

Capítulo 8

Procedimientos técnico-administrativos para la regulación de un asentamiento humano irregular en la Ciudad de Puebla

José Vázquez, Ana Gamboa y María Mendoza

J. Vázquez, A. Gamboa y M. Mendoza
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

M.Ramos, D. Toscano (eds.) *Estrategias de desarrollo económico en Latinoamérica*, Temas Selectos de Economía
©ECORFAN- Ecuador, 2015.

Abstract

Today our country is suffering a type of urban marginality that mostly develops in the periphery of cities, this marginalization is the product of the policies of the country, its socio-cultural practices and its economy. Its characteristics and therefore causes are varied but the pattern is often the same as this urban marginality results in the origin of the irregular settlements which often seek available soil where they can exercise their right to housing building them in illegal spaces whose process is often lengthy, expensive, unsafe and in some other cases lacking adequate basic services and urban infrastructure. Currently the city of Puebla follows this pattern of urbanization around since the late eighties when access to housing and public services to large segments of the population, which began to opt for self in ejido land became critical.

Key word: Procedure, technical, human settlement

8 Presentacion

Hoy en día nuestro país sufre un tipo de marginalidad urbana que en su mayoría se desarrolla en la periferia de las ciudades, dicha marginalidad es producto de las políticas del país, de sus prácticas socioculturales y de su economía. Sus características y causas por lo tanto son variadas aunque el patrón suele ser el mismo pues ésta marginalidad urbana da como resultado el origen de los asentamientos humanos irregulares los cuales suelen buscar un suelo disponible donde puedan ejercer su derecho a la vivienda construyéndolas en espacios ilegales y cuyo proceso suele ser prolongado, costoso, inseguro y en algunos otros casos carente de servicios básicos y de equipamiento urbano adecuado. Actualmente la ciudad de Puebla sigue éste patrón de urbanización aproximadamente desde finales de los años ochentas cuando se tornó crítico el acceso a la vivienda y a los servicios públicos a amplios sectores de su población, la cual comenzó a optar por la autoconstrucción en suelo ejidal.

A partir de la década de los noventas aproximadamente el gobierno del estado y del municipio de Puebla respectivamente, han desarrollado y ejecutado paulatinamente programas de reconocimiento e incorporación de este tipo de asentamientos al desarrollo urbano de la ciudad. Pero es hasta el 2009 año en que la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla es invitada a participar en la ejecución del ‘Programa de Reconocimiento e Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares para la Actualización de la Base Catastral’ de ese año, que se tiene acceso a dicha información. Esta situación ha estimulado nuestro interés en conocer las acciones que desde un nivel técnico y administrativo se han realizado por parte de las autoridades en materia de desarrollo urbano para dar respuesta a esta problemática, y se ha elaborado el presente documento que nos permitirá tener un acercamiento desde el ámbito de la investigación académica a este tema tan relevante nuestros días.

Los asentamientos humanos irregulares son una problemática común y un modelo de crecimiento urbano expansivo, desordenado y disfuncional (Duhau & Girola, 1990) que padece la ciudad de Puebla desde su generación hace más de treinta años, hasta su consolidación en la actualidad como proceso de ocupación ilegal de suelo. Esta disfuncionalidad no sólo puede apreciarse como un proceso en sí mismo, sino que también se expresa en la carencia de material documental que de forma puntual aborde las acciones o procedimientos que de manera práctica han llevado a cabo las autoridades gubernamentales en sus distintos niveles para regularizar este tipo de asentamiento incorporándolo al desarrollo urbano de nuestra ciudad.

Situación que a la fecha se ha traducido en un tema del que poco se ha abordado en lo que a tesis de licenciatura se refiere, y que de hacerlo constituiría un excelente material de apoyo para la comunidad de universitarios docentes y estudiantes (no sólo urbanistas) interesados en el estudio de este tipo de asentamientos, sino que además serviría de base para profundizar su estudio, desarrollar su investigación o inclusive para evaluar el grado de su efectividad.

8.1 Objetivo y alcance

De esta forma, a partir de la comprensión del modelo general de creación, crecimiento y consolidación de los Asentamientos Humanos Irregulares como marco conceptual, este trabajo de investigación y práctica tiene como único objetivo documentar las acciones o procedimientos ejecutados por el gobierno municipal de la ciudad de Puebla del periodo 2008- 2011, a través del ‘Programa de Reconocimiento e Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares para la Actualización de la Base Catastral 2009’, por medio del cual se incorporaron más de 50 nuevos asentamientos irregulares al desarrollo urbano de la ciudad. Esta documentación ha sido acotada a la exposición paso a paso del proceso técnico-administrativo implementado por un equipo interdisciplinario formado por especialistas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla la cual como coordinador del programa se fungió como brazo ejecutor para este fin. Para ello se ha seleccionado de los 21 asentamientos asignados a la BUAP, el más representativo de todos con el objeto de ejemplificar de una manera más amplia todos los posibles casos derivados de las características físicas, sociales o demográficas presentadas por cada asentamiento, y conformar así un documento que nos permita un acercamiento académico a este proceso ejecutado en la práctica-profesional.

8.2 Los asentamientos humanos irregulares

8.3 La Ciudad y la forma de crecimiento expansivo

La ciudad es sin duda un sistema social complejo, un lugar de trabajo, de estudio, un lugar cultural, pero, fundamentalmente es un lugar de intercambio múltiple, restringido, ampliado y sobre todo, localizado. Es el lugar favorable para la producción y distribución de manufacturas, de bienes y servicios, así como un lugar para el consumo generalizado de mercancías y un lugar para el consumo colectivo. Todos estos intercambios producen la ciudad, la ciudad por tanto es un constructo social. Cuando analizamos la forma de crecimiento urbano de la ciudad nos vamos a encontrar con una serie de procesos causales de la ciudad que en un primer momento representan la heurística de este fenómeno, como por ejemplo, que el crecimiento expansivo de la ciudad obedece fundamentalmente en un primer momento al proceso de industrialización y que en un segundo momento la lógica de crecimiento de las ciudades se realice por la tercerización de la economía y por múltiples factores de índole demográfico como la migración campo-ciudad o el crecimiento natural de las ciudades, hasta llegar a preguntarnos por la especificidad de qué es lo que produce los Asentamientos Humanos Irregulares (IEAL, 1976).

Si sometemos el análisis de la ciudad bajo el enfoque morfológico observamos que existe una relación estrecha entre la forma y la función; así, hay formas urbanas que son resultado de una función específica, de igual manera hay funciones que producen una forma singular de la ciudad. Lo que es cierto, es que la forma de la ciudad sigue patrones diversos en su configuración, unas veces homogéneos, otras veces heterogéneos, disímbolos y contradictorios, coherentes o anárquicos, provenientes de estrategias de ordenamiento territorial o simplemente surgidos de manera espontánea o caprichosa.

La forma urbana expresa características de la sociedad que la generó. La forma de la ciudad refleja el índice de desarrollo humano de la población que la habita, hace referencia a formas y maneras de pensar y hacer las cosas y sobre todo, es la expresión y materialización demicromentalidades y de intereses de grupo. El análisis morfológico de la ciudad también refleja el diseño de las políticas urbanas, y en el caso de los Asentamientos Humanos Irregulares, traduce la miseria de la razón humana y de la razón arquitectónica, la prevalencia de la lógica de la rentabilidad económica por encima del bienestar social y la calidad de vida de la población.

En las últimas décadas México ha venido experimentando transformaciones sustanciales tanto en su estructura económica como en su organización del espacio, de la tradicional basada en el sector primario a la moderna, basada en los sectores secundario y terciario y, paralelamente, de la distribución atomizada de la población en el campo, a la masiva concentración demográfica en las ciudades. Si bien hace medio siglo la formación de colonias populares o proletarias (como se llamaron) en las periferias no representaron problemas urbanos debido a las bajas tasas de su crecimiento demográfico, en los años siguientes el país experimentó un notable aumento en las tasas de crecimiento poblacional, una elevada tasa de movilidad rural a urbana y una cada vez mayor concentración de inversión industrial, infraestructura, equipamiento y servicios en las ciudades (Durand, 1983).

En sólo 50 años las condiciones de habitabilidad cambiaron para la mayoría de la población, y dado que estas fuerzas de cambio fueron tan intensas y rápidas, las ciudades no estuvieron en condiciones de absorber esta creciente demanda y, por tanto, la población se asentó desordenadamente en zonas periféricas; quedando funcionalmente desarticuladas de los centros urbanos y con insuficiencia de equipamiento, servicios e infraestructura; con el tiempo se fue generando gran tensión social entre sus habitantes que se matiza en la medida que la ciudad se expande y las va integrando gradualmente dentro de su insuficiente sistema de servicios. Esta incesante expansión de las periferias urbanas, en donde el fenómeno de asentamientos irregulares se repite y multiplica de manera aislada, pero masivamente en todas nuestras ciudades, representa tanto como 65% del desarrollo urbano del país (Covarrubias & et.al., 1995). Si bien en las grandes ciudades la expansión urbana incontrolada es más visible y caótica, también forma parte del proceso de crecimiento en las ciudades medias y pueblos pequeños, más aún si se mantienen las actuales tendencias de concentración demográfica que muestran que la mayoría de las ciudades volverán a duplicar nuevamente su población en las próximas décadas (Aguilar, 1992).

8.4 Definición de Asentamiento Humano Irregular

Los Asentamientos Humanos Irregulares son establecimientos espontáneos de personas y/o comunidades en un área físicamente localizada como terrenos marginados dentro de los límites de las zonas urbanas, lugares inadecuados o lugares riesgosos fuera del marco legal aplicable es decir, al margen de los reglamentos o normas implantadas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano y que por lo tanto no están reconocidas, expanden las orillas de las ciudades y carecen de servicios públicos que el gobierno otorga. Los asentamientos irregulares crecen de manera espontánea e incontrolada en el territorio con total ausencia de planeación y diseño urbano a nivel de conjunto, poseen un esquema de 'plato roto' en el que cada subdivisión atomizada o lotificación de parcelas es independiente de la colindante y los une solamente el camino que les da acceso dando por consecuencia, a un nivel de ¹²conjunto, una masa urbana amorfa (Escobar, 2009).

¹² Fig. 1. Lote 27-007-003 frente, Bosques de Amalucan 2da sección. (JAVM, 2010)

Figura 8.1

Estos procesos de ocupación territorial obedecen al criterio de ofrecer lotes, más lotes y sólo lotes, sin importar si el conjunto está estructurado y sin prever la eventual construcción de redes de infraestructura; si el trazo tiene congruencia con las condicionantes del terreno que favorezcan escurrimientos de agua pluvial hacia cauces naturales; si el tipo de suelo es apto para asentamientos humanos y no sean inundables, salitrosos o contengan arcillas expansivas, roca volcánica o tengan pendiente acentuada. La mayoría de los asentamientos presenta problemas de esta índole que con el tiempo han devuelto problemática la vida de las familias de bajos ingresos que allí habitan (Bazant, *Asentamientos Irregulares: guía de soluciones urbanas*, 2004).

8.5 Antecedentes Históricos de los Asentamientos Humanos Irregulares en la Ciudad de Puebla

Al finalizar el siglo XX, la Ciudad de Puebla se extendía en 205 kilómetros cuadrados, de los cuales, la cuarta parte (unas 4,900 hectáreas), correspondía a suelo de origen ejidal que ya había sido incorporado oficialmente; lo que significa que ya habían sido absorbidos en su totalidad nueve ejidos, tres estaban en proceso y otros once en algunas fracciones. En este proceso, se distinguen tres etapas en la transformación del suelo ejidal de uso agrícola a urbano. En la primera etapa, de 1920 a 1935, los habitantes de pueblos, colonias y barrios de la periferia de la ciudad demandaron terrenos para cultivarlos, para ello aprovecharon la recomposición del régimen político, accediendo al suelo por la vía de la dotación, tuvieron que disputarlos a la burguesía terrateniente que fraccionó sus haciendas y se defendió jurídicamente. La constante en los ejidos periféricos fue que los terrenos dotados no resultaron suficientes en calidad y cantidad para dedicarse únicamente a la agricultura; por eso los ejidatarios continuaron con la venta de su fuerza de trabajo en las fábricas, el comercio y los servicios de la ciudad, como complemento de su subsistencia (González S. F., 1993).

En esta etapa de ascenso de las luchas de los obreros y campesinos aliados a políticos liberales, se produjeron varios efectos territoriales; la proliferación de colonias promovidas por diversos gremios de trabajadores (algunas con el objeto de crear nuevos centros de población para demandar el reparto agrario), y la creación de zonas urbanas ejidales en las tierras infértiles por parte de los ejidatarios (González J. , 2009). En una segunda etapa, de 1935 a 1972, se frenó el reparto agrario alrededor de la ciudad de Puebla, bajo el argumento de que ya no había más fincas afectables. El escenario político se caracteriza en ese entonces por la alianza entre una burguesía local recompuesta y el territorio Avilacamachista (Márquez, 1997).

En un ambiente de cooptación y represión a los movimientos sociales, los ejidatarios comenzaron a ser afectados en sus parcelas por las obras de infraestructura que el desarrollo económico del capitalismo requería. Algunas acciones las padecieron autoritariamente y otras, a través un prolongado burocratismo para ser “compensados”.

Con el proyecto de diversificación industrial que el Estado impulsó a principios de los años sesentas sufrieron nuevamente la expropiación de sus tierras, sin embargo, esta vez se posesionaron de los terrenos que no ocuparon las industrias con la intención de darles uso habitacional; ello, con la tolerancia del gobierno local, lo que evidenció que su permanencia dependía, nuevamente, de la correlación de fuerzas. En una tercera etapa, de 1972 a 1994, los proyectos para intensificar las actividades agrícolas de los ejidatarios (granjas avícolas y establos) no rindieron mejoras significativas, en cambio, ante el crecimiento demográfico y el agotamiento del suelo que manejaba el mercado inmobiliario formal en las inmediaciones urbanas, la presión por la demanda de tierra se hizo más persistente, por lo que, ante nuevas amenazas de volver a ser afectados, los ejidatarios se vieron orillados a fraccionar los terrenos comunales de sus ejidos y otras fracciones en las vías de comunicación y/o colindantes a las zonas urbanas concediéndolas a nuevos colonos avecindados (Bustillos, 2009).

Las crisis sexenales, particularmente la de principios de los años ochentas, tornaron crítico el acceso a la vivienda y a los servicios a amplios sectores de la población (Patiño & Castillo, 1998), por lo que se empezó a optar por la autoconstrucción en suelo ejidal, desbordándose así el crecimiento de la ciudad en las colonias populares. El gobierno estatal creó una Comisión para regular el crecimiento a partir de una política de reservas territoriales, en respuesta los ejidatarios conformaron una coalición para acelerar la venta de sus parcelas y defender sus intereses de los irrisorios precios con los que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), pretendía expropiar las tierras que aún cultivaban, este proyecto se empantanó en un grave conflicto político (Melé, 1994). A principios de la década de los noventa, el gobierno estatal expropió más de mil hectáreas de terrenos ejidales para la creación de reservas territoriales, que posteriormente fueron transferidas al capital inmobiliario permitiendo y fomentando la especulación y el conflicto.

8.6 Motivos que originan su formación

Los Asentamientos Humanos Irregulares son la expresión y materialización de un conjunto de procesos sociales, económicos, políticos y culturales, es decir, son múltiples las variables que intervienen en su formación. Mencionaremos sólo algunas. Una de las primeras causas de su formación viene asociada al crecimiento expansivo de la ciudad, en la variedad de formas que adquiere históricamente la expansión de la ciudad central: suburbanización, urbanización periférica, procesos de conurbación, aglomeraciones urbanas, área y zona metropolitana, región metropolitana y megalopolización (García, 2009). Este crecimiento expansivo viene dado por la migración campo-ciudad que hizo que las ciudades crecieran de forma acelerada. La migración interurbana, es decir, de ciudades de menor tamaño hacia ciudades de mayor tamaño, de poblaciones que se localizan principalmente en la periferia de la ciudad, apropiándose de terrenos bajo modalidades diversas: invasión de tierras, compra de lotes baratos y que en un largo proceso de varias décadas terminan formando asentamientos irregulares (IEAL, 1976).

La no intervención del estado en sus diferentes niveles (Federación, Estado y Municipio) genera la problemática de la no dotación de vivienda para sectores vulnerables de la población. Por lo tanto estos sectores se ven forzados a optar por asentarse de manera irregular (Bazant, Periferias urbanas: expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente, 2001).

Tenemos también motivos de tipo ambientales como los desastres naturales, ya que en los casos en que ocurre uno de ellos como huracanes, inundaciones, desbordes de ríos, terremotos, etc., sus habitantes se ven orillados a abandonar el lugar devastado e ir en busca de otra residencia. Existe otra causa de tipo socio-cultural y es la que se refiere a las líneas de compadrazgo que ocurren cuando un habitante elige cambiar su lugar para vivir y por lo tanto otra familia o varias familias eligen seguirlo para seguir manteniendo sus lazos de amistad (Pérez & Polese, 1994).

8.7 Principales características de los Asentamientos Humanos Irregulares

Carencia de Infraestructura y/o servicios básicos en sus inicios. Servicios básicos como como agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, recolección de basura, drenaje pluvial, pavimentación de calles y transporte público, iluminación, entre otros, con el transcurso del tiempo se van dotando de ellos mediante la autoconstrucción, cooperación comunitaria o programas asistenciales. En algunos casos, la implementación¹³ de éstos es complicada por su carencia de planificación y diseño urbano pues la morfología de los terrenos no se adapta para su dotación.

Figura 8.2



Los Asentamientos Humanos Irregulares responden a dos principales tipos de traza o patrones de parcelación: a la lotificación reticular de ejidos la cual consiste en una subdivisión del suelo tipo parrilla basado en calles, manzanas y lotes de similares dimensiones en toda la lotificación. La lotificación comúnmente es empleada por ejidatarios al subdividir todo el ejido cuando el suelo es inadecuado para usos agrícolas e incluso no apto para desarrollo urbano. Y la subdivisión atomizada de parcelas comúnmente denominada “de plato roto” la cual es característica de los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios que cultivan sus parcelas agrícolas o tienen parcelas dentro de áreas de conservación ecológica, las parcelas se subdividen para acomodar lotes que dan hacia el camino de acceso y cuando la parcela es profunda, improvisan callejones internos para dar acceso y vender el fondo. Este patrón de subdivisión del territorio es el más atomizado porque no hay continuidad en la formación de lotes.

La diferencia visible entre los Asentamientos Humanos Irregulares y las áreas circundantes puede llevar a tensiones sociales. Estos mismos factores también pueden incrementar la exclusión social y económica.

¹³ Fig. 2. Lote 27-007-003 perspectiva derecha, Bosques de Amaluca 2da sección. (JAVM,2010)

Debido a que los residentes de los asentamientos irregulares ocupan tierras informales, a menudo están preparados para evadirla.

La dinámica política y social interna está caracterizada por la solidaridad y/o la confrontación. Normalmente los Asentamientos Humanos Irregulares tienen una estructura organizacional definida, que es encabezada por líderes comunitarios. La organización se lleva a cabo mediante la generación de una relación de solidaridad entre sus vecinos; esta organización se da como un medio de protección ante las presiones de las autoridades locales, que por lo general están en contra de su situación informal. Por otro lado, un agente externo, que quiere intervenir en el Asentamiento con el objetivo de mejorarlo o de procurar que las condiciones físicas, higiénicas, y de justicia social prevalezcan, se vale del Líder que actúa como enlace, entre los habitantes del Asentamiento y el mismo. Las relaciones con las autoridades tienden a ser informales y no reguladas.

Localización. La mayoría de los Asentamientos Humanos Irregulares se localizan en la periferia urbana porque en ella se encuentran las tierras más baratas debido a que aquí se encuentran las tierras disponibles, es decir, donde hay espacio para establecerse debido a que en el centro los lotes ya han sido ocupados o están disponibles pero no son accesibles en los precios para ser ocupados por la gente de bajos recursos. Otra característica de localización es que frecuentemente se localizan en zonas de riesgo como: barrancas, cerca de ríos, de líneas de alta tensión, de ductos de PEMEX, o de líneas de ferrocarril, sujetando a los asentamientos a la degradación ambiental y a otros peligros. Por otro lado, los usos de suelo en el que se establecen los asentamientos son variados como lotes de tipo ejidal, parcelario, particular, del gobierno del Estado, etc. (Bazant, Periferias urbanas: expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente, 2001).

Entre los derechos que tienen los grupos que se establecen en un asentamiento irregular tenemos en primera instancia el Derecho de existir en la ciudad, de tener una vivienda que les proporcione seguridad familiar y legal. Y en cuanto a los derechos como comunidad tenemos el derecho a organizarse sea para demandar implementación o mejoras en los servicios públicos y/o infraestructura adecuada (Ciudades, 2005).

Es una expresión material y política de la incapacidad de intervención del Estado del gobierno para dotar a sus habitantes de una vivienda planificada para los sectores sociales de bajos ingresos. Los gobiernos sólo realizan programas curativos de poco alcance, por lo tanto, la participación del Estado es paupérrima.

Están dentro del mercado del suelo informal que deja ganancias a los propietarios del suelo.

El clima, vientos dominantes, asoleamiento, que ayudan a determinar la localización, no son tomados en cuenta en éste tipo de asentamientos. Por lo tanto, hay una ausencia de planeación. En cuanto al diseño a nivel de conjunto, tampoco hay una planeación adecuada (Bazant, Asentamientos Irregulares: guía de soluciones urbanas, 2004).

Aunque son Espontáneos, toman años en consolidarse.

El espacio público abierto puede ser inseguro e insuficiente para las necesidades de la comunidad. Proceso de consolidación de los Asentamientos Humanos Irregulares La franja de consolidación existente que rodea la ciudad propicia otra franja de expansión más alejada que luego se consolida y así, sucesivamente, la mancha urbana se expande y se consolida por franjas en un proceso que, a la fecha, parece interminable.

Estos procesos son, de hecho, bastante lineales y repetitivos y, por tanto, son predecibles. Una vez que inicia el proceso de expansión, le sigue, irremediablemente, el de consolidación. Como la expansión urbana es progresiva, inicia con una baja densidad y después de dos o más décadas de proceso de consolidación concluye con una densidad tope al ocupar todos los lotes baldíos. Del mismo modo y paralelamente, las viviendas de los Asentamientos Irregulares son también progresivas porque las familias de bajos ingresos inician con un cuarto y concluyen después de dos o más décadas con la saturación constructiva del lote. De hecho, es el mismo proceso que sigue una vivienda individual y de un conjunto de viviendas dentro de un asentamiento irregular, lo que varía es la escala. La lógica de estructuración de los Asentamientos Humanos Irregulares pasa por un proceso de formación de varias etapas y atiende a un patrón de localización periférica, de la siguiente forma:

- Etapa inicial. Lo que algunos autores la denominan como Expansión Urbana incontrolada de formación del primer núcleo de población o aglomeración urbana inicial. En esta etapa el proceso de Expansión Urbana inicial se construye un cuarto dentro de un lote sin servicios, más de la mitad de los lotes o parcelas está baldía por lo que las viviendas aparecen aisladas y separadas entre sí, debido a esto, se elevan los costos de reproducción de la fuerza de trabajo y de reproducción de las condiciones de bienestar en general, esto significa que vivir tan lejos les implica costos de transporte, mayores costos en el consumo de agua (por la ausencia de la infraestructura hidráulica, se tienen que comprar pipas de agua, etc.), electricidad y demás servicios públicos, esto influye negativamente en la calidad de vida en el corto plazo, llegar a tener un pie de casa o un cuarto grande, les puede representar un periodo hasta de 10 años.
- Etapa intermedia de expansión. Esta etapa está en función de una serie de variables tales como el mejoramiento de la percepción de ingresos, mejores trabajos, la composición etaria del grupo familiar que permita que los padres de familia sean ambos perceptores de ingresos, y que los hijos mayores contribuyan a los quehaceres domésticos e incluso que los mayores tengan algunos trabajos eventuales. La mayor percepción de ingresos está fuertemente correlacionada con la estructuración espacial de la casa: está dividida en cuartos, los servicios internos están más definidos (cocina, el baño, comedor, dormitorios, etc.) El esfuerzo de construcción consiste en resolver las necesidades de espacio de los miembros de la familia. Este periodo puede tomar de entre 10 a 15 años.
- Etapa final de consolidación. Esta etapa se alcanza después de más de dos décadas de asentamiento, cuando continúan los cambios dentro de la familia. Ésta por lo general, ya dejó de ser nuclear y se convierte en un núcleo plurifamiliar, al incorporar al hijo casado, o a la hija divorciada, separada o madre soltera, quien llega con sus respectivas proles. La mayoría de los hijos ha terminado la secundaria y alguno se ha aventurado a continuar estudios universitarios o carreras técnicas más cortas, lo que les abre la perspectiva de mejorar sus niveles de ingresos. De hecho ya varios miembros de la familia trabajan y pagan sus propias ampliaciones y mejoramiento de la vivienda. En esta etapa hay un cambio cualitativo en la construcción, ya que la vivienda se ha expandido prácticamente a ocupar todo el lote, por lo que las familias empiezan a invertir en hacerlas más confortables. Después de 25 años, el asentamiento cuenta con servicios municipales que han de hacer más cómoda la vida de las familias de bajos ingresos (Bazant, Asentamientos Irregulares: guía de soluciones urbanas, 2004)

8.8 Problemática generada por el proceso de consolidación

El proceso de consolidación en sí mismo genera también una serie de problemas o inconvenientes, entre ellos destacan los siguientes (Ciudades, 2005):

Inseguridad familiar y del patrimonio. Sus residentes se encuentran en un estado permanente de inseguridad legal por lo tanto, están sujetos a amenazas de desalojo. Los derechos formales de tenencia pueden ser heredados, no así los derechos informales.

La vivienda no tiene valor. Por lo tanto, los habitantes de un lote irregular no tienen posibilidad de vender y transferir los derechos sobre la vivienda a través de la herencia. Otro aspecto sería que no pueden hipotecar su lote y tener acceso a créditos, bajo ciertas condiciones.

Deficiencia en los servicios públicos y/o infraestructura disminuyendo así el bienestar social de la población.

El trazo viario en estos asentamientos no cumple con la lógica de estructuración del espacio habitacional como los derechos de vía, el ancho de las calles, que dote de las formas de accesibilidad mínimas, la lotificación del terreno no sigue un patrón de organización espacial.

El crecimiento anárquico de la ciudad, retarda la compactación de la ciudad y por ende su eficiencia.

La evasión de impuestos, lo cual impacta a las finanzas públicas municipales de forma negativa.

8.9 Situación actual de los Asentamientos Humanos Irregulares en el desarrollo urbano de la ciudad de Puebla

Figura 8.3



El municipio de Puebla, con más de un millón y medio de habitantes, es el tercer municipio más poblado de la República Mexicana, sólo superado por Monterrey y Guadalajara.

De acuerdo con los últimos datos disponibles, la tasa de crecimiento anual en el Municipio es igual a la media nacional, es decir del 1.0% lo que significa que anualmente se ¹⁴integran aproximadamente 15,000 poblanos. Mismos que al mediano y largo plazo demandarán la dotación de servicios necesarios para su desarrollo. A partir de 1995, se han incorporado 93 asentamientos irregulares, beneficiándose con ello más de 220 mil habitantes.

Actualmente, se estima que en el Municipio de Puebla existen alrededor de 200 asentamientos irregulares.

En este sentido, la explicación de los patrones de localización de los asentamientos humanos irregulares viene dada por procesos multifactoriales de localización que agrupan y correlacionan un conjunto de variables de diversa naturaleza que permite la comprensión de éste fenómeno que denominamos Asentamientos Humanos Irregulares y que en particular, da cuenta de las condiciones previas e historicidad del fenómeno, de sus determinantes y de la diversidad de patrones de lotificación territorial y de las formas diversas de la producción física de la ciudad.

8.10 Conclusión

La formación y proliferación de los Asentamientos Humanos Irregulares como modelo de urbanización –que generalmente se manifiesta en la periferia de las ciudades-, obedece a múltiples causas. Sin embargo en la ciudad de Puebla, podemos encontrar que por lo general son producto de localizaciones favorecidas por los precios bajos de las tierras, o por la inexistencia de una oferta adecuada y suficiente de suelo urbano que cubra todos los estratos de población, situación que provoca que la expansión de las ciudades se de en gran medida por medio de la ocupación ilegal y desordenada de terrenos ejidales, que en la mayoría de casos ni siquiera cuentan con las condiciones mínimas para soportar un asentamiento humano planificado, o que son resultado del clientelismo político o de movimientos sociales emergentes. Evidentemente la problemática generada por los asentamientos irregulares es amplia y compleja por todos los factores que intervienen en ella, y no pretendemos aquí dar la panacea de este padecimiento urbano, pero si voltear la vista hacia las acciones que desde su ámbito los gobiernos municipales implementan para tratar de minimizar el impacto de este fenómeno.

De esta forma, a través del presente trabajo de investigación hemos podido documentar una serie de procedimientos técnico-administrativos implementados en el marco del Programa de reconocimiento e incorporación de los asentamientos humanos irregulares al desarrollo urbano de la ciudad de Puebla (PRIAHIABC 2009), el cual cumplió el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad de estos asentamientos y dar certidumbre jurídica al patrimonio de las personas que los habitan. Con este manual pretendemos contribuir con un grano de arena a incrementar el acervo bibliográfico respecto a un tema tan amplio como complejo que impone desafiantes retos a las nuevas generaciones, y que al mismo tiempo sea el punto de partida para urbanistas y diseñadores urbanos interesados en la investigación, análisis y desarrollo de nuevas alternativas que contribuyan a combatir este fenómeno.

¹⁴ Información proporcionada por la Secretaría de Gestión Urbana y Obra Pública para el desarrollo sustentable,

8.11 Referencias

- Aguilar, F. (1992). *La expansión territorial de las ciudades de México*. México D.F.: UAM-Xochimilco.
- Bazant, J. (2001). *Periferias urbanas: expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México D.F.: Trillas.
- Bazant, J. (2004). *Asentamientos Irregulares: guía de soluciones urbanas*. México D.F.: Trillas.
- Bustillos, J. A. (17 al 19 de Junio de 2009). La disputa por el territorio en la ciudad de Puebla 1920-1945. *Tercer coloquio sobre estudios regionales*. San Luis Potosí, San Luis Potosí. : Trillas.
- Ciudades. (2005). Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana; agenda hábitat. *Ciudades*, 68, (n.d.).
- Covarrubias, F., & et.al. (1995). *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*. México D.F.: UNAM.
- Duhau, E., & Girola, L. (Enero-Abril de 1990). La Ciudad y la Modernidad inconclusa. *Revista Sociológica*, 12.
- Durand, J. (1983). *La ciudad invade el ejido; proletarización, urbanización y lucha política en el cerro del Judío* (Vol. 17). (CIESAS, Ed.) México D.F.: La casa chata.
- Escobar, A. (2009). Los efectos de la reforma agraria y urbana: la configuración territorial de México de un patrón disperso de la población a uno concentrado. En S. C. Gutiérrez, Planeación urbana territorial en la complejidad e integración del desarrollo de los asentamientos humanos (págs. 169-181). Puebla, México: BUAP.
- García, V. H. (2009). Las tendencias de crecimiento del municipio de Puebla y su zona metropolitana en el siglo XXI. En S. C. Gutiérrez, Planeación urbano-territorial en la complejidad e integración del desarrollo de los asentamientos humanos (págs. 19-50). Puebla, México: BUAP.
- González, J. (2009). La disputa por el territorio en la ciudad de Puebla 1920- 1945. San Luis Potosí.
- González, S. F. (1993). Estructura territorial en la zona metropolitana de la ciudad de Puebla. México D.F.: UNAM-BUAP.
- IEAL. (1976). El análisis interdisciplinar del crecimiento urbano. Madrid: Centro Nacional de la Investigación Científica.
- Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla. (s.f.).
- Márquez, J. (1997). El tiempo y su sombra: política y oposición conservadora en Puebla 1932-1940. Puebla, Pue.: Gobierno del Estado de Puebla, colección catalejos no. 16.
- Melé, P. (1994). Puebla: Urbanización y políticas urbanas. México D.F.: UAP/UAM Azcapotzalco.
- Patiño, E., & Castillo, J. (1998). La vivienda en Puebla: déficit, especulación e incompetencia estatal. *Revista crítica*, 34.

Pérez, S., & Polese, M. (1994). Modelos de análisis y planificación urbana; estudios sobre la evolución y tendencias de la ciudad de Puebla. México D.F.: Plaza y Valdés.