dra. María de Lourdes Flores Lucero. Asimismo, formó parte del "*Programa Nacional de Posgrados de Calidad*" del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) con número 733929/594090.

Actualmente la vivienda social en Puebla se caracteriza principalmente por su localización en las periferias de la Ciudad, situación que impacta directamente en la calidad de vida de la población; a pesar de que este tipo de vivienda cuenta con infraestructura no siempre tiene acceso a los servicios urbanos, ni a los equipamientos necesarios, además, implica un mayor tiempo en el desplazamiento de las zonas habitacionales a los diversos centros de actividad y por consecuencia un incremento en el gasto familiar.

El desarrollo urbano de Puebla presenta un fenómeno paradójico, por un lado, el desplazamiento del sector popular hacia las periferias de la Ciudad debido a la construcción de grandes conjuntos habitacionales principalmente de interés social, y por el otro lado, el desaprovechamiento tanto del suelo urbano como de la infraestructura en las zonas centrales de la Ciudad representado por viviendas deshabitadas, vacíos intersticiales o en su caso el desuso de zonas industriales.

Existen diversas causas que explican esta problemática, una de ellas como ya se mencionó es el caso de los conjuntos habitacionales que se desarrollan en la periferia debido a que el valor del suelo periférico es más barato, situación que beneficia a los desarrolladores inmobiliarios principalmente. Las viviendas se identifican por ofrecer una superficie mínima de terreno que va de 90m² a 102 m², y su planta arquitectónica cuenta con dos recámaras, las áreas de servicio son demasiado reducidas, por lo que las superficies habitables son mínimas, aunado a que el número de ocupantes es de entre cuatro y seis integrantes.

Se observa que la vivienda social es ocupada por el sector popular principalmente y es adquirida a través un crédito hipotecario proveniente de algún fondo de ahorro para la vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE). Asimismo, el valor de la vivienda social asciende a un valor de hasta \$250,000, mismo al que el sector popular solo puede acceder a través de un crédito hipotecario, sin embargo, este monto no permite acceder a una mejor localización, ya que el precio de la vivienda está ligado al valor del suelo según su localización; para el caso de las viviendas en alquiler el precio es accesible pues va de los \$800 a los \$1,000 mensuales.

Aunque la vivienda periférica es aparentemente accesible, no se toma en cuenta los costos de la falta de dotación de servicios y de la movilidad ya que estos conjuntos habitacionales se caracterizan por ser cerrados, es decir, se encuentran delimitados por una barda perimetral que no permite la cohesión social con su entorno inmediato.

En contraparte se observa que las zonas centrales de la ciudad de Puebla presentan un desaprovechamiento del suelo, representado por las *viviendas deshabitadas*, *vacíos intersticiales* o *zonas industriales en desuso*. En el caso de las viviendas deshabitadas además de que se encuentran deterioradas estructuralmente, por su condición de abandono impacta en la recaudación del impuesto predial; mientras que los vacíos intersticiales se convierten en lugares propicios para la delincuencia; y, por último las *zonas industriales en desuso* fungen como barreras urbanas dentro de la estructura urbana de una ciudad por ubicarse en áreas urbanas consolidadas dilapidando la infraestructura urbana, los equipamientos y los servicios existentes. Cabe señalar que estas áreas urbanas podrían ser aprovechadas para la integración de vivienda social. Ante esta situación se plantea la siguiente hipótesis.

HIPÓTESIS

Actualmente no existen los mecanismos de gestión para el desarrollo urbano que permitan el aprovechamiento del suelo en las zonas centrales del municipio de Puebla para el desarrollo de vivienda social, ya sea de los vacíos intersticiales, la

vivienda deshabitada en zonas habitacionales o de las zonas industriales en desuso.

OBJETIVO GENERAL

Analizar y estudiar las condiciones necesarias para la generación de mecanismos de gestión que permitan el desarrollo de vivienda social en las zonas centrales de la ciudad de Puebla, en beneficio principalmente de los sectores populares.

OBJETIVOS PARTICULARES

- Analizar los principales enfoques teóricos relacionados con el derecho a la vivienda social.
- Conocer la situación actual de la vivienda en Puebla y los retos que se enfrentan para su integración a las zonas centrales de la Ciudad.
- Conocer la dinámica socioeconómica de la población en Puebla para analizar su acceso a la vivienda social con una localización adecuada a sus necesidades.
- Conocer la implementación del marco jurídico de la vivienda con la finalidad de identificar los mecanismos que permitan la integración de vivienda social en zonas centrales; estos pueden ser *instrumentos* (planes programas, decretos, leyes, reglamentos, etc.) o *actores* (públicos, privados, sociales).
- Analizar los casos análogos a esta investigación que presenten la implementación de estrategias exitosas como referentes.

METODOLOGÍA

Esta investigación fue principalmente de tipo exploratoria ya que hasta el momento la vivienda ha sido estudiada desde dos enfoques diferentes; por un lado, la vivienda social periférica considerando sus características y problemáticas y, por otro lado, la redensificación de zonas centrales a través del desarrollo de vivienda de alta plusvalía. Sin embargo, esta investigación busca la posibilidad de integrar la

vivienda social a las zonas centrales de la ciudad de Puebla, por lo tanto, se desarrolló a través de los métodos cualitativo y cuantitativo, mediante cinco aspectos metodológicos:

- La revisión bibliográfica para la integración de un marco teórico que permita conceptualizar principalmente el derecho a la vivienda, la vivienda digna y sus condiciones básicas de habitabilidad, la importancia de la centralidad en las ciudades y la necesidad de conformar nuevas centralidades urbanas y el crecimiento urbano periférico.
- Recorridos de campo en diversos conjuntos habitacionales localizados tanto en las periferias de la Ciudad como en zonas consideradas centrales, se hicieron reportes fotográficos con la finalidad de evidenciar las condiciones que ofrece la vivienda en ambos contextos a sus habitantes. Entre las principales colonias visitadas se encuentran; *San Manuel, La Paz, La Rosa, La Margarita, Los Héroes, Bosques de San Sebastián y Unidad VolksWagen*; por último, se visitaron un par de conjuntos habitacionales en el municipio de Cuautlancingo (*Misiones de San Francisco y Trojes de Almecatla*) dado el alto grado de interacción de sus habitantes con la ciudad de Puebla y las fuertes problemáticas urbanas que presentan y sobre todo las condiciones de inhabitabilidad.
- Se hicieron análisis cuantitativos sobre la dinámica socioeconómica y demográfica tanto del crecimiento urbano en Puebla como del desarrollo de vivienda en la Ciudad, dentro de los datos utilizados para esta investigación fueron el *Censo de Población y Vivienda 2010* y la *Encuesta Intercensal 2015* (INEGI), todo esto representado en tablas, gráficas y mapas, con la finalidad de comprender de manera territorial esta dinámica.
- Se realizaron entrevistas semidirigidas a funcionarios de instituciones oficiales de los tres niveles de gobierno entre las que se destacan: el *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores, el Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, el Banco Estatal Tierra, la Comisión de Desarrollo Urbano y*

Medio Ambiente de Puebla, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad de Puebla, la Dirección de Desarrollo Urbano y el Instituto Municipal de Planeación de Puebla, esto con la finalidad de conocer la visión institucional respecto a la vivienda social y su integración a mejores localizaciones.

- Análisis documental de instrumentos normativos relacionados con la vivienda tales como: *Agenda Urbana ONU-Hábitat III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, Programa Nacional de Vivienda, Programa de Redensificación Urbana, Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, Constitución Política del Estado de Puebla, Ley de Vivienda para el Estado de Puebla, Decreto de creación del Instituto Poblano de la Vivienda, Decreto para la Creación del Fideicomiso Público denominado Banco Estatal de Tierra, Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla 2016 y el Programa Parcial del Centro Histórico del Municipio de Puebla, con la finalidad de identificar los mecanismos que permitan la integración de vivienda social en las zonas centrales del Municipio.*

Todas las actividades antes mencionadas fueron registradas con reportes fotográficos y documentales; en el caso de las entrevistas, fueron estructuradas y guardadas mediante grabaciones de voz y sistematizadas textualmente; los análisis de datos numéricos fueron procesados en bases de datos, mientras que los datos geoespaciales fueron analizados a través de sistemas de información geográfica y representados en mapas.

Esta investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos, tal como se describe a continuación:

El capítulo uno "*El lejano derecho a la vivienda*", presenta el origen del *Derecho a la Vivienda* desde un contexto internacional, así como la conceptualización teórica del término de *vivienda digna*, señala la interpretación de este derecho por la política

pública mexicana y finalmente la participación del Estado en solventar el déficit de vivienda en el país.

El capítulo dos “”, muestra el efecto de centralidad que se genera en el municipio de Puebla; en contraparte con el crecimiento urbano periférico expresado a través del patrón de crecimiento expansivo en la Ciudad, donde se hace evidente el desaprovechamiento de las zonas centrales, asimismo, se analizan los datos demográficos y socioeconómicos de la población y el acceso de esta a la vivienda con buena localización.

El capítulo tres “*Las instituciones públicas y su compromiso para el desarrollo de vivienda social*”, identifica el derecho a la vivienda reconocido en el discurso oficial de los diferentes órdenes de gobierno y presenta los esfuerzos realizados por las diversas instituciones relacionadas con la vivienda en sus diferentes niveles de intervención, resaltando la debilidad estructural de las instituciones.

El capítulo cuatro “*Ausencia de los mecanismos de gestión para desarrollar vivienda social en las zonas centrales*”, muestra el interés de las instituciones por alinearse a la política internacional en materia de vivienda, y como en México se han diseminado las atribuciones de la política habitacional en sus diferentes órdenes de gobierno, y su interpretación de la política habitacional a través de acciones sociales de tipo *fachadista*, haciendo evidente la desarticulación de los mecanismos de gestión para desarrollar vivienda central en las zonas habitacionales.

EL LEJANO DERECHO A LA VIVIENDA

El capítulo presenta el origen del Derecho a la Vivienda, y las directrices sobre las cuales se asienta este derecho desde el punto de vista internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de su programa “Hábitat” encargado de construir, gestionar, planificar y financiar el desarrollo urbano sostenible en las ciudades de los estados miembros.

Se expone la conceptualización teórica del término de vivienda digna, desde la perspectiva de diversos autores, asimismo, se esboza las condiciones de habitabilidad necesarias con las que debe contar tanto la vivienda como el contexto urbano inmediato de la misma.

Se menciona como la política habitacional mexicana ha interpretado el *Derecho a la Vivienda*, no solo como un derecho sino como una garantía individual, y los instrumentos jurídicos que la conforman, establecen las condiciones básicas para que la población acceda a una vivienda digna.

Finalmente plantea el retiro paulatino del Estado Mexicano del ejercicio de la política habitacional, enfocando los esfuerzos de esta a solventar el déficit de vivienda en el país y limitándose a la producción masiva de grandes conjuntos habitacionales preferentemente en la periferia de las ciudades mexicanas.

Directrices Internacionales del Derecho a la Vivienda

En 1966, el *Comité de las Naciones Unidas* elaboró el “*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*” en el cual se reconoció el *Derecho a la vivienda* como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. “*La vivienda adecuada debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*” (ONU Hábitat, 2010). Resalta que las características de este derecho deberán considerar la libertad de los individuos para determinar dónde vivir y cómo trasladarse.

ONU Hábitat (2010), anota que todos los Estados miembros al firmar y ratificar estos tratados se comprometen a proteger el derecho a la vivienda, mediante la implementación de programas o acciones que garanticen las condiciones de vida adecuadas para sus habitantes.

En 1976, la *Asamblea General* de la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU) convocó a la primera conferencia de *Hábitat* en Vancouver, Canadá. Dos de los puntos más relevantes que derivaron de esta experiencia fueron: el reconocimiento de la vivienda y la urbanización de las ciudades como una problemática global.

Una veintena de años después, la *ONU* convocó a una segunda conferencia (*Hábitat II*), en Estambul, Turquía; con la finalidad de evaluar los progresos realizados en las ciudades. Se concluyó que las ciudades son los motores del crecimiento mundial y que la urbanización es una oportunidad para las ciudades y sus habitantes. Además, se exhortó a las autoridades locales a retomar la importancia de su papel en el desarrollo urbano de las mismas, y que se reconociera el potencial de la participación de los actores involucrados en el desarrollo urbano, de tal manera que permitieran alcanzar una vivienda adecuada para todos.

ONU - Hábitat (2010), en su documento “*El derecho a la vivienda adecuada*”, menciona que para considerarse una *vivienda adecuada* debe de cumplir con criterios tales como: la seguridad de la tenencia, la localización, la asequibilidad, la

disponibilidad de servicios e infraestructura, la habitabilidad, la accesibilidad, y por último debe ofrecer acceso a la diversidad cultural.

En 2016, se llevó a cabo *Hábitat III* en Quíto, Ecuador; cuyo objetivo principal fue generar un documento que estableciera las directrices generales para que las ciudades cumplan sus funciones sociales, económicas y ambientales, de tal manera que logren progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada con acceso a los servicios básicos de calidad.

La “*Nueva Agenda Urbana*” plantea tres ejes que consisten en apoyar a todas las ciudades en su desarrollo; promover las economías urbanas sostenibles e inclusivas; y fomentar la sostenibilidad ambiental. Derivado de estos tres puntos generales se desprenden seis principios a través de los cuales *Hábitat III* prefigura el desarrollo de las ciudades en la próxima veintena de años, y que se han denominado:

- *Ciudad Compacta*. Es aquella ciudad que implemente la planificación urbana basada en la redensificación; considerando acciones como la mixticidad del uso de suelo, el aumento de los espacios públicos de calidad, y la dotación eficiente de servicios básicos para los habitantes; todo esto aunado a la integración de sistemas de movilidad más eficientes que contribuyan a elevar la calidad de vida de los ciudadanos.
- *Ciudad Sostenible*. Es aquella ciudad que implementa acciones innovadoras en los ámbitos social, ambiental y económico. Promueve ciudades más limpias a través de la implementación de energías renovables y el cuidado de sus recursos naturales, además toman medidas que contribuyen a enfrentar el cambio climático.
- *Ciudad Inclusiva*. Es aquella ciudad que garantice que todos los ciudadanos tengan acceso en igualdad de condiciones y sin discriminación a las oportunidades que ofrece la ciudad, siendo las mujeres, los grupos

vulnerables como las personas con discapacidad, los ancianos, la población indígena, quienes tengan mayor prioridad.

- *Ciudad Participativa*. Es aquella ciudad que está dispuesta a garantizar los derechos humanos y las libertades individuales de sus habitantes a través de promover la plena participación de los mismos, con la finalidad de generar un sentido de pertenencia, a través de la cual pretende mejorar la cohesión social y las interacciones culturales como base de sociedades plurales y multiculturales.
- *Ciudad Segura*. Es aquella ciudad que promueve que todos vivan, trabajen y participen en la vida urbana sin temor a la violencia y la intimidación, a través de un entorno seguro y la permeabilidad de los espacios públicos ya que estos son pieza clave para construir comunidades pacíficas.
- *Ciudad Resiliente*. Es la ciudad capaz de reducir y recuperarse rápidamente de los riesgos y desastres antropogénicos, sociales y naturales, a través de la implementación de acciones de mitigación y adaptación al impacto y la vulnerabilidad de las condiciones de sus ciudadanos.

Utopía de la vivienda digna

Espinosa (2015), menciona que la búsqueda por la aproximación de una vivienda digna comenzó a nivel internacional en el continente europeo a mediados de 1920, a partir de la celebración de los *Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna* (CIAM), en los cuales se trataron temas que fueron desde los elementos estructurales básicos de una vivienda, los criterios básicos de la habitabilidad, la integración de los conjuntos habitacionales a la estructura urbana de la ciudad, entre otros temas.

La vivienda digna inicialmente se concibe como una unidad física material que permite el desarrollo de la familia, que a su vez es la unidad básica de la sociedad, por lo que debe contar con los espacios adecuados al tamaño de la familia que la

habita, así como los materiales constructivos idóneos y los servicios básicos, de tal manera que la vivienda cubra las necesidades de protección, privacidad, funcionalidad y localización.

Una vivienda digna no debe verse en el estricto sentido funcionalista de cuatro paredes y un techo, sino que deben tomar en cuenta la satisfacción de las condiciones necesarias para la habitabilidad de las personas. La vivienda más que una necesidad esencial, constituye el satisfactor de varias necesidades por lo que se considera uno de los componentes más importantes para la calidad de vida de las personas, por lo tanto, es un satisfactor básico.

Coulomb (2006), menciona que la vivienda no solo está en función de la calidad de sus materiales constructivos, de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento, sino que también está relacionada con la localización de la misma y su relación de proximidad al empleo y los equipamientos tanto educativos, como de salud y recreativos, y por último la calidad de los espacios abiertos.

Según Espinosa (2015), la vivienda puede ser valorada no solo como un espacio de alojamiento y de intimidad, sino como patrimonio ya que es la principal inversión de las familias y la más importante, ya que en ella confluyen las condiciones para hacer para hacer efectiva la pertenencia a una comunidad.

Cabe señalar que la vivienda es parte de un sistema de escalas espaciales que se relacionan entre sí, en una escala individual la vivienda al interior constituye un espacio compuesto por paredes, pisos y techos, mismo que brinda protección, privacidad, abrigo y descanso a sus habitantes. Al exterior, en el contexto inmediato a la vivienda se complementa con los servicios y equipamientos con los que se dota a la misma para su funcionalidad, pero sobre todo para garantizar la habitabilidad.

Por último, a una escala mayor como es la ciudad se encuentra la infraestructura vial que permite la movilidad urbana, así como las fuentes de empleo que generan la activación de la economía. Es entonces que, si la vivienda cubre estas dimensiones, es como se puede hablar de *vivienda digna*. (Ver Figura 1)

Figura 1. Habitabilidad y vivienda.



Autor: Fernando Tovar Zamora Plowes

Hablando de centralidades

A lo largo de la historia del urbanismo se evidencia como las ciudades han partido de un centro urbano, en el cual se concentran las principales actividades políticas, económicas y religiosas. Sin embargo, el crecimiento y desarrollo urbano han llevado a las ciudades a generar nuevas centralidades urbanas que den servicio a la población de las zonas más distantes del núcleo original.

La centralidad es como el alma de la ciudad, condensa lo que determina la especificidad de la ciudad como forma de organización socio-espacial (Lefèvre, 1974). A partir de esta definición Gil (2008), menciona que las centralidades de las ciudades de la época colonial se caracterizan por concentrar las actividades políticas, religiosas y comerciales representadas por el ayuntamiento, la iglesia y el

mercado entorno a la Plaza Mayor, es por ello que las denomina *centralidades tradicionales*.

Camagni (2005), por su parte retoma la *Teoría de los lugares centrales* desarrollada por Walter Christaller a principios de 1930, la cual busca describir el concepto de centralidad urbana a través de explicar *la articulación de los servicios urbanos con el territorio, es decir, la capacidad que tiene una ciudad de ofrecer bienes y servicios a la población circundante, lo que genera la jerarquía urbana de una ciudad.*

Es necesario definir una jerarquía de bienes/servicios, a través de dos conceptos distintos: el “alcance” (range), representado por la distancia máxima a la que puede ser vendido cada bien, y el “umbral” (threshold), o sea, la distancia correspondiente a la cantidad mínima de cada bien producible en forma eficiente. Todo bien es producido sólo si su alcance supera el umbral territorial mínimo y es colocado sobre una escala jerárquica de bienes representada por la dimensión de los respectivos umbrales. (Camagni, 2005; pág. 99)

Gil (2008), retoma dos de los principales conceptos de la *Teoría de los lugares centrales*, por un lado, la *polarización* y por el otro *la jerarquización*, la primera se refiere a la tendencia de la población para recurrir al servicio más cercano, formando así el área de influencia de los lugares centrales, mientras que la segunda está relacionada con la escasez de servicios lo que determina el nivel jerárquico de la centralidad y por tanto el alcance de su área de influencia.

Actualmente las áreas centrales de las ciudades muestran fenómenos de declinación y deterioro que propician la subutilización de la infraestructura urbana y el desaprovechamiento de las mejores localizaciones de la ciudad y una fuerte desvalorización del suelo. (Gobierno Federal, 2010). Este fenómeno es evidente en ciudades mexicanas.

La renovación urbana se ha vuelto una prioridad dentro del ámbito urbano, ya que actualmente el desarrollo urbano busca la valorización del territorio, es decir, ya no se trata de una cuestión de construcción o demolición de edificios. Gil (2008),

menciona que se trata de recalificar los espacios degradados, promover la integración social y formar polos de desarrollo autónomos.

Kunz (2009), anota que todos los actores de una ciudad toman decisiones de localización cómo en dónde residir, en dónde hacer compras u obtener servicios, por dónde viajar al trabajo o la escuela. Sin embargo, son menos los actores que toman decisiones relevantes de localización como en dónde establecer un negocio, un corporativo, una industria, o un desarrollo habitacional, por mencionar algunos.

La dinámica de crecimiento urbano expansivo ha transformado la estructura urbana, Gil (2008) anota que los principales factores del surgimiento del policentrismo son: la movilidad, la organización de los sistemas de producción y los diversos estilos de vida.

El modelo contemporáneo de movilidad se ha basado en la utilización masiva del automóvil privado, ya que aumentan las distancias recorridas por los habitantes, los tiempos de traslado y la complejidad de los mismos, lo que a su vez aumenta el costo de los traslados. En este sentido, el sistema de transporte público se ve afectado por estas condiciones, aunado a la calidad y la eficiencia de dicho sistema repercute en el aumento del parque vehicular privado.

Es así como el desarrollo de vivienda social periférica ha sido influenciado por el modelo contemporáneo de movilidad ya que las zonas habitacionales se desarrollan lejos de las vías rápidas que permiten su acceso y que crean fuertes rupturas urbanas, ocasionando el aislamiento del resto del tejido urbano. Gil (2008). Por lo que la oferta de vivienda social se aleja de los centros de trabajo y de servicios. Generando la necesidad de crear nuevas centralidades en las periferias.

A medida que se van consolidando las nuevas centralidades que se forman en las periferias, estas se vuelven más autónomas con respecto a los centros tradicionales, sin embargo, carecen no solo de espacios públicos de calidad, sino de una identidad propia.

Borja (1995) menciona que las nuevas centralidades ya no pretenden ofrecer el acceso a grandes infraestructuras de transporte, sino el acceso a espacios urbanos de calidad, por ello, tienen como objetivo una oferta de actividades a través de la mixticidad de usos de suelo entre comercios, oficinas, actividades de esparcimiento y espacios abiertos.

Interpretación del “derecho a la vivienda” en la política mexicana

En 1983, se adicionó al *Artículo 4* de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el párrafo que a pie de letra menciona que “*Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa*”. Cabe señalar que este párrafo da pie a la Ley de Vivienda la cual tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa y define que:

“Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos”. (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2015)

Coulomb (2006), menciona que actualmente tanto las características como las necesidades de los hogares mexicanos han cambiado de tal manera que han dejado de amoldarse al concepto de una *familia tradicional* compuesta por el padre, la madre y los hijos, por lo que enlista la presencia de los hogares unipersonales, los hogares dirigidos por mujeres y los hogares ancianos.

Por lo que plantea que el precepto constitucional que habla respecto a que “*toda familia*” tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, deberá ser revisado y establecer la conceptualización de que “*todo hogar*” tiene acceso a este derecho.

La *Ley General de Asentamientos Humanos* menciona que el *Derecho a la ciudad* es uno de los principios que debe guiar la planeación, regulación y gestión tanto de los asentamientos humanos como el ordenamiento del territorio, con la finalidad de “*garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos*”. Coloumb (2006), menciona que el derecho a la vivienda se interpreta cada vez más como el derecho a la ciudad.

Dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, se enmarca la meta nacional denominada México Incluyente, uno de sus objetivos es el de “*proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, por lo cual resulta indispensable impulsar un nuevo modelo de desarrollo urbano ordenado y sustentable, que esté enfocado a promover, mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como a construir y mejorar la vivienda rural*”.

El *Programa Nacional de Vivienda 2014 – 2018* tiene como principales objetivos “*controlar la expansión de las manchas urbanas; mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana así como su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda; diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad de manera que responda a las diversas necesidades de la población; generar esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda; fortalecer la coordinación interinstitucional que garantice la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en la Política Nacional de Vivienda*”.

Desplazamiento del Estado de la Política Habitacional

Borja (2015), aunque no elabora una definición respecto al derecho a la vivienda si plantea una postura que hace evidente la inoperancia de este, pues menciona que, aunque se da por hecho que todo individuo tiene derecho a la vivienda para muchas familias esto no es una realidad. Azuela (1989), señala que es un derecho que en

la práctica no se ejerce ya que es el mismo sistema jurídico el que ha negado su ejercicio.

Cervantes (2006), menciona que, a pesar de reconocer a la vivienda como un derecho humano fundamental, no ha quedado clara la contribución del Estado para su realización. Por lo que Esquivel (2006), cita que ha sido el paulatino retiro del Estado mexicano de la política habitacional lo que ha producido una intensa e incontrolada participación del sector inmobiliario en la producción de vivienda social.

Coulomb (2006), refiere que en los últimos años la política habitacional se ha enfocado en la oferta de vivienda de forma cuantitativa, es decir en el número de viviendas construidas. Por lo que la política habitacional ha cedido al sector inmobiliario el papel principal de la actividad productiva habitacional, misma que se ha basado en la rentabilidad de la inversión, destacando la función del mercado y dejando en segundo plano el objetivo fundamental de proporcionar una vivienda digna a la población. (Ver Fotografía 1)

Fotografía 1 Producción masiva de vivienda social.



Fotografía: Livia Corona. *47,547 Homes. Ixtapaluca, México. 2009*
Album: Two Million Homes for Mexico

La implementación de la política habitacional y el ejercicio del derecho a la vivienda se enfrentan a que la mayor parte de la superficie del territorio destinado al uso de suelo habitacional es principalmente de propiedad privada. Por lo que la construcción y promoción de viviendas está en manos de promotores privados y tal como lo anota Borja (2015) el suelo es objeto de especulación, las viviendas más o menos dignas son *mercancías* en vez de bienes accesibles a todos, mientras que los sectores medios y bajos deben buscar algún tipo de financiamiento.

Se observa la presencia de grandes consorcios que han monopolizado la producción de vivienda de interés social en el país, generando macroproyectos habitacionales que van desde la adquisición del suelo, su urbanización, la construcción de viviendas, la promoción de las viviendas y los *créditos puente*. (Ver Fotografía 2).

Fotografía 2. Construcción de macroproyectos habitacionales y promoción de viviendas.



Fotografía: Livia Corona. Two Joint Houses as Model Home. Ensenada, Mexico. 2000
Álbum: Two Million Homes for México

El proceso de producción habitacional de interés social que llevan a cabo las grandes desarrolladoras se caracteriza por la construcción de grandes conjuntos habitacionales localizados en las periferias de las ciudades como resultado de la disponibilidad de suelo barato, así como la réplica de unos cuantos prototipos de vivienda. (Ver Imagen 1)

Imagen 1. Viviendas de interés social periférica.



Fotografía: Mónica E. Monroy Ramírez. 2015
Lugar: Fraccionamiento Misiones de San Francisco, Cuatlancingo, Puebla.

Pradilla (2015) describe lo anterior como parte del fenómeno de crecimiento expansivo masivo de las ciudades mexicanas, que consiste en:

“... gran dimensión de los conjuntos en número de viviendas; conformación por viviendas unifamiliares de una o dos plantas; muy reducida dimensión del terreno y la vivienda, insuficiente para una vida familiar satisfactoria; mala calidad de los materiales de construcción; ausencia de unidades de abasto diario de alimentos y otros bienes de uso básico; y carencia de servicios sociales –educación, cultura y salud- y recreativos necesarios para la población y adecuados a su tamaño.”

Cabe señalar que estos conjuntos no se acompañan de las obras de infraestructura básica que requieren los mismos, tales como la infraestructura vial y los servicios urbanos básicos como el abastecimiento de agua potable y el transporte público. A pesar de estas condiciones, las viviendas se comercializan a precios de mercado y se venden muy por encima de su valor de producción, sin embargo, representan la única opción del sector popular para acceder a una vivienda y así ejercer su derecho a la vivienda. Coulomb (2006).

Pradilla (2015) muestra un esquema general de las condiciones urbanas que presenta el sector de la vivienda dentro de la dinámica urbana de las ciudades, por un lado, la renta que está ligada de forma directa en el alza de los precios del suelo intraurbano y el impuesto predial, que actúa como factor de expulsión de la población de bajos recursos hacia las periferias. Mientras que por otro lado las condiciones de los desarrollos habitacionales de las periferias demandan la extensión de las redes urbanas, mismas que van desde las vialidades, las rutas de transporte público, las comunicaciones, los servicios urbanos como la energía eléctrica, la dotación de agua potable, el drenaje y red de teléfono.

Meave (2006) cita que esto ha llevado a que las clases populares sean desplazadas hacia las periferias de las ciudades; por lo que ha sido más bien la presión del capital lo que ha determinado la expansión de la mancha urbana y no la necesidad de vivienda. Mientras el Estado Mexicano no asuma su papel rector como propietario original del suelo, no garantice y regule el precio del suelo, la especulación continuará y los sectores populares no tendrán acceso a este.

Se puede decir que el *Derecho a la Vivienda*, aunque se ha proclamado en discursos oficiales, las prácticas jurídicas y las políticas públicas en México no lo consideran como un derecho ejercitable ya que no se reglamenta para ser aplicado, por lo tanto, no puede ser exigido y se convierte en un “*derecho pragmático*” que para poder ejercerlo depende en gran medida del mercado.

CAPÍTULO II
EL DESAPROVECHAMIENTO DE LAS ZONAS CENTRALES
EN PUEBLA

El capítulo pretende mostrar el fenómeno paradójico del desaprovechamiento de las zonas centrales para la integración de vivienda social, en contraposición con el crecimiento urbano expansivo de la vivienda social en las periferias de la ciudad de Puebla. Cabe señalar que, la Ciudad forma parte de un continuo urbano metropolitano, sin embargo, su posición como ciudad central dentro del mismo imprime ciertas características urbanas, demográficas y económicas, que en conjunto se relacionan con la localización de la vivienda social en el territorio poblano.

Dentro de la dinámica de crecimiento urbano de Puebla se analizan dos variables; una territorial y la otra socioeconómica. Se observa la correlación indirecta en el cambio de uso de suelo y, por otro lado, en Puebla aproximadamente tres cuartas partes de su población económicamente ocupada conforman el sector popular de la población lo que se relaciona con el poder adquisitivo para comprar una vivienda con buena localización.

Caracterización de la centralidad en la metrópoli poblana.

La *Zona Metropolitana* (ZM) está conformada por la extensión territorial de la ciudad central y su área conurbada, donde se observa una tendencia clara hacia la concentración tanto de personas como de actividades sociales y económicas. El fenómeno metropolitano incide en las condiciones de vida de la población, así como en el medio ambiente, provocando consecuencias negativas en ambos casos. Iracheta (2012)

Las *ZM* manifiestan ciertas problemáticas entre las que se puede mencionar; la expansión descontrolada de suelo urbano, desarrollos habitacionales apoyados en un marco jurídico limitado, áreas centrales despobladas, tiempos y condiciones de traslado en transporte público deprimentes, carencia o usencia definitiva de elementos de equipamiento urbano e infraestructura subutilizada principalmente en las zonas periurbanas, y por último, pero no menos importante el detrimento y disminución de superficies con alto valor ambiental. Sin embargo, representan grandes oportunidades para los municipios que las conforman, así como para las regiones a las que influyen, esto a partir del desarrollo económico, urbano y social que presentan como son: la producción industrial, la oferta de servicios y equipamientos. Iracheta (2012).

La *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*, el *Consejo Nacional de Población (CONAPO)* y el *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)* publicaron conjuntamente la “*Delimitación de Zonas Metropolitanas de México*” con la finalidad de definir las zonas metropolitanas del país y su delimitación territorial a partir de la cartografía geoestadística y los datos de los *Censos de Población y Vivienda* (2000, 2005, 2010) cada evento censal, en donde se identificó la *Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala* conformada por municipios de ambos estados. Sin embargo, ante el crecimiento demográfico, los cambios estructurales del territorio metropolitano inducidos por la expansión urbana debido a la construcción de grandes desarrollos habitacionales en la periferia han dado pie a la actualización de esta delimitación ante cada evento censal. (Ver tabla 1 y Mapa 1).

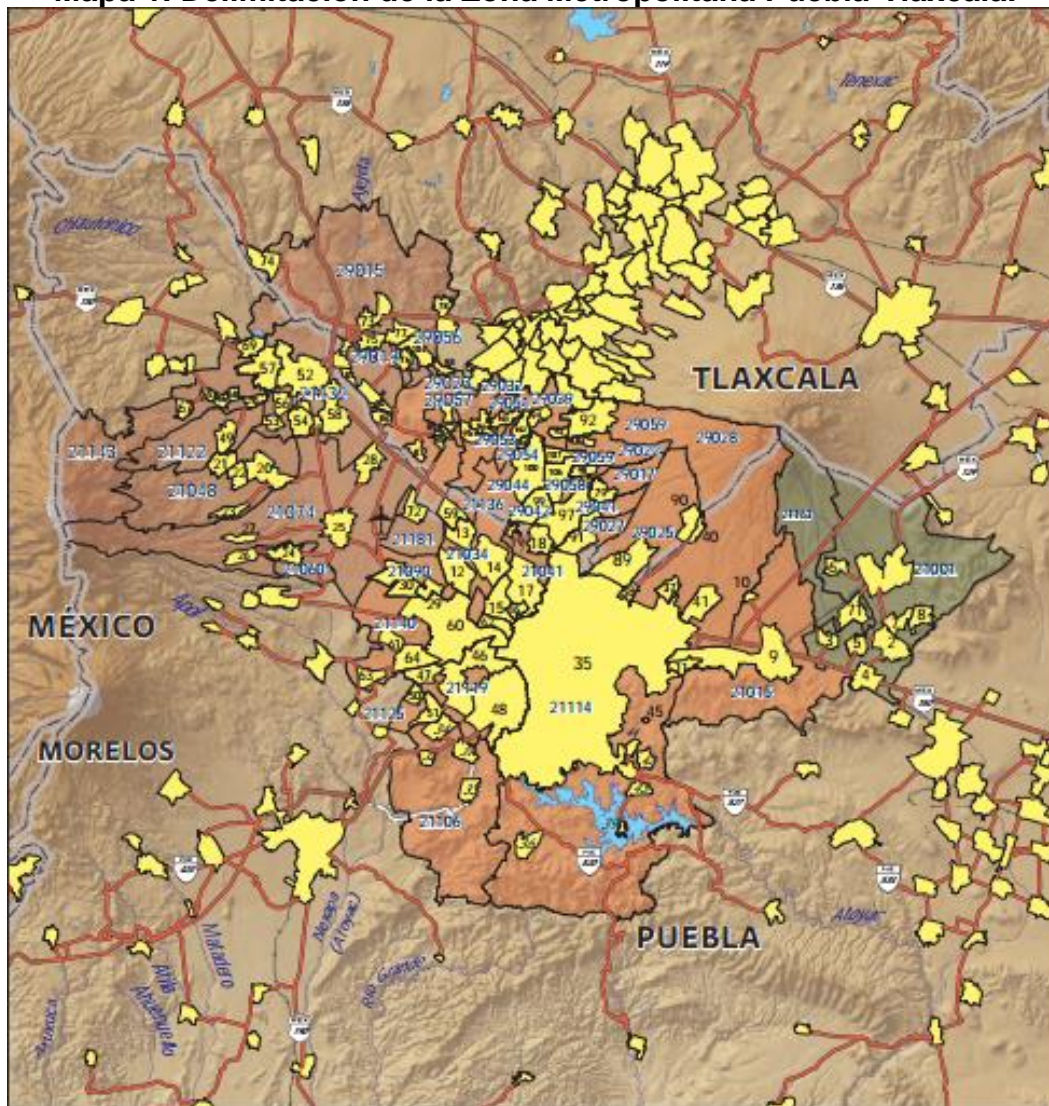
Tabla 1. Evolución de la Zona Metropolitana Puebla – Tlaxcala.

Evento Censal	Población	Territorio		Municipios				
		Superficie (km ²)	DMU (Hab/Ha)	Total	Puebla	Tlaxcala	Centrales	Exteriores
2000	1 885 321	1 338	93.9	23	10	13	-	-
2005	2 470 206	2 223	82.5	38	18	20	23	15
2010	2 728 790	2 392	76.6	39	19	20	27	12

DMU: Densidad Media Urbana

Fuente: Elaboración propia con Información de SEDESOL, CONAPO, INEGI, (2000, 2005, 2010)

Mapa 1. Delimitación de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.

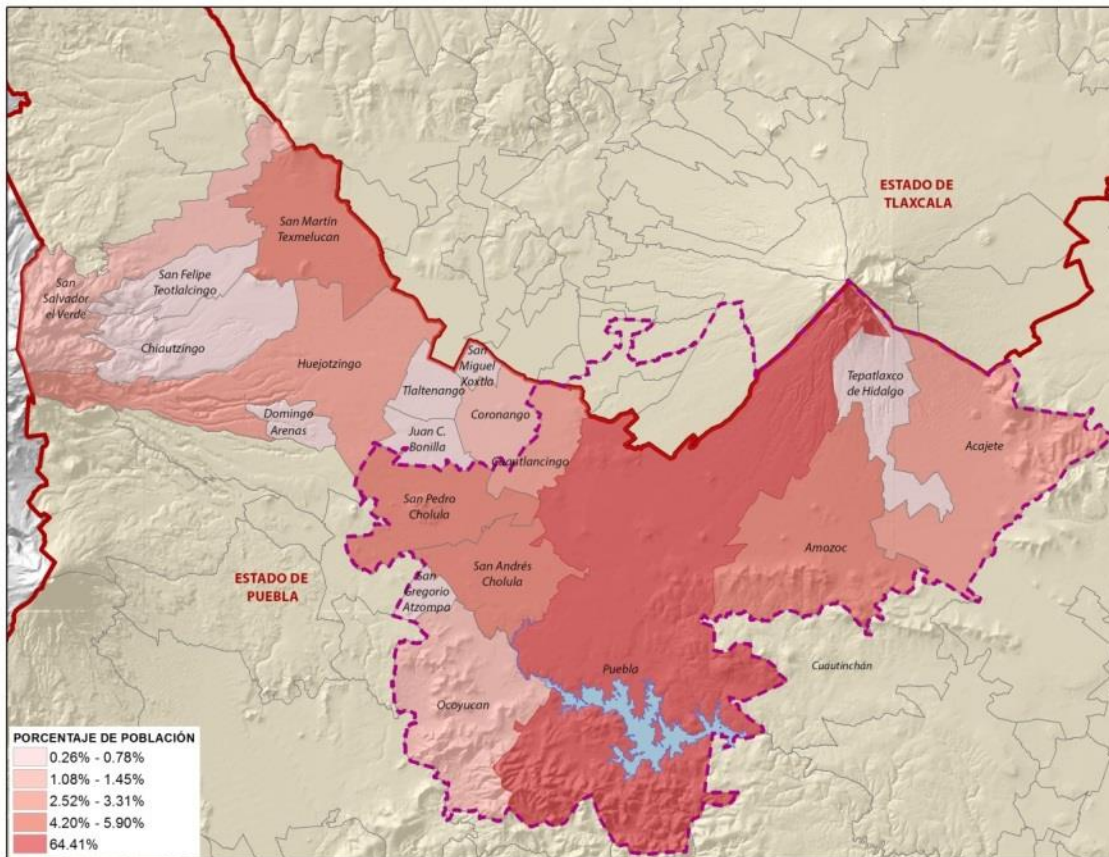


Fuente: Delimitación de Zonas Metropolitanas de México, 2010. (SEDESOL, CONAPO, INEGI)

Para efectos de esta investigación solo se va a considerar a los municipios correspondientes al estado de Puebla, y se denominará *Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP)*. Resulta importante analizar de manera general los elementos que caracterizan a la *ZMCP*, con la finalidad de comprender la dinámica urbana en la que se ve inmersa la vivienda social dentro de la metrópoli.

La *ZMCP* está integrada por 19 municipios, mismos que concentran una población aproximada de 2,390,477 de habitantes que representa poco más del 41% de la población total del Estado, entre los que se encuentra el municipio de Puebla con poco más del 64% de habitantes respecto al total de la población de la *ZMCP*, seguido por San Martín Texmelucan con casi el 6%, San Pedro Cholula con 5%, Amozoc y San Andrés Cholula con el 4%, y por último Cuautlancingo con poco más del 3% de la población metropolitana, porcentajes poblacionales muy por debajo al de la capital. (Ver Mapa 2).

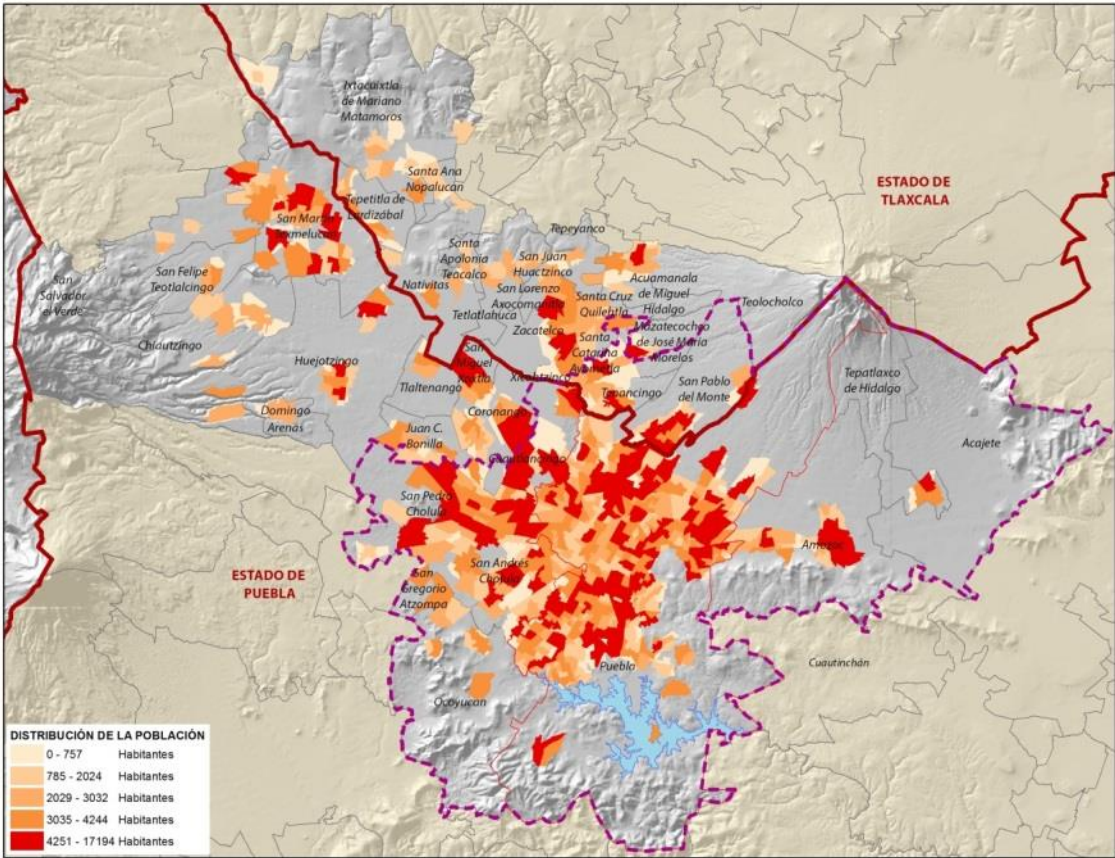
Mapa 2. Porcentaje poblacional de la ZMCP por municipio.



Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

A continuación, se muestra la distribución poblacional en el territorio de la ZMCP por área geostadística básica (AGEB). Cada municipio posee su propia concentración poblacional representada por el color más oscuro, y la conformación de varias centralidades en el territorio de la ZMCP con tendencia a la conurbación. Sin embargo, es importante prestar atención que esta conurbación de centralidades se da principalmente en la periferia de la capital del Estado, decir que, la mayor concentración de la población urbana se encuentra en la periferia. En contraposición a lo anterior, se observa de forma general una menor presencia de la población en las zonas centrales de la Ciudad de Puebla. (Ver Mapa 3)

Mapa 3. Distribución de la población urbana en la ZMCP por AGEB.

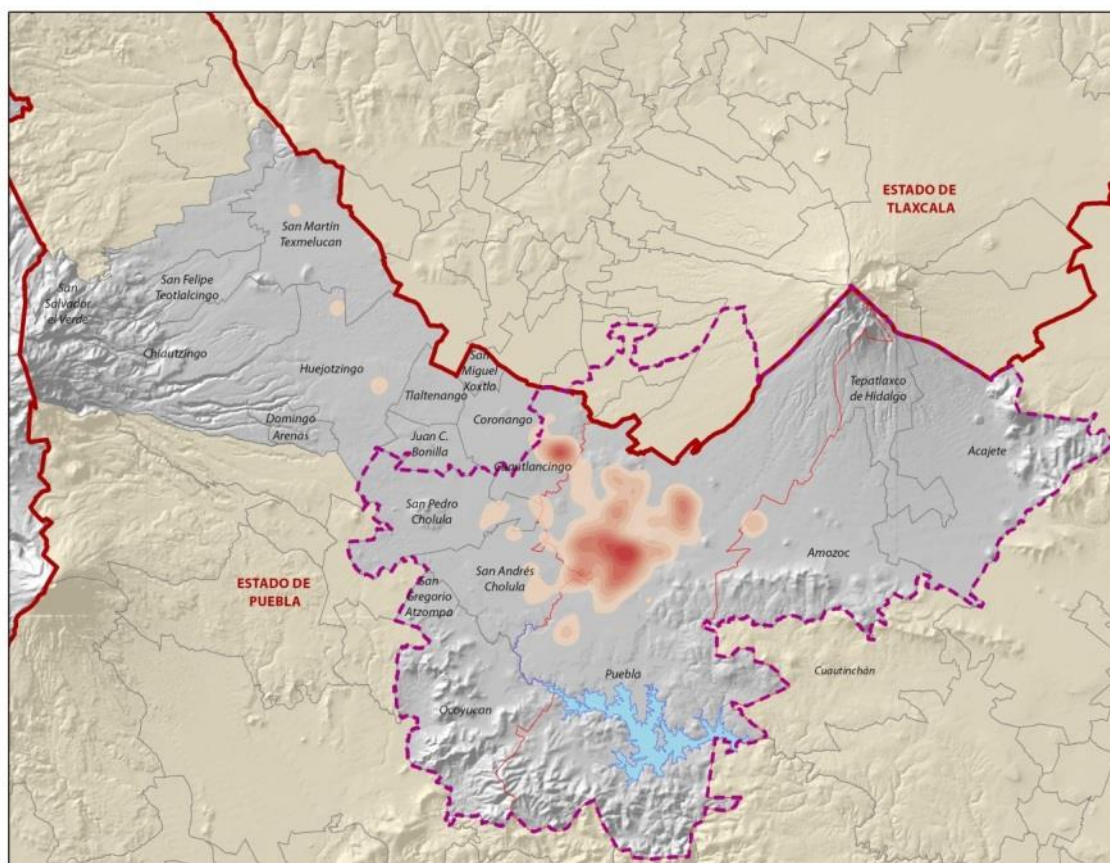


Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

En la ZMCP se identifican 774 unidades económicas de alto impacto económico que son los principales polos de atracción de viajes desde las zonas habitacionales ya que presentan la más alta ocupación de personal, dando empleo a más de 100

personas por cada unidad económica. Se observa que la concentración de unidades económicas de alto impacto se encuentra en el municipio de Puebla seguido de Cuautlancingo (ver mapa 4), este último se explica por la presencia del *Parque Industrial Finsa*, de igual modo hay una dispersión de unidades económicas de alto impacto hacia los municipios de San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Amozoc, Huejotzingo y San Martín Texmelucan.

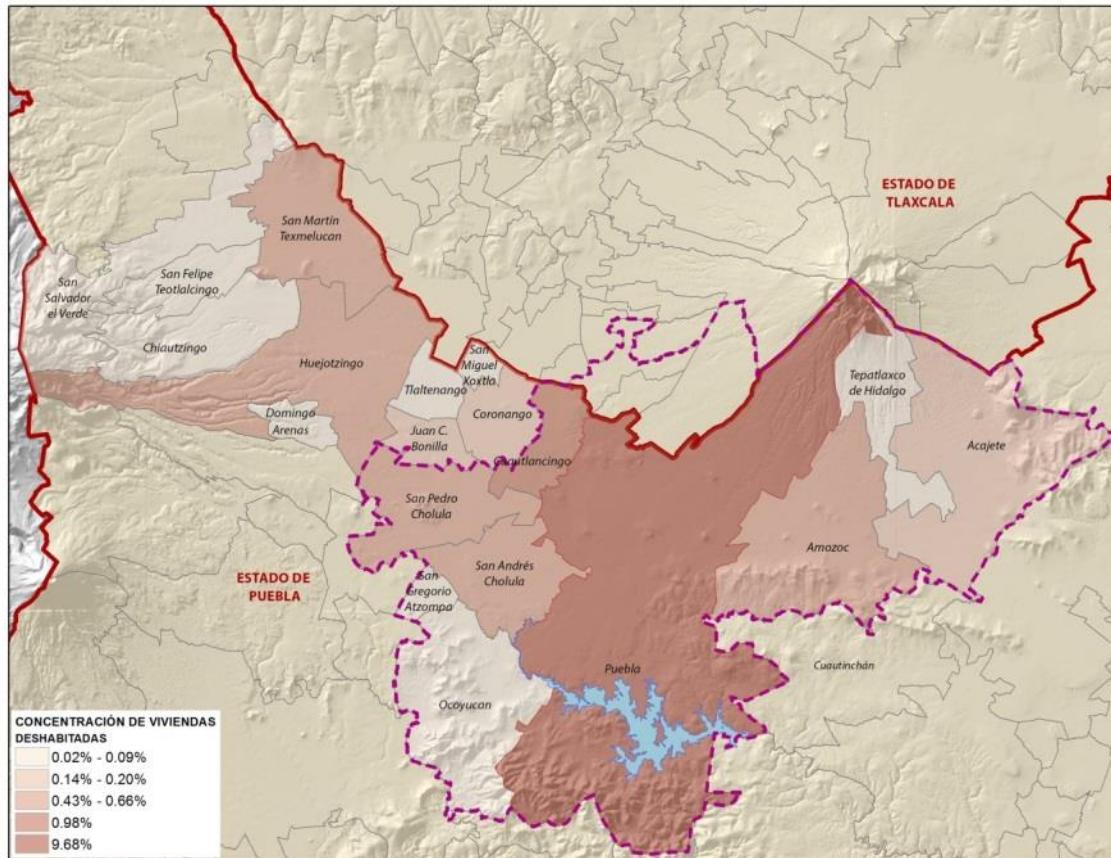
Mapa 4. Concentración de Unidades Económicas de Alto Impacto en la ZMCP.



Fuente: Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, INEGI, 2014.

En materia de vivienda, según los datos del *Censo de Población y Vivienda* (INEGI, 2010) la ZMCP concentra un total de 748,636 viviendas, de las cuales poco más del 14% se registran como viviendas deshabitadas (108,388 viviendas), entre los municipios que presentan una mayor proporción de viviendas deshabitadas se encuentran: Puebla, Cuautlancingo, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula y Amozoc. (Ver mapa 5)

Mapa 5. Concentración de viviendas deshabitadas por municipio en la ZMCP.



Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

Derivado de todo lo anterior, se hace evidente la tendencia de concentración tanto demográfica como económica hacia el municipio de Puebla como municipio central de la *ZMCP*. Es por esto que, para efectos de esta investigación se considera importante centrar el estudio en la dinámica urbana del municipio de Puebla, sin embargo, se analizará la dinámica urbana con los municipios conurbados debido a la influencia que presenta sobre los mismos.

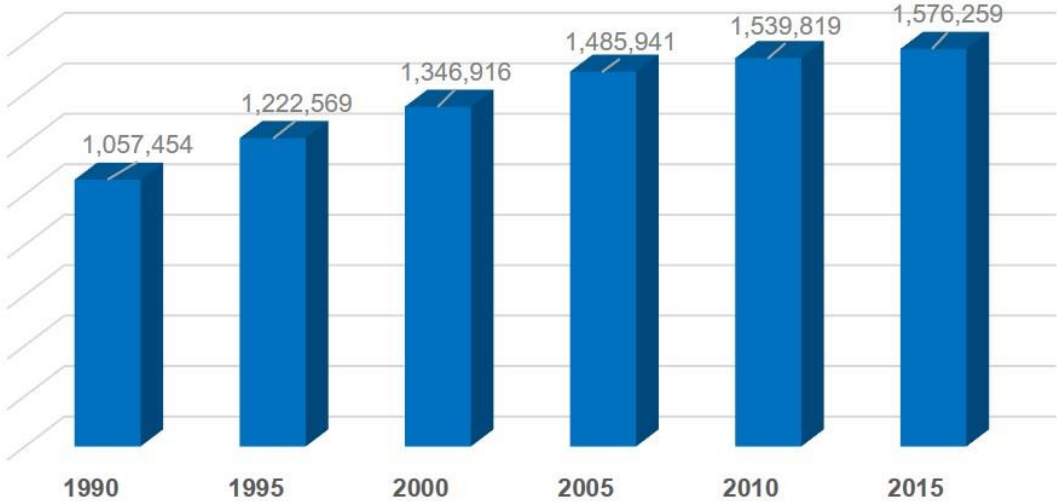
El crecimiento urbano en Puebla.

Esta investigación considera relevante analizar los elementos que influyen en la dinámica urbana de la ciudad de Puebla para la conformación tanto de nuevas

centralidades urbanas como el emplazamiento de vivienda social en el territorio poblano.

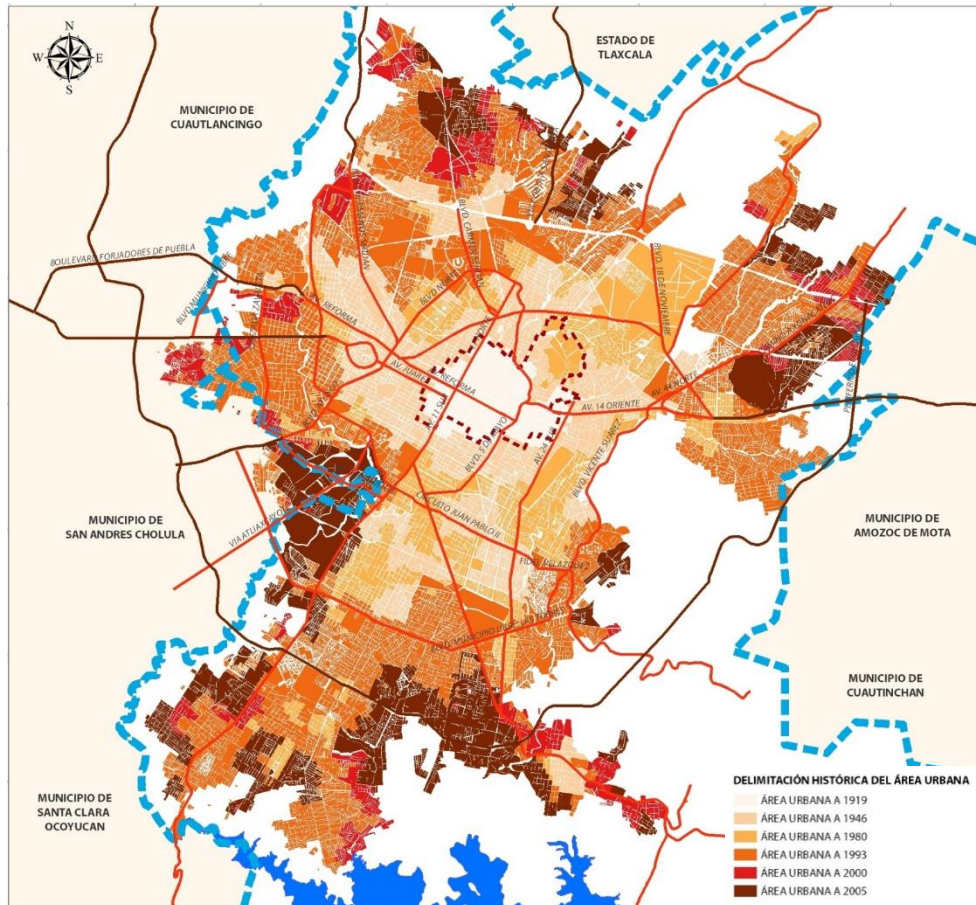
El municipio de Puebla ha mantenido un ritmo de crecimiento poblacional constante, el cual se puede ver reflejado directamente en la expansión de la mancha urbana. (Ver Grafica 1 y Mapa 6) Sin embargo, de 1990 a 1995 se presentó una tasa de crecimiento medio anual de 2.94%, de 1995 al 2000 la tasa fue de 1.96%, de 2000 a 2005 con una tasa de 1.98%, de 2005 a 2010 la tasa fue de 0.71% y por último del año 2010 al 2015 fue de 0.47%, como se puede observar la tasa de crecimiento promedio anual fue disminuyendo principalmente en la última década (2005 – 2015).

Grafica 1. Crecimiento poblacional histórico de la Ciudad de Puebla.



Fuente: Elaboración propia con datos de *XI Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 1990)*, *I Conteo de Población y Vivienda (INEGI, 1995)*, *XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 2000)*, *II Conteo de Población y Vivienda (INEGI, 2005)*, *Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010)*, *Encuesta Intercensal (INEGI, 2015)*.

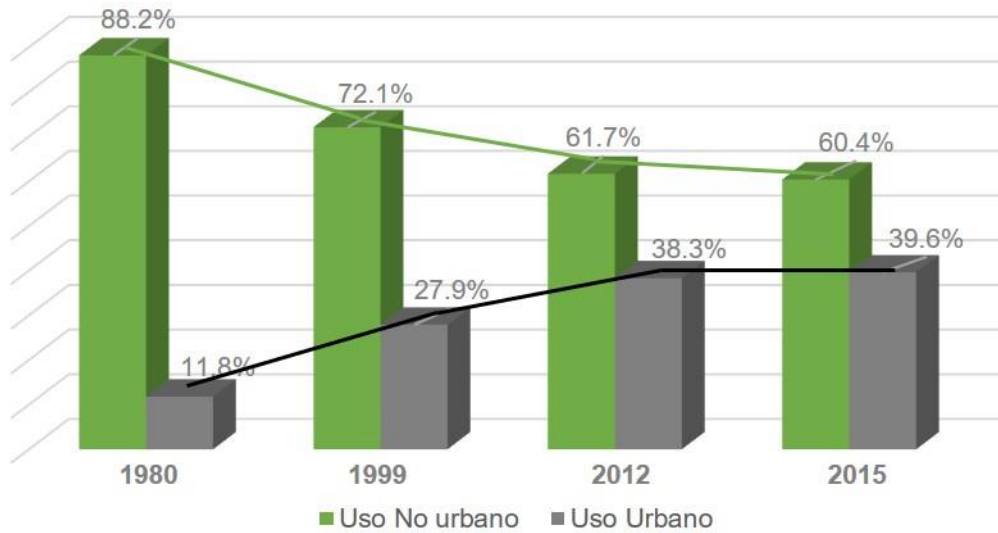
Mapa 6. Crecimiento urbano histórico de la Ciudad de Puebla.



Fuente: Programa Parcial De Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla. Ayuntamiento de Puebla, 2015

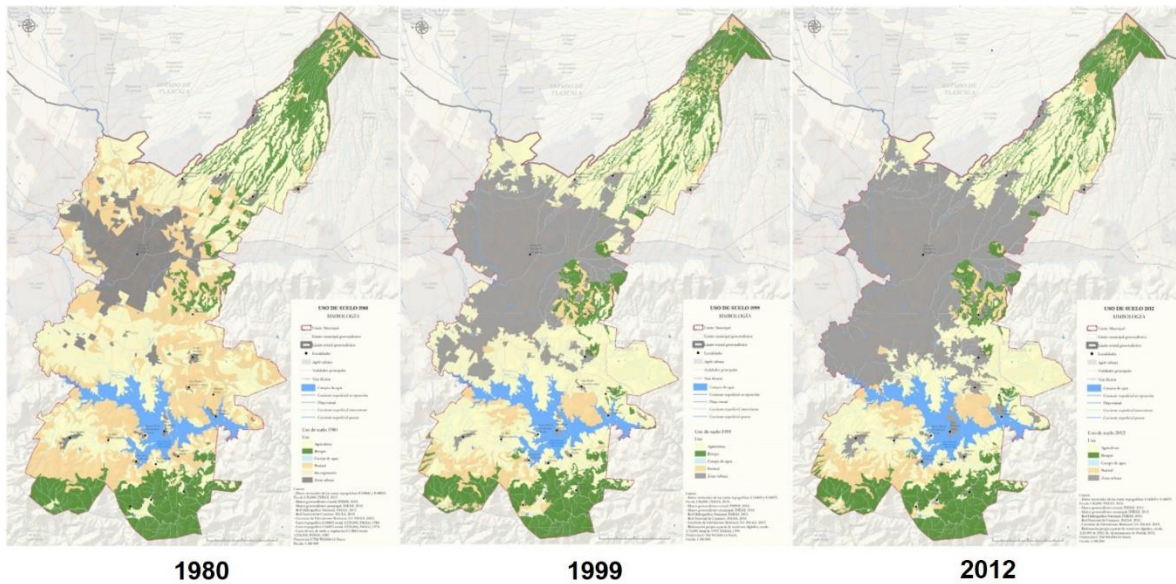
Para poder comprender el fenómeno de crecimiento urbano en la ciudad de Puebla, es necesario analizarlo desde la dinámica de cambio de uso de suelo en el territorio poblano, ya que como se puede observar a continuación se presenta una lógica inversa del crecimiento urbano, es decir, mientras se intensifica el cambio de uso de suelo a urbano disminuye la superficie de suelo no urbano en donde se encuentran el uso de suelo agrícola, de bosque, pastizal y los cuerpos de agua, con lo que se hace evidente el impacto ambiental de la mancha urbana sobre la ecología en el territorio de la ciudad de Puebla. (Ver Grafica 2 y Figura 2).

Grafica 2. Cambio de uso de suelo no urbano a suelo urbano.



Fuente: Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Puebla (IMPLAN Puebla)

Figura 2. Cambio de uso de suelo no urbano a suelo urbano de 1980 a 2012.



Fuente: Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Puebla (IMPLAN Puebla)

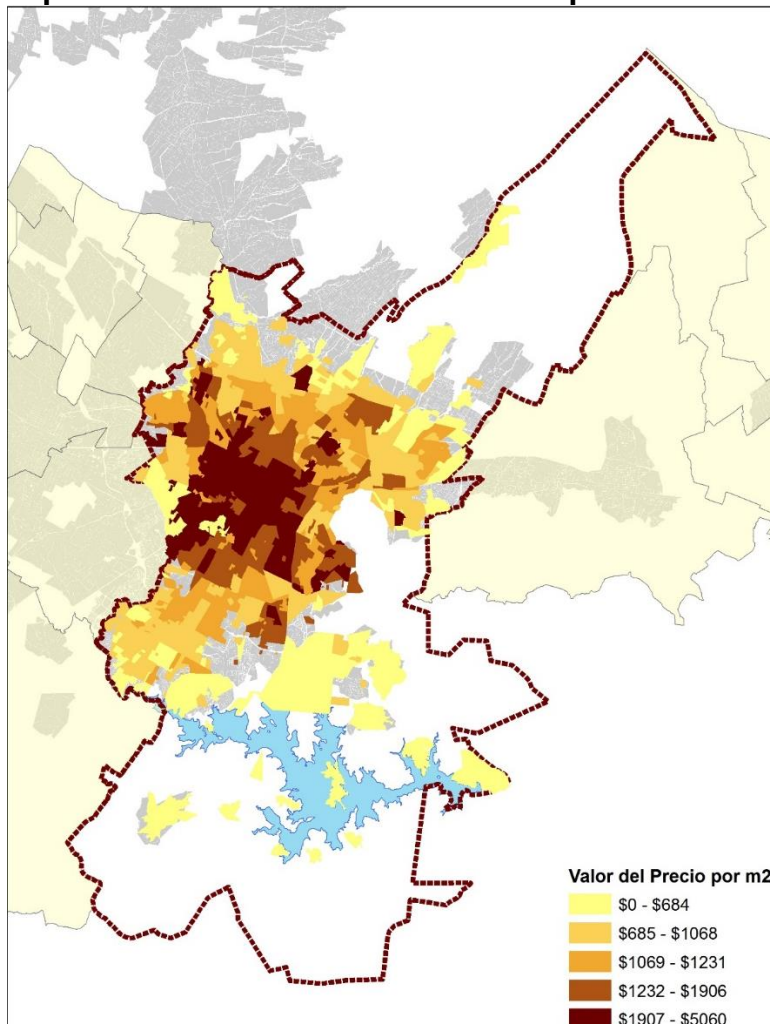
El Ayuntamiento de Puebla (2016) menciona que el valor del suelo en la ciudad de Puebla ha aumentado debido a sus condiciones de lugar central y a otros

comportamientos específicos relativos a la dinámica de la población interna, para la cual el costo de oportunidad de mantenerse en zonas céntricas es elevado. Se ha impulsado la redensificación de algunas zonas y la ocupación de baldíos urbanos debido al déficit territorial que presenta el Municipio, sin embargo, la mancha urbana continúa creciendo hacia zonas con valor ambiental inadecuadas para el uso habitacional. Es por lo que, la población atraída al municipio de Puebla por un factor de migración se asienta en los municipios conurbados debido a las ventajas de localización en los movimientos pendulares casa-trabajo.

A continuación, se territorializa el valor catastral del suelo en donde se puede observar que el valor más alto del suelo más alto se encuentra en las zonas centrales del Municipio, y va disminuyendo conforme se extiende hacia las periferias. Cabe señalar que en el caso del precio catastral sobrepasa los cinco mil pesos el metro cuadrado, mientras que el suelo periférico apenas llega a los setecientos pesos por metro cuadrado. Esto explica en gran medida el desarrollo de grandes conjuntos habitacionales en la periferia, ya que el precio del suelo barato representa un beneficio para los grupos inmobiliarios; mientras que, los altos costos del suelo central imposibilitan su adquisición por el sector popular. (Ver Mapa XX)

Resulta importante mencionar que el valor catastral es un parámetro de administración del suelo que considera la inversión gubernamental tanto de infraestructura como de equipamiento urbano, sin embargo, deja al valor comercial la consideración de la dinámica económica y comercial del territorio, siendo este el que agrega la plusvalía al suelo, en este sentido se puede decir que, el valor catastral es más barato que valor comercial, situación que enmarca la asequibilidad al suelo del sector popular, lo que permite interpretar que la población se concentra en las zonas de menor valor del suelo.

Mapa XX. Zonas de valor en el municipio de Puebla.



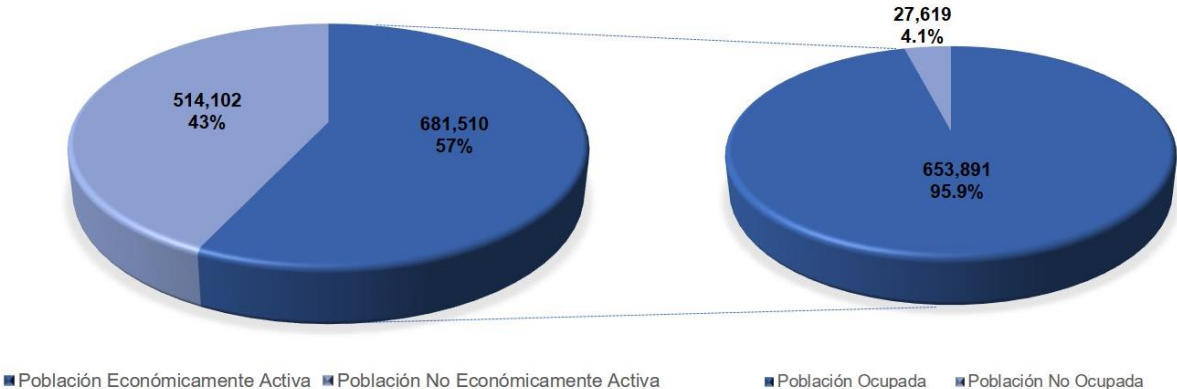
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Catastro del Ayuntamiento de Puebla 2014.

Aspectos socioeconómicos en Puebla

Para esta investigación el aspecto socioeconómico se considera de suma importancia ya que tiene una correlación directa con el poder adquisitivo que posee la población para comprar una vivienda con buena localización. Al año 2015 la ciudad de Puebla alcanzó una población de 1,576,259 habitantes, lo que representó la concentración de poco más del 25% de la población del Estado (INEGI, 2015), asimismo, el 75.9% de esta población contaba con la edad mínima para laborar

según la *Ley Federal del Trabajo* (15 años y más), de donde se desprende que el 57% de la población es Económicamente Activa (PEA) de la cual el 95.9% se encuentra ocupada. (Ver Grafica 3).

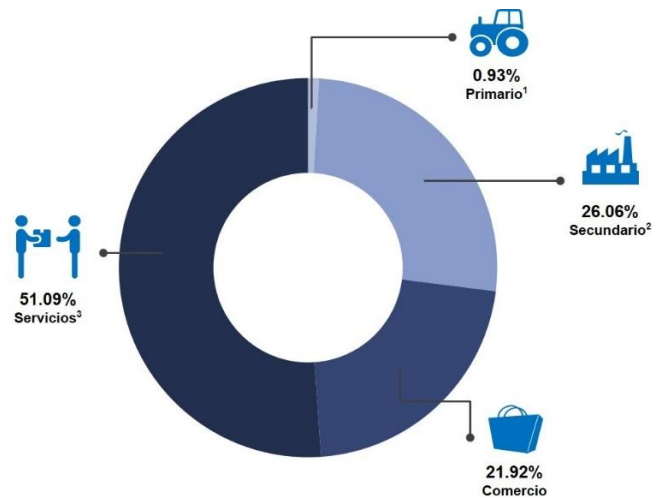
Grafica 3. Población Económicamente Activa y Población Ocupada



Fuente: Encuesta Intercensal INEGI (2015)

Según INEGI (2015) la población ocupada en Puebla se encuentra distribuida principalmente en el sector de servicios ya que concentra el 51.09%, es decir que poco más de la mitad de la población ocupada labora en este sector. Seguido del sector secundario que concentra casi un cuarto de la población ocupada (26.06%) que se dedica principalmente a la industria manufacturera y la construcción. El 21.92% de la población ocupada labora en el sector de comercio y por último apenas un punto porcentual (0.93%) de la población ocupada labora en el sector primario, es decir, en labores relacionadas al campo como la agricultura y ganadería principalmente, esto último a causa del decremento en el uso de suelo agrícola, mismo que fue sustituido por el uso urbano de la Ciudad. (Ver Grafica 4)

Grafica 4. Sectores Económicos en Puebla.



Fuente: Encuesta Intercensal INEGI (2015)

Nota: No se considera el valor no especificado.

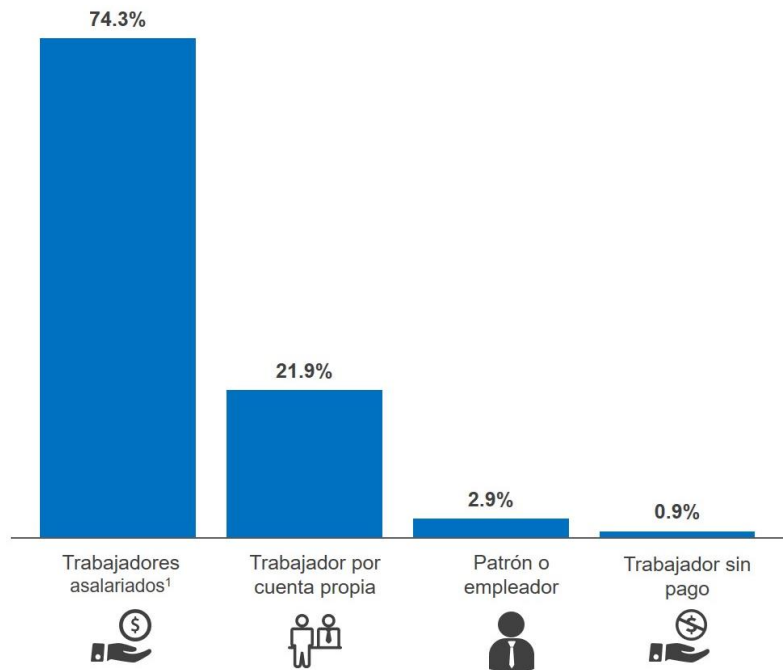
1. Comprende: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza.

2. Comprende: minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, electricidad, agua y construcción.

3. Comprende: transporte, gobierno y otros servicios.

Cabe señalar que casi tres cuartos de la población ocupada es asalariada (74.3%), es decir, son empleados, obreros, jornaleros, peones o ayudantes con pago, seguido de poco menos del 22% de personas que laboran por su propia cuenta, y en un porcentaje drásticamente mínimo de la población ocupada (2.9%) son empleadores y por último por debajo de un punto porcentual se encuentran los trabajadores que no reciben pago alguno por la prestación de sus servicios. (Ver Grafica 5) (INEGI, 2015).

Grafica 5. Posición de la población ocupada en el trabajo en Puebla.



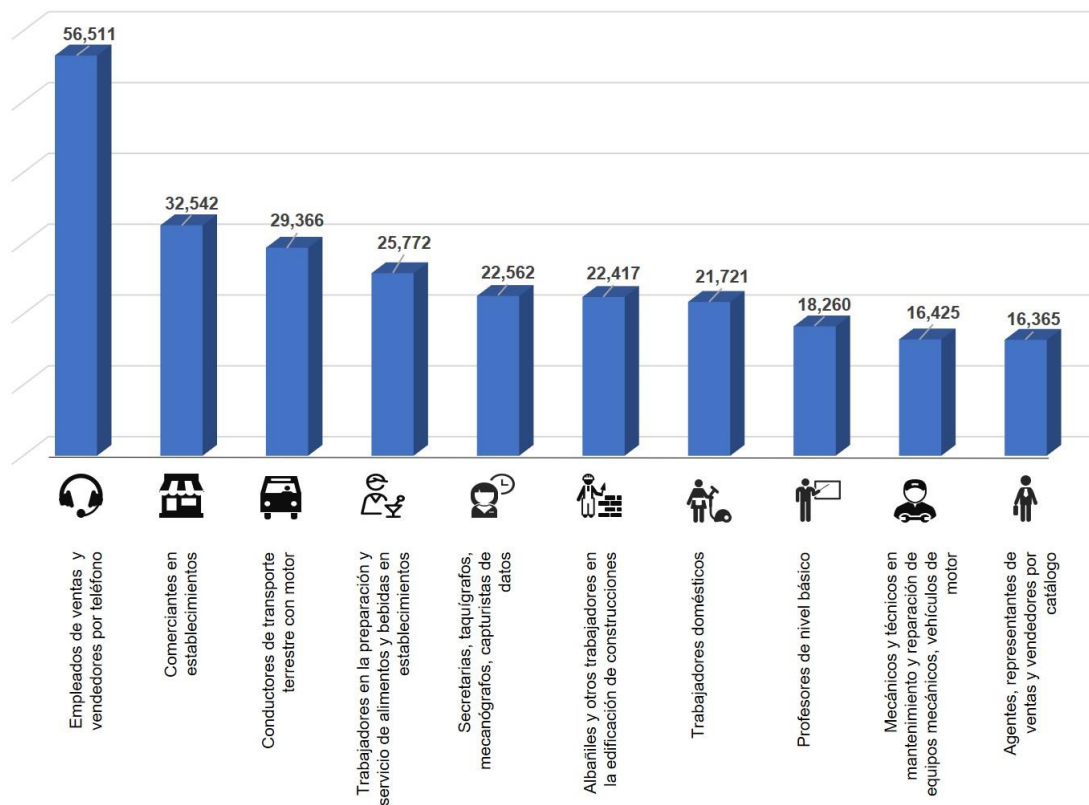
Fuente: Encuesta Intercensal INEGI (2015)

Nota: No se considera el valor no especificado.

1. Comprende: empleados, obreros, jornaleros, peones o ayudantes con pago.

Derivado de lo anterior, se hace evidente que la población labora en el sector de servicios y el sector manufacturero principalmente, y se puede observar que entre las principales ocupaciones de la población económicamente activa se encuentran los empleados de ventas, comerciantes en establecimientos, conductores de transporte, trabajadores en la preparación de alimentos y bebidas en establecimientos, secretarias, albañiles y otros trabajadores de la edificación de construcciones, trabajadores domésticos, profesores de nivel básico, mecánicos y técnicos en mantenimiento y reparación de equipos o vehículos de motor y por último agentes o representantes de ventas o vendedores por catálogo. (INEGI, 2015) (Ver Grafica 6).

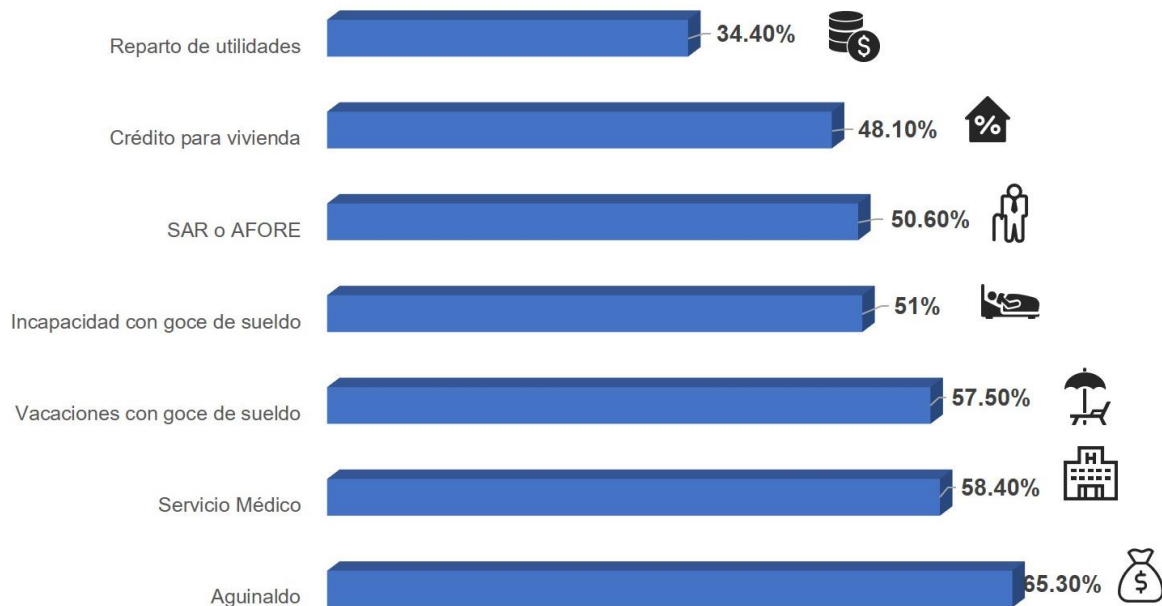
Grafica 6. Principales ocupaciones de la población económicamente activa.



Fuente: Encuesta Intercensal INEGI (2015)
 Nota: No se considera el valor no especificado.

Es importante conocer las prestaciones laborales que recibe la población ocupada, según lo establecido en la *Ley Federal del Trabajo*. Según INEGI (2015) en Puebla el *aguinaldo* es la prestación que más recibe la población ocupada (65.30%), seguido del derecho al *servicio médico* y las *vacaciones* con goce de sueldo (58.40% y 57.50% respectivamente); poco más de la mitad de la población ocupada tiene derecho a *incapacidad* con goce de sueldo y a algún tipo de *fondo de ahorro para el retiro* (51% y 50.60% respectivamente). Sin embargo, menos de la mitad de la población ocupada tiene derecho a un *crédito habitacional* (48.10%) lo que hace evidente que entre las prestaciones que marca la *Ley* no se garantiza el acceso al derecho a la vivienda como se enmarca constitucionalmente, al menos a través de un crédito de vivienda. (Ver Grafica 7).

Grafica 7. Prestaciones laborales.



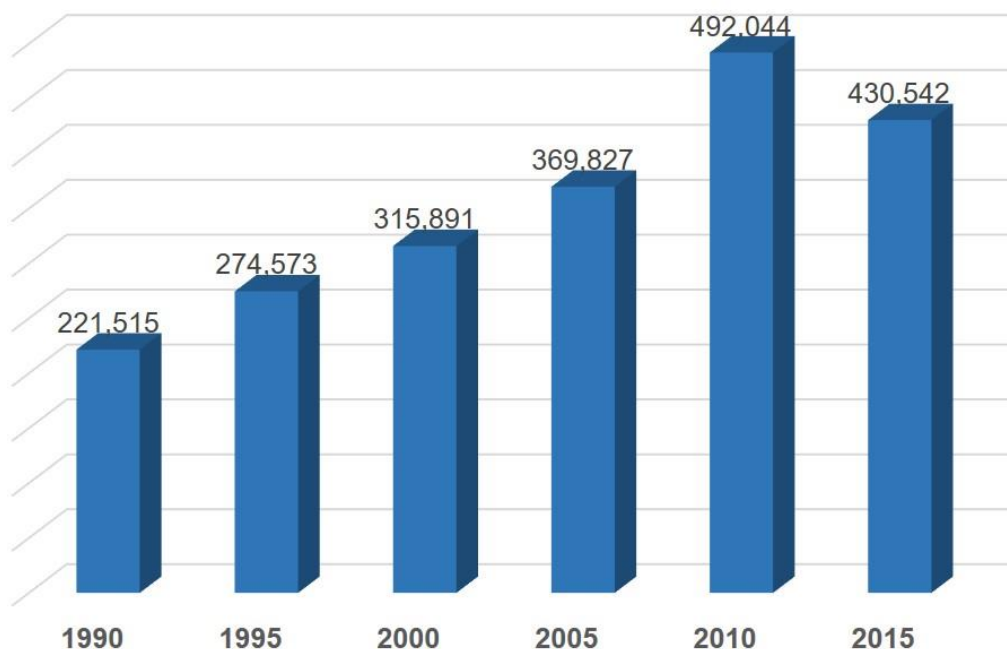
Fuente: Encuesta Intercensal INEGI (2015)
 Nota: No se considera el valor no especificado.

Caracterización de la Vivienda en Puebla

En el municipio de Puebla se ha presentado un incremento acelerado de la vivienda, ya que según los datos de INEGI reportados en los diferentes eventos censales y conteos muestran que en el 1990 el Municipio contaba con un total de viviendas de 221,515; en el año 1995, se reportaron 274,573 viviendas; en 2000, eran 315,891 viviendas; en 2005, un total de 369,827 viviendas; en 2010 se reportaban 492,044 viviendas particulares y por último en el *Conteo* del año 2015 se dio a conocer un total de 430,542 viviendas particulares. (Ver Grafica 8).

En el caso de los datos presentados en la *Encuesta Intercensal 2015 (INEGI)* pareciera mostrar un fuerte decremento de la vivienda en el Municipio, sin embargo, cabe hacer la aclaración que esto se explica debido a los ajustes en los límites geopolíticos de los municipios colindantes con Puebla, lo que repercutió en el Marco Geoestadístico.

Grafica 8. Crecimiento histórico de la vivienda en Puebla.



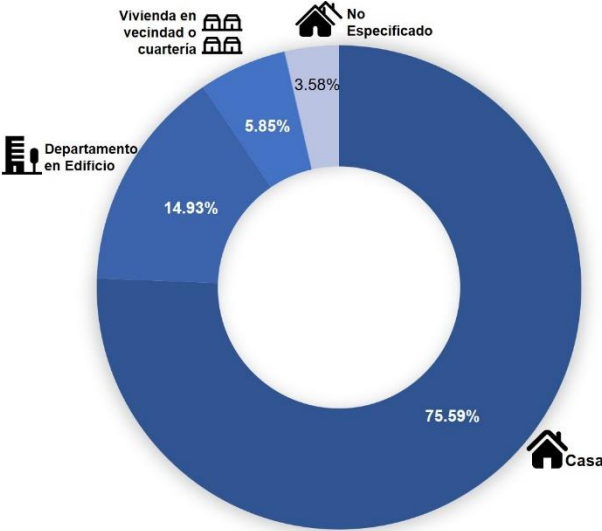
Fuente: Elaboración propia con datos de *XI Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 1990)*, *I Conteo de Población y Vivienda (INEGI, 1995)*, *XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 2000)*, *II Conteo de Población y Vivienda (INEGI, 2005)*, *Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010)*, *Encuesta Intercensal (INEGI, 2015)*.

Para efectos de esta investigación y por cuestiones de consistencia en la información, resulta necesario utilizar los datos del *Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI)* y los de la *Encuesta Intercensal 2015*. Por un lado, el evento censal de 2010 reporta la variable de vivienda deshabitada, relevante para esta investigación, misma ya no fue levantada en 2015. Por otro lado, el tema relacionado al financiamiento de la vivienda no se encuentra integrado en el evento censal de 2010, sin embargo, fue considerado para la *Encuesta Intercensal 2015*.

El Ayuntamiento de Puebla (2016) menciona que la mayor parte de la superficie del territorio municipal está destinado al uso habitacional, donde la tipología de vivienda que predomina es la vivienda unifamiliar, representada por 307,213 viviendas particulares (75.59%); seguido del 14.93% de las viviendas particulares que son departamentos en edificio (60,684 viviendas); en menor medida 23,766 viviendas particulares están clasificadas como vivienda en vecindad o cuartería, lo que representa casi un 6% de las viviendas, asimismo, se identifica un porcentaje mínimo

de 0.05% de otro tipo vivienda entre las que se encuentran locales no construidos para habitación, vivienda móvil y refugios, mientras que 14,562 viviendas fueron clasificadas como no especificado dado la metodología de levantamiento (INEGI, 2010). (Ver Grafica 9). Derivado de estos datos se hace evidente la presencia de bajas densidades en la Ciudad.

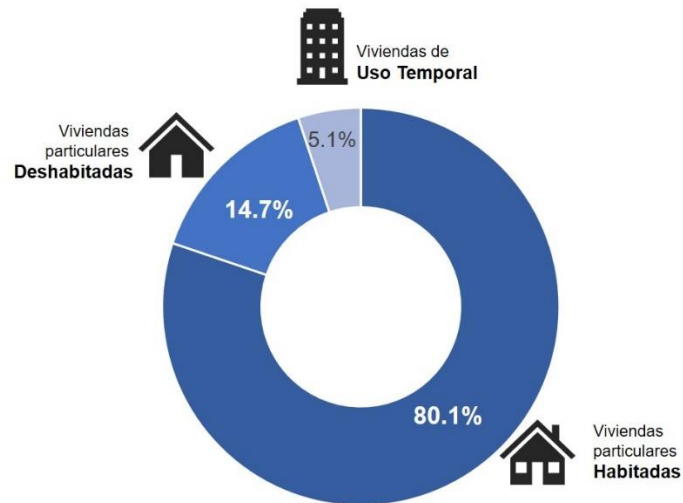
Grafica 9. Crecimiento histórico de la vivienda en Puebla.



Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

Como ya se había mencionado, al año 2010 el municipio de Puebla contaba con un total de 492,044 viviendas particulares; es decir, se construyeron 270,529 viviendas en 20 años, lo que hace evidente el acelerado incremento de la vivienda con una tasa de crecimiento anual superior al 6 %. Asimismo, en el evento censal del 2010 el Municipio contaba con un total de 394,115 *viviendas particulares habitadas* lo que representa un 80.1%, y por otro lado con 72,446 *viviendas particulares deshabitadas*, lo que representa el 14.7%, y por último un total de 25,433 *viviendas de uso temporal*, que representa poco más de cinco puntos porcentuales del total de viviendas particulares (5.1%). (Ver Grafica 9).

Grafica 9. Total de viviendas en Puebla por uso.

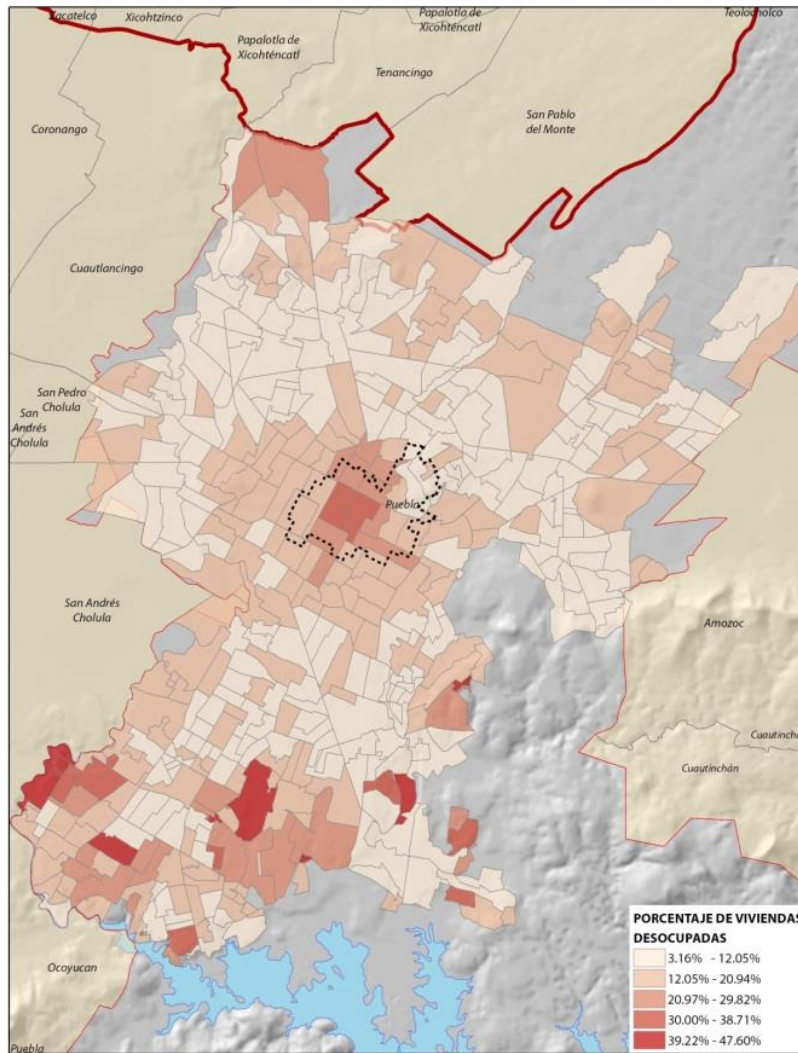


Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

Como se puede observar, el porcentaje de las viviendas deshabitadas en Puebla al 2010 es bastante alto (14.7%), lo que se explica debido al *boom* en la construcción de grandes conjuntos habitacionales y el proceso de integración de estas viviendas al mercado inmobiliario al momento del evento censal. Las viviendas deshabitadas ocupan una superficie de poco más de 370 hectáreas del territorio municipal y se ubican predominantemente en la *zona sur y suroriente* de la Ciudad, en menor incidencia hacia la *parte central* de la misma y una pequeña parte en la *zona norponiente*. (Ver Mapa 7)

Al sur del Municipio se observan siete polígonos de color más oscuro que representan el mayor porcentaje de *vivienda deshabitada*, entre los que se encuentran las colonias *Ángeles del Sur, Campestre del Valle, El Batán, Exhacienda San Ángel, Hacienda del Cobre, Hacienda del Sur, Hacienda Santa Clara, Jardines de San Ramón, Joyas del Sur, La Giralda, La Guadalupeana, Lomas del Sol, Pedregal de La Calera, Rancho Chapulco, San Bartolo Coatepec, San José Chapulco, San Ramón Castillotla, Santa Catarina Coatepec y Villas Benavente*.

Mapa 7. Concentración de viviendas deshabitadas.



Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

El entorno urbano de las colonias antes mencionadas se caracteriza por ser principalmente conjuntos habitacionales delimitados por bardas perimetrales, factor que no permite su integración al contexto urbano inmediato y de forma directa genera una segregación socioespacial. Estos conjuntos habitacionales cuentan con una entrada principal que en la mayoría de los casos es el único acceso y salida, lo que ocasiona problemas en la movilidad de los habitantes tanto al interior como al exterior; ya que por un lado genera una carga vehicular sobre la vialidad principal de acceso en el caso de los automovilistas, y por otro genera grandes desplazamientos peatonales al interior de estos.

En cuanto a los materiales de construcción de las viviendas INEGI (2010) menciona que, entre los materiales constructivos para el piso de la vivienda se encuentran; el cemento o firme, la madera y el mosaico principalmente, sin embargo, el 2.27% de las viviendas tienen piso de tierra; asimismo, el techo de las viviendas se construye principalmente con lámina de asbesto, lámina metálica, madera, teja, losa de concreto o viguetas con bovedilla, en contraposición del 1.61% de las viviendas que presentan materiales de construcción precarios en techos tales como material de desecho o lámina de cartón; y por último los principales materiales de construcción de las paredes de las viviendas son el tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto y el 0.78% de las viviendas tienen paredes construidas con material de desecho o lámina de cartón. (Ver Tabla 1 y Grafica 10)

Tabla 1. Materiales de construcción de la vivienda.

Materiales de construcción de la vivienda	Número de viviendas particulares habitadas
Piso de tierra	8,958
Piso de cemento o firme	158,167
Piso de madera, mosaico u otro material	223,104
Piso de material no especificado	3,743
Techo de material de desecho o lámina de cartón	6,478
Techo de lámina metálica, lámina de asbesto, palma, paja, madera o tejamanil	17,724
Techo de teja o terrado con vigería	673
Techo de losa de concreto o viguetas con bovedilla	373,449
Techo de material no especificado	4,397
Pared de material de desecho o lámina de cartón	3,161
Pared de embarro o bajareque, lámina de asbesto o metálica, carrizo, bambú o palma	608
Pared de madera o adobe	2,624
Pared de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	392,522
Pared de material no especificado	3,806

Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

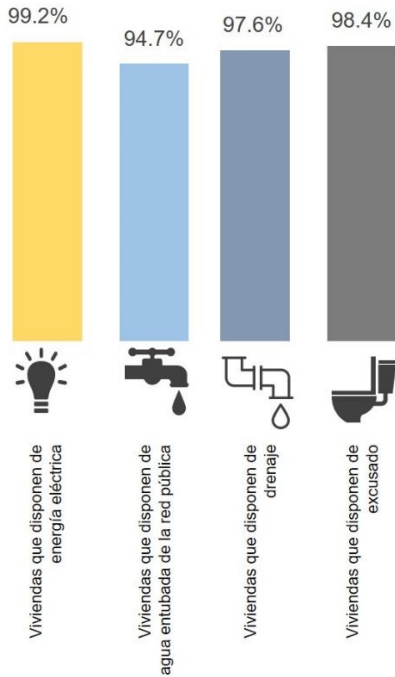
Grafica 10. Materiales de construcción precarios.



Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

En cuanto a la dotación de servicios básicos con los que debe contar la vivienda, el INEGI (2010) reporta que 372,941 viviendas disponen de agua entubada a la red pública lo que representa un 94.66% de las viviendas particulares; mientras que 384,626 viviendas particulares disponen de drenaje (97.63%), asimismo, 390,959 viviendas tienen acceso al servicio de energía eléctrica, es decir, 99.24% de las viviendas particulares; y por último el 98.33% de las viviendas cuentan con excusado (387,376 viviendas). (Ver Grafica 11).

Grafica 11. Servicios básicos en la vivienda en Puebla.

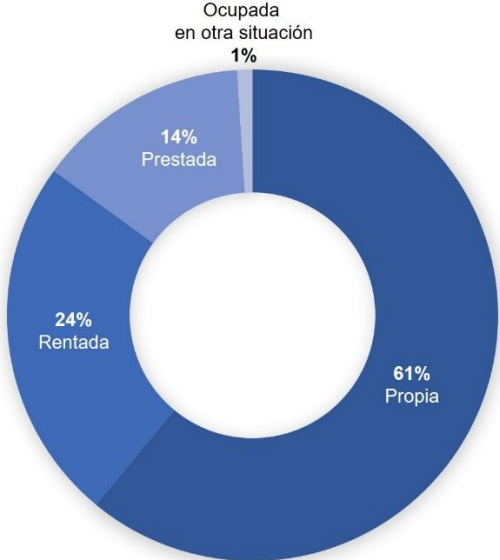


Fuente: Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

En cuanto a la tenencia de la vivienda, en Puebla según los datos de la *Encuesta Intercensal 2015* (INEGI), por encima del 60% de las viviendas particulares son propias, mientras que un porcentaje importante de las viviendas son consideradas de uso temporal o rentadas (24%), seguidas del 14% de las viviendas que son prestadas y apenas el 1% de las viviendas son ocupadas en otra situación. En el caso de las viviendas rentadas representan un porcentaje significativo, lo que hace evidente que, si bien estas viviendas dan un dinamismo socioeconómico a las zonas

habitacionales, este dato está ligado a la presencia de arrendatarios, es decir, que las viviendas rentadas pertenecen a un mismo dueño; asimismo, el porcentaje de viviendas prestadas es bastante singular ya que esto deja entrever que para poder ser prestadas los dueños originales cuentan con alguna otra opción de vivienda. (Ver Grafica X).

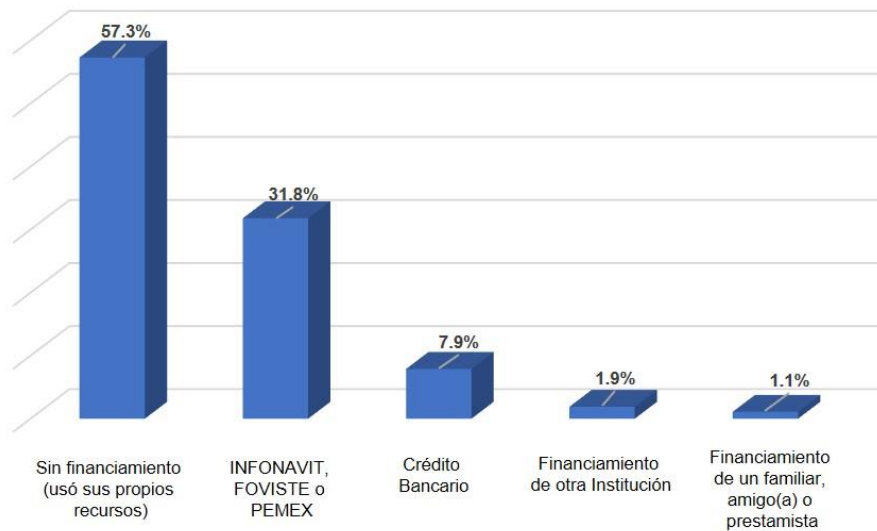
Grafica X. Tenencia de la vivienda en Puebla.



Fuente: Encuesta Intercensal, INEGI, 2015.

En Puebla la vivienda se ha caracterizado por la producción masiva de vivienda social en los últimos años, sin embargo, la siguiente gráfica muestra como al 2015 muy por encima de la mitad de la vivienda en el Municipio se construyó sin ningún tipo de financiamiento, es decir, con recursos propios de los dueños y que a su vez se puede entender como vivienda autoconstruida; en otro sentido, aproximadamente 136,912 viviendas en el Municipio fueron financiadas por algún tipo de crédito habitacional de las instituciones como INFONAVIT, FOVISSSTE o PEMEX. En un porcentaje menor pero significativo el 7.9% de las viviendas fueron financiadas por alguna institución bancaria (Crédito Hipotecario), mientras que el 1.9% de las viviendas fueron financiadas por otro tipo de institución, y por último el financiamiento del 1.1% de las viviendas fue a través de algún familiar. (Ver Grafica X).

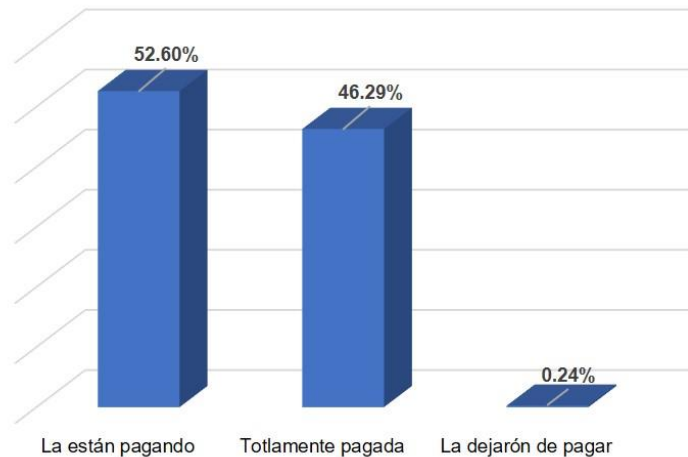
Grafica X. Financiamiento de la vivienda en Puebla 2015.



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI).

Derivado de lo anterior, los datos levantados por INEGI (2015) permiten analizar la *situación de deuda* de las viviendas que cuentan con financiamiento de las cuales, tal como se muestra en la siguiente grafica más de la mitad de las viviendas que cuentan con financiamiento se *continúan pagado*, mientras que menos de la mitad de estas viviendas han quedado *totalmente pagadas* y por último un porcentaje mínimo (0.24%) la *dejaron de pagar* (Ver Grafica ...).

Grafica XX. Situación de deuda de las viviendas financiadas.



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI).

Hablando de centralidades en la Ciudad de Puebla

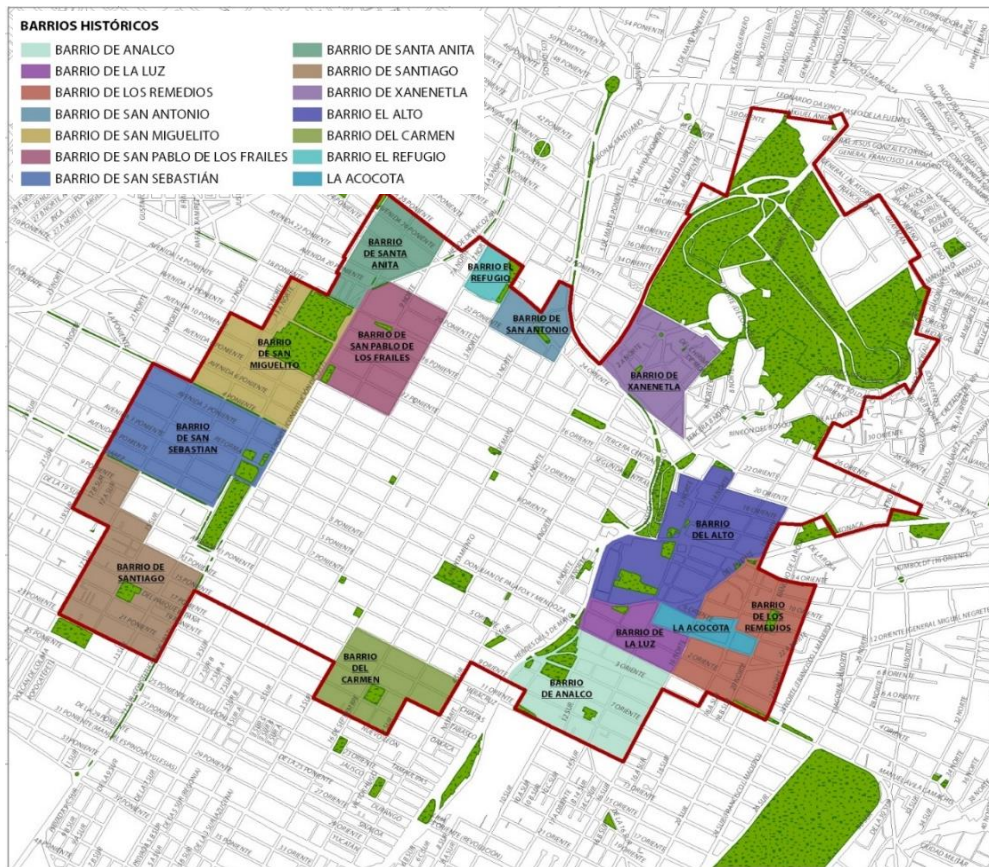
Al interior de las grandes ciudades se observa que la localización de las empresas aglomeramientos (alentadas por economías externas). En el caso de la ciudad de Puebla representa el ejemplo característico de una distribución industrial, comercial, de servicios y habitacional difusa en el área urbana; este comportamiento policéntrico le imprime vitalidad funcional al territorio urbano, pues dicha red de centros de distinto orden y magnitud generan un campo de sinergias urbanas hasta ahora poco diferenciado y a su vez aprovechado, de ahí que también lo desordena. (Ayuntamiento de Puebla, 2016). En este sentido, resulta importante identificar las principales *centralidades* de la ciudad de Puebla.

La ciudad de Puebla desde su fundación en el año 1531 se ha caracterizado por su *centralidad tradicional* primigenia, en donde se han concentrado actividades políticas, religiosas y comerciales representadas por; el Palacio de Gobierno Municipal, la Catedral y el comercio entorno a la Plaza Mayor, denominada Centro Histórico y ha sido reconocida como la primera centralidad del Municipio.

En 1977 el Centro Histórico de Puebla por “*Decreto Federal*” fue declarado *Zona de Monumentos Históricos*. Para efectos de una mejor preservación a los monumentos históricos, en el año 2005 el *Poder Ejecutivo del Estado* publicó la “*Declaratoria de la Zona Típica Monumental de la Ciudad de Puebla*”, quedando conformada por la

Plaza de Armas, la Catedral, el Palacio de Gobierno, catorce barrios y la zona oriente donde se encuentra el *Fuerte de Guadalupe*, lo que actualmente se denomina *Centro Cívico 5 de Mayo*. Con una extensión territorial de 696.9 hectáreas. (Ver Mapa 8).

Mapa 8. Delimitación del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla.



Fuente: Programa Parcial De Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla. Ayuntamiento de Puebla, 2015.

En 1962 por decreto del *Ejecutivo del Estado* se integraron al territorio capitalino los entonces municipios colindantes de *San Jerónimo Caleras*, *San Felipe Hueyotlipán*, *San Miguel Canoa*, *La Resurrección* y *San Francisco Totimehuacán*, situación que para fines de administración municipal del territorio, Puebla quedo subdividido además de la cabecera municipal en diecisiete *Juntas Auxiliares*, entre las que se encuentran *San Miguel Canoa*, *La Resurrección*, *Santa María Xonacatepec*, *Ignacio Zaragoza*, *Santo Tomás Chautla*, *San Pedro Zacachimalpa*, *San Baltazar*

Campeche, La Libertad, Ignacio Romero Vargas, San Felipe Hueyotlipan, San Jerónimo Caleras, San Pablo Xochimehuacán y San Sebastián de Aparicio. Cabe señalar que cada uno de estos territorios poseían su propia centralidad tradicional, lo que imprime actualmente la identidad territorial de los pobladores.

A lo largo del proceso de expansión urbana de la ciudad de Puebla se han dado diversos fenómenos urbanos, lo que ha generado el desarrollo de centralidades emergentes. El caso de la implantación industrial obedece a patrones de aprovechamiento de oportunidades de comunicación, infraestructura, insumos locales, mano de obra, servicios industriales y capital.

El Ayuntamiento de Puebla (2016), diagnostica una abundante presencia de instalaciones industriales pequeñas y algunas medianas, generalmente dispersas sin lograr configurar aglomeraciones industriales importantes, ni corredores industriales. En el *Centro Histórico* de la ciudad de Puebla, se observan instalaciones industriales en desuso, tal es el caso de los barrios *Santa Anita y El Refugio*, instaladas en la época textilera en Puebla; cabe señalar que estas tuvieron una gran atracción habitacional dando pie a la construcción de viviendas colectivas para las familias de los obreros denominadas “*vecindades*”. Asimismo, al sur del *Centro Histórico*, las colonias *Bugambilias y San Baltazar Campeche* donde actualmente se encuentran instalaciones industriales menores, dedicadas principalmente a la confección textil. A mediados de los años sesenta con el establecimiento de la planta armadora *Volkswagen* se tradujo en nuevos centros de trabajo de gran escala, además de que en esta época se impulsó la creación de *Parques Industriales* con la finalidad de consolidar la actividad industrial en el Municipio, debido a su localización fuera de la mancha urbana generó una movilidad urbana periférica. A partir de esto se puede identificar las *centralidades industriales* en la ciudad de Puebla.

Derivado de lo anterior se incrementó la demanda de vivienda social circundante a la industria misma que fue respaldada por las políticas federales de vivienda, este proceso se caracterizó por la creación de los primeros conjuntos habitacionales como Amalucan, La Rosa, La Ciénega y La Margarita en un primer momento, sin

embargo, producto del Programa de Desarrollo Angelópolis se generó el crecimiento de conjuntos habitacionales de vivienda social tales como Agua Santa, Mayorazgo, San Bartolo y en los últimos años el desarrollo habitacional de dos grandes fraccionamientos como Bosques de San Sebastián y Héroes de Puebla. Por otro lado, se dio la construcción de fraccionamientos dispersos destinados a la clase media y alta como La Paz, Huexotitla, San Manuel, Puerta de Hierro y La Vista, mientras que Lomas de Angelópolis y La Calera en los últimos años generando así nuevas *centralidades habitacionales*.

Según el Ayuntamiento de Puebla (2016), a finales de la década de los setenta la derrama económica sobre la ciudad se vio expresada en la oferta-demanda de mercados populares y el surgimiento súbito de supermercados prestos a abastecer los nuevos patrones de consumo, es así como surgen las primeras plazas comerciales entre las que se encuentran; Plaza Dorada, Plaza Crystal, Las Animas, Plaza San Pedro y Plaza Loreto, sin embargo, ante el patrón de crecimiento periférico surgen nuevos centros urbanos emergentes de tipo comercial como son el Centro Comercial Angelópolis, Centro Sur, Galerías Serdán, generando *centralidades de tipo comercial*.

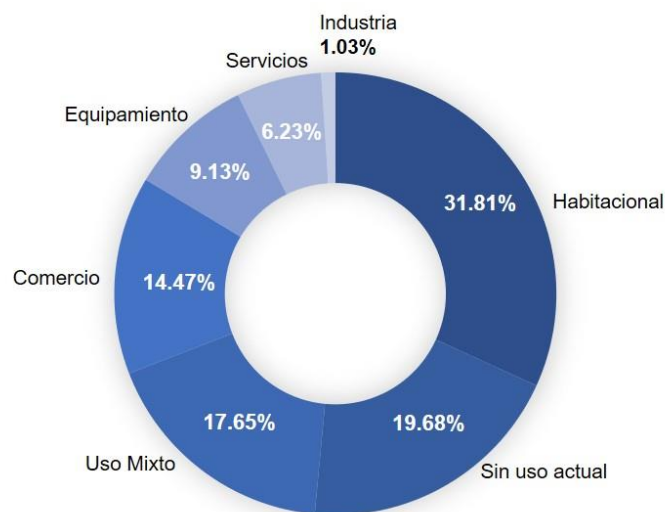
Derivado de todo lo anterior se hace evidente que, si bien el Centro Histórico ha predominado como centralidad tradicional, el proceso de expansión urbana de la ciudad de Puebla ha llevado a generar nuevas centralidades urbanas que den servicio a la población de las zonas más distantes del centro de la ciudad.

Paradoja habitacional en Puebla.

El desarrollo urbano de la ciudad de Puebla expresa un fenómeno paradójico, por un lado, el desaprovechamiento del suelo urbano y la infraestructura en las zonas centrales de la Ciudad representado por viviendas deshabitadas, vacíos intersticiales o en su caso el desuso de zonas industriales, y por el otro lado, el desplazamiento del sector popular hacia las periferias de la Ciudad con la construcción masiva de vivienda social.

En el caso de la ciudad de Puebla el proceso de metropolización de la ciudad de Puebla ha tenido un impacto directo en las funciones urbanas del *Centro Histórico* ya que el mercado inmobiliario ha intensificado su actividad generando una utilización inadecuada tanto del suelo como de los inmuebles y la infraestructura de esta zona. (PMDUSP, 2016). A continuación, se puede observar que, si bien el uso predominante en el Centro Histórico es la *vivienda*, los predios *sin uso actual* suceden lo que es verdaderamente preocupante ya que esto hace evidente el fenómeno de despoblamiento y desaprovechamiento del suelo en la zona. Existe una amplia oferta de suelo destinado a comercio, servicios y usos mixtos que en suma rebasan en poco más de seis puntos porcentuales a la vivienda lo que quiere decir entonces que la vocación de esta centralidad no es habitacional. (Ver Grafica 13).

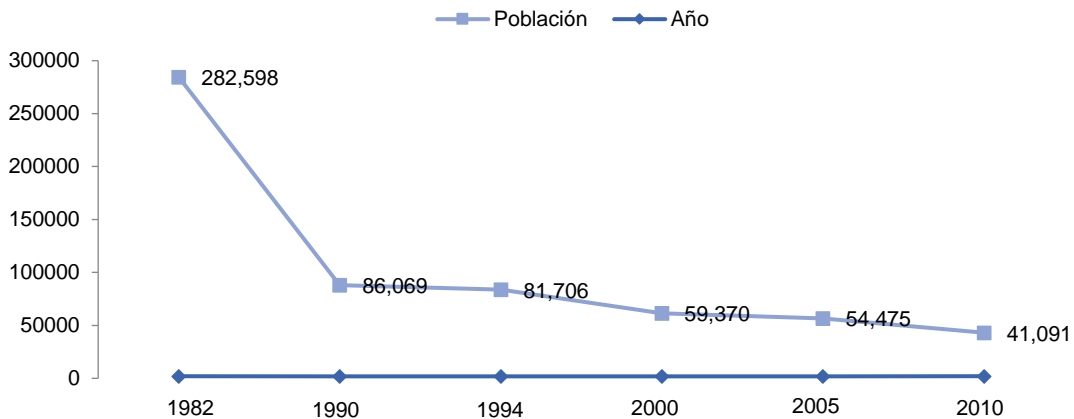
Grafica 13 Usos de suelo en el Centro Histórico de Puebla.



Fuente: Programa Parcial De Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla. Ayuntamiento de Puebla, 2015.

Cabe señalar que la principal tipología de la centralidad primigenia fue el emplazamiento de viviendas con locales comerciales, hecho que intensificó la función comercial y de servicios que caracterizan al Centro Histórico de Puebla, y que provocó una disminución en el uso habitacional de los inmuebles del Centro Histórico y con ello se generó un despoblamiento de este. (Ver Grafica 12).

Grafica 12. Despoblamiento del Centro Histórico de Puebla.



Fuente: Programa Parcial De Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla. Ayuntamiento de Puebla, 2015

El Ayuntamiento de Puebla (2015) menciona que el fenómeno de despoblamiento de la zona central del Municipio se debió a diversos factores entre los que se destacan: la *Declaratoria Federal de Zona de Monumentos* que implicó nuevos lineamientos normativos y políticas de protección a los inmuebles de la zona, lo que hizo costoso y difícil el mantenimiento y la asignación de nuevos usos de suelo; la construcción de nuevas colonias y conjuntos habitacionales de tipo medio y residencial en colindancia con el centro urbano, generando un abandono de las casonas; la oferta de vivienda accesible a las clases sociales de menores ingresos en conjuntos habitacionales fuera de la zona central y en los límites del área urbana de la ciudad; y por último el incremento de tarifas en los servicios de agua potable.

Cabe mencionar que, el Centro Histórico a pesar de ser una de las zonas que más vivienda deshabitada presenta, presenta un manejo de tipo especial lo que imposibilita la implementación de políticas de redensificación. Los costos de inversión para la rehabilitación de la vivienda son muy altos; en suma, los costos de gestión para solventar las limitantes de manejo especial no son costeados para los desarrolladores; esto aunado a la invasión de viviendas abandonadas tal como se mencionó en entrevistas con funcionarios públicos. Resulta importante mencionar que, todos estos factores han incentivado la degradación tanto de las viviendas

como de la imagen urbana de la zona, generando a su vez zonas delictivas o de inseguridad, todos estos factores son los que no permiten la generación de vivienda social en el Centro Histórico.

Fotografía X. Vivienda degradada en el Barrio del Refugio, Centro Histórico.



Fotografía: Fernando Valerdi Moroni. 2016.

En contraparte a lo anterior, el crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de Puebla ha presentado un patrón de crecimiento periférico similar a las ciudades latinoamericanas, Pradilla (2015) menciona las principales características de este patrón que consistente en la urbanización popular de terrenos en la periferia, ocupados de manera irregular y distinguidos por la autoconstrucción; la construcción de fraccionamientos de clase media y alta por desarrolladores privados; implantación de corporativos y zonas industriales en las periferias que atraen vivienda obrera a su alrededor; la construcción de vivienda pública gestionada por el gobierno; y la ocupación de terrenos baldíos con vivienda para

diversos sectores económicos, el incremento de costos por la renta del suelo y en presencia de procesos especulativos.

En el caso de Puebla este patrón manifiesta a mediados de los años noventa con la construcción del *Periférico Ecológico*, infraestructura cuya conceptualización pretendía delimitar el crecimiento urbano de la ciudad, sin embargo, esto no sucedió ya que por el contrario se genera una supuesta mejor conectividad vial en la ciudad, situación que da pie al desarrollo de grandes unidades habitacionales.

A mediados de la primera década del 2000, el entonces *Comité de Vivienda del Estado de Puebla* impulsó la construcción de unidades de vivienda pública dando preferencia a trabajadores del Estado, surgiendo así unidades habitacionales como la del *Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE)*.

Posteriormente en el año 2005 se aprueba la construcción de uno de los conjuntos habitacionales de vivienda social más grande en la Ciudad, el fraccionamiento *Los Héroes Puebla* con una superficie de 112 hectáreas, 10,568 viviendas y una población de 19,517 habitantes (INEGI, 2010).

Además, con la implantación de la planta armadora *Volkswagen* y la construcción del *Parque Industrial Finsa* complemento de esta, se detona la construcción de la *Unidad Habitacional Volkswagen* con vivienda destinada a la clase obrera. Resulta importante mencionar que la construcción de la vialidad denominada *Corredor Industrial Volkswagen* que dio continuidad al *Periférico Ecológico* rodeando a la planta armadora y cuya finalidad era la de dar servicio al tránsito industrial. Sin embargo, fue el factor detonante para la construcción del fraccionamiento *Misiones de San Francisco* con una superficie de poco más de 140 hectáreas y destinado a la construcción de vivienda social.

En este sentido, la dinámica que presenta el desarrollo de la infraestructura en la ciudad de Puebla es de dos modalidades; la primera como detonante del desarrollo y la otra como respuesta a la demanda de este. En el caso de la construcción de infraestructura vial sirve como elemento detonador para el emplazamiento de los fraccionamientos; mientras que en el caso de la segunda modalidad ante el

emplazamiento de los asentamientos humanos en la periferia se demanda la construcción de la infraestructura que dé servicio a los mismos, generando una extensión de las redes urbanas.

Cabe mencionar que a lo largo de esta investigación se presentó la oportunidad de tener contacto directo con la dinámica urbana que presenta el fraccionamiento *Misiones de San Francisco*, razón por la cual se consideró provechoso analizar sus características. Si bien este fraccionamiento no se encuentra dentro del territorio poblano resulta de interés para efectos de esta investigación debido al alto grado de interacción de sus habitantes con la ciudad de Puebla y las fuertes problemáticas urbanas que presenta, pero principalmente las condiciones de inhabitabilidad.

Como ya antes se mencionó anteriormente, la construcción del *Corredor Industrial Volkswagen* sirvió como infraestructura detonadora del fraccionamiento *Misiones de San Francisco* ubicado en el municipio de *Cuatlaningo*, con una superficie de poco más de 140 hectáreas destinadas a la construcción de vivienda social, las cuales se caracterizan por la reducida superficie habitable de poco menos de 45m², en donde se distribuyen dos recámaras, sala - comedor, cocina, baño completo y patio.

El emplazamiento del fraccionamiento está dividido en secciones, las cuales están determinadas por la tipología arquitectónica, en la que predominan tres prototipos de vivienda: pie de casa que tiene una superficie aproximada de 102 m² incluyendo el área de estacionamiento, edificios de tres niveles con departamentos de 90m² de superficie, y por último edificios de cinco niveles donde los departamentos tienen una superficie de 90m².

Cabe mencionar que a través de la tipología arquitectónica la constructora *GEO* pretendió dar una identidad individual a cada vivienda mediante el uso de una gama de color para cada edificio, sin embargo, el principal problema de las viviendas es el espacio interior, esto se ve reflejado en el uso del espacio exterior, a través del almacenamiento de objetos bajo las escaleras de los edificios o en los cajones de

estacionamiento, así como el uso de tendederos en los mismos cajones o ropa tendida en los barandales.

La conectividad vial del fraccionamiento está determinada por tres vialidades: el acceso principal al fraccionamiento es el *Corredor Industrial Volkswagen* el cual da continuidad al *Periférico Ecológico*, la problemática de este acceso es que se encuentra en una curva lo que se genera dificultad en la incorporación de los vehículos que salen del fraccionamiento. Otra de las vialidades es la *Carretera Federal México – Veracruz*, en el tramo que va del centro comercial Outlet al cruce con la vialidad *Boulevard Carmen Serdán*, misma que da conectividad al fraccionamiento con la zona metropolitana Puebla – Tlaxcala, este tramo es una vialidad regional que presenta flujo vehicular constante y una carga vehicular de tipo industrial (tráiler de carga), esto aunado a la construcción del proyecto del “*Segundo Piso de la Carretera México – Veracruz*” ha generado la reducción de carriles generando congestionamiento vial. Por último, existe un acceso por la parte norte del fraccionamiento mediante una calle local que conecta la localidad de San Buenaventura del Estado de Tlaxcala, la cual cuenta con dos carriles.

Cabe mencionar que, aunque la ubicación del fraccionamiento *Misiones de San Francisco* es aparentemente accesible, no se toma en cuenta los tiempos y costos de traslado de los habitantes de este hacia los centros de actividades. En este sentido el principal modo de transporte de los habitantes del fraccionamiento es a través de tres rutas de transporte público con un tiempo de recorrido aproximado de 45 a 70 minutos por viaje, mientras que la complejidad de los traslados se encuentra en que el principal destino de la población del fraccionamiento es la zona central del municipio de Puebla, es por ello que para la reducción del tiempo de traslado se realizan trasbordos de dos rutas lo que aumenta los costos de traslado, mismos que pueden ascender de \$35,040 a \$52,560 anuales respecto a una familia típica que habita en el fraccionamiento.

En cuanto a los servicios urbanos, lo que respecta al servicio de agua potable representa una de las principales problemáticas del fraccionamiento ya que la dotación del agua potable no es constante y llega a ser nula durante semanas o

meses, y el Sistema Operador del Agua Potable trata de solventar dicha problemática mediante el abastecimiento de pipas de agua, las cuales resultan insuficientes ante la cantidad de población y el tiempo de escases del agua. Por otro lado, la problemática del alumbrado público que se presenta en este servicio se debe principalmente a la falta de la entrega - recepción del fraccionamiento a la administración municipal de Cuautlancingo, por lo tanto, no existe entidad alguna que de mantenimiento al alumbrado público.

En cuanto la dotación de equipamientos, la mayoría de los fraccionamientos cuentan con jardines vecinales como su principal equipamiento de recreación, mientras que la dotación de otros tipos de equipamientos como los de salud, educación, cultura, entre otros, se encuentran fuera de los mismos fraccionamientos. Además, lo que respecta a la distribución de servicios, los fraccionamientos cuentan con áreas comerciales donde se encuentra principalmente comercio local e informal por lo que no presentan servicios especializados y estos deben ser buscados por los habitantes al exterior de los fraccionamientos.

CAPÍTULO III

**LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y SU COMPROMISO PARA
EL DESARROLLO DE VIVIENDA SOCIAL**

En este capítulo se identifica el derecho a la vivienda reconocido en el discurso oficial de los diferentes órdenes de gobierno. Por lo que se presentan los esfuerzos realizados por las diversas instituciones relacionadas con la vivienda en sus diferentes niveles de intervención.

Las instituciones internacionales y su compromiso con el desarrollo de vivienda social.

La *Organización de las Naciones Unidas* (ONU) a través del programa “*Hábitat*” reconoce la problemática que representa la deshabitabilidad en las ciudades ya que esto repercute directamente en temas muy puntuales como la movilidad urbana, el medio ambiente, los costos de la infraestructura urbana y principalmente en la calidad de vida de los habitantes. Cabe señalar que *Hábitat*, es una iniciativa que se forma en la base social impactando las escalas gubernamentales hasta llegar a ser de interés internacional.

En este sentido uno de los principales objetivos que tuvo la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible* denominado *Hábitat III* que se llevó a cabo en Quito, Ecuador, fue asegurar la renovación del compromiso político de los estados miembros para un desarrollo urbano sostenible que permita hacer frente a la pobreza, e identificar y abordar los nuevos desafíos emergentes.

La *Nueva Agenda Urbana* promulgada por la ONU en *Hábitat III* es una visión de futuro que permita la implementación de políticas que generen una mejor calidad de vida, es un documento conciso que despierte el interés de los estados miembros contiene puntos relevantes no solo para la generalidad del desarrollo urbano de las ciudades sino de manera específica para el desarrollo de vivienda, mismos que derivan en compromisos en donde se buscan:

- Promover políticas de vivienda nacionales, subnacionales y locales que apoyen la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos, que prevenga desalojos arbitrarios y se centre en las necesidades de grupos de bajos ingresos, facilitando la participación y el compromiso los actores relevantes en la planeación e implementación de estas políticas.
- Promover el desarrollo de políticas y enfoques de vivienda integrales, adecuadas a las necesidades de todos los sectores, iniciando por una buena localización de las viviendas, donde todos los niveles de gobierno incorporen los suministros económicos, la eficiencia de los recursos naturales, y la integración social.
- Promover el suministro de una variedad adecuada de opciones de vivienda que sean seguras, económicas, accesibles para los diferentes sectores económicos.
- Promover el financiamiento de la vivienda reconociendo que mejora la formación del capital, el ingreso, la generación de empleo y del ahorro puede conducir a la transformación económica sostenible e inclusiva.

El *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), es un banco de desarrollo cuya finalidad es promover el desarrollo económico de América Latina y el Caribe, a través del apoyo financiero y técnico, para la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países de la región. Cabe señalar que el financiamiento de los proyectos se lleva a cabo a través de préstamos, donaciones y asistencia técnica.

Entre los temas prioritarios del BID se encuentran: la *Agricultura y desarrollo rural*; *el Medio ambiente y desastres naturales*; *Energía*; *la Educación*; *la Salud*, *Comercio*; *Mercados financieros*; *Empresas privadas y desarrollo de las PYME*; *Industria*, *Reforma y modernización del Estado*, *Integración regional*, *Ciencia y tecnología*, *Inversión social*, *Turismo sostenible*, *Transporte*, *Desarrollo Urbano y Vivienda*, *Agua y saneamiento*.

En cuanto al rubro de *Desarrollo Urbano y Vivienda* su compromiso es el desarrollo de vivienda social, teniendo como objetivo extender los beneficios de la urbanización al mayor número de residentes urbanos, para elevar la calidad de vida de los mismos en los países y ciudades inscritas al padrón del Banco. En el caso de México se han desarrollado 23 proyectos de “Desarrollo y Vivienda Urbanos”. Cabe señalar que el BID concentra sus esfuerzos en cuatro áreas prioritarias de desarrollo como son:

- Déficit en la infraestructura y servicios urbanos. Esto se basa en mejorar los barrios informales y expandiendo la cobertura y calidad de la infraestructura y servicios urbanos a los barrios más pobres.
- Déficit de vivienda. Busca mejorar las condiciones de vivienda social a través del acceso al financiamiento público y privado de servicios de vivienda para el sector de menores recursos, así como la oferta de servicios de vivienda.
- Degradación del hábitat. Pretende mejorar el hábitat urbano y prevenir su degradación, a través de la revitalización de las áreas degradadas, protegiendo a la población más vulnerable de los impactos negativos del medio ambiente, asimismo, busca la preservación del patrimonio histórico de las ciudades.
- Déficit en la gobernanza urbana. Busca el fortalecimiento de la gobernanza institucional, mediante la eficiencia de las entidades que proveen servicios públicos urbanos.

La política pública habitacional en México; una visión general.

Los programas relacionados a la vivienda tuvieron raíces históricas desde la *Constitución de 1917*, en su *artículo 127* expone que: “*Todos los patronos tienen la obligación de proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas.*” Posteriormente a esta ley, las acciones gubernamentales se enfocaron a la mejora de la infraestructura, dotando de los servicios necesarios a la población, de esta

manera se genera una etapa de urbanización acelerada y a partir de la que se da pie a la creación de organismos de vivienda.

Actualmente la implementación de la política pública habitacional en México se relaciona de manera estrecha con el *Derecho a la Ciudad* mismo que se reconoce en el *artículo 1* de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el cual menciona que:

...” todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos tanto a nivel constitucional como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, y cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse favoreciendo en todo tiempo a las personas.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Y, por lo tanto, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Queda prohibida toda discriminación entre ellas las motivadas por la condición social, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” ...

El gobierno mexicano en sus diferentes niveles de actuación y en concordancia con las declaraciones internacionales respecto al derecho a la vivienda se han desarrollado diferentes programas en apoyo tanto a los sectores más vulnerables como a los de menor ingreso, estos programas están de acuerdo con las necesidades sociales. El objetivo de estos programas es mejorar la calidad de vida de las familias, así como propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones para que la población disfrute de los derechos individuales y sociales.

En contexto nacional, son diversas las instituciones que han focalizado sus esfuerzos a la planeación, gestión y construcción de políticas públicas que

garanticen el derecho a la vivienda. Actualmente existe una desagregación institucional que trata temas desde la desincorporación del suelo ejidal para dar paso a los usos de suelo urbano, principalmente habitacional; el establecimiento de las condiciones óptimas en que debe darse el desarrollo urbano de las ciudades; el financiamiento tanto a constructores como a ciudadanos que les permita obtener una vivienda.

A nivel federal como parte de la alineación al eje estratégico denominado *México Incluyente* del *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018* propone:

“...enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social, y cuyo objetivo es que el país esté integrado por una sociedad equitativa con cohesión social e igualdad sustantiva, lo que implica llevar a cabo el ejercicio de los derechos sociales a través del acceso a servicios básicos: agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base de un capital humano que les permita desarrollarse plenamente como individuos.”

Principales Instituciones de Vivienda en México

El gobierno mexicano ha promovido apoyos a la población a través de los diferentes organismos públicos relacionados a la vivienda, tales como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL), la *Comisión Nacional de Vivienda* (CONAVI), el *Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda* (FOVI), *Fondo Nacional de Habitaciones Populares* (FONHAPO), la *Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda* (CANADEVI), el *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (INFONAVIT), el *Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (FOVISSSTE).

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU)

Es una de las principales instituciones que encabeza la política nacional de desarrollo urbano y vivienda en México, pretende alinearse a las políticas internacionales en la materia, por lo que ha integrado conceptos contemporáneos relacionados de manera directa con la vivienda en las ciudades mexicanas tales como la *redensificación*, el *reciclaje urbano*, los “*Desarrollos Orientados al Transporte Sustentable*” (*DOTS*).

La política de *DOTS* adoptada en México representa un modelo urbano que pretende enfocar el desarrollo urbano en torno al transporte público, concibiendo a este como eje estructurante del mismo, a través de la generación de corredores de alto impacto urbano sobre aquellos ejes viales que concentran la circulación del transporte público, considerando la inclusión de infraestructura tanto peatonal como ciclista.

Esta estrategia se caracteriza por integrar un desarrollo compacto de altas densidades, el cual está conformado principalmente por la integración de vivienda digna enfocada a los grupos de diversos niveles de ingreso, así como la integración de fuentes de empleo y espacios recreativos a distancias caminables de los corredores de transporte público. Cabe señalar que el *DOTS* busca beneficiar a la población de diversos estratos socioeconómicos. (Ver Figura 3).

Figura 3 Estructura del modelo de Desarrollos Orientados al Transporte Sustentable.



Fuente: *DESARROLLO ORIENTADO AL TRANSPORTE. Regenerar las ciudades mexicanas para mejorar la movilidad.* ITDP México, 2013.

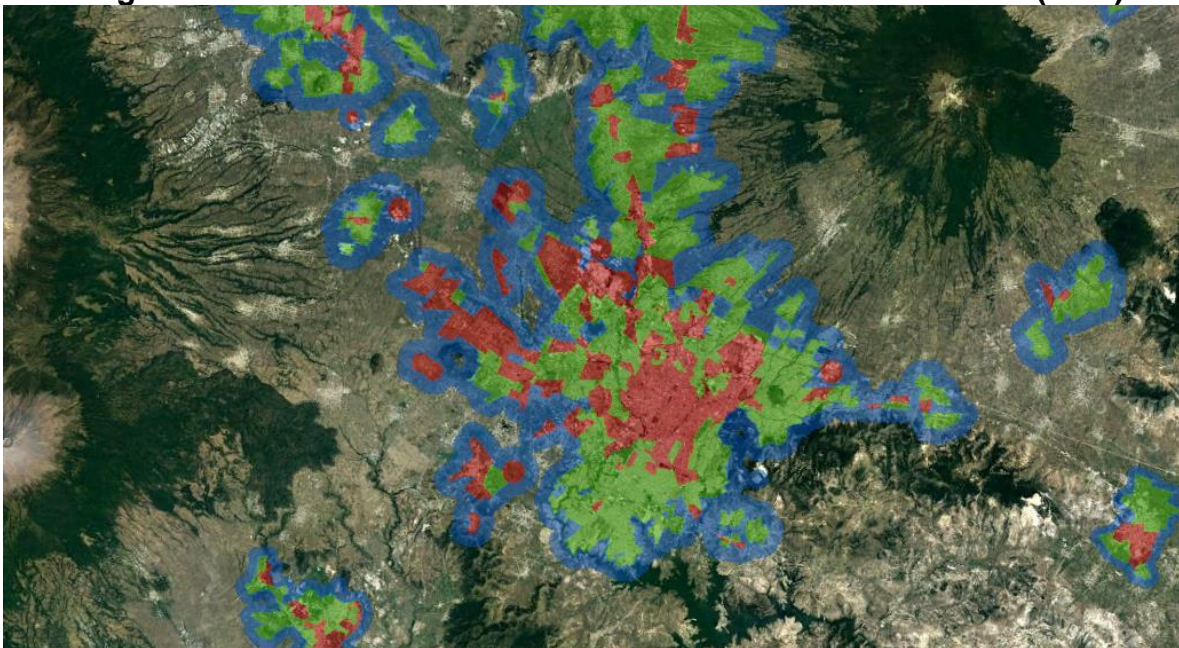
La *SEDATU* ha implementado otra estrategia denominada “*Perímetros de Contención Urbana*” (*PCU*) los cuales son una herramienta que se aplica solo a las ciudades con más de 15 mil habitantes, para fomentar la mejor ubicación de vivienda a través de subsidios con la finalidad de generar una mejor integración de las zonas habitacionales con las fuentes de empleo y los servicios urbanos. Esta política se implementa a través del manejo de tres polígonos denominados “*U1, U2 y U3*”. (Ver Imagen 2).

La delimitación del perímetro “*U1*” se refiere a la zona central de las ciudades mexicanas y se caracteriza por ser un área urbana consolidada, que a su vez concentra la principal dinámica económica, así como la mayor parte de las fuentes de empleo. El perímetro denominado “*U2*” se refiere a la superficie urbana intermedia entre la zona central y la periferia de las ciudades, en esta zona, cabe mencionar que si bien las viviendas aún cuentan con servicios urbanos la traza comienza a presentar cierta dispersión urbana y un menor grado de consolidación. Por último, el perímetro “*U3*” se refiere a las áreas de crecimiento contiguas al área urbana consolidada, es decir que engloba la periferia urbana de las ciudades, así como a los asentamientos dispersos de las mismas.

Además de los programas antes mencionados la SEDATU ha desarrollado otros programas enfocados a la mejora de la vivienda, tales como: “*Vivienda Digna*”, “*Vivienda Rural*”, “*Hábitat*”, “*Piso Firme*”, “*Techo Seguro*”, “*Ampliación de habitación*”, “*Cuarto Rosa*” y “*Fomento tecnológico*”. Dichos programas consideran el apoyo a los distintos grupos sociales con menos oportunidades, pero con el interés de contar con una vivienda digna para una mejor calidad de vida.

Por último, a nivel federal en México la *SEDATU* a través de la *Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*, se encuentra elaborando la reformulación y actualización de las características de legislación existente relacionada al ámbito urbano, sin mencionar puntualmente los ejes estratégicos sobre los que se ha estado trabajando.

Imagen 2 Delimitación de los Perímetros de Contención Urbana (PCU)



Fuente: CONAVI en línea 2017.

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

Es la encargada de fomentar, coordinar, promover, e instrumentar la política nacional de vivienda que esté orientada a desarrollar las condiciones para que las familias mexicanas tengan acceso a una solución de vivienda de acuerdo con sus

necesidades y prioridades, esto a través del *“Programa Nacional de Vivienda del Gobierno Federal”*.

La *CONAVI* guarda entre sus atribuciones, supervisar que las acciones en materia de vivienda se realicen con pleno cuidado del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Asimismo, impulsa el programa de *Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales*.

La *SEDATU* en conjunto con la *CONAVI* diseñaron el *“Programa de Redensificación Urbana”*, que consiste en el otorgamiento de subsidios al suelo intraurbano basado en los *PCU*, dicho programa deriva del *“Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales”*, mismo que tiene como finalidad que las familias de bajos recursos económicos accedan con mayor facilidad a una solución habitacional a trabajadores con un ingreso menor a \$11,000 mensuales, que este ubicada cerca de los centros de trabajo, y que cuente con equipamiento educativo y de salud.

Además, pretende apoyar al desarrollador inmobiliario para la consolidación de reservas territoriales intraurbanas, en las grandes urbes del país, fomentando la producción de vivienda social y económica. Sin embargo, en la realidad la localización de vivienda social queda segregada a las periferias cuyos servicios y equipamientos son mínimos e ineficientes.

Las instituciones encargadas de la regulación de la construcción de los desarrollos inmobiliarios, como con el financiamiento a la población para la adquisición de una vivienda, así como y por último aquellas instituciones encargadas de la dotación de las mismas. Por ello es vital analizar sus funciones respecto al tema, así como los programas que cada una de estas instituciones implementa.

Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI)

Es la encargada de representar y apoyar a las empresas tanto promotoras como desarrolladoras de vivienda, representando los intereses de sus agremiados ante los diferentes órganos gubernamentales, buscando oportunidades de negocio para la producción de vivienda digna y sustentable que impacte positivamente en la calidad de vida de la sociedad al fortalecer la industria de la vivienda, el desarrollo territorial y urbano.

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)

Es un fideicomiso público constituido por el gobierno federal a través de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, el cual es administrado por la *Sociedad Hipotecaria Federal*. Este fondo tiene como objetivo otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de viviendas de interés social, a los intermediarios financieros registrados en el *FOVI*, es decir, solo los promotores inmobiliarios que desarrollen vivienda de interés social pueden ser beneficiados directamente por este fideicomiso.

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

Es la institución encargada de implementar soluciones que permitan garantizar el patrimonio y la calidad de vida de los trabajadores, sus familias y sus comunidades, a lo largo de su vida laboral y posterior a su retiro, basado en el tripartismo y la autonomía. Entre sus principales objetivos institucionales están los de proveer soluciones financieras al trabajador que protejan e incrementen el valor de su patrimonio; fomentar soluciones integrales de vivienda que mejoren la calidad de vida de los trabajadores, su familia y su comunidad de tal manera que se promueva un desarrollo sustentable; y por último generar bienestar económico, social y ambiental en entornos donde los trabajadores puedan desarrollar su potencial como individuos y como ciudadanos.

El *Infonavit* cuenta con ciertos programas que buscan mejorar la calidad de las viviendas adquiridas por los trabajadores, con la finalidad de contribuir a la

habitabilidad y garantizar la dotación no solo de los servicios básicos sino también de tecnologías de la información, así como, fomentar ciudades más compactas a través del aumento de las densidades y la localización de las viviendas en terrenos centrales dotados de infraestructura y equipamientos, cercanos a las fuentes de empleo y con fácil acceso a las redes de transporte público.

Los programas específicos con los que cuenta el *Infonavit* son: “*Vivienda Sustentable*”, “*Hipoteca Verde*”, “*Hogar Digital*”, “*Comunidades Inteligentes Infonavit*”, “*Organización Vecinal*”, “*Rescate y Rehabilitación de barrios: mis vecinos y mi comunidad*”, “*Centros Comunitarios*”, “*Programa de formación comunitaria*” y por último “*Programa Pintemos México*”.

El programa de “*Vivienda Sustentable*” del *Infonavit* tanto por sus características como por los beneficios que aporta a los derechohabientes y a sus comunidades, ya que busca una mejor integración de los desarrollos habitacionales con la estructura urbana de la ciudad, a través de una mejor localización, así mismo, puntualiza la necesidad imperante de contar con acceso a servicios públicos básicos en un radio no mayor a dos kilómetros, y la dotación de equipamiento urbano esencial en un radio máximo de 300 metros de la vivienda, así como, la presencia de por lo menos cinco locales comerciales o en su caso un supermercado a no más de dos kilómetros, además de que se garanticen las condiciones de accesibilidad universal para peatones, ciclistas y automovilistas, de tal manera que se genere una comunidad solidaria y responsable. Este programa también pretende apoyar a la estructura gubernamental a través de un mecanismo que facilite el correcto pago del impuesto predial o del mantenimiento.

El programa de “*Vivienda Digna*”, tiene como objetivo contribuir a que los hogares en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar tengan acceso a la dignificación de los espacios habitables de su vivienda, así como garantizar el acceso a los servicios básicos como agua potable, higiene y saneamiento, a través de un subsidio económico. La población objetivo de este programa, son aquellos hogares que se encuentran en zonas de alto riesgo o que alguno de sus integrantes pertenezca a los grupos vulnerables apoyados o bien

aquellas viviendas que se encuentren en zona de riesgos, o alguno de sus integrantes. Los tipos de apoyos a estos van desde la adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de la unidad básica de vivienda, mientras que los montos van de los \$8,000 a los \$770,000, según la acción a implementar.

En el año 2011 el *Infonavit* implementó de manera obligatoria para todos los derechohabientes que deseen un crédito el taller denominado “*Saber para decidir*”, el cual es informativo y gratuito, y que tiene como finalidad ofrecer información sobre la forma en que se puede usar el ahorro, el destino que se le puede dar al crédito, los elementos a considerar para elegir la mejor solución que resuelva las necesidades de vivienda de los derechohabientes y sus familias, así como algunas recomendaciones sobre cómo conservar el hogar y su entorno.

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Es un órgano desconcentrado encargado de administrar las aportaciones de las dependencias y entidades públicas afiliadas al *ISSSTE*, para el otorgamiento de créditos orientados a la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de las viviendas de los trabajadores al servicio del Estado. Los programas que implementa el *FOVISSSTE* están completamente enfocados a la asignación de diferentes tipos de créditos tales como: “*Créditos Tradicionales*”, “*Créditos con Subsidio*”, “*Créditos Pensiona2*”, “*Créditos Conyugales*”, “*Créditos Alla2 Plus*”, “*Créditos Respalda2*” y “*Créditos Respalda2 M*”.

Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

Originalmente se constituyó como un fondo para proyectar y realizar casas baratas, fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de desarrollos populares, así como acondicionar las viviendas defectuosas. Pasando por diferentes líneas de acción hasta llegar a operar actualmente bajo la misión de atender las necesidades de vivienda digna y sustentable de la población con ingresos por debajo de la línea de

bienestar, a través de programas de subsidios, esquemas de financiamientos y garantías, con lo que se busca reducir al menos el cincuenta por ciento del rezago habitacional de la población cuyo ingreso es mínimo. Actualmente el *FONHAPO* opera a través de cuatro programas denominados: “*Apoyo a la Vivienda*”, “*Vivienda Digna*”, “*Vivienda Rural*” y “*FONAGAVIP*”.

El compromiso estatal con la política habitacional.

A nivel estatal el derecho a la vivienda no se cita como una garantía en la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*, sin embargo, la *Ley de Vivienda para el Estado de Puebla*, retoma el derecho fundamental de vivienda establecido en el “*artículo 4*” de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el cual se establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Esta Ley toma en cuenta las desigualdades sociales que producen efectos negativos y aumenta la cantidad de familias que no pueden acceder a una vivienda, asimismo, considera importante legislar en favor de los grupos sociales en situación de indefensión y que no cuenten con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

Pretende impulsar mecanismos que fomenten y apoyen la adquisición de vivienda, así como, generar una estrategia en materia de vivienda que permita la creación de las condiciones necesarias. Enlista los siguientes objetivos:

- Establecer los criterios bajo los cuales se orientará la política de vivienda.
- La creación del Sistema Estatal de Vivienda, el cual se hará cargo de la coordinación interinstitucional y la concertación de las acciones entre los diferentes sectores.
- Supervisar que los beneficiarios de una vivienda cumplan con las disposiciones de la presente Ley.

- Facilitar la producción de vivienda, a través de conceder beneficios, estímulos y facilidades para incentivar este ejercicio.
- Establece los criterios que deberán observar los desarrolladores y constructores de vivienda en cuanto a sistemas constructivos.
- En cuanto al Desarrollo Sustentable se enfoca al tema de las reservas territoriales.
- Contempla una serie de instrumentos y apoyos en materia de financiamiento mediante el fomento de esquemas financieros tales como el crédito, transferencias y subsidios.

Ley de Vivienda para el Estado de Puebla resalta la importancia de focalizar el desarrollo de vivienda social para los sectores de menores ingresos, sin embargo, condiciona la existencia de ésta a vivienda con espacios reducidos y dimensiones mínimas, lo cual se contrapone al enunciado constitucional de vivienda digna. Los criterios de esta ley son de carácter general en la mayoría de sus Capítulos, y presenta la creación de diferentes instancias que permitan la coordinación interinstitucional y la generación de acciones enfocadas al desarrollo de vivienda social.

El 15 de febrero de 1991, el *Ejecutivo del Estado de Puebla* crea el *Instituto Poblano de la Vivienda*, el cual entre sus principales objetivos se encuentran:

- Formular, integrar y ejecutar el “*Plan Estatal de Vivienda*” acorde al “*Programa Nacional de Vivienda*”.
- Coordinar los programas de vivienda que se desarrollen en el Estado de Puebla.
- Administrar y operar los fondos de vivienda que se constituyan en la Entidad;
- Promover, proyectar, presupuestar y realizar programas de vivienda y de autoconstrucción, urbana y rurales, con recursos financieros contratados con

la Federación y los que se constituyan mediante aportaciones de particulares, así como con Instituciones Financieras.

- Planear, gestionar, promover y ejecutar:
 - La construcción de viviendas.
 - La remodelación de vecindades y viviendas insalubres inadecuadas, tanto urbanas como rurales.
- Promover, integrar y administrar la reserva territorial para el desarrollo urbano del Estado.
- Adquirir los inmuebles necesarios, a través de las formas de transferencia de dominio autorizadas por la Ley, e inclusive solicitar la expropiación por causa de utilidad pública cuando el interés social lo demande.
- Coadyuvar a la regularización de la tenencia de la tierra.
- Promover la venta de predios con servicios para uso habitacional.
- Construir fraccionamientos urbanos y suburbanos de interés social, así como industriales, comerciales, turísticos y de servicios.
- Vender con derecho preferente a los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, los terrenos de que disponga y que sean requeridos para la realización de planes y programas de desarrollo habitacional.
- Coordinar la recuperación de las inversiones que efectúe y de los créditos que conceda a los particulares en la realización de sus programas.
- Coadyuvar con la Federación y los Municipios de la Entidad, en la elaboración y ejecución de programas de solidaridad social para atender a quienes ganen menos del salario mínimo, mejorando sus viviendas y de esta manera combatir su extrema pobreza.
- Ejecutar los programas de vivienda autorizados por la Federación.
- Elaborar y ejecutar programas de emergencia.
- Elaborar y ejecutar programas de conversión de vecindades y edificios de departamentos en condominio.
- Dotar por una sola vez, de vivienda de interés social y popular a los que carezcan de ella.

Sin embargo, al inicio de la *Administración Estatal 2011 – 2017* la personalidad jurídica de la institución gubernamental encargada de la vivienda en el estado de Puebla cambió a *Comisión de Vivienda del Estado de Puebla*. Posteriormente dentro de la misma Administración Estatal se volvió a definir su denominación a *Consejo Poblano de la Vivienda*.

Para el año 2012 se da a conocer en medios de difusión electrónica que dicho organismo público descentralizado ya no cumple con las funciones que le fueron conferidas inicialmente, además de ser parte de una reingeniería administrativa del gobierno estatal por lo que sus funciones serán transferidas a la *Secretaría de Desarrollo Social de Gobierno del Estado (SEDESOS)*.

Por otro lado, en el año 2009 se publicó el *Decreto para la Creación del Fideicomiso Público denominado Banco Estatal de Tierra*, cuyo objetivo es la generación de un portafolio de reservas territoriales en el estado de Puebla con la finalidad de impulsar una política de consolidación urbana que fomente el desarrollo de todo tipo de proyectos inmobiliarios, mediante la adquisición y/o gestión de áreas de suelo o predios de los centros de población para destinarlos al crecimiento, consolidación, conservación y mejoramiento de los mismos centros de población, considerando los vacíos intraurbanos como reservas territoriales ante la escasez de territorio municipal extraurbano, ya que se consideran áreas de oportunidad.

En principio, este banco de tierras podría abrir la posibilidad de obtener suelo para vivienda social, ya que dentro de sus objetivos particulares se enfoca principalmente a la adquisición y/o gestión de reservas territoriales del estado de Puebla que integren el patrimonio del mismo fideicomiso, sin embargo resulta importante fortalecer la constitución de esquemas jurídicos y/o financieros para el desarrollo y aprovechamiento de áreas de suelo, así como la consolidación de programas que impulsen el desarrollo y crecimiento sustentable de centros de población a partir del aprovechamiento de dichas reservas territoriales o predios de los centros de población.

Visión municipal de la política habitacional

A nivel municipal se puede observar que no existe una dependencia u organismo encargada directamente de la vivienda, sino que las funciones de ésta han sido sectorizadas para atender los diversos rubros que la conforman. Entre las principales dependencias encargadas de la vivienda se encuentran la *Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Puebla*; la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del Ayuntamiento de Puebla* y por último el *Instituto Municipal de Planeación de Puebla*.

Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Honorable Ayuntamiento de Puebla.

La “*Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla*” señala que para facilitar el despacho de los asuntos que le competen al *Ayuntamiento* se nombrarán *Comisiones “permanentes o transitorias”*, que examinen e instruyan dichos asuntos hasta ponerlos en estado de resolución. *Las Comisiones* son órganos colegiados integrados de manera plural por los *Regidores*, que tienen a su cargo el estudio, discusión, elaboración y en su caso aprobación de dictámenes, propuestas, puntos de acuerdo; así como la solución, y supervisión de los distintos temas de la *Administración Pública Municipal Centralizada y Descentralizada*.

Las Comisiones tomando en cuenta la importancia de los ramos encomendados se integrarán por un *Presidente* y hasta cinco *Regidores*, procurando que reflejen pluralidad y sus integrantes tendrán derecho a voz y voto. Estas comisiones sesionan de forma mensual, siendo convocadas por el *Regidor* que presida la misma.

Cabe señalar que, si bien la *Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente* no está enfocada exclusivamente a la vivienda, ésta si es uno de los asuntos encomendados a la misma debido a la correlación directa que se presenta de la vivienda con el desarrollo urbano de la ciudad.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del Honorable Ayuntamiento de Puebla

Es la dependencia de la *Administración Pública Municipal Centralizada* que tiene como principal objetivo; colaborar en la construcción de un Municipio sustentable y territorialmente ordenado con impactos visibles en el mejoramiento de la calidad de vida de su población. Por lo tanto, se encarga de ciertos rubros relacionados de manera indirecta con la vivienda, y dentro de sus principales atribuciones se encuentran:

- *Vigilar el cumplimiento y la correcta aplicación de los lineamientos y disposiciones de acuerdo con el “Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla”, su “Carta Urbana” y su “Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo”.*
- *Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.*
- *Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.*
- *Vigilar que las obras y actividades que se realicen en el Municipio cuenten con autorización en materia de impacto ambiental, con la finalidad de condicionar o promoverla revocación de las autorizaciones de uso de suelo, licencias de construcción y funcionamiento.*

Es importante resaltar que a través de las diversas entrevistas realizadas a funcionarios públicos de mayor rango se mencionaron las diversas gestiones realizadas por la *Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Honorable*

Ayuntamiento de Puebla durante el año de 2016, para la inclusión del *Departamento de Gestión de Vivienda* a la estructura orgánica municipal de la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad*, dicho Departamento tiene entre sus principales funciones:

- *Realizar las acciones de promoción y gestión ante las instancias competentes, para proyectos de vivienda en el Municipio.*
- *Elaborar estudios urbanos para el desarrollo de proyectos de vivienda y acciones urbanas.*
- *Controlar y vigilar la aplicación de la normatividad en materia de planeación y administración del desarrollo urbano.*
- *Promover proyectos de rehabilitación habitacional que fomenten la organización y participación de sus habitantes, para potenciar su impacto positivo.*
- *Implementar políticas y acciones para recuperar viviendas desocupadas y abandonadas con los propietarios, para insertarlas al mercado secundario de vivienda.*
- *Fortalecer la coordinación interinstitucional que garantice la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en la Política Nacional de Vivienda.*

Sin embargo, tal como fue mencionado por los funcionarios públicos en las entrevistas, actualmente el *Departamento de Gestión de Vivienda* se encuentra vacante, mientras que las funciones encomendadas a este Departamento se han diseminado al interior de la estructura orgánica de la Secretaría a la que pertenece.

Instituto Municipal de Planeación de Puebla (IMPLAN)

Es un *Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal*, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo principal del IMPLAN es formular y dar seguimiento a los Planes y Programas contemplados en el *Sistema*

Municipal de Planeación Democrática Integral del Municipio de Puebla, con visión integral de largo plazo y con participación de la ciudadanía, que trascienda los períodos de las administraciones municipales.

El ejercicio de planeación encomendada al *IMPLAN*, deberá llevarse a cabo para el logro de un desarrollo económico, urbano, ambiental, social, político y cultural que beneficie a las mayorías; teniendo en cuenta que el proceso de planeación del desarrollo debe servir a los altos intereses de la sociedad y que debe orientarse a transformarla. Es por lo que entre las principales atribuciones del *IMPLAN* se encuentran las siguientes:

- *Fungir como un órgano de análisis de las necesidades y problemas del Municipio.*
- *Ser un órgano rector a nivel técnico de las políticas públicas y proyectos estratégicos relacionados con la Planeación del Desarrollo Municipal.*
- *Proponer y dar seguimiento a los programas operativos, proyectos y acciones encaminados a la instrumentación de los Planes y Programas de Planeación Municipal.*
- *Identificar, gestionar y administrar fondos para la formulación de estudios, programas y proyectos de desarrollo derivados de los instrumentos de Planeación Municipal.*
- *Fomentar el ordenamiento y la regulación del crecimiento urbano; privilegiando la consolidación de la mancha urbana orientando el crecimiento hacia dentro.*
- *Formular, dar seguimiento y proponer la actualización conforme a los criterios establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y sus programas parciales y sectoriales.*
- *Suscribir acuerdos con otras instancias para fortalecer y ampliar los beneficios del IMPLAN, así como, promover la vinculación internacional y la cooperación descentralizada.*

- *Proponer mecanismos y acciones que permitan incrementar la capacidad de gestión financiera del Municipio.*
- *Proponer al Ayuntamiento, políticas de utilización del suelo y para la regularización de la tenencia de la tierra.*
- *Proponer al Ayuntamiento los estudios justificativos, planes de manejo y normas técnicas necesarias para la creación de reservas territoriales para el crecimiento urbano, desarrollo y promoción de vivienda, así como de zonas sujetas a conservación y áreas de preservación ecológica.*
- *Proponer al Ayuntamiento los estudios técnicos que se requieran para determinar y establecer las causas de utilidad pública conforme lo establecen las leyes vigentes en la materia.*

Resulta importante mencionar que el interés del Ayuntamiento de Puebla por la vivienda se ha reflejado en la actualización del “*Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Puebla*” (PMDUSP), en el año 2016 cuya gestión fue un esfuerzo compartido de los tres órganos municipales antes mencionados, con el objetivo central de construir una ciudad compacta, habitable, confortable, competitiva, conectada y diversificada.

Este instrumento busca el desarrollo de un modelo de crecimiento urbano ordenado donde los tiempos y distancias de desplazamiento no sean obstáculo para la población. Asimismo, busca alinearse a la nueva *Política Federal de Planeación Urbana* dirigida por la SEDATU, y pretende generar una ciudad productiva en la que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas de la urbanización.

A pesar de que la escala de aplicación de dicho instrumento es municipal presenta una visión metropolitana con la que busca desarrollar una vinculación del ámbito local con el ámbito global donde pareciera perder importancia el territorio municipal. Esto último aunado a un discurso de amplio bagaje teórico respecto a la conceptualización de una zona metropolitana, sin embargo, este documento carece

de un diagnóstico objetivo de la funcionalidad y las problemáticas de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.

El *PMDUSP* reconoce que los métodos convencionales de planeación institucional ya no se adecuan a los tiempos modernos de las ciudades. En este sentido el contenido del diagnóstico del Sistema Natural del Territorio resulta ser bastante objetivo y puntual, vale la pena reconocer la inclusión de nuevas fuentes de información lo que a su vez representa un pequeño esfuerzo por trascender la forma clásica de analizar el medio natural de los programas de desarrollo urbano.

Menciona que es importante entender el comportamiento del territorio a través de la observación de las centralidades urbanas emergentes y la identificación de las zonas, sendas y puntos que ofrecen o reúnen las condiciones óptimas para su desarrollo urbano, resalta la importancia de que los proyectos urbanos se vinculen adecuadamente con centros económicos, culturales y comunitarios relevantes. El *PMDUSP* plantea cuatro *Políticas Generales de Desarrollo Urbano* las cuales son:

1. *Política de Consolidación*

Consiste en fortalecer las zonas urbanas que actualmente presentan una vocación de comercio, servicios, industria y turismo, con la finalidad de potencializar dichas actividades de forma *intramunicipal*, además pretende impulsar los usos mixtos de alta densidad a través de criterios de urbanización sustentable. Se tienen identificadas principalmente tres zonas en el Municipio sobre las que se pretende implementar esta política las cuales son el *Parque Industrial 2000*, la zona comercial *Angelópolis* y la zona del *Parque Cívico 5 de Mayo*.

A pesar de que en el discurso de esta política se habla de la implementación de altas densidades y por las zonas que se mencionan se puede observar claramente que esta política de consolidación no se pretende implementar a través de la vivienda social ya que son zonas de alta plusvalía.

2. Política de Impulso

Se enfoca principalmente a la zona central del municipio ya que esta presenta un alto grado de integración urbana, con la finalidad de aprovechar las zonas con mayor infraestructura urbana, equipamientos, comercios, servicios y vialidades, y de este modo impulsar proyectos de regeneración urbana. Por otra parte, se resalta la creación de nuevas centralidades en las periferias de la ciudad, y busca generar nuevos polos concentradores de actividad económica.

Sin embargo, a pesar de que las zonas que se establecen en esta política pudieran ser aptas para la recuperación de viviendas deshabitadas, en su mayoría no son propicias para la creación de vivienda social.

3. Política de Control

Está encaminada principalmente a las zonas de riesgo tanto natural como antropogénico que se han detectado en el Municipio, así como la Zona de Monumentos Históricos y las zonas de preservación ecológica. Todo esto con la finalidad de garantizar una adecuada calidad de vida de los habitantes de dichas zonas, y la preservación de las mismas.

4. Política de Protección y Preservación

Es una política con enfoque ambiental que busca precisamente la protección y preservación de zonas ecológicas en donde quedan prohibidos los usos habitacionales, además de las zonas con valor histórico. En esta política se observa que se remarca la prohibición de la autorización de usos habitacionales en zonas con valor ambiental lo cual la legislación federal ya lo establece, sin embargo, no se ha llevado a cabo en el ámbito municipal.

Derivado de las últimas dos políticas se puede observar, que el PMDUS hace un esfuerzo por definir claramente las zonas que no son aptas a la autorización de uso habitacional, sin embargo, se puede decir que si son las zonas más susceptibles al establecimiento de asentamientos humanos irregulares debido a que son zonas con

menor plusvalía y el valor del suelo es mucho más accesibles para el desarrollo de vivienda social.

Cabe señalar que a pesar de que en las políticas generales de este programa se establece la importancia de crear nuevas centralidades con la finalidad de generar un mejor dinamismo de la ciudad, las zonas mencionadas de forma general no son propicias para la creación de vivienda social debido a la alta plusvalía con la que cuentan estas zonas. De hecho, aunque se menciona en una de las políticas el tema de la redensificación no se habla de que esta sea a través del fomento de vivienda social en cierto grado en las zonas que se mencionan. De las políticas generales del *PMDUSP* se derivan las siguientes cinco estrategias las cuales son el eje rector que dicta el desarrollo urbano del Municipio:

1. Estrategia General

Muestra la visión para desarrollar un modelo de ciudad con enfoque sustentable, donde de manera subjetiva pareciera hablar de centralidades que buscan acortar las distancias de tal manera que se optimice el uso del suelo a través de la mixtura de los mismos y la recuperación de suelo intraurbano, lo que a su vez permita la dotación de espacios públicos de calidad.

2. Estrategia Urbana en Función del Ordenamiento Ecológico

Es el eje que deberá seguir el municipio de Puebla en materia de medio ambiente, pues esta estrategia busca garantizar el desarrollo equilibrado de los procesos de urbanización a la par del cuidado de los recursos naturales. Propone el desarrollo de nuevas áreas de protección natural, así como áreas de amortiguamiento colindantes a las mismas, mientras que al interior de la zona urbana pretende desarrollar una red de áreas verdes con lo que se busca incrementar la calidad de vida de la población.

Esta estrategia se basa en dos modelos económicos; por un lado, el *modelo innovador inducido* el cual se caracteriza por la atracción de empresas exteriores a través de la implementación de políticas de incentivos fiscales y,

por otro lado, en el *modelo territorial de nuevas centralidades*. Busca potencializar la vocación del suelo a través de la zonificación del uso de suelo con base en la generación de economías verdes, con las que pretende desarrollar proyectos en materia de mitigación y remediación ambiental.

Resulta importante mencionar que dicha estrategia hace mención de diversas acciones de carácter ambiental, sin embargo, las actividades mencionadas no tienen relación alguna con el enfoque de economías verdes que presenta el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA). Según el PNUMA, el enfoque de economías verdes busca la revalorización de la naturaleza y el medio ambiente a través del desarrollo económico el cual considera la implementación de incentivos fiscales tales como subvenciones verdes e impuestos a las principales fuentes generadoras de emisiones de carbono con la finalidad de lograr un impacto positivo en el bienestar social.

3. Estrategia para el Desarrollo Urbano

Se basa en dos vertientes; la implementación del *modelo de nuevas centralidades* y la *consolidación de la zona urbana actual*. La primera consiste en la definición de áreas estratégicas intraurbanas las cuales buscan aprovechar los vacíos urbanos e impulsar proyectos que incrementen el nivel de los equipamientos, la infraestructura y los servicios de dichas centralidades. La segunda consiste en el incremento de las densidades tomando en cuenta la capacidad de carga del ecosistema regional para albergar el crecimiento urbano futuro, asimismo, se asignarán usos de suelo mixtos para lograr la consolidación de la zona urbana actual.

4. Estrategia para el Bienestar Humano

Tiene como principal objetivo dotar a la población de las condiciones necesarias para la proximidad de la misma a bienes y servicios, así como de infraestructura que satisfagan las necesidades básicas de la población, a

través del desarrollo de equipamientos lo que permitirá incentivar la cohesión social y el sentido de pertenencia e identidad hacia la su propia comunidad.

5. Estrategia de Zonificación Primaria

Es el resultado de la caracterización de las dinámicas urbanas del territorio municipal, por lo que deriva en la división de diez principales zonas. (Ver tabla 2)

Tabla 2. Descripción de la Zonificación Primaria

CLAVE	NOMBRE DE LA ZONA	UBICACIÓN	CARACTERIZACIÓN	DINÁMICA	SUPERFICIE TERRITORIAL OCUPADA
Z-1	ZONA DE REUTILIZACIÓN	Alrededores de la Zona de Monumentos. Fraccionamientos de la época moderna (años 30 a 60).	Mayor regularidad y consolidación urbana.	Reconversión funcional del sector habitacional hacia el sector de comercio y servicios.	2613.11 Has 4.64%
Z-2	ZONA DE INTERSTICIOS	Zona norte de la Zona de Monumentos	Ubicación de zonas industriales y equipamientos localizados hacia las principales entradas y salidas de la ciudad.	La traza urbana pierde continuidad, sin embargo, presenta ciertas zonas con alto grado de consolidación urbana.	3601.65 Has 6.39%
Z-3	ZONA DE RECICLAJE	Zona de fraccionamientos del periodo 1960-1975	Presenta cierto grado de continuidad urbana con el centro de la ciudad		6202.25 Has 11.01%
Z-4	CIUDAD CONTEMPORANEA	Zona colindante con los municipios de Cuautlancingo, San Andrés y San Pedro Cholula, así como parte de la Reserva Atlixcayotl			829.28 Has 1.47%
Z-5	ZONA SUR	Periferia sur del área urbana	Presencia de asentamientos irregulares. Traza urbana desarticulada.		5767.25 Has 10.24%
Z-6	ZONA DE CONTROL	Periferia norte de la zona urbana, se ubican las torres de alta tensión de CFE, ductos de PEMEX, zonas industriales y presencia de barrancas provenientes de la Malinche.	Tejido urbano desarticulado.	Principal zona de riesgo antropogénico con presencia de asentamientos irregulares.	7774.55 Has 13.80%
Z-7	ZONA MALINCHE Y PROTECCIÓN	Se refiere al Área Natural Protegida de la Malinche			7813.67 Has 13.87%
Z-8	HUMEDAL DE VALSEQUILLO	Se refiere al Área Natural Protegida de jurisdicción estatal "Humedal de Valsequillo"			14167.76 Has 25.14%
Z-9	SIERRA DEL TENTZO	Se refiere al Área Natural Protegida de jurisdicción estatal "Sierra del Tentzo"			6880.02 Has 12.21%
Z-10	ZONA DE MONUMENTOS	Corresponde a la poligonal de la Zona Típica Monumental de la ciudad.			698.18 Has 1.24%

Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Puebla, 2016.

Derivado de la revisión realizada a la Actualización del PMDUS, se puede reconocer que dicho instrumento plantea estrategias importantes para el desarrollo urbano del Municipio, principalmente enfocados a la consolidación, la revitalización y el reciclaje de zonas centrales de la mancha urbana, lo que hace evidente el esfuerzo por incentivar la redensificación y consolidación no solo de las zonas centrales de la ciudad, sino de la mancha urbana en su totalidad.

Asimismo, se puede observar que solo tres de las diez zonas primarias presentan las condiciones adecuadas para la posible inserción de vivienda social, por sus características de centralidad y consolidación urbana. Estas zonas son la Zona de Reutilización, la Zona de Reciclaje y la zona denominada Ciudad Compacta, cuya superficie suma poco más del 17% de la superficie total del Municipio.

El desarrollo urbano del resto de las zonas queda condicionado por diversos factores, por un lado, tres de ellas presentan una declaración oficial ya sea por parte de gobierno federal o estatal como Áreas Naturales Protegidas, lo que establece una aparente negativa no solo al desarrollo de la vivienda social sino al propio desarrollo urbano. Por otro lado, la Zona de Monumentos presenta un manejo del desarrollo urbano especial debido a la declaratoria internacional con la que cuenta.

Mientras que las últimas tres zonas no se consideran debido a que son las periferias de la mancha urbana tanto norte como sur, así como una zona que presenta riesgos antropogénicos, además de un alto grado de irregularidad en los asentamientos humanos.

Sin embargo, algo que se hace evidente es que a pesar de las buenas intenciones por la optimización del uso del suelo urbano, así como la intención de implementar estrategias de redensificación urbana, en ningún momento se habla de que dichas políticas tengan en consideración a la vivienda social a pesar de que se aumenten las densidades, pues dentro de la zonificación primaria no se especifica ninguna zona ni porcentaje obligatorio o condicionado destinado a la vivienda social, por lo cual es evidente que queda supeditado al interés del inversionista privado, el desarrollo de este tipo de vivienda.

En este sentido, se puede concluir que a pesar de integrar estrategias contemporáneas la Actualización del PMDUS resulta no ser un instrumento adecuado para incentivar la vivienda social en el Municipio, por el contrario, pareciera que dicho instrumento define las zonas periféricas como las únicas destinadas al desarrollo de vivienda social, y por tanto el mismo instrumento el que relega al sector popular a vivir en las periferias.

En cuanto al *Centro Histórico del Municipio de Puebla*, a pesar de ser una de las zonas que más vivienda deshabitada presenta, el mismo manejo de tipo especial imposibilita la implementación de políticas de redensificación, en el caso del *Programa Parcial del Centro Histórico del Municipio de Puebla* se han incorporado dichas políticas, sin embargo, los costos de inversión para la rehabilitación de la vivienda son muy altos y las limitantes de manejo especial no son costeables para los desarrolladores, por lo tanto no permite la generación de vivienda social.

A manera de conclusión, a nivel internacional por un lado se encuentra la *Organización de las Naciones Unidas*, que a través de su programa “*Hábitat*” pretende promover el desarrollo integral de políticas públicas de vivienda que fomenten el ejercicio del derecho a la vivienda de acuerdo con las necesidades de todos los sectores. Por otro lado, se encuentra el *Banco Internacional de Desarrollo* el cual reitera su compromiso con el desarrollo de vivienda social, con la finalidad de elevar la calidad de vida de la población de los países y ciudades inscritas al padrón del Banco.

A nivel federal, en México existe una desagregación institucional de la vivienda, con lo que se pretende atender los diferentes rubros que conforman la política habitacional, que va desde la desincorporación del suelo ejidal para dar paso a los usos de suelo urbano, principalmente habitacional; el establecimiento de las condiciones óptimas en que debe darse el desarrollo urbano de las ciudades; el financiamiento tanto a constructores como a ciudadanos que les permita obtener una vivienda.

A nivel estatal en Puebla, se presenta una desarticulación de la política habitacional, así como la diseminación de las acciones gubernamentales respecto a la vivienda. Por otro lado, aunque constitucionalmente el nivel municipal no se encuentra provisto de las facultades necesarias para intervenir en la gestión habitacional, el Ayuntamiento de Puebla ha realizado esfuerzos desde el campo de acción de la planeación y el desarrollo urbano para alinearse a la política habitacional enmarcada en los niveles federal e internacional.

INTEGRACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN ZONAS CENTRALES: CASOS DE ÉXITO.

La vivienda ha sido estudiada a partir de dos enfoques, por un lado, las características y problemáticas de la vivienda social y, por el otro, el interés de redensificar las zonas centrales a través del desarrollo de vivienda, sin embargo, no ha sido estudiada a partir de la integración de la vivienda social a las zonas centrales. Para efectos de esta investigación, resulta de gran interés tanto el caso de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, así como, el *Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI)*, cuyo funcionamiento funge como mecanismo de vivienda social.

Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid

La *Comunidad de Madrid en España*, cuenta con un *Organismo Autónomo Mercantil* de carácter comercial y financiero, mismo que depende de la *Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras* denominado *Agencia de Vivienda Social* cuyo principal objetivo es hacer frente a las diversas demandas en materia de vivienda, mediante el apoyo a la vivienda social, asimismo, dentro de las principales acciones de este organismo se encuentran las de renovación del parque residencial y el reordenamiento de las zonas urbanas con asentamientos informales.

Resulta importante mencionar que dicho organismo fue creado en 1984 bajo la figura del Instituto de la Vivienda de Madrid, título que mantuvo hasta mediados del año 2015 en el cual se fusionó su estructura orgánica con la del Instituto de

Realojamiento e Integración Social dando origen a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

Actualmente la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid es la encargada de gestionar y ejecutar programas de vivienda con la finalidad de garantizar la agilidad, la eficacia y la seguridad jurídica en la promoción de vivienda, así como, desarrollar un modelo único de trabajo que aborde el fenómeno de la exclusión social de manera integral.

En este sentido las funciones de este organismo derivan en dos vertientes, por un lado, la promoción de vivienda pública y por el otro, el realojo y la integración de las familias en situaciones de exclusión social.

Con respecto a la parte de la promoción de vivienda pública las funciones que este organismo debe cumplir son:

- Adquisición de suelo, edificios y urbanización de terrenos para la promoción, construcción y rehabilitación de viviendas y sus dotaciones complementarias, dando preferencia al régimen de protección pública.
- Desarrollar la política de vivienda mediante de la redacción y gestión de los planes y proyectos técnicos necesarios y a través de cualquiera de los sistemas de actuación.
- La promoción y rehabilitación pública de vivienda y su edificación complementaria y equipamiento; la adquisición de éstas en ejecución o terminadas para su adscripción a los programas del Organismo.
- La gestión, administración y disposición de suelo, viviendas, locales de negocio y edificaciones complementarias que constituyen el objeto directo de la actividad del Organismo, así como la gestión de la titularidad, administración y concierto de las fianzas correspondientes a los inmuebles sitios o suministros prestados en el ámbito de la Comunidad de Madrid.
- La constitución y participación en Asociaciones, Sociedades, Empresas, Consorcios y otros entes públicos y privados para la elaboración y ejecución de

programas en la materia de su competencia, e igualmente la formalización de convenios con las mismas a los expresados fines.

Las funciones que posee la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid en lo relativo a las actuaciones necesarias para el realojo y la integración de las familias en situaciones de exclusión social son:

- Posibilitar el ejercicio del derecho a la vivienda.
- Facilitar la integración social de las personas y familias que residen en chabolas o infraviviendas, así como de aquellos que, habiendo accedido a una vivienda pública, continúan necesitando intervención social.
- Potenciar actuaciones, en coordinación con las entidades públicas correspondientes, para la prevención del chabolismo.
- Favorecer una distribución territorial lo más equitativa posible de las personas y familias realojadas.
- Garantizar el buen fin de los recursos evitando el uso fraudulento e inadecuado de las viviendas.

Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI)

El INVI es un organismo público descentralizado de la administración pública. Este organismo fue creado para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala el derecho de la población a la vivienda.

Cabe señalar que el INVI tiene como objetivo atender las necesidades de vivienda principalmente de la población de bajos recursos mediante el otorgamiento de créditos para vivienda de interés social, a través de la implementación una política social de vivienda la cual permite a los habitantes de la Ciudad de México acceder a créditos para obtener una vivienda nueva o remodelar la vivienda que habitan, esto con la finalidad de mejorar las condiciones de habitabilidad de los capitalinos.

La política pública de vivienda que implementa el INVI se estructura en cinco programas; el Programa de Vivienda en Conjunto, el Programa de Mejoramiento de Vivienda, el Programa de Autoproducción de Vivienda, el Programa de Suelo y el Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria.

Los primeros dos programas que se enlistan se enfocan a la intervención directa en las viviendas, buscando de esta manera contribuir a la consolidación urbana de la ciudad, a través de la optimización del uso de suelo urbano y combatir el hacinamiento, por lo que se requiere que las viviendas beneficiarias cuenten principalmente con la regularización de la propiedad, ubicadas en zonas con uso habitacionales y libres de gravámenes

Por lo que respecta al Programa de Autoproducción de Vivienda, el desarrollo de éste se lleva a cabo a través de la participación social de sus beneficiarios en el proceso de construcción de esta, que va desde la planeación, la gestión del suelo, elaboración de diseño, estudios y proyectos específicos, la demolición, la edificación y mantenimiento.

Mientras que el Programa de Suelo consiste en crear una Bolsa de Suelo Urbano e Inmuebles Habitacionales que cumplan con la viabilidad técnica, financiera y jurídica para el desarrollo habitacional de tal manera que evite la especulación del suelo urbano y el crecimiento urbano.

Y por último el Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria consiste en adquirir créditos hipotecarios financiados por la banca u otra fuente crediticia, con el objeto de reducir la deuda de los beneficiarios y reestructurarla conforme las condiciones crediticias del INVI.

Cabe señalar que una de las principales variables que se analizan para el otorgamiento de los créditos de vivienda es el número de salarios mínimos que percibe cada titular o familia.

AUSENCIA DE LOS MECANISMOS DE GESTIÓN PARA
DESARROLLAR VIVIENDA SOCIAL EN LAS ZONAS
CENTRALES

Derecho internacional a la vivienda ¿Compromiso real o enunciativo?

La problemática de la vivienda social ha sido tratada a nivel internacional desde un panorama general que deriva en un discurso oficial en donde deja claro cuáles son tanto las intenciones como los esfuerzos que debieran realizar las instancias gubernamentales para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la vivienda.

Muestra de ello fue la experiencia de febrero de 2016 en el *Congreso Internacional Smart City Expo Puebla* que se llevó a cabo en la ciudad de Puebla, donde representantes tanto de la *ONU*, como de la *SEDATU* concordaron con la existencia de un fenómeno paradójico que consiste en la *deshabitación* de las zonas centrales y el *desplazamiento* de la población hacia la vivienda periférica. Remarcaron que esta problemática no solo se presenta en las ciudades mexicanas, sino que es un fenómeno internacional.

Si bien la *ONU* a través del programa “*Hábitat*” reconoce la problemática que representa la deshabitabilidad en las zonas centrales de las ciudades. El esfuerzo realizado por promulgar una *Nueva Agenda Urbana* en *Hábitat III*, buscando la *renovación* del compromiso político de los estados miembros para un desarrollo urbano sostenible. Sin embargo, en *Hábitat III* no se hizo mención de los avances logrados durante la veintena años desde *Hábitat II*.

Resulta importante mencionar que las disposiciones que la *ONU* promulga son de *carácter enunciativo* más no impositivo, lo que deja la decisión a cada país miembro de adoptar o no dichas disposiciones. Es así como una vez más se recae en el discurso oficial que muestra las buenas voluntades, sin embargo, no hace evidencia de como las buenas prácticas han impactado en la sociedad, ni de cómo se espera que funcione en la generalidad de las ciudades.

En lo que respecta al *BID*, a pesar de que a través del rubro de acción de “*Desarrollo Urbano y Vivienda*” se encuentra comprometido con el desarrollo de vivienda social en beneficio de los sectores más vulnerables, mediante del financiamiento de

programas de vivienda social y el mejoramiento de la infraestructura urbana en las ciudades de los países socios.

Cabe señalar que, si bien el capital del banco lo conforman las contribuciones de los *Estados miembros*, en donde el monto de su aportación es proporcional al derecho de voto ponderado en el directorio y otros órganos de toma de decisiones. En este sentido, la principal limitante se encuentra en la identidad financiera del mismo, es decir, el BID es un *Banco* y como tal las reglas del financiamiento a cualquiera de los proyectos que éste apoya quedan condicionados a la capacidad financiera de cada país y sus ciudades.

Una de las problemáticas más evidentes en las ciudades latinoamericanas es la dotación de vivienda, esta problemática está ligada directamente al nivel socioeconómico de la población ya que la adquisición de una vivienda depende en gran medida del poder adquisitivo de las personas. En este sentido, Pradilla (2015) anota que la renta está ligada de forma directa en el alza de los precios del suelo intraurbano y el impuesto predial, y que actúa como factor de expulsión de la población de bajos recursos hacia las periferias.

En el caso de México, a pesar de ser socio activo del BID existe una desarticulación interna en la organización de la política habitacional mexicana, lo que conlleva al desaprovechamiento de los beneficios financieros que ofrece el BID.

Diseminación federal de la política habitacional en México.

En el *Congreso Internacional Smart City Expo Puebla*, diversos especialistas en política habitacional opinaron que ante el fenómeno paradójico de *deshabitación* de las zonas centrales y el *desplazamiento* de la población hacia la vivienda periférica que presentan las ciudades mexicanas; la rehabilitación de la infraestructura, la adecuación de los equipamientos urbanos y la dinámica de la plusvalía en las zonas

centrales de las ciudades son factores determinantes para la redensificación y consolidación urbana de las ciudades.

Sin embargo, resulta contradictorio que los factores antes mencionados son los que agregan plusvalía al suelo y por lo tanto repercuten en el aumento directo del valor de las propiedades, por lo que la asequibilidad a viviendas dignas queda supeditado a la localización de las mismas. Por lo que, las viviendas localizadas en zonas centrales se vuelven inasequibles para los sectores sociales de menores ingresos y a su vez es la razón por la cual dicha población se está desplazando a las periferias de las ciudades, ya que el precio del suelo de las zonas periféricas es mucho más barato dado que no cuentan con los servicios básicos.

Como se observa en el capítulo anterior, a nivel federal existe una desagregación institucional relacionada con la vivienda por un lado la *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano* (SEDATU) es la responsable de coordinar las acciones previstas en la *Política Nacional de Vivienda*. Por otro lado, existen otros organismos públicos descentralizados relacionados a la vivienda, tales como la *Comisión Nacional de Vivienda* (CONAVI), el *Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda* (FOVI), *Fondo Nacional de Habitaciones Populares* (FONHAPO), la *Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda* (CANADEVI), el *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (INFONAVIT), el *Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (FOVISSSTE), enfocados al financiamiento público y privado de la vivienda.

Si bien, la SEDATU ha realizado esfuerzos por implementar las estrategias que respondan a la *Política Nacional de Vivienda* como la de “*generar instrumentos normativos y guías técnicas para la redensificación habitacional y coordinar su aplicación por los gobiernos locales*”, entre ellos están los “*Desarrollos Orientados al Transporte Sustentable*” (DOTS) y los “*Perímetros de Contención Urbana*” (PCU), así como otros programas enfocados a la mejora de la vivienda.

En el caso de los *DOTS* a pesar de ser una estrategia enfocada a la integración de vivienda digna que beneficie a la población de los diferentes estratos socioeconómicos, no enmarca una propuesta de manejo o diseño del *DOTS* de tal manera que garantice la inclusión de vivienda social al menos en un porcentaje mínimo. Por sus características se vuelve una oportunidad para crear nuevas centralidades en las ciudades dado el acceso que ofrece a la mixticidad de usos urbanos y al fortalecimiento de la infraestructura, sin embargo, estas mismas características son las que agregan plusvalía al uso de suelo por la generación de mejores localizaciones dando como resultado la inaccesibilidad económica a los estratos socioeconómicos más bajos y la segregación urbana de los mismos.

Por otro lado, si bien la SEDATU en conjunto con la CONAVI diseñaron el “*Programa de Redensificación Urbana*”, que consiste en el otorgamiento de subsidios al suelo intraurbano basado en los *Perímetros de Contención Urbana (PCU)*, su implementación queda supeditada a los organismos de financiamiento a la vivienda ya antes mencionados. La **tabla X** muestra la *Categoría de Subsidio Federal* y los *montos máximos* para la adquisición de una vivienda ubicada según los *PCU*.

Tabla X. Categoría de Subsidio Federal

Ubicación (PCU)	Valor máximo (SMGVM)	Valor máximo de la vivienda (Pesos)	Subsidio máximo (SMGVM)	Subsidio Máximo (Pesos)	Porcentaje de subsidio
U1	200	\$444,083.20	33	\$73,273.72	16.50%
U2	158	\$350,825.75	31	\$68,832.89	19.62%
U3	128	\$284,213.24	30	\$66,612.48	23.43%

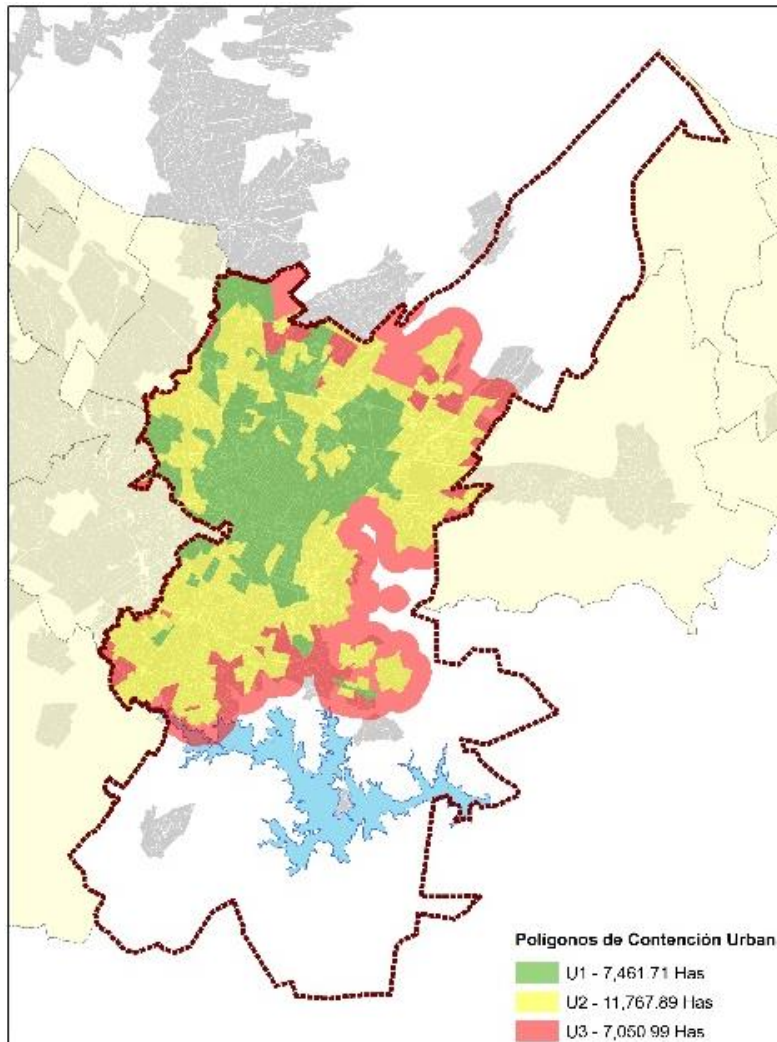
Fuente: Diario Oficial de la Federación. Martes 29 de diciembre 2015.

SMGVM: Salario Mínimo General Vigente Mensual

A continuación, se muestra la distribución territorial de los *PCU* en el municipio de Puebla, resulta importante señalar que el perímetro “*U1*” cuenta con una superficie 7,461.71 hectáreas lo que representa el 13.2% de la superficie urbana del Municipio, el perímetro “*U2*” tiene una superficie de 11,767.89 hectáreas (20.9% de la

superficie urbana) y por último la superficie del perímetro “U3” es de 7,050.99 hectáreas (12.5%). (Ver Mapa X)

Mapa X. Perímetros de Contención Urbana en Puebla



Fuente: Elaboración propia con información de SEDATU – CONAVI, 2015.

Se hace evidente que las viviendas ubicadas en el perímetro “U1” que hace referencia a las zonas centrales de las ciudades mexicanas, son las que cuentan con un mayor monto de subsidio (\$73,273.72), sin embargo, se encuentra limitado a un *valor máximo de la vivienda* de \$444,083.20. Es decir, a pesar de contar con un subsidio del 16.5%, el valor comercial de las viviendas localizadas en zonas centrales rebasa el *valor máximo de la vivienda* requerido para ejercer el subsidio y

por lo tanto es la categoría menos aprobada con un total de 423 viviendas, siendo la vivienda de tipo popular la más subsidiada (Ver Tabla XX).

En el caso de las viviendas ubicadas en el perímetro “U2” representan una mayor oportunidad para los beneficiarios ya que su localización se refiere a la zona urbana intermedia entre la zona central y la periferia de las ciudades; siendo la categoría más solicitada ya que cuenta con un porcentaje de subsidio intermedio del 19.62% y un *valor máximo de la vivienda* intermedio (\$350,825.75), siendo la vivienda tradicional la más subsidiada (Ver Tabla XX). Esto aunado a que abarca la mayor superficie urbana del Municipio, lo que hace evidente el interés de consolidar la zona urbana intermedia del Municipio.

Por último, las viviendas ubicadas en el perímetro “U3” que se refiere a las áreas de crecimiento adyacentes a la zona urbana ya consolidada, así como la periferia urbana y los asentamientos dispersos de las ciudades. A pesar de requerir un *valor máximo de la vivienda* menor (\$284,213.24), cuenta con el porcentaje de subsidio más alto (23.43%), por lo tanto, es una de las *Categorías de Subsidio Federal* más ejercida, siendo la vivienda de tipo popular la más aprobada (Ver Tabla XX).

Tabla XX. Subsidio Federal por tipo de vivienda en Puebla.

	Total	Económica	Media	Popular	Residencial	Tradicional
FC	1,185	0	29	409	0	747
U1	423	0	21	160	156	86
U2	12,390	44	1,902	4,601	24	5,819
U3	12,129	64	525	8,855	2	2,683
Total de viviendas con subsidio	26,127	108	2,477	14,025	182	9,335
Total de viviendas registradas	54,551	934	5,187	27,553	484	20,393

Fuente: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2016.

Se hace evidente que la estrategia de *PCU* beneficia el *Crecimiento Periférico* de las ciudades ya que el precio comercial de las viviendas localizadas en la periferia resulta más asequible para la población del sector popular y por lo tanto se vuelve la *Categorías de Subsidio Federal* más ejercida por los beneficiarios, asimismo, queda en evidencia que dicha estrategia contradice el discurso oficial de fomentar

la mejor ubicación de vivienda a través de subsidios con la finalidad de generar una mejor integración de las zonas habitacionales con las fuentes de empleo y los servicios urbanos.

Derivado de todo lo anterior se puede observar que en materia de vivienda social el ejercicio de los derechos humanos básicos ha dejado de ser garantizado por el Estado Mexicano, ya que tanto la calidad de la vivienda como las condiciones de esta van en detrimento del bienestar de sus habitantes. Acto que en el estricto sentido del *Artículo 1* atenta a la dignidad humana y menoscaba los derechos de sus habitantes ya que en la mayoría de los casos queda determinada por la condición social y relegada a la localización de vivienda social periférica.

Con respecto al resto de los programas de la SEDATU "*Vivienda Digna*", "*Vivienda Rural*", "*Hábitat*", "*Piso Firme*", "*Techo Seguro*", "*Ampliación de habitación*", "*Cuarto Rosa*" y "*Fomento tecnológico*" resulta importante reconocer que estos programas se enfocan al mejoramiento de la vivienda, sin embargo, las acciones son a nivel de vivienda es decir se enfocan a solventar situaciones problemáticas dentro de viviendas ya existentes pertenecientes a la población en condiciones de marginación, por lo que no son acciones de transcendencia ya que en su mayoría se ubican en zonas periurbanas. En este sentido resulta contradictorio que sean las mismas instituciones gubernamentales las que fomenten la consolidación de viviendas en asentamientos irregulares de la periferia urbana cuando a su vez son las encargadas de diseñar y vigilar que las políticas públicas de vivienda se permitan la consolidación de la mancha urbana de las ciudades.

En cuanto a las instituciones encargadas de apoyar a las empresas desarrolladoras y promotoras de vivienda como son *CANADEVI* y *FOVI*, se puede resaltar que el discurso respecto a las oportunidades de negocio para la producción de vivienda digna que impacte positivamente en la calidad de vida de la sociedad resulta contradictorio, ya que por un lado, se habla del interés de consolidar la mancha urbana de las ciudades mexicanas, mientras que por el otro lado, se fomentan los

beneficios al sector inmobiliario para la adquisición y desarrollo de vivienda en suelo periurbano relacionado al bajo costo del mismo y que a su vez representa menor inversión para la construcción de las viviendas.

Ante este panorama se podría decir que los beneficios de financiamiento que reciben las empresas constructoras se basan en acreditar la capacidad económica para solventar la construcción de viviendas, sin embargo, en las reglas de operación de los diversos programas de financiamiento no quedan claras las acciones necesarias que incentiven a la construcción de viviendas en zonas centrales de la ciudad o en zonas que permitan consolidar la estructura urbana de la misma o en su caso restrinjan la construcción de vivienda en zonas periurbana que generen la expansión urbana.

El INFONAVIT y el FOVISSSTE son las instituciones descentralizadas de la administración pública que fungen como financieras para la adquisición de una vivienda, benefician a la población que presenta ciertas características socioeconómicas; principalmente un empleo formal a través del cual se genera una aportación proporcional al sueldo del trabajador, sin embargo, en México solo un porcentaje de la población económicamente activa son derechohabientes de estas instituciones, lo que genera una exclusión al resto de la población para ejercer el derecho a la vivienda a través del financiamiento institucional. En su mayoría los beneficiarios de estas instituciones a pesar de contar con los requisitos necesarios para solicitar un crédito habitacional que en cierta manera se podría considerar como el *poder adquisitivo*, estos se ven relegados a la adquisición de vivienda periférica debido a los bajos montos de los créditos habitacionales a los que son sujetos.

Si bien en México la política pública en materia de vivienda de interés social ha tenido resultados positivos tanto en temas de gestión de recursos, implementación de ecotecnologías, y satisfacción de la necesidad de vivienda de algunos grupos sociales; también ha repercutido de manera negativa en la gestión y ocupación del

territorio, en el gasto de las familias en transporte y en el porcentaje de la vivienda abandonada en el país. Resalta que, si bien se ha reducido el rezago habitacional, el fenómeno de deshabitación se ha duplicado, lo que sugiere que la política de vivienda ha generado problemas a un ritmo mayor que la capacidad del sector gubernamental tiene para atenderlos (Centro Mario Molina, 2011)

La incompetencia de la política habitacional en el estado de Puebla.

A nivel estatal no existe constitucionalmente el Derecho a la Vivienda, sin embargo, la *Ley de Vivienda para el Estado de Puebla* reconoce los principios de este derecho y menciona la importancia de la constitución de instancias que permitan la coordinación interinstitucional y la generación de acciones enfocadas al desarrollo de vivienda social en el Estado, como respuesta a esta enmienda se crea el *Instituto Poblano de la Vivienda* encargado de gestionar, regular y administrar la “*Política Estatal de Vivienda*”.

En la Administración Estatal 2011 – 2017 dicha institución atravesó por diversos cambios de denominación jurídica hasta que desaparece y sus funciones son transferidas a la *Secretaría de Desarrollo Social de Gobierno del Estado (SEDESO)*, quedando como la encargada de atender la “*Política Estatal de Vivienda*”, es así como el nivel estatal queda desprovisto de una figura gubernamental competente en materia de vivienda. Al ser una institución con enfoque social la política habitacional es interpretada como la implementación de acciones de mejoramiento y rehabilitación de la vivienda, con la finalidad de garantizar una mejor calidad de vida de sus habitantes y no, como la responsable de la generación de programas de vivienda en el Estado, desatendiendo la correlación directa entre la vivienda y el desarrollo urbano.

En este sentido, la SEDESO fue responsable de coordinar el programa “*Rehace*” el cual estaba dirigido al rescate de las unidades habitacionales, así como de ciertas

colonias antiguas. Aunque no se menciona en que consiste la implementación del programa, si se deja claro que se busca la participación tripartita de los diferentes órdenes de gobierno aunado a la participación social. El proyecto piloto del programa estatal “*Rehace*” se llevó a cabo en la unidad habitacional *Mateo Regil* ubicada al surponiente del municipio de Puebla, con una inversión aproximada de 7 millones de pesos de los cuales se buscó la aportación federal a través del programa de “*Rescate de Espacios Públicos*”, para la construcción de tres canchas de usos múltiples, la rehabilitación de áreas verdes y juegos infantiles. Además de buscar la participación ciudadana de los habitantes de la unidad habitacional, con la finalidad de que ellos se responsabilizaran por la mano de obra.

En el año 2011 se dio a conocer por los medios de comunicación que en el municipio de Puebla existían veintitrés unidades habitacionales que presentaban un fuerte deterioro en la imagen urbana debido a su antigüedad y a la falta de mantenimiento tanto en áreas comunes como en la infraestructura de las mismas, además se menciona que algunas de estas unidades habitacionales presentan altos grados de inseguridad, para entonces se dio a conocer la firma del convenio entre la SEDESOL y el INFONAVIT, para poner en marcha el programa “Renueva tu Hogar”, el cual consistía en dar la prestación de créditos de \$4,000 hasta \$43,000 pesos a los derechohabientes para dar mantenimiento a sus viviendas.

Al mismo tiempo en el periodo de la Administración Municipal 2011-2014 fueron intervenidas nueve unidades habitacionales como parte del programa denominado “*La Unidad Habitacional que Queremos*” perteneciente a la Línea Estratégica 1.2 “*Infraestructura para la Familia*”, las unidades habitacionales beneficiadas fueron: Agua Santa, La Ciénega, Magisterial Xilotzingo, Las Carmelitas, El Carmen Gastronómico, San Bartolo, Fuentes de San Bartolo, Manuel Rivera Anaya, Galaxia Bosques de Manzanilla.

Este programa se enfocó básicamente en atender los espacios comunes de las unidades habitacionales con acciones que consistían principalmente en la instalación y remodelación de gimnasios al aire libre, instalación de mobiliario

urbano, mantenimiento y reforestación de áreas verdes, mantenimiento de instalaciones deportivas, así como, la revitalización de la infraestructura de iluminación, bacheo y limpieza de las vialidades lo que significó el retiro de más de 28 toneladas de basura de las calles.

Este programa se llevó a cabo de forma tripartita, es decir, con la participación del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Gobierno Municipal y la participación ciudadana de los habitantes de dichas unidades habitacionales con la finalidad de mejorar la imagen urbana de las mismas y promover la integración social de sus habitantes.

En la actual Administración Municipal 2014-2018 se dio inició el programa de *“Dignificación de Unidades Habitacionales y Juntas Auxiliares para Vivir Mejor”* el cual tenía como principal objetivo la realización de obras y acciones de infraestructura, mantenimiento y mejoramiento de dichas unidades habitacionales, este programa se llevó a cabo en conjunto con el Gobierno Estatal y la iniciativa privada a través de la Fundación Corazón Urbano. (Ver imagen 1)

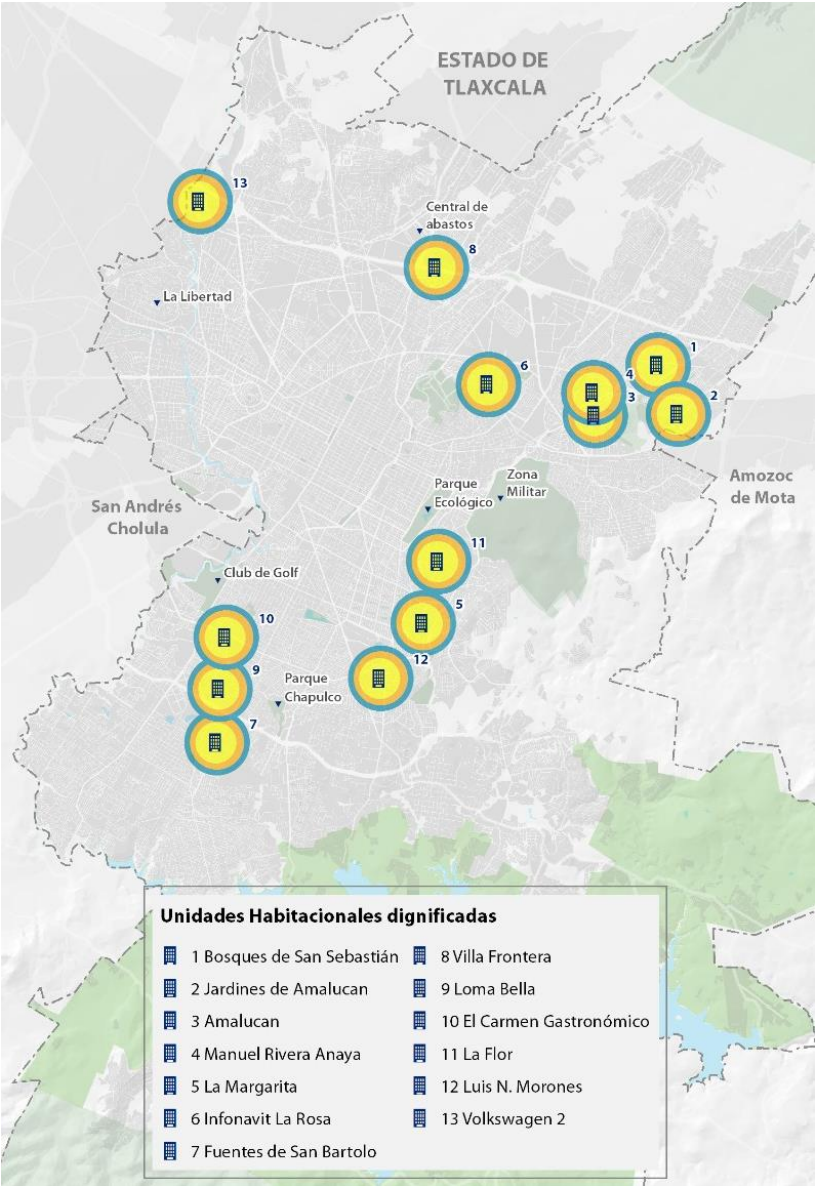
Imagen 1. Dignificación de la Unidad Habitacional Rivera Anaya.



Fuente: Primer Informe de Gobierno Municipal. 2014

En el segundo Informe de Gobierno Municipal de Puebla de la Administración Municipal 2014-2018 se reportó la intervención de trece unidades habitacionales entre las que se encuentran Bosques de San Sebastián, Jardines de Amalucan, Amalucan, Manuel Rivera Anaya, La Margarita, La Rosa, Fuentes de San Bartolo, Villa Frontera, Loma Bella, El Carmen Gastronómico, La Flor, Luis N. Morones y la Unidad Volkswagen 2 (Ver mapa 1).

Mapa 1 Programa municipal “Dignificación de unidades habitacionales”.



Fuente: 2do Informe de Gobierno Municipal, 2015.

Las intervenciones de las unidades habitacionales antes mencionadas tuvieron una inversión de poco más de 43 millones de pesos, y consistió principalmente en pintar las fachadas de los edificios de las unidades habitacionales, el mantenimiento de áreas verdes a través del chapeo y poda de las mismas, así como el mantenimiento correctivo de luminarias, iluminación de los espacios deportivos y bacheo de vialidades, además de dar atención integral a los habitantes de las unidades habitacionales intervenidas. (Ver Imagen 2)

Imagen 2. Intervención de la Unidad Habitacional Amalucan.



Fuente: 2do Informe de Gobierno Municipal, 2015.

Derivado de todo lo anterior se puede observar que la información que se da a conocer tanto en los medios de comunicación como de manera oficial es muy dispersa, ya que sólo se busca dar difusión de las actividades realizadas por los órganos de gobierno, sin embargo, por lo descrito se puede observar que son sólo “*acciones fachadistas*”, es decir, solo se busca una intervención superficial de las unidades habitacionales.

Lo que respecta al interés de esta investigación se puede observar que a pesar de que existen acciones enfocadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las unidades habitacionales, lo cierto es que no existe un interés público de llevar a cabo acciones trascendentales en beneficio de esta calidad de vida urbana, como lo serían las gestiones necesarias para la recuperación de las viviendas deshabitadas dentro de dichas unidades habitacionales de interés social lo que pudiera llevar a la acción el discurso del interés por la redensificación urbana.

CONCLUSIONES

La desarticulación de los diferentes mecanismos que componen la política pública de vivienda tales como las leyes, programas, instituciones, reglamentos y actores involucrados. Esta desarticulación es lo que no permite el ejercicio del derecho a la vivienda por el sector popular, así como el aprovechamiento del suelo urbano para la integración de vivienda social en las centralidades de la ciudad de Puebla.

Derivado de lo anterior y en concordancia con Borja se hace evidente que el derecho a la vivienda resulta ser un discurso de buenas voluntades a nivel político, mismas que permiten mencionar que existe una legitimación de las demandas sociales, sin embargo, en la práctica podría decirse que este derecho no existe ya que los instrumentos jurídicos encargados de regular el tema de la vivienda no hablan de una manera formal para que la población pueda ejercer dicho derecho.

Esto va desde el nivel internacional, es decir, que los Estados miembros de ONU-Hábitat firmen y ratifiquen los tratados internacionales, no tiene ninguna fuerza impositiva en el marco jurídico interno del país, en el caso de México tiene un carácter coactivo para generar las diferentes políticas públicas encaminadas a solventar en el territorio nacional las problemáticas relacionadas al tema de la vivienda y en búsqueda de garantizar el derecho a la vivienda.

Es aquí donde se debe resaltar que los instrumentos jurídicos tanto a nivel internacional como federal si bien presentan una definición sobre el significado de la vivienda y el derecho a esta solo se mencionan generalidades, mientras que los instrumentos que reglamentan la vivienda a nivel local no reglamentan la forma en como la población puede ejercer dicho derecho.

En los últimos años la política de vivienda en México ha experimentado una situación paradójica, por un lado, los organismos de vivienda han replegado cada vez más sus ámbitos de competencia y su función se ha reducido a dar acceso a la población viviendas producidas por las grandes inmobiliarias. Mientras que la

política pública de vivienda en México se ha enfocado principalmente a otorgar subsidios para realizar acciones de mantenimiento a las viviendas.

Derivado de todo lo anterior, se pone en evidencia la situación paradójica entre el crecimiento expansivo periférico de los desarrollos habitacionales en condiciones básicas las condiciones negativas que repercuten directamente en la calidad de vida de sus habitantes. En contraposición con el desaprovechamiento del uso de suelo urbano en las zonas centrales de la ciudad de Puebla, mismo que se hace evidente ante la presencia de vivienda deshabitada, los baldíos y las zonas industriales abandonadas.

Actualmente la política pública de vivienda social en México se ve representada por un discurso oficial optimista, el cual describe las buenas intenciones a nivel gubernamental respecto a la puesta en marcha de acciones encaminadas al mejoramiento de las condiciones de la vivienda social y sus habitantes, todo esto en alineación a lo establecido por las instituciones internacionales.

- Asimismo, en el ámbito legislativo existen leyes, normas y reglamentos en los cuales se enuncia el “*derecho a la vivienda digna y decorosa*”, además de resaltar la inclinación de la misma legislación por mejorar las condiciones de habitabilidad de la vivienda social.
- En cuanto al ámbito institucional existen diversas estructuras orgánicas tanto centralizadas como descentralizadas enfocadas a llevar a cabo la política de vivienda en los diferentes niveles de actuación principalmente acciones enfocadas a la vivienda social.
- En cuanto a financiamiento se refiere en México solo el 40% de la población económicamente activa pertenece al sector económico formal lo que dificulta la regulación del financiamiento de créditos hipotecarios, asimismo de este porcentaje poco más del 40% tienen derecho a un crédito de vivienda por

parte de su empleo lo que reduce la posibilidad de la oportunidad de obtener una vivienda a la población.

Bibliografía

Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente A.C. Vivienda Sustentable. (2014). *La localización como factor estratégico para su desempeño ambiental, económico y social*. Ciudad de México, México. CONACYT.

Coulomb, Bosc René. (2006). *La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida*. Colección Legislando la agenda social. La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados/ LIX Legislación. Distrito Federal, México.

Comisión Nacional de Vivienda. (2010). *Guía para la redensificación habitacional en la ciudad interior*. Distrito Federal, México. SEDESOL.

Comisión Nacional de Vivienda, SEMARNAT. (2012). *NAMA Apoyada para la Vivienda Sustentable en México – Acciones de Mitigación y Paquetes Financieros*. Distrito Federal, México.

Edwards, Brian. (2008). *Guía básica de la sostenibilidad*. Barcelona, España. Editorial Gustavo Gili.

Espinosa Ortiz, Fabricio (2015). *Vivienda de interés social y calidad de vida en la periferia de la ciudad de Morelia, Michoacán*. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México.

Esquivel, Hernández María Teresa. (2006). *Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales*. Colección Legislando la agenda social. La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados/ LIX Legislación. Distrito Federal, México.

Kunz Bolaños, Ignacio. (2009). *Procesos actuales de reestructuración urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro*. Santiago de Querétaro, México. SEDESOL.

La Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. *México Compacto: Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*. México, 2014.

Pradilla Cobos, Emilio. (2015). *De la ciudad compacta a la periferia dispersa*. CIUDADES 106, Páginas 2 – 9. Puebla, México.

Sánchez Corral, Javier. *La vivienda “social” en México. Presente–Pasado–Futuro*. México, 2012.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París, Francia. Resolución 217ª (III)

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (1966 - 1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. París, Francia. Resolución 2200A (XXI).

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917-2015). *Constitución Política Mexicana de los Estados Unidos*. Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación (5 febrero de 1917)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2006 - 2015). *Ley de Vivienda*. Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación (2015)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1983). *Ley de Planeación*. Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación (2015).

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación (2016).

Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>

Gobierno de la República. (2014). *Política Nacional de Vivienda 2014 – 2018*. Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación (2014).

Gobierno de la República. (2014). *Programa Nacional de Vivienda 2014 – 2018*. Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación (2014).

Gobierno de la República. (2014). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014 – 2018*. Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación (2014).

Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. (1917) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Heroica Puebla de Zaragoza. México.

Gobierno del Estado de Puebla. (2009- 2012). Ley de Vivienda para el Estado de Puebla. Heroica Puebla de Zaragoza. México. Orden Jurídico Poblano

Gobierno del Estado de Puebla. (2011- 2013). DECRETO del Ejecutivo del Estado, que autoriza la creación del Fideicomiso Público denominada “Banco Estatal de Tierras”. Heroica Puebla de Zaragoza. México. Orden Jurídico Poblano

Gobierno del Estado de Puebla. (2011- 2013). Reglamento Interior del Fideicomiso Público denominada “Banco Estatal de Tierras”. Heroica Puebla de Zaragoza. México. Orden Jurídico Poblano

Plan Estatal de Desarrollo 2011 – 2017

Programa Estatal de Vivienda

Programa Estatal de Desarrollo Urbano

Programa Municipal de Desarrollo Urbano

Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

Encuesta Intercensal, INEGI, 2015.