

PUEBLA URBANIZACION Y POLITICAS URBANAS

Patrice Melé



Benemérita
Universidad Autónoma de Puebla
INSTITUTO DE CIENCIAS

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
CASA JORNADA AL TIEMPO



PUEBLA: URBANIZACIÓN Y POLÍTICAS URBANAS

Patrice Melé

PUEBLA: URBANIZACIÓN Y POLÍTICAS URBANAS



Benemérita
Universidad Autónoma de Puebla
INSTITUTO DE CIENCIAS

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA



Casa abierta al tiempo

Azcapotzalco

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Rector

Lic. José Doger Corte

Secretario General

Lic. Víctor Espíndola Cabrera

Coordinador del Instituto de Ciencias

Dr. Eduardo Salinas Stefanon

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General

Dr. Julio Rubio Oca

Secretaria General

M. en C. Magdalena Fresán Orozco

UNIDAD AZCAPOTZALCO

Rector

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Secretario de la Unidad

Mtro. Adrián de Garay Sánchez

Coordinador de Extensión Universitaria

José Lever

Jefa de la Sección Editorial

Mtra. Silvia Pappé

Traducción

Jean Hennequin

Diseño de la portada:

Luisa Martínez

Originales mecánicos de los mapas

Salvador Guadarrama

ISBN: 970-620-408-3

1a. ed. 1994

© Universidad Autónoma de Puebla

Puebla, Pue

© Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

San Pablo 180

Reynosa-Tamaulipas

México D.F., C.P. 02200

© Patrice Melé

Impreso en México

Printed in Mexico

INDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
I EL LUGAR DE PUEBLA EN EL ÁMBITO NACIONAL	13
A Una localización estratégica como base de la fundación de la ciudad de Puebla	13
B La perpetuación de una situación privilegiada en el eje de México-Veracruz	15
C Puebla y la estructura urbana nacional	17
II EL LUGAR DE PUEBLA EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	25
A Las políticas de desarrollo urbano	25
1 Instaurar una red urbana jerarquizada	26
2 Puebla en la primera zona de influencia de la ciudad de México	27
B Las políticas nacionales de fomento y ordenamiento industrial	31
1 Las primeras medidas de zonificación	31
2 La creación de una política única a escala nacional	32
3 Las políticas de fomento industrial desde 1982	34
III ARMAZÓN URBANA Y ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO REGIONAL	39
A La colonización como implementación de una armazón urbana regional	39
B Un territorio para la ciudad: la evolución del impacto espacial de las funciones administrativas y políticas de la ciudad de Puebla	51
C Distribución de la población y de las localidades urbanas	58
D Jerarquía urbana y planeación del desarrollo urbano	63
E La región urbana de la ciudad de Puebla, y el espacio de la relación directa a la ciudad	66
1 Organización espacial de la región centro de los Estados de Puebla y Tlaxcala	67
2 El espacio de la relación directa con la ciudad de Puebla	74
IV EL ESPACIO INDUSTRIAL: ENTRE LA CIUDAD Y LA REGIÓN	77
A La dinámica de la actividad industrial	77
1 La importancia de la actividad industrial	77
2 El desarrollo de la industria textil	78
3 Los nuevos ejes de la localización industrial	81
4 Un nuevo tipo de relaciones entre la industria y la ciudad de Puebla	83
B El papel de las políticas nacionales y locales de planeación industrial	87
1 Promoción del desarrollo y de la diversificación de la infraestructura industrial	87

2	La oposición entre las políticas locales y las primeras medidas nacionales de descentralización industrial	89
3	La unificación de las políticas federales y estatales: la definición de los municipios prioritarios	90
4	Las declaraciones de intención de los planes locales	91
C	Planeación industrial y espacio urbano	92
1	Antecedentes de la planeación	92
2	Los parques industriales de la ciudad de Puebla	93
D	El papel de las acciones de planeación industrial en el reforzamiento de la zona de concentración industrial alrededor de la ciudad de Puebla	95
1	Un crecimiento industrial autosostenido entre San Martín Texmelucan y la ciudad de Puebla	95
2	En el resto del estado: pocas acciones de planeación industrial en los municipios prioritarios	98
3	Las acciones de planeación en el estado de Tlaxcala refuerzan la zona de influencia de la ciudad de Puebla	98
V	EL ÁREA DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE PUEBLA	101
A	La adaptación de los límites municipales al crecimiento de la ciudad	101
B	El tejido urbano y los límites de la ciudad	106
VI	LOS DISTINTOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO DE LA CIUDAD DE PUEBLA	117
A	Los fraccionamientos o conjuntos privados	117
1	Una forma codificada del crecimiento urbano	117
2	Fraccionamientos y crecimiento urbano	118
3	Las distintas etapas de la promoción	124
4	La integración jurídica del fraccionamiento	125
5	El fraccionamiento y el espacio urbano	127
B	Las formas no codificadas de producción del espacio urbano	132
1	Los fraccionamientos ilegales en terrenos privados	132
2	La invasión: una estrategia de construcción de una situación de ilegalidad	135
C	Ejidos y crecimiento urbano	138
1	Asentamientos "ilegales" en tierras ejidales	138
2	El ejido una reserva de terrenos para la urbanización	144
D	La intervención de los organismos públicos de promoción inmobiliaria	151
1	Los organismos de ayuda a la vivienda para los trabajadores del Estado	151
2	Los organismos de fomento a la vivienda social	152
E	La multiplicidad de las instancias de legitimación del crecimiento urbano	158
1	La no integración jurídica de las unidades públicas de vivienda	158
2	La administración política del espacio urbano y la legitimación del crecimiento urbano	159
F	Ilegalidad e integración a la ciudad de los espacios del crecimiento periférico	162
	ESQUEMA DE RELACIONES ENTRE ACTORES DE LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO	169
	CONCLUSIÓN	175
	ANEXOS	179
A	Siglas	181
B	Mapas	183
C	Bibliografía	221

PRESENTACIÓN

El presente libro es una versión modificada y actualizada de una tesis de doctorado de tercer ciclo que presenté en 1986, en el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de París III (Sorbonne Nouvelle), bajo la dirección de Jean Revel-Mouroz.

El desarrollo de esta investigación fue posible gracias al apoyo del CREDAL (Centre de recherche et de documentation sur l'Amérique Latine, CNRS/IHEAL, París) y de la División de Estudios Geográficos de la Mapoteca "Dr. Jorge A. Vivo" del Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla; pero también en sus inicios del Instituto de Geografía de la UNAM, de la ANUIES y del CEMCA.

Quiero expresar mi gratitud a Antonio Azuela y a Emilio Duhau, que me impulsaron a hacer de este texto un libro; a Socorro Santín Nieto por su colaboración constante en la actualización, edición y revisión de este trabajo; así como a Silvia Pappe, Jefa de la Sección Editorial de la UAM-Azcapotzalco, por su empeño durante la publicación del libro.

La traducción estuvo a cargo de Jean Hennequin, de la Escuela de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Puebla, y Fernando González Mata dibujó la mayor parte de los mapas del anexo cartográfico.

Además, quisiera agradecer aquí a todas las personas que desde instituciones oficiales, centros de investigación o simplemente como habitantes de la ciudad de Puebla, contestaron a mis preguntas, facilitaron fuentes de información e hicieron factible y pertinente la tarea del investigador.

Patrice Melé

INTRODUCCIÓN

La génesis de la ciudad de Puebla, la elección de su sitio como punto intermediario entre México y Veracruz a la vez que centro político de una región densamente poblada, y las modalidades de su creación como ciudad de poblamiento español, reposan, en mayor grado quizás que para cualquier otra ciudad del país, en una decisión política de control y organización del territorio.

Puebla, actualmente cuarta ciudad de México, ocupa una posición particular en la armazón urbana del país. Si no forma parte del grupo de las tres grandes metrópolis (México, Guadalajara y Monterrey), Puebla cuenta actualmente más de un millón de habitantes, y tuvo que enfrentar, desde mediados de los años 1960, los problemas engendrados por un rápido crecimiento urbano. Por otra parte, su situación a 125 km de la ciudad de México, la coloca directamente en la órbita de la capital federal.

El presente estudio se propone analizar la ciudad de Puebla, tanto desde el punto de vista de la dinámica de la urbanización como de las políticas urbanas, de planeación y ordenamiento territorial, que los poderes públicos aplican o intentan aplicar a la ciudad y a su espacio regional.

A partir del mandato del presidente Echeverría (1970-1976) fue instaurado un sistema de planeación nacional, continuado a nivel estatal y municipal, por una serie de planes de desarrollo y ordenamiento, que vinieron a conferir una racionalidad técnica a las acciones de las instancias políticas. A pesar de numerosos cambios de política y de formulación ocurridos desde entonces, uno de los presupuestos básicos de estas medidas sigue siendo la necesidad de apoyar el desarrollo regional y de reorganizar el territorio a partir de una red urbana, que permita redistribuir los beneficios del crecimiento en el conjunto del espacio nacional, y asegurar una mejor repartición de la población y de las actividades.

Fue también en los años 1970 cuando empezaron a definirse los medios de la administración del crecimiento urbano: ley de fraccionamientos, intervención de los organismos técnicos de los municipios y de los estados, planes directores, organismos de ayuda a la vivienda, y más tarde políticas de reservas territoriales. Sin embargo, la sofisticación del sistema de planeación y control de la urbanización, contrasta con la dinámica de la urbanización, que ha llegado a rebasar ampliamente todas las previsiones y planes.

Ahora bien, si a partir de una simple comparación entre los proyectos y sus realizaciones, entre las leyes y su aplicación, nos contentamos con establecer el fracaso o la ineficacia técnica de estas medidas, tal conclusión resultará insuficiente para captar el significado y la importancia reales que han adquirido las políticas urbanas en el modo de intervención y los discursos de los poderes públicos. De lo que se trata, por consiguiente, es de precisar no solamente el impacto efectivo de estas medidas sobre el proceso de urbanización, sino también de analizar las referencias espaciales implícitas en las acciones y declaraciones de las instancias que intervienen en la organización del espacio regional y urbano, así como definir las relaciones entre la gestión tecnocrática y la gestión política del espacio urbano, lo cual nos permitirá evidenciar cómo la voluntad de controlar el crecimiento urbano de reorganizar el espacio regional, se integra en las modalidades de intervención de los poderes públicos para constituir uno de los elementos del modo de control social específico del régimen mexicano.

Claude Bataillon, en la introducción de su estudio sobre la ciudad de México, definía "tres niveles de acción de la ciudad":

"Tenemos que distinguir entre aquello que une la ciudad con la nación, aquello que la une con una región más o menos amplia, y aquello que la une consigo misma"¹.

Aunque sea diferente el contexto de la ciudad de Puebla, esta distinción nos ofrece un punto de partida interesante para estudiar la ciudad, su medio exterior y las políticas urbanas aplicadas en los diferentes niveles.

De acuerdo con este enfoque, nuestro estudio se divide en tres partes: en la primera, presentaremos las relaciones de la ciudad de Puebla con el espacio mexicano; en la segunda, las relaciones de la ciudad con su región; y finalmente analizaremos las modalidades de producción del espacio urbano; en el entendido de que cada una de estas tres partes agrupará varias escalas de análisis de la dinámica de la urbanización de la ciudad de Puebla.

En un primer momento, delimitaremos a escala nacional la especificidad de la situación de la ciudad en el seno del armazón urbana, y de las políticas de desarrollo urbano de planeación y promoción industrial; como se verá el papel asignado a la ciudad de Puebla en la estructura urbana nacional, se traduce, a pesar de las declaraciones de los planes, en el reforzamiento de la dependencia y de las relaciones de la ciudad de Puebla con la capital federal. En efecto, es la cercanía a la ciudad de México la que limita el desarrollo de la influencia extra-regional de Puebla, pero al mismo tiempo, fue el fortalecimiento de los enlaces con la capital federal, gracias a la construcción de la autopista, lo que caracterizó el advenimiento de aquello que los dirigentes políticos locales llamaron "la hora de Puebla", simbolizada por la implantación de un nuevo tipo de industrias y un reforzamiento del crecimiento urbano, que debía transformar a Puebla en una metrópoli moderna y devolverle un papel nacional de nivel comparable al de las ciudades de Monterrey y Guadalajara.

A escala regional, empezaremos por definir las bases históricas que, desde la época de la colonización hasta las instituciones surgidas a raíz de la Revolución, fueron configurando la organización del espacio regional; posteriormente, un análisis de la actual armazón urbana de los estados de Puebla y Tlaxcala, desde el punto de vista de su papel de intermediario en la transmisión de la influencia de la ciudad de Puebla, nos permitirá evidenciar el escaso impacto de la jerarquía urbana definida por los planes locales.

En un nivel más preciso, el de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, veremos cómo la dinámica de la urbanización de la ciudad de Puebla y de las localidades cercanas, fue modificando la relación tradicional entre los centros urbanos, el medio rural y la ciudad de Puebla, para crear una nueva escala de funcionamiento de la ciudad y de difusión de las actividades urbanas, que podríamos considerar como la formación de una región urbana de la ciudad de Puebla. El incremento de la relación directa con la ciudad, la difusión de los nuevos ejes de localización industrial y el crecimiento físico de la ciudad, serán los principales elementos que nos permitirán definir la relación entre Puebla y su región.

El estudio de la dinámica de la industrialización entre la ciudad y la región, no apunta solamente a reconsiderar la delimitación de los espacios de referencia del funcionamiento de la ciudad a partir del espacio de la producción, sino también a confrontar las realizaciones concretas de la planeación industrial con los discursos y programas de desarrollo industrial; en efecto, éstos pregonan la desconcentración de la ciudad de Puebla, mientras que las obras de acondicionamiento y las zonas industriales realizadas por el gobierno del estado fomentan la concentración industrial a otra escala, en las cercanías de la ciudad de Puebla.

Por lo que se refiere al estudio del área de crecimiento de la ciudad de Puebla, éste se efectuó en dos direcciones, retomando la distinción entre crecimiento legal y crecimiento ilegal. Así, mostraremos como los representantes del poder local administran la forma codificada de producción del espacio urbano, es decir, el fraccionamiento, con vistas a determinar el papel que a éste corresponde en la estructuración de los nuevos espacios del crecimiento. El análisis preciso de las distintas modalidades, tanto legales como ilegales, de acuerdo con las cuales no sólo se constituye la urbanización, sino también se establecen las relaciones entre los agentes del crecimiento y las instancias del poder local, nos permitirá evidenciar las

1 Claude Bataillon, *Ville et campagnes dans la région de Mexico*, Anthropos, Paris, 1971, 442 págs., p. 84.

etapas de la dinámica de la urbanización, así como el tipo de relaciones sociales y políticas que explican las formas que reviste el crecimiento urbano.

A raíz de este análisis, nos daremos cuenta de que la división fundamental que establecen tanto las ciencias sociales como los discursos de las instancias administrativas de la ciudad, entre un crecimiento legal y un crecimiento ilegal, no es operativa para el estudio de la urbanización de la ciudad de Puebla, ya que existen múltiples instancias de legitimación del crecimiento urbano. Finalmente, el análisis de las contradicciones entre la norma y la realidad de la administración cotidiana del crecimiento urbano, pondrá de relieve el papel que cumple la ilegalidad en la administración política de la ciudad por las instancias del poder local y federal mexicano.

I. EL LUGAR DE PUEBLA EN EL ÁMBITO NACIONAL

Una primera definición del lugar ocupado por la ciudad, supone delimitar su situación a pequeña escala. Localizada a 125 km al sureste de la ciudad de México y a 302 km del puerto de Veracruz, Puebla se asienta en el altiplano mexicano.¹ La ciudad está situada en la cuenca de Puebla-Tlaxcala, que junto con la de Toluca y la cuenca endorréica de México, forma el Anáhuac², región de tierras frías donde se concentraba la mayor densidad de población antes de la llegada de los españoles. Una densa red de pueblos y aldeas atestiguan hoy en día la ocupación humana en la época precolonial. La cuenca de Puebla es la más amplia y la más abierta; está separada de la cuenca de México por el límite que constituye la Sierra Nevada. Dos volcanes, el Iztaccíhuatl (5286 m) y el Popocatepetl (5452 m), cierran del lado oeste el horizonte de la ciudad de Puebla.³

Esta localización es la que escogió la metrópoli española para la creación de la ciudad de Puebla. Para comprender las relaciones de Puebla con el espacio mexicano, es necesario determinar cuáles eran sus ventajas históricas, y cómo éstas han ido evolucionando para condicionar la transformación de la ciudad y su relación con las otras ciudades mexicanas.

A) Una localización estratégica como base de la fundación de la ciudad de Puebla

La "Villa Rica de la Vera Cruz" (Veracruz) fue la primera localidad poblada y fortificada por los españoles en la costa del Golfo de México, donde Hernán Cortés había desembarcado en 1519⁴; a partir de este puerto se desarrolló la primera fase de la conquista que conduciría a la caída de Tenochtitlan en 1521. Después de la fundación de la ciudad de México, el eje de la conquista constituyó durante toda la colonia el eje privilegiado de la vida económica y política de la Nueva España.

El título de ciudad se concedió a Puebla de los Angeles en 1532; en esta época era necesaria la creación de una ciudad entre la costa y México, con el fin de proteger la llegada de las mercancías, permitir a los viajeros hacer escala y reforzar la seguridad del camino.

Por otra parte, en este espacio donde estaba muy desarrollada la organización urbana precolonial, las nuevas autoridades civiles y religiosas buscaban una ciudad para establecer su sede. Cholula gozaba de un prestigio demasiado fuerte entre los pueblos de la región como para que allí se llevara a cabo un intento de superposición, como se había hecho en el caso de México-Tenochtitlan. En efecto, la voluntad de encabezar la red de control político y económico azteca, hacía necesaria la destrucción de Tenochtitlan y su "sustitución" por una ciudad española, pues éste era el único medio para conservar la red tributaria y expresar a la vez el poderío colonial. Tampoco era posible reforzar el papel concedido a Tlaxcala,

1 A 2162 m de altitud, 19° 13' latitud norte y 98° 12' longitud oeste.

2 Anáhuac: palabra náhuatl que significa "tierras a orillas del agua" y que designaba originalmente, la alta cuenca endorréica del valle de México; se extendió posteriormente a las cuencas de Toluca y Puebla-Tlaxcala, es decir, a las tierras altas, con fuerte densidad de población, zona de lengua náhuatl; véase C. Bataillon, *Ville et campagnes dans la région de México*, op. cit., pp. 16-17.

3 Véase la presentación del México central por C. Bataillon, *ibid.*, p. 57.

4 Bernal Díaz del Castillo, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Ed. Porrúa, México, 1983 (13a edición), 700 págs., pp. 81-82.

debido a los privilegios de que gozaban los tlaxcaltecas desde su alianza con Cortés y su contribución a la caída de Tenochtitlan. La ciudad de Tlaxcala fue sede del primer obispado, pero fue el propio obispo quien planteó la necesidad de crear una ciudad española en las cercanías, donde pudiese residir.

La fundación de cualquier ciudad colonial puede analizarse como un acto del poder español para establecer un sistema de control político y de captación económica. Sin embargo, la ciudad de Puebla presenta a este respecto una especificidad que refuerza el carácter urbano de la colonización. Puebla se creó con el objeto de que fuera una ciudad de poblamiento español, y no solamente de administración o de explotación de algún recurso particular (ciudad minera). En la época de su fundación prevalecía en la metrópoli la oposición a la *encomienda*, así como la voluntad de restringir el carácter privado de la colonización. Tratábase también de fijar y agrupar a un gran número de españoles semierrantes que no habían recibido una *encomienda*⁵; en efecto, la corona española reconocía y protegía teóricamente la propiedad indígena. Se escogió el sitio de la ciudad en una zona no poblada, con el objeto de no perjudicar a las comunidades indígenas. Estas tierras no se habían labrado desde hacía muchos años, eran el tradicional campo de batalla para los distintos grupos indígenas de la zona y el único espacio vacío en esa cuenca densamente poblada. Aun cuando solamente dieciséis kilómetros separan Puebla de Cholula, podemos considerar que la ciudad se creó fuera de la zona de control directo de Cholula y a cierta distancia de la "república" tlaxcalteca. El nuevo centro regional se estableció por tanto en los intersticios de la organización tradicional.

La principal ventaja de Puebla es su localización en una zona de tránsito. Si bien la cuenca de Puebla-Tlaxcala es un punto de tránsito obligado entre la cuenca de México y la costa del Golfo, y hacia el sureste del país, la ciudad de Puebla no nació del tráfico de este eje; fue una decisión política la que hizo de Puebla un punto de tránsito si no obligatorio, por lo menos provisto de una atractiva infraestructura.

El principal eje de intercambio en la época precolonial era el *corredor teotihuacano* que cruzaba la "república" tlaxcalteca para unir la cuenca de México con el Golfo; de este "corredor" se desprendían ejes secundarios que unían vía Tlaxcala, la cuenca de México con Cholula, y Oaxaca vía Tehuacán⁶. Cortés, proveniente de Veracruz, entró en contacto con los tlaxcaltecas antes de penetrar a Cholula; y durante los primeros años de la colonización, el camino de México a Veracruz pasaba al norte de la Malinche, en territorio tlaxcalteca. Sin embargo durante todo el siglo XVI el tráfico de mercancías siguió realizándose en su gran mayoría a través del camino que pasa al norte de Tlaxcala. Desde los años 1540, la mayor parte del tráfico de viajeros transitaba por la ciudad de Puebla, en donde los españoles encontraban mejor abasto y mejores posadas⁷.

A pesar de que la ciudad no se implantó directamente en un eje de transporte, la concentración del tráfico entre México y Veracruz le proporcionaría uno de los fundamentos de su crecimiento. Debido a su mayor cercanía con Veracruz y al control cada vez más importante que ejercía sobre la actividad económica ligada al flujo de transporte, ya desde el anuncio de su creación la ciudad de Puebla se enfrentó a la hostilidad de los comerciantes de México, quienes protestaban contra la competencia de la nueva ciudad española⁸.

Esta función de ciudad intermediaria fue la base del desarrollo comercial de Puebla. La ruta México-Veracruz se convirtió de hecho en el camino entre México y Sevilla, es decir, entre la metrópoli y el centro de la administración colonial; pero también entre España y las Filipinas, vía Acapulco. Puebla era la encrucijada a partir de la cual se bifurcaba la ruta hacia Oaxaca y Guatemala.

Desde finales del siglo XVI, este eje principal del flujo económico y de la administración colonial, gozaba también de un monopolio comercial. En efecto, hasta finales del siglo XVIII estuvo prohibido el comercio no solamente con los demás países, sino también con las demás colonias españolas. Como úni-

5 Sobre la situación específica que originó la fundación de Puebla, véase François Chevalier, *Significación social de la fundación de Puebla*, Centro de Investigaciones históricas de Puebla, 1957, 51 págs.

6 A. García Cook, Leonor Merino, *Notas sobre caminos y rutas de intercambio al este de la cuenca de México*, Comunicaciones No. 14, México, 1977, pp. 71-82 (p. 71).

7 Cf. Peter Rees, *Transportes y comercio entre México y Veracruz*, Sep/Setentas, México, 1976, 190 págs., pp. 22-23; así como Antonio Carrión, *Historia de la Ciudad de los Angeles*, Editorial José M. Cajica, Puebla, 1970 (primera edición 1897), tomo I, 440 págs., p. 44.

8 Cf. Peter Rees, *ibid.*, pp. 52-53.

ca excepción se permitieron relaciones comerciales a través de Acapulco, exclusivamente con las Islas Filipinas; sin embargo, su volumen y su valor habían quedado severamente limitados⁹. Por otra parte, con el objeto de impulsar las actividades comerciales, la Corona había concedido a los mercaderes de la ciudad una exención fiscal de cuarenta años.

Progresivamente y a pesar de las fluctuaciones debidas a las políticas de la metrópoli, la función de la ciudad como centro intermediario y como punto de ruptura de carga, se convertiría en uno de los fundamentos del lugar que ocupa Puebla en el ámbito nacional. Las génesis de esta función reside tanto en la localización a pequeña escala entre México y Veracruz —ya que Puebla no es sino una de las posibles rutas—, como en la voluntad política de crear una ciudad regional española, en un espacio con fuertes densidades de población indígena, y de invertir a este nuevo centro de todas las funciones necesarias para su desarrollo.

B) La perpetuación de la situación privilegiada en el eje México-Veracruz

Este enlace siguió siendo durante mucho tiempo el primero del país; a la situación colonial sucedió la extravención económica hacia otras capitales europeas. Sólo cuando llegó a ser preponderante la influencia norteamericana, se desarrolló otro eje de extravención. También debe recordarse la correspondencia entre las dos principales direcciones del comercio exterior (México-Veracruz y México-Nuevo Laredo) y dos de los ejes del desarrollo urbano y poblacional, con la expansión —en una primera etapa— de Puebla, Orizaba y Córdoba, y más tarde, el surgimiento de Monterrey¹⁰.

El enlace México-Veracruz fue naturalmente, objeto de los primeros esfuerzos para acondicionar las infraestructuras de transporte en el país; fue sucesivamente:

- el primer camino real de la Nueva España, ya que Cortés ordenó su construcción desde el año 1522;
- la carretera dotada de la mejor infraestructura del virreinato, acondicionada desde fines del siglo XVIII (1796). Se redujo la distancia-tiempo: el primer servicio regular de diligencias que funcionó a partir de 1850, permitía recorrer el trayecto en 12 horas¹¹;
- la mejor carretera para el tráfico automovilístico desde el año de 1913, fecha en la que fue remodelada para permitir el tránsito de este tipo de vehículos;
- la primera carretera del país trazada y acondicionada con la ayuda de técnicos norteamericanos. En 1928 los autobuses recorrían en cuatro horas los 137 km de la nueva carretera México-Puebla;
- en 1962 se construyó una autopista paralela a la carretera federal de México a Puebla. Una vía rápida entre Orizaba y Veracruz se terminó a principios de los años 1970, quedando así concluido el enlace rápido entre México y Veracruz. A partir de esa fecha Puebla se encuentra a 90 minutos de la ciudad de México, y la distancia de México a Puebla por la autopista se reduce a 125 km.

Al iniciarse la construcción de los ferrocarriles, el enlace México-Veracruz fue también el primero del país. En 1867 se inauguró la vía férrea Veracruz-México; pero esta vez Puebla ya no estaba situada directamente sobre esa línea, que pasaba al norte de la Malinche, y fue la ciudad de Apizaco la que se desarrollaría como punto de ruptura de carga. Sólo dos años más tarde Puebla quedó conectada con la nueva línea, mediante la creación de una vía de empalme entre la ciudad y Apizaco.

Puesto que los constructores de la vía prefirieron evitar las importantes cumbres de la Sierra Nevada en el norte y volver a usar el paso tradicional por Teotihuacan¹², parece que resultó más económico pasar por Tlaxcala que desviar la línea hacia Puebla. Sin embargo, el concesionario parecía dispuesto a modificar el proyecto inicial de modo que la línea pasara por Puebla, pero exigía la participación financiera de los comerciantes de la ciudad para compensar los gastos suplementarios. La asamblea de notables justifi-

9 Blanca Lara Tenorio, *Algunas mercancías que llegan de España a Puebla de los Angeles en 1549*, Cuadernos de los Centros, Centro Regional Puebla-Tlaxcala, INAH, México, 1977, p. 7.

10 Claude Bataillon, *Les régions géographiques du Mexique*, Travaux et Mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, No. 20, París, 1967, 208 págs., p. 29.

11 Cf. Enrique Juan Palacios, *Puebla, su territorio y sus habitantes*. M.M.C.M.M.P., Puebla, 1982 (1a. edición 1916), tomo I, 328 págs., p. 241.

12 Cf. Claude Bataillon, *Ville et campagnes dans la région de México*, op. cit., p. 49.

có su rechazo declarando que "la ciudad no reportaría más beneficio del paso del tren que el ruido molesto del silbato y el humo de la locomotora"¹³.

Si bien parte de las élites poblanas percibieron la vía férrea como elemento perturbador del paisaje urbano y no como ventaja económica, parece ser que la cuestión del ferrocarril fue motivo de controversia en el seno de las oligarquías locales. En efecto, consciente de todo lo que estaba en juego en estas discusiones, a saber, el lugar nacional y el futuro de la ciudad, el ayuntamiento de la época intentó promover el paso de la línea por Puebla, arguyendo que si la ciudad quedaba al margen del principal eje de transporte, perdería la oportunidad de convertirse en "el principal depósito de mercancías", y que "la población y por tanto el valor de las propiedades, disminuiría considerablemente"¹⁴. Peter Rees estima que la distancia entre el nuevo eje de transporte y la ciudad constituye uno de los motivos del atraso, en la ciudad de Puebla, del crecimiento económico asociado al gobierno de Porfirio Díaz¹⁵.

La ciudad de Puebla debería esperar el año de 1888 y la construcción del ferrocarril interoceánico, para estar situada directamente en el trayecto de una vía férrea importante. La idea inicial era la de unir el Golfo y Pacífico, y que Puebla se convirtiera en el centro de una red de comunicaciones entre México, Veracruz y Acapulco. Aunque no llegó nunca a concluirse la línea hacia Acapulco, subsiste por lo menos un nuevo enlace entre México y Veracruz, que pasa por Puebla. La distancia de Puebla a México por vía interoceánica es de 207 km, mientras que por Apizaco es tan sólo de 186 km¹⁶. Desde principios del siglo XX cada una de las dos compañías ofrece diariamente a los pasajeros dos viajes de ida y vuelta, reforzando así los lazos entre ambas ciudades¹⁷.

Históricamente, Puebla constituye por tanto una etapa de un eje prioritario, situación cuya importancia puede apreciarse en vista de la incidencia significativa de los gastos de transporte en el costo final de las mercancías. En el siglo XIX, para los productos importados, el costo del transporte entre Veracruz y México era prácticamente igual al precio del trayecto internacional. C. Bataillon apunta: "Antes de 1850, la tonelada de flete Liverpool-Veracruz valía 55 pesos. Por este precio se transportaba la mercancía a una distancia de 200 a 300 km en los grandes itinerarios interiores (como Veracruz-México o Tampico-Guanajuato), pero solamente de 100 km en los recorridos difíciles"¹⁸. Puebla resultó por tanto aventajada en relación a otras ciudades mexicanas, debido a su proximidad con Veracruz, pero también al buen acondicionamiento de este eje fundamental para la organización del país. La ciudad de Puebla recibía las mercancías antes que la de México, y a menor precio. También puede considerarse que esta cercanía de la relación con la metrópoli colonial, y posteriormente con los nuevos centros de dominio económico, constituyó un elemento del desarrollo precoz de las manufacturas de la ciudad, por la facilidad de la introducción de la maquinaria y del contacto con las innovaciones.

Además de las actividades comerciales y artesanales ligadas a la función de la ciudad como intermediaria o abastecedora de la flota (embutidos y cría de puercos, en particular), la carretera impulsó el desarrollo de empleos ligados directamente al transporte de las mercancías. A principios del siglo XIX, 50,000 mulas guiadas por 5,000 arrieros aseguraban el enlace entre México y Veracruz¹⁹. Entre ellos, numerosos eran los oriundos de Puebla o los que trabajaban para comerciantes de la ciudad. A la luz de este hecho puede reinterpretarse la oposición de los notables de la ciudad al paso del ferrocarril, ya que su riqueza reposaba en el control de gran parte del tráfico muletero. Este papel de los comerciantes poblanos como transportistas, desaparecería con la introducción del ferrocarril, para reaparecer en forma moderna. Así, numerosos mayoristas y camioneros de Puebla aseguran, hasta la fecha, el enlace entre el Golfo y el Altiplano.

En el período actual, la reducción de las distancias-tiempos y el mejoramiento de los medios de

13 Citado por Enrique Juan Palacios, *Puebla, su territorio y sus habitantes*, op. cit., p. 242.

14 Cf. "Expediente promovido por el Ayuntamiento a fin de que la vía principal pase por esta ciudad", Ayuntamiento de Puebla, 1864, citado por Carlos Contreras Cruz, *La ciudad de Puebla; estancamiento y modernidad de un perfil urbano en el siglo XIX*, Cuadernos de la casa Presno, CIHS, ICUAP, Puebla, 1986, 151 págs., p. 62.

15 Cf. Peter Rees, *Transportes y comercio entre México y Veracruz*, op. cit., p. 166.

16 Cf. Carlos Contreras Cruz, op. cit., p. 63.

17 Cf. John Gresham Chapman, *La construcción del ferrocarril mexicano*, SEP/Setentas, México, 1975, 197 págs.

18 Claude Bataillon, *Les régions géographiques du Mexique*, op. cit., p. 52.

19 Reinhard Liehr, *Ayuntamiento y oligarquía en Puebla, 1787-1810*, Sep/Setentas, México, 1976, Tomo I, 183 págs., p. 31.

transporte, modifican la importancia para la ciudad, de su situación a escala nacional. Esta importancia está condicionada más por la proximidad con México que por la proximidad con Veracruz o por el papel de Puebla como ciudad intermediaria entre México y Veracruz. Este cambio queda ilustrado por la modificación de las infraestructuras y de sus impactos en el espacio. La antigua carretera que atraviesa localidades del estado de Puebla, permite el desarrollo de las mismas y su conexión con la ciudad de Puebla. Sin embargo, la autopista no induce efectos en el espacio sino de peaje a peaje, ya que no existe salida²⁰ entre San Martín Texmelucan y la ciudad de México. Veremos que la zona contigua a la autopista entre Puebla y San Martín Texmelucan, se halla actualmente en el centro del desarrollo industrial del estado de Puebla²¹.

Trátase por lo tanto de la unión directa de las dos ciudades; sin embargo, la desproporción de las masas y de los flujos tiende a conferir otro significado a esta proximidad, en el sentido de la dependencia. A este respecto C. Bataillon escribía: "...Puebla no ha entrado en la órbita de la capital sino en fecha muy reciente, esencialmente desde que se puso en servicio la autopista, en 1962"²².

C) Puebla y la estructura urbana nacional

Estudiaremos primero la relación entre Puebla y las otras grandes ciudades del país en cuanto a la evolución de la población y a los respectivos pesos demográficos. Siendo Puebla actualmente la cuarta ciudad mexicana, compararemos la evolución de su población con la de aquellas tres ciudades que totalizan una población más numerosa.

Estos cuatro centros son ciudades de fundación colonial: México (1522)²³, Puebla (1532), Guadalajara (1531), Monterrey (1596); una encuesta de la Inquisición²⁴ permite conocer la población no indígena de estas ciudades a fines del siglo XVI y en vísperas de la creación de Monterrey. Puebla fue durante mucho tiempo la segunda ciudad del país y recibió en el momento de su fundación todo el apoyo administrativo y político necesario; en efecto, se concedió a Puebla el título de ciudad en el año mismo de su fundación, mientras que Guadalajara tuvo que esperar al año 1539, o sea, ocho años después de su fundación, para ser declarada ciudad²⁵. Debido a las vicisitudes del poblamiento español en la Nueva Galicia y a la función exclusivamente administrativa y educativa de la ciudad de Guadalajara en los primeros años de su existencia, el total de la población no indígena de la ciudad en 1595 sólo representaba el 0.9 del total correspondiente a la ciudad de Puebla²⁶.

Veracruz, Oaxaca, Mérida, Zacatecas y Valladolid (Morelia) ocupaban un lugar más importante en la jerarquía urbana. Sin embargo, el total de la población de estas ciudades sólo ascendía a 27,740 habitantes, contra 20,100 para Puebla; ninguna otra ciudad agrupaba a más de 9,000 habitantes. Puebla era por tanto en esa época la única metrópoli colonial real, con excepción de la ciudad de México.

La población de la ciudad de México representaba en 1595 el 2.9 de la población de Puebla (60,000 habitantes contra 20,100). Sin embargo, cabe recordar que al no estar sometida la población indígena al control de la Inquisición, esta encuesta sólo contemplaba a la población española, mestiza, mulata o negra. Es probable que las proporciones resultarían un tanto modificadas si se pudiesen comparar las poblaciones totales, pues la ciudad de México fue durante todo el siglo XVI el punto de llegada de importantes corrientes migratorias indígenas²⁷.

20 Sólo Río Frío conserva, en cierta medida, su papel como punto intermediario.

21 Del lado de México el peaje fija el límite del crecimiento urbano.

22 Claude Bataillon, *Ville et campagnes dans la région de México*, op. cit., p. 371.

23 Como fecha de fundación de la ciudad de México, tomaremos aquí el año en que Cortés decidió la reconstrucción de Tenochtitlan para convertirla en el centro de la Colonia; véase George Kubler, *Arquitectura mexicana del siglo XVI*, FCE, México, 1983, 683 págs., p. 74.

24 Cf. Georges Baudot, *La population des villes du México en 1595 selon une enquête de l'inquisition*, Cahiers du Monde Hispanique et Lusobrésilien, Caravelle No 37, Université de Toulouse le Mirail, 1981, pp. 6-18.

25 Sin embargo, cabe recordar los litigios entre españoles, así como los cambios de sitio ocurridos durante estos ocho años; véase Hélène Rivière d'Arc, *Guadalajara y su región, influencias y dificultades de una metrópoli mexicana*, SEP/Setentas, México, 1973, 195 págs., p. 27.

26 La relación con las demás ciudades de la trama urbana mexicana, en términos de número de habitantes, puede caracterizarse por la evolución de la población de las ciudades con respecto al de la ciudad de Puebla, representando Puebla siempre la base.

27 Cf. Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810*, Siglo XXI, México, 1978 (primera edición en inglés, 1964), 530 págs., p. 390.

Puebla: Urbanización y políticas urbanas

En el transcurso de los siglos XVII y XVIII se incrementó la importancia de la ciudad de Puebla. En 1790 la relación del número de habitantes era tan sólo del 1.9²⁸. Para apreciar el lugar de la ciudad de Puebla en esa época, es necesario recordar que su población correspondía más o menos a la de Lima; que ciudades como Santiago de Chile, Río de Janeiro, Caracas y Buenos Aires contaban con una población inferior en un 30% aproximadamente a la de Puebla, y que únicamente México y Salvador de Bahía rebasaban en América Latina, los 100,000 habitantes²⁹. Puebla era una ciudad de rango nacional, incluso a nivel latinoamericano. Su proporción con respecto a la ciudad de México permaneció más o menos constante hasta principios del siglo XIX. Sin embargo llegó a 2.8 desde el año de 1855 y en 1884 México era casi cuatro veces más importante que la ciudad de Puebla³⁰. La ciudad de México experimentó en efecto, a partir de mediados del siglo XIX, un crecimiento muy rápido y un reforzamiento de su influencia nacional; fenómeno que Luis Unikel³¹ analiza como el reforzamiento de un sistema preeminente por oposición al sistema *rango-tamaño* que había prevalecido hasta entonces a pesar de la escasa infraestructura urbana del país. A partir de este período, la relación demográfica entre México y Puebla no dejó de incrementarse en detrimento de esta última, pasando del 3.5 en 1900 al 13.9 en 1990. Hasta 1970, la tasa de crecimiento anual de la ciudad de Puebla ha sido siempre inferior a la de la ciudad de México.

Cuadro No. I
Evolución demográfica de las cuatro ciudades principales de México

	1990	1980	1970	1960	1050	1940	1930	1921	1910	1900
México										
Población	14 699 009	13 878 912	8 904 068	5 409 119	2 872 334	1 559 782	1 049 970	661 708	471 066	344 721
Méx./Puebla	13.90	16.61	17.35	17.71	12.67	11.26	9.15	6.93	4.90	3.58
Monterrey										
Población	2 549 415	2 001 502	1 248 214	719 648	375 040	206 152	132 577	88 479	78 528	62 266
Mont./Puebla	2.41	2.39	2.43	2.36	1.65	1.49	1.15	0.93	0.82	0.67
Guadalajara										
Población	2 743 512	2 264 602	1 492 839	876 049	380 226	236 557	184 826	143 376	119 468	101 208
Guad/Puebla	2.59	2.71	2.91	2.87	1.68	1.71	1.61	1.50	1.24	1.08
Puebla										
Población	1 057 454	835 759	513 237	305 469	226 646	138 491	114 793	95 535	96 121	93 521

Fuentes: Censos de población y vivienda, INEGI.

Delimitación de las zonas urbanas de México, Monterrey, Guadalajara, según L. Unikel, SPP.

* De 1960 a 1990 se consideran las zonas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara; sin embargo, para la ciudad de Puebla se considera la población del municipio de Puebla, escala más cercana a la ciudad real.

28 México: 113,000 habitantes; Puebla: 57,000 habitantes, según datos del censo de 1790, citados por Alejandra Moreno Toscano, "México", en Richard M. Morse, *Las ciudades latinoamericanas*, Sepsetentas, México, 1973, Tomo II, 244 págs., pp. 172-192.

29 José Luis Romero, *Latino América. Las ciudades y las ideas*, Siglo XXI, México, 1976, 396 págs., p. 144.

30 México, 1855: 200,000 hab., 1884: 300,000; Puebla, 1855: 70,000 hab., 1884: 75,000; *Ibid.*

31 Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1978, 476 págs., p. 21.

Cuadro No. II
Tasa de crecimiento anual de las cuatro ciudades principales de México

	1990/1980	1980/1970	1970/1960	1960/1950	1950/1940	1940/1930	1930/1921	1921/1910	1910/1900
México	0.57	4.37	4.88	6.13	5.92	3.91	5.04	3.06	3.38
Monterrey	2.41	4.64	5.37	6.30	5.81	4.34	4.43	1.08	2.31
Guadalajara	1.91	4.11	5.21	7.86	4.66	2.46	2.81	1.65	1.65
Puebla	2.34	4.78	5.08	2.96	4.83	1.87	2.03	-0.06	0.27

Fuente: Cuadro No. I

Cuadro No. III
Evolución demográfica de las ciudades del centro-este y de las ciudades importantes en las cercanías de Puebla

Ciudades	1990	1980	1970	1960	1950	1940	1930	1921	1910	1900
Toluca										
Población	487 630	357 071	239 261	156 033	52 968	43 429	41 234	34 265	31 023	25 940
Toluca/Puebla	0.46	0.43	0.47	0.51	0.23	0.31	0.36	0.36	0.32	0.28
Cuernavaca										
Población	281 752	232 355	160 804	85 620	30 597	14 336	8 554	7 117	12 776	9 581
Cuern./Puebla	0.27	0.27	0.31	0.28	0.13	0.10	0.07	0.07	0.13	0.10
Querétaro										
Población	454 049	216 941	116 233	69 058	49 209	33 629	32 585	30 073	33 062	31 152
Queret./Puebla	0.43	0.26	0.23	0.23	0.21	0.24	0.28	0.31	0.34	0.33
Pachuca										
Población	179 440	110 559	86 703	66 883	58 650	53 354	43 023	40 802	39 009	37 487
Pachuca/Puebla	0.17	0.13	0.17	0.22	0.26	0.38	0.37	0.43	0.41	0.40
Veracruz										
Población	471 366	367 339	258 605	160 065	110 443	77 101	71 883	27 623	48 633	29 164
Veracruz/Puebla	0.45	0.44	0.50	0.52	0.49	0.56	0.63	0.29	0.51	0.31
Orizaba										
Población	113 516	175 969	139 505	108 656	86 656	76 825	50 193	39 563	35 263	32 393
Orizaba/Puebla	0.11	0.21	0.27	0.36	0.38	0.55	0.44	0.41	0.37	0.35
Córdoba										
Población	150 428	109 683	80 232	47 488	32 888	17 865	16 200	14 744	10 295	8 136
Córdoba/Puebla	0.14	0.13	0.16	0.16	0.15	0.13	0.14	0.15	0.11	0.09
Jalapa										
Población	288 331	198 175	129 305	68 524	51 169	39 530	36 812	27 623	23 064	20 388
Jalapa/Puebla	0.27	0.24	0.25	0.22	0.23	0.29	0.32	0.29	0.24	0.22
Puebla										
Población	1 057 454	835 759	513 237	305 469	226 646	138 491	114 793	95 535	96 121	93 521

Fuentes: Censos de población y vivienda, INEGI.

Puebla: Urbanización y políticas urbanas

A fines del siglo XIX, la población y la concentración de las actividades en la ciudad de México experimentaron un importante crecimiento. Sin embargo, en esa época comenzó también el desarrollo de los centros anexos; Guadalajara y Monterrey superaron rápidamente a la ciudad de Puebla en relación al número de habitantes e importancia económica. En 1884, Puebla dejó de ser con sus 75,000 habitantes la segunda ciudad del país, siendo suplantada por Guadalajara (80,000 habitantes), que en 1595 sólo ocupaba el octavo lugar, y el sexto en 1790 después de Guerrero, Guanajuato y Zacatecas (tercero, cuarto y quinto lugar respectivamente). A principios del siglo XX, Guadalajara representaba el 1.08 de la población de Puebla, y esta proporción fue incrementándose hasta alcanzar el 2.59 en 1990. Sin embargo, la rapidez del crecimiento de la ciudad de Guadalajara ha sido menor que la evolución de la relación Puebla-México. Puebla se convirtió desde entonces en la tercera ciudad del país, lugar que ocupó hasta 1930. Su relación con la ciudad de Monterrey pasó del 0.6 en 1900, al 1.15 en 1930 y al 2.41 en 1990.

En el seno de la red urbana nacional, Puebla ocupa una situación un tanto particular; en 1970, Puebla era la única ciudad que poseía entre 500,000 y 1'000,000 de habitantes, y en 1980 era el único centro urbano que tenía entre 600,000 y 2'000,000 de habitantes, ya que la quinta ciudad del país, Ciudad Juárez, sólo tenía 412,908 habitantes en 1970 y 599,000 en 1980. La ciudad de Puebla ocupa un lugar intermedio entre el grupo de las ciudades medianas (Torreón, León, Ciudad Juárez) y las dos metrópolis regionales (Monterrey y Guadalajara).

Puebla es la cuarta ciudad del país. La tercera ciudad, Monterrey, poseía 600,000 habitantes más que la ciudad de Puebla en 1970 (1'500,000 en 1990), mientras que la diferencia entre Monterrey y Guadalajara era tan sólo de 300,000 habitantes en 1970 (200,000 en 1990).

Si se compara Puebla con las demás ciudades del centro-este (Toluca, Cuernavaca, Querétaro, Pachuca) (Cuadro No. III), de un primer análisis se desprende la preeminencia de Puebla: ninguna ciudad representa o ha representado más de la mitad de la población de Puebla.

Las últimas ciudades con las cuales parece interesante establecer una relación, son las ciudades situadas en las cercanías de Puebla: Veracruz, Orizaba, Córdoba y Jalapa. A excepción de Orizaba que pierde población entre 1980 y 1990 y disminuye en relación a Puebla, las otras ciudades mantienen su nivel en relación a Puebla desde los años 1950.

El peso demográfico de la ciudad de Puebla ha ido disminuyendo en relación a las otras metrópolis del país; sin embargo, parece ser que la ciudad ha participado en el crecimiento demográfico de las grandes urbes, ya que su predominio se mantiene frente a las demás ciudades, tanto de los alrededores de México, como de las cercanías de Puebla.

El uso de dos criterios, como son los flujos telefónicos (Cuadro No. IV), y el número de autobuses que salen de la ciudad de Puebla (Cuadro No. V³²), nos permitirá formarnos una primera idea de las relaciones de la ciudad de Puebla con las demás ciudades mexicanas.

Todos los elementos demuestran en forma evidente la prioridad de la relación con la ciudad de México: 85.4% para el flujo telefónico, 67.4% para las salidas cotidianas de autobuses.

Las encuestas en las terminales nos han permitido determinar un promedio de ocupación de 30 personas por autobús en el trayecto Puebla-México. Podemos así medir la importancia de las relaciones cotidianas con la ciudad de México: 13,020 personas son transportadas diariamente de Puebla a México. Esta cifra se refiere únicamente a los autobuses que salen de Puebla para la ciudad de México. Sin embargo, numerosas compañías dan servicio a las localidades situadas en la carretera federal a México; pero como veremos, la importancia de las comunicaciones directas entre Puebla y estas localidades nos autoriza suponer que la mayor parte de estos viajes se dirigen hacia México. La duración actual del trayecto (90 minutos) permite que se realice fácilmente el viaje de ida y vuelta el mismo día.

32 Encuesta directa en las terminales de autobuses de la ciudad de Puebla, junio de 1985 (están excluidas las relaciones con la ciudad de Tlaxcala, debido a que serán objeto de un estudio más preciso en un capítulo posterior, lo mismo que las relaciones con las demás ciudades del estado de Puebla; las ciudades estudiadas son aquellas hacia las que se realiza más de un viaje diario).

I. El lugar de Puebla en el ámbito nacional

Cuadro No. IV
Flujos telefónicos de larga distancia 1980
(las 10 principales relaciones con Puebla)

Ciudades	Número de comunicaciones	%
México	161 655	85.41
Veracruz	4 674	2.47
Monterrey	4 521	2.39
Jalapa	3 764	1.99
Guadalajara	3 388	1.79
Oaxaca	3 100	1.64
Cuernavaca	2 878	1.52
Tlaxcala	2 044	1.08
Acapulco	1 833	0.97
Mérida	1 419	0.75
TOTAL	189 276	100

Fuente: Teléfonos de México, 1980

Cuadro No. V
Salidas cotidianas de autobuses desde la ciudad de Puebla 1985
(Viajes interestatales)⁽¹⁾

	Número de viajes diarios	%
México	434	66.87
Orizaba	29	4.47
Veracruz	28	4.31
Jalapa	19	2.93
Cuautla	17	2.62
Ciudad Mendoza	14	2.16
Córdoba	14	2.16
Poza Rica	14	2.16
Perote	11	1.16
Coatzacoalcos	10	1.54
Oaxaca	9	1.39
Cuernavaca	8	1.23
Minatitlán	6	0.92
Martínez de la Torre	5	0.77
Salina Cruz	3	0.46
Juchitan	3	0.46
Campeche	3	0.46
Mérida	2	0.31
TOTAL	629	100

(1) Más de un viaje diario, con exclusión del estado de Tlaxcala.

Fuente: Encuesta directa, 1985

Las otras dos metrópolis mexicanas, Monterrey y Guadalajara, ocupan el tercero y el quinto lugar por lo que a flujos telefónicos se refiere. Pero si bien el total de las llamadas hacia estas dos ciudades no asciende a más del 4.2% de las llamadas de larga distancia desde la ciudad de Puebla, cabe recordar que los flujos telefónicos caracterizan casi únicamente a las relaciones económicas "modernas" entre socios comerciales, industriales y hombres de negocios. En relación a los flujos de pasajeros que viajan por autobús, todos deben pasar por México y cambiar de compañía y de terminal, motivo por el cual no nos ha sido posible aprehenderlos.

Las relaciones aéreas pueden captarse a través de los resultados de una encuesta en las agencias de viajes de Puebla que se llevó a cabo en 1980.³³ La repartición de las compras de boletos de avión demuestra que los vuelos nacionales se distribuyen como sigue: 60% hacia Monterrey, 30% hacia Guadalajara y 10% hacia Mérida y Villahermosa. Las relaciones con Monterrey se deben principalmente a los contactos industriales (más del 20% corresponden únicamente a la planta siderúrgica Hylsa, del grupo Monterrey), pero también a la industria de la construcción o de material sanitario: en tanto que los nexos con Guadalajara conciernen a las relaciones comerciales o la industria textil.

Las otras ciudades con las que Puebla mantiene relaciones telefónicas o por carretera (Veracruz, Jalapa, Cuernavaca, Tlaxcala), son ciudades situadas en los alrededores inmediatos, y todas ellas se localizan en el centroeste o sureste. Están presentes, además, otras dos ciudades: Acapulco (centro turístico) y Mérida, capital regional de Yucatán.

El estudio más detallado del transporte de los pasajeros por autobús, permite precisar este análisis³⁴. El mapa demuestra que las relaciones directas de Puebla pueden dividirse en cuatro grupos:

- en primer lugar, el enlace con México, cuya importancia hemos señalado;
- una relación con la zona del Golfo, donde pueden distinguirse a) el eje Puebla-Veracruz, a través de las dos posibles rutas que ponen en comunicación a Orizaba, Córdoba, Ciudad Mendoza, pero también Perote, Jalapa (18.3% de todos los viajes); b) las zonas petroleras de Poza Rica y Coatzacoalcos-Minatitlán; c) Oaxaca y el golfo de Tehuantepec (Salina Cruz, Juchitán);
- Cuautla, Cuernavaca. Las relaciones de Puebla con Cuautla son antiguas y diversificadas; la mayor parte de los viajes hacia Cuernavaca, centro vacacional de larga tradición entre los poblanos, se efectúan a través de la ciudad de México. Sólo existen transportes de tercera clase para viajar directamente de Puebla a Cuernavaca. El viaje directo requiere de más tiempo que el trayecto vía México, ya que los autobuses dan servicio a todas las pequeñas localidades del estado de Morelos situadas en la carretera a Cuernavaca;
- algunas ciudades más alejadas (en la península de Yucatán), con las cuales Puebla mantiene relaciones comerciales tradicionales: Campeche y Mérida.

En conclusión, de este análisis se desprende la multiplicidad de las relaciones de la ciudad de Puebla; sin embargo, es necesario tener presente la relación privilegiada con la ciudad de México, la cual se debe tanto a la centralización de las actividades en la capital federal, como a su cercanía con Puebla (como mínimo 67% de los intercambios). Puebla mantiene sin embargo, a menor escala, otros tipos de relaciones:

- en primer lugar, con las otras metrópolis nacionales, centros de concentración del capital y de la industria fuera de la ciudad de México; lo cual permite considerar que Puebla forma parte del grupo de las grandes ciudades del país, aun cuando en la mayoría de los casos, y en el caso de Monterrey en particular, las relaciones son asimétricas. Estas relaciones reciben su impulso de la implantación en Puebla de fábricas de esta ciudad, por la ventaja que representa su cercanía con la ciudad de México. En cambio, las relaciones con Guadalajara son más simétricas y antiguas;
- en segundo lugar, con los estados vecinos de Veracruz, Oaxaca, Morelos y gran parte del sur del país, para las cuales Puebla desempeña un papel antiguo como centro regional que ofrece principalmente servicios educativos y comerciales. Por otra parte, los movimientos de población entre dichas zonas y la ciudad de Puebla son muy densos y antiguos, y en el caso de los centros del Istmo de Tehuantepec, los lazos tradicionales se han visto reforzados por las actividades petroleras. Ciertamente es que la influencia cada vez

33 Encuesta SAHOP, no publicada, 1980. Puebla no contaba con un aeropuerto en 1980. Se trata de vuelos desde la ciudad de México, pero cuyos boletos fueron comprados en Puebla.

34 Cf. Mapa 1, *Enlaces diarios de la ciudad de Puebla por autobús, 1985*.

I. El lugar de Puebla en el ámbito nacional

mayor de la ciudad de México en toda esta zona, impide que Puebla se convierta en un centro regional completo; pero la ciudad sigue apareciendo como un centro complementario de la ciudad de México, no solamente para la migración, sino también para cierto número de servicios. Dado que estas relaciones con Puebla se basan en lazos tradicionales que datan de una época en la cual era prácticamente imposible mantener relaciones directas con la ciudad de México sin hacer escala en Puebla, es probable que ésta desempeñe un papel menor en las actividades económicas modernas, pero conserve la dirección de las redes tradicionales, comerciales en particular, de captación o de distribución.

II. EL LUGAR DE PUEBLA EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La existencia de las ciudades de Guadalajara, Monterrey, e incluso Puebla, no permite clasificar a México entre los países de fuerte macrocefalia urbana. La población urbana se halla relativamente mejor distribuida que en algunos países como Argentina, Chile o Perú.

Sin embargo, la ciudad de México concentraba en 1990 el 18% de la población del país. Se trata también de una metrópoli que ocupa el centro del sistema administrativo nacional y acapara gran parte de las actividades del país.

Así, la zona metropolitana de la ciudad de México generaba en 1980 el 48% de la producción industrial, empleaba al 46% de los trabajadores de la industria y agrupaba el 29% de los establecimientos industriales¹. En 1988, la zona metropolitana de la ciudad de México generó el 44% del PIB nacional. Además, en 1983 el 58% de los servicios de salud estaban implantados en la ciudad de México². Podrían multiplicarse los criterios para medir esta concentración de las actividades, proporcionalmente mayor que la parte nacional de la población de la ciudad.

Esta centralización de las actividades puede leerse asimismo en la repartición de las infraestructuras de transporte. A la escala del país, la moderna red de carreteras forma una serie de radiales a partir de la ciudad de México; tal es el caso del enlace México-Veracruz que, como hemos comprobado, ha recibido especial prioridad en cuanto a acondicionamiento vial.

Ante los costos y problemas sociales originados por esta concentración, y ante la desigualdad de la ocupación del territorio nacional, los poderes públicos han adoptado desde los años 1970 un discurso de descentralización y de ordenamiento del territorio, haciendo de una mejor distribución de los hombres y de las actividades la base de su sistema de planeación, así como una estrategia para el desarrollo.

A) Las políticas de desarrollo urbano

Si bien existían ya antes de esta fecha políticas de planeación sectorial con acción sobre el espacio³, los primeros análisis oficiales de la necesidad de una reordenación territorial se efectuaron durante el mandato del Presidente Echeverría (1970-1976). Así, la "Ley general de población" de 1974, y la "Ley general de asentamientos humanos" de 1976, pueden considerarse como el establecimiento de los instrumentos jurídicos de la planeación. La redistribución de la población debía efectuarse por medio de las ciudades; en efecto, no existe una ley de desarrollo o de ordenación regional, sino una ley de asentamientos humanos que se proponía mejorar las condiciones de vida de la población, "distribuyendo equi-

1 Cf. Gustavo Garza, "Ciudad de México: dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986, 280 págs., pp. 219-236.

2 Cf. *Uno más uno*, 12 de septiembre de 1984.

3 En particular el "Programa nacional fronterizo" de 1961, y las "Comisiones de cuencas hidrológicas" de 1946. Analizaremos en la segunda parte el impacto de las medidas de planeación industrial sobre la localización industrial en los Estados de Puebla y Tlaxcala.

tativamente los beneficios del proceso de desarrollo urbano"⁴. La realización de los planes de desarrollo urbano estaba programada tanto a nivel nacional como a nivel de los estados y municipios.

Daniel Hiernaux analiza esta perspectiva "urbana" de la planeación como la negativa del gobierno mexicano a poner de manifiesto las responsabilidades públicas y privadas en los desequilibrios interregionales; pero la analiza también como resultado de la influencia del Banco Mundial, cuyos puntos de vista en esa época eran fundamentalmente urbanos, por oposición a las estrategias de desarrollo de los expertos de las Naciones Unidas, fundadas en la ordenación territorial: "Mientras que el grupo consejero de las Naciones Unidas había publicado un documento indicativo para las políticas económicas regionales, y en consecuencia propuestas de ordenación territorial, la Secretaría de la Presidencia retoma a su cuenta las propuestas, las vacía de su contenido económico y de ordenación, y publica en vísperas del cambio de sexenio, el borrador del Plan Nacional de Desarrollo Urbano"⁵.

1) Instaurar una red urbana jerarquizada

La versión definitiva del "Plan Nacional de Desarrollo Urbano" (PNDU) se publicó en 1978, bajo la administración de José López Portillo. El PNDU establecía un "sistema urbano nacional"⁶, destinado a constituir la estructura básica de la organización del territorio. Los medios propuestos para instaurar esta estructuración del espacio nacional, eran los siguientes:

- reducir el crecimiento de la ciudad de México y promover la descentralización;
- impulsar el desarrollo de las ciudades con servicios regionales, y de los servicios de transporte interurbano;
- promover el desarrollo de centros de apoyo para la población rural⁷.

Este "sistema urbano" estaba subdividido en "sistemas regionales integrados", organizados en torno a ciudades que poseían la capacidad potencial de ofrecer servicios regionales. El PNDU se fijaba como objetivo a mediano plazo, reforzar el dinamismo de estos centros para convertirlos en verdaderas ciudades que polarizaran el desarrollo económico, mediante acciones sobre la creación de empleos, las actividades industriales y los servicios básicos (educación, salud, comercio y administración)⁸.

Puebla formaba parte de las ciudades con servicios regionales y encabezaba el "sistema urbano integrado Oriente"; su influencia debía ejercerse sobre las ciudades de nivel inferior: Tehuacán, Izúcar de Matamoros, Apizaco, Tlaxcala, Huauchinango y Teziutlán⁹; es decir, sobre las principales localidades de los estados de Puebla y Tlaxcala. Sin embargo, el Plan señalaba que la influencia de la ciudad no se limitaba a este espacio. Al hacer de Puebla un elemento de cohesión del sistema de las ciudades a nivel nacional, el Plan definía la ciudad por sus relaciones con la ciudad de México por una parte, y por otra con los estados de Hidalgo, Tlaxcala, Oaxaca, Morelos, Veracruz, y toda la región sureste del país. Veracruz y Coatzacoalcos fueron clasificadas como ciudades con influencia de la ciudad de Puebla sobre los estados de Veracruz y Tabasco. El Plan no preveía ninguna ciudad con servicios regionales en los estados de Oaxaca y Chiapas, lo cual parece indicar que los poderes públicos buscaban reforzar los vínculos de la ciudad de Puebla con estos estados.

El PNDU no se limitaba a impulsar cierto número de ciudades a escala nacional; en realidad, buscaba establecer una red urbana jerarquizada y funcional, que permitiese una mejor administración y organización del territorio nacional. Todas las localidades del país debían de quedar enmarcadas en este sistema; y el conjunto de las actividades económicas y de las condiciones de vida de la población, debían de transformarse mediante una acción sobre lo urbano. Esta red urbana quedaría definida con mayor precisión y a mayor escala, a través de planes a nivel de los estados, municipios y localidades. El PNDU esta-

4 *Ley general de asentamientos humanos, Diario oficial, Organismo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de mayo de 1976, artículo 3ro.*

5 Daniel Hiernaux, *Politiques de développement et gestion de l'espace au Mexique: Le port industriel de Lázaro Cárdenas*, Tesis de doctorado de 3er ciclo, Universidad de París III, Tomo I, 1984, 316 págs., p. 59.

6 Cf. Mapa No. 2, *El sistema urbano nacional del PNDU*.

7 *Plan nacional de desarrollo urbano, SAHOP, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1978, 52 págs.*

8 Cf. SAHOP, *Plan nacional de desarrollo urbano: Programa de integración regional de servicios urbanos*, México, 1979, 38 págs., p. 4.

9 Cf. Mapa No. 13, *Jerarquía urbana según los planes de desarrollo urbano de los estados de Puebla y Tlaxcala*.

II. Puebla en las políticas nacionales de ordenamiento

blecía una red de relaciones jerárquicas entre las ciudades con servicios regionales, las ciudades con servicios estatales, las ciudades con servicios medios y en el nivel más bajo, los SERUC (Servicios Rurales Concentrados). No se trata aquí de determinar la eficacia de tal dispositivo, sino de mostrar cuál era el papel asignado por los organismos de planeación a la ciudad de Puebla dentro de la estructura urbana nacional.

Los objetivos del "Plan nacional de planificación familiar", retomados por el PNDU, proponían reducir el crecimiento demográfico del 3.2% en 1976, al 1% en el año 2000. En tal perspectiva, el número de habitantes de la ciudad de México debía reducirse al 19% de la población nacional. Las ciudades de Guadalajara y Monterrey se integraban en una clase de tres a cinco millones de habitantes, clase que junto con otras once ciudades de más de un millón de habitantes, debía equilibrar la distribución de la población urbana y agrupar a la misma proporción de la población nacional que la ciudad de México. El objetivo ambicionado era que para el año 2000 el 40% de los habitantes del país viviesen en las ciudades de 15,000 a un millón de habitantes.

Sin embargo, Puebla nunca se tomó en cuenta como la cuarta ciudad del país; se consideró que debía ser alcanzada por otras diez ciudades, para constituir un conjunto de ciudades regionales de uno a tres millones de habitantes. En el análisis de la situación efectuado por el PNDU, Puebla quedaba clasificada en un grupo de ciudades de 500,000 a un millón de habitantes.

Aún cuando Puebla encabezaba un sistema urbano regional, era su cercanía a la ciudad de México la que de hecho determinó las políticas de planeación urbana que se le aplicaron. La integración de la ciudad de Puebla en la zona conurbada centro, que constituía junto con las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara, el conjunto de las "zonas de ordenamiento y regulación" definido por el PNDU, condicionaba, en mayor grado que el análisis de la dinámica de su propio crecimiento, la aplicación a la ciudad de una política de "consolidación". Política ésta, que debía permitir el reordenamiento de las actividades de la ciudad considerada, y se oponía sobre este punto a una política de fomento tendiente a crear nuevos servicios y equipos.

2) Puebla en la primera zona de influencia de la ciudad de México

En efecto, desde antes de la publicación del PNDU se había creado, en octubre de 1976, una "zona conurbada centro". Esta nueva entidad de planeación, que resultaba de las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, era continuación de una ley de desarrollo urbano del Distrito Federal, de diciembre de 1975. El decreto que instituyó la zona conurbada centro, consideraba que el crecimiento de la ciudad de México había rebasado los límites del Distrito Federal y formaba una unidad económica y social junto con otros centros situados en unidades físicas y administrativas diferentes¹⁰.

De ahí que parte de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala quedaran definidos como parte de una área de influencia directa de la ciudad de México. Una comisión de conurbación del centro, integrada por los gobernadores de los estados de la zona, los presidentes municipales, los representantes del Distrito Federal y del Gobierno Federal, publicó a fines de 1976 un plan de ordenamiento territorial de la zona conurbada¹¹. Veinticinco municipios del estado de Tlaxcala, que agrupaban al 40.7% de la población de los cuarenta y cuatro municipios de este estado, y veintiséis municipios del estado de Puebla, es decir, el 42.3% de los 217 municipios de la entidad, quedaban incluidos en la zona conurbada. El plan establecía un sistema de ciudades que el PNDU retomaría en sus lineamientos generales, y clasificaba a Puebla como la única ciudad de la zona con potencialidad para prestar servicios regionales, además de la ciudad de México, metrópoli regional¹². La estrategia adoptada se proponía limitar el crecimiento de la ciudad de México mediante el desarrollo de los centros vecinos.

En este marco, Puebla era centro de uno de los cinco subsistemas (Valle de México, Pachuca, Toluca, Cuernavaca y Puebla-Tlaxcala). El de Puebla-Tlaxcala se organizaba alrededor de un centro con servicios estatales (Tlaxcala), de los centros intermedios de Atlixco y Apizaco, y de los centros con servi-

10 Cf. Decreto por el cual se declara zona conurbada la comprendida por un radio de 30 km cada una, y cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre México, Morelos y D.F., Diario oficial, Organismo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de octubre de 1976.

11 Cf. Comisión Conurbada Centro, Plan de ordenamiento territorial de la zona conurbada centro, México, 1976, S/P.

12 Cf. Mapa No.3, Sistema de ciudad del Plan de ordenamiento de la zona conurbada centro.

cios medios (San Martín Texmelucan y Santa Ana Chiautempan). El PNDU, en cambio, no retomaría la distinción entre centros intermedios y centros medios, y modificaría la clasificación de los centros de Apizaco y Santa Ana Chiautempan.

Según los autores del plan, el subsistema Puebla-Tlaxcala, al estar separado de la cuenca de México por "barreras" físicas, había podido conservar cierta autonomía en su desarrollo urbano. En otro estudio, sin embargo, la SAHOP¹³, principal organismo federal de ordenamiento, atribuía a Puebla un papel más dependiente de la ciudad de México, puesto que la constituía en uno de los tres "centros metropolitanos subsidiarios" de la capital federal en el perímetro de la zona conurbada. Mientras que la zona conurbada era fruto de un análisis de la necesidad de descentralizar la ciudad de México, de hecho organizaba la concentración a otra escala.

El fortalecimiento de los vínculos entre la ciudad de México y los otros centros de la región, era una acción considerada prioritaria. El plan preveía para el año 1985 la saturación en un 93.7% de la autopista Puebla-México, para el año 2000 la construcción de una vía paralela, y para el año 2010 la creación de una segunda vía paralela. Si bien preveía además enlaces transversales entre las ciudades de la zona conurbada, en la actualidad todas las relaciones entre los distintos subsistemas pasan por la ciudad de México, con excepción de una reducida parte de los flujos entre Puebla y Cuernavaca, como hemos visto. A mediano plazo estaba programada la duplicación de todos los enlaces radiales.

Sin embargo, este plan tuvo escaso impacto directo en la realidad de la concentración de la ciudad de México. Numerosas acciones han permanecido letra muerta, y otras han sido retomadas o modificadas por el PNDU.

Una de las principales originalidades del Decreto de zona conurbada centro, fue la creación de una nueva entidad de estudio y de intervención en el espacio. Sin embargo, los intentos para unificar las acciones de las distintas instancias administrativas en el seno de la Comisión Conurbada Centro, no han conducido sino a multiplicar las instancias de planeación. En efecto, los problemas de competencia entre el Distrito Federal y los municipios del Estado de México en la administración de la ciudad de México, no se han resuelto, y si ha habido intentos de planeación conjunta del crecimiento urbano, en particular en materia de administración de las infraestructuras urbanas básicas, éstos no se han realizado en el seno de dicha comisión. Por otra parte, la creación de una nueva escala de concertación llamada a agrupar a los distintos gobiernos de los estados de la zona, ha quedado en un plano meramente formal. Mientras que el sistema político mexicano integra en la vida administrativa cotidiana las relaciones con la capital federal, los lazos directos entre estados poseen siempre carácter excepcional. Por lo tanto, la Comisión Conurbada Centro debería analizarse como espacio de difusión de cierta concepción del ordenamiento, basada en la voluntad de reorganizar la ciudad de México a otra escala, de prever e impulsar el advenimiento de una conurbación funcional. Aun cuando el término conurbación, en el sentido que le confiere el aparato jurídico de la planeación mexicana, significa el reconocimiento por decreto de la necesidad de efectuar una planeación a otra escala que no sea aquella de los límites administrativos existentes, adquiere también un sentido de proyección hacia el futuro, próximo a las definiciones que de este término de la geografía urbana¹⁴, definiciones que insisten a la vez en la unidad del fenómeno de urbanización y la diversidad de los centros, que conservan más una especialización funcional que una real autonomía, consagrando al mismo tiempo la polarización por la ciudad centro.

En este análisis, por lo tanto, la conurbación no era sino potencial, y la acción del plan, encaminada a reforzar los lazos con México, a reubicar cierto número de actividades dentro de la zona conurbada y a impulsar la urbanización periférica, consistió de hecho en poner en orden la influencia directa de la ciudad de México.

Desde la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia, en 1982, la Comisión al parecer ha caído en desuso. Si bien es cierto que ésta no ha sido suprimida, desde 1983 han dejado de existir las delega-

13 Creada en 1976, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se encargaba de la planeación urbana nacional.

14 Retomamos aquí las definiciones convergentes que proponen el *Lexique de géographie humaine et économique*, establecido bajo la dirección de Claude Cabanne, Dalloz, Paris, 1984, 431 págs., p.110, y el *Dictionnaire de la géographie* de Pierre George, P.U.F., Paris, 1970, 448 págs., p.103.

II. Puebla en las políticas nacionales de ordenamiento

ciones de la Comisión en los centros de los subsistemas, y si bien, como en el caso de Puebla, se realizó un "Plan de ordenamiento de la zona conurbada de Puebla", éste jamás se publicó.

En realidad la estrategia quedó modificada, ya que el "Programa de desarrollo de la zona metropolitana de la ciudad de México y de la región centro", publicado en octubre de 1983¹⁵, propuso otra escala de análisis. Este programa distingue la "zona metropolitana de la ciudad de México", constituida por el Distrito Federal, cincuenta y tres municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, y una región centro que agrupa a los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. No solamente ha desaparecido la noción de "zona conurbada", sino que la Comisión Conurbada Centro ni siquiera intervino en su preparación. Más aún: el nuevo programa no la menciona en absoluto como instancia de planeación que deba modificarse. Si bien la base de la estrategia sigue siendo fundamentalmente urbana, puesto que la alternativa propuesta consiste en fortalecer las localidades en las que existen condiciones potenciales de concentración del desarrollo¹⁶, el objetivo ya no es directamente el desarrollo urbano, sino la disminución de la concentración de las actividades en la zona metropolitana de la ciudad de México y el desarrollo integral de los estados de la región centro. Esto representa por consiguiente el paso de la voluntad de crear una zona conurbada que una a la ciudad de México parte de los estados cercanos al Distrito Federal, a la voluntad de desarrollar una región centro más extensiva¹⁷, que respete los actuales límites administrativos. Al no fraccionar los estados, este programa concede de hecho mayor importancia a los gobiernos locales, y declara reconocer la plena soberanía de los estados y la autonomía de los municipios. De esta manera no se crea ninguna nueva instancia, debiendo utilizarse los mecanismos administrativos existentes para conseguir los objetivos del plan.

Queda por tanto ampliado el espacio sometido a la influencia de la ciudad de México y alternativo del crecimiento urbano. La desconcentración constituye una necesidad, como recuerda el "Programa de reordenación territorial y protección ecológica del Distrito Federal"¹⁸, el cual apunta que la redistribución del crecimiento urbano en la región centro permitiría aliviar las presiones que ponen en entredicho la posibilidad de un real ordenamiento de la ciudad de México.

A nivel nacional, los textos de la nueva administración propusieron también una nueva definición de la estrategia del desarrollo urbano. El "Programa nacional de desarrollo urbano y vivienda"¹⁹ de 1984, definió los medios para la política de las ciudades medianas y amplió la política elaborada en 1983 por el "Proyecto estratégico de ciudades medias"²⁰.

De acuerdo con estos textos, el reordenamiento de la actividad económica nacional supone que se conceda atención prioritaria a ciertas ciudades destinadas a convertirse a corto plazo en centros de integración del desarrollo regional. Son cincuenta y nueve las ciudades medianas que permitirán equilibrar la distribución de la población, convirtiéndose en "alternativas viables" para la descentralización de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Las ciudades medianas quedan divididas en centros con servicios regionales y centros con servicios estatales. Puebla está clasificada entre las quince ciudades que prestan servicios regionales. Similar al sistema nacional urbano del PNDU, esta nueva armazón urbana rebaja sin embargo a Mexicali, que pierde su rango de ciudad regional, e introduce en este grupo a Villahermosa, Torreón y Tijuana.

Las demás ciudades consideradas en este programa, quedan divididas en "grandes ciudades" y "centros de apoyo". La ciudad de México debe ser objeto de una política de control de crecimiento urbano, y las "grandes ciudades", más Puebla, de una política de consolidación. Esta clasificación de Puebla entre las ciudades que necesitan consolidarse constituye el único momento del análisis de la armazón urbana,

15 Cf. Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Departamento del Distrito Federal, Gobiernos constitucionales de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, *Programa de desarrollo de la zona metropolitana de la ciudad de México y de la región centro*, México, 1983, 105 págs.

16 *Ibid.*, p. 5.

17 El Estado de Querétaro había quedado excluido de la definición de la zona conurbada centro.

18 Departamento del Distrito Federal, *Resumen del Programa de Reordenación urbana y protección ecológica del Distrito Federal*. Cf. *Uno más Uno*, 27.09.84

19 Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Programa nacional de desarrollo urbano y vivienda*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1984. 170 págs.

20 SEDUE, *Ciudades medias: Proyecto estratégico*, Secretaría de desarrollo urbano, México, 1983, S/P.

en el cual la ciudad de Puebla queda integrada al grupo de las grandes ciudades regionales (Monterrey, Guadalajara). En las cercanías de la ciudad de Puebla, Tehuacán y Tlaxcala están clasificadas como ciudades medianas, mientras que Cuetzalan, Huauchinango, Izúcar de Matamoros y Libres constituyen "centros de apoyo" en el estado de Puebla.

Se planifica el fortalecimiento de la influencia de Puebla en la zona del Golfo mediante la integración de una área del Golfo que agrupa a las ciudades medias con servicios regionales (Tampico, Ciudad Madero, Coatzacoalcos, Minatitlán, Veracruz y Villahermosa), así como a las ciudades medias que prestan servicios estatales (Orizaba y Córdoba). Por lo tanto, el enlace Puebla-Veracruz queda definido, una vez más, como prioritario.

Finalmente, Puebla, lo mismo que México, Guadalajara, Monterrey y otras trece ciudades medias, debe ser objeto de una atención específica, por ser una "zona urbana crítica", es decir, un centro que requiere a corto plazo de la "racionalización y administración" de su crecimiento urbano. Aunque el PNDU siguió teóricamente en vigor, o por lo menos su abandono no se declaró oficialmente, el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda propuso de hecho una redefinición de los grandes lineamientos de la política urbana. En la mayoría de los casos, sin embargo, a nivel de los planes de desarrollo urbano de los estados y de las localidades que están actualmente en curso de elaboración, esta nueva estrategia se traducirá únicamente en la actualización prioritaria de los planes de las ciudades medianas, nuevamente definidas, sin que resulte modificada la totalidad de los textos de planeación a nivel local.

Las diferencias fundamentales entre el PNDU de 1979 y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, deben analizarse como el paso de una visión totalitaria²¹ de la planeación, que integra todo el espacio y todos los aspectos de la vida económica y social del país, a una visión más selectiva de la acción sobre las ciudades, en un período de reducción del presupuesto atribuido a la planeación y de los medios de la intervención estatal. El PNDU preveía para el año 2000 el establecimiento de una red jerarquizada, mientras que el Programa de Desarrollo Urbano prevé, a corto y mediano plazo, acciones prioritarias sobre cierto número de centros. En efecto, si bien conserva la presuposición de una acción positiva de la polarización mediante centros urbanos sobre el desarrollo, define en forma mucho más somera las jerarquías y enlaces entre ciudades; ahora ya no existen más que tres categorías de ciudades: grandes ciudades, ciudades medias y centros de apoyo. Este Programa introduce en el seno del grupo de las ciudades medias, que considera como el espacio de una mejor repartición del crecimiento urbano nacional, una distinción entre centros que prestan servicios regionales y centros que prestan servicios estatales. Conserva los objetivos principales del PNDU, pero pone en entredicho las pretensiones de ubicuidad de este plan.

Por otro lado, el PNDU, fruto del sexenio de Echeverría, se publicó durante el mandato de López Portillo, mucho antes de la formulación del Plan Global de Desarrollo de 1980, el cual debía constituir el documento que fijase el conjunto de la estrategia de desarrollo. La administración de Miguel de la Madrid, en cambio, parte de lo general para enfocar lo particular, ya que desde mayo de 1983 publicó al Plan Nacional de Desarrollo²². Esta vez la jerarquía está clara; en lugar de los antiguos planes sectoriales, son programas los que fijan ahora la aplicación sectorial de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Con la llegada de Miguel de la Madrid al poder, en diciembre de 1982, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) creada en 1976 a partir de la ex Secretaría de Obras Públicas (SOP), se transformó en SEDUE, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; mientras que la ejecución de obras públicas en materia de comunicación se confió a la SCT (Secretaría de Comunicación y Transporte). Además de la reorganización administrativa inherente a cada nuevo sexenio en México, cabe advertir en esta modificación el desmembramiento de la Secretaría que disponía del mayor poder en materia de planeación urbana y con la que al parecer se había enfrentado Miguel de la Madrid cuando era Ministro de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) bajo la administración de López Portillo;

21 En el sentido primero del término: que abarca o pretende abarcar la totalidad de los elementos de determinado conjunto.

22 Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan nacional de desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal, México, 411 págs.

pero también la prueba del fracaso de la planeación elaborada por la SAHOP, es decir, antes que nada del fracaso de la puesta en marcha del PNDU.

Los programas de la administración de Carlos Salinas de Gortari otorgan a la ciudad de Puebla un papel similar. En 1990, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología publicó un "Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994", que forma, con los programas nacionales de vivienda y de protección del medio ambiente el Sistema Nacional de Planeación Democrática para el periodo implementado por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Este Programa considera Puebla como centro de una zona metropolitana y propone aplicarle una política de consolidación. La zona metropolitana de la ciudad de Puebla debe funcionar como centro de servicios regionales, se tiene que dar prioridad a su papel en la educación, la salud, la cultura, los servicios especializados, la infraestructura aeroportuaria, los enlaces carreteros y ferroviarios y la descentralización de la Administración Federal. Este programa pretende también fomentar la creación de un corredor agro-industrial Puebla-Veracruz, con el mejoramiento de las infraestructuras.²³

B) Las políticas nacionales de fomento y ordenamiento industrial

Las medidas de fomento y ordenamiento industrial constituyen otro aspecto de las políticas de planeación, que debe tomarse en cuenta para comprender el lugar concedido a Puebla en el seno de las políticas nacionales. En el presente capítulo no estudiaremos estos textos desde el punto de vista de su impacto sobre la industrialización del país; sin embargo, la evolución de las referencias espaciales de las últimas medidas de ordenamiento, nos permitirá comprender las modificaciones ocurridas en la manera de considerar a la ciudad de Puebla y a los estados de Puebla y Tlaxcala²⁴, así como el nexo entre estas políticas y los planes y programas de desarrollo urbano.

Durante mucho tiempo las políticas de industrialización se establecieron al margen de toda estrategia de ordenamiento del territorio. De ahí que no solamente fueran incapaces de luchar contra el crecimiento de la concentración industrial, sino que incluso lo favorecieran. En efecto, las primeras acciones de fomento se limitaron a impulsar el desarrollo y a diversificar la infraestructura industrial, y estuvieron desprovistas de estímulos reales a una elección preferente para la implantación.

La descentralización industrial y la voluntad de reducir las disparidades económicas entre regiones, fueron dejadas a las políticas de desarrollo de los parques y ciudades industriales, que empezó en 1953, con la promoción por la administración federal de Ciudad Sahagún²⁵. Como observa Garza²⁶, esta política cambió de orientación a partir de 1960, ya que de los catorce parques creados entre 1960 y 1970, doce eran propiedad privada. Por otra parte, los tres parques existentes en el Distrito Federal en 1972, agrupaban al 95% de la superficie total de los catorce parques industriales construidos entre 1960 y 1970, lo cual va en contra de una real política de desconcentración industrial.

1) Las primeras medidas de zonificación

Con la llegada de Echeverría al poder y antes de que se implantara el sistema de planeación urbana, apareció la dimensión espacial en las políticas de fomento y desarrollo industrial. Desde 1971, el "Decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de las empresas a que el mismo se refiere"²⁷, observa que si el crecimiento de la actividad industrial constituye uno de los factores más dinámi-

23 *Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, SPP, México, 1989; *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*, SEDUE, 1990; *Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Puebla*, H. Ayuntamiento de Puebla, Dirección General de Desarrollo Urbano, 1991.

24 Las primeras medidas de desarrollo industrial, sus relaciones con las acciones de los poderes locales y el desarrollo de la industrialización de la ciudad de Puebla y de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, se analizarán en la segunda parte de este libro.

25 Ciudad Sahagún: ciudad industrial de nueva creación, situada a 100 km al noreste de la ciudad de México, en el Estado de Hidalgo.

26 Gustavo Garza, *Towards a National Strategie of Industrial Estates in México*, Cambridge University, 1973, citado por L. Unikel, *op. cit.*, p. 312.

27 *Decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de las empresas a que el mismo se refiere*, Secretaría de Industria y de Comercio, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de noviembre de 1971.

cos para acelerar el proceso de desarrollo, su concentración en ciertas zonas provoca fuertes presiones sobre los servicios públicos, hacinamientos problemáticos de población y "tensiones" contrarias a los objetivos del desarrollo, que implican un costo social elevado. Es por tanto imperativo que el desarrollo industrial beneficie a todas las regiones del país, participando en la creación de empleos y en la elevación del nivel de vida de la población.

Estas posiciones se concretaron en un decreto de julio de 1972²⁸ que estableció por primera vez una zonificación de las exenciones fiscales. Este texto proponía compensar las desigualdades entre las regiones del país, mediante un sistema de ventajas y ayudas diferenciales, en función del grado de concentración industrial, de la proximidad a los mercados, y del nivel de la infraestructura disponible en cada una de estas regiones.

Quedaron así definidas tres zonas:

- Una zona I, que abarca al Distrito Federal, más ocho municipios situados en continuidad inmediata y pertenecientes al Estado de México; el municipio de Monterrey, más cinco municipios cercanos; y el municipio de Guadalajara.
- Una zona II, que agrupa a dos municipios del estado de Jalisco, integrados en el área de crecimiento urbano de Guadalajara (Tlaquepaque y Zapopan); Lerma y Toluca en el Estado de México; Cuernavaca y Jiutepec en el estado de Morelos; Puebla y dos municipios cercanos (San Pedro Cholula y Cuautlancingo).
- Una zona III, que agrupaba al resto del país.

De acuerdo con esta zonificación se distribuyeron las exenciones fiscales para la implantación de nuevas industrias, prioritarias o de transformación de los productos agrícolas, así como para la ampliación de empresas situadas en la zona II o III; los estímulos de la zona III eran ligeramente superiores a los estímulos de la zona II: de tres a siete años de exoneración en la zona II, y de cinco a diez años en la zona III. La zona I quedaba por lo tanto excluida, salvo excepción, de este proyecto de estímulos fiscales. En efecto, el decreto reservaba a la administración federal la posibilidad de autorizar estímulos para la implantación o ampliación, en la zona I, de ciertas industrias consideradas particularmente importantes para el país y poco contaminantes, es decir, la posibilidad de negociar cada caso particular.

Este decreto clasificaba por lo tanto a la ciudad de Puebla y dos municipios cercanos, en el segundo lugar de la industrialización del país, después de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Estas últimas se encuentran todas en la zona I, que puede considerarse como la zona en la cual se buscaba, si no impulsar la descentralización, por lo menos no favorecer nuevas implantaciones. La zona II, en la que las empresas recibían exenciones durante un plazo menor que en la zona III, constituye de alguna manera una zona de regulación. No obstante, el decreto permitía la existencia de legislaciones locales, que en el estado de Puebla, como veremos, volvieron a poner en entredicho la voluntad de descentralización de la ciudad de Puebla y zonas cercanas.

En lo concerniente a la política de parques y ciudades industriales, esta época presenció la fundación del FIDEIN²⁹, en 1970. Previendo la creación no solamente de zonas industriales, sino también de zonas residenciales, este fideicomiso intentó crear "ciudades industriales satélites" en las cercanías de las principales ciudades mexicanas y en la periferia de la conurbación de la ciudad de México³⁰. Tal fue el caso del parque industrial de Xicohtencatl, en el estado de Tlaxcala.

2) La creación de una política única a escala nacional

Correspondiendo al programa de descentralización territorial de las actividades industriales del Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, y publicado poco antes del Plan Nacional de Desarrollo Industrial

28 *Decreto que señala los estímulos fiscales y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales a que se refiere el decreto del 23 de noviembre de 1971*, Secretaría de Fomento e Industria, *Diario oficial*, Organismo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de julio de 1972.

29 Fideicomiso de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales.

30 Cf. Jean Revel-Mouroz, *Foyers industriels nouveaux et développement régional au Mexique*, en *Foyers industriels nouveaux en Amérique Latine, Afrique Noire et Asie*, Travaux et mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, No. 31, París, 1978, 200 págs., pp. 17-24.

II. Puebla en las políticas nacionales de ordenamiento

de marzo de 1979, un decreto con fecha de febrero de 1979³¹ definió las nuevas medidas de fomento industrial de la administración de José López Portillo.

El Plan de Desarrollo Industrial reafirmaba la utilidad de la desconcentración y de la reordenación del territorio, ya que se proponía reducir la parte de la producción del valle de México en el valor bruto de la producción nacional, haciéndola bajar del 50 al 40%; lo cual significaba que el 70% aproximadamente del crecimiento previsto para el período 1979-1982, debía efectuarse fuera de esta zona³².

El decreto comentaba los efectos de la concentración en los términos siguientes: "En las últimas décadas el país ha logrado obtener un nivel importante de crecimiento económico, el cual concentrándose sectorialmente y regionalmente en un reducido número de ciudades del territorio nacional ha creado graves desequilibrios estructurales ... así como una injusta repartición de los beneficios derivados del desarrollo económico".

Sus objetivos principales son: permitir el desarrollo equilibrado del sistema urbano nacional, mediante el uso de los recursos "humanos y naturales" disponibles en las ciudades que presentan una "tendencia a la industrialización"; y disminuir el índice de concentración de algunas ciudades, en particular la zona metropolitana de la ciudad de México.

La zonificación propuesta distingue:

- una zona I de impulso preferente, dividida en una zona Ia que agrupa a los puertos industriales y una zona Ib integrada por municipios con capacidad potencial de desarrollo industrial;
- una zona II de "prioridad estatal", constituida por los municipios juzgados prioritarios por el gobierno de cada estado;
- una zona III, integrada por una zona IIIa de crecimiento controlado, que agrupa al Distrito Federal y cincuenta municipios del Estado de México, los cuales forman una corona al Norte y al Este del Distrito Federal; y por una zona IIIb, de consolidación, que reúne a varios municipios de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, formando una segunda corona alrededor del Distrito Federal, contigua a la zona IIIa³³.

A partir de este Decreto, los estímulos fiscales ya no se otorgaron en forma de exenciones de impuestos, sino mediante un crédito proporcional a la inversión y a la creación de empleos, susceptible de utilizarse para el pago de los impuestos federales. El porcentaje máximo correspondía a la zona I, y en menor medida a la zona II. El artículo 10 estipulaba que no se concedería ningún apoyo a las nuevas industrias que se establecieran en esta zona para la ampliación de empresas. Por lo que se refería a las pequeñas empresas, éstas serían gratificadas con impulsos suplementarios en las zonas II y III³⁴.

A nivel sectorial, las actividades industriales quedaban divididas en dos grupos³⁵:

- Categoría I = agroindustria, producción de bienes de capital, e industrias consideradas como estratégicas para el desarrollo industrial (p. ej., fabricación de acero y cemento).
- Categoría II = industrias de bienes de consumo (textiles, jabones, papel, etc.) e industrias de electrodomésticos, mobiliario y productos metálicos.

Trátase de dos grupos de industrias juzgadas prioritarias y susceptibles de reducir los créditos; la categoría I se beneficiaba con algunas ventajas adicionales.

En la definición de la zona III del decreto de 1979, apareció la noción de conurbación, aplicada a la

31 *Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, Diario Oficial, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2 de febrero de 1979.*

32 *Plan nacional de desarrollo industrial 1979-1982. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1979.*

33 Cf. Mapa No.4, *Delimitación de la zona III*

34 *Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión a las actividades industriales, Diario Oficial, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de marzo de 1979.* Este decreto define a las pequeñas empresas como aquellas empresas cuyos activos totales no rebasan el equivalente a 200 veces el salario mínimo anual del D.F.

35 *Acuerdo que establece las actividades prioritarias, Diario Oficial, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de marzo de 1979.*

planeación industrial. En efecto, todas las ciudades importantes cercanas al Distrito Federal (Cuernavaca, Toluca, Pachuca, Puebla), están clasificadas en la zona IIIb, que abarca incluso parte del estado de Tlaxcala, en particular su capital. Con respecto al decreto de 1972, se observa una modificación de las referencias espaciales implícitas. La zonificación propuesta en aquel entonces se derivaba de un análisis de la polarización urbana. Las ciudades de Puebla, Cuernavaca, Toluca, quedaban integradas en la zona II, por el lugar que ocupaban en la jerarquía urbana. La clasificación de estas ciudades dependía de su propio desarrollo industrial, y no únicamente de su cercanía a la ciudad de México.

Por otra parte, esta zona conurbada no está definida axial sino concéntricamente, lo cual conduce a clasificar a ciertos municipios sin ningún desarrollo industrial en la zona IIIb, de consolidación industrial. Las medidas instituidas por los decretos de 1979 y por el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, privilegian un análisis a pequeña escala. El fin perseguido no es tanto el de llevar a cabo una real política de desconcentración industrial, como el de reorganizar el espacio nacional en función de grandes ejes de desarrollo (la ciudad de México, los puertos industriales, la frontera Norte).

La zona "resto del país", que en el decreto de 1972 recibía un máximo de exenciones, ya no se beneficiaba en 1979 con ninguna ventaja, lo mismo que la zona IIIa. Esta igualdad de trato para la zona de mayor concentración y para la mayor parte del país, subraya el paso de una simple voluntad de difusión de la actividad industrial en todo el espacio, a una voluntad de ordenamiento del territorio alrededor de zonas prioritarias.

La dimensión local quedaba integrada en el decreto mismo, lo cual permitiría evitar las duplicaciones y oposiciones entre los diferentes niveles de intervención. Según el decreto, en efecto, escoger los municipios de prioridad II era prerrogativa de los gobiernos estatales, con lo cual se introdujo un análisis a mayor escala en la política nacional de fomento.

3) Las políticas de fomento industrial desde 1982

Las políticas de fomento industrial del gobierno de Miguel de la Madrid, están definidas en el Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior 1984-1988³⁶, publicado en julio de 1984; este programa reúne los grandes lineamientos del análisis del Plan Nacional de Desarrollo³⁷. En un contexto de crisis y como continuación del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) de 1983, que buscaba asegurar la supervivencia de la industria nacional, este plan intentó, a partir de 1984, revitalizar la industria promoviendo una política denominada de "cambio estructural". Esta estrategia estaba basada en la expansión de la industria con gran potencial de exportación³⁸, que permitiría un crecimiento equilibrado frente al exterior. El objetivo fijado era duplicar el ritmo de crecimiento de este sector y conseguir una "elevación significativa" de las industrias de bienes de consumo básico; en cambio, para aquellas industrias que dependían fuertemente del proceso de sustitución de importaciones, este plan preveía un crecimiento por debajo de las tasas históricas. Tres medidas que debían de conducir a un crecimiento equilibrado y autosostenido.

Por otra parte, este plan se consideraba como herramienta para avanzar hacia una sociedad en que las actividades industriales estuviesen distribuidas "racionalmente" en todo el territorio, como resultado de la desconcentración de la industria y del uso "racional" de los recursos naturales y humanos, de la infraestructura y de la especialización de la producción por regiones. Este texto hacía hincapié en la noción de "diseconomías" de aglomeración, generadas por la concentración industrial cerca de las grandes zonas de consumo. La estrategia de la localización debía basarse por lo tanto en un desarrollo regional más armonioso y equilibrado, y utilizar los recursos naturales en forma eficaz.

Por primera vez se introdujo la noción de "descentralización no dispersa", que equivale al reforzamiento de la producción en las ciudades medianas, ejes y corredores industriales, considerados como polos industriales por su capacidad para desempeñar un papel de "centros difusores y motrices del desarro-

36 *Programa nacional de fomento industrial y de comercio exterior 1984-1988*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1984, 225 págs.

37 Cf. *Plan nacional de desarrollo 1983-1988*, op. cit.

38 Los sectores definidos como de impulso prioritario por sus capacidades de exportación, son principalmente: la industria minera y minerometalúrgica, petroquímica, metálica, mecánica, eléctrica, textil, automotriz, etc.

llo industrial". Si bien siguió en vigor la zonificación establecida por las políticas del sexenio anterior, este plan determinaba una serie de "centros motrices" que, además de los cuatro puertos industriales, debían concentrar el crecimiento industrial. Estos centros estaban dispersos por todo el país. Cada estado poseía por lo menos uno, excepto los estados más cercanos al Distrito Federal, cuyo territorio se situaba en gran parte dentro de la zona III (Hidalgo, México, Tlaxcala y Morelos). De esta manera la Federación llegaba a intervenir en zonas cuya definición había competido hasta entonces a los gobiernos estatales. Este proyecto coincidía en parte con el programa de ciudades medias de la SEDUE³⁹, puesto que veinticinco de estos centros eran de hecho ciudades medias definidas como prioritarias en materia de planeación. En éstas el gobierno federal, por medio de la SEDUE, se comprometía a desarrollar la infraestructura de la vivienda y de los servicios urbanos, y a reforzar la capacidad de industrialización. La entidad administrativa privilegiada ya no era el municipio, sino la localidad o ciudad media, aun cuando los municipios a los que pertenecían los centros motrices estaban clasificados en la zona I, de apoyo prioritario.

La concepción de estas medidas puede considerarse como una aplicación de la noción de polos de desarrollo, reservada hasta entonces a los puertos industriales, a escala de la planeación estatal interna. En efecto, referirse a estos "centros difusores y motrices del desarrollo industrial", equivale a recurrir al concepto de "focos de industrialización motriz"⁴⁰ y a la teoría del "arrastre"⁴¹, al hacer de estos centros de inversión prioritaria una herramienta para el desarrollo de la industrialización. Se trata en realidad de la alianza de la teoría de los polos de desarrollo con una concepción del ordenamiento del territorio basada en la polarización urbana y la idea de una red urbana jerarquizada (estando dotadas las ciudades de una capacidad de organización del espacio y de difusión del crecimiento).

Poner al descubierto estas referencias implícitas no significa que el análisis de estas políticas deba inscribirse en el marco de una problemática que oponga "polos de desarrollo" y "enclaves", ya que las inversiones previstas para los centros motrices distan mucho de alcanzar el nivel de las inversiones destinadas a los puertos industriales⁴². Es muy probable que el impacto real se limite al reforzamiento del crecimiento industrial en los centros motrices, mediante la creación de espacios habilitados para este fin y mediante el mejoramiento de los servicios urbanos.

En el estado de Puebla, la segunda ciudad—Tehuacán—constituía el único centro motriz, que el programa designara como "centro motriz de promoción industrial selectivo"⁴³; este centro debía disponer de una estructura industrial constituida por industrias de nixtamal⁴⁴, de alimentos para animales, industrias alimenticias, textiles, eléctricas y otras industrias de transformación; lo cual equivalía concretamente a reforzar la estructura industrial ya existente, pero de ninguna manera a crear nuevos polos de desarrollo a escala nacional.

Si bien conservaba globalmente la estrategia de desarrollo fuera de la zona III, el plan declaraba que "la localización de las ramas que requieren un desarrollo tecnológico importante, se orientará hacia las zonas que cuentan con la infraestructura de investigación y desarrollo". Se trata en particular de los estados del centro del país, y principalmente de la zona metropolitana de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara. En la zona IIIb se contemplaba la posibilidad de conceder estímulos para la ampliación y la reubicación de las pequeñas y medianas empresas establecidas en la zona IIIa, que no absorbiesen grandes cantidades de agua. Puede advertirse aquí un intento de especialización sectorial del espacio. La zona III quedaba reservada a las industrias de alto nivel tecnológico y poco contaminantes, mientras que los otros sectores industriales debían descentralizarse y desarrollarse en el resto del país. Esta voluntad de descentralización se precisó posteriormente. En enero de 1985 apareció un "Decreto que promueve la

39 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

40 Cf. G. Sauter, *La notion de pole de développement vue par un géographe, en Foyers industriels nouveaux en Amérique Latine, Afrique Noire et Asie, op. cit.*, p. 3

41 En francés: "entraînement" (N.d.T.); cf. Raymond Prats, *La localisation industrielle et le concept de pole de développement, op. cit.*, pp. 5-8.

42 Sobre el impacto de la política de puertos industriales, véase en particular Daniel Hiernaux, *Politiques de développement et gestion de l'espace au Mexique; le port industriel de Lázaro Cárdenas, op. cit.*

43 Los otros centros motrices más cercanos eran Orizaba y Córdoba.

44 "nixtamal"; la nixtamalización es el proceso de transformación del maíz, al que se agrega cal para convertirlo en masa. Si bien el censo industrial mexicano considera esta actividad como industrial, está en realidad más próxima a las actividades artesanales y constituye de alguna manera la primera actividad industrial que aparece en los pueblos y pequeñas ciudades.

reubicación industrial fuera de la zona IIIa⁴⁵. Esta vez se trata realmente de descentralización y no de desconcentración, puesto que se exige el cierre del establecimiento industrial ubicado en la zona III para que la empresa pueda beneficiarse con los estímulos fiscales a la reubicación. Las actividades industriales altamente contaminantes y consumidoras de grandes cantidades de agua, reciben un estímulo adicional, con el objeto de incitarlas a reubicarse⁴⁶. Es indudable que esta nueva política concierne principalmente a las pequeñas y medianas empresas, puesto que gozan de un máximo de estímulos a la reubicación. Además, contrariamente a las otras industrias, se les permite reubicarse en la zona IIIb, aunque en tal caso se benefician con estímulos fiscales un poco menores. Si bien se han modificado las tasas de exención y la definición de las industrias prioritarias⁴⁷, todas estas medidas estaban ya en vigor desde diciembre de 1981⁴⁸. La única diferencia importante consiste en la promoción de los parques industriales de la zona IIIb, como espacios de reubicación para todo tipo de industria.

Sin embargo, todas estas medidas siguen siendo meramente incitativas. Si bien el Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior es obligatorio para los organismos públicos, nadie impide a los industriales que se establezcan en la zona III, aun si no gozan de ningún estímulo.

En lo que concierne a las actividades industriales importantes, parece ser que la reglamentación tiende a volverse más estricta. El Decreto para la regionalización de la industria automotriz, publicado en septiembre de 1984, prohíbe la instalación de nuevas empresas de partes automotrices y vehículos automotores en los municipios de la zona III. Se trata por primera vez de una prohibición formal de ubicación en una parte del territorio.

La evolución de las políticas de planeación industrial integra por lo tanto a la ciudad de Puebla en una zona de desconcentración potencial de la ciudad de México; pero la integra también, a otra escala, en una zona de concentración de las actividades que se aproxima, pero dentro de otros límites, al análisis de la zona conurbada de la ciudad de México. Gracias al análisis de la dinámica de la industrialización en la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, veremos que la realidad de la planeación refuerza de hecho la concentración industrial en el espacio definido como zona de consolidación.

De esto se desprende que la utilización de la noción de conurbación, formulada a distintas escalas por las políticas de desarrollo urbano, o simplemente usada de modo implícito en la definición de la zonificación de los estímulos al desarrollo industrial, presenta siempre una doble dimensión:

- un análisis a escala del país, en el que la zona conurbada o la región centro se opone al resto del país, en los términos de una problemática centro/periferia, que clasifica todo el espacio cercano a la ciudad de México en el centro;
- una realidad de la reorganización a otra escala de la centralidad nacional de la ciudad de México. A pesar de una ideología tendiente a una mejor distribución de la población y de las actividades en todo el territorio, los poderes públicos conceden de hecho prioridad (con excepción de los nuevos polos de desarrollo) a los nexos con la ciudad de México y al ordenamiento industrial de la zona cercana a la ciudad de México.

Si los textos oficiales no analizan nunca la ciudad de Puebla como la cuarta ciudad del país, esto no se debe tanto a la diferencia de población con respecto a las dos metrópolis regionales (Monterrey y Guadalajara), como a su cercanía a la ciudad de México. Como hemos visto, la evolución del lugar nacional de Puebla debe analizarse como el fortalecimiento de sus nexos con la ciudad de México. Debido a la reducción de la distancia-tiempo y a la desproporción cada vez mayor de las masas, resulta cada vez más difícil considerar la ciudad de Puebla como una metrópoli regional a escala del país.

Sin embargo, la definición de Puebla como "puerta hacia el sureste" recuerda su papel de ciudad intermediaria; se trata de una puerta que comunica al espacio central con la región sureste. Los planes organizan de hecho la influencia de la ciudad en una región más restringida, limitada a los estados de Pue-

45 *Diario oficial*, Organismo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de enero de 1985.

46 Un anexo del decreto define como sigue las actividades de reubicación preferente: mataderos, productos alimenticios, textiles, papeles y cartones, productos químicos, plásticos, farmacéuticos, petróleo, vidrios, industria metalúrgica y automotriz.

47 La definición de las industrias prioritarias hace hincapié en las industrias que consumen grandes cantidades de agua.

48 *Decreto por el que se promueve la reubicación industrial fuera de la zona IIIa*, *Diario Oficial*, Organismo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de diciembre de 1981.

II. Puebla en las políticas nacionales de ordenamiento

bla y Tlaxcala. En la óptica del análisis de la urbanización como polarización y centralización de un espacio regional, existiría cierta desproporción entre el lugar de Puebla en la jerarquía urbana y el papel que le corresponde en la estructuración del territorio nacional. En efecto, la ciudad de Puebla sólo puede ejercer una influencia hegemónica en un espacio relativamente reducido. Antes bien que reducir la extensión espacial del área de influencia de la ciudad de Puebla, la influencia de la ciudad de México se superpone a ésta, aunque tenga una intensidad diferente.

En consecuencia, están presentes en los planes y programas de ordenamiento, dos definiciones del lugar de la ciudad de Puebla: Puebla está a la sombra de una metrópoli centralizadora, pero es al mismo tiempo la metrópoli incompleta de gran parte del sureste. Los programas de planeación nacional, en su voluntad de utilizar a Puebla para la descentralización de México, y de fomentar el desarrollo urbano fuera de la ciudad de Puebla, considerada como integrada en el espacio de la concentración, utilizan simultáneamente dos tipos de análisis del lugar nacional de la ciudad de Puebla; análisis que, más que dos escalas de conceptualización de una misma realidad, constituyen en realidad dos lógicas distintas del papel atribuido a Puebla, que se oponen en la acción de los poderes federales sobre el espacio regional.

III. ARMAZÓN URBANA Y ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO REGIONAL

A) La colonización como implantación de una armazón urbana regional

La fundación de la ciudad de Puebla fue un acto político que dimanó de la Corona española. El sitio se escogió a partir de la necesidad de crear una ciudad española que sirviese de centro intermediario entre México y Veracruz, y pudiese encabezar una red regional para la administración de los recursos y de la población. A escala de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, donde existía una fuerte densidad de población prehispánica, el establecimiento del orden colonial debe concebirse como la transformación de la organización tradicional del área y como la reorganización del espacio de la cuenca de Puebla-Tlaxcala en torno a la ciudad de Puebla.

El impacto de la colonización se manifestó también a través de la modificación de las estructuras agrarias y de la apropiación de las tierras por parte de los españoles. La actual organización del espacio rural, así como las relaciones entre las ciudades y el campo, están condicionadas por la interacción del poblamiento precolonial, de la colonización y de la reforma agraria que se llevó a cabo a raíz de la Revolución Mexicana.

Por otra parte, la relación entre colonizados y colonizadores, indios y españoles, y en la actualidad indios y mestizos, es un elemento que constantemente aflora en la historia del centro de México. No pretendemos utilizar aquí una oposición étnica (indios-mestizos) como esquema explicativo de la oposición entre lo urbano y lo rural; sólo queremos apuntar que los primeros contactos se trabaron a partir de las ciudades, que fueron los instrumentos de la administración colonial. La colonización instauró un tipo de organización administrativa basada en las ciudades; estudiaremos el proceso mediante el cual los territorios de referencia de las funciones políticas y administrativas de la ciudad de Puebla han ido evolucionando para dar lugar a las divisiones político-administrativas que están actualmente en vigor.

Cuando los españoles llegaron a México, sólo la "república"¹ de Tlaxcala, de dimensiones similares a la del actual estado, seguía sustrayéndose del control azteca en los altiplanos centrales. El resto de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala se organizaba en torno a "señoríos"² independientes, pero sometidos a su aliado Tenochtitlán; estos señoríos eran Cholula, Huejotzingo, Cuauhtinchan y Tepeaca. Toda esta zona podía definirse como un área cultural de la lengua náhuatl a pesar de su división en unidades sociales y políticas altamente diferenciadas.

Cholula era el más importante de estos señoríos, y el único con carácter auténticamente urbano. La particularidad de Cholula reside en la continuidad de su existencia como ciudad; si bien Cholula no es la ciudad más antigua de México, George Kubler emite la hipótesis de que es la ciudad más antigua del hemisferio occidental que haya sido habitada ininterrumpidamente³. A la llegada de los españoles, Cholula

1 La zona de Tlaxcala, organizada en torno a cuatro centros unidos en una especie de senado, fue comparada con una "república", aunque al parecer se trataba más bien de una monarquía de cuatro cabezas.

2 "Señorío" no debe entenderse en el sentido medieval de la palabra, ya que la cohesión de esta entidad no dependía tanto de la sumisión a algún linaje o soberano particular, como de la fuerte individualidad de una "ciudad" centro.

3 Véase George Kubler, "La traza colonial de Cholula", en *Estudios de Historia Novohispánica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1968, pp. 111-127; Florencia Müller, "La extensión arqueológica de Cholula a través del tiempo", en *Comunicaciones*, No. 8, Puebla, 1973, pp. 19-22 ;Margarita Nolasco Armas, "Cholula en el siglo XVI," en *Comunicaciones*, No. 8, Puebla, 1973, pp. 23-29.

era probablemente la segunda ciudad después de Tenochtitlán. Su importancia, que se extendía mucho más allá de su zona de influencia inmediata, se debía esencialmente a su papel comercial y religioso. En efecto, aunque Cholula haya sido el centro prehispánico más importante de la región, en ningún momento concentró el poder político o ejerció un dominio económico sobre los demás señoríos de la zona. Sin embargo, la influencia de Cholula rebasaba ampliamente la cuenca de Puebla-Tlaxcala, debido no solamente a los numerosos flujos comerciales que concentraba (rutas comerciales hacia el Golfo y la zona de Oaxaca), sino principalmente a su función como centro religioso⁴. Incluso parece ser que Cholula tuviese una área de influencia religiosa mucho más amplia que Tenochtitlán, que si bien concentraba el poder político y económico, no desempeñaba un papel religioso tan arraigado en la tradición como el de Cholula. Debido a esta particularidad, Cholula aparece como el centro de la cuenca de Puebla-Tlaxcala en la época precolonial.

Tampoco puede hablarse de un gobierno centralizado en el área de influencia directa de Cholula, sino más bien de la unión de varios grupos tribales organizados en "calpullis"; éstos han sido definidos a la vez como expresión espacial de linajes o clanes y como grupos locales, es decir, como división territorial con fines administrativos⁵. Estos grupos locales estaban unidos mediante lazos económicos, políticos y religiosos. La ciudad estaba dividida en "sectores", cada uno de los cuales detentaba el control de "pueblos" que a su vez estaban divididos en "calpullis". De manera general, toda la organización de los señoríos reposaba en redes de vínculos de dependencia similares a aquellos de Cholula, antes que en delimitaciones territoriales precisas.

Es importante tomar en consideración estas características de la organización de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, para comprender que la colonización no se realizó en un espacio homogéneo sometido al imperio azteca, y que por tanto el control político de las poblaciones no quedó establecido totalmente con la caída de Tenochtitlán. Existían numerosos poderes locales, así como una sociedad estructurada que sería preciso controlar en todos los niveles. Los colonizadores utilizarían estas estructuras existentes y estas oposiciones, no solamente en el transcurso de la conquista, sino también en cada etapa de la implantación de la red de control colonial.

En la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, el primer contacto entre los conquistadores y las poblaciones indígenas se efectuó en Tlaxcala. Después de algunos enfrentamientos, Cortés rápidamente supo sacar partido de la oposición tlaxcalteca al imperio azteca. En efecto, los tlaxcaltecas se aliaron a los españoles contra los aztecas, los acogieron tras su derrota de la "Noche Triste"⁶ y combatieron a su lado durante la toma de Tenochtitlán en 1521. A cambio de lo cual los españoles les prometieron que conservarían su autonomía en el seno del nuevo orden colonial y que quedarían exentos del tributo.

A escala nacional, los españoles se valieron también de los antagonismos tradicionales para conseguir la sumisión de cada uno de los señoríos. Los tlaxcaltecas participaron en la lucha contra los cholultecas, y Huejotzingo se convirtió pronto en un fiel aliado de los españoles, de esta manera quedó cercada la zona de influencia cholulteca, para impedir cualquier intento por recobrar su independencia perdida.

La primera fundación "urbana" de la zona se realizó en Tlaxcala; ya desde el año de 1520 los conquistadores escogieron un sitio equidistante de los cuatro centros tradicionales de la "república tlaxcalteca", para establecer un centro español. En 1527 se instaló en la ciudad de Tlaxcala la sede del primer obispado de la región, cuya diócesis se extendía hasta el litoral del Atlántico y abarcaba los actuales estados de Guerrero, Puebla, Tlaxcala, así como parte de Veracruz y Oaxaca.

Si bien es cierto que existía en Tlaxcala un centro español, éste no podía considerarse realmente como ciudad. Ya en el año de 1530 el obispo de Tlaxcala se quejaba de que no existía en la región una ciudad española en donde pudiese residir. Ante la poca importancia numérica de la población española y la persistencia de la autonomía tlaxcalteca, los españoles que vivían en el territorio de la antigua "república de Tlaxcala" sintieron la necesidad de crear una ciudad española independiente de los centros urbanos precoloniales.

4 Mercedes Olivera de V., "La importancia religiosa de Cholula", en *Proyecto Cholula*, INAH, México, 1970, 272 págs., pp. 211-241.

5 Cf. Margarita Nolasco Armas, *op. cit.*

6 El 30 de julio de 1520, los conquistadores fueron expulsados de la ciudad de Tenochtitlan y sufrieron cuantiosas pérdidas.

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

En vísperas de la fundación de la ciudad de Puebla, las bases del poderío de Tenochtitlan habían quedado abolidas, y los conquistadores habían sometido los señoríos de la zona; aunque la conquista de los altiplanos podía considerarse concluída y las estructuras misioneras organizadas, la colonización en el sentido de una nueva organización del espacio aún no se había implantado realmente.

Faltaba por tanto realizar el poblamiento español de la región, y éste se llevó a cabo en condiciones particulares. En los primeros años, las tierras de la región habían sido repartidas en "encomienda"; pero hemos visto que en esa época la Corona buscaba una solución alternativa a la encomienda. En 1529, el "Consejo" se pronunció por la supresión de esta forma de colonización, subrayando la necesidad de preservar la libertad de los indígenas. Aún cuando estas disposiciones no se aplicaron realmente, cabe recalcar que unidas a la necesidad de crear una ciudad intermediaria entre México y Veracruz y a la voluntad de fijar a los españoles semierrantes, estuvieron en el origen de la fundación de Puebla.

Al no contar la zona con potencialidades mineras, los únicos recursos existentes eran la población y la tierra. Si bien la génesis de la ciudad de Puebla correspondió de alguna manera a una nueva experiencia de ciudad de poblamiento español basada en la agricultura, constituyó también la cabeza de la red calcada en la organización precolonial de la región. La metrópoli debía controlar las entidades diferentes que existían antes de la conquista, y la estrategia adoptada consistió en establecer el centro de la gestión colonial en un intersticio de la organización tradicional.

Al parecer era inconcebible que la dominación española sobre el área se presentase como el reforzamiento de un centro regional preexistente. No podía pedirse a los tlaxcaltecas que se sometiesen, aun simbólicamente, a un centro que les hubiese aparecido como perpetuación de la influencia de Cholula, ni a los cholultecas que se sujetasen a un centro situado en territorio tlaxcalteca. La representación local del poder de la Corona, por su "naturaleza" diferente, necesitaba situarse fuera y por encima de la organización precolonial. Este fue el factor que, al parecer, condicionó la elección del sitio de la ciudad de Puebla.

El lugar escogido había estado bajo el control de Totimehuacán, señorío que estaba situado al sur de la actual Puebla. Según Enrique Cordero y Torres⁷, en 1480 una guerra había opuesto Totimehuacán a Tepeaca, y la población de este centro había decaído considerablemente. Si bien Totimehuacán seguía existiendo en el momento de la conquista, había perdido toda influencia sobre la zona a donde iba a construirse la ciudad de Puebla. En 1530, ninguno de los señoríos rivales reivindicó las tierras abandonadas.

Durante mucho tiempo los cronistas de la ciudad afirmaron que había existido antes de la fundación de Puebla un señorío muy importante llamado Cuertlaxcoapan. Sin embargo, ya en 1780 Mariano Fernández de Echeverría y Veytia⁸, señalaba que aun si los indígenas designaban a Puebla con este nombre, no era posible determinar si este señorío próximo a Cholula, del cual no se posee ningún indicio, existió realmente en el sitio de la ciudad de Puebla. Sea como fuere, aun suponiendo que Cuertlaxcoapan haya sido un centro de población prehispánico, George Kubler piensa que no fue lo suficientemente importante como para influir en la creación española⁹.

El sitio de Puebla no presentaba solamente la ventaja de ser un lugar deshabitado en una región densamente poblada. La ciudad se estableció entre dos corrientes de agua, el Río Atoyac y el Río San Francisco, cuya presencia revestiría fundamental importancia para el desarrollo de las actividades de la ciudad; por otra parte, la zona carecía prácticamente de relieve, y resultaba por tanto particularmente adecuada para el establecimiento de una ciudad con plano cuadrículado.

Su nombre original era "Ciudad de los Angeles"; en efecto, la leyenda que durante mucho tiempo hizo las veces de explicación oficial de su fundación por las autoridades religiosas, veía en un sueño del obispo de Tlaxcala Fray Julián García, una intervención divina a favor de la creación de la ciudad. En es-

7 Véase Enrique Cordero y Torres, *Historia del Río San Francisco, Embobedamiento y Boulevard "5 de Mayo"*, JMMCMMP, Puebla, 1978, 95 págs., p. 1.

8 Véase Mariano Fernández de Echeverría y Veytia, *Historia de la Fundación de la Ciudad de la Puebla de los Angeles en la Nueva España, su Descripción y Presente Estado*, Ediciones Altiplano, 1962 (primera edición 1780), Puebla, Libro I, 363 págs., p. 49.

9 Cf. George Kubler, *Arquitectura mexicana del siglo XVI*, op. cit., p. 86

te sueño, los ángeles delineaban una ciudad en una fértil vega donde corrían dos ríos. La ciudad poseía así un origen divino, y su sitio fue definido como “el mejor del mundo, estando prometida la ciudad a un porvenir fundamental para la evolución y seguridad de la humanidad”. En 1534, el procurador de la ciudad presentaba Puebla al rey de España en los términos siguientes: “...según las ... calidades que concurren en la dicha Ciudad, es muy importante para la seguridad de toda la tierra y se cree que será la mejor cosa de ella, y ha sido una de las importantes y acertadas cosas que en la tierra se han hecho, y tal que algunos religiosos creen que no ha procedido de industria humana”¹⁰. Haciendo a un lado el énfasis y las precauciones usuales en este tipo de texto, podemos ver a través de él que la ciudad se consideraba como un paso importante en el avance de la civilización y la cristiandad. Claro está, por mundo y tierra debe entenderse el Imperio Español o la Nueva España; la ciudad de Puebla aspiraba por tanto a un lugar preeminente a nivel continental.

Puede establecerse un paralelismo entre esta leyenda ampliamente difundida entre las poblaciones indígenas, y el signo sobrenatural que presidió la fundación de Tenochtitlán.

Conferir estatuto sobrenatural a la ciudad de Puebla mediante la leyenda de una creación divina, ampliamente difundida entre las poblaciones indígenas, debería analizarse quizás como la asimilación del nuevo poder divino introducido por los españoles, como el poder potencial de la ciudad de Puebla; es decir, como el intento de dar una identidad a la ciudad que se asemeja a las “ciudades” sagradas de Tenochtitlan y Cholula, y por ende de conferir a la ciudad una superioridad adicional con respecto a Cholula, dotando al nuevo centralismo religioso con una base mítica. Quizás deba advertirse también en esta leyenda la voluntad de caracterizar a Puebla como prototipo de la ciudad creada por los españoles, por oposición a México que sólo se había contentado con tomar el lugar de Tenochtitlan. Como hemos visto, el predominio de México no estaba afianzado realmente en esa época, y Puebla podía aspirar a convertirse en la primera ciudad de los altiplanos centrales de la Nueva España.

Esta “hipótesis” de la intervención de “ángeles constructores”, emitida, discutida y controvertida por los primeros cronistas, es una explicación *a posteriori* que proyectaba la imagen de la infalibilidad, si no divina, por lo menos técnica, del acto de la fundación, por encima de las dificultades de la creación de la ciudad. El primer intento de poblamiento, en abril de 1531, resultó un fracaso, que se tradujo cinco meses más tarde en un cambio de sitio. El traslado fue poco importante en cuanto a distancia; el primer asentamiento se había realizado al este del Río San Francisco, cuyas crecidas provocan numerosas inundaciones y obligaron a los fundadores a cruzar el río y a establecerse en una zona de suave declive, que al contar con un drenaje natural no era inundable. No obstante, algunos fundadores decidieron permanecer en el sitio original, formando así uno de los primeros barrios de la ciudad, el “Alto de San Francisco”. Estas vicisitudes en la inscripción espacial de la ciudad no eran privativas de Puebla; con frecuencia los fundadores se vieron obligados a modificar su proyecto inicial; tal fue el caso de Veracruz, que cambió dos veces de sitio¹¹.

No obstante, Puebla estuvo planificada desde un principio para ser una ciudad importante. La nueva fundación recibió el título de ciudad ya en el año 1532, o sea, unos pocos meses después de su creación; y progresivamente se le otorgaron todos los títulos honoríficos en que se basaba la jerarquía urbana colonial. En 1558 recibió el nombre de “Noble y Leal Ciudad de los Angeles”; en 1561, el de “Muy Noble y Leal Ciudad de los Angeles”; y en 1576, el de “Muy Noble y Muy Leal Ciudad de los Angeles”. A este respecto, Margarita Nolasco escribió que pocas ciudades coloniales fueron fundadas, regidas y ordenadas para ser ciudades como Puebla¹².

El nombre que conservaría la ciudad perpetuaría el acto de su fundación; pues si su designación oficial era “Ciudad de los Angeles” por referencia a la leyenda fundadora, rápidamente la ciudad se conocería por el simple nombre de Puebla. Las autoridades de la ciudad pronto reivindicarían el título de “ciudad”, ya que un acto de cabildo de mayo de 1543 prohibió el uso de la voz “Puebla” para designar a la

10 Citado por Mariano Fernández de Echeverría y Veytia, *Historia de la Fundación de la Ciudad de Puebla...*, op. cit., t. I, p. 48.

11 Véase José Luis Romero, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, op. cit., p. 63.

12 Cf. Margarita Nolasco. “Puebla: una metrópoli regional”, en *Comunicaciones*, No. 16, Puebla, 1979, pp. 72-79, p. 75.

ciudad, y recordando que era preciso nombrarla "Ciudad de los Angeles" ¹³. En efecto, Puebla era la voz popular que designaba la fundación del nuevo centro español, y lo que perpetuaría el lenguaje común al denominar a la ciudad "Puebla de los Angeles", no sería tanto su estatuto administrativo de ciudad, como su carácter de nueva creación.

En la región, la ciudad constituía efectivamente el único centro de importancia cuyo surgimiento estaba destinado a modificar la vida del conjunto de la población del área; era, con justa razón, "la Puebla".

Sin embargo, el aspecto urbano de la colonización no consistió únicamente en la creación de una ciudad española que controlaba toda la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala. Cada centro tradicional importante fue objeto de la fundación de una ciudad española. Cholula, Huejotzingo, Tepeaca y Tlaxcala fueron, durante todo el periodo colonial, los centros de "segundo orden" de la región.

En el caso de Cholula, la ciudad española se superpuso exactamente a la ciudad prehispánica; Cholula recibió el título de ciudad en 1537, o sea, prehispánica con carácter marcadamente urbano, ya que los otros señoríos estaban organizados en varios centros que podían desempeñar funciones complementarias. Con el fin de asegurar el control administrativo, el pago del tributo y la evangelización, la Corona necesitaba una población agrupada. Si bien es cierto que cada unidad política precolonial vio la implantación de una ciudad de creación española, en la mayoría de los casos no hubo superposición, sino reorganización de la centralidad y agrupación de las poblaciones. Como hemos visto, la ciudad de Tlaxcala se estableció a igual distancia de los cuatro centros precoloniales, y fue concentrando poco a poco las funciones políticas, religiosas y comerciales, así como a la población antaño dispersa en estos centros.

El caso de Huejotzingo es particularmente representativo de la manera en que se llevaron a cabo estos agrupamientos. No existía en Huejotzingo una localidad central, sino una red de centros unidos en una misma entidad política. Estos "pueblos" estaban situados a unos 2,500 m. de altitud, en las faldas del Iztaccíhuatl. Debido a lo inaccesible de estas localidades separadas por barrancas, su situación resultaba inadecuada para la creación de una ciudad destinada a controlar y a evangelizar a la población indígena de la zona. Por tanto, se escogió una localización en el altiplano, a unos 2,200 m de altitud. Este agrupamiento quedó sancionado mediante un permiso de "congregación" otorgado por el virrey en 1552 y en 1553 Huejotzingo recibió el título de ciudad ¹⁴. Poco a poco desaparecían todas las localidades indígenas de las cercanías que constituían los antiguos centros de Huejotzingo, y su población se concentraría en la ciudad española. La Corona utilizó por tanto la entidad política precolonial para agrupar a las poblaciones que vivían en localidades dispersas. En el mapa de la población de las localidades de 1970 ¹⁵, Huejotzingo aparece aislado en el seno del espacio rural, con excepción de algunas localidades que han subsistido al oeste, en las faldas del Iztaccíhuatl; mientras que en el caso de Cholula, que existía ya como ciudad y donde no se llevó realmente a cabo un agrupamiento de población, la ciudad constituye el centro de una densa red de pequeñas localidades que traducen el modo de asentamiento prehispánico. Al norte de Huejotzingo se creó a mediados del siglo XVI un centro de poblamiento español: San Martín Texmelucan, situado en el camino real de Puebla a México, que estuvo durante toda la colonia bajo la dependencia de Huejotzingo y no recibió el título de ciudad sino hasta el año de 1861.

En cuanto a Tepeaca, si bien es cierto que hubo un proceso de agrupamiento, éste fue menos drástico que en el caso de Tlaxcala o Huejotzingo. Los colonizadores retomaron el antiguo centro prehispánico para concentrar en él el hábitat disperso tradicional. El primer establecimiento de los españoles en Tepeaca data de 1520, año en que fue fundada "Segura de la frontera". Al serle concedido en 1559 el título de ciudad, recobró su nombre precolonial de Tepeaca. En este caso puede pensarse que la superposición se debió al modo en que se llevó a cabo la primera implantación española. En 1520, en efecto, la conquista aún no estaba concluida, y la preocupación de los españoles no era tanto la de organizar a la población indígena, como la de colocar a sus guarniciones en sitios estratégicos para controlar una eventual

13 Cf. "Actos de Cabildo del 8 de mayo 1543", citado por Hugo Leicht, *Las calles de Puebla*, JMMCMMP, Puebla, 1986 (primera edición 1934), 539 págs., p. 324.

14 Véase Hans J. Prem. *Milpa y hacienda, tenencia de la tierra indígena y española en la cuenca del Alto Atoyac*, Proyecto México de la fundación alemana para la investigación científica, Frantz Steiner Verlag, Wiesbaden, 1978, 325 págs., pp. 43-45.

15 Cf. Mapa No. 14, *Centro de los estados de Puebla y Tlaxcala: población de las localidades en 1970*.

retirada hacia Veracruz, y la de perpetuar la sumisión de los grupos indígenas. No fue sino hasta el año de 1590 cuando funcionó en la ciudad un importante convento franciscano. Además, parece ser que los colonizadores pretendieron conservar en esta área varios centros de igual nivel, ya que Acatzingo, que dependía del antiguo señorío de Tepeaca, fue promovido al rango de ciudad en el mismo año que Tepeaca.

A un nivel inferior, prácticamente todas las localidades indígenas del área que no quedaron integradas en el perímetro de los agrupamientos, fueron objeto de un acto de "fundación"¹⁶. En este caso, la "fundación" equivale a un acto de reconocimiento del modo de distribución de la población, y se asimila de alguna manera a la promulgación de la existencia administrativa de pueblos ya existentes, y por ende a la sumisión del modo de administración colonial. Se efectuó, por otra parte, una distribución entre pueblos centrales (cabeceras) y localidades dependientes (pueblos sujetos)¹⁷.

La colonización ejerció por tanto una triple acción sobre la armazón urbana y el modo de distribución de la población en la zona: en primer lugar, fundó la ciudad de Puebla como metrópoli regional española; en segundo lugar, creó mediante el agrupamiento de las poblaciones o el reconocimiento del centro precolonial, una ciudad de "segundo orden" en cada una de las unidades políticas preexistentes; y finalmente, reconoció las otras localidades o comunidades indígenas mediante la atribución de un lugar en la jerarquía administrativa, habiéndose efectuado de hecho los agrupamientos a través de la selección de las localidades "fundadas".

Los primeros años de la colonización vieron la implantación de este "sistema" urbano colonial, es decir, de esta reorganización del sistema de las localidades centrales prehispánicas para fines de la administración colonial. Esta génesis de la armazón urbana de la zona condiciona el análisis de su identidad y de su papel actual. Podemos retomar la distinción establecida por Richard Morse, quien opone la naturaleza centrípeta de las aldeas y de las pequeñas ciudades europeas que concentran y organizan los comercios y actividades de su región, al carácter centrífugo de las aldeas y pequeñas ciudades latinoamericanas, que cumplían funciones de control y administración del espacio rural¹⁸, aún cuando el poblamiento precolonial desempeñó un papel relevante en la definición de la armazón urbana de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.

Las bases de la armazón urbana regional fueron por tanto políticas, ya que cumplieron un papel fundamental en el control de la región mediante el control de la población del área. El papel de la armazón urbana colonial podría analizarse como una "domesticación" de la población indígena, en el sentido de Claude Raffestin: "Domesticar, es por lo tanto, incorporar en una red cuyas partes pueden supervisarse todas"¹⁹.

En el caso de la colonización española, la red es de tipo administrativo, con base urbana; todo el sistema colonial reposa en un sistema urbano. Sin embargo, la fundación no debe concebirse como la construcción física de la ciudad (hemos visto que el proceso administrativo era el mismo, tanto en el caso de ciudades existentes como de nueva creación), sino como el advenimiento de una sociedad que se instaló sobre una organización sociopolítica existente, pero que le negó toda existencia. Si bien es verdad que la Corona reconoció los derechos de los indígenas, la mentalidad fundadora debe analizarse como voluntad de modificar totalmente su marco de vida y su red política²⁰. La colonización española no se define como enfrentamiento con una sociedad que era preciso dominar, sino con un espacio densamente poblado que era necesario organizar, "civilizar" y evangelizar. Como observa Claude Bataillon, "este sistema no apuntaba tanto a la explotación de las tierras descubiertas, como a la de los hombres mismos"²¹.

16 Nicole Percheron describe precisamente los mecanismos de la "fundación" de estos pueblos preexistentes en el caso de las comunidades del Ajusco (cuena de México). Cf. Nicole Percheron, *Problèmes Agraires de l'Ajusco*, Centre d'Etudes Mexicaines et Centro-Américaines, México, 1983, 166 págs., p. 33.

17 Véase Wolfgang Trautman, *Las transformaciones en el paisaje cultural de Tlaxcala durante la época colonial*, Proyecto México de la fundación alemana para la investigación científica, Frantz Steiner Verlag, Wiesbaden, 1978, 325 págs., p. 60.

18 Richard M. Morse, *Latin American Cities: Aspects of Function and Structure*, en *Studies in Society and History* 4, Julio de 1962.

19 Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, París, 1980, 246 págs., p. 77.

20 Cf. José Luis Romero, *Latinoamérica: Las ciudades y las ideas*, op. cit., p. 11.

21 Cf. Claude Bataillon, "Rôles et caractères des petites villes", en *Villes et régions en Amérique Latine*, CNRS, Recherche de Cooperation, No. 141, Cahiers No. 1, 1970, 119 págs., pp. 91-105.

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

Haciendo a un lado las ciudades de Puebla y Tlaxcala que poseían un estatuto particular, todas las demás ciudades fundadas se hallaban en un mismo nivel administrativo, y la historia urbana colonial consistiría en la progresiva diferenciación de estos centros urbanos. Una legislación urbana única y funciones básicas comparables (conventos, iglesias, mercados y administraciones locales españolas) reforzaban aún la similitud de las nuevas ciudades coloniales de pequeñas dimensiones.

La adopción de un mismo plano conduciría también a crear una misma fisonomía histórica urbana. En efecto, tanto la ciudad de Puebla como los demás centros, estuvieron organizados por los fundadores según un plano cuadrículado. Si hubo que esperar hasta el año de 1573 para que las "Leyes de Indias" agruparan todas las medidas y reglamentos en la base del urbanismo español colonial, por lo menos desde principios del siglo XVI se usó la división en lotes urbanos, a partir de planos rectores que delimitaban las manzanas; el cambio de sitio de Santo Domingo, en 1502, suele considerarse como la primera aplicación de este tipo de plano en una posesión española²². Acerca del origen del plano cuadrículado como norma del urbanismo colonial español, se han emitido varias hipótesis que hacen intervenir a los teóricos del Renacimiento italiano, el conocimiento de los planos tradicionales de la Reconquista española, o los aportes de la obra de Santo Tomás de Aquino y del urbanista griego Hipódamo, a quien se atribuía el "invento" del plano en forma de damero²³. Es preciso señalar que las ventajas de este plano residen principalmente en la facilidad con la que se puede atribuir los lotes y ampliar la red urbana mediante la adición de nuevas manzanas.

En la ciudad de Puebla, la traza cuadrículada ha sido considerada por los cronistas, pero también por arquitectos y urbanistas locales, como un éxito del urbanismo español²⁴, debido en particular a la orientación noroeste-sureste, que correspondería a la voluntad de preservar las calles de los vientos dominantes norte-sur, y de prever un periodo máximo de sombra en las aceras. Sin embargo, Franz Tichy propone otra explicación de la orientación de la ciudad de Puebla y de las localidades de la zona. Tras haber estudiado todos los planos de las ciudades y localidades del área, Tichy define distintos sistemas en los cuales la orientación es la misma²⁵. En efecto, llama poderosamente la atención el que los ejes de la traza de Puebla y Cholula presenten la misma orientación. Tichy demuestra también que todas las localidades alrededor de Cholula poseen la misma orientación que ésta. La explicación que propone, hace del eje de la ciudad precolonial de Cholula y de la organización de las pirámides, el eje actual del plano cuadrículado del área. Que la influencia de Cholula, ciudad sagrada, haya condicionado la organización de las localidades de la zona, parece fácilmente explicable, ya que se trata de fundaciones-superposiciones, como en el caso de la misma ciudad de Cholula; pero que los "ángeles" que trazaron Puebla hayan seguido orientaciones sagradas prehispánicas, no puede menos que poner en tela de juicio el origen "divino" de la ciudad de Puebla. Tichy piensa que los fundadores siguieron un sistema preexistente de trazado del terreno, o de delimitación de las parcelas cultivadas, el cual se alineaba sobre el sistema principal. En lo concerniente a las modificaciones de las orientaciones en el resto del área. Tichy establece una correlación entre los distintos sistemas y las distintas posiciones del sol en las distintas fechas de la siembra del maíz.

Como puede advertirse, la influencia precolonial, y en particular la de la ciudad sagrada de Cholula, fue absolutamente determinante en la realización concreta del plano de la ciudad de Puebla, muy a pesar de la voluntad de los fundadores. Y si a ello agregamos el hecho de que, como apunta Kubler²⁶, la disposición general de la traza de Puebla aparece profundamente arraigada en una tradición de fundación urbana mítica y religiosa, que poseía quizás en esa época para las poblaciones indígenas del área un significado distinto del que pretendían conferirle los fundadores de la ciudad, o que por lo menos no vino a modificar la disposición general precolonial.

22 Cf. Richard Morse, *Las ciudades latinoamericanas, tomo I, op. cit.*, p. 84.

23 Véase Max Cetto, "Influencias externas y significado de la tradición", en *América Latina en su arquitectura*, UNESCO/Siglo XXI, México, 1982, 317 págs., pp. 87-104.

24 En 1917, Enrique Juan Palacios elogió el "admirable golpe de vista" que estuvo en la base de la delimitación de la traza; véase *Puebla, su territorio y sus habitantes, op. cit.*, p. 258.

25 Véase Franz Tichy, "Explicación de las redes de poblaciones y terrenos", *Comunicaciones No. 11, México, 1974*, pp. 41-50.

26 George Kubler, *La traza colonial de Cholula, op. cit.*

Aun tratándose de una ciudad creada en una zona deshabitada, la visión del mundo y la organización urbana precoloniales condicionaron directamente la génesis de la traza de la ciudad; traza, ésta, que la Corona erigió no obstante en el símbolo mismo del urbanismo español y de la nueva organización del mundo.

Si las raíces del fenómeno urbano tal como éste se presenta en la actualidad, son indudablemente coloniales, la distribución de la población prehispánica y las unidades políticas existentes desempeñaron un papel determinante en la definición de la armazón urbana. En los primeros años, la Corona escogió los lugares centrales apoyándose fundamentalmente en los centros prehispánicos existentes, y fue a partir de éstos que la colonización penetró poco a poco el resto del espacio. La Corona retomó a su cuenta las relaciones de dependencia que existían entre las localidades prehispánicas, con el fin de asentar su poder naciente.

El impacto de la creación de Puebla sobre el espacio regional, debe analizarse por consiguiente como el establecimiento de una ciudad de administración colonial y de poblamiento español. Pero la ciudad constituiría también el centro de la explotación colonial, de los traslados forzados de población y de la difusión del poblamiento español en la región.

El surgimiento de la ciudad se realizó por medio de la población indígena. Bajo el impulso de los religiosos, los grupos indígenas de Cholula, Tepeaca y Tlaxcala proporcionaron dieciséis mil personas así como materiales de construcción, para trazar la ciudad y construir las casas de los españoles²⁷. Este traslado de población, que constituyó la base del poblamiento indígena de la ciudad de Puebla, no parece haber sido realmente una imposición del poder colonial; más bien fue negociado con las autoridades locales tradicionales, quienes bajo promesa de una reducción del tributo reclutaron y organizaron esta primera migración hacia la ciudad de Puebla.

La ciudad no fue, por consiguiente, una simple concentración localizada de españoles en un espacio reducido, sino el centro de contactos interétnicos masivos. Puebla fue creada en un contexto de redefinición de las relaciones entre indígenas y españoles. Sin embargo, los primeros moradores de la ciudad recibieron de manera provisional treinta indios para construir sus casas y veinte para labrar sus tierras. La Corona deseaba impulsar un poblamiento español que no reposara tanto en la explotación directa de la población indígena, como en la agricultura. Los primeros habitantes de la ciudad de Puebla recibieron tierras en pequeñas cantidades en la zona de Atlixco. En efecto, la ciudad gozaba del privilegio de distribuir tierras desocupadas que dependían antes de Huejotzingo. A las autoridades de la ciudad correspondía repartir las tierras. Si hubo atribuciones de tierras antes de esta fecha, fue una autorización real del 28 de mayo de 1534 la que concretó, no la posesión por la ciudad de las tierras del área de Atlixco, sino el derecho de disponer de ellas²⁸.

La repartición de las tierras en propiedad definitiva, así como la reducida superficie de las mismas —de 7 a 14 hectáreas²⁹— apartan este tipo de poblamiento de la relación con la tierra propia de la encomienda. Más aún, los encomenderos de la zona se habían opuesto a la creación de la ciudad sobre estas bases específicas, arguyendo que los nuevos moradores no podrían sobrevivir sin encomienda³⁰.

El valle de Atlixco, situado a unos veinticinco kilómetros de Puebla, constituía por tanto el apéndice agrícola de la ciudad; el estatuto de ciudadano se concretaba a la vez en la atribución de un lote urbano en la ciudad de Puebla y de un terreno en Atlixco. Lo cual traduce por tanto la voluntad de crear una ciudad en que la definición del ciudadano se sitúe entre el “ciudadano campestre”³¹ y el propietario ausentista.

27 8,000 indígenas de Tlaxcala, 5,000 de Cholula y 3,000 de Tepeaca; véase Antonio Carrión, *Historia de la ciudad de Puebla*, Editorial José M. Cajica, Puebla, 1970 (primera edición 1897) tomo I, 444 págs., p. 20.

28 Cf. Hans J. Prem, *Milpa y hacienda...*, *op. cit.*, p. 43.

29 Francois Chevalier apunta que se distribuyeron de 1 a 2 “caballerías” de tierra, y define la “caballería” como una superficie correspondiente a 6-7 hectáreas; véase Francois Chevalier, *Formation des Grands Domaines au Mexique, Terres et Sociétés au XVI et XVII siècle*, Institut d’Ethnologie, París, 1952, 480 págs., p. 61.

30 Cf. Francois Chavalier, *Significación social de la fundación de la Puebla de los Angeles*, *op. cit.*

31 Max Weber define al “ciudadano campestre” como un tipo particular de ciudadano correspondiente a la Antigüedad, donde el ciudadano de pleno derecho se caracterizaba por la posesión de una tierra. Véase Max Weber, *La Ville*, Aubier Montaigne, 1982 (primera edición 1922), 218 págs., p. 25.

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

Las tierras de Atlixco debían permitir el arraigo de la ciudad en el espacio regional, y asegurar asimismo su perpetuación y desarrollo. Tratábase por tanto de asentar definitivamente a los españoles semierrantes que no habían recibido una encomienda, convirtiéndolos en agricultores. La necesidad para las poblaciones españolas de abastecerse de trigo, pero también la influencia de los religiosos teóricos de la colonización³² sobre la definición del tipo de poblamiento español y de la relación entre indígenas y colonizadores, estuvieron en la base de este intento por transformar la mentalidad de los conquistadores en una mentalidad de agricultores urbanos.

Fue rápido el desarrollo de la ciudad en los primeros años; de cincuenta miembros fundadores se pasó a trescientos “vecinos”³³ casados en 1547. Varios españoles que vivían en México fueron a instalarse en Puebla, por las buenas tierras que ahí se recibían.

Sin embargo, fue necesaria una medida administrativa para fijar la población en la ciudad. En 1546, el virrey promulgó una ordenanza en virtud de la cual quien aspiraba a instalarse en la ciudad de Puebla tenía la obligación de comprometerse por escrito a residir en ella por un periodo mínimo de seis años, so pena de perder todas las tierras o bienes que la ciudad le hubiese atribuido³⁴. En otras palabras, era requisito vivir en la ciudad para adquirir la integridad del derecho de ciudadanía, no quedando asegurada la posesión definitiva de las tierras sino tras una residencia de seis años. Es difícil determinar si esta medida restrictiva del derecho de propiedad se tomó para evitar la diseminación de los españoles en las pequeñas ciudades de la región, su instalación en su tierra de Atlixco, o para limitar las pretensiones de vecinos de otras ciudades de recibir tierras en Puebla.

En efecto, si los españoles poseían tierras en Atlixco y no las labraban ellos mismos, las vigilaban directamente y residían por lo menos parte del tiempo en ellas. El desarrollo de la agricultura y del poblamiento español en el área de Atlixco dio lugar a la fundación de la Villa de Carrión (Atlixco) en 1579, es decir, relativamente tarde con respecto a las demás localidades de la región. Numerosos españoles construyeron una residencia en Atlixco, pero conservaron su lote urbano y su casa en Puebla. Debido a las relaciones particulares entre la Villa de Carrión y la ciudad de Puebla, Atlixco tendría que esperar hasta el año de 1843 para ser promovida a la categoría de ciudad.

En el resto de la zona centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, la ciudad de Puebla fue el punto de partida del poblamiento español en el campo. Ya fuera que residiesen en la ciudad de Puebla o en las pequeñas ciudades de la región, poco a poco los españoles fueron tomando posesión de la mayoría de las tierras³⁵.

Una institución colonial encargada de proveer mano de obra para las actividades de los españoles, colocaría a la ciudad de Puebla en la posición de gestora de los movimientos interregionales de población. En su origen, constituyó también una especificidad de la ciudad de Puebla, ya que el “repartimiento”, es decir, el derecho de reclutar tandas indígenas, fue ensayado en Puebla antes de ser práctica general, hacia mediados del siglo XVI. En esta forma de trabajo forzado, las autoridades coloniales intervenían directamente en la administración de la mano de obra; cada localidad debía mantener a disposición de un juez repartidor, cada semana, el equivalente al 4% de los indios sometidos al tributo. Ya en el año de 1549, las “estancias de labor” concentraban el servicio de trabajo que se había sustraído a las encomiendas³⁶; pero en esta nueva forma de explotación, la administración colonial asumía directamente la gestión del principal recurso de la región: la mano de obra indígena.

Una recopilación de documentos coloniales de Tepeaca permite precisar el funcionamiento de esta institución³⁷. De estos textos se desprende que todas las antiguas unidades políticas –Cholula, Tlaxcala,

32 En particular las ideas de Las Casas, quien preconizaba poblar los territorios colonizados con labradores que trabajaran la tierra ellos mismos; véase Francois Chevalier, *Formation des grands domaines au Mexique...*, *op. cit.*, p. 61.

33 Los “vecinos” eran ciudadanos de pleno derecho, españoles, ex conquistadores, que recibieron dotaciones de tierras durante los primeros años del desarrollo de la ciudad.

34 Cf. Enrique A. Cervántez, *Bosquejo del desarrollo de la ciudad de Puebla*, México, 1938, 15 págs.

35 Véase Hans J. Prem, quien define precisamente para el área de Huejotzingo el proceso de esta progresiva toma de posesión: *Milpa y hacienda...*, *op. cit.* Véase también Wolfgang Trautman, *op. cit.* Trautman analiza las fases de ocupación del espacio en la época colonial para el estado de Tlaxcala.

36 Cf. Francois Chevalier, *Formation des grands domaines au Mexique...*, *op. cit.*, p. 79.

37 Hideberto Martínez, *Colección de documentos coloniales de Tepeaca, Catálogo y bibliografías*, I.N.A.H., 660 págs., México, 1984.

Tepeaca y Huejotzingo—proveían “yndios de servicios” a la “Ciudad de los Angeles, y a las labranzas de Los Vecinos de ella tienen en el Valle de Atlixco”³⁸. Todas las solicitudes de la ciudad de Puebla debían tramitarse a través del virrey, es decir, de México; el virrey era quien autorizaba y comunicaba las ordenanzas a las autoridades locales. Además del repartimiento oficial que se encauzaba principalmente hacia la ciudad de Puebla, y de ahí hacia Atlixco, la ciudad tenía al parecer la posibilidad de solicitar la atribución de indios suplementarios “persuadiéndolos buenamente y pagándolos”, es decir, sin presión y en forma remunerada. En efecto, la impresión general que se desprende de estos textos, es ya sea la penuria o la creciente necesidad de mano de obra para la ciudad de Puebla y los agricultores del área; encontramos varias referencias a la baja del número de indios procedentes de Cholula y Tlaxcala, y por ende a la necesidad de incrementar el número de indios procedentes de Tepeaca. Los indios eran empleados en las obras públicas de la ciudad de Puebla, los obrajes de tejido o, en su mayoría, en las explotaciones agrícolas de Atlixco.

Si es cierto que la Corona garantizaba la libertad de los indios y que aquellos que integraban el repartimiento debían teóricamente ser bien tratados y pagados, la situación real era muy distinta, hasta tal grado que en numerosas ocasiones el virrey tuvo que llamar a los españoles al orden³⁹. Pues resulta que los indios eran maltratados y que se les pagaba prácticamente nunca; eran incluso encerrados durante su periodo de servicio. Idéntica era la situación en los talleres de la ciudad de Puebla, y con frecuencia los trabajadores eran retenidos en forma definitiva⁴⁰.

Por otra parte, surgió al parecer desde finales del siglo XVI una oposición entre el empleo de los indios por los españoles en las zonas de reclutamiento, y el repartimiento. Una ordenanza de 1592⁴¹ revela que numerosos indios entraban al servicio de las casas o de las haciendas para sustraerse al repartimiento; este documento ordenaba al juez repartidor que sacara a los indios de las casas de los españoles para integrarlos al repartimiento.

Base del reclutamiento eran las organizaciones precoloniales, que eran usadas también para la percepción del tributo. Debido a que numerosos indígenas abandonaban su pueblo para huir del repartimiento, esta institución contribuyó a desestructurar los modos tradicionales de control social. Apoyándose en un documento de 1590, Guillermo Bonfil Batalla señala que algunos indígenas lograban sustraerse del trabajo forzado colocándose como artesanos o trabajadores libres en la ciudad de Puebla⁴².

La ciudad atrajo por tanto a la población indígena, tanto por el trabajo forzado (pues numerosos indígenas eran retenidos a la fuerza o decidían permanecer en la ciudad después de su periodo de servicio), como por la huida del trabajo forzado. Puebla llegó a ser para los indígenas no solamente el centro de la imposición y explotación coloniales, sino también el único espacio en el que era posible tratar de escapar del control social colonial, rompiendo los lazos con las redes de dependencia precolonial, que constituían las principales herramientas de este control social en los primeros años de la colonización.

El repartimiento era de hecho una forma de trabajo forzado, y el desarrollo agrícola de la región descansaría en la densidad de la población precolonial y en la explotación de una importante mano de obra cautiva; sin embargo, la resistencia de los indígenas a su deportación, aun temporal, hacia las explotaciones agrícolas, reduciría ampliamente la eficacia de este encauzamiento de la mano de obra.

Mientras que la ciudad de Puebla se había fundado en oposición a la encomienda, llegó a ser durante un tiempo el prototipo de una nueva forma de explotación de las poblaciones indígenas, basada en la movilidad de la mano de obra y organizada directamente por la administración colonial; la cual consideraba la población como un recurso que era preciso distribuir de modo adecuado en el territorio, preservando al mismo tiempo la organización precolonial.

38 A.G.N. Mercedes, vol. 3, exp. 632, F 250 r-250 u -1554; cf. Hideberto Martínez, *ibid.* p. 275.

39 “Nueva horden sobre la paga y tratamiento de los yndios de los repartimientos de esa Nueva España”, 25 de agosto de 1599, A.G.N., General de Parte, exp. 339 (F 74 r-75 a); véase Hideberto Martínez, *ibid.*, p. 350.

40 Alberto Carabarin García, *El trabajo y los trabajadores del obraje en la ciudad de Puebla*, Cuadernos de la casa Presno, No. 1, CIHS, UAP, Puebla, 1984, 77 págs.

41 “Para que el juez repartidor de Valle de San Pablo ayude a el juez generador de Tepeaca, a sacar los indios de las casas de los Españoles para ir al repartimiento”, México, 5 de diciembre de 1592 (A.G.N. indios, vol. 6, exp. 392, F 104 r- 104 u) Hideberto Martínez, *op. cit.*

42 Guillermo Bonfil Batalla, *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*, *op. cit.*, p. 76.

Desde fines del siglo XVI, sin embargo, la Corona buscó eliminar todo trabajo forzado y garantizar la libertad de los indígenas. François Chevalier señala para esa época una controversia entre los franciscanos, deseosos de promover el trabajo libre, y los jesuitas favorables al repartimiento⁴³. Esta institución se suprimiría progresivamente, y en su lugar se obligaría a los indígenas a alquilar sus brazos a las explotaciones agrícolas. Sin embargo, ante el escaso número de indígenas que aceptaron el trabajo “libre”, se perpetuaron ciertas formas de trabajo forzado, similares a las estancias de labor, donde el juez repartidor ya no ejercía sino una función de control. Debido a la penuria relativa de mano de obra y a la voluntad de la metrópoli de limitar la competencia que representaba para sus exportaciones el desarrollo manufacturero, la mano de obra indígena quedaría reservada posteriormente a los agricultores. Sin embargo, el repartimiento aún subsistiría durante largos años. En el caso de Cholula, en efecto, una ordenanza de 1640 solicitaba la ejecución de una disposición de 1632⁴⁴ que había suprimido el repartimiento en el área; esta ordenanza no surtió efecto, y la existencia del repartimiento siguió señalándose por lo menos hasta el año de 1650.

La función administrativa de la ciudad en el espacio rural se vio reforzada también, durante el periodo colonial, por el papel de las instituciones religiosas. Los jesuitas, establecidos en la ciudad de Puebla desde 1578, poseían numerosas haciendas y practicaban una política deliberada de concentración de tierras y de la producción agrícola. Un estudio sobre las propiedades del Colegio “Espíritu Santo”, uno de los cinco colegios jesuitas de la ciudad de Puebla, permite definir la amplitud de la concentración de la propiedad operada por esta orden⁴⁵. Desde fines del siglo XVI, el Colegio administraba seis haciendas. La más alejada se encontraba a sesenta kilómetros de Puebla, y las otras cinco se situaban en un radio de treinta kilómetros de la ciudad; dos de éstas, ubicadas en los límites orientales del territorio de la ciudad, totalizaban prácticamente unas tres mil hectáreas. La estrategia de la Compañía de Jesús consistía en apropiarse de tierras parcialmente cultivadas y transformarlas en centros de producción agrícola.

Además de las haciendas, los jesuitas de Puebla poseían en 1609 un rebaño de cuarenta mil borregos⁴⁶. Cuando los jesuitas fueron expulsados de la Nueva España en 1767, y quedaron confiados sus bienes a la gestión de una junta municipal, estas haciendas periclitaron muy rápidamente.

Con exclusión de los franciscanos, las demás órdenes poseían también tierras y explotaciones agrícolas, pero de menor importancia que aquellas de los jesuitas. El papel de las instituciones religiosas no se limitaba a la administración directa de las explotaciones, sino que adquirieron un poder financiero tal que se convirtieron en verdaderas instituciones de crédito. Según el gobernador-intendente Manuel de Flon⁴⁷, en 1790 el conjunto de las haciendas del área de Cholula estaban gravadas en un 69.8% de su valor total con hipotecas a favor de las instituciones religiosas o conventos de la ciudad de Puebla.

A través de las órdenes religiosas, la ciudad se hallaba por tanto a finales del siglo XVIII en posición hegemónica frente a su espacio rural. Al parecer, los límites de este dominio abarcaban la mayor parte del área definida como región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.

En 1804, una ley que obligó a las instituciones religiosas a vender sus tierras y a realizar su capital prestado mediante hipoteca, redujo la importancia de esta forma de influencia de la ciudad; sin embargo, no fue sino hasta 1856, con la Ley Lerdo de desamortización, cuando se concretó el fin de la gran propiedad de las órdenes religiosas.

El auge de la ciudad en la época colonial, reposaba en su papel de centro de una región agrícola. La prohibición de la ganadería, que impidió la creación de grandes explotaciones latifundistas, había impulsado el desarrollo de la producción agrícola. Los tipos de explotación agrícola, la repartición de las tierras en Atlixco, el repartimiento y la progresiva concentración de la propiedad en manos de los españoles, favorecieron el desarrollo de haciendas de tamaño relativamente modesto. En toda la región, y en

43 Véase François Chevalier, *op. cit.*, p. 81.

44 Gilberto Argüello Altuzar, *Formación de un índice de documentos de las condiciones socioeconómicas de Cholula en la época colonial*, en: *Proyecto Cholula*. I.N.A.H., 1970, 272 págs., pp. 161-166.

45 Cf. Ursula Ewald, *Estudios sobre la hacienda colonial en México: las propiedades del Colegio Espíritu Santo de Puebla*, Proyecto México de la Fundación alemana para la investigación científica, Frantz Steiner Verlag, Wiesbaden, 1976, 190 págs.

46 Cf. François Chevalier, *Formation des grands domaines au Mexique...*, *op. cit.*, p. 342.

47 Citado por Reinhard Liehr, *Ayuntamiento y oligarquía en Puebla, 1787-1819*, *op. cit.*, tomo II, p. 72.

particular en el valle de Atlixco, se desarrolló el cultivo de trigo, pero también de la vid y de la morera para abastecer los obrajes de tejido de la seda de la ciudad. Durante los siglos XVI y XVII, Puebla y sus regiones dependientes (Atlixco, Cholula, Huejotzingo, Tepeaca) constituían un centro agrícola que abastecía no solamente la flota de Castilla y la ciudad de México en los periodos de escasez alimenticia, sino también algunos mercados tan alejados como La Habana o Maracaibo. Este auge de la agricultura creó en Puebla el primer grupo social de agricultores ricos⁴⁸, quienes en la mayoría de los casos residían en la ciudad de Puebla.

Al decaer la agricultura a fines del siglo XVIII, aun cuando el área continuó siendo una de las principales regiones agrícolas del país, las haciendas se endeudaron considerablemente con las instituciones religiosas, que perpetuaron así el papel de la ciudad en la administración del espacio rural hasta mediados del siglo XIX. Por otra parte, a finales del siglo XVIII el trigo exportado hacia el Caribe se enfrentó a la competencia de la harina de trigo procedente de los Estados Unidos, con lo cual se redujo sensiblemente el área de difusión de los productos agrícolas de la ciudad. En lo referente a la población precolonial, el impacto urbano de la colonización y al desarrollo de la agricultura española, la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala se caracterizaba por mantener sus contactos más estrechos con la ciudad de Puebla. Sin embargo, es preciso distinguir varios tipos de espacio a partir de la relación histórica con la ciudad de Puebla:

- la cuenca de Atlixco, que se pobló al mismo tiempo que la de la ciudad de Puebla; fue la primera región en que se desarrollaron las explotaciones agrícolas medianas de riego, que proveían a la ciudad de Puebla de los productos de consumo, pero también de exportación. La ciudad de Atlixco funcionaba como ciudad de poblamiento español y apéndice de la ciudad de Puebla.
- las zonas indígenas tradicionales al oeste de la ciudad de Puebla: Cholula y Huejotzingo, con una fuerte densidad de población precolonial, en donde la ocupación de las tierras fue más tardía; ahí se desarrollaron también las haciendas, los cultivos de trigo, las zonas de riego.
- el territorio tlaxcalteca, situado principalmente en la periferia de la zona; ahí se establecieron los españoles en fecha más temprana, y la evangelización así como el mestizaje fueron más rápidos, aun cuando los privilegios conseguidos hicieron más lento el proceso de apropiación de las tierras por los españoles. Las tierras del "pueblo" y de las comunidades resistieron mejor en la zona centro de lo que es actualmente el estado de Tlaxcala. Las haciendas de trigo y maíz, donde el uso del suelo es más intensivo, se establecieron en las cercanías de la ciudad de Puebla⁴⁹. En el norte del área funcionaban explotaciones menos dinámicas de cultivo de temporal de maíz, y en menor medida de trigo, pero también de ganadería ovina extensiva. La ciudad de Tlaxcala conservó mayor autonomía, a pesar de que toda la parte sur de la zona estaba bajo la influencia directa de la ciudad de Puebla;
- al este de la ciudad de Puebla, la región organizada en torno a los centros de Tepeaca, Tecamachalco y Acatzingo (en relación con el área tlaxcalteca de Huamantla), mantenía vínculos estrechos con la ciudad de Puebla; si era importante la producción agrícola, los cultivos de riego eran menos numerosos y los rebañíos estaban más difundidos (particularmente en el sur del área) que al oeste de la ciudad de Puebla. La población indígena era menos densa, y al parecer se desarrollaron ahí explotaciones de mayores dimensiones; era también el área en que las comunidades religiosas poseían en propia mano el mayor número de tierras.

En el resto del actual estado de Puebla, el desarrollo de la administración colonial y de las actividades agrícolas fue menos específico y no estuvo ligado tan directamente a la ciudad de Puebla. En la Sierra norte, la penetración española y el acaparamiento de tierras en la época colonial fueron más débiles, debido a las dificultades de acceso y al relieve poco favorable a la agricultura española. La penetración se efectuó a partir de una serie de ciudades de administración civil y de centros evangelizadores, como Zacatlán, Huauchinango, Teziutlán o Cuetzalan, fundados en la segunda mitad del siglo XVI. Esta área fue denominada zona de refugio para las poblaciones indígenas. En el sur del estado también, el poblamiento español fue menos denso, y la explotación de las tierras se basó en las haciendas azucareras en el área de Izúcar de Matamoros, y en la ganadería en los alrededores de Tehuacán.

48 Cf. Guillermo Bonfil Batalla, *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*, op. cit., p. 23.

49 Véase Wolfgang Trautman, *Las transformaciones en el paisaje cultural de Tlaxcala durante la época colonial*, op. cit.

B) Un territorio para la ciudad: la evolución del impacto espacial de las funciones administrativas y políticas de la ciudad de Puebla

En la base de la colonización y la consolidación del poder español estuvieron también la definición y el reforzamiento de los límites espaciales de los distintos poderes. Si bien es cierto que ya antes de la territorialización precisa de las instancias administrativas habían quedado definidos de hecho los centros importantes, en los que se había instalado la primera administración colonial, poco a poco fueron fijándose los límites del poder de cada centro, y fue estableciéndose una jerarquía entre los dos centros coloniales.

Después de la Independencia, cada nueva Constitución modificaría la definición de los límites territoriales. No se trata aquí de definir con toda precisión cuál fue el impacto de las funciones administrativas y políticas sobre el desarrollo de la urbanización de la ciudad de Puebla, sino de determinar cuáles fueron los territorios de referencia de la influencia administrativa y política de la ciudad, tales como quedaron definidos por los distintos poderes centrales y de ver como fueron evolucionando.

En 1527 se instauró la Audiencia de México, y en el momento de su creación la ciudad quedó inscrita en esta primera división del imperio colonial español. Sin embargo, el verdadero centro del poder colonial se situaba evidentemente en la metrópoli española, y la Audiencia funcionaba esencialmente como tribunal regional superior. La decisión de fundar la ciudad de Puebla dimanó de los poderes religiosos, y sólo fue ratificada posteriormente por el poder real, pese a la oposición de la ciudad de México.

La Audiencia no fue promovida al rango de virreinato sino hasta el año de 1535, con lo cual se instaló en el nuevo continente un auténtico poder de gestión administrativa; a partir de esta fecha, la autonomía del poder del virrey, presidente de la Audiencia, gobernador civil y militar, dependería en amplia medida de la duración de los tiempos de recorrido y de las dificultades para el establecimiento de un aparato administrativo transcontinental.

Las primeras divisiones internas de la Audiencia, fueron divisiones del poder religioso. Como hemos visto, el primer obispado se había trasladado en 1526 de Yucatán a Tlaxcala. En 1534, la Nueva España fue dividida en seis obispados, uno de los cuales se llamaba "Puebla-Tlaxcala"; sede de este obispado continuó siendo la ciudad de Tlaxcala hasta 1550, año en que fue trasladada oficialmente hacia Puebla, ya que desde la creación de esta ciudad el obispo deseaba el traslado de la sede episcopal. Ya en el año de 1543, una bula papal ordenó el cambio de ciudad, y es probable que ya antes de esta fecha el obispo residía por lo menos parte del año en Puebla. De acuerdo con la interpretación cartográfica⁵⁰, el obispado de Puebla a fines de siglo XVI se extendía desde el Pacífico hasta el Golfo de México, abarcando esquemáticamente los territorios de los actuales estados de Puebla, Tlaxcala, Veracruz, y el lado del Pacífico parte de los estados de Oaxaca y Guerrero⁵¹.

En los primeros tiempos de la Colonia, la función religiosa de Puebla fue mucho más importante que su papel administrativo. El territorio bajo dependencia administrativa de la ciudad sólo se definió *a posteriori*, pues sus límites no se fijaron sino hasta el año de 1549. La jurisdicción de la ciudad abarcaba de hecho todo el espacio central de los estados de Puebla y Tlaxcala, sin que existieran fronteras precisas; sólo poco a poco fueron delimitándose las áreas de influencia de los distintos centros urbanos. En 1549 se fijaron oficialmente las jurisdicciones de Tlaxcala y de Cholula, al parecer ante la pretensión de la ciudad de Puebla de administrar toda la región. En 1579, Atlixco ya no dependía directamente de la ciudad. A inicios del siglo XVII se fijó el área de influencia administrativa de Tepeaca. Una lista de la integración territorial del año de 1748⁵², muestra que nuestra zona de estudio estaba dividido en "alcaldías", o sea, jurisdicciones de base llamadas también "alcaldías mayores" o "corregimientos" de Puebla, Cholula, Tlaxcala, Atlixco y Huejotzingo. Estas entidades no tenían límites precisos: sin embargo, el documento establece una lista de pueblos dependientes de cada ciudad, retomando así un modo de división territorial y de dependencia que existía ya desde la época precolonial.

50 Aurea Commons de la Rosa, *Geohistoria de las divisiones territoriales del estado de Puebla*, UNAM, Instituto de Geografía, México, 1971, 77 págs.

51 Cf. Mapa No. 5, *Evolución de los límites de las entidades administrativas dependientes de la ciudad de Puebla*.

52 Según José Antonio Villaseñor y Sánchez, *Teatro americano*, México, 1748, reproducida por Aurea Commons de la Rosa, *ibid.*

De la ciudad de Puebla dependían directamente los “pueblos” de Amozoc, Cuauhtinchan, Totimehuacán, para los cuales fueron nombrados “alcaldes menores”. Los “alcaldes mayores” o “corregidores” eran funcionarios designados por el rey.

Por otra parte, si la ciudad de Puebla fue el centro desde el cual se efectuó el poblamiento español y se llevó a cabo la explotación colonial, y si era sede de la jerarquía religiosa, desde el punto de vista de su papel en la gestión administrativa de la zona se hallaba en el mismo nivel que las ciudades de Cholula, Tlaxcala, e incluso Atlixco y Huejotzingo. No mediaba ninguna instancia administrativa entre la alcaldía mayor y el virrey. Aunque Puebla ejercía una dominación económica sobre una región más vasta que su alcaldía mayor, toda relación administrativa entre Puebla y las demás ciudades de la región debía tramitarse a través del virrey, es decir, de la ciudad de México⁵³. Existía por tanto una centralización única de todas las funciones administrativas superiores en la ciudad de México, y una difusión de las demás funciones administrativas. No se trataba por consiguiente de un sistema administrativo jerárquico, sino reticulado.

Sólo a finales del siglo XVIII fue promovida la ciudad de Puebla a un mayor rango administrativo, con la extensión de su competencia territorial. En 1754, el alcalde mayor de la ciudad de Puebla pasó a ser gobernador político y militar; su función consistía en inspeccionar las milicias en una zona que correspondía prácticamente al obispado de la ciudad, aunque resulte difícil determinar su extensión precisa⁵⁴.

Al ser dividida la Nueva España en doce “intendencias”, Puebla encabezó una de éstas; lo mismo ocurrió con México, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Morelia, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe⁵⁵. Las intendencias eran dirigidas por un gobernador nombrado directamente por el rey, y se agrupaban en un “consejo de intendencias” presidido por el virrey.

La intendencia de Puebla se extendía desde el Pacífico hasta el Golfo, aunque le correspondía un espacio más reducido que el obispado de la ciudad; tal reducción se observaba en la mayor parte de la costa del Golfo —que quedó dependiente de la intendencia de Veracruz—, así como en un área menos extensa, hacia Oaxaca.

Los límites de la intendencia representados en el Mapa No. 5, corresponden al año de 1806; con respecto a su definición inicial de 1793, han aparecido dos modificaciones importantes: en primer lugar, la separación, ya desde 1793, del territorio de Tlaxcala; y en segundo lugar, un trueque, en los primeros años del siglo XIX, entre las intendencias de México y de Puebla, las que intercambiaron la zona de Cuautla-Amalpa (dependiente inicialmente de Puebla) por las antiguas alcaldías mayores de Tlapa e Igualapa, con lo cual Puebla volvió a tener acceso al Pacífico.

Sin embargo, la modificación de mayor trascendencia para el estudio de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, fue la pérdida del territorio tlaxcalteca. Recordando los compromisos establecidos en el momento de la conquista, los tlaxcaltecas reclamaron su exclusión del sistema de las intendencias, y exigieron un gobierno autónomo, si la sede de la intendencia de Puebla no podía establecerse en la ciudad de Tlaxcala. El gobernador-intendente de Puebla, Manuel de Flon, se opuso enérgicamente a esta medida, y manifestó su inconformidad en una descripción de la intendencia dirigida al rey en 1804: “...Sus privilegios no pueden ya subsistir, porque ni la calidad y situación del terreno... lo permiten, ni su actual estado en lo político, ni hay una copia o número de sujetos que puedan justificar la legítima sucesión de aquellos en cuyo favor fueron concedidos, ni mucho menos quienes puedan disfrutarlos...”⁵⁶

Si Manuel de Flon no impugnaba la realidad de los privilegios concedidos, para él éstos no le correspondían al territorio tlaxcalteca, sino a la población indígena que había ayudado a los conquistadores; ponía en entredicho la legitimidad de las demandas de las poblaciones indígenas del siglo XVIII, y por ende

53 Hemos visto que la institución del repartimiento funcionaba de la misma manera, pues el virrey transmitía al juez repartidor de las zonas correspondientes, las solicitudes de asignación de indios de servicios para la ciudad de Puebla.

54 Véase Hugo Leicht, *Las calles de Puebla*, op. cit., p.26

55 Cf. *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*, 4 de diciembre de 1786, citada por Aurea Commons de la Rosa, *Geohistoria de las divisiones territoriales... op. cit.*, p. 26.

56 Manuel de Flon, “Noticias estadísticas de la intendencia de Puebla 1804”, en *Descripciones económicas regionales de Nueva España, provincias del centro, sureste y sur, 1766-1827*, S.E.P./I.N.A.H., 1980, México, 326 págs., p. 161.

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

lo bien fundado de la medida real. La población tlaxcalteca de fines del siglo XVIII seguía poseyendo una individualidad propia en el seno de la región, así como una cohesión que le permitía negociar un estatuto especial. Aunque no pueda dudarse de la persistencia de la identidad tlaxcalteca, resulta difícil saber, debido a que desconocemos las condiciones mismas de la negociación, si, al ordenar el cumplimiento de los compromisos de la Corona, el rey satisfizo simplemente el anhelo de las poblaciones indígenas, o si esta autonomía tlaxcalteca fue promovida por grupos de presión religiosos o de hacendados, quienes podían ver en la sumisión administrativa a la ciudad de Puebla, la oportunidad de reforzar su campo de acción y de control.

Los límites territoriales así creados correspondían prácticamente a los del estado actual, y retomaban, quizás con cierta contracción, la delimitación del antiguo territorio tlaxcalteca. Este perímetro fue confiado a un gobernador militar que dependía directamente del virrey. Surgió de esta manera una relación privilegiada de los poderes locales de Tlaxcala con el poder central y la ciudad de México, que no pasaba por Puebla y perpetuaba así el funcionamiento en vigor antes de la creación de las intendencias.

En la ordenanza de 1786, Tlaxcala aparecía como una de las subdelegaciones que dividían a la intendencia. Estas subdelegaciones retomaban esquemáticamente la definición de los “alcaldes mayores”; la única diferencia notable en la región, era el hecho de que Cholula y Huejotzingo estaban reunidos en la misma subdelegación. Desde este momento y hasta fines del periodo colonial, los poderes políticos y administrativos de la ciudad de Puebla fueron de tres tipos: aquéllos que concernían a la administración de la ciudad misma, confiada a un ayuntamiento; aquéllos que abarcaban al territorio de la ex-alcaldía mayor, especie de área de influencia inmediata de la ciudad; y finalmente, el gobierno político y militar de la intendencia, que fortalecería el papel de la ciudad de todo el sureste del país.

Es preciso establecer una distinción entre la intendencia y el ayuntamiento o cabildo, el municipio de la ciudad de Puebla, integrado por “alcaldes ordinarios” y “regidores”. Los miembros del municipio tenían a su cargo la administración de la ciudad propiamente dicha, y de un espacio agrícola dependiente de la misma: el “ejido” y el “propio”. El ejido era una zona agrícola situada alrededor de la ciudad, reservada para su futuro crecimiento, y susceptible de ser utilizada en común para el pastoreo del ganado o de ser atribuida a españoles para sus cultivos; pero el ejido permanecía siendo propiedad de la ciudad. Los “propios” eran tierras usadas para el cultivo, destinadas a satisfacer las necesidades propias del municipio.

Si el alcalde mayor representaba el poder colonial administrativo, puede considerarse que el municipio fue, durante todo el periodo colonial, la expresión de la oligarquía de la ciudad. Los cargos que en los primeros años eran asignados mediante elección entre los vecinos, se volvieron rápidamente venales, siendo ratificados simplemente por el poder real. En el siglo XVI, quienes ocupaban este cargo eran principalmente conquistadores o ciudadanos de pleno derecho, quedando incluso excluidos los mercaderes de la elección al cargo de alcalde mayor, mediante un “Acto de Cabildo” de 1560⁵⁷. Desde fines del siglo XVIII, la composición de los miembros del consejo expresó la jerarquía de las bases económicas de la ciudad, ya que de 1787 a 1810 eran mayormente hacendados, seguidos por los comerciantes y los dueños de obrajes textiles; aparte de estos tres grupos dominantes, el resto de los cargos eran ocupados por abogados⁵⁸.

Si por una parte la Corona exigía que los alcaldes y regidores se eligiesen entre las personas más “distinguidas” de la ciudad⁵⁹, por otra, la oligarquía local encontraba en la función municipal una base de apoyo para su actividad agrícola o mercantil. Los miembros del cabildo estuvieron en el origen de la repartición de las tierras urbanas y agrícolas, pues frecuentemente consideraban los ejidos y demás posesiones de la ciudad como reserva privada de tierras, que atribuían a otras personas o explotaban directamente. El virrey encargado de hacer respetar las leyes coloniales, sancionó a algunos regidores que habían utilizado o repartido los bienes comunales, y recordaba constantemente que los ejidos y propios debían preservarse y emplearse para bien exclusivo de la ciudad.

57 “Acto de Cabildo”, 9 de diciembre de 1560; citado por Pedro López de Villaseñor, *Cartilla vieja de la nobilísima ciudad de Puebla*, Instituto de Investigaciones Estéticas, U.N.A.M., México, 1961 (primera edición 1781), 484 págs., p. 98.

58 Cf. Reinhard Liehr, *Ayuntamiento y oligarquía en Puebla 1787-1810*, op. cit., tomo I, p. 53.

59 Véase Reinhard Liehr, *Ibid.*, p. 107.

Teóricamente, el municipio gozaba de cierta autonomía en lo que concernía a los asuntos de la ciudad. Sin embargo, las competencias relativas del cabildo y de la intendencia no estaban definidas claramente, y siendo la ciudad sede de la intendencia, esta última estaba habilitada para organizar las obras urbanas y tomar parte en los asuntos de la ciudad. El alcalde mayor, como posteriormente el gobernador-intendente, presidía las reuniones del cabildo, y el ayuntamiento, aunque estaba integrado en la jurisdicción del alcalde mayor o de la intendencia, teóricamente no dependía en lo administrativo de éste para los asuntos de la ciudad; no obstante ello, el gobernador-intendente ejercía una función de control y podía legislar sobre la ciudad sin pasar por el intermedio del ayuntamiento.

Después de la intendencia, en la Constitución política de 1824, la ciudad de Puebla fue sede de una de las 25 entidades administrativas que quedaron establecidas. Estas unidades territoriales, que en la ley convocatoria del Congreso Constituyente recibieron el nombre de provincias, fueron promovidas posteriormente al rango de estados. En 1836 y en 1853, durante los periodos de centralismo, su autonomía se vio reducida, y la división del país se efectuó sobre la base de departamentos.

En 1867 volvió a entrar en vigencia la Constitución de 1861, tras el intermedio monárquico que había creado un centralismo en torno a la ciudad de México y que había restaurado el sistema de los departamentos; sólo a partir de entonces la entidad político-administrativa, cuya sede se encontraba en Puebla, fue llamada definitivamente "Estado de Puebla".

El área de extensión del estado de Puebla coincidió con aquella de la intendencia hasta el año de 1849, cuando Tlapa, es decir, la parte del estado situada en la costa del Pacífico, fue anexada a Guerrero, estado de nueva creación; y en 1853, Tuxpan, así como toda el área del Golfo, fueron anexadas a Veracruz.

Claude Bataillon interpreta estas modificaciones territoriales como voluntad por parte de los liberales, de debilitar a los dos gigantes que dominaban la federación: los estados de México y de Puebla. En efecto, en esa misma época se crearon el estado de Hidalgo, que redujo la extensión espacial del estado de México⁶⁰ y el estado de Guerrero que amputó también a este estado de los distritos de Acapulco, Chiapas y Taxco.

En cuanto al territorio tlaxcalteca, éste quedó sometido a un régimen territorial particular, y estuvo incluso anexado al estado de México durante un breve periodo en 1836⁶¹, antes de recobrar su estatuto de excepción en 1843.

Si bien el mapa que presentamos muestra que el estado de Puebla quedó inscrito dentro de sus límites actuales a partir de 1853, cabe aclarar que su realización ha sido influenciada por los actuales límites, ante la imprecisión de las delimitaciones históricas. En efecto, si a pequeña escala los límites habían quedado establecidos y no iban a sufrir modificaciones mayores, la situación sobre el terreno era muy distinta, pues los límites fueron objeto de constantes modificaciones y litigios por unos centenares de metros, e incluso por algunos kilómetros. Se cita en particular un litigio territorial que en 1854 opuso Puebla a Tlaxcala, acerca de la delimitación de la frontera al norte de la ciudad de Puebla⁶². En el tipo de organización administrativa en vigor durante el periodo que medió entre la Independencia (1821) y el inicio de la Revolución Mexicana, existió una jerarquía muy rigurosa entre municipios, partidos, departamentos, distritos y estados. Los municipios constituían la base de la organización territorial; se componían de la reunión de varias localidades, y tenían por antepasados a los ayuntamientos coloniales. En esa época surgieron las delimitaciones territoriales de aquello que iba a ser el municipio libre, base de la actual organización administrativa. La Constitución de 1861 formalizó la existencia de los municipios, muchos de los cuales fueron de nueva creación. En efecto, contrariamente al periodo colonial durante el cual el ayuntamiento era privilegio real, la constitución de este tipo de entidad administrativa se convirtió, al parecer, en simple formalidad. Las localidades de mil habitantes (durante el Segundo Imperio), o de cinco mil habitantes a partir de 1880, podían pretender a la constitución de un municipio, siempre y cuando pudiesen comprobar que estaban en condiciones de subvenir a las necesidades financieras de esta administración local⁶³.

60 Claude Bataillon, *Ville et campagnes dans la région de Mexico*, op. cit.

61 Cf. Viviane Brachet, *La población de los estados mexicanos (1824-1895)*, I.N.A.H., México, 1976, 210 págs., p. 92.

62 Véase Enrique Juan Palacios, *Puebla, su territorio y sus habitantes*, op. cit., p.22.

63 Cf. Liudmila Borisovna, Francisco Téllez, "La división territorial del Estado de Puebla 1824-1910", en *Puebla en el siglo XIX, Contribución al estudio de su historia*, Centro de Investigaciones Históricas y Sociales, U.A.P., 1983, 357 págs., pp. 7-14, p. 15.

Los partidos constituían una escala administrativa intermedia, que agrupaba a varios municipios bajo el control de un subprefecto. A partir de 1861 se formaron los distritos, cuya extensión correspondían esquemáticamente a los partidos definidos por el Congreso del Estado de Puebla en 1824 y 1825. Hasta 1861, los distritos constituyeron un nivel intermedio adicional en la escala administrativa, puesto que el estado estaba dividido en siete distritos que agrupaban a los 23 partidos. El distrito de Puebla se creó mediante la unión de los partidos de Amozoc (El partido de Amozoc se creó en 1825; hasta esa fecha, esta zona dependía de Puebla), Cholula, Huejotzingo, Puebla, Tecali y Texmelucan⁶⁴. La zona centro del estado de Puebla se definía una vez más como la primer área de influencia de la ciudad de Puebla. En esta división, sin embargo, Atlixco conservaba su autonomía, y Tepeaca era promovida a un papel de gestión administrativa en un espacio muy extenso. Toda el área comprendida entre los distritos de Izúcar y de Tehuacán, dependía del distrito de Tepeaca; más que como concreción administrativa de una real influencia de Tepeaca sobre esta zona, el establecimiento de tal división debe analizarse quizás como voluntad de colocar una región escasamente poblada y de difícil acceso bajo el control de un centro cercano a la ciudad de Puebla. Por otra parte, es preciso observar que el distrito de Tehuacán sólo fue creado en 1853⁶⁵, y hasta esa fecha toda la zona de influencia de Tehuacán dependía de Tepeaca. El año de 1853 señala por consiguiente el surgimiento de Tehuacán como centro de segundo orden del estado de Puebla, así como la reducción del área de influencia administrativa de Tepeaca, centro precolonial y ciudad colonial.

En la Constitución de 1861, los distritos persistieron, aunque cambiaron de significado al sustituir a los partidos; quedó así suprimida una escala administrativa. La zona centro del estado de Puebla fue dividida en cinco distritos: Atlixco, Huejotzingo, Cholula, Puebla y Tecali⁶⁶. La principal modificación consistió en la supresión del partido de Texmelucan, que pasó a depender de Huejotzingo; esta medida restableció la jerarquía urbana colonial, en la que Huejotzingo poseía una importancia superior a la de San Martín Texmelucan. En 1870, sin embargo, la zona de Texmelucan quedó integrada en el distrito de Puebla, pues un grupo de hacendados se había opuesto al poder del gobernador y había propuesto unir toda la zona centro del estado de Puebla al territorio tlaxcalteca, para formar un estado del Centro⁶⁷. La integración de Texmelucan en el distrito de Puebla aparece como restablecimiento del poder del gobernador, y por ende de la ciudad de Puebla, ante la necesidad de preservar la cohesión del estado.

Este periodo de gran inestabilidad política, durante el cual se produjeron también numerosos disturbios en la Sierra, se caracterizó, si no por la pérdida del poder de la ciudad sobre su estado, al menos por la impugnación del mismo; es decir, por cierto aflojamiento del control político y administrativo, y por el advenimiento de poderes locales regionales que intentaron hacer juego aparte en el seno de las vicisitudes del poder nacional. Esta situación duró hasta el establecimiento de lo que debería llamarse la *pax porfiriana*. En efecto, el periodo durante el cual estuvo en el poder Porfirio Díaz (desde 1876 hasta la Revolución Mexicana), ha sido considerado como estabilización del poder central, y se tradujo, en lo concerniente a los límites administrativos, en un retorno a la delimitación de los distritos de la Constitución de 1861.

Desde la Independencia hasta el momento en que Porfirio Díaz tomó el poder, Puebla fue sitiada once veces⁶⁸. En este periodo, la ciudad aparecía como centro estratégico clave, no tanto para tomar el control del estado (con frecuencia, las tropas en presencia se enfrentaban en otras partes del estado, antes de oponerse en la ciudad), como para avanzar hacia la toma de poder a nivel nacional. La situación de la ciudad colocaba a Puebla, sede de las milicias de la guardia nacional y de los ejércitos de los distintos poderes nacionales, en el primer rango de todos los conflictos nacionales. La ciudad de Puebla era la última plaza de armas del sureste que debía tomarse antes de llegar a México. El análisis del PNDU, que hace de Puebla la "puerta del sureste", retoma por consiguiente una función estratégica tradicional de la ciudad.

64 Cf. Mapa No. 6, *Los distritos del departamento de Puebla en 1855*

65 Cf. Enrique Juan Palacios, *Puebla, su territorio y sus habitantes*, op. cit., p. 254.

66 Cf. Mapa No. 7, *Los distritos del estado de Puebla en 1868*.

67 Cf. Ludmila Borisnova, Francisco Téllez, *La división territorial del estado de Puebla 1824-1910*, op. cit., p. 21.

68 En 1811, 1832, 1833, 1834, 1845, 1855, mayo de 1856, octubre de 1856, 1862, 1863, 1868. Véase Germán List Arzubide, *Puebla, síntesis histórica geográfica del estado*, SEP, México 1946, 95 p.

Este papel histórico cobraría particular importancia en la creación, o por lo menos la publicación, de cierta identidad de la ciudad de Puebla. A pesar de la confusión de las alianzas y de la rapidez con la que se sucedían las fuerzas opuestas en el control de la ciudad como paso hacia la conquista o el mantenimiento del poder nacional, la única batalla que actualmente registra la historiografía oficial de la ciudad es el del 5 de mayo de 1862, fecha en que el general Ignacio Zaragoza rechazó las tropas francesas. La conmemoración de esta fecha, celebrada en todo México como símbolo de la resistencia nacional al invasor, cobra en Puebla especial relieve al ser día de fiesta de la ciudad. Esta importancia de la coyuntura histórica para la identidad de la ciudad, queda reforzada por el nombre oficial que se le ha atribuido: hoy día la ciudad ya no se llama "Puebla de los Angeles", sino "Heróica Puebla de Zaragoza". A través de este cambio ha quedado sustituida la alusión al acto de fundación, y por tanto a la colonización, por la atribución a la ciudad de una legitimidad nacional mediante la exaltación de su papel en la lucha por la preservación del territorio nacional, es decir, en la formación de una conciencia nacional del "México independiente".

Sin embargo, un comentario del propio general Zaragoza pone en tela de juicio el arraigo poblano de la resistencia nacional, o por lo menos el espíritu gregario de la población de la ciudad. En una carta dirigida a la Secretaría de Guerra y Marina, redactada durante los preparativos del sitio de la ciudad, el general señalaba con exasperación la falta de cooperación de los habitantes de la ciudad: "...esta gente es mala en lo general y sobre todo muy indolente y egoísta... ¡Qué bueno sería quemar a Puebla!... ¡Esta ciudad no tiene remedio!"⁶⁹

La asimilación de la ciudad con un héroe que no fue en este caso un libertador, sino un defensor del territorio nacional (aun cuando los franceses terminaron apoderándose de la ciudad en 1863, tras un sitio de 63 días), plantea pues un problema: Si bien el general Zaragoza volvió la ciudad "heróica", no se trataba de preservar la ciudad en sí; tampoco fue un levantamiento popular el que rechazó a los franceses; la ciudad constituía simplemente una posición en la ruta de Veracruz a México, destinada a frenar el avance de las tropas francesas.

De esta manera, el papel administrativo de la ciudad de Puebla quedó reforzado por un papel estratégico de particular importancia. Pese a los múltiples cambios de Constitución, la ciudad no dejó de ser sede oficial de la entidad administrativa —departamento o estado— de Puebla. En una sola ocasión, a saber: durante el periodo de la intervención norteamericana, el gobierno se separó de la ciudad. En 1847, el gobierno del estado fue trasladado a Atlixco tras la entrada de las tropas norteamericanas en la ciudad. A fines del mismo año se instaló en la Sierra (Zacatlán), y en mayo de 1848 en la ciudad de Cholula, antes de reintegrarse en su marco espacial de la ciudad de Puebla.

La inestabilidad política que durante prácticamente trece años (1910-1923) caracterizó al periodo revolucionario, provocó en la región de Puebla el retorno a una organización política informal, basada en caciques y caudillos políticos locales, particularmente en la Sierra de Puebla y en el área de Izúcar de Matamoros, que debido a su cercanía al estado de Morelos fue zona de emergencia del zapatismo. Durante este periodo estuvo en regresión el poder político de la ciudad sobre el estado de Puebla, y se reactivó su papel estratégico en la toma de control del poder nacional. En 1911, la ciudad fue escenario de violentos enfrentamientos, y en 1915 las tropas de Venustiano Carranza tomaron Puebla antes de proseguir su marcha hacia la ciudad de México.

Los últimos brotes de violencia "revolucionaria" tuvieron lugar en 1923, cuando los partidarios de De la Huerta, que se oponían a los resultados de las elecciones nacionales, controlaron la ciudad durante diez días. Una vez más, no se trataba de una sublevación de la ciudad, sino de una lucha por su control, en un intento por oponerse al poder político establecido.

Sin embargo, ya desde 1917 habían quedado definidas las bases territoriales del nuevo poder nacional, en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; ésta instauraba un sistema federal que reposaba en dos tipos de entidades políticas y administrativas: el municipio libre y el estado. El estado de Puebla conservó sus límites del periodo anterior. Quedaron por tanto suprimidos los distritos, y aun si el censo de 1921 retomó la división por distritos, este intento por restaurar el antiguo sistema administrativo

69 Citado por Hugo Leicht, *Las calles de Puebla*, op. cit., p. 468.

III. Almacén urbano y organización del espacio regional

no prosperó, de suerte que el censo de 1930 distinguió 210 municipios en el estado de Puebla. De 1930 a 1960 se produjo una fragmentación municipal, con la creación de doce municipios. Los nuevos municipios estaban situados principalmente en las zonas periféricas del estado de Puebla.

En resumidas cuentas, la evolución de las entidades administrativas sobre las cuales Puebla ha estado ejerciendo su influencia, puede esquematizarse por la importancia creciente del control político y administrativo de la ciudad sobre el espacio regional, exceptuando obviamente las modificaciones sufridas por los límites del estado de Puebla, y sobre todo la autonomía concedida a Tlaxcala.

Si durante el primer periodo colonial la ciudad se concretó a ejercer una influencia política de hecho sobre el espacio de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, la intendencia le confirió un área de influencia sobre un espacio muy extenso. Las zonas del Pacífico y del Golfo, que fueron integradas posteriormente en otros estados, sólo mantenían pocas relaciones con la ciudad de Puebla.

La supresión de una escala de gestión administrativa entre el municipio y el estado, puede analizarse también como reforzamiento de la influencia directa de la ciudad sobre el conjunto del estado. El poder de la ciudad se ejerció sin instancias intermedias, y las ciudades de segundo orden carecieron en adelante de una real influencia política. Las divisiones administrativas regionales eran territorios de inscripción potencial de los poderes locales, que podían tomar el control del poder político-administrativo para crear grupos regionales de presión política, e incluso organizar intentos de secesión, como ocurrió en el caso del antiguo distrito de Texmelucan al que nos hemos referido. Si bien el municipio constituía una división administrativa relativamente extensa —156 km² en promedio en el estado de Puebla—, era una entidad política demasiado reducida y con poderes demasiado limitados, como para que pudiese cuestionar realmente la influencia territorial de la ciudad de Puebla. Aunque la Constitución de 1917 reforzó el poder y la autonomía de los municipios, éstos quedaron sometidos de hecho al control político del gobernador, quien tenía el poder de destituir a los consejos municipales. Tal sigue siendo el caso hasta la fecha, aun cuando en los primeros meses de su mandato presidencial Miguel de la Madrid ha impulsado una reforma al artículo 115 de la Constitución, introduciendo la representación proporcional en todos los municipios del país y otorgándoles mayor autonomía financiera y de intervención en materia de ordenación⁷⁰.

El caso de Tlaxcala, el estado más pequeño de la federación, debe considerarse aparte, ya que la ciudad de Puebla no posee control político en este espacio sobre el cual ejerce de hecho una influencia económica.

La persistencia de Tlaxcala como estado, al que se han opuesto los gobernantes de la ciudad de Puebla, permite a este estado mantener un contacto directo con el poder central de la ciudad de México; relación, ésta, que le confiere cierta autonomía con respecto a la ciudad de Puebla. En la vida política y administrativa de la región, esta situación que parece única en México (con excepción de las ciudades fronterizas y de las relaciones entre el Distrito Federal y el estado de México), se traduce en el reforzamiento de la relación entre las ciudades de Puebla y Tlaxcala. El poder del estado de Puebla no puede mantener contactos administrativos oficiales con algunos municipios contiguos que, como veremos, están incluidos en el área inmediata de crecimiento de la ciudad de Puebla, sin dirigirse al gobernador del estado de Tlaxcala.

En cuanto al centro del estado de Puebla, hemos visto que por la influencia de la implantación de la población española y de la administración colonial, poseía cierta unidad definida por su relación privilegiada con la ciudad de Puebla, que se vio forzada por divisiones administrativas históricas.

C) Distribución de la población y de las localidades urbanas

El análisis de la distribución de la población y de las localidades urbanas, a escala de los estados de Puebla y Tlaxcala, nos permitirá estudiar el lugar ocupado por la ciudad en un nivel más preciso, y analizar el papel de las pequeñas ciudades en la organización del espacio regional, así como su función intermedia en la transmisión de la influencia de la ciudad de Puebla.

Este estudio conjunto se justifica por la gran proximidad del estado de Tlaxcala y la ciudad de Puebla, la interpretación de los dos estados, así como la realidad particular de la persistencia de Tlaxcala co-

70 Cf. *Decreto que reforma el artículo 115 constitucional*, H. Congreso de la Unión, 2 de febrero de 1983.

mo estado. Sin embargo, es preciso considerar una objeción inherente a nuestra decisión de inscribir el presente estudio regional en el marco de los límites administrativos: ¿Por qué no ampliar la zona de estudio y considerar los límites estatales como barreras que se oponen a la integración de las ciudades de Orizaba y Córdoba, estrechamente relacionadas con la ciudad de Puebla? La integración de estas dos ciudades, que se justificaría plenamente en el marco de un análisis del área de influencia de la ciudad de Puebla, no nos pareció pertinente aquí, ya que supondría no solamente cuestionar un análisis regional de una gran parte del centroeste, análisis que rebasaría ampliamente el marco de una investigación sobre la urbanización de la ciudad de Puebla. Por otro lado, ha sido necesario conservar todo el espacio del estado de Puebla, aun cuando algunas zonas mantienen relaciones esporádicas o secundarias con la ciudad de Puebla; en efecto, reducir el espacio de estudio hubiese correspondido a subestimar la realidad de los estados. A pesar de que México, contrariamente a lo que afirma su Constitución, sea más un país centralizado que una real federación, el Estado corresponde a una realidad de estudio y de intervención del poder local.

Cuadro No. VI
Evolución de la población de los estados de Puebla y Tlaxcala

Año	Puebla	% crecimiento	Tlaxcala	% crecimiento	Puebla+ Tlaxcala	% crecimiento
1990	4 126 101	23.25	761 277	36.77	4 887 378	25.18
1980	3 347 685	33.47	556 597	32.32	3 904 282	33.30
1970	2 508 206	27.07	420 638	21.33	2 928 844	26.21
1960	1 973 837	21.39	346 699	21.84	2 320 536	21.46
1950	1 626 000	25.59	284 544	26.99	1 910 544	25.80
1940	1 294 620	12.52	224 063	09.05	1 518 683	12.00
1930	1 150 524	12.25	205 458	15.06	1 355 982	12.67
1921	1 024 955	-6.96	178 570	-3.04	1 203 525	-6.40
1910	1 101 600	7.88	184 171	6.88	1 285 771	07.74
1900	1 021 133		172 315		1 193 448	

Fuentes: Censos de población y vivienda

El área de estudio que hemos escogido, abarca un estado muy extenso, Puebla, y uno de los más pequeños estados de la federación, Tlaxcala. Al estado de Puebla correspondía, en 1990, el 85% de la población de la zona. Tal porcentaje ha permanecido relativamente constante (en 1930, la proporción era del 84%)⁷¹.

La superficie del estado de Puebla es de 33,919 km², y la del estado de Tlaxcala de 3,921 km², o sea, el 89.6 y el 10.4% respectivamente del espacio considerado. La densidad de población del estado de Tlaxcala es netamente superior: 194 habitantes por km², frente a los 121 habitantes por km² del estado de Puebla.

Un estudio de la población que tomará como base los datos correspondientes al nivel estatal, e incluso municipal, no permitiría dar cuenta de la real distribución de la población en el espacio considerado. Siendo el hábitat agrupado el tipo de hábitat predominante en esta parte del país, resulta pertinente trabajar a nivel de las localidades.

Para la clasificación de las localidades se utilizan en México diferentes criterios. Los censos y los organismos de planeación consideran la cifra de 2,500 habitantes como significativa de la distinción entre lo urbano y lo rural. Sin embargo, este criterio corresponde más a una clasificación administrativa que a la voluntad de explicar la realidad urbana. Una clasificación más precisa y operativa ha sido establecida por L. Unikel, quien a partir de un estudio nacional de las localidades urbanas, ha definido cuatro clases:

71 Cf. Cuadro No. VI. *Evolución de la población de los estados de Puebla y Tlaxcala.*

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

- localidades rurales: menos de 5,000 habitantes
- localidades "mixtas rurales": de 5,000 a 9,999 habitantes
- localidades "mixtas urbanas": de 10,000 a 14,999 habitantes
- localidades urbanas: más de 15,000 habitantes.

Si atendemos a los criterios administrativos, la población urbana en el espacio considerado es del 65.7% (64.3% para Puebla y 73.8% para Tlaxcala)⁷². De 1980 a 1990, la población urbana aumentó en los dos estados (estado de Puebla: 46.5% en 1970, y 56.7% en 1980; estado de Tlaxcala: 43.8% en 1960, y 58.6% en 1970), como ocurrió también a nivel nacional (58% en 1970, y 57% en 1980).

Cuadro No. VII
Repartición de la población por localidades urbanas, 1990
Estados de Puebla y Tlaxcala

	Puebla			Tlaxcala			Puebla-Tlaxcala		
	Loc.	Población	% pobl.	Loc.	Población	% pobl.	Loc.	Población	% pobl.
más de 500 000	1	1 007 170	24.40				1	1 007 170	20.61
de 100 000 a 500 000	1	139 450	03.38				1	139 450	02.85
de 50 000 a 100 000	3	185 425	04.49	1	50 486	06.63	4	235 911	04.83
de 20 000 a 50 000	6	194 515	04.71	5	178 570	23.45	11	373 085	07.63
de 15 000 a 20 000	8	136 885	03.32	2	38 891	05.11	10	175 776	03.60
de 10 000 a 15 000	16	185 885	04.51	3	39 512	05.19	19	225 397	04.61
de 5 000 a 10 000	52	360 310	08.73	21	151 148	19.85	73	511 458	10.46
de 2 500 a 5 000	127	443 180	10.74	30	103 912	13.65	157	547 092	11.19
población total		4 126 101			761 277			4 887 378	
total urbanas más de 15 000 hab.	19	1 663 445	40.32	8	267 947	35.20	27	1 931 392	39.52
total rurales de menos de 5 000 hab.	4716	1 916 461	46.45	765	302 670	39.76	5481	2 219 131	45.41
total mixtas de 5 000 a 15 000 hab.	68	546 195	13.24	24	190 660	25.04	92	736 855	15.08
total localidades de más de 2 500 hab.¹	214	2 652 820	64.29	62	562 519	73.89	276	3 215 339	65.79

¹ población urbana según definición del censo

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

De acuerdo con este criterio, Tlaxcala presentaría proporcionalmente una mejor infraestructura "urbana", aun cuando la evolución de las localidades "urbanas" fue más lenta en el último periodo, debido al poco crecimiento de los centros urbanos y a la fuerte emigración. Sin embargo, la ampliación de los criterios de Unikel arroja una relación inversa: 40.3% para el estado de Puebla, frente a 35% para el estado de Tlaxcala, y una evolución positiva para los dos estados de 1960 a 1990. Las localidades de más de 15,000 habitantes experimentaron una evolución espectacular de 1960 a 1990 en el estado de Tlaxcala; pero este incremento se explica principalmente por el cambio de clase debido al crecimiento urbano de las pequeñas ciudades.

Sin pretender discutir aquí la realidad urbana de las ciudades de 15,000 habitantes⁷³, debe observarse que el umbral de los 2,500 habitantes no puede utilizarse, en el centro de México, como criterio para

72 Véase Cuadro No. VII, *Repartición de la población en 1990*.

definir el surgimiento de una ciudad. Tratemos, por lo pronto, de ver a qué realidad corresponden las cifras globales de población urbana y de población no urbana.

En primera instancia, debe hacerse hincapié en la gran dispersión de la población en el área: de las 6,000 localidades censadas en 1990, sólo 276 rebasaban los 2,500 habitantes, y 27 podían considerarse como urbanas de acuerdo con la clasificación de Unikel. Si bien es cierto que de 1980 a 1990 estos dos grupos aumentaron no solamente con respecto a la población total, sino también en números absolutos (1980: 227 de más de 2,500 habitantes, y 15 de más de 15,000), en términos de dispersión y no de masa de la población, el fenómeno fundamental consistió en el incremento del número de localidades rurales, aun cuando su importancia disminuyó desde el punto de vista de la proporción de habitantes que vivían en estas localidades. Desde luego, sería erróneo considerar que son siempre comparables entre sí las divisiones efectuadas con vistas a los censos; sin embargo, la existencia de 1500 localidades suplementarias traduce indudablemente una dispersión de la población, principalmente para el estado de Puebla.

El estado de Tlaxcala posee proporcionalmente una mayor parte de su población en las pequeñas ciudades, mientras que para Puebla el porcentaje de la población urbana está ampliamente condicionado por la presencia de la ciudad de Puebla y cuatro ciudades de más de 50,000 habitantes.

En resumidas cuentas, el hecho fundamental de la dinámica de la distribución de la población es la creciente concentración en la ciudad de Puebla.

Cuadro No. VIII
Concentración de la población en la ciudad de Puebla

	1990	1980	1970	1960	1950	1940	1930	1921
Población de la ciudad	1 057 454	835 759	513 237	305 469	226 646	138 491	114 793	95 535
% de estados de Puebla Tlaxcala	21.6	21.4	17.5	13.1	11.2	9.1	8.5	7.9
% del estado de Puebla	25.6	24.9	20.5	15.4	13.9	10.7	9.9	9.3
% de las localidades de más de 15 000 habitantes	54.7	69.6	69.5	75.1	85.3	80.6	100	100

Fuentes: Censos de población y vivienda

Aumentó la importancia de la ciudad de Puebla, no solamente con relación al estado de Puebla, sino también al conjunto de la zona estudiada⁷⁴. En 1990, Puebla representaba el 21.6% de la zona de estudio, mientras que en 1921 sólo agrupaba al 7.9% de la población de los estados de Puebla y Tlaxcala. Comparada con las localidades de más de 15,000 habitantes (localidades urbanas, según L. Unikel), la ciudad era la única dentro de esta clase, hasta el año de 1930. El desarrollo de las pequeñas y medianas ciudades de la zona, redujo la relación a un 54.7% en 1990. Por otra parte, es necesario tomar en cuenta la desproporción de las masas de población. En 1990, la población de la ciudad de Puebla era de 1,057,454 habitantes, y a la segunda ciudad (Tehuacán) sólo correspondían 139,450 habitantes, o sea, el 13% de la población de Puebla.

El espacio estudiado se caracteriza por consiguiente por una distribución urbana preeminente, más que por una distribución "rango-tamaño", en que sería más homogénea la proporción entre la primera ciudad y las siguientes. La segunda característica de la repartición de la población, es su extrema dispersión en un gran número de localidades.

El mapa de la población de las localidades en 1970,⁷⁵ evidencia los tipos de distribución de la población en la zona de estudio. Este mapa no representa todas las localidades de la zona de estudio, sino todas aquellas que pudieron localizarse con ayuda de los documentos cartográficos existentes. En efecto, el censo distingue algunas localidades que no figuran en ningún mapa de los estados de Puebla y Tlaxcala. De ahí que falten algunas localidades con un número de habitantes inferior a los 2,000; todas las demás

73 Trataremos este problema en la parte de nuestro estudio consagrada al análisis de la armazón urbana.

74 Cf. Cuadro No. VIII, *Concentración de la población en la ciudad de Puebla*.

75 Cf. Mapa No. 8, *Población de las localidades en 1970*.

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

localidades pudieron detectarse. En la clasificación previa a la elaboración del mapa, no consideramos el número de 2,500 habitantes como límite operativo. En efecto, del diagrama de distribución se desprende que el límite de 2,500 aísla del grupo superior a 54 localidades cercanas, aunque inferiores, a 2,500, en tanto que el grupo inmediato inferior rebasa apenas los 1,000 habitantes. Como límite de estudio de la situación local se escogió por tanto el número de 2,000 habitantes.

De acuerdo con la distribución de la población pueden distinguirse varios tipos de espacios:

- Un área central, delimitada por las ciudades de Atlixco, San Martín Texmelucan, Apizaco, Puebla, que agrupa a un gran número de localidades de todos los tamaños. El área de mayor concentración demográfica coincide, pues, con el área de mayor diversificación urbana. Los agrupamientos de localidades son particularmente importantes alrededor de la antigua carretera a Veracruz, y entre las ciudad de Puebla y Tlaxcala. Este espacio corresponde esquemáticamente a la cuenca de Puebla-Tlaxcala y a la de Atlixco (la cuenca de Puebla se sitúa a 2,200 m de altitud, y Atlixco a 1,881 m). Debe señalarse la originalidad del poblamiento, debido a las cumbres de la Sierra Nevada: el Popocatepetl (5,452 m) y el Iztaccihuatl (5,286 m) principalmente, pero también la Malinche (4,461 m); las suaves pendientes de estos dos volcanes constituyen, en sus partes inferiores, una zona de localización tradicional de pequeñas localidades indígenas. Al sur de la ciudad de Puebla, la depresión de Valsequillo y la Sierra de Tentzo constituyen un obstáculo para el poblamiento. En el centroeste del estado de Puebla, el principal eje de poblamiento es la carretera Puebla-Orizaba.
- En el norte, la Sierra de Puebla (parte de la Sierra Madre Oriental que limita la llanura costera del Golfo de México) se caracteriza por la gran dispersión de la población en localidades de menos de 2,000 habitantes. En 1990, cuatro localidades pueden considerarse urbanas, de acuerdo con la clasificación de Unikel: Teziutlán (43,867 hab.), Huauchinango (38,768 hab.), Xicotepéc (29,901 hab.) y Zacatlán (22,091 hab.). Debe señalarse también la existencia de un grupo de localidades rurales (entre 2,000 y 5,000 hab.) en la región de Teziutlán. Esta parte del estado de Puebla presenta a la vez una menor densidad demográfica, debido principalmente a las condiciones del medio físico, una gran dispersión de la población en pequeñas localidades, y un reducido número de pequeñas ciudades.
- El sur del estado se caracteriza por la distribución de la población en torno a dos polos: el eje de Tehuacán y la cuenca de Izúcar de Matamoros, segunda y quinta ciudades de la zona de estudio, respectivamente. En esta parte del estado de Puebla son muy contadas las localidades de más de 5,000 habitantes: sólo cuatro en las cercanías de Tehuacán, y una próxima a Izúcar (Atencingo), todas ellas con menos de 15,000 habitantes. Para 1970, las dos clases de 10,000 a 20,000 habitantes están vacías en esta zona. Aquí la población rural está dispersa en un gran número de localidades de 2,000 a 5,000 habitantes. Entre estos dos ejes de concentración demográfica, la Mixteca baja y la Sierra de Acatlán sólo cuentan con pequeñas localidades aisladas y muy dispersas.

Como puede advertirse, la zona de estudio presenta fuertes contrastes, tanto a nivel de poblamiento, como de los espacios físicos. Con el objeto de precisar esta diferenciación de los tipos de espacios, se estableció un mapa de las localidades de más de 10,000 habitantes en 1980. Debido a que los resultados del censo de 1980 sólo están disponibles por municipios, éstas son las únicas localidades para las cuales pudieron establecerse estimaciones utilizables.⁷⁶ Este grupo de localidades constituye el conjunto de referencia para nuestro estudio de la armazón urbana, y veremos que se trata de un grupo relativamente coherente. Por otra parte, trabajar con ciudades de más de 15,000 habitantes nos hubiese conducido a eliminar ciudades como Tlaxcala, capital del estado del mismo nombre.

Este conjunto agrupaba en 1980 el 14.2% de la población de los estados de Puebla y Tlaxcala y 18% en 1990. Como hemos visto, la tendencia va en el sentido del incremento de la población urbana, ya que en 1921 este grupo sólo representaba el 8% de la población total.

El mapa de la "Población de las localidades de más de 10,000 habitantes en 1980"⁷⁷, indica que la regionalización establecida anteriormente conserva la misma significación. Fuera de la región central,

76 Hemos correlacionado entre sí las estimaciones proporcionadas por la SPP, la SAHOP, y la SAHOPEP, comparándolas con los resultados por municipios del censo de 1980, a fin de determinar su plausibilidad. Por debajo de este límite de población, las estimaciones son simples proyecciones del crecimiento histórico, por lo cual resultan inútiles para un estudio de la urbanización.

77 Véase Mapa No. 9, *Población de las localidades de más de 10,000 habitantes en 1980*, y Cuadro No. IX

Puebla: urbanización y políticas urbanas

existen principalmente cuatro ciudades regionales: Tehuacán, Izúcar, Teziutlán y Huauchinango; de menor importancia son Xicotepec, Zacatlán y Atencingo.

Cuadro No. IX
Evolución de la población de las localidades
de más de 10 000 habitantes en 1980

Localidades	1990	1980	1970	1960	1950	1940	1930	1921
Tehuacan	139 450	75 183	43 497	31 897	23 209	16 278	10 678	3 781
Atlixco	74 233	60 000	41 967	30 650	15 622	17 034	11 989	3 670
San Martín Texmelucan	57 519	37 862	23 355	16 786	11 343	7 572	6 841	5 528
Cholula	53 673	24 000	15 399	12 833	11 615	8 404	7 197	2 821
Tlaxcala	50 486	13 401	9 972	7 543	5 069	3 261	2 493	2 625
Izúcar	49 067	38 000	21 164	16 556	10 587	7 065	6 710	3 888
Teziutlan	43 867	42 000	23 948	17 400	13 536	12 596	11 646	4 611
Apizaco	43 663	28 000	21 184	15 705	12 570	6 768	7 320	3 385
Huauchinango	38 708	30 000	16 826	12 317	9 076	5 779	4 719	2 069
Villa Vicente Guerrero	36 865	26 609	18 280	13 060	9 306	7 706	6 144	5 559
Santa Ana Chiautempan	35 498	15 775	12 327	11 296	6 782	4 762	4 168	4 234
Huamantla	32 195	21 479	15 565	10 154	8 526	7 287	6 732	645
Zacatelco	30 349	17 632	14 117	11 303	9 126	7 029	6 773	3 459
Xicotepec de Juárez	29 901	22 623	12 656	9 618	6 618	4 797	4 007	8 778
Amozoc	27 389	13 700	9 203	7 019	5 414	3 810	6 648	3 339
Zacatlán	22 091	10 837	7 901	5 769	4 680	3 804	4 060	8 707
Calpulalpan	21 551	12 104	8 659	7 642	5 730	3 948	4 283	3 472
Ciudad Serdan	17 273	13 000	9 581	9 942	8 921	7 791	3 309	6 668
Tepeaca	16 967	13 000	7 466	5 152	4 545	3 966	2 972	5 069
Huejotzingo	16 869	10 000	8 552	7 390	6 329	4 904	4 068	659
Acatzingo	16 242	11 000	6 905	6 672	5 337	4 403	2 608	3 914
San Salvador el Seco	12 378	11 200	7 729	6 615	5 793	4 636	4 023	5 917
Tepatlaxco de Hidalgo	12 083	11 000	8 833	6 624	4 968	4 037	439	5 423
Atencingo	11 564	13 135	9 148	6 330	2 456	2 390	1 536	338

Fuentes: Censos de población, para 1980 estimación SAHOP correlacionada y modificada de acuerdo con los resultados del censo de 1980

Este mapa evidencia también, más claramente que el anterior, la conjunción de la red de transporte y de la localización de las ciudades. Los ejes del desarrollo urbano son principalmente las carreteras que cruzan la zona de estudio. Tehuacán se localiza sobre la carretera a Oaxaca; Izúcar de Matamoros se sitúa en la intersección de la carretera Puebla-Cuautla-Cuernavaca y de la Carretera México-Oaxaca.

Hemos señalado ya la importancia del eje México-Veracruz para el desarrollo histórico de la ciudad de Puebla; sin embargo, hay que tener presente que el desarrollo de San Martín Texmelucan se debe en gran parte a su situación en la intersección de la carretera México-Puebla y de la carretera hacia Tlaxcala. Huejotzingo, Amozoc y Tepeaca se asientan también en esta carretera.

El enlace México-Veracruz por vía férrea, impulsó el desarrollo de centros como Calpulalpan, Apizaco y Huamantla, en el estado de Tlaxcala. Apizaco se fundó en 1866; el constructor del ferrocarril escogió esta localización para dar alojamiento a los trabajadores de la línea e instalar los talleres de mantenimiento. La ciudad llegó a ser un importante centro ferroviario cuando en este punto se conectó la ciudad de Puebla con la línea México-Veracruz; sin embargo, a raíz del traslado de los talleres a Ciudad Sahagún, Apizaco experimentó un periodo de decadencia.

En el plano de los transportes, la Sierra presenta una situación particular, aunque las ciudades importantes se localizan también en un eje de carreteras: Teziutlán en la carretera a Martínez de la Torre y Nautla; Huauchinango en el eje México-Poza Rica. Debido a este enlace, la parte occidental de la Sierra

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

está mejor conectada con la ciudad de México que con la de Puebla; en cuanto a la parte oriental, ésta mantiene tradicionalmente fuertes relaciones con el estado de Veracruz.

Esta situación sobre un eje de paso se remonta, para Huauchinango, a la época precolonial, ya que en aquel entonces la ciudad controlaba una de las vías de acceso a las tierras tropicales del Golfo. En el siglo XVIII, Huauchinango era un importante centro de transporte muletero; la ciudad empezó a decaer cuando se abrió la vía férrea México-Veracruz, con lo cual emigró la mitad de los habitantes no indígenas⁷⁸. En 1940, la construcción de la carretera México-Tuxpan reforzó el crecimiento urbano, posibilitando también el desarrollo de un centro anexo: Xicotepec.

Como puede advertirse, la situación a escala nacional, como zona de paso entre México y la costa, o entre México y Oaxaca, constituye también un factor de la organización urbana fuera de la ciudad de Puebla.

Sin embargo, es muy desigual la distribución de las infraestructuras de transporte, que condicionan las relaciones entre los núcleos de población, y el resto del espacio regional. En la región centro, puede considerarse que ya desde inicios de este siglo las principales ciudades y la mayor parte de las localidades estaban interconectadas por medio de caminos.

Cuadro No. X
Distribución de las sucursales bancarias, 1984

Ciudades	Bancos
Puebla	71
Tehuacan	10
Teziutlan	7
Atlixco	6
San Martín Texmelucan	5
Izúcar	4
Apizaco	4
Tlaxcala	4
Chiautempan	3
Huauchinango	2
Cholula	2
Xicotepec	2
Huamantla	2
Zacatlan	2
Villa Vicente Guerrero	1
Zacatelco	1
Amozoc	1
Atencingo	1
Ciudad Serdan	1
Tepeaca	1
Calpulalpan	1
San Salvador el Seco	1
Acazingo	1
Huejotzingo	1
Tepatlazco de Hidalgo	0
TOTAL	134

Fuentes: Centro Bancario de Puebla,
Gobierno del Estado de
Tlaxcala, 1984.

78 Cf. Marie-Noëlle Chamoux, *Indiens de la Sierra: la communauté paysanne au Mexique*, L'Harmattan, Paris, 1981, 397 págs.

Cuadro No. XI
Servicios educativos de las localidades estudiadas
Estado de Puebla, 1980

	Población del municipio	Alumnos enseñanza primaria	Población total / primaria	Alumnos enseñanza secundaria	Población total / secundaria	Enseñanza media y técnica	Escuelas normales	Universidades
Tehuacan	104 482	20 472	5.1	4 673	16.1	0	666	0
Atlixco	91 660	18 839	4.8	4 328	13.8	0	0	0
Teziutlan	48 959	10 267	4.7	3 257	12.8	92	0	0
Izúcar de Matamoros	54 545	11 936	4.5	2 870	13.2	0	0	0
San Martín Texmelucan	79 504	16 763	4.7	4 306	8.8	479	418	0
Huauclilla	40 003	10 150	3.9	2 847	10.5	75	260	0
Cholula ¹	85 530	16 843	5.1	3 556	6.7	0	0	2 638
Xicotepetlac	35 895	8 840	4.0	1 226	18.4	0	0	0
Amozoc	23 406	3 993	5.8	370	37.0	0	0	0
Chietla ²	35 121	7 439	4.7	1 793	11	0	0	0
Chalchicomula de Sesma ³	30 811	6 188	5.6	885	14.7	0	0	0
Tepeaca	35 621	8 303	4.3	1 787	7.3	20	0	0
San Salvador el Seco	16 558	3 133	5.3	327	34.3	0	0	0
Tepatitlán de Hidalgo	11 516	2 235	5.1	364	30.2	0	0	0
Acatzingo	19 307	4 235	4.5	725	15.2	0	0	0
Zacatlán	46 155	8 995	5.1	1 359	7.9	0	810	0
Huejotzingo	31 997	6 898	4.6	1 538	7.1	0	529	0
Puebla	835 759	148 597	5.6	43 831	19.1	3 479	6 749	29 807
Total	1 626 829	314 126		80 042		4 145	9 432	32 445

¹ Municipios de San Andrés Cholula y San Pedro Cholula

² Atencingo es la localidad más importante del municipio de Chietla, pero la cabecera municipal es Chietla.

³ Ciudad Serdán es la cabecera del municipio de Chalchicomula de Sesma.

Fuentes: *Estadística básica del sistema educativo, Puebla, 1980-1981, 1982, 625 págs.*

En la Sierra de Puebla, en cambio, existen hasta la fecha localidades de 2,000 a 5,000 habitantes que carecen de carreteras transitables en todo tiempo. En el sur del estado, aparte de los dos ejes arriba definidos y de algunos enlaces en torno a Izúcar, la situación es del mismo tipo. En la Sierra con frecuencia faltan incluso los caminos.

En una zona en la que el cultivo del café está integrado hoy al sector moderno y destinado principalmente a la exportación, tal situación se traduce en el desarrollo de los enlaces aéreos. De las 33 pistas aéreas del estado de Puebla, 20 se encuentran en la Sierra.

Las localidades urbanas de la región centro no solamente son más numerosas que en el resto del estado, sino que gozan además de mejores enlaces con los centros de los niveles inferiores.

Una serie de criterios nos han permitido clasificar las localidades estudiadas en cuanto a funciones, actividades y nivel de servicios⁷⁹, y establecer una tipología de las localidades de los estados de Puebla y Tlaxcala, en función de su papel en la organización y la estructuración del espacio regional. Los elementos importantes que no hemos tomado en cuenta (comercio, industria) a esta escala, no permiten elaborar una tipología precisa. Sin embargo, es posible establecer una clasificación de las localidades, desde

79 Los criterios que hemos tomado en cuenta, son los siguientes: el nivel de la población económicamente activa, los tipos de evolución de las localidades, el número de camas de hospital y de médicos, así como el nivel de los servicios; además, los servicios bancarios, educativos y comerciales han servido también para la elaboración de la tipología. Véanse los mapas Nos. 10, 11, 12, así como los Cuadros Nos. X y XI.

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

aquellas que podrían considerarse como urbanas (base económica diversificada y mejores servicios en comparación con las demás localidades), hasta aquellas que presentan una situación urbana más problemática⁸⁰.

En un primer análisis, pueden definirse algunas localidades en situación rural o no urbana:

- en situación rural: Tepatlaxco de Hidalgo, Acatzingo, Huejotzingo, San Salvador el Seco (localidades de 10,000 a 16,869 habitantes en 1990);
- en situación no urbana, de transición por su proximidad a Puebla: Amozoc, Zacatelco, Villa Vicente Guerrero (27,389, 30,349 y 36,869 habitantes);
- Atencingo (11,565 habitantes) se encuentra en una situación un tanto particular, pues hemos visto que su desarrollo se basa únicamente en el ingenio azucarero, su población disminuye entre 1980 y 1990.

Los centros urbanos pueden agruparse, por lo tanto, en varias categorías:

- centro de primer orden, con influencia regional: Puebla;
- centros de segundo orden, bien equipados⁸¹: Tehuacán, Teziutlán, Atlixco, San Martín Texmelucan (de 50,000 a 139,450 habitantes);
- centros de segundo orden, subequipados: Huachinango, Izúcar de Matamoros (de 38,000 a 49,067 habitantes). Su localización los coloca en situación de influencia hegemónica sobre un espacio importante, aunque estén menos equipados que los centros arriba mencionados;
- centros de tercer orden, que pueden dividirse en dos grupos: por una parte, en el nivel superior: Apizaco y Tlaxcala; y por otra, algunos centros que poseen una mejor diversificación de su base económica, pero que ejercen una influencia menor debido a su situación: Cholula y Santa Ana Chiautempan (de 35,000 a 53,673 habitantes);
- centros intermedios: Tepeaca, Zacatlán, Ciudad Serdán, Huamantla y Xicotepec, ocupan situaciones diferentes, pero presentan un desarrollo incompleto de las actividades y servicios urbanos, a pesar de que constituyen el centro de regiones rurales más o menos extensas.

Esta primera tipología fija por tanto como límite entre lo urbano y lo no urbano, la cifra de 16,000 habitantes, considerando que su situación local excluye de lo urbano a las localidades de Amozoc, Zacatelco y Villa Vicente Guerrero, que rebasan esta cifra, pero cuyo crecimiento demográfico depende en amplia medida de su cercanía a la ciudad de Puebla.

Si bien no puede concluirse que existe una red urbana jerarquizada, el estudio de la armazón urbana demuestra que las ciudades y los pequeños centros desempeñan un papel relevante en la organización del espacio regional. Las características de la distribución de un antiguo poblamiento, denso y agrupado, hacen de los centros urbanos un factor importante para la estructuración del espacio.

Esta relación entre la densidad demográfica y el papel de las pequeñas ciudades, aleja el análisis de la armazón urbana de los estados de Puebla y Tlaxcala, de los estudios realizados en otros tipos de espacios latinoamericanos. En un contexto de poblamiento difuso y poco denso, Anne Collin Devalaud podía concluir su estudio sobre Uruguay definiendo como sigue el papel de las ciudades: "Como focos de poblamiento dispersos en todo el territorio, las ciudades no ejercen en realidad sino un modesto papel matriz sobre su entorno rural"⁸²; y Claude Bataillon apuntaba, después de un estudio comparativo: "Puede advertirse cuál es el peso de las pequeñas ciudades en las regiones consideradas; salvo excepción, permanece escaso"⁸³.

En los estados de Puebla y Tlaxcala, sin embargo, tal conclusión debe matizarse en el norte y en el sur, es poca la diversificación de los centros urbanos, y todo el espacio tiende a organizarse en torno a uno o varios centros importantes más o menos bien equipados, pero que concentran las actividades "mo-

80 Véase el Mapa No. 12, *Tipología de las localidades estudiadas*.

81 Este término caracteriza a la relación entre las ciudades, y no constituye una apreciación general del nivel de equipamiento.

82 Anne Collin Devalaud, *Uruguay, moyennes et petites villes, étude de géographie urbaine*, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Paris, 1972, 139 págs., p. 118.

83 Claude Bataillon, "Rôles et caractères des petites villes", en *Villes et régions en Amérique Latines*, Recherche de coopération No. 141, Cahiers No. 1, Paris, 1970, 119 págs., pp. 91-105.

ernas” de la región; mientras que en la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala encontramos un gran número de centros de todos los tamaños, que si bien están menos equipados por su proximidad a Puebla, agrupan una parte importante de la población y constituyen una trama densa para la organización del espacio.

D) Jerarquía urbana y planeación del desarrollo urbano

Las políticas de desarrollo, que hemos analizado a nivel nacional se prolongan a nivel regional por medio de planes locales. Las primeras medidas fueron aquellas que se desprendieron del PNDU: los planes de desarrollo urbano de los estados de Puebla y Tlaxcala, publicados en 1979⁸⁴. Teóricamente, la elaboración de estos planes compete a los gobiernos estatales; sin embargo, son las delegaciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), quienes realizan estos estudios, retomando a gran escala las estrategias del PNDU; los gobernadores se concretan a dar su aprobación *a posteriori*.

A la armazón urbana que hemos estudiado anteriormente, se sobrepone una clasificación del espacio, presentada por los organismos de ordenación como fin y medio del desarrollo. El Plan de Desarrollo Urbano de Puebla define este sistema de ciudades como “el criterio rector para (las) acciones e inversiones en materia de desarrollo urbano, al que deben sujetarse “los diferentes organismos públicos, responsables tanto de la dotación de servicios urbanos como de la construcción de equipamiento e infraestructura”.⁸⁵ La aplicación correcta de este sistema de ciudades debía permitir elevar el nivel de vida de la población, mediante el mejoramiento del acceso a los “servicios urbanos de base”.

Estos planes analizan el desarrollo urbano en términos de infraestructuras de servicios, y no de actividades o de dinamismo propio de las ciudades estudiadas. A las ciudades y localidades corresponde difundir estos servicios en todo el espacio regional. Al considerar que toda la población tiene potencialmente las mismas necesidades, los planes de desarrollo urbano de los estados de Puebla y Tlaxcala no efectúan ningún análisis previo de la situación actual de la red urbana, que hubiese permitido elaborar una estrategia de apoyo selectivo para los distintos centros. El análisis de la estructuración del espacio por medio de las ciudades, se utiliza principalmente en una óptica de difusión de las infraestructuras, consideradas como necesarias para toda la población.

De lo que se trata, es de repartir en todo el espacio ciudades de servicios, lo cual justifica la clasificación de Libres y Ciudad Serdán como ciudades de servicios estatales, lo mismo que las ciudades más importantes del estado fuera de la zona central: Tehuacán, Izúcar de Matamoros, Atlixco, Teziutlán, Huauchinango, así como Apizaco y Tlaxcala en el estado de Tlaxcala; en cambio, San Martín Texmelucan, Cholula y Tepeaca, más próximos a Puebla, son simples ciudades de servicios “medios”. Con excepción de las localidades de Huejotzingo, Tepatlaxco, Amozoc, Atencingo y Acatzingo, definidas como rurales o no urbanas, y de Santa Ana Chiautempan por su proximidad a la ciudad de Tlaxcala, todas las demás ciudades de más de 10,000 habitantes en 1980 quedan clasificadas como ciudades de servicios “medios” o estatales⁸⁶.

En la óptica de estos planes, la estructuración urbana y la distribución de los servicios urbanos se asimilan al desarrollo. Su estrategia consiste en impulsar el desarrollo de las áreas rurales mediante su integración en el “sistema de ciudades”, para incorporar así a los habitantes en el desarrollo del estado. Los textos oficiales deploran también la inexistencia de ciudades en cantidad suficiente para posibilitar la integración de las pequeñas localidades en un “sistema funcional” de ciudades. Ya antes de la publicación de estos planes, en un texto que puede considerarse como su programa de gobierno, el gobernador del estado de Puebla para el periodo 1975-1981, definía como sigue el papel de los polos de desarrollo: “Impulsar en cada una de las regiones un polo de desarrollo ya tipificado por su evolución natural, con objeto de fortalecer y transformar su agrupación principal en una convivencia socializada que necesita el hombre de hoy, para conseguir la absorción de los pequeños núcleos dispersos sobrantes de la agricultura, lo que hace evidente que con un mínimo de translaciones y además sin variación apreciable de las ca-

84 Cf. SAHOP gobierno del Estado de Puebla, *Plan Estatal de Desarrollo Urbano Puebla*, volumen I: nivel normativo; volumen 2: nivel estratégico, México, 1979, 210 págs. y 213 págs.

85 *Plan Estatal de desarrollo urbano*, Puebla, volumen I, *op. cit.*, p.24.

86 Véase Mapa No. 13, *Jerarquía urbana según los planes de desarrollo urbano de los estados de Puebla y Tlaxcala*.

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

racterísticas físicas y psicológicas de esa población, así como de costumbres e idiosincrasia, se podrá conseguir su arraigo e incorporación en su propia región⁸⁷.

En la misma óptica, un estudio universitario sobre desarrollo regional exalta el carácter positivo de la urbanización, definiendo a ésta como paso definitivo hacia una sociedad moderna e industrial, con oportunidad más equilibrada⁸⁸.

Es preciso subrayar esta ideología de lo urbano para determinar lo que está en juego no solamente en el análisis de la armazón urbana, sino también en la intervención de los poderes públicos. Las pequeñas ciudades están dotadas de una capacidad:

- integradora; se considera que es la urbanidad misma, la interacción la que debe reforzarse para integrar a la población rural;
- modernizadora de difusión de los valores de las actividades urbanas;
- igualitaria, al proporcionar nuevas oportunidades y al redistribuir los beneficios del crecimiento.

La estrategia urbana del desarrollo regional equivale a disociar los centros urbanos del resto del espacio, y a considerarlos como centros de desarrollo potencial, por oposición a un espacio rural definido como marginal. Claro está, la intervención de los poderes públicos en el espacio no se limita a una acción sobre lo urbano; sin embargo, es la planeación urbana la que, por lo menos en los textos, aparece como la más globalizadora, y es también la que ha dado lugar a la realización de un mayor número de planes y programas a nivel local.

El sistema de planeación comprende no solamente planes de desarrollo urbano a nivel estatal, sino también planes municipales, así como planes directores urbanos de las localidades. Los planes de desarrollo urbano de los estados definen los grandes ejes de ordenamiento a escala de cada estado y la jerarquía de los centros. La particularidad de la realización de los planes municipales revela otra dimensión de la planeación, pues fueron elaborados en 1981 para los 217 municipios del estado de Puebla. El gobernador del estado de Puebla se había comprometido, con particular celo, a llevar a cabo la implantación del sistema de planeación antes del término de su mandato. Sin embargo, a mediados de 1981, la SAHOPEP, organismo de planeación y de obras públicas del estado de Puebla, con la ayuda de la delegación de la SAHOP, sólo había realizado 40 planes. Los 177 planes restantes fueron confiados a consultoras privadas, que los realizaron en un tiempo récord, según los modelos propuestos por los poderes públicos.

De esta manera, el gobernador pudo felicitar de la exhaustividad de la acción planeadora de su administración; sin embargo, de la comparación de los planes se desprende que si bien hubo un cambio de escala, y por tanto una planeación que puede considerarse más precisa al tomar en cuenta cada situación local, la problemática es en todos los casos la misma, fuera de algunos elementos sobre la población y las actividades del municipio, las estrategias de desarrollo retoman palabra por palabra las declaraciones de intención de los planes estatales de desarrollo.

No pretendemos demostrar aquí que la subcontratación privada engendra una caricatura de planeación, pues ésta, aunada a los pocos recursos y a los plazos fijados, no hizo sino acentuar los rasgos presentes en todo el sistema de planeación. El interés de esta anécdota reside sobre todo en los vínculos existentes entre el poder político y la planeación, siendo lo importante la posibilidad de publicar la exhaustividad espacial de la acción de los poderes públicos. La realización de los planes municipales aparece como un fin en sí, como una legitimación, tanto del papel del gobernador saliente, como de los programas federales de ordenamiento.

En cuanto a los planes directores de las localidades urbanas, están aún en curso de elaboración. Sin embargo, existen para un gran número de localidades que han sido estudiadas⁸⁹. Aunque su elaboración

87 Alfredo Toxqui y Fernández de Lara, *Apuntes para un plan de desarrollo socioeconómico en el estado de Puebla 1975-1981*, Puebla, 1975, 314 págs.

88 Véase Ricardo Macip Bazán, *La urbanización y el desarrollo en el estado de Puebla*, Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, Universidad Veracruzana, 1977, 124 págs.

89 Véase *Plan Director de Centro de Población*, realizado por la SAHOPEP, y la SAHOP, para: Izúcar de Matamoros, Amozoc, Oriental, Atencingo, Teziutlán, Tehuacán, Chignahuapan, Huamantla, Tlaxcala, Apizaco, Zacatelco, Villa Vicente Guerrero.

competen teóricamente a los municipios, fueron elaborados por los gobiernos del estado de Puebla y los organismos federales; sólo el municipio de Puebla se encargó del plan director de la ciudad de Puebla. El estudio fue confiado a una consultora privada, por cuenta del municipio. Por otra parte, hasta fines de 1982 la SAHOP, ejercía un control muy estricto sobre su elaboración, que este organismo justificaba por la necesidad de dar coherencia al sistema de planeación, pero que correspondía de hecho a una reducción de la autonomía de los organismos estatales de planeación. Antes de su aprobación por el gobernador y los presidentes municipales, estos planes eran centralizados en la ciudad de México para su impresión y su último control.

La efectividad de este sistema está condicionado también por el modo de realización de los planes. No existe ninguna relación con las autoridades locales, pues los especialistas de la SAHOP y después SEDUE (hoy SEDESOL), o de la SAHOPEP, pasaban en promedio una semana en el campo, para realizar principalmente levantamientos físicos que les permitirán establecer una cartografía somera y una zonificación para cada localidad. Las reuniones con los representantes del poder municipal sólo tienen por objeto recabar información acerca de la situación local. En tales condiciones, los planes no constituyen tanto una imagen de la situación de cada localidad, como del propio sistema de planeación. Aun cuando se define una área de crecimiento urbano y zonas de crecimiento industrial o de preservación ecológica, éstas no tendrán ningún impacto sobre el centro considerado. En efecto, si bien todos los planes realizados han sido impresos y aprobados por el gobernador del estado de Puebla o de Tlaxcala, únicamente el de la ciudad de Puebla (4 años después de su aprobación) ha sido publicado en el Diario Oficial e inscrito en el registro público de la propiedad —trámite administrativo indispensable para transformarlo en texto oficial con fuerza de ley—. A nivel local, el sistema de planeación se detiene, pues, justo antes de enfrentarse con lo real, a pesar de una importante publicidad en los periódicos y en las reuniones públicas en el momento de la aprobación de los planes, presentados como fruto concreto de las voluntades políticas. Parece ser que el poder político se escuda con los retrasos administrativos, incomprensibles al margen de un análisis en términos de bloqueo político, y quizás en algunos casos precisos, de influencia de grupos de presión ligados a la iniciativa privada; pero también, como veremos en el caso de la ciudad de Puebla, de incapacidad técnica y administrativa para hacer respetar una zonificación del crecimiento urbano.

En tales condiciones, la efectividad del plan se concreta a un papel de programación de las inversiones públicas. Sin embargo, siendo la voluntad proclamada la de incrementar los servicios urbanos y de elevar el nivel de vida de la población, todos los planes prevén para el año 2000 la reabsorción del problema de la vivienda, del subequipamiento escolar, de déficit de los servicios culturales y de salud, así como la instalación en todas las localidades del agua, drenaje y energía eléctrica. En una segunda etapa, los planes señalan cuáles organismos públicos deberían encargarse del problema, y establecen una programación de la inversión necesaria. En una segunda etapa, los planes señalan cuáles organismos públicos deberían encargarse del problema, y establecen una programación de la inversión necesaria. En una segunda etapa, los planes señalan cuáles organismos públicos deberían encargarse del problema, y establecen una programación de la inversión necesaria. Puesto que no existe ninguna relación jerárquica entre la SAHOP, o la SEDUE, y los demás organismos que introducen las infraestructuras de servicios, y que no se toman en cuenta los programas de estos organismos que se realizan de acuerdo con los recursos realmente disponibles, el plan llega a ser una simple imagen de la distancia que media entre la situación real y una situación hipotética de distribución óptima de los servicios urbanos.

Las nuevas medidas nacionales, si bien no modifican realmente la integridad del sistema a nivel local, introducen sin embargo una modificación de la prioridad concedida a la planeación urbana. En 1982 se publicó un plan de desarrollo para el estado de Puebla 1983-1988⁹⁰, es decir, para el periodo de gestión nacional de Miguel de la Madrid, que presenta los objetivos globales para el estado de Puebla e insiste más en la planeación industrial que en aquella de las localidades urbanas. Debe observarse que este plan no fue realizado por los servicios técnicos de la SAHOPEP, sino por los servicios de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a nivel del estado de Puebla. En 1984, un breve texto titulado tam-

90 *Plan de desarrollo estatal 1983-1988*, Gobierno del estado de Puebla, COPLADEP, Puebla, 1982, 543 págs.

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

bién "Plan de Desarrollo del Estado"⁹¹ y elaborado por los servicios del gobierno federal, integró los análisis en términos de ciudades medias; las ciudades medias que según este plan debían impulsarse en el estado de Puebla, eran Atlixco, Cholula, Huauchinango y Huejotzingo, es decir, cinco centros que el plan de desarrollo urbano del estado de Puebla había clasificado como ciudades de servicios estatales; pero también debían impulsarse San Martín Texmelucan y Cholula, integradas en el grupo de ciudades de servicios medios, así como Huejotzingo, que no poseía un papel de planeación importante. Este plan, si bien se publicó en julio de 1984, o sea, un mes solamente antes del "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de vivienda 1984-1988", estaba en contradicción con éste en cuanto a la definición de las ciudades medias, ya que en esta formulación únicamente Puebla y Tehuacán eran ciudades medias, en tanto Cuetzalan, Huauchinango, Izúcar de Matamoros, Libres y Teziutlán eran centros de apoyo, es decir, centros de pequeñas regiones subequipadas y con escasas infraestructuras urbanas.

Aunque las medidas del gobierno de Miguel de la Madrid pretendían sustituir la jerarquía urbana del PNDU, por otro sistema de ciudades que posibilite una planeación más flexible y efectiva, asistimos a una multiplicación de los planes a escala estatal; si bien prácticamente todos ellos retoman la misma ideología de lo urbano y las declaraciones de principio sobre la elevación del nivel de vida de la población, las clasificaciones de las ciudades se multiplican sin condicionar realmente, al parecer, las inversiones federales ni el mejoramiento de los servicios urbanos de estas ciudades, que dependen de acciones aisladas, en función de las necesidades del momento, de los recursos, de las negociaciones políticas o de la planeación sectorial.

Más recientemente, el nuevo gobernador del estado, Manuel Bartlett Díaz (1993-1999) enfocó su acción territorial hacia la realización de un "Plan de ciudades medias". Esta nueva formulación de la intervención pública sobre la armazón urbana, se presenta como el medio para consolidar "un sistema integral de ciudades medias" dando prioridades a la planeación urbana (realización de planes de desarrollo urbano de ciudades medias), a la planeación industrial (creación de parques industriales), y a la modernización del sistema de carreteras del estado (se prevee una autopista Puebla-Tehuacan y en dirección de Izúcar de Matamoros la ampliación de la carretera con cuatro vías hasta Chachapa). Por primera vez aparece entonces, en un programa de gobierno, una relación directa entre la infraestructura de carreteras, y sobre todo el enlace con la ciudad de Puebla, y el desarrollo de las ciudades medias del estado consideradas como "polos de desarrollo regional enfocados al sector industrial". Las ciudades definidas como "ciudades medias con potencial" son: Tehuacan, Atlixco, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Huauchinango, Teziutlán, Izúcar de Matamoros y Xicotepec⁹².

E) La región urbana de la ciudad de Puebla y el espacio de la relación directa con la ciudad

En el centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, la cuenca de Puebla-Tlaxcala presenta una fuerte densidad de población, que se agrupa en un gran número de localidades de todos los tamaños.

A pesar de la presencia de dos centros de segundo orden (Atlixco y San Martín Texmelucan) y de cuatro centros de tercer orden (Apizaco, Tlaxcala, Cholula y Santa Ana Chiautempan), nuestro análisis no nos ha permitido distinguir, hasta este punto, una jerarquía clara. Por otra parte, el buen nivel de la infraestructura de carreteras y las cortas distancias, así como la concentración de las actividades en la ciudad de Puebla, permiten a esta ciudad ejercer una influencia directa sobre la zona. Esta proximidad, aunada a las constantes interacciones entre los centros urbanos de este espacio y la ciudad de Puebla, podrían validar la hipótesis de la constitución de una región urbana de la ciudad de Puebla a escala de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala. Podría definirse esquemáticamente esta región urbana como el espacio organizado en torno a los ejes Puebla-San Martín Texmelucan, Puebla-Tlaxcala-Santa Ana Chiautempan y Puebla-Amozoc.

91 *Plan de Desarrollo del Estado de Puebla*, Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobierno constitucional del Estado de Puebla, México, 1984, 43 págs.

92 Véase McKinsey y Company, *Política general del estado de Puebla para 1993-1999*, resumen, 1993; y *Gobierno del Estado de Puebla, Programa de desarrollo regional angelopolis*, Puebla, 1993, 51 págs.

1) Organización espacial de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala

Apreciar la distribución de la población en el centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, plantea una vez más el problema de la no disponibilidad de los resultados del censo de 1980⁹³. En tales condiciones, utilizaremos principalmente un mapa de la población de las localidades en 1970⁹⁴ que puede considerarse como un mapa de densidad por puntos, así como un mapa de la densidad de la población por municipios en 1980⁹⁵.

El mapa del número de habitantes por localidades en 1970 a escala de los estados de Puebla y Tlaxcala, presentado en la primera parte de nuestro trabajo, ponía de relieve los grandes rasgos del poblamiento: pero no permitía realmente formarse una idea del tipo de distribución de la población en la región centro. Por otra parte, nuestra decisión de representar la población de las localidades mediante círculos proporcionales, que obedecía principalmente a la voluntad de evidenciar la jerarquía entre las localidades, excluía a la ciudad de Puebla y no diferenciaba entre sí las localidades de menos de 2,000 habitantes. De ahí que fuera necesario utilizar otra escala de proporcionalidad, capaz de evidenciar la relación entre las localidades de la zona y la población de la ciudad de Puebla, presentando a la vez sus localizaciones precisas, así como una jerarquía interna de las pequeñas localidades.

Es necesario observar, una vez más, que la primera impresión que se desprende del mapa, es el gran número de pequeñas localidades y la densidad de ocupación del espacio. Un estudio más preciso y una comparación con mapas que representan la topografía, evidencian las limitaciones que impone el espacio físico para la distribución de la población. La Malinche constituye el principal obstáculo al poblamiento de la zona representada. Debe observarse la serie de pequeñas localidades asentadas en torno a la curva de nivel de 2,500 m, en la parte norte y noroeste de las faldas inferiores de la Malinche. Más hacia el sur, el límite para la implantación de los núcleos de población se sitúa alrededor de los 2,350 m. Únicamente dos localidades se encuentran arriba de los 2,500 m: San Miguel Canoa y San Isidro Buen Suceso, separadas entre sí por el límite de los estados de Puebla y Tlaxcala. San Miguel Canoa está incorporado actualmente al municipio de Puebla.

El Serrijón de Amozoc por un lado, y las laderas de la Malinche por otro, limitan el poblamiento al este de la ciudad de Puebla, con excepción de las localidades de Amozoc y Chachapa, que se sitúan en la carretera federal a Veracruz (a unos 2,350 m de altitud), y de algunas pequeñas localidades en las faldas de la Malinche.

En las laderas del Iztaccíhuatl y del Popocatepetl, ninguna localidad se asienta arriba de los 2,700 m, y la existencia de numerosas localidades arriba de la curva de 2,500 m traduce la organización precolonial del poblamiento.

En esta zona, la población establecida en las faldas de los volcanes fue más importante en la época precolonial de lo que es actualmente. Aun cuando la apropiación más rápida de las tierras en los altiplanos rechazó a la población hacia las laderas, el primer periodo de la colonización había concentrado a la población en la ciudad colonial de Huejotzingo creada en los altiplanos. La ciudad de Puebla se asienta a 2,162 m, de altitud, y toda la zona del altiplano de la cuenca de Puebla-Tlaxcala se sitúa entre 2,160 m, y 2,300 m. Sólo la zona de Atlixco es más baja (1,881 m).

Al sur de la ciudad de Puebla, el relieve de la Sierra de Tentzo limita el poblamiento a algunas pequeñas localidades, y la inauguración en 1946 de la presa de Valsequillo se tradujo en la creación de un importante embalse que limita los contactos de las localidades de esta zona con la ciudad de Puebla.

El segundo elemento determinante de la distribución de la población, es la organización en torno a las pequeñas ciudades. Tal es el caso de las pequeñas localidades agrupadas alrededor de San Martín Texmelucan, Cholula y Atlixco. San Martín Texmelucan es una localidad de creación colonial, que ocupa hoy el centro de una red de pequeñas localidades. Atlixco, en una zona de denso poblamiento español, es a la vez el centro de localidades precoloniales y de localidades surgidas posteriormente, bajo la influencia del dinamismo agrícola de la región.

93 Cuando se elaboraron los mapas todavía no se disponía de los resultados del censo de 1990 por localidades.

94 Véase Mapa No. 14. *Población de las localidades en 1970; Centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.*

95 Véase Mapa No. 16. *Densidad de población, 1980 Centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.*

III. Almacén urbano y organización del espacio regional

Una densa red de localidades aparece claramente distribuida alrededor de la ciudad de Cholula. Como hemos visto, la distribución de la población no ha quedado modificada realmente en torno al centro tradicional de Cholula.

El espacio comprendido entre las ciudades de Tlaxcala, Santa Ana Chiautempan y la ciudad de Puebla, presenta numerosas localidades de más de 5,000 habitantes (en 1970). En esta zona se advierten dos tipos de organización de la distribución de las localidades: la carretera Puebla-Tlaxcala, en la que se establecieron Zacatelco y Xicohtzingo, y una zona entre esta carretera y la Malinche, donde la población se asienta en localidades más pequeñas.

Sin embargo, debe señalarse que el mapa por localidades, establecido a partir de la división efectuada por el censo, no traduce la integridad de la dispersión de la población. En efecto, si bien es verdad que cada localidad corresponde a un centro tradicional, a una unidad de poblamiento, éstas pueden presentar una organización interna difusa.

Las localidades situadas en la carretera de Puebla, tienen una organización prácticamente lineal en torno a ésta; en efecto, puede observarse una continuidad del poblamiento a lo largo de la carretera, desde el límite del estado de Tlaxcala hasta Zacatelco. En las inmediaciones de la ciudad de Puebla aparece la originalidad de San Pablo del Monte, única localidad importante en las faldas inferiores de la Malinche. Debe señalarse también que las localidades situadas en los límites de la ciudad —Cauatlancingo, Hueyotlipan, San Pablo Xochimehuacán— están integradas hoy en la zona urbana de la ciudad de Puebla.

El procesamiento de los datos del censo de 1980 sólo permite elaborar un mapa de densidad por municipio. Si bien cada localidad importante es cabecera de un municipio, el municipio constituye una entidad administrativa demasiado extensa para que se pueda apreciar realmente la evolución de la densidad de la población. Este mapa debe considerarse como esquematización de la distribución de la población en la zona en 1980⁹⁶.

La población total de los 53 municipios representados en el mapa, asciende a 1'679,027 habitantes, para una superficie total de 4,350.8 km², lo cual corresponde a una densidad promedio de 385.9 hab/km². El tamaño de los municipios varía entre 7.2 km², para el municipio de Antonio Carbajal, en el límite norte del área de estudio (estado de Tlaxcala), y 523 km², para el municipio de Puebla, cuyas condiciones de inscripción en sus límites actuales se analizarán en la parte siguiente del trabajo. Una división de la zona de municipios de igual tamaño, atribuiría a cada uno de ellos una extensión de 82 km².

El mapa agrupa los municipios en cinco clases. La primera abarca a los municipios de menos de 100 hab/km². El Municipio de Cuauhtinchan, del cual gran parte se sitúa fuera del área de estudio, sólo posee 27 hab/km², junto con Tecali y Tzicatlacoyan, este municipio constituye una zona escasamente poblada en el sureste del municipio de Puebla, que corresponde al Serrijón de Amozoc. También se caracteriza por su escasa densidad, la población de los municipios de San Nicolás de los Ranchos y Nealtican, cuyo territorio se extiende en gran parte en las laderas del Popocatepetl, así como los municipios de Santa Isabel Cholula (entre Cholula y Atlixco) y Tlatenango, situados fuera de los principales ejes de poblamiento y al margen de las vías de comunicación.

El municipio de Puebla, con 1,594 hab/km²; representa la mayor densidad demográfica de la zona, junto con San Pedro Cholula y San Martín Texmelucan, que se sitúan en la clase de 1,000 a 1,200 hab/km². Las densidades de 500 a 1,000 hab/km², constituyen una clase intermedia que agrupa a los municipios de Cauatlancingo en el límite de la ciudad de Puebla, Zacatelco, Xicohténcatl y Xicohtzingo, en la carretera a Tlaxcala, así como a Antonio Carbajal, Tlaxcala y Juan Cuamantzi, que constituyen una zona de mayor densidad demográfica en el centro del estado de Tlaxcala, en torno a las ciudades de Tlaxcala y Santa Ana Chiautempan. Los municipios de Santa Ana Chiautempan, Teolochocolco y San Pablo del Monte se sitúan en la clase de 100 a 500 hab/km². Se componen de tipos de espacios diferentes, con fuertes densidades en torno a las cabeceras municipales y grandes superficies muy escasamente pobladas en las faldas de la Malinche.

Podemos así delimitar esquemáticamente varios tipos de espacios en la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, en lo concerniente a la distribución de las localidades y la densidad de la población:

96 Véase Mapa No. 16, *Densidad de población*.

Puebla: urbanización y políticas urbanas

- las faldas de los volcanes, con escasa densidad demográfica, pero donde la población se organiza en torno a numerosas localidades pequeñas;
- el espacio cercano a la carretera Puebla-Tlaxcala caracterizado por una fuerte densidad demográfica y numerosas localidades medianas;
- la ciudad de Puebla, que junto con el espacio organizado en torno a Cholula y los municipios cercanos al estado de Tlaxcala, constituye la zona de mayor densidad demográfica;
- el resto del espacio central, donde resalta la ciudad de San Martín Texmelucan como centro de un espacio rural con fuerte densidad; y alrededor de Huejotzingo y las localidades cercanas, tanto del estado de Puebla como de Tlaxcala, un espacio de menor densidad demográfica, donde la población se agrupa en pequeñas y medianas localidades;
- el espacio rural alrededor de Atlixco, ciudad que constituye el centro de una red de pequeñas localidades.

La actual distribución de la población del centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, es la imagen de la red de localidades instaladas por la colonización, cuya jerarquía interna fue modificada en el transcurso de la evolución histórica. Para apreciar la dinámica interna de la evolución actual de la distribución de la población, es necesario tratar de definir cuáles son los ejes y los centros del crecimiento de la población.

En efecto, mientras que los municipios reunidos en el área de estudio concentraban en 1960 el 35.2% de la población del conjunto de los estados de Puebla y Tlaxcala, agrupaban en 1980 al 43% de la población de estos dos estados (39.1% en 1970); el crecimiento demográfico de esta área fue del 40.4% de 1960 a 1970, y del 43.7% de 1970 a 1980, en tanto que para el conjunto de los estados de Puebla y Tlaxcala este crecimiento sólo fue del 26.2% de 1960 a 1970, y del 33.3% de 1970 a 1980. En otros términos; fue más rápido el crecimiento de la población en la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, que en el conjunto de los dos estados.

El crecimiento demográfico de los estados de Puebla y Tlaxcala fue netamente inferior al crecimiento del país hasta 1970, mientras que de 1970 a 1980 tendió a acercarse al nivel nacional. En el periodo 1950-1960, el estado de Puebla creció en un 21.3% y el de Tlaxcala en un 21.8%, en tanto que la población nacional aumentó en un 35.4%. En 1960-1970, estas tasas pasaron al 21.3% para Tlaxcala, y al 27.1% para Puebla (38% para el conjunto de país). La evolución de los dos estados fue más importante entre 1970 y 1980, y se acercó a la del país que permaneció prácticamente estable: 35.3% para Puebla y 32.3 para Tlaxcala, mientras que la población nacional creció en un 38.6%.

Si bien los dos estados han tenido siempre un crecimiento inferior al crecimiento del país, la evolución de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala ha sido siempre superior a la evolución nacional. Aunque esta región pueda considerarse globalmente como zona de atracción de la población para los periodos estudiados, es obvio que el crecimiento demográfico no se efectuó de manera uniforme, y que las tasas globales ocultan situaciones diferentes.

Para apreciar la dinámica de la distribución de la población en el área, usaremos el método de la comparación con el crecimiento natural medio para los periodos estudiados. Puede considerarse, de acuerdo con la tasa de crecimiento natural de las poblaciones para los estados⁹⁷, que el crecimiento natural medio fue del 38% entre 1960 y 1970, y del 42% entre 1970 y 1980. Lo cual permite delimitar dos grandes clases, con exclusión de aquellos municipios que pierden población en cifras absolutas: los municipios que "pierden" población (con un crecimiento inferior al crecimiento natural medio, es decir, a una situación considerada estable); y los municipios que "ganan" población. Sin embargo, debido a la diferencia entre las tasas de natalidad de las ciudades y del campo (el crecimiento natural medio de las localidades de más de 10,000 habitantes fue del 39.6% de 1960 a 1970, y del 49.6% de 1970 a 1980), la atraktividad de los municipios con fuerte porcentaje de población urbana queda un tanto sobrestimada.

97 Aunque Puebla y Tlaxcala presenten tasas sensiblemente diferentes (tasa de mortalidad más alta en Tlaxcala), consideraremos que para el conjunto del área la tasa de crecimiento natural de la población fue del 3.20% en 1960-1970, y del 3.44% en 1970-1980. Cf. Consejo Estatal de Población, *Estudio demográfico de Puebla*, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1985, 97 págs.

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

Se elaboraron dos mapas de crecimiento demográfico por municipio⁹⁸: uno de 1960 a 1970, y otro de 1970 a 1980. Por lo que se refiere a las áreas de fuerte expulsión demográfica, la comparación de los mapas evidencia una reducción del número de municipios que pierden población en cifras absolutas. De 1960 a 1970, los municipios de Tianguismanalco y Calpan, cuyo territorio se sitúa en gran parte en las faldas inferiores del Popocatepetl, así como Cuautlancingo y Amozoc en las cercanías del municipio de Puebla, y Antonio Carbajal en el límite norte de la zona de estudio, tuvieron un crecimiento negativo, mientras que de 1970 a 1980 sólo encontramos en esta clase a Amaxac de Guerrero, otro municipio del estado de Tlaxcala, cuyo territorio sólo está incluido parcialmente en el mapa.

En cuanto a los municipios con fuerte crecimiento, son más numerosos también en el segundo periodo. Xoxtla, donde se implantó la fábrica HYLISA, es en ambos casos el municipio que atrae más población; su crecimiento es incluso superior al crecimiento del municipio de Puebla para los dos periodos. De 1970 a 1980, los municipios de Cuautlancingo, contiguo a Puebla, Amaxac de Guerrero y Tlaxcala en el estado del mismo nombre, tuvieron también un crecimiento superior al crecimiento del municipio de Puebla.

Durante el primer decenio estudiado, únicamente San Pablo del Monte, San Martín Texmelucan y Nealtican en el estado de Puebla, y tres municipios en los límites norte de la zona considerada, tuvieron un crecimiento comprendido entre el CNM⁹⁹ y el CNM +20% de crecimiento; mientras que de 1970 a 1980, 13 municipios integraban la misma clase; trátase de un espacio que podría definirse como el conjunto de los municipios por los que pasa la carretera México-Veracruz, ya que están incluidos en esta clase todos los municipios entre San Martín Texmelucan y Amozoc, así como dos municipios cercanos a San Martín Texmelucan (Lardizábal y Chiautzingo), San Pablo del Monte en las laderas inferiores de la Malinche cerca de Puebla, y San Juan Cuamatzi en las cercanías de Santa Ana Chiautempan.

Pese a la generalización excesiva de un estudio a escala municipal, las modificaciones de los tipos de crecimiento entre los dos periodos considerados pueden definirse como difusión y ampliación de los espacios del crecimiento de la población. En el primer periodo (1960-1970), se observa un crecimiento concentrado en torno a las ciudades de Puebla y San Martín Texmelucan; mientras que de 1970 a 1980 experimentaron un crecimiento superior al CNM, todos los municipios comprendidos entre San Martín Texmelucan y Amozoc, así como los municipios situados alrededor de la ciudad de Puebla (con excepción de algunos municipios entre Zacatelco y Puebla), y el municipio de la capital del estado de Tlaxcala, junto con dos municipios cercanos.

Se observa también una mayor diversificación del crecimiento de los municipios del estado de Tlaxcala. De 1960 a 1970, sólo San Pablo del Monte y dos municipios en el norte del área de estudio tenían un crecimiento superior al CNM. La mayor parte de los municipios del estado tenían un crecimiento ligeramente por debajo del CNM. De 1970 a 1980, en cambio, se reforzó el papel del municipio de Tlaxcala, lo cual tradujo no solamente una difusión del crecimiento en torno a la ciudad de Tlaxcala (y que esta ciudad tuvo de 1970 a 1980 un crecimiento inferior al crecimiento de su municipio), sino también el impacto de la cercanía de San Martín Texmelucan y del municipio de Puebla, aunque experimentaron un crecimiento menor aquellos municipios que sólo poseen una proporción poco importante de su población situada en la carretera Puebla-Tlaxcala; en el caso de Tenancingo, esto se tradujo incluso en una fuerte expulsión demográfica. Todos los municipios alejados de los grandes ejes de redistribución del poblamiento perdieron población, siendo esta pérdida en la parte occidental del estado.

Si bien los datos proporcionados por los censos de población en México no permiten definir la procedencia de las poblaciones migrantes a nivel municipal, ya que sólo registran a las personas que pasan de un Estado a otro, es posible sin embargo tratar de precisar las direcciones de los movimientos de población.

Hay que tener presente que en lo concerniente a la expulsión demográfica, la migración hacia la ciudad de México es una constante del espacio regional. En 1970, el 65% de los emigrantes del estado de Puebla, y el 72% de los emigrantes del estado de Tlaxcala, se dirigían hacia la "zona metropolitana de la

98 Cf. Mapa No. 17 *Crecimiento de la población 1960-1970*, y Mapa No. 18, *Crecimiento de la población 1970-1980*.

99 Crecimiento Natural Medio.

ciudad de México”¹⁰⁰. Los resultados del censo de 1980, indican que tiende a disminuir la migración hacia el Distrito Federal, y a aumentar la migración hacia la zona recién urbanizada del estado de México; sin embargo, las tasas permanecen prácticamente idénticas, ya que el conjunto de la migración hacia el Distrito Federal y el estado de México agrupaba en 1980 al 67% de los emigrantes del estado de Puebla, y al 75% de los emigrantes del estado de Tlaxcala.

En lo concerniente a la organización interna de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, es posible precisar ciertos flujos de población de una y otra parte del límite estatal.

El número de personas que emigraron de la zona del estado de Tlaxcala comprendida en la región centro, hacia la parte del estado de Puebla incluida en esta misma región, es netamente superior (11,342 personas) al número de habitantes de Puebla que emigraron hacia Tlaxcala (6,303 personas). Sin embargo, en comparación con el total de los emigrantes de Puebla (zona de estudio), los emigrantes procedentes de Tlaxcala sólo representan el 8.1% , mientras que las personas que han vivido en el estado de Puebla representan el 23.1% del total de los inmigrantes del estado de Tlaxcala. Se concentran en la zona de estudio el 85.5% del total de los emigrantes de Tlaxcala hacia Puebla, pero solamente el 60.2% de los emigrantes de Puebla hacia Tlaxcala.

Como puede advertirse, la migración es proporcionalmente mayor en el sentido Tlaxcala-Puebla que Puebla-Tlaxcala; podemos, por tanto, definir esquemáticamente un eje de redistribución de la población en la zona de estudio, aun cuando las 6,303 personas que emigraron de Puebla hacia Tlaxcala traducen cierta reciprocidad de la migración, cuya originalidad se ve reforzada por el hecho de que el estado de Tlaxcala no posee ninguna ciudad importante.

En lo concerniente a la relación de la migración interna de los dos estados frente a la inmigración total de cada uno de ellos, debe observarse que para el estado de Tlaxcala tanto la inmigración de Puebla como la emigración hacia Puebla ocupan el segundo lugar después del Distrito Federal; para el estado de Puebla, en cambio, la inmigración de Tlaxcala no ocupa sino el quinto lugar, después del estado de Veracruz, el Distrito Federal, el estado de México y el estado de Oaxaca. Por lo que se refiere a la emigración del estado de Puebla, Tlaxcala ocupa también el quinto lugar, después del Distrito Federal, México, Veracruz y Morelos.

Hemos elaborado un mapa de la población “inmigrante”¹⁰¹ por municipio, donde se representa el porcentaje de la población de cada municipio que residió en otro estado (según los datos del censo de 1980).

El municipio que reúne el mayor número de inmigrantes es Puebla (13.8%); sólo el 7.8% de esta inmigración procede del estado de Tlaxcala, siendo el Distrito Federal la entidad administrativa que provee el mayor número de migrantes al municipio de Puebla. Sin embargo, hay que tener presente que el censo caracteriza por un simple cambio de residencia, y no a una comparación en función del lugar de nacimiento, por lo cual es probable que gran parte de esta migración del Distrito Federal hacia el municipio de Puebla corresponda a personas oriundas de Puebla, que vivieron algunos años en el Distrito Federal; pues la migración hacia el Distrito Federal y el retorno a la ciudad de Puebla han llegado a ser etapas en el ciclo de vida de gran parte de la población. Por otro lado, el censo no toma en consideración sino los movimientos interestatales, y puede pensarse que esta “migración” corresponde también a poblaciones rurales del estado de Puebla, cuya primera inserción en una gran ciudad se realizó en el Distrito Federal, que abandonaron posteriormente para acercarse a su lugar de origen, convirtiéndose así la ciudad de Puebla en una etapa hacia el retorno.

Los otros estados que expulsan población hacia el estado de Puebla, son principalmente Veracruz (16.1%), México (9.8%) y Oaxaca en una proporción ligeramente inferior a Tlaxcala (7.6%). Junto con la de Oaxaca, la migración de Tlaxcala hacia Puebla es la más antigua, ya que el 69.8% de los inmigrantes procedentes de Tlaxcala y el 62.8% de los inmigrantes de Oaxaca están establecidos en el municipio de Puebla desde hace “cinco años y más”, en tanto que los porcentajes correspondientes a los Estados de Veracruz, México y al Distrito Federal sólo ascienden al 57.8%, 51.8% y 54.6% respectivamente.

100 Cf. Comisión Conurbada Centro, *op. cit.*,

101 Véase Mapa No. 19, *Población “inmigrante”, 1980.*

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

Aparte del municipio de la ciudad de Puebla, Xoxtla y Tlaxcala poseen también más del 12% de inmigrantes en el seno de sus poblaciones municipales. En el caso de Xoxtla, el 10.4% de la población inmigrante procede de Tlaxcala, mientras que el resto de los inmigrantes son originarios de los estados de México y Veracruz, así como del Distrito Federal. En el caso del municipio de Tlaxcala, volvemos a encontrar las mismas procedencias, aparte del 23.8% de los inmigrantes provenientes del estado de Puebla. Esta migración hacia el municipio de Tlaxcala, traduce la procedencia de numerosos empleados administrativos egresados de las universidades de la ciudad de Puebla, que trabajan para el gobierno del estado de Tlaxcala y se han establecido en la ciudad o sus alrededores; los municipios cercanos de Totolac y Panotla reciben también numerosos inmigrantes de Tlaxcala, lo mismo que Chiautempan, Antonio Carbajal y Amaxac de Guerrero, localidades en donde más del 15% de los migrantes proceden de Puebla.

El resto de los municipios con fuerte población inmigrante, se distribuye alrededor de San Martín Texmelucan (en el noroeste de la zona de estudio), alrededor de Atlixco, y entre Tlaxcala y Puebla. Si bien en todos los municipios de las faldas de la Malinche (con excepción de San Pablo del Monte y Santa Ana Chiautempan) menos del 4% de la población total cambió de domicilio, la población que vivió en Puebla representa más del 30% de los migrantes (salvo para José María Morelos: 20%).

Existen por tanto importantes movimientos de población, tanto dentro de la zona, hacia la ciudad de Puebla y municipios cercanos, hacia San Martín Texmelucan, la ciudad de Tlaxcala y el espacio comprendido entre éstas, como desde los estados cercanos a Puebla y Tlaxcala hacia la zona de estudio; sin embargo, el estudio de la migración a partir del censo no permite apreciar el papel de la migración de retorno, de los movimientos internos en la zona de estudio, ni el posible papel intermediario desempeñado por la ciudad de Puebla.

2) El espacio de la relación directa con la ciudad de Puebla

El estudio de las relaciones de la población de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala con la ciudad de Puebla, requiere un análisis de la dirección de los flujos de población, que puede abordarse mediante una presentación de la importancia de la infraestructura de carretera y transportes.

Ya desde principios de los años 1940, la mayor parte de las localidades del área de estudio estaban enlazadas por medio de carreteras transitables en todo tiempo. Únicamente las localidades situadas en las faldas de los volcanes tuvieron que esperar más tiempo para volverse accesibles a los vehículos automotores. A diferencia de la situación vigente en la Sierra de Puebla, el conjunto de la zona de estudio presentó ya desde temprana fecha una buena infraestructura de transporte. Debe recordarse, sin embargo, la barrera que constituye la presa de Valsequillo para las comunicaciones con la zona situada al sur del municipio de Puebla.

Las recientes obras de acondicionamiento se limitan fundamentalmente a la pavimentación sistemática de los enlaces existentes. Las creaciones de nuevas carreteras constituyen ya sea un mejoramiento del eje México-Veracruz (autopista a México, vía rápida a Veracruz), o un acondicionamiento de la relación de la ciudad de Puebla con su espacio regional. Tal es el caso de la vía rápida a Cholula, construida en los años 1970, y de la nueva carretera a Santa Ana Chiautempan (1980), que viene a reforzar la organización y la distribución de la población en torno a la ciudad de Puebla. Por otra parte, una autopista Puebla-Atlixco se puso en servicio en 1989. Se trata de la primera parte de un proyecto de una vía rápida México-Puebla, pasando por Atlixco, Tetela del Volcán y Chalco, que de realizarse modificará la estructura de la región reforzando el eje Puebla-Atlixco.

Durante mucho tiempo el ferrocarril desempeñó un papel relevante en los movimientos de población; actualmente, sin embargo, el desarrollo de la infraestructura de carreteras ha condicionado el incremento de las comunicaciones por autobús. Hasta principios de este siglo, la gran mayoría de la población que se trasladaba de Cholula a Puebla, utilizaba el ferrocarril. Aunque hoy día la vía férrea continúa siendo un factor de la importancia comercial de Cholula, ya desde los años 1940 la mayor parte de las relaciones con la ciudad de Puebla se efectuaban por medio de autobuses. Asimismo, la vía férrea entre Puebla y Apizaco ha perdido su función de estructuración del espacio. En 1983, los gobiernos de los estados de Puebla y Tlaxcala impulsaron la reapertura de un servicio de trenes para pasajeros entre las dos capitales, de modo que quedaron comunicadas las numerosas localidades y fábricas situadas a lo largo de la

vía férrea; sin embargo, a pesar de tener un costo menor que el transporte por autobús, esta nueva forma de transporte intrarregional tuvo poco éxito. Las principales ventajas que presenta el enlace por autobús, residen en la gran frecuencia de las salidas, la ausencia de paradas fijas, y la localización central de las terminales hasta la creación reciente de una terminal única de autobuses. La estación de trenes, en cambio, está situada en la periferia de la ciudad.

Para gran parte de la población de la región de estudio, el único medio de transporte es el autobús. La facilidad con la cual se concede la explotación de una línea de autobuses, y la gran cantidad de localidades que quedan así comunicadas, hacen del número de enlaces cotidianos a partir de la ciudad de Puebla un criterio que permite visualizar la relación directa con la ciudad. Fue necesario una encuesta (realizada en febrero de 1985) en las 28 terminales de autobuses de la ciudad de Puebla, pues si bien las concesiones son otorgadas por el gobierno del estado de Puebla o el gobierno federal (en el caso de las carreteras federales), no existe ningún control ni ninguna lista oficial del número de autobuses que funcionan en cada línea.

Las concesiones de explotación se otorgan para transportar a los pasajeros hacia determinado lugar de destino; pero con excepción de los autobuses de las líneas de primera clase, que viajan a ciudades localizadas fuera de la zona de estudio, todas las líneas dan servicio a todas las localidades situadas en su ruta. No existen paradas fijas y los viajeros pueden subir o bajar de los autobuses en cualquier punto de su recorrido. Por lo tanto, el mapa titulado "Servicios de autobuses desde la ciudad de Puebla"¹⁰² se realizó sumando el conjunto de los autobuses que recorren cada ruta.

Diariamente pasan por Cholula 891 autobuses procedentes de la ciudad de Puebla (425 por la vía rápida y 466 por la carretera federal), gran parte de los cuales continúan hacia otras localidades. El enlace entre las ciudades de Puebla y Cholula es permanente. Las compañías de transporte de pasajeros funcionan desde las cinco de la mañana hasta las veintitrés horas. Esto significa que cada 1.2 minutos sale un autobús susceptible de transportar pasajeros hacia Cholula. De este total, 342 autobuses tienen su terminal en la ciudad de Cholula, es decir, uno cada 3.1 minutos procedente de la ciudad de Puebla. Estas cifras muy elevadas significan que la salida es "inmediata"; dondequiera que uno se encuentre entre Puebla y Cholula, es siempre posible utilizar este tipo de transporte para ir a Cholula. Este enlace directo integra a la ciudad de Cholula en el funcionamiento diario de la ciudad de Puebla.

El mismo tipo de relación con la ciudad de Puebla aparece en dirección oeste, hacia Chachapa y Amozoc. Por estas dos localidades transitan 669 autobuses, de los cuales 167 tienen su terminal en la ciudad de Amozoc. El mapa sólo representa los recorridos que no rebasan los límites de los estados de Puebla y Tlaxcala. Los autobuses que pasan por Amozoc se dirigen hacia la zona de Tepeaca y Tehuacán. Obsérvese, por otra parte, que ninguno de los enlaces considerados utiliza la vía rápida a Veracruz.

Están integradas también en esta zona la relación inmediata con la ciudad de Puebla, las localidades de San Pablo del Monte y San Miguel Canoa, hacia las cuales viajan diariamente más de 200 autobuses; así como algunas localidades situadas sobre la carretera a Atlixco, hasta San Francisco Acatepec.

Asimismo, el mapa pone de relieve la importancia del enlace entre las ciudades de Puebla y San Martín Texmelucan, principalmente por la carretera federal, pero también directamente por la autopista. Una parte de los autobuses que van a San Martín Texmelucan, regresan a Puebla vía Tlaxcala. En dirección a Tlaxcala, el principal enlace utiliza la carretera a Tlaxcala (119 autobuses) y la nueva carretera a Santa Ana Chiautempan (112 autobuses).

Sin embargo, la originalidad del servicio de autobuses a partir de Puebla, es la integración de todas las pequeñas localidades, organizadas en torno a la ciudad de Cholula en el espacio de la relación directa con la ciudad. La gran mayoría de estas localidades están comunicadas con la ciudad de Puebla por más de 100 autobuses diarios, y poseen por tanto una relación más frecuente con esta ciudad que las localidades situadas al sur del municipio de Puebla.

Los datos anteriores permiten definir tres tipos de espacios, de acuerdo con la intensidad de las comunicaciones por autobús desde la ciudad de Puebla:

102 Mapa No. 20, *Servicios de autobuses desde la ciudad de Puebla*.

III. Armazón urbana y organización del espacio regional

- Una zona de relación inmediata con la ciudad, que integra a Cholula, Amozoc, San Pablo del Monte, San Miguel Canoa.
- Un grupo de localidades y pequeñas ciudades bien comunicadas, situadas a lo largo de los ejes Puebla-San Martín Texmelucan, Puebla-Tlaxcala y Puebla-Santa Ana Chiautempan, pero también entre San Martín Texmelucan y Tlaxcala.
- Un espacio rural relacionado directamente con la ciudad de Puebla, situado alrededor de Cholula.

Las localidades representadas en el mapa conforman, a diferentes niveles, el espacio en el cual es posible la migración cotidiana hacia la ciudad de Puebla sin necesidad de una importante inversión de tiempo, ya que el recorrido más largo (Puebla-Tlaxcala vía San Martín Texmelucan) dura menos de una hora. Por otra parte, la encuesta realizada en la ciudad de Puebla entraña cierta subestimación del fenómeno, en la medida en que si bien la encuesta se llevó a cabo en todas las terminales, existen pequeñas compañías que dan servicio a la ciudad de Puebla a partir de varias localidades de la región centro, pero no poseen terminal ni paradas fijas en la ciudad y efectúan un recorrido ininterrumpido entre Puebla y su localidad de origen. No nos fue posible cuantificar la importancia de este fenómeno.

Todo lo anterior demuestra la importancia de las migraciones y viajes hacia la ciudad de Puebla en la organización de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala. Atlixco se encuentra, sin embargo, en una situación particular, puesto que en esta dirección son mucho menos intensas las relaciones con la ciudad de Puebla.

Para definir el modo de relación con la ciudad en el seno de la zona de estudio, resulta determinante la localización en un eje de transporte. Sólo el espacio organizado en torno a Cholula está penetrado en su conjunto por una red de autobuses que permiten drenar a la población hacia la ciudad de Puebla, y diluyen la influencia tradicional de Cholula en esta área. Esto permite a los habitantes de las localidades que cuentan con este servicio, trabajar en la ciudad de Puebla y conservar al mismo tiempo su inscripción en las localidades rurales.

Fuera del espacio de la relación inmediata con la ciudad, la relación con la ciudad de Puebla se organiza no a partir de centros secundarios que desempeñarían un papel intermediario en el transporte hacia la ciudad, sino desde todas las localidades que están situadas en un eje y constituyen el punto de partida de una red secundaria que comunica a todas las localidades de la región centro de la ciudad de Puebla. En efecto, el mapa representa la intensidad de la relación directa con la ciudad de Puebla, y no el conjunto de la red del transporte en común, que gracias a su modo de organización basado en la explotación de una línea y a la fragmentación del número de concesionarios, permite dar servicio a todas las localidades, adaptándose a la demanda e intensificando a la vez los movimientos de población.

Esta gran penetración de la red de transporte en común, es una constante fundamental de la organización del espacio regional, donde son muy intensos los flujos hacia la ciudad de Puebla. Aunada a esta relación, la proximidad de la ciudad de México se traduce, como hemos visto, en 437 enlaces diarios a partir de Puebla, es decir, en una relación del mismo nivel que los enlaces con Cholula y Amozoc, que hemos definido como "relación inmediata con la ciudad de Puebla".

Si bien puede considerarse a Puebla como ciudad etapa para los viajes en autobús, también debe observarse que de todas las localidades importantes –Cholula, Huejotzingo, Atlixco, Zacatelco, Santa Ana Chiautempan– salen autobuses hacia la ciudad de México. Sin embargo, el funcionamiento particular de los transportes de tercera clase, que drenan a la población y se desvían de la ruta directa para llevar a los pasajeros, no permite considerar que exista una jerarquización de la armazón urbana en lo concerniente a la organización de los transportes hacia la ciudad de México.

IV. EL ESPACIO INDUSTRIAL: ENTRE LA CIUDAD Y LA REGIÓN

El objeto del presente capítulo, no es tanto definir el tipo de funcionamiento de la actividad industrial en la zona y la región, como tratar de delimitar las formas que revisten las relaciones entre los espacios industriales, la ciudad de Puebla y la región; a partir de este análisis veremos cómo han ido instalándose nuevos tipos de espacios industriales impulsados por los poderes públicos, que han modificado la organización tradicional de la región y la ciudad, sentando sobre nuevas bases las relaciones entre la ciudad y el espacio regional.

A) La dinámica de la actividad industrial

1) La importancia de la actividad industrial

En 1988, fecha del último censo industrial, el estado de Puebla, ocupaba el tercer lugar en cuanto al número de industrias manufactureras censadas (11,000) después del D.F. y del Estado de México. Sin embargo, en lo que concierne al personal ocupado llega únicamente en el 8o. lugar, 7o. para los ingresos industriales. Las industrias manufactureras del estado de Puebla son más chicas que en el resto del país, y en particular que en los más importantes estados industriales, el D.F., México, Nuevo León, Jalisco. El número medio de personal empleado es de 18 personas a nivel nacional, solamente 10 para el estado de Puebla (30 en el Estado de México, 32 en Nuevo León).

En 1930, en el centro del país (Distrito Federal, estados de México, Hidalgo, Querétaro y Tlaxcala), Puebla se encontraba en el segundo lugar en cuanto al empleo industrial, después del Distrito Federal. En 1975, en cambio, el segundo lugar correspondía al Estado de México (con el 29.6% de los empleos industriales del Centro), mientras que Puebla sólo ocupaba el tercer lugar (7%). Sin embargo, las proporciones quedaron ampliamente modificadas, pues las tasas correspondientes al Estado de México y al estado de Puebla pasaron respectivamente del 6.9% y del 21.9% en 1930, al 11% y 11.1% en 1950, al 20% y 9% en 1960, y al 27.1% y 6.8% en 1970¹. El crecimiento del empleo industrial en el Estado de México no traduce solamente el desarrollo industrial de la periferia de la ciudad de México, sino también el crecimiento industrial de la ciudad de Toluca.

La importancia del empleo industrial en Puebla disminuyó también frente a los otros estados del Centro. Los empleos disponibles aumentaron a un ritmo más lento en el estado de Puebla: 40% solamente entre 1960 y 1970, mientras que durante el mismo periodo el empleo industrial creció en un 60% en el Distrito Federal, un 150% en el Estado de México, un 200% en Tlaxcala y Querétaro, y un 185% en Morelos. En 1970-1975, último periodo para el cual pueden establecerse comparaciones, únicamente la evolución del Distrito Federal fue, en el centro del país, menos rápida que la de Puebla (11.2% y 14.3% respectivamente). Por lo que se refiere al número de personas empleadas, la industria del estado de Puebla, es por consiguiente, menos dinámica que la de los otros estados del centro de México, incluido el estado de Tlaxcala.

1 Véase Alain Vannep, *Evolution des espaces industriels de la région de Mexico*, tesis de doctorado de 3er. ciclo, Universidad de Paris X, 1975, 290 págs.

A escala nacional, Puebla es un centro industrial de larga tradición. Sin embargo, el desarrollo de la industria de sustitución de importaciones, que después de la Segunda Guerra Mundial impulsó el crecimiento industrial de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, fue más lento en Puebla; la ciudad perdió en los años 1950 su lugar de metrópoli industrial.

Con todo, la evolución de la industria en el estado de Puebla se caracterizó por un crecimiento del 360% en su volumen de producción entre 1960 y 1970. Este crecimiento fue más rápido que la evolución del número de empresas y personas empleadas, lo cual revela un proceso de concentración de la actividad industrial en establecimientos más productivos y de mayores dimensiones. La evolución reciente confirma esta tendencia, ya que de 1979 a 1981 ocurrió una evolución más rápida de las inversiones y del valor de la producción, que del número de empleos. En cuanto al producto interno bruto (P.I.B.) de la industria del estado de Puebla, éste pasó de una base 100 en 1960, a 1,479 en 1980; mientras que sobre esta misma base 100 en 1960, el empleo industrial en 1980 sólo ascendía a 153².

Por otra parte, desde 1982 cerraron numerosas empresas bajo el impacto de la crisis nacional. Fueron principalmente pequeñas empresas las que suspendieron sus actividades. Las grandes empresas se adaptaron al receso económico mediante la reducción de su personal.

2) El desarrollo de la industria textil

Durante mucho tiempo la historia de la industrialización de la región se confundió con la historia de la concentración industrial en la ciudad de Puebla. Las premisas de la industrialización se dieron en esta ciudad, principalmente con el desarrollo de los obrajes artesanales y las manufacturas textiles.

En 1558, una "real ordenanza" concedió a la ciudad de Puebla la autorización para instalar telares, mientras que Cholula, que había sido un gran centro de tejido en la época prehispánica, abastecía, al principio de la Colonia, a la población indígena de la zona. Así fueron instalados telares en Cholula, pero poco a poco el antiguo centro indígena fue cediendo el paso a Puebla.

El desarrollo del tejido de la seda amplió el área de influencia de Puebla, ya que la recolección de las materias primas se extendía hasta las tierras altas de Oaxaca. En los primeros años del periodo colonial, Puebla era el principal centro de tejido de la seda; sin embargo, esta actividad declinó ya desde el siglo XVII, debido a la importación de sedas orientales y a la prohibición de exportar hacia el Perú.

La importancia nacional de Puebla como centro de tejido de lana se mantuvo hasta el siglo XVIII; pero al fines de este siglo experimentó un periodo de decadencia por la competencia del Bajío y de Toluca. Persistió sin embargo, el trabajo del algodón. Humboldt observaba, a principios del siglo XIX, que las fábricas textiles más importantes de la Nueva España se encontraban en Puebla y Querétaro³.

En los obrajes textiles la mano de obra con frecuencia era cautiva; estaba integrada por indios y negros, y en menor medida por mestizos⁴. Los obrajes estaban dispersos en el espacio urbano o se situaban a la salida de la ciudad, a lo largo del Atoyac y de los ríos que rodeaban a Puebla.

Las demás actividades de la ciudad colonial eran esencialmente la fabricación de cerámica y vidrio, así como al curtido de pieles, actividad ligada a las fábricas de tocino y jamones. Estas tres actividades exportaban una parte importante de su producción.

El siglo XIX vio el despegue de la industria textil, con el desarrollo de las manufacturas creadas gracias a las inversiones de empresarios extranjeros, comerciantes locales y hacenderos.

La primera manufactura moderna se instaló en Puebla; fue la "Constancia Mexicana", creada en 1835. Durante el siglo XIX, otras empresas se implantaron en la ciudad, de suerte que en 1885 funcionaban 13 manufacturas textiles importantes en la ciudad de Puebla⁵.

Si bien las primeras empresas se localizaban en la ciudad de Puebla, pronto se desarrollaron otros centros: Santa Ana Chiautempan, y sobre todo Atlixco. En la zona de Atlixco, los establecimientos industriales se establecieron a cierta distancia de la ciudad en las faldas inferiores del Popo-

2 Cf. Secretaría de Fomento Económico, *Directorio Industrial del Estado de Puebla*, Puebla, 1982.

3 Véase Alejandro de Humboldt, *Tablas geográficas, políticas del reino de Nueva España y correspondencia mexicana*, Dirección General de Estadística, México, 1970 (primera edición 1811), 158 págs., p. 61.

4 Véase Alberto Carabarin García, *El trabajo y los trabajadores del obraje en la ciudad de Puebla*, op. cit.

5 Véase O'Farrell, 1895, citado por Alain Vannep, *Evolution des espaces industrialisés de la région de Mexico*, op. cit., p. 104.

IV. El espacio industrial: entre la ciudad y la región

catépetl, con el fin de aprovechar las corrientes de agua procedente del volcán, como fuente de energía hidráulica.

Alrededor de Atlixco se crearon, a principios del siglo XIX, siete fábricas que empleaban un total de seis mil obreros. Los capitales provenían no solamente de sociedades mexicanas, sino también para las empresas más importantes, de sociedades españolas y francesas. Implantada en las cercanías de Atlixco, Metepec fue, hasta su cierre en los años 1960, la fábrica más grande del estado de Puebla, su fundación se debió a una sociedad de accionistas franceses y españoles⁶.

Los obreros originarios de las comunidades indígenas de las faldas del Popocatepetl, eran alojados en casas construidas alrededor de las fábricas, al estilo de los caseríos industriales europeos; las sociedades tomaban a su cargo todos los aspectos de la vida cotidiana. Así, esta forma de industrialización se tradujo en el traslado de la población rural y la creación de nuevas localidades organizadas en torno a las fábricas. Está permitido pensar que este tipo específico de hábitat desempeñó cierto papel en el desarrollo del sindicalismo en la zona, después de la Revolución Mexicana. La región de Atlixco fue una de las bases locales más importantes de la CROM (Confederación Revolucionaria de los Obreros Mexicanos); la hegemonía local de este sindicato persiste actualmente, aunque hayan cerrado sus puertas las principales fábricas.

En torno a Santa Ana Chiautempan, en el estado de Tlaxcala y en las cercanías de la ciudad de Puebla, el desarrollo del trabajo fabril no se tradujo en el traslado de la población, excepto en el caso de las fábricas más antiguas, cercanas a la ciudad de Puebla. La mano de obra indígena de las empresas textiles estuvo aquí en la base de la formación de un "proletario rural", según la expresión de Hugo Nutini⁸.

La región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala fue por tanto la cuna de la primera industria textil mexicana, cuya localización resultó de la conjunción de varios factores: la disponibilidad de mano de obra, la cercanía del mercado de la ciudad de México y del puerto de Veracruz, la existencia de recursos hidráulicos, y la proximidad de la principal materia prima: el algodón. En el siglo XVIII, en efecto, las tierras bajas del Golfo de México en los alrededores de Veracruz, eran una de las principales zonas de cultivo del algodón⁹.

Para el año de 1930, en el estado de Puebla, el personal ocupado en la industria textil representaba el 51.1% de los empleos industriales. En segundo lugar de importancia (9.4%) venía el sector de la confección de ropa¹⁰, estrechamente ligado al primero. La actividad textil experimentó un periodo de gran prosperidad durante la Segunda Guerra Mundial, gracias a la apertura de los mercados internacionales. El crecimiento se mantuvo hasta 1950, fecha a partir de la cual este sector industrial tendió a decaer, por las vicisitudes del mercado y la vetustez de los equipos instalados. Mientras que en 1955 la industria textil agrupaba al 70% de los empleos industriales del estado de Puebla, en 1960 si bien seguía siendo el sector de mayor importancia, sólo concentraba el 54.1% de los empleos industriales.

Con todo, Puebla ocupaba en 1960 el primer lugar nacional en cuanto al número de telares instalados. El estado de Puebla agrupaba la tercera parte de los telares del país.¹¹ Sin embargo, a consecuencia del derrumbe de sus ganancias, numerosas sociedades se retiraron de la producción, entre 1960 y 1970, cuatro empresas de Atlixco cerraron sus puertas, entre las cuales se encontraban las tres más importantes: "Metepec", "El León" y "La Concepción". Estos cierres espectaculares obedecieron, entre otros motivos, al peculiar funcionamiento de estos establecimientos muy antiguos, pues en el caso de Metepec en particular, se ha hablado de una "hacienda industrial", debido no solamente al tipo de administración del personal, sino también a la ausencia casi total de reinversión en las

6 Véase Leticia Gamboa Ojeda, *Los empresarios de ayer: el grupo dominante en la industria textil en Puebla*, UAP, 1985, Puebla, 284 págs., p. 10.

7 Cf. Samuel Malpica Uribe, *La hegemonía de la CROM, en Atlixco (1900-1925)*, Seminario Internacional del Movimiento Obrero en Puebla, CIHMO, UAP, Puebla, 1982.

8 Cf. Hugo Nutini, *Los pueblos de habla náhuatl de la región Puebla y Tlaxcala*, INI/SEP, México, 1970, 272 págs. p. 15.

9 Cf. Angelina Alonso Palacios, *La industria textil y la inmigración libanesa en Puebla*, UNAM, México, 1978, 119 págs., p. 72.

10 Cf. Censos industriales citados por Josué Villavicencio Rojas, *Industria e industriales en Puebla, a través de la elaboración de un directorio 1940-1960*, CIHMO., UAP, 1982.

11 Véase Serafín Isla González, *La industria textil en Puebla, modernización y consecuencias*, Escuela de Economía, UAP, 1973, 117 págs.

infraestructuras productivas¹²; otra particularidad de Metepec era su carácter de “enclave”, pues los accionistas sólo tenían escaso arraigo económico en la región¹³.

Estos cierres, aunados a los de numerosas empresas de la ciudad de Puebla y del estado de Tlaxcala, reforzaron el subempleo en la zona, pero liberaron a la vez una mano de obra potencial para nuevas implantaciones industriales. Sin embargo, la actividad textil continuó siendo el sector industrial predominante en Atlixco y Santa Ana Chiautempan. En 1970, esta rama empleaba el 82.4% de los trabajadores industriales de Atlixco, y el 98.2% de los de Santa Ana Chiautempan.

La preponderancia de este sector de actividades era menor en el caso del municipio de Puebla, con el 51.4% del valor de la producción, y el 45% del personal empleado en 1975. La importancia de la rama textil disminuyó considerablemente, ya que en 1960 aún concentraba al 62.5% de la producción y al 66.7% del personal.

Para 1982, el “Directorio Industrial del Estado de Puebla”¹⁴ registraba 495 empresas textiles en el municipio de Puebla, lo cual correspondía al 72% del total de las empresas textiles del estado de Puebla, y al 37.6% del total de las empresas del municipio de Puebla. La industria textil es la primera actividad industrial del municipio, seguida por la fabricación de materiales de construcción (20.1%)¹⁵ y las empresas del sector “metalurgia y mecánica”.

Otro medio para medir la importancia de la actividad textil, es el fichero de la Cámara de la Industria Textil¹⁶ de los estados de Puebla y Tlaxcala. A pesar de que sea obligatoria la afiliación a un organismo de representación, numerosas empresas no están inscritas en la Cámara de la Industria Textil. Por consiguiente, la cifra de 327 empresas inscritas en 1985 no puede compararse con las 495 empresas registradas en 1982; esta diferencia no indica alguna reducción de la actividad industrial, sino la subafiliación o la afiliación de ciertos tipos de actividad textil a la Cámara de la Industria de la Transformación. Con todo, puede considerarse que la mayor parte de las empresas textiles del municipio están registradas en este fichero; el “Directorio” clasifica como industrias textiles a numerosos talleres pequeños de maquiladoras.

En 1985, 21,000 personas trabajaban en empresas textiles afiliadas a la Cámara de la Industria Textil. La mayor parte de los establecimientos (62%) empleaban a menos de 50 personas; las empresas de más de 100 asalariados representaban tan sólo el 19.3% del total de las empresas, aunque daban ocupación al 61% del personal. Estos datos reflejan la proliferación de pequeñas empresas que tienen escaso impacto sobre el nivel del empleo, instaladas en el seno del tejido urbano.

Por otra parte, si bien es importante la dinámica reciente de la creación de industrias textiles, el 25% de las empresas existentes empezaron a producir a partir de 1980; se observa cierta tendencia a la implantación de unidades industriales de menores dimensiones, pues desde esa fecha sólo se han creado cuatro nuevas empresas con más de 100 asalariados.

La antigüedad de la actividad industrial textil y su concentración en la ciudad de Puebla y la proximidad de ésta, posibilitó la constitución de un complejo industrial textil, integrado en su mayoría por pequeñas y medianas empresas con estrechos vínculos de dependencia (maquiladoras o proveedoras de productos intermedios). La industria textil impulsó también el desarrollo de actividades inducidas, como la fabricación de material, máquinas o refacciones.

En el caso de las empresas industriales de mayores dimensiones, la localización en la ciudad de Puebla reviste menor importancia que para las pequeñas empresas. Los establecimientos que han surgido en los alrededores de Atlixco y Cholula o sobre la carretera entre Puebla y Tlaxcala, emplean en su mayoría a más de 100 asalariados. Por otra parte, en los últimos años sólo han surgido pocas nuevas empresas textiles en la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, fuera de la ciudad de Puebla.

En la ciudad de Puebla, la actividad industrial textil constituyó la base sobre la cual se desarrolló una burguesía local. En efecto, si exceptuamos a las primeras implantaciones, los capitales de la industria

12 Cf. Killian Popp y Konrad Tyrakowsky, “El caserío Metepec: sobre el desarrollo de una temprana instalación industrial en México”, en *Comunicaciones* No. 13, México, 1976, pp. 33-38.

13 Cf. Leticia Gamboa Ojeda, *Los empresarios de ayer...*, o. cit., p. 10.

14 Cf. Secretaría de Fomento Económico, *Directorio Industrial del Estado de Puebla*, Puebla, 1982.

15 Sin embargo, la delimitación de este sector es imprecisa y abarca parte de las empresas de construcción y obras públicas.

16 Cuyo análisis realizamos en octubre de 1985.

textil fueron de origen local. Esta burguesía tradicional de la ciudad se constituyó a partir de propietarios de tierras y comerciantes de la ciudad, que desde inicios de siglo invirtieron capitales en la creación de empresas industriales. Las familias españolas de empresarios textiles adquirieron a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, una gran influencia económica local, y fueron considerados como “el grupo dominante de la industria textil”¹⁷.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el auge industrial permitió que otro grupo llegara a ocupar una posición hegemónica: los inmigrantes de origen libaneses. Si bien es cierto que actualmente los industriales libaneses están presentes en todas las grandes ciudades mexicanas, Puebla fue el primer centro en que los libaneses adquirieron importancia en la actividad industrial. La mayor parte de los inmigrantes libaneses llegaron a Puebla entre 1900 y 1930¹⁸: disponían generalmente de un capital reducido y se dedicaban al comercio de ropa o de telas, recorriendo las pequeñas localidades de la región; poco a poco, y siempre sobre la base de la familia extensa, fueron tomando el control de los grandes almacenes de telas, invirtiendo posteriormente en la actividad textil, pues ésta presenta la ventaja de poder comenzar a ser productiva con una inversión relativamente modesta.

Durante el periodo de gran demanda internacional, de 1940 a 1950, los industriales libaneses eran dueños de las empresas más recientes, y por tanto más competitivas, de suerte que fue acrecentándose su control sobre la actividad textil. Actualmente, las principales familias propietarias de la industria textil de la ciudad y la región, son libanesas. Constituyen un grupo que se caracteriza por su cohesión y el mantenimiento de una identidad común, a través de instituciones culturales y escolares; controlan gran parte de la actividad económica textil y ejercen una influencia predominante en la Cámara de la Industria Textil y las asociaciones de industriales, y por ende en las negociaciones con el poder local. A partir de los años 1960, los industriales libaneses diversificaron sus actividades, dirigiendo sus capitales hacia la industria de la construcción y la promoción inmobiliaria en particular; como propietarios de numerosos terrenos en la periferia de la ciudad, empezaron a jugar un papel determinante en la especulación inmobiliaria.

Si bien la rama textil continúa siendo la principal actividad industrial de la ciudad de Puebla, tanto por el número de empresas instaladas como de los empleos disponibles, a partir de 1960 se observaron las premisas de un nuevo desarrollo, caracterizado por la implantación de importantes industrias. A partir de esta fecha, el desarrollo industrial ya no se basaría en especialización sectorial (textil), sino principalmente en la situación de Puebla entre el puerto de Veracruz y la ciudad de México, primer mercado del país.

3) *Los nuevos ejes de la localización industrial*

La última fase del desarrollo industrial de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, se caracteriza por el establecimiento de grandes empresas nacionales y transnacionales. Estos tipos de industrias corresponden a nuevas necesidades de localización, lo cual vino a modificar la distribución industrial en los estados de Puebla y Tlaxcala.

La parte del valor de la producción de la ciudad de Puebla en los estados de Puebla y Tlaxcala disminuyó, pasando del 56% en 1960 al 53% en 1970¹⁹.

En el resto del estado de Puebla, dos municipios reunidos concentran el 24% del valor de la producción: Cuautlancingo (14.1%) y San Miguel Xoxtla (10.3%). Estos dos municipios se encuentran en las cercanías de la ciudad de Puebla, y en cada uno de ellos el valor de la producción corresponde esencialmente a una sola fábrica: Volkswagen en Cuautlancingo, e HYLSA (planta siderúrgica) en Xoxtla. Estas dos empresas concentran, por lo tanto, una cuarta parte del valor de la producción, pero únicamente el 8% del número de empleos.

En 1960, después del municipio de Puebla, encontramos a cuatro municipios: Atlitxco: 8% (por la importancia de la actividad textil); Chietla: 4% (por la importancia de la industria azucarera); Tehuacán: 4.7% (industria alimenticia); y Teziutlán: 3% (pequeña industria metalúrgica).

17 Véase Leticia Gamboa Ojeda, *Los empresarios de ayer: el grupo dominante en la industria textil en Puebla*, op. cit.

18 Según datos citados por Angelina Palacios Alonso, *La industria textil y la inmigración libanesa en Puebla*, op. cit., p. 59.

19 Volker Eisenblaetzer, “La estructura industrial de los estados de Puebla y Tlaxcala, y su importancia económica, en *Comunicaciones* No. 14, México, 1977, pp. 29-36.

Puebla: urbanización y políticas urbanas

En 1970 sólo aumentó la importancia de Tehuacán. Esto significa que se incrementó la concentración industrial alrededor de la ciudad de Puebla, puesto que tres municipios (Puebla, Cuautlancingo y Xoxtla) agrupaban el 77.6% del valor de la producción industrial. Si a este total añadimos otros tres municipios del centro de Puebla (Cholula, San Martín Texmelucan y Atlixco), obtenemos el 85.3% del valor de la producción y el 76.1% del personal empleado en la industria. Para 1988, la concentración en esta zona queda fuerte, aún si los porcentajes indican una disminución de la parte del personal ocupado (71%) y del valor de la producción (83%) localizada en esta región.

El estado de Tlaxcala presenta también una extrema concentración de la producción industrial, ya que el 80.4% del valor de la producción se debe únicamente a cuatro municipios. Se trata de los municipios de las tres principales ciudades (Santa Ana Chiautempan, Apizaco y Tlaxcala), y de un municipio contiguo al de Puebla: Xicohténcatl. Este último genera el 32.4% de la producción, y emplea el 14.8% del personal. Sin embargo, una lista de las industrias del estado de Tlaxcala para el año de 1982, indica que se redujo a un 8.4% el porcentaje del personal industrial correspondiente a este municipio. Sin embargo, si adoptamos este criterio el primer municipio era Teolochohco (14.1%), contiguo a Xicohténcatl. Estos datos ponen de relieve al agrupamiento del empleo industrial de las cercanías de la ciudad de Puebla (con el 22.5% del empleo total). Por consiguiente, la distribución interna de la industria en el estado de Tlaxcala refuerza la concentración alrededor de la ciudad de Puebla, a escala de los estados de Puebla y Tlaxcala.

Los elementos fundamentales de la distribución de la industria en la zona, son la disminución de la importancia de la ciudad de Puebla el desarrollo de la implantación industrial en varios ejes: la carretera Puebla-Tlaxcala, a proximidad de la ciudad de Puebla; la carretera México-Puebla, entre Puebla y San Martín Texmelucan; y la autopista entre estas dos mismas ciudades.

Resultó fundamental el impacto de la autopista Puebla-México. En efecto, 15 de las 24 empresas más grandes del estado de Puebla se localizan en torno a este eje, frente a 7 en el municipio de Puebla y una en el municipio de Rafael Lara Grajales, al este de la ciudad de Puebla. La mayoría de estas empresas fueron construidas antes de 1970.

La ciudad de Puebla es el centro de una zona de concentración industrial; sin embargo, el desarrollo no se realizó con capitales locales. Los factores primordiales de la localización son: la situación a escala nacional entre el puerto de Veracruz y el primer mercado del país, la ciudad de México; los servicios disponibles en la zona; y la proximidad a la ciudad de Puebla. No es el crecimiento industrial de la ciudad el que rebasó los límites de lo urbano, sino la implantación de nuevas industrias próximas a esta, la que amplió el espacio del crecimiento industrial.

Esta difusión de la actividad industrial se tradujo en la generalización del trabajo fabril en la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala. Hemos analizado, en la primera parte de nuestro estudio, la distribución del empleo del sector secundario en las localidades de más de 10,000 habitantes en 1980. El censo de 1980, a escala municipal permite precisar la difusión de la actividad industrial para el conjunto de la zona de estudio, y en particular para los municipios cuya cabecera posee menos de 10,000 habitantes.

Por medio de un "fichero imagen" hemos establecido una tipología de los municipios, en comparación con el promedio de cada sector. El gran número de municipios rurales integrados en la zona de estudio, tiende a reducir el promedio para el sector secundario y terciario. El promedio del empleo secundario por municipio sólo asciende al 17%²⁰.

Los municipios con mayor predominio del empleo industrial se sitúan principalmente en las laderas de la Malinche. Dentro de esta clase, los municipios en que el sector secundario es el más elevado son Juan Cuamatzi (38.5%), donde la parte de la PEA, secundaria traduce la importancia de la migración hacia las fábricas textiles de Santa Ana Chiautempan; y San Pablo del Monte (35.5%), donde no existe ninguna actividad industrial y una parte importante de la población migra diariamente hacia la ciudad de Puebla. La presencia en esta clase de Tenancingo y José María Morelos, debe interpretarse de la misma manera, pero también como el impacto de las nuevas empresas situadas sobre la carretera a Puebla-Tlaxcala, las cuales emplean al 29% de la PEA, de Teolochohco.

20 Véase Mapa No. 21, *Tipo de distribución de la P.E.A., 1980.*

IV. El espacio industrial: entre la ciudad y la región

Los municipios donde se localizan la mayor parte de las nuevas implantaciones industriales, se agrupan en la clase "Sector II fuertemente predominante y sector III superior al promedio". Cuautlancingo y Xoxtla, que como hemos visto, tienen un importante desarrollo industrial, son los dos municipios de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, en los que parte de la PEA, empleada en el sector secundario es la más elevada (40.5% y 47.5%, respectivamente). Zacatelco, Xicohtzingo y Xicohtécatl, situados en las cercanías de los límites estatales sobre la carretera Puebla-Tlaxcala, constituyen una zona de implantación industrial próxima a la ciudad de Puebla. En todos estos municipios, el porcentaje de la PEA, empleada en el sector terciario supera ligeramente el promedio, lo cual traduce el desarrollo comercial de las localidades de estos municipios y revela otra forma de migración hacia la ciudad de Puebla.

El municipio de Puebla, en el que el 28.7% de la PEA, corresponde al sector secundario (42.1% para el sector terciario, y 4.8% para el primario), se sitúa en la clase "Sector II y III superiores al promedio", donde también se encuentran algunos municipios de pequeñas ciudades (Cholula, San Martín Texmelucan, Santa Ana Chiautempan), algunos municipios del norte del área de estudio, así como Amozoc (en las cercanías de Puebla) y Miguel Hidalgo sobre la carretera a Tlaxcala, donde el sector terciario supera ligeramente el promedio, pero en los cuales el sector secundario no es realmente predominante.

Esquemáticamente puede considerarse que las tres clases corresponden a tres formas de relaciones entre la actividad industrial y el espacio:

- los municipios en los cuales la población emigra diariamente hacia empresas situadas ya sea en la ciudad de Puebla o sus alrededores, o en otros centros urbanos de la región;
- los municipios en los que se han implantado las nuevas empresas industriales, y que presentan un escaso desarrollo urbano;
- los municipios con fuerte desarrollo industrial: la ciudad de Puebla y algunos municipios de pequeñas ciudades, donde las empresas se han implantado en el tejido urbano o en sus límites; aquí no siempre es predominante el empleo industrial, frente al desarrollo de las actividades comerciales y de servicios.

4) Un nuevo tipo de relaciones entre la industria y la ciudad de Puebla

La conjunción de múltiples elementos de infraestructura (ferrocarril, gasoducto, línea de alta tensión, carretera a México, etc.) en el espacio comprendido entre San Martín Texmelucan y Puebla, resultó decisiva para la implantación industrial desde el año de 1962, fecha de apertura de la autopista. Las primeras grandes empresas, símbolos de la influencia de estos nuevos factores de localización, así como de una nueva relación entre la ciudad y las actividades industriales, se establecieron alrededor de la autopista. En 1962, PEMEX creó una planta de metanol en San Martín Texmelucan, en la cual trabajan 360 personas. Volkswagen se implantó en 1965 en el municipio de Cuautlancingo y empleo para 16,000 personas. En 1967, HYLSA²¹ escogió el municipio de Xoxtla para crear una planta siderúrgica que ofrece empleo a 1,600 personas. Volkswagen e HYLSA son las dos industrias más importantes del área.

El elevado número de empleos creados por la implantación de Volkswagen, modificó los flujos de mano de obra y las oportunidades de empleo en la región. Para medir el impacto de esta redistribución de la localización del empleo regional, basta señalar que los 14,500 empleados de esta fábrica en 1984, correspondían a la misma fecha, al 69% del empleo que ofrecían el conjunto de las empresas textiles del municipio de Puebla.

La planta Volkswagen de Puebla es la primera empresa automotriz de México, tanto por la producción de vehículos, como por el número de empleados. También debe señalarse que a escala latinoamericana únicamente tres fábricas implantadas en Brasil emplean un número mayor de personas²². Además, la planta de Puebla se inscribe en la estrategia de implantación del grupo Volkswagen sobre el continente americano, puesto que Volkswagen posee una planta en Estados Unidos, una en Brasil (con más de 35,000 empleados la planta de Sao Paulo es la más grande de América Latina), y otra en Argentina.

21 Hojalata y Lámina S.A., empresa perteneciente al Grupo Alfa.

22 Volkswagen Brasil, General Motors Brasil y Ford Brasil, según la lista de las principales empresas latinoamericanas, publicada en *Latin America 600, South the third world magazine*, enero 1985, pp. 63-82.

Volkswagen de México es una sociedad con capital 100% alemán, ya que fue fundada en 1964, antes de las medidas nacionales que en 1973 limitaron las inversiones extranjeras. La primera implantación de la sociedad Volkswagen en México tuvo lugar en 1962, bajo el nombre de PROMEXA (Promotora Mexicana de Automóviles); esta sociedad operaba en Xalostoc (Estado de México), donde hasta la creación de la planta de Puebla estuvo funcionando una planta de montaje que ofrecía trabajo a 260 personas. La construcción de la planta de Puebla comenzó en febrero de 1965, en un terreno de 2,500,00m², del municipio de Cuautlancingo, situado a orillas de la autopista y a la entrada de la ciudad de Puebla.

Una vez tomada la decisión de crear una planta más importante que la de Xalostoc, se contemplaron varias localizaciones, en particular en Cuernavaca y en el estado de Hidalgo. Sin embargo, rápidamente se seleccionó el sitio de Puebla por las infraestructuras existentes, las facilidades de comunicación con la ciudad de México y la cercanía del puerto de Veracruz. Por otra parte, el gobierno del estado aportó un apoyo decisivo a la implantación, al conceder las exoneraciones fiscales vigentes en esa época, y sobre todo al proporcionar los terrenos a un precio simbólico, pues gran parte de éstos habían sido “expropiados” a los ejidatarios de Cuautlancingo. La localización de Volkswagen debe analizarse como una implantación en los límites inmediatos de la ciudad de Puebla. Si bien en la época de su construcción el tejido urbano continuo no llegaba hasta la autopista, de modo que la planta parecía localizarse a distancia de la ciudad, no existía otro terreno de la misma amplitud y sin desnivel a menor distancia; una implantación en las faldas inferiores de la Malinche hubiese necesitado mayores trabajos de acondicionamiento.

En 1965, a pesar de que algunos rumores anunciaban la suspensión de las obras, en el momento de la creación reinaba un ambiente eufórico. El gobernador del estado de Puebla viajó a Alemania y anunció a su regreso que Krupp, así como varias empresas alemanas, habían decidido instalarse cerca de Volkswagen. A partir de este momento, el espacio contiguo a la autopista recibió en los discursos oficiales el nombre de “zona industrial de la ciudad de Puebla”²³.

Estos proyectos, que al parecer no duraron más que el tiempo de un discurso, no se llevarían nunca a la práctica. No obstante ello, ya desde 1967 Volkswagen daba ocupación a 2,800 personas; en este mismo año la empresa pasó del montaje a la producción. La planta impulsó, asimismo, la creación de empresas maquiladoras en la ciudad de Puebla; de 1967 a 1970 se crearon quince empresas ligadas a la industria automotriz²⁴. Las láminas utilizadas para las carrocerías se importan principalmente de Alemania, aunque parte de ellas se fabrican en la planta HYLISA de Monterrey. Existe también una integración de las distintas plantas de Volkswagen, ya que parte de las piezas provienen de la planta de Estados Unidos, y que Volkswagen de Puebla fabrica, desde 1980, motores para la exportación hacia los Estados Unidos.

La producción de vehículos no solamente se destina al mercado nacional, en el cual Volkswagen ocupa el primer lugar, sino también a la exportación, vía el Puerto de Veracruz, hacia Europa, Costa Rica y África.

Poco a poco Volkswagen fue aumentando su producción hasta dar empleo a 16,000 personas en 1980. En 1982, sin embargo, la crisis de la industria nacional y de la industria automotriz mexicana, obligó a los responsables a reducir el número de empleos a 12,000; fueron despedidos principalmente los trabajadores eventuales, que tenían contratos por 30 a 90 días renovables. A partir de 1983, la empresa volvió a contratar personal, y el número total de empleos pasó a 14,500. Sin embargo, con una capacidad de producción de 1,200 vehículos diarios, la planta funcionaba desde 1985 al 50% de su capacidad.

De los 14,500 empleos existentes, 11,000 corresponden a obreros sindicalizados, 1,000 a trabajadores eventuales y 2,500 a empleados²⁵. El salario más bajo de la fábrica es de dos veces el salario mínimo vigente, y Volkswagen es la empresa de la región que ofrece los mejores sueldos. Sin embargo, en comparación con el resto de la industria automotriz nacional, los salarios parecen ser más bajos. No obstante ello, son muy importantes las repercusiones de la masa financiera distribuida, sobre el comercio de la ciudad de Puebla.

Aunque uno de los argumentos de los servicios de fomento industrial del estado de Puebla fue la existencia en la ciudad de una mano de obra capacitada, este factor no resultó determinante para la localiza-

23 Véase *El Sol de Puebla*, 17 de mayo de 1965 y 3 de junio de 1965.

24 Según datos no publicados de la Secretaría de Fomento Económico del Estado de Puebla.

25 Datos proporcionados por el responsable del personal de Volkswagen de México, en febrero de 1985.

IV. El espacio industrial: entre la ciudad y la región

ción de Volkswagen, pues la empresa misma capacita a sus trabajadores. Desde antes de que se construyeran las instalaciones de la planta, funcionaba en la ciudad de Puebla un centro de capacitación que ofrecía becas para formar en poco tiempo secretarías bilingües, así como los primeros obreros. Actualmente Volkswagen posee una escuela de capacitación que prepara a los obreros y empleados en tres o cuatro años para ocupar un puesto preciso; este centro acepta a 150 personas por año; al egresar de esta escuela, los futuros empleados se vuelven becarios y trabajan en la planta, antes de ser contratados, según las necesidades de la empresa. Este sistema permite a la planta contar con una reserva de personal en condiciones de ser incorporados; los técnicos y el personal altamente calificado son contratados al egresar de las universidades de Puebla o México; trabajan primero dos años en la planta de Puebla, y efectúan un periodo de práctica de un año en Alemania, antes de ser contratados definitivamente.

El sindicato único de Volkswagen posee el monopolio en materia de contratación de los obreros, como es usual en México, donde el sindicato es la única parte que negocia los contratos colectivos, y donde la afiliación sindical es obligatoria ya desde antes de la contratación. Hasta el año de 1972, el sindicato estaba afiliado a la CTM, de la cual se separó posteriormente al constituirse el sindicato independiente de Volkswagen²⁶. La no afiliación del sindicato a una confederación ligada al poder político del PRI, sustrae a la planta Volkswagen de las redes locales de dependencia respecto a los líderes regionales. Aunque el sindicato independiente haya impulsado varias huelgas²⁷, y adopte en la escena política local posiciones de apoyo a otros sindicatos independientes (al sindicato de la UAP, en particular), su autonomía no se ha traducido en una mayor combatividad frente a los problemas no sectoriales; la independencia significa más bien un mayor margen de maniobra, tanto para el sindicato mismo en el transcurso de las negociaciones como para la empresa, que posee de esta manera un sindicato libre de compromisos políticos locales y exento de las oposiciones internas de los sectores y grupos locales del PRI. Además de ser la fábrica que ofrece los salarios más altos de toda la región, Volkswagen es la empresa que concede los mayores aumentos salariales en cada revisión del contrato colectivo de trabajo. Parece ser que los dirigentes de la planta se esforzaron por modificar tal situación, que a su juicio coloca a Volkswagen en posición de desventaja frente a sus competidores y aumenta los costos de producción, en un contexto de "pérdidas" importantes para la empresa. En mayo de 1987, la dirección de Volkswagen solicitó que se registrara la existencia de un "conflicto de orden económico", con el fin de reducir los salarios y prestaciones, y de poder despedir a 723 personas, solicitud que provocó una de las más importantes huelgas en la vida de la empresa²⁸.

Para poder apreciar el impacto de la planta Volkswagen sobre el espacio de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, es necesario tratar de circunscribir la procedencia de los trabajadores. A falta de un estudio más preciso, el área abarcada por el transporte de personal de la fábrica será considerada como significativa del área de procedencia de la mano de obra.

Aunque de conformidad con la legislación laboral mexicana la empresa se hace cargo del transporte del personal, es un subcontratista privado el que asegura este servicio. La empresa fija los horarios y rutas, y paga una cantidad global al transportista. Esta fórmula se traduce por tanto en la creación de una nueva categoría de personal que al no estar sometida al contrato colectivo, recibe salarios más bajos, y sobre todo no está afiliada al sindicato. Esta subcontratación, si bien dificulta el control de los horarios, tiene como principal ventaja el no dejar el acceso a la planta en manos del sindicato, que en caso de huelga podría paralizar totalmente el funcionamiento de la empresa.

Cada día, un promedio de 8,300 personas utilizan el servicio de transporte de la empresa en el sentido planta-lugar de residencia; y 9,100 en el sentido lugar de residencia-planta. Lo cual corresponde al

26 Ana María Elsa Patiño señala que esta separación se efectuó en un contexto de oposición entre el líder del sindicato y el poder del PRI; véase *Le logement ouvrier au Mexique, le cas de Puebla et Apizaco*, tesis de doctorado de tercer ciclo, Universidad de Paris XII, 1982, 270 págs., p. 129.

27 En comparación con las otras empresas automotrices nacionales, Volkswagen es una de las empresas que han experimentado el mayor número de huelgas. Véase Ian Roxborough, *El sindicalismo en el sector automotriz*, *Estudios sociológicos* No. 1, El Colegio de México, 1983, pp. 59-92, p. 64.

28 Véase *Momento* No. 75, julio de 1987.

57% y 62% del conjunto de los empleados de la fábrica, y al 75% y 82% del conjunto de los obreros, quienes constituyen los principales usuarios de este servicio.

Las rutas se establecen de común acuerdo con el sindicato, y para que puedan abrirse nuevas rutas es necesario que el sindicato y los potenciales usuarios demuestren que la demanda en determinada dirección bastaría para llenar un autobús. Por consiguiente, la dirección de los trayectos traduce esquemáticamente el lugar de residencia de los trabajadores.

El mapa del "Servicio de transporte del personal de Volkswagen", muestra la difusión de este servicio en todo el espacio representado²⁹. En la ciudad de Puebla no es posible delimitar una zona de concentración del servicio, excepto el centro de la ciudad, que con toda probabilidad no traduce tanto la concentración de la vivienda de los obreros de Volkswagen, como la facilidad de acceso al transporte público. Cada ruta que da servicio a la ciudad de Puebla, recorre un trayecto diferente al norte de la ciudad, lo cual permite multiplicar el número de paradas. Tres rutas dan servicio al sur de la ciudad, aunque en esta dirección los espacios de crecimiento reciente no cuentan con este tipo de transporte.

En promedio, el 87.9% del total de los recorridos se realizan desde la ciudad de Puebla hasta la planta (85.8% en sentido opuesto). A partir del centro de la ciudad es posible también llegar a la planta con una línea de transporte intraurbano; asimismo, parte de los autobuses que viajan de Puebla a San Martín Texmelucan hacen paradas a lo largo de la autopista.

Además de la ciudad de Puebla, el servicio de transporte de Volkswagen da servicio a las principales localidades siguientes: San Martín Texmelucan, con 288 personas que se trasladan diariamente hacia la planta (3.1% del total); Cuautlancingo (180 empleados, 1.9%); Cholula y San Pablo del Monte (más de 100 personas), así como San Lorenzo Almecatla, pequeña localidad del estado de Tlaxcala en las cercanías de la planta.

Las solicitudes de creación de nuevas rutas por parte de los empleados, corresponden a Atlixco (40 personas), Izúcar de Matamoros (20 personas), la carretera Puebla-Apizaco (60 personas); sin embargo, los responsables del servicio de transporte consideran actualmente que estas rutas son demasiado largas para ser rentables.

Podemos ahora definir tres niveles, tres escalas del drenaje de la población por los servicios de transporte de Volkswagen:

- las pequeñas localidades cerca de la planta: Cuautlancingo y Almecatla;
- la ciudad de Puebla y las localidades integradas actualmente en el crecimiento urbano;
- la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, donde predominan los obreros residentes en San Martín Texmelucan;
- una zona más extensa, en la cual las migraciones diarias hacia la ciudad son poco densas (Izúcar de Matamoros, e incluso la ciudad de México, de donde llegan cada día o semana algunos miembros del personal dirigente de la planta).

Volkswagen se localiza por tanto en el límite del área de crecimiento físico de la ciudad de Puebla, y si bien la planta funciona en interrelación con el conjunto de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, es la ciudad de Puebla la que constituye su principal reserva de mano de obra.

La planta de HYLSA mantiene una relación diferente con el espacio regional. Es la única fábrica implantada al lado de la autopista, a distancia tanto de la ciudad de Puebla como de San Martín Texmelucan. Las otras plantas industriales situadas al lado de la autopista fueron creadas posteriormente, ya sea a proximidad de San Martín Texmelucan o en el municipio de Puebla. Esta planta siderúrgica, que empezó a funcionar en 1969, ocupa un terreno de 1'600,000 m², contiguo a la localidad de Xoxtla. Existe una continuidad entre el terreno de la empresa y la zona densamente poblada de la localidad; fue la empresa la que dejó una importante zona verde entre la unidad de producción y la zona habitacional. En 1984³⁰, el 60% de los obreros de la planta provenían de esta localidad, que antes de la creación de la empresa era

29 Véase Mapa No. 22, *Servicio de transporte del personal de Volkswagen*, establecido según datos proporcionados por el Servicio de Transporte, Volkswagen de México, febrero de 1985

30 Según datos proporcionados por el responsable del personal de HYLSA, febrero de 1985.

un pequeño centro de población rural con base ejidal. Los demás obreros y empleados proceden de las zonas cercanas, o de San Martín Texmelucan y la ciudad de Puebla, zonas para las cuales funciona un servicio de transporte de personal.

La planta de HYLSA parece funcionar como "enclave" industrial localizado al lado de la autopista, cuya reserva de mano de obra se concentra en una pequeña localidad. Son más importantes las relaciones de la empresa con las ciudades de México o Monterrey, que con la ciudad de Puebla, a pesar de que el personal dirigente de esta empresa reside en su mayoría en Puebla. Además, las empresas de HYLSA poseen su propio sindicato, emanado de la empresa, y sus propios organismos de vivienda, lo cual refuerza la cohesión del grupo industrial, pero limita aún más las relaciones con las instancias administrativas y el poder local, y por tanto con la ciudad de Puebla.

B) El papel de las políticas nacionales y locales de planeación industrial

En la primera parte de este trabajo hemos analizado el lugar concedido a la ciudad de Puebla y a los estados de Puebla y Tlaxcala en la estrategia nacional de reorganización de la actividad industrial. Estudiaremos aquí el impacto de las políticas nacionales y locales de planeación industrial sobre la organización regional del centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.

1) Promoción del desarrollo y de la diversificación de la infraestructura industrial

Tanto a nivel local como nacional, las primeras medidas de fomento de la actividad industrial carecían de zonificación y de acción destinada a distribuir el crecimiento industrial en zonas prioritarias.

Así, como observa Unikel³¹, las "leyes de exención fiscal estatal para la industria" de 1940, resultaron insignificantes en este nivel. Pues el hecho de que quedaran excluidos de las medidas de exención fiscal otorgadas por los gobiernos estatales por un periodo de diez a treinta años, el Distrito Federal y algunos municipios contiguos, así como ciertos municipios del estado de Nuevo León, no constituía un contrapeso suficiente para compensar las múltiples ventajas que ofrecía una localización en la ciudad de México o sus alrededores. Además de esto, no fue sino hasta el año de 1954 cuando quedaron suprimidos definitivamente todos los tipos de ventajas fiscales en el Distrito Federal, mientras que el estado de México continuó beneficiándose con exenciones en todo su territorio, lo cual posibilitó el desarrollo de un importante sector industrial en los límites del Distrito Federal.

Las demás políticas industriales, al no preocuparse por el problema de la regionalización, permitieron que se incrementara el desarrollo industrial en los grandes centros urbanos de Monterrey y Guadalajara, así como en la ciudad de Puebla, y reforzaron a la vez el crecimiento exponencial de la industria en la ciudad de México. Tal fue el caso de las "Leyes de industrias nuevas y necesarias" publicadas en 1941, que otorgaban exenciones fiscales en función de la categoría de la industria, sin importar su localización. En cuanto a las políticas de crédito, éstas privilegiaron incluso al Distrito Federal, ya que el Fondo de la pequeña y mediana industria, que funcionó de 1953 a 1967, le atribuyó durante este periodo el 58% de los créditos. En 1970, el porcentaje otorgado a las industrias del Distrito Federal se redujo al 32%; paralelamente, sin embargo, los créditos concedidos al estado de México pasaron del 10 al 20%, lo cual significó prácticamente la permanencia de la concentración industrial en la zona urbana de la ciudad de México³².

En el estado de Puebla, al parecer las reglamentaciones siguieron el mismo modelo. Entre 1940 y 1970 se publicaron una serie de leyes en virtud de las cuales quedaron exentas de ciertos impuestos locales las industrias "nuevas y necesarias", así como las ampliaciones de empresas, sin importar su localización.

En esta óptica se promulgó una de las primeras legislaciones industriales³³: la "Ley de Subsidio a las Industrias Nuevas en el Estado"³⁴, que otorgaba ciertos privilegios fiscales a los establecimientos que fabricaban nuevos productos en el estado o representaban alguna innovación técnica. La única referencia reglamentaria a la localización, concernía a la obligación para las nuevas industrias de establecer-

31 *El desarrollo urbano en México, op. cit.*, p. 311.

32 Cf. L. Unikel, *ibid.*, p. 311.

33 Anteriormente, un decreto de 1932 había declarado de utilidad económica y social el establecimiento de industrias en el estado.

34 *Periódico Oficial del Estado, L. y S. de Puebla*, 2 de febrero de 1943.

se en un local independiente, estrictamente reservado al uso industrial; medida, ésta, que puede considerarse como un primer intento a escala muy grande, de segregación de los usos del espacio urbano, y perseguía la finalidad de alejar a las pequeñas empresas del modelo de funcionamiento artesanal.

En realidad, no fue sino con la Ley de Fomento Industrial de 1957³⁵, cuando surgió claramente la idea de reglamentar la localización industrial. Esta nueva ley, que fijaba en diez años el periodo de exención fiscal, dotaba también al Estado con una comisión de planeación industrial encargada de establecer normas y dictaminar acerca de la conveniencia de la localización. Sin embargo, esta acción surtió efecto, pues la comisión encargada de otorgar los permisos de implantación no tenía realmente criterios de localización.

A pesar de esta iniciativa, las medidas posteriores no concentraron tanto sus esfuerzos en la planeación espacial, como en la ampliación de las empresas existentes y la consolidación de la infraestructura industrial mediante el apoyo preferencial a la creación de empresas importantes. En 1959, el periodo de exención fue ampliado a veinte años³⁶, pero únicamente para aquellos industriales que creaban más de cien empleos e intervenían más de diez millones de pesos. La nueva Ley de Fomento Industrial³⁷ promulgada en 1963, redujo a quince años la duración de las exenciones fiscales para las empresas importantes; sin embargo, resultó novedoso el hecho de que esta ley otorgase una exoneración del 50% a las empresas que incrementasen su capital en más del 70%, o su número de empleados en más del 50%. De esta manera, las medidas de fomento ya no se limitaban a la diversificación industrial sino que favorecían el crecimiento de la infraestructura existente, traduciendo así la voluntad de la administración estatal de ayudar a los industriales locales. En 1968, una nueva "ley de promoción industrial" reforzó esta tendencia, al reducir los requisitos mínimos para la atribución de exenciones a las empresas deseosas de ampliarse: 60% de incremento al capital o 40% de incremento al número de empleos.³⁸

Como puede advertirse, las leyes industriales del estado de Puebla retomaron no solamente los criterios nacionales de las industrias nuevas y necesarias, sino también los grandes lineamientos de las políticas industriales y nacionales. La exoneración de la totalidad de los impuestos municipales y estatales en el caso de las leyes de 1943, 1957 y 1963, y de la mayor parte de éstos en el caso de la ley de 1968, vino a completar y reforzar las exenciones nacionales de impuestos federales.

La multiplicación de la leyes y sus sucesivas modificaciones, pueden explicarse por la conjunción de varios factores. En primer lugar, por la presión de los industriales locales que solicitaban la adecuación de las leyes a sus necesidades específicas, así como por el afán de cada gobernador por promover una ley de fomento industrial, con el fin de no abandonar a otros los beneficios políticos del desarrollo industrial. En segundo lugar, por la competencia entre los distintos estados, particularmente en el caso de las empresas deseosas de implantarse en la provincia como alternativa a la instalación en la capital. De lo que se trataba, no era tanto de cuestionar la concentración en la ciudad de México, como de estimular la competencia con otros estados, no solamente a través de leyes que concediesen privilegios fiscales, sino también de una serie de ventajas no codificadas (ofreciendo terrenos, introducción de servicios).

Objetivo de las políticas industriales de este periodo, a nivel local como nacional, no era tanto el ordenamiento del territorio mediante la regulación de las ventajas fiscales concedidas, como el desarrollo económico del país a través de la creación de nuevas empresas (empresas importantes, en particular). Sin embargo, el llamamiento a la creación de nuevas empresas iba acompañado de medidas favorables a las industrias locales.

2) La oposición entre las políticas locales y las primeras medidas nacionales de descentralización industrial

El decreto federal de 1971, primera medida nacional que tomó en cuenta la necesidad de descentralización industrial de los grandes centros urbanos, clasificaba a Puebla dentro de una zona en la que la implantación industrial debía recibir exoneraciones fiscales menores que en el resto del país.

35 *Periódico Oficial del Estado, L. y S., de Puebla*, 17 de septiembre de 1957.

36 "Ley que adiciona diversos artículos a la ley de fomento industrial", *Periódico Oficial del Estado L. y S. de Puebla*, 15 de diciembre de 1959.

37 "Ley de Fomento Industrial", *Periódico Oficial del Estado L. y S. de Puebla*, 8 de noviembre de 1963.

38 "Ley de promoción industrial", *Periódico oficial del estado L. y s., de Puebla*, 26 de abril de 1968.

IV. El espacio industrial: entre la ciudad y la región

No obstante ello persistieron ciertas legislaciones locales, y en la ciudad de Puebla la "Ley de Fomento Industrial y de Promoción de Conjuntos, Parques, Corredores y Ciudades Industriales del Estado"³⁹, de octubre de 1972, puso en entredicho la zonificación nacional al otorgar, para un periodo de diez años, una serie de reducciones de los impuestos locales a todas las industrias nuevas y necesarias excluidas de las ventajas fiscales previstas por la ley federal, sin importar su localización.

Esta reglamentación incorporaba, sin embargo, la noción de descentralización, al declarar que las industrias de las zonas urbanas y suburbanas de la ciudad de Puebla constituían "fuentes de contaminación", y recordaba la necesidad de impulsar la reubicación en los parques industriales. Con este fin, las industrias que aceptaban trasladarse hacia los parques industriales, quedaban exentas de impuestos locales durante cinco años. Tal medida tuvo una eficacia reducida, ya que en esa época los únicos parques disponibles se encontraban en la periferia inmediata de la ciudad de Puebla, es decir, en la zona II del decreto federal. En este caso, todo ocurre como si el discurso sobre la descentralización fuese una simple referencia obligada a la ideología federal mediante un decreto que, por otro lado, no respetaba la zonificación propuesta. La capacidad de iniciativa del poder local funcionaba aquí en oposición con las medidas federales, que por primera vez fijaban una política de localización industrial, aun cuando fuese poco determinante la diferencia entre la zona II y la zona III.

La acción del poder local apuntaba a individualizar el estado de Puebla con respecto al resto del país, mediante la atribución de exenciones fiscales a las industrias excluidas de las medidas nacionales. Estas medidas pueden analizarse también como oposición a la definición extensiva de la concentración, formulada por el decreto federal (Puebla y los municipios vecinos de Cholula y Cuautlancingo), mediante una definición restrictiva limitada a las zonas urbanas y suburbanas de la ciudad de Puebla. La reubicación debe orientarse hacia los parques industriales privados de la periferia inmediata de la ciudad. Trátabase por consiguiente, de una reorganización espacial a escala del municipio.

3) La unificación de las políticas federales y estatales: la definición de los municipios prioritarios

Las nuevas medidas nacionales, que entraron en vigor a partir de 1979, definían una zona III b de consolidación, que abarcara a 31 municipios del estado de Puebla y a 16 municipios del estado de Tlaxcala. La mayor parte de los municipios de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, quedaban incluidos en esta zona, con exclusión de 9 municipios situados al este Amozoc, Cuauhtinchan, Tecali de Herrera, Tianguismanalco y Tzicatlacoyan en el estado de Puebla, y Cuaxomulco, Huamantla, Tocolán y Tzompantepec en el estado de Tlaxcala. Teóricamente, la localización industrial no debía recibir ningún apoyo en la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, fuera de las medidas específicas de ayuda a las pequeñas empresas.

Además de la zona I de impulso preferencial, que no concernía a los estados de Puebla y Tlaxcala, eran los municipios de la zona II de prioridad estatal, cuya selección recaía en los gobiernos estatales, los que debían concentrar el apoyo de los poderes públicos para la creación de empresas. En el estado de Puebla, estos municipios de la zona II pueden agruparse en tres categorías⁴⁰:

- los municipios de las ciudades importantes del estado, situados fuera de la zona III b (Huauchinango, Zacatlán, Teziutlán, Izúcar, Tehuacán). La clasificación en la zona II de Chignahuapan, contiguo al municipio de Zacatlán, obedecía probablemente a la voluntad de apoyar el desarrollo de la ciudad de Zacatlán;
- una zona al este de la ciudad de Puebla (Amozoc, Tepeaca, Nopalucan, Rafael Lara Grajales, Copixtla de Madero, Tecamachalco);
- un municipio en los límites del estado de Veracruz (Esperanza), destinado a servir de enlace con el desarrollo industrial de las ciudades de Orizaba y Córdoba.

39 "Ley de promoción industrial", *Periódico oficial del estado L. y S., de Puebla*, 26 de abril de 1968.

40 Véase Mapa No. 23, *Planeación industrial en los estados de Puebla y Tlaxcala*.

En 1983, el gobierno del estado excluyó de la zona II al municipio de Esperanza; reforzando así la polarización en torno a las ciudades importantes, y al municipio de Amozoc, en las cercanías de la ciudad de Puebla, con lo cual surgió en el estado de Puebla una discontinuidad entre la zona III b y la zona II.

En el estado de Tlaxcala, los municipios prioritarios quedaron agrupados alrededor de la carretera a Veracruz, desde Apizaco hasta el límite estatal, con el propósito de crear un eje de desarrollo fuera de la zona III b.

Las políticas de fomento industrial del gobierno de Miguel de la Madrid, no han venido a modificar las zonas de impulso prioritario; como hemos visto, sólo han erigido a Tehuacán en centro motriz del desarrollo industrial para el estado de Puebla. Esta medida no se ha traducido en la realización de espacios para uso industrial en Tehuacán, en los últimos años, sino en una simple programación del mejoramiento de las infraestructuras de base de esta ciudad.

En el estado de Puebla no ha aparecido ninguna nueva legislación desde el año de 1972. Sin embargo, está en discusión, desde abril de 1985, el proyecto de una nueva ley de fomento industrial. Según los servicios de promoción industrial, esta nueva legislación estaría destinada principalmente a reforzar la reglamentación vigente, para evitar la implantación fuera de las zonas industriales y volver más eficiente la zonificación establecida por los planes directores urbanos y los planes municipales para los municipios prioritarios.

4) Las declaraciones de intención de los planes locales

Desde 1979, por consiguiente, ya no existen políticas locales de promoción industrial, siendo los planes de desarrollo las únicas referencias en materia de planeación industrial. Si bien las políticas nacionales integraron a Puebla en una lógica de desconcentración de la ciudad de México al quedar clasificado parte de su territorio en la zona III b, los organismos locales de planeación e intervención en el espacio han hecho de una lógica de desconcentración de la ciudad de Puebla, la base de sus declaraciones de intención. Sin embargo, en el interior mismo del sistema de planeación, la necesidad de desarrollo industrial de la ciudad se opone parcialmente a esta lógica.

El "Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla"⁴¹ de 1978, se fija por objetivo "una real política urbana que exige la desconcentración de las actividades industriales de la ciudad de Puebla y una correcta distribución en todo el estado". En fecha más reciente, pero con el mismo espíritu, el "Plan de Desarrollo Estatal"⁴² y el "Plan de Desarrollo del Estado de Puebla" publicados respectivamente en 1982 y 1984, han venido a reafirmar no solamente la importancia de frenar la tendencia a la concentración de esta actividad en la zona urbana de la ciudad de Puebla, sino también la urgencia de la descentralización de Puebla y zonas cercanas, hacia los municipios de prioridad estatal.

Los planes locales retomaron la noción de consolidación, unida a la clasificación de la zona III b del decreto federal de 1979, aunque exista una ambigüedad acerca del significado de este término. Mientras que el decreto definía la zona de consolidación como un espacio que debía recibir un apoyo selectivo, el plan director urbano usa este término como sinónimo de crecimiento de la población activa, el plan afirma que "...hablar de consolidación implica comprometerse a un crecimiento del 60% de la industria de la ciudad de Puebla hasta 1990, y de 1990 al año 2000, del 50%⁴³". Lo que aparece aquí, por oposición a una lógica de distribución "racional" y "equitativa" de la actividad industrial, es una lógica de concentración de una parte del desarrollo en las zonas de fuerte densidad demográfica, como medio para reducir el desempleo urbano, o mejor dicho, para mantener el nivel del empleo. En este plan, el problema de la desconcentración sólo se plantea en el caso de las empresas contaminantes o "conflictivas".

Por otra parte, se propone a la ciudad de Puebla para la reubicación de las actividades industriales de la ciudad de México. El "Plan de Desarrollo del Estado de Puebla" plantea reforzar y mejorar la infraestructura de la ciudad, para que esté habilitada para recibir nuevas poblaciones y actividades económicas procedentes de la ciudad de México.

41 *op. cit.*, p. 108.

42 *Plan de Desarrollo Estatal, Puebla 1983-1988*, Gobierno del Estado de Puebla 1983-1988, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1982, 543 págs.

43 *Cf. Plan Director Urbano, Ciudad de Puebla, op. cit.*, p. 158.

IV. El espacio industrial: entre la ciudad y la región

Así fue instituyéndose poco a poco una política de reordenación de la actividad industrial. Su primera fase se caracterizó por una política de simple fomento del crecimiento industrial del país. En una segunda etapa surgió la conciencia de la necesidad de desconcentración, que se manifestó a través de una serie de medidas tendientes a excluir algunas zonas de las políticas de promoción. Finalmente, se adoptó una política de impulso de zonas prioritarias, a través de la regulación de las ventajas fiscales, acoplada con la política de inversiones federales.

Las iniciativas del poder local retomaron primero las políticas federales, para después oponerse a las primeras medidas de zonificación, e integrarse finalmente en las políticas nacionales. El último periodo, en el que el poder central parecía dispuesto a dejar a los gobiernos estatales la iniciativa de adaptar las políticas federales a nivel regional (a través de la selección de los municipios de la zona II), se caracterizó de hecho por el reforzamiento de la intervención central en el espacio de decisión local (creación de los centros motrices).

A nivel local, varias lógicas se oponen una a otra en el seno mismo del sistema de planeación:

- la necesidad de desconcentración hacia el exterior de la conurbación del centro del país (zona III);
- la necesidad de desconcentración para evitar las “diseconomías de aglomeración” en la ciudad de Puebla;
- la voluntad de dispersión de las actividades industriales, para dotar a todo el estado de una buena infraestructura;
- la reafirmación de la necesidad para la industria de absorber el crecimiento de la mano de obra de la ciudad de Puebla;
- el proyecto de proveer a la ciudad de Puebla de una infraestructura suficiente para recibir la desconcentración de las actividades de la ciudad de México.

Estas contradicciones hacen necesario un análisis del impacto de las acciones concretas de planeación industrial en la región y la ciudad de Puebla.

C) Planeación industrial y espacio urbano

1) Antecedentes de la planeación

En 1952, el “Plan Regulador de la Ciudad de Puebla”⁴⁴, publicado por el gobierno del estado, respondió a un primer intento de zonificación de las distintas funciones de la ciudad. Su objetivo principal era la gestión de “la localización de los diferentes elementos urbanos en zonas adecuadas definidas, cuya superficie debe consagrarse a una actividad concreta: habitación, trabajo, recreación... con el propósito de que no exista interferencia entre las diversas actividades”. El “esquema director”⁴⁵ de este plan preveía en el noroeste de la ciudad, en los límites de la urbanización programada, una zona industrial que debía estar separada de la urbanización por una zona verde.

En 1959, el “Plan de Mejoramiento Urbano”⁴⁶ retomó casi íntegramente este esquema. El nuevo elemento consistió en la incorporación del proyecto de la autopista México-Puebla, que debía pasar al norte de la ciudad. En este nuevo plan, la zona industrial se encontraba a orillas de la autopista y al norte de la misma, a lo largo de todo su recorrido en el límite de la ciudad⁴⁷. Se conservaba la zona verde situada entre la autopista y la urbanización. De este modo, la zona industrial dejaba de ser un simple apéndice de la ciudad, convirtiéndose esta última en una zona de reserva de mano de obra, prestando sus servicios a las industrias que se establecerían sobre un eje de comunicación. Con la llegada de la autopista a Puebla se incrementó el papel de la cercanía de la ciudad de México entre los factores de localización industrial. Por otra parte, el crecimiento de la ciudad, limitado potencialmente al norte por la autopista y la zona industrial, debía orientarse hacia el oeste y el sur.

44 *Plan Regulador de la Ciudad de Puebla*, gobierno del Estado de Puebla, 1952.

45 Véase Mapa No. 24, *Esquema Director del Plan Regulador de la Ciudad de Puebla de 1952*.

46 *Plan de Mejoramiento Urbano de la Ciudad de Puebla*, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1959.

47 Véase Mapa No. 25, *Plan de Mejoramiento Urbano de la Ciudad de Puebla, 1959*.

Estos planes no recibieron ninguna aplicación real; sin embargo, es importante referirse a ellos como antecedentes de la manera en que los organismos oficiales prevén el futuro desarrollo de la industria; desarrollo que hasta entonces se había dispersado en el tejido urbano existente o en sus límites inmediatos.

El "Plan Director Urbano", documento aprobado en 1980, delimita al norte de la ciudad una serie de zonas clasificadas como reservas industriales, entre las cuales distingue zonas consagradas a la industria "ligera", "mediana" y "pesada"⁴⁸.

La localización de estas zonas a escala de la ciudad sigue siendo la misma; pero su organización alrededor de la autopista aparece con menor claridad. Con respecto a las zonas de difusión industrial⁴⁹, si bien es verdad que se nota cierto alejamiento del centro, éste no es fruto de la planeación; se trata en realidad del ensanche de espacios industriales continuos no programados, y de zonas industriales que se han establecido sin ningún proyecto de conjunto.

En estas zonas industriales pueden distinguirse:

- una zona alrededor de la carretera a Tlaxcala;
- una zona correspondiente a la expropiación realizada para crear el parque industrial "El Conde";
- una zona que abarca el parque "Resurrección";
- una zona equivalente al futuro parque "Puebla 2000";
- una serie de zonas al norte de la ciudad, dispersas en el espacio urbano.

2) Los parques industriales de la ciudad de Puebla

El primer parque industrial se instaló alrededor de la autopista, en terrenos privados situados al noreste de la ciudad. Se trata del fraccionamiento "Resurrección", que empezó a construirse en 1970, sobre una extensión de 340,113 m². El proyecto inicial preveía 38 lotes, pero tuvo que modificarse en 1973 ante la demanda de lotes más reducidos (48 lotes)⁵⁰. Todos los servicios fueron introducidos por el fraccionador, quien se encargó también del abastecimiento de agua: el parque dispone de dos pozos privados.

En esa época, en el municipio de Puebla, era el presidente municipal, quien concedía la autorización para la implantación industrial, de conformidad con la ley sobre fraccionamiento⁵¹. El fraccionador de "Resurrección", esgrimiendo el interés que para el municipio representaría el establecimiento de nuevas industrias, solicitó la exención de impuestos municipales, que le fue negada. Por otra parte, la legalidad de este fraccionamiento parece problemática, ya que en 1973 un documento del municipio señalaba que éste no había recibido sino una simple aprobación de principio, y que no sería posible continuar por falta de "superficie municipal".

Trátase por tanto de una relación entre el fraccionador y el poder local muy parecida al funcionamiento de los fraccionamientos de uso habitacional tal como lo presentaremos más adelante. En este caso, parece que el único interlocutor fue el municipio, y que en ningún momento intervino el gobierno del estado.

El caso del parque industrial "El Conde" es más complejo, y plantea en forma más clara las relaciones entre la iniciativa privada y el poder local. En un principio, la iniciativa de esta creación partió del gobierno del estado, quien en 1963, por causa de utilidad pública⁵², expropió 280 hectáreas del ejido de San Pablo Xochimehuacán, situado al norte de la ciudad, a orillas de la autopista, con el objeto de construir una zona industrial. Cuatro años más tarde, el gobierno vendió una parte del terreno (332,414 m²) a un grupo de industriales locales constituidos en una sociedad, "Industrias Unidas de Puebla"; esta sociedad presentó en el mismo año una solicitud de permiso de construcción para crear un fraccionamiento industrial. En una carta al municipio, "Industrias Unidas de Puebla" justificaba su petición refiriéndose a la buena voluntad de un "grupo de hombres dinámicos" deseosos de participar en el desarrollo industrial del estado y de la ciudad, permitiendo a las industrias instalarse sin causar problemas a la ciudad. Este

48 Véase Mapa No. 27, *Planeación Industrial, Centro de los Estados de Puebla y Tlaxcala*.

49 Text of Footnote

50 La gran mayoría de los lotes miden 50 x 100 m; el de menores dimensiones mide 50 x 100 m.

51 "Ley sobre Fraccionamientos Urbanos para la Ciudad de Puebla", *Periódico Oficial del Estado L. y S., de Puebla*, 27 de agosto de 1940.

52 Cf. *Periódico Oficial del Estado L. y S., de Puebla*, 15 de octubre de 1963.

IV. El espacio industrial: entre la ciudad y la región

fraccionamiento debía ser el primero de una serie de parques que dicha sociedad proyectaba implantar en la ciudad de Puebla. El presidente municipal, considerando que "a pesar del carácter lucrativo del fraccionamiento... (éste) va a permitir el mejoramiento del nivel de vida... y va a aportar un beneficio colectivo"⁵³, concedió una exención del 30% sobre los impuestos y derechos municipales. Trátese, por consiguiente, de una acción de promoción que recibió un máximo de apoyo por parte del poder local (estado y municipio).

Sin embargo, el gobierno del estado sustituiría pronto al fraccionador. En 1971, el gobierno volvió a comprar el terreno, para urbanizarlo y ponerlo a la venta bajo el nombre de parque industrial "5 de mayo". Parece ser que ante los importantes gastos de urbanización necesarios para acondicionar esta zona cortada en dos por una barranca, los fraccionadores prefirieron retirarse de la construcción.

Este parque estuvo ocupado totalmente, ya desde 1983, por 36 pequeñas y medianas empresas⁵⁴, la más grande de las cuales ocupaba a 230 personas. El resto del terreno expropiado en 1963 no se acondicionó como zona industrial. Una parte situada a orillas de la autopista se vendió a distintas empresas como simple terreno de construcción. Otro fraccionamiento, de 80 hectáreas, fue cedido en 4.5 millones de pesos a una sociedad que, al no haberlo utilizado, intentó venderlo seis años más tarde en 24 millones de pesos. Sin embargo, el Fondo de Fomento Ejidal entabló una demanda para reclamar la restitución del terreno, pues su uso no correspondía a los términos del decreto de expropiación. Después de varias negociaciones, la mitad del terreno fue recuperada por el Fondo, y la otra parte fue puesta en venta; la ganancia obtenida se repartió entre el Fondo y el industrial.

En otro lote, situado frente al parque industrial, se construyó la nueva central de abastos de la ciudad, a pesar de la oposición de los ejidatarios, quienes desde 1963 seguían cultivando la tierra y procedieron jurídicamente contra esta utilización, valiéndose de los términos del decreto inicial. El resto del terreno, que estaba abandonado, fue invadido por unas 1,000 familias que ocuparon 43 hectáreas.

Así, esta acción de planeación industrial se desarrolló en un contexto de especulación y disputas por la tierra entre los usos agrícola, habitacional, industrial y especulativo. El poder local desempeñó un papel determinante en la apertura de estos terrenos a la urbanización y al uso industrial. Pero al no darles una utilización inmediata, creó una especie de baldío urbano disponible para usos no codificados, tales como las invasiones. Surgió también una oposición entre el gobierno del estado que expropió tierras ejidales para cederlas a la iniciativa privada, y el Fondo de Fomento Ejidal que de algún modo actuó en sentido inverso, ante la flagrancia de la especulación. En última instancia, frente al incumplimiento de la iniciativa privada, fue el gobierno del Estado quien realizó, sobre 33 hectáreas, la zona industrial. Estamos lejos de las 240 hectáreas reservadas inicialmente a la zona industrial, máxime si se toma en cuenta que ante las distintas presiones las 210 hectáreas restantes no pudieron subsistir como reserva de terrenos industriales.

La última operación se desarrolló al noroeste de la ciudad, en terrenos privados situados cerca de importantes empresas. Este parque, creado en 1981 por el gobierno del estado, posee la mayor superficie (906,032 m²) y cuenta con todos los servicios. Se delimitaron 102 lotes, y en 1984 funcionan 14 empresas que dan ocupación a 557 personas; 9 empresas están en construcción y otras 19 están planeadas, con lo cual deberían abrirse 693 y 960 fuentes de trabajo, respectivamente. Quedan por tanto 60 lotes por adjudicar. El parque se concibió para pequeñas y medianas empresas, y los servicios de promoción del estado afirman que como criterio para la selección de estas empresas se evitó la implantación de fábricas contaminadoras o consumidoras de grandes cantidades de agua.

El impacto de la crisis económica retrasó el establecimiento de las empresas. Durante el año de 1983, las sociedades que habían comprado un lote se mantuvieron a la expectativa, y sólo confirmaron su implantación o empezaron a construir a partir de 1984.

En enero de 1982 se firmó un acuerdo con el gobierno federal, en virtud del cual esta zona se beneficiaría durante tres años con las ventajas de la zona II (con una reducción del 40%). En enero de 1985, se concedió un plazo suplementario de seis meses⁵⁵. La firma de un acuerdo tendiente a integrar al parque

53 Cf. *Expediente El Conde*, Archivo Municipal de Puebla.

54 Siendo las principales ramas representadas por la pequeña metalmecánica, la industrial textil y de plásticos.

55 Véase *El Sol de Puebla*, 27 de enero de 1985.

“Puebla 2000” en los parques y zonas industriales con trato privilegiado, en el marco del “Decreto de Reubicación Industrial fuera de la zona III a.”, perpetuó este privilegio. La única alternativa para las industrias importantes que buscan reubicarse en la zona III b y pretenden disfrutar de créditos, consiste en instalarse en estos parques.

La intervención del gobierno estatal se limita a escoger la implantación y a promover los parques, pues los incentivos fiscales se negocian con el gobierno federal. Sin embargo, es el gobierno del estado el que vende los terrenos. Así, a pesar de que el precio real de los terrenos habilitados para uso industrial debería situarse en 1985 entre 5,000 y 6,000 pesos el metro cuadrado, debido a que cada caso se negocia por separado su precio efectivo parece oscilar entre 1,000 y 2,000 pesos el metro cuadrado, y a veces menos.

Inicialmente la creación de espacios habilitados para uso industrial se debió a la iniciativa de industriales locales. En una segunda fase intervino el estado, quien propuso exenciones fiscales y facilidades para la adquisición de terrenos, o apoyó a la iniciativa privada. Posteriormente, a partir de los años 1970, el estado participó directamente en la producción de espacios para uso industrial. Ante las importantes implicaciones de la industrialización, el gobierno del estado promovió un espacio industrial en las cercanías de la autopista y en la periferia inmediata de la ciudad de Puebla, ofreciendo así a la ciudad una ventaja suplementaria en la competencia entre las distintas regiones para atraer a los industriales.

En la lógica de estas acciones resulta determinante la voluntad de localizar los establecimientos industriales en zonas reservadas para tal efecto, con el fin de paliar las “diseconomías de aglomeración”. Las operaciones de habilitación industrial participan de una decisión de segregar los espacios industriales para asegurar el buen funcionamiento de la unidad urbana, iniciando así una zonificación del espacio urbano.

La realidad de la planeación industrial en la ciudad de Puebla, corresponde a los términos del decreto local de 1972, que preveía la desconcentración⁵⁶ de la industria de la ciudad hacia espacios suburbanos acondicionados para este fin. Sin embargo, esta realidad pone en entredicho el decreto federal de 1979, ya que hasta el año 1984 los únicos espacios habilitados y los únicos parques creados correspondían a la ciudad de Puebla. Las medidas nacionales fueron negociadas y adaptadas a nivel local, para asegurar el desarrollo industrial de la ciudad de Puebla.

D) El papel de las acciones de planeación industrial en el reforzamiento de la zona de concentración industrial alrededor de la ciudad de Puebla

1) Un crecimiento industrial autosostenido entre San Martín Texmelucan y la ciudad de Puebla

Después de las primeras implantaciones industriales alrededor de la autopista entre San Martín Texmelucan y Puebla, en 1971 el gobierno del estado de Puebla declaró “corredor industrial” una franja de dos kilómetros a ambos lados de la autopista⁵⁷. El texto del decreto señala que la infraestructura creada por el gobierno federal y el gobierno del estado, confiere una plusvalía a los terrenos de esta zona. Con el objeto de evitar la especulación en estas tierras, queda prohibida a los particulares la construcción de corredores, zonas o parques industriales. Por otra parte, este corredor está destinado a recibir a las empresas descentralizadas de la ciudad de México.

La introducción de infraestructuras a escala nacional (autopista, gaseoducto, etc.), aunada a las favorables condiciones locales (importantes recursos de agua, fuerte densidad de población, etc.), ha engendrado un espacio, que si bien no está habilitado para la producción industrial, posee fuertes potencialidades de industrialización y que el gobierno del estado toma en cuenta como tal.

Sin embargo, existe una competencia entre el uso industrial y el uso agrícola. El área comprendida entre San Martín Texmelucan y Puebla, alrededor de Huejotzingo y Cholula, corresponde, como hemos visto, a las mejores tierras agrícolas del estado, donde predominan las zonas de riego. En un folleto de presentación del corredor, los organismos responsables zanjan esta contradicción de la siguiente manera:

56 No se trata realmente de desconcentración, sino de la implantación de nuevas actividades en la periferia.

57 Cf. “Decreto que declara de utilidad pública el establecimiento de un corredor industrial desde la ciudad de San Martín Texmelucan a la ciudad de Puebla a ambos lados de la autopista México-Puebla”, *Periódico Oficial del Estado L. y S., de Puebla*, 25 de mayo de 1971.

“Como repercusión natural de la instalación de nuevas fuentes de trabajo, la demanda de productos agrícolas va a crecer, y como el área de cultivo va a restringirse parcialmente para dedicarse a la industria, esto será una incitación a la intensificación de los cultivos del área adyacente con aparición de técnicas nuevas y mejor productividad”⁵⁸. Esta cita caracteriza perfectamente el papel motriz asignado a la industria en materia de desarrollo.

Si bien el gobierno del estado definió esta zona como corredor industrial, no realizó en ella ninguna obra de acondicionamiento. Distintas empresas fueron implantándose sucesivamente alrededor de la autopista, sin sujetarse a ningún plan preestablecido, ya fuera en las cercanías de San Martín Texmelucan, o como hemos visto, de la ciudad de Puebla.

A partir de 1981 se concretó el proyecto del corredor “Quetzalcóatl”, no a orillas de la autopista, sino en varias zonas dispersas entre la carretera y la autopista⁵⁹. El decreto de expropiación justificó una vez más la vocación industrial de este espacio por la existencia de una buena infraestructura. Un documento elaborado por la SAHOPEP, acerca del uso del suelo, concluye en “la necesidad... de crear el corredor industrial la infraestructura necesaria; si no se utilizan las potencialidades creadas, se corre el riesgo de retardar en al menos dos años el programa de instalación de las nuevas industrias, tiempo que se necesitará para dotar de infraestructura a las regiones prioritarias del estado”⁶⁰. Este argumento equivale a reconocer que el parque se encuentra en una zona que no está considerada como prioritaria para el desarrollo industrial. Por tanto, su creación se justifica por el buen uso de la infraestructura, pues de no implantarse industrias en esta zona se desperdiciarían oportunidades frente a la creación de estos servicios. En enero de 1982, a pesar de estar localizado en municipios de la zona III b, el corredor recibió las ventajas de la zona II, de común acuerdo con el gobierno federal.

El proyecto inicial del corredor constaba de cuatro zonas principales: una zona I de 34 hectáreas, en la periferia inmediata de San Martín Texmelucan; una zona II de 124 hectáreas, entre San Martín Texmelucan y Huejotzingo, cerca de la carretera; una zona III de 160 hectáreas, al noroeste de Huejotzingo, contigua a la localidad de Santa Ana Xalmimilulco; y una zona IV, de 180 hectáreas, dividida en dos partes. La superficie total del corredor ascendía a 498 hectáreas.

Expropiados ya desde 1981, estos terrenos tuvieron que esperar hasta el año de 1984 para que se iniciaran las obras de urbanización, debido probablemente al impacto de la crisis de 1982 y 1983 sobre las inversiones públicas. La zona II se urbanizó bajo el nombre de “parque industrial Temexlucan”, y se acondicionó gracias a un crédito de Nacional Financiera, por medio de FIDEIN⁶¹. Con un costo inicial previsto de 200 millones de pesos, las obras en curso tendrán al parecer un costo real de 400 millones de pesos. Este parque viene a reforzar una tendencia de localización industrial. En 1976 existían ya 3 importantes empresas instaladas en las cercanías de estos terrenos. La zona I también será urbanizada, pero el proyecto de la zona IV parece estar abandonado, y la zona III se considera como reserva de terrenos. En una dependencia de la zona IV (sobre 28 hectáreas) se implementó un “parque farmacéutico”, en el que las empresas deberán agruparse para introducir los servicios.

En el parque industrial “Texmelucan” se instaló en 1985 una empresa textil que hasta entonces venía funcionando en la ciudad de Puebla con 35 personas⁶². Por otra parte, se encuentra en construcción una fábrica procedente del Distrito Federal, que debería de emplear a 200 personas⁶³. En San Martín Texmelucan, en la zona I, están en proceso de acondicionamiento cuatro plantas industriales⁶⁴, una de las cua-

58 Citado por Margarita Lozada León, Matilde Zonate, Roberto Bautista, *Crítica de la planificación en México*, Escuela de Arquitectura, UAP, Puebla, 1976, 258 págs., p. 121.

59 Véase Mapa No. 27, *Planeación industrial*.

60 Cf. “Decreto Expropiatorio para la Construcción del Corredor Industrial ‘Quetzalcóatl’”, *El Sol de Puebla*, 19 de septiembre de 1981.

61 FIDEIN, que en esa época se dedicaba a urbanizar directamente parques industriales, interviene actualmente para apoyar a los gobiernos estatales.

62 Telas VYC, S.A.

63 Kendall de México, que pertenece al grupo Colgate Palmolive.

64 Una empresa de materiales de construcción: Ladrillera San Lorenzo; una de tubos de acero: Tupesa; una de bicicletas: Industrias de Bicicletas Sport; y una de piezas automotrices: Diseños e Implementos); una empresa de materiales de construcción: Ladrillera San Lorenzo; una de tubos de acero: Tupesa; una de bicicletas: Industrias de Bicicletas Sport; y una de piezas automotrices: Diseños e Implementos,

les es una empresa descentralizada del Distrito Federal (735 empleos). A orillas del parque farmacéutico, en la zona IV, funcionan desde 1984 dos empresas: una de cementos y una de materiales de construcción, que emplean un total de 50 personas. Otra empresa de materiales de construcción, descentralizada del Distrito Federal, está en proceso de edificación (45 empleos previstos).

En el parque farmacéutico propiamente dicho, una empresa procedente del Distrito Federal está en construcción; siete laboratorios están en proyecto, de los cuales dos son establecimientos descentralizados de la ciudad de Puebla (con un total de 279 empleos). Se trata de unidades relativamente pequeñas, que ocupan entre 15 y 60 personas. Estos laboratorios, que requieren de pocas infraestructuras, se encontraban dispersos en el tejido urbano.

Todo parece indicar que las voluntades de descentralización están concretándose, pues de las 19 empresas que deben implantarse en el parque "Quetzalcóatl", 11 son empresas descentralizadas (cinco del Distrito Federal y seis de Puebla). Por otra parte, desde 1985 se han establecido negociaciones entre el gobierno federal y el gobierno del estado, para incluir al corredor "Quetzalcóatl" entre los parques y zonas con trato preferencial, en el marco de la descentralización de la zona III a. Estas pequeñas y medianas industrias han buscado resolver sus problemas de tierras fuera del Distrito Federal o de la ciudad de Puebla, aprovechando así las ventajas fiscales y el precio muy competitivo de los terrenos. En zona no urbanizada, el terreno se vende aproximadamente en 300 pesos el metro cuadrado (en 1985), mientras que en la misma zona, pero fuera del corredor, su precio promedio es de 800 pesos. Por otra parte, un corredor constituido de varias zonas dispersas en una región densamente poblada, organizada en torno a pequeñas localidades, parece ser más atractivo para las pequeñas y medianas empresas, que una implantación contigua a la autopista, que plantea problemas para el transporte de la mano de obra. La orilla de la autopista es más adecuada para la implantación de grandes empresas, que pueden disponer de su propio sistema de transporte, como es el caso de HYLSA y Volkswagen.

Así, la zona de concentración de las actividades industriales entre San Martín Texmelucan y Puebla se ve reforzada por la acción del gobierno del estado. Además de apoyar con la creación de espacios urbanizados, a las nuevas empresas que deseen instalarse en esta zona, el poder local participa en el crecimiento espacial de las empresas existentes. En efecto, las grandes empresas instaladas en los años 1960 se amplían. Pero estas extensiones no están exentas de problemas. PEMEX tuvo que esperar hasta el año de 1982 para tomar posesión de un terreno de 80 hectáreas, de las cuales 35 correspondían a tierras ejidales en conflicto desde hacía cinco años⁶⁵. En 1982 se promulgó también un decreto de expropiación⁶⁶ concerniente a 82 hectáreas del ejido de San Francisco Ocotlán, en el municipio de Coronango, con el objeto de crear un "polo industrial" en terrenos contiguos a la planta de Volkswagen. Aunque el decreto y los servicios de planeación pasaron en silencio el propósito de esta operación, se trataba de un proyecto de extensión o de reserva de terrenos para dicha empresa. Quizá deba buscarse la explicación de esta necesidad de tierras por parte de Volkswagen, en el hecho de que la planta requería cantidades cada vez mayores de agua. En 1983, el gerente de Volkswagen de México solicitó de la SAHOPEP, un certificado de uso del suelo, con el fin de poder adquirir un terreno contiguo de cinco hectáreas, que permitiese perforar tres pozos adicionales⁶⁷. En 1992, se generó otro conflicto alrededor del proyecto de extensión de la planta y de la voluntad de Volkswagen de crear un parque industrial para ubicar sus empresas proveedoras. Una zona de 84 hectáreas en San Francisco Ocotlán se declaró de utilidad pública para este fin y permitir su expropiación. Pero los campesinos que ganaron un amparo en 1985 contra la primera tentativa de expropiación, se movilizaron otra vez. En el contexto del fin del mandato de Mariano Piña Olaya se generó alrededor de este proyecto y de la implementación de reserva territorial en la ciudad de Puebla un conflicto político, el gobierno del estado utilizando la fuerza para "liberar" estos terrenos. Sin embargo, si bien quedan problemas jurídicos y sociales para resolver, parece ser que Volkswagen va a lograr su extensión y la creación de un importante parque industrial alrededor de su planta.

El nuevo gobernador (1993-1999), Manuel Bartlett, propone realizar una nueva zona industrial alrededor de la planta de Volkswagen, de los dos lados de la autopista: el "Distrito Industrial

65 Para construir dos unidades de producción petroquímica.

66 Véase *El Sol de Puebla*, 24 de septiembre de 1982.

67 Cf. *Expediente Volkswagen*, SAHOPEP.

IV. El espacio industrial: entre la ciudad y la región

Puebla Plus". En los planes públicos este Distrito está integrado a una "Zona Industrial Modelo" al oeste de la ciudad que integra el aeropuerto, el corredor industrial "Quetzalcoatl" y una nueva central internacional de carga.

Esta zona fuertemente impulsada por el gobierno del estado de Puebla, experimentó también un desarrollo que podría llamarse autosostenido. Las industrias existentes atraen también a nuevas empresas. Tal es en particular el caso de PEMEX, para plantas petroquímicas que requieren de ciertas materias primas elaboradas por la unidad de producción de San Martín.

La creación de infraestructura favorece la localización industrial. La estructura industrial existente amplía su dominio espacial y atrae a su vez a nuevas localizaciones. Trátase por consiguiente de una dinámica de creación de un tejido industrial; dinámica que se ve reforzada en particular por el nuevo aeropuerto localizado entre Huejotzingo y la autopista.

2) En el resto del estado: pocas acciones de planeación industrial en los municipios prioritarios

Fuera de este espacio, la única zona industrial en el estado de Puebla se sitúa en las cercanías de la capital, en dirección este, en los municipios prioritarios de Nopalucan y Rafael Lara Grajales. No se trata de una zona industrial urbanizada, aunque los terrenos han sido puestos a disposición de los industriales por el gobierno del estado. La zona abarca actualmente 60 hectáreas, y corresponde en gran parte a tierras ejidales expropiadas en 1983. Desde el año de 1984 se han instalado dos empresas textiles, que dan empleo a 24 y 8 personas respectivamente, y se está negociando la descentralización de 6 pequeñas empresas químicas de la ciudad de México, pertenecientes a un mismo propietario.

En los demás municipios no se encuentran otros proyectos de planeación industrial, excepto en Tehuacán, definido como "centro motriz". En este municipio está programada una zona industrial. Algunas obras comenzaron en 1984, sobre 30 hectáreas y está prevista la realización de una segunda etapa, de 40 hectáreas. Un Plan de Desarrollo Industrial, redactado por los organismos de estudios económicos del PRI⁶⁸, y el programa del gobierno estatal⁶⁹, mencionan desde 1980 la necesidad de crear un parque industrial en Huauchinango, así como un corredor industrial de Amozoc a Tepeaca; sin embargo, estos proyectos son, una vez más, simples declaraciones de intención.

Varios discursos sobre planeación del estado se refieren a un proyecto de corredor industrial de Amozoc a Tehuacán, y de un corredor de la Sierra Norte, de Chignahuapan a Zacatlán y Xicotepec. Pero no parece que exista una real voluntad de planeación, más allá de la referencia a estos ejes de comunicación y a la posibilidad de introducir los servicios. Las acciones de planeación en el estado de Puebla, fuera del parque de Tehuacán, refuerzan por consiguiente la concentración industrial en torno a la ciudad de Puebla.

3) Las acciones de planeación en el estado de Tlaxcala refuerzan la zona de influencia de la ciudad de Puebla

En el estado de Tlaxcala, 5 de 7 operaciones de planeación industrial van a sumarse a esta zona de concentración⁷⁰. Tres de ellas se encuentran en la carretera Puebla-Tlaxcala, en las cercanías de la ciudad de Puebla (Panzacola, Xicohtzingo y Zacatelco). Paralelamente a éstas se instala el corredor industrial "Malinche", alrededor de la carretera de Santa Ana Chiautempan a Puebla. La quinta zona (Ixtacuixtla) se sitúa en un municipio contiguo a San Martín Texmelucan. Los otros dos parques (Nanacamilpa y Calpulalpan) apuntan a un desarrollo industrial relacionado con la ciudad de México. Únicamente la creación de la ciudad industrial "Xicohtécatl" se fija por objetivo un desarrollo en el interior del estado, en la zona II.

La acción de los poderes públicos en el marco de las zonas y corredores industriales del estado de Tlaxcala, se concreta a ofrecer terreno de construcción, sin realizar obras de urbanización. La implantación de las empresas, en el caso de los parques situados entre Tlaxcala, Santa Ana Chiautempan y Puebla, se efectúa a orillas de la carretera, sin que el paisaje revele la existencia de una zona industrial. A lo

68 Cf. *Plan de Desarrollo Industrial*, Estado de Puebla, CEPES, IEPES, Puebla, 1980.

69 Cf. *Plan Básico de Gobierno, 1981-1987*, CEPES, IEPES, Puebla, 1980.

70 Véase Mapa No. 23, *Planeación industrial*.

largo de la carretera Tlaxcala-Puebla existe, además, una fuerte imbricación de los usos industriales y habitacionales. Por ser muy reciente la carretera de Santa Ana Chiautempan a Puebla, las implantaciones industriales en esta zona no presentan tal problema. Las empresas de estos parques son de mayores dimensiones (200 empleados en promedio) que las empresas de las zonas industriales del estado de Puebla. La mayor parte de ellas empezaron a producir en los años 1980 y 1981, confirmando una tendencia existente ya desde los años 1960, que habían visto la creación de las primeras fábricas textiles sobre la carretera, a proximidad inmediata de la ciudad de Puebla. Desde antes de la creación de los parques, el estado interviene a través de acciones aisladas, vendiendo terrenos a los industriales, a un precio a veces simbólico. Además de la ventaja de una localización en una zona densamente poblada, las industrias se benefician con la cercanía de Puebla, estando situadas a la vez en la zona salarial de Tlaxcala.

Las acciones del poder local, tanto en el estado de Puebla como en el estado de Tlaxcala, se concentran principalmente en la zona III b: es decir, que en la región la política de incentivos fiscales no coincide con el ofrecimiento de terrenos habilitados para uso industrial. Cuando una empresa recurre a los servicios de asesoramiento del gobierno del Estado, en la mayoría de los casos se le propone una implantación en los parques existentes. La realidad de la implantación industrial corrobora este análisis: el 90% de las empresas que recibieron una ayuda para la localización en 1980 y 1982 (en 1983, debido a la crisis, se instalaron pocas empresas nuevas), se localizan en la zona comprendida entre San Martín Texmelucan y Puebla; el 10% restante se sitúa entre Amozoc y Tepeaca. En 1984 y 1985, las únicas empresas que recurrieron a los servicios de promoción del Estado, fueron orientadas hacia los parques "Puebla 2000", "Quetzalcóatl" y el parque de "Lara Grajales".

Desde el año de 1984, la ciudad de Puebla ya no es la única en disponer de terrenos para uso industrial. La realidad de la planeación en los estados de Puebla y Tlaxcala, participa en la creación de una zona de concentración industrial, y no en una auténtica desconcentración de las actividades. Si bien es cierto que la concentración industrial ocurre a otra escala, su centro de gravedad continúa siendo la ciudad de Puebla.

En la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, los ejes de implantación industrial se reestructuran sobre la base de la búsqueda, por parte de las empresas nuevas o descentralizadas, de una localización en un espacio cercano a la ciudad de México, que presente buenas condiciones de comunicación, de infraestructura y de reserva de mano de obra. Por consiguiente, la conurbación a escala del centro del país, herramienta de análisis de los decretos de 1979, se verá reforzada por la realidad de la planeación y de las implantaciones.

A un espacio agrícola densamente poblado, organizado en torno a un gran número de pequeñas localidades, se superpone una buena infraestructura que favorece el desarrollo de una tejido industrial intersticial. La yuxtaposición, sin continuidad espacial, de una ciudad importante, de pequeñas localidades, de infraestructuras, de espacios habilitados para uso industrial y de nuevas empresas, incita a las industrias a escoger una localización dentro de esta zona, para aprovechar las economías de aglomeración⁷¹.

Una zona de concentración industrial se está desarrollando alrededor de la ciudad de Puebla, en donde el espacio de la producción no es solamente urbano. Aun cuando pueda advertirse cierta autonomía del desarrollo industrial con relación al tejido urbano, no ocurre lo mismo con relación a la ciudad. En el interior de esta concentración, la ciudad de Puebla cumple varias funciones: presta servicios a la industria, constituye una reserva de mano de obra potencial, y es sede del poder local.

Dentro de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, podría definirse una zona de difusión industrial, de acuerdo con los ejes que hemos venido precisando. Para las empresas instaladas en este espacio, el conjunto de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala constituye una zona de mano de obra potencial. La creación de empresas industriales desde principios de este siglo, ha permitido la formación de un proletariado rural y ha difundido la tradición del trabajo fabril y de la doble actividad. La principal ventaja que presenta esta mano de obra rural para los industriales, es la generalización de la adaptación de los modos de vida tradicional a la disciplina de la fábrica y al trabajo de las mujeres, pues

71 De acuerdo con la definición de Jean Rémy, las economías de aglomeración no pueden reducirse a la planeación de elementos materiales, y pueden establecerse a distintas escalas. Véase *La ville, phénomène économique*, Editions "Vie ouvrière", Bruxelles, 1966, 297 págs. pp. 50 y 67.

IV. El espacio industrial: entre la ciudad y la región

su nivel de capacitación es muy bajo. Sin embargo, la ciudad de Puebla constituye una reserva de mano de obra mejor capacitada y potencialmente disponible, debido al subempleo y la alta tasa de rotación del personal en las pequeñas y medianas empresas. Además, la proximidad de las universidades de Puebla y de la ciudad de México, facilita el acceso a la contratación del personal dirigente.

Aunque la mayor parte de las empresas contratan su personal en la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, parece más pertinente utilizar la noción de zona de mano de obra potencial, que la de cuenca de empleo. Existen dos objeciones fundamentales a la asimilación de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, a una cuenca de empleo. Por una parte, una cuenca de empleo supone límites relativamente precisos que la cierran; en cambio, nuestra zona de estudio, lejos de estar delimitada por fronteras precisas, se caracteriza por la densidad de las relaciones internas y con la ciudad de Puebla, y por su organización alrededor de varios ejes de carreteras. Por otra parte, la intensidad de la migración temporaria hacia la ciudad de México, e incluso de la migración cotidiana (en la cual la principal dificultad no radica en el trayecto Puebla-México, sino en la lentitud del transporte intraurbano de la ciudad de México), y el alto nivel de subempleo, no corroboran la hipótesis de base de esta noción, que consiste en la adecuación entre la oferta y la demanda de empleos.

Pero más que una inadecuación de la noción de cuenca de empleo a la situación local, estas objeciones traducen la incapacidad de este término para dar cuenta de la complejidad y multiplicidad de los mercados de empleo. En tales condiciones, la cuenca de empleo sería simplemente "el espacio dentro del cual juegan en estado puro las reglas del mercado, definidas en términos neoclásicos"⁷², según la formulación crítica de Henri Coing.

La dinámica de la urbanización de la ciudad de Puebla, el incremento de las relaciones directas con la ciudad y la difusión de las actividades industriales, se han traducido en la intensificación de los vínculos entre la ciudad y el conjunto del espacio regional, y no de la ciudad con otras localidades urbanas que presentaría una especialización funcional en el seno de esta región urbana de la ciudad de Puebla.

Es el lugar de la ciudad de Puebla a nivel nacional, lo que constituye aquí la base de esta nueva escala de referencia para la ciudad, al separar el espacio industrial del tejido urbano, o mejor dicho, al impulsar una difusión industrial en la región y una zona de concentración industrial alrededor de la autopista, al norte de la ciudad. Para las empresas importantes, la cercanía de la ciudad de Puebla no constituye sino una ventaja adicional en el seno de una estrategia de localización nacional.

Para las poblaciones de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, en cambio, la relación con la ciudad es directa; ésta ofrece no solamente servicios y oportunidades de empleo, sino también la posibilidad de realizar actividades comerciales de subsistencia. Además, como hemos visto para el espacio cercano a la ciudad, la proximidad se ha traducido en una relación inmediata con la ciudad, y en parte también en la integración en el área de crecimiento físico de la ciudad, mediante la difusión de los servicios a escala de la aglomeración y la extensión del espacio urbano.

72 Véase Henri Coing, *La ville, marché de l'emploi*. Presses Universitaires de Grenoble, 1982, 307 págs., p. 70.

V. EL ÁREA DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE PUEBLA

A) La adaptación de los límites municipales al crecimiento de la ciudad

Hasta en los últimos años, el crecimiento urbano de la ciudad de Puebla se ha efectuado dentro del espacio sobre el cual ésta ejerce su control administrativo: el municipio de Puebla. El crecimiento urbano no rebasó los límites del territorio municipal; en realidad, éstos fueron adaptados en dos ocasiones, no para seguir la dinámica del crecimiento urbano, sino para sancionar la integración de las localidades cercanas en la órbita de la ciudad, así como la incorporación de las zonas comprendidas entre la ciudad y éstas en el área de crecimiento potencial de la ciudad de Puebla. Es preciso señalar que en ambas ocasiones la delimitación anterior incluía aún, en todas las direcciones, numerosos terrenos susceptibles de ser urbanizados.

La primera modificación de los límites municipales fijados a raíz de la Revolución, ocurrió en 1943, fecha en que los pueblos de La Libertad y Xochimehuacán, situados al oeste y al noroeste de la ciudad, perdieron su estatuto de municipios para quedar integrados en el municipio de Puebla ¹.

Los actuales límites del municipio de Puebla fueron fijados en 1962, mediante un decreto del gobierno del estado ² que incorporó a los municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, La Resurrección y Totimehuacán, en el municipio de Puebla. Este pasó de 182 a 524 km², lo cual representó un 187% de aumento de la superficie municipal. Tan sólo la incorporación de San Francisco Totimehuacán, al sur del actual municipio, significó un incremento de 215 km² del territorio municipal de la ciudad de Puebla, es decir, una superficie mayor que la del municipio de Puebla antes de 1962.

El reagrupamiento de las localidades situadas en las laderas de la Malinche (San Miguel Canoa, La Resurrección, así como Santa María Xonacatepec dependiente de La Resurrección) y de las localidades integradas actualmente en el tejido urbano (San Felipe Hueyotlipan, San Jerónimo Caleras), es decir, toda la parte norte del actual municipio, correspondió a un retorno a los límites del Distrito de Puebla antes de la Revolución. La Constitución política de 1861 había incorporado en el Distrito de Puebla a los municipios de La Resurrección y de San Miguel Canoa, que antes de esa fecha pertenecían al Distrito de Teacali. San Jerónimo Caleras y San Felipe Hueyotlipan formaban parte del municipio de Puebla antes de 1880, y obtuvieron posteriormente su autonomía municipal.

El objetivo de esta medida era permitir el control y la planeación de la ciudad de Puebla, adaptando el espacio municipal al futuro crecimiento urbano. Si bien en 1965 el área urbana de la ciudad de Puebla no rebasaba los límites municipales anteriores a 1962 ³, las autoridades locales se proponían preveer a la ciudad de los medios necesarios para llevar a bien su despegue económico y convertirla en una metrópoli moderna.

En efecto, la Comisión del Congreso del Estado encargada de elaborar el texto del decreto, señalaba

1 Cf. Enrique Cordero y Torres, *Los pueblos del municipio de Puebla*, Centro de Estudios Históricos de Puebla, A.C., 1986, 147 págs., p. 86.

2 *Decreto por el cual se suprimen los municipios de San Jerónimo Caleras; San Felipe Hueyotlipan; San Miguel Canoa; Resurrección y Totimehuacán; los que se anexan al municipio de Puebla*, Periódico Oficial del Estado L. y S. de Puebla, 30 de octubre de 1962.

3 Véase Mapa No. 29, *Crecimiento urbano*.

Puebla: urbanización y políticas urbanas

que medidas similares de reagrupamiento municipal habían posibilitado el desarrollo comercial e industrial de las ciudades de Guadalajara y Monterrey⁴. Los diputados consideraban que había llegado "la hora de Puebla", y que la ciudad debía ser capaz de aprovechar la coyuntura favorable y los apoyos concedidos por el gobierno federal.

La otra justificación esgrimida, fue la de distribuir en un espacio más amplio los beneficios del desarrollo urbano. Al quedar integradas en el municipio de Puebla, estas zonas podrían recibir el apoyo de la ciudad para la introducción de servicios.

Sin embargo, fueron principalmente la planeación de la ciudad y la voluntad de acelerar su desarrollo urbano e industrial, las que hicieron necesaria la atribución a Puebla de un espacio municipal más extenso. En 1963, el presidente municipal resumía como sigue las consecuencias para la ciudad de una área municipal demasiado exigua: "Los límites municipales actuales contienen un territorio insuficiente e inadecuadamente distribuido para el funcionamiento y el crecimiento de la ciudad, en perjuicio de la eficaz operación y administración de los servicios públicos"⁵. Además, al municipio de Puebla correspondería un derecho sobre la administración de los nuevos espacios, puesto que declaró que numerosos habitantes de los municipios periféricos utilizaban los servicios públicos de la ciudad de Puebla sin pagar impuestos a las autoridades municipales. Es decir, que según la concepción del cabildo el uso legítimo de los servicios públicos de la ciudad quedaba reservado a los habitantes del municipio de Puebla.

Concretamente, esta medida apuntaba a controlar el impacto de la apertura de la autopista Puebla-México, inaugurada en 1962. Al pasar la autopista al norte de la ciudad, fuera de los antiguos límites municipales, todo el espacio que la separaba del tejido urbano existente se convertía en zona de urbanización potencial. Por otra parte, los proyectos de zonas industriales y de zonas de servicios públicos requerían de importantes superficies de terreno en los límites de la ciudad.

La integración de los municipios de las faldas de la Malinche, resultaba necesaria para posibilitar la concreción de un importante proyecto de abastecimiento de agua (pozos, galerías filtrantes), destinado a convertir esta área en la principal zona de abastecimiento de la ciudad; en efecto, los pozos existentes en el territorio municipal eran, ya desde entonces, insuficientes para satisfacer las necesidades de la ciudad.

En cuanto a la incorporación del municipio de Teotimehuacán, ésta permitió aumentar la disponibilidad de terrenos urbanizables del municipio de Puebla, pues el sur de la ciudad se había convertido, ya desde 1950, en una de las principales direcciones del crecimiento urbano.

Al parecer, los grupos que detentaban el poder en las cabeceras de los municipios suprimidos, se opusieron a su anexión al municipio de Puebla. El sacerdote de San Miguel Canoa, cacique local que controlaba el poder político en la zona a través de las autoridades municipales, organizó una colecta entre los habitantes de esta comunidad indígena para sufragar una demanda jurídica en contra de esta medida⁶. En efecto, no hubo ningún acuerdo previo con las autoridades municipales locales; la anexión al municipio de Puebla no fue un simple agrupamiento de municipios, sino una imposición del gobierno estatal, promovida por el municipio de la ciudad de Puebla.

En 1965, el principal periódico de la ciudad, que quizás tradujera la opinión de las poblaciones de las localidades anexadas, publicó varios artículos⁷ para demostrar que contrariamente a las declaraciones que anunciaban el mejoramiento del nivel de vida mediante la introducción de los servicios urbanos, la única modificación que traería la integración al municipio de Puebla, sería el aumento de los impuestos locales y su recaudación masiva; siendo este punto la única forma en que la ciudad de Puebla recordaría los espacios periféricos integrados dentro de sus límites.

En 1964, el nuevo presidente municipal declaraba que la ampliación de la jurisdicción del municipio de Puebla había incrementado en forma dramática los problemas de la tesorería municipal; y que más que nunca era preciso planear el uso de los pocos recursos municipales⁸.

4 Cf. *Actos del Congreso del estado de Puebla*, Comisión de gobernación, elecciones, justicia y punto constitucional, Archivo del Congreso del estado de Puebla, 6 de septiembre de 1962.

5 Eduardo Cue Merlo, *Informe de labores*, Ayuntamiento de Puebla, 1963

6 Cf. Tomás Pérez Torrent, *Canoa: memoria de un hecho vergonzoso*, UAP, 1984, 270 págs., p. 118.

7 Estas son las únicas referencias a la anexión que pudimos encontrar en la prensa local. Véase *El Sol de Puebla*, enero, marzo y julio de 1965.

Quizá no deba verse en estas declaraciones sino la simple voluntad del nuevo presidente municipal, de guardar las distancias con respecto a su antecesor, que había promovido la anexión. Pero estas palabras expresaban también la doble consecuencia de esta medida para la ciudad. En efecto, si bien es cierto que la ampliación de la jurisdicción municipal significó para el municipio un importante aumento de terrenos susceptibles de ser urbanizados, obligó también a las autoridades municipales a tomar en cuenta las reivindicaciones de introducción de servicios urbanos por parte de la nueva población, que a pesar de construir una fracción poco importante de la población municipal, vivía en localidades muy dispersas.

Pese a las dificultades financieras del municipio, la integración de estas localidades en el espacio administrativo de la ciudad de Puebla fue traduciéndose poco a poco en la introducción de equipos y el fortalecimiento de las relaciones con la ciudad, mediante el mejoramiento de las carreteras; tal fue, en particular, el caso de San Miguel Canoa, que en el año de 1967, es decir, antes que las demás localidades de las faldas de la Malinche, quedó conectada con Puebla por medio de una carretera pavimentada, permitiendo así la penetración masiva de los transportes en común.

Las cinco localidades incorporadas en el municipio de Puebla, constituyen en la actualidad juntas auxiliares, lo mismo que otras doce localidades del municipio. En efecto, las localidades importantes que no son cabeceras municipales, disponen de una junta auxiliar, integrada por un presidente y cinco consejeros municipales auxiliares, encargados de representar localmente la autoridad municipal y de defender los intereses de la localidad ante el municipio.

Sin embargo, las autoridades auxiliares no tienen escaños en el cabildo, y no se designan por medio de elecciones, sino de plebiscito. No hay listas electorales, y los límites de la jurisdicción de las juntas auxiliares permanecen muy inciertas, en particular en las zonas actualmente urbanizadas, que dependían de los ex municipios. No existe ninguna delimitación oficial, y las autoridades auxiliares de hecho sólo representan a la población de las localidades, mas no el espacio que teóricamente les corresponde. En las juntas auxiliares integradas actualmente en el tejido urbano, las relaciones de la población con las autoridades municipales ocurre mayoritariamente a través de la presidencia municipal de la ciudad de Puebla; la única prerrogativa de las juntas auxiliares sigue siendo el registro civil.

Esta imprecisión en la definición del papel administrativo y de los límites territoriales de las juntas auxiliares, limita su función a una instancia de participación que integra a los notables locales en la administración municipal. Durante el plebiscito no existen listas de partidos, sino distintos grupos que se enfrentan; en caso de que algunas personalidades designadas puedan asimilarse a un partido de oposición, esto no da lugar a conflictos con el poder municipal, pues las juntas auxiliares no cuentan con recursos propios. La acción de un presidente auxiliar, es decir, su poder en el seno de la localidad, se mide en función del número de realizaciones del municipio en la junta auxiliar. Con todo, debe observarse que en el seno de las juntas auxiliares se enfrentan violentamente los grupos locales; cada plebiscito da lugar, si no a enfrentamientos violentos, por lo menos a una serie de apelaciones ante el Congreso del estado de Puebla para denunciar irregularidades.

Tal fue el caso en 1987, cuando los conflictos y manifestaciones surgidas a raíz de los plebiscitos en las juntas auxiliares contrastaron con la calma de las elecciones municipales de 1986. Los plebiscitos se verifican el último domingo de mayo, o sea, cuatro meses después de las elecciones municipales y más de los dos meses después de la toma de posesión del nuevo presidente municipal. En ocasión de los plebiscitos de marzo de 1987 fueron denunciadas irregularidades en nueve de las 17 juntas auxiliares; las autoridades municipales anularon los plebiscitos de Xonacatepec y San Miguel Canoa, ante la violencia de la oposición entre grupos antagónicos y la amplitud de los fraudes cometidos el día de votaciones⁹. Teóricamente pueden votar todos los habitantes que residen en la circunscripción de una junta auxiliar; sin embargo, los principales fraudes denunciados se refieren al voto de personas que no tienen derecho de ciudadanía en determinada circunscripción; ante la inexistencia de listas electorales, de registro de los habitantes de la circunscripción, de delimitación precisa de la misma, y ante el escaso nivel de participación, se comprende que sean numerosos los fraudes y que algunos grupos organizados en torno a líderes

8 Cf. Carlos Vergara Soto, *Informe de labores*, Ayuntamiento de Puebla, 1964.

9 Véase *Uno más Uno*, 31/03/1987.

locales puedan abrigar la esperanza de adueñarse del poder y de la presidencia municipal auxiliar, gracias al apoyo de adeptos cuya pertenencia a la localidad o circunscripción auxiliar resulta dudosa. Por otra parte, está permitido pensar que parte de los conflictos traducen una oposición entre los habitantes de la localidad cabecera de las juntas auxiliares, que se consideran legítimos depositarios del poder auxiliar, y ciertos habitantes de las nuevas colonias construidas en el territorio de las juntas auxiliares.

Para los habitantes de las localidades rurales, lo mismo que para los habitantes de las colonias populares periféricas, la conquista de la presidencia auxiliar representa la posibilidad de establecer una relación privilegiada con el poder municipal, y por ende el eventual mejoramiento de los servicios urbanos de la zona.

Aun cuando no aparezcan directamente en ocasión de los plebiscitos, los partidos políticos consideran las juntas municipales como un importante objetivo, como una posición de poder que es preciso conquistar. Desde el año de 1983, el PAN "controla" la presidencia auxiliar de San Miguel Espejo y de Santa María Xonacatepec; en 1987, este partido estuvo presente en 14 de las 17 juntas auxiliares; y los dirigentes del PAN abrigan la esperanza de ganar siete plebiscitos¹⁰. Varios representantes de la izquierda comunista declaran que los campesinos pobres de las juntas auxiliares constituyen una base electoral potencial para el PSUM, aunque al parecer la influencia de este partido se limita algunas de ellas, en particular La Resurrección y San Pablo Xochimehuacán. Los plebiscitos de las juntas auxiliares son una etapa suplementaria de la lucha política en el seno del municipio de Puebla, que evidencia una de las constantes de la relación entre la población rural y los partidos políticos: la unión negociada entre grupos o líderes locales, y los partidos políticos. Aunque puedan integrar una lista sin el aval de algún partido político, los grupos locales necesitan el apoyo de una organización política influyente en el municipio de Puebla. En efecto, su poder no depende solamente de su base local, sino también de su capacidad de negociación con las autoridades municipales. Únicamente el PRI posee un aparato político suficiente para incorporar a una gran parte de los líderes locales en sus organizaciones intermedias (agrarias, sindicales o populares), de suerte que cuando un grupo local recibe el apoyo del PRI, los grupos opuestos buscan la ayuda de los partidos de oposición, ya sea del PAN o de los partidos de izquierda.

Los partidos políticos utilizan estas alianzas coyunturales con los grupos locales previamente constituidos, para tratar de echar los cimientos de una base electoral duradera en las comunidades rurales que rodean la ciudad de Puebla; con frecuencia, sin embargo, cada elección es objeto de un reajuste de las alianzas. En el caso de La Resurrección, la alianza entre el PSUM y ciertas organizaciones comunitarias va más allá de este carácter coyuntural, y se remonta a la participación de los ejidatarios afectados por las expropiaciones a que dio lugar la construcción de la autopista y de una estación eléctrica de alta tensión, a los movimientos populares de 1964 y al apoyo del PCM y de las organizaciones allegadas a la UAP. El PAN aspira a introducir otro tipo de juego político en el seno de las juntas auxiliares. Su esfuerzo se concentra en las juntas auxiliares urbanizadas, particularmente en San Baltasar, antiguo ejido totalmente integrado en el tejido urbano, cuya jurisdicción abarca gran parte del sur de la ciudad e incluye numerosos fraccionamientos de clase media. El candidato del PAN a la elección municipal de 1986, que organiza la lucha por las juntas auxiliares, observa que tradicionalmente las únicas personas que participan en el plebiscito son los antiguos ejidatarios y los habitantes de las colonias populares; mientras que gran parte de los habitantes de la circunscripción que residen en los fraccionamientos de clase media, se mantienen al margen de la vida de la junta auxiliar, de la cual no pueden esperar obtener ninguna ventaja, en la medida en que su relación con el poder local pasa directamente con la presidencia municipal. La estrategia del PAN consiste en transformar los plebiscitos en verdaderas elecciones locales, para poder introducir así temas de política local o nacional en el transcurso de las campañas electorales, con el objeto de movilizar a un electorado más amplio que le permita conquistar los espacios políticos periféricos e impugnar la legitimidad del poder municipal. Sin embargo, tal estrategia no parece constituir sino una simple voluntad política a mediano plazo, ya que la campaña de 1987 previa a la organización de los plebiscitos conservó un carácter local, y que los conflictos posteriores a las votaciones no fueron impulsados por los

10 Entrevistas con Francisco Fraile, candidato al PAN a la presidencia de Puebla en 1986, y responsable de las relaciones públicas del PAN para el estado de Puebla, marzo de 1987.

representantes del PAN, sino que concernían más a oposiciones entre grupos locales que a un intento por reconstruir las condiciones de la insurrección electoral de 1983. Con todo, estas declaraciones son significativas de la voluntad del PAN de proseguir la lucha política en todos los campos que le ofrece el sistema político, y de su búsqueda de posiciones políticas que le permitan incrementar su influencia en la ciudad de Puebla. Por otra parte, los dirigentes del PAN luchan por la apertura de nuevos espacios de poder local en el seno de la ciudad de Puebla, declarándose partidarios de la transformación en municipios de todas las juntas auxiliares integradas en el tejido urbano, cuya jurisdicción agrupe a más de 100,000 habitantes.

Según el PAN, esta transformación posibilitaría el mejoramiento de la democracia local y de la administración, al acercarse las autoridades locales a los problemas reales de los habitantes. Tal posición, que apunta a dividir el espacio urbano en varias circunscripciones políticas, persigue el objetivo de aumentar las probabilidades que tiene el PAN de controlar una parte de la ciudad a partir de un electorado concentrado en ciertas colonias de clase media, pues este partido tiene la firme convicción de poder ganar las elecciones municipales en el futuro municipio constituido a partir de la junta auxiliar de San Baltasar.

Este tipo de propuestas, que van en contra de la tendencia a la ampliación del espacio administrativo del municipio de Puebla, y se oponen a la necesidad de un órgano administrativo único para el conjunto de la ciudad, tienen escasas probabilidades de concretarse, cualquiera que sea la evolución del contexto político de la ciudad de Puebla.

Otras propuestas, formuladas por ciertos medios allegados al PRI, apuntan a transformar una parte de las juntas auxiliares en delegaciones urbanas similares a las del Distrito Federal; tal modificación permitiría no solamente establecer reales listas electorales, sino también suprimir los problemas inherentes a los plebiscitos. Todas estas propuestas traducen lo inadecuado de la institución de la junta auxiliar, creada para ser una institución de participación e integración de las autoridades rurales tradicionales, pero que en el municipio de Puebla subsiste en situaciones urbanas y suburbanas, al igual que en las comunidades indígenas.

La extensión del municipio de Puebla debe analizarse por lo tanto como la ampliación del espacio bajo la dependencia directa de Puebla, y como la integración de las localidades que rodean la ciudad a una posición suburbana, mediante la sumisión de sus autoridades locales al municipio de Puebla. En tales condiciones, el municipio aparece como el espacio de referencia para la urbanización de la ciudad. La ciudad de Puebla, como capital de estado, no podía depender para su crecimiento urbano, de la buena voluntad de otras instituciones locales, de las cuales las pequeñas localidades periféricas constituían la base territorial. El mapa de los "límites municipales"¹¹ muestra que el municipio de la ciudad de Puebla es el más extenso de la zona de estudio. En el resto de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, todas las localidades importantes son cabeceras de municipio. Desde este punto de vista, el municipio de Puebla presenta cierta originalidad, y su funcionamiento, que lo emparenta con un tipo de unidad administrativa intermedia entre el municipio y el estado, consagra el poder de la ciudad de Puebla en un espacio muy amplio que no puede identificarse con el área de crecimiento de la ciudad; en efecto, un aparte de su territorio, situada en las laderas de la Malinche o al sur de la ciudad, en el área de Valsequillo incorporada a la misma, se compone de zonas indígenas de agricultura de subsistencia, en las cuales la migración hacia la ciudad aparece como la única oportunidad para sus habitantes: los hombres trabajan generalmente en la construcción, y las mujeres venden tortillas o productos artesanales en los mercados de la ciudad. Sin embargo, hemos visto que si bien la integración en el municipio de Puebla mejoró la infraestructura de carreteras, la penetración de los transportes públicos en las localidades del sur del municipio continúan siendo escasas, con excepción de algunas localidades situadas entre Valsequillo y la ciudad, que cuentan con un servicio de autobuses intraurbanos.

B) El tejido urbano y los límites de la ciudad

A pesar de la ampliación del espacio sobre el cual la ciudad de Puebla ejerce su acción administrativa, y a pesar de que no esté urbanizado el conjunto de la superficie municipal, el crecimiento de la ciudad ha

11 Véase Mapa No. 15. *Límites municipales y cabeceras*.

rebasado actualmente los límites municipales. En efecto, a partir de 1965, pero sobre todo después de 1974, se han implantado numerosas colonias al oeste de la ciudad, en dirección a Cholula y Cuautlancingo, y en la carretera a Atlixco. Han surgido casas aisladas a lo largo de la vía rápida a Cholula, y de la carretera a Amozoc¹²; los límites del municipio de Puebla aparecen en el Mapa No. 36¹³.

En los capítulos anteriores, hemos considerado que la población de la ciudad ascendía, en 1990, a 1,057,454 habitantes. Es preciso justificar aquí la equivalencia que hemos establecido entre la población del municipio y la población de la ciudad. El censo de 1990 considera que la población de la ciudad de Puebla ascendía a 1,007,170, es decir el 95% de la población municipal. Sin embargo, el mapa muestra que la ciudad rebasa hoy en día los límites municipales, pero es muy difícil medir el número de habitantes integrados realmente a la zona de urbanización continua. Podemos considerar que si bien esta cifra integra la población no urbana del municipio, corresponde al mejor acercamiento posible de la población de la ciudad, aun si subestima la población urbana asentada fuera del municipio de Puebla.

Existen algunas tentativas oficiales de definir una zona urbana que integrara la urbanización de los pueblos de los alrededores de la ciudad de Puebla, pero consideramos que caracterizan más la zona que hemos definido como región urbana de la ciudad de Puebla que formas de delimitar la aglomeración de Puebla. En 1970 se declaró una zona conurbada de la ciudad de Puebla que abarca los municipios de Amozoc, Coronango, Cuautinchan, San Andrés Cholula, Santa Clara Ocoyucan, Cuautlancingo y San Pedro Cholula, es decir, según el censo de 1990 una población de 1,278,767. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano define una Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla integrando 10 municipios del estado de Puebla¹⁴ y 6 municipios del estado de Tlaxcala con una población total de 1,417,143.

La serie de mapas realizados a escala de la "ciudad de Puebla y alrededores", permite visualizar la extensión del tejido urbano y la difusión de la urbanización. Estos mapas no representan la totalidad del municipio de Puebla, sino el conjunto de las zonas integradas en el espacio de crecimiento de la ciudad.

El mapa de "Densidad y usos del suelo"¹⁵ revela no solamente la extensión de las zonas habitadas, sino principalmente la discontinuidad del espacio ocupado. Esto plantea por consiguiente el problema de la validez de un análisis que se limite al estudio de la extensión del tejido urbano. La ciudad parece diluirse en todo el espacio representado, de modo que resultaría ampliamente inútil tratar de fijar con toda precisión los límites de la ciudad de Puebla. De lo que se trata, entonces, es de estudiar la manera como se llevó a cabo la urbanización en la zona, con el objeto de evidenciar el impacto de la urbanización de la ciudad de Puebla sobre la organización de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, así como la transformación del espacio cercano a la ciudad en el área de crecimiento físico de la ciudad de Puebla.

Hasta principios del siglo XIX, el crecimiento de la ciudad de Puebla se efectuó dentro de la traza urbana colonial. No existe ningún mapa de esta traza, puesto que se extravió el primer libro del cabildo de la ciudad de Puebla. La primera representación cartográfica de la ciudad que nos fue posible utilizar, data de 1698¹⁶; sin embargo, la delimitación inicial del plano cuadrículado integraba a numerosos espacios utilizados como huertas o reservados para su futura urbanización, y la extensión del perímetro construido se efectuó mediante la densificación de estos espacios. Aparecieron nuevas cuadras desde inicios del siglo XIX, y sobre todo después de 1920; ésta fue la época en que se densificaron también los "arra-bales" situados a la salida de la ciudad, a lo largo de las carreteras a Cholula y Amozoc.

En 1930, la ciudad de Puebla se individualizaba claramente. Las localidades importantes en las cercanías de la ciudad, eran Cholula, San Pablo del Monte y San Francisco Totimehuacán. Sin embargo, ya desde el inicio de la Colonia se habían creado pequeños asentamientos entre estas localidades y la ciudad. Trátase de San Baltasar, el sur de la ciudad, y de San Jerónimo Caleras y San Pablo Xochimehua-

12 Véase Mapa No. 29, *Crecimiento urbano después de 1930*.

13 Mapa No. 36, *Planeación urbana*.

14 Municipios del estado de Puebla integrados a la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla: Puebla, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Amozoc, Cuautlancingo, Coronango, Santa Clara Ocoyucan, Juan C. Bonilla, San Miguel Xoxtla, Cuautinchan; municipios del estado de Tlaxcala: Villa Vicente Guerrero, Zacatelco, Xicotencatl, Tenancingo, José María Morelos.

15 Véase Mapa No. 30, *Densidad y usos del suelo*, elaborado a partir de fotografías aéreas de 1982, y en lo concerniente a los espacios periféricos de nueva urbanización, de levantamientos de terreno efectuados en 1985,

16 Véase Mapa No. 29, *Crecimiento urbano*.

cán, al norte de San Felipe Hueyotlipán. En San Baltasar se asentaron una parte de los tlaxcaltecas que habían sido trasladados para participar en la fundación de la ciudad; el sitio funcionó primero como campamento, hasta que algunas familias decidieron instalarse definitivamente en estos terrenos¹⁷. Aunque no se haya podido descubrir documentos que establezcan la fecha de fundación de las demás localidades, su existencia no aparece mencionada en la época precolonial, por lo cual puede pensarse que su fundación data de la misma época y se llevó a cabo en las mismas condiciones.

Estas localidades cercanas a la ciudad de Puebla, pero integradas en el tejido urbano, no se representaron en el mapa del crecimiento urbano, ya que en todos los documentos cartográficos históricos aparecen en forma de un simple punto o nombre en el mapa. Si bien no pudimos registrar todas las épocas, hemos optado por cartografiar en forma indicativa el crecimiento urbano de Cholula, San Pablo del Monte y San Francisco Totimehuacán. Es preciso recordar que el modo de realización del mapa, elaborado mediante la unificación de la escala y la superposición de distintos mapas históricos sobre el fondo de mapa de la actual traza urbana, no permite visualizar la evolución del espacio construido, sino del espacio "urbanizado" época por época. Tal imprecisión explica la importante extensión de las localidades cercanas, con respecto a la superficie de la ciudad de Puebla. En realidad las densidades no son las mismas, y los terrenos de cultivo están integrados masivamente en la traza de Cholula y San Pablo del Monte, y en menor medida de San Francisco Totimehuacán.

Progresivamente, el espacio construido de la ciudad de Puebla fue extendiéndose, según determinadas modalidades que precisaremos en el capítulo consagrado a las formas de producción del espacio urbano. Pero no fue sino hasta el año de 1960, cuando los pueblos situados en las cercanías de Puebla quedaron incorporados en la zona urbana de la ciudad, aun cuando no había continuidad urbana y persistían numerosos espacios vacíos en el seno del espacio urbano; fenómeno, éste, que traducía la importancia de la propiedad de la tierra y de la especulación del suelo en el proceso de crecimiento urbano. El Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Puebla propone algunas estimaciones de la superficie de la ciudad que dan cuenta del rápido crecimiento urbano de la mancha urbana: 1930: 10.6 km², 1950: 14.6 km², 1965: 25.8 km², 1974: 59.5 km², 1982: 91.5 km², 1990: 128 km². En 1990, de estos 128 km², el 56% está ocupado por viviendas, el 21% por vialidades, el 10% por los espacios industriales, el 8% por comercios y servicios y solamente 2% por parques y jardines; los baldíos urbanos ocupan el 3%, es decir, más de 4.3 km². Sin embargo, se trata aquí únicamente de la superficie urbana continua integrada al municipio de Puebla, sin tomar en cuenta espacios ya integrados a la mancha urbana, en particular en dirección de Cholula.

Las relaciones entre las ciudades de Cholula y Puebla se modificarían profundamente con el aumento de la superficie urbanizada de la ciudad de Puebla. A partir del período 1950-1965¹⁸, la carretera federal a México, en dirección a Cholula, se convirtió en un importante eje de crecimiento urbano de la ciudad de Puebla. La urbanización se realizó primero a lo largo de la carretera, y posteriormente (después de 1977) a cierta distancia de la misma, mediante la adjunción de zonas urbanizadas que terminarían uniendo a Cuautlancingo con la ciudad de Puebla. Las construcciones más antiguas, situadas a lo largo de la carretera, tienen en la actualidad el aspecto de colonias populares, mientras que en la zona comprendida entre la carretera y Cuautlancingo las construcciones se hallan dispersas y con frecuencia están rodeadas de cultivos de maíz.

Con la construcción de la Universidad de las Américas en 1967, al este de la ciudad de Cholula, se impulsó no solamente la modificación del tipo de urbanización establecida entre Puebla y Cholula, sino también de la urbanización de la ciudad de Cholula. A lo largo de la carretera federal se implantaba fundamentalmente un tejido urbano constituido de casas individuales populares, pequeñas industrias y actividades artesanales unidas a la carretera; en cambio, la vía rápida, construida en los años 1970 con el propósito esencial de unir directamente la universidad con la ciudad de Puebla, llegó a ser el eje de estructuración de una área que los poderes públicos pretenden transformar en una zona de servicios a escala de la aglomeración.

17 Véase Emma García Palacio, *Los barrios antiguos de Puebla*, Centro de Estudios Históricos de Puebla, Puebla, 1972, 230 págs., p. 57.

18 Véase Mapa No. 29, *Crecimiento urbano*.

Puebla: urbanización y políticas urbanas

La Universidad de las Américas (UDLA) se originó a partir del "México City College", creado en la ciudad de México en los años 1940; se implantó en Puebla gracias a una donación de cinco millones de dólares de la fundación Jenkins¹⁹ y un financiamiento de la Agencia Interamericana para el Desarrollo, dependiente del gobierno norteamericano; el terreno fue donado por el gobierno del Estado de Puebla. El objetivo del gobierno y de los industriales poblanos ligados a la Fundación Jenkins, era posibilitar en Puebla la creación de una institución de prestigio comparable al Tecnológico de Monterrey²⁰. La disponibilidad de terrenos, aunada al prestigio internacional de Cholula como ciudad precolonial, estuvo en la base de la localización de esta institución en los límites de la ciudad de Cholula. La vía rápida fue construida por el gobierno del estado, gracias a una aportación de la Fundación Jenkins.

Fue rápido el impacto de la UDLA sobre la urbanización de la ciudad de Cholula, gracias a las repercusiones financieras provocadas por la llegada de numerosos estudiantes norteamericanos en los primeros años de funcionamiento de la universidad. Alrededor de las instalaciones universitarias se desarrollaron numerosas discotecas y restaurantes, que constituyen en la actualidad una zona de diversión, cuya clientela proviene no solamente de la universidad, sino también de la ciudad de Puebla. Las necesidades de alojamiento de una parte de la población estudiantil impulsaron, en la ciudad de Cholula, la construcción de grupos de departamentos o casas individuales de alquiler. Las rentas más baratas que en la ciudad de Puebla, la facilidad de transporte posibilitada por la vía rápida y la intensidad de los enlaces por autobús entre las dos ciudades, permiten también a algunos estudiantes de Puebla vivir en Cholula.

El crecimiento reciente de la ciudad de Cholula se efectúa en torno a la universidad; así, se construyó un pequeño conjunto residencial en 1984 al sur de la universidad, y han surgido también varios fraccionamientos a lo largo de la vía rápida.

La urbanización alrededor de la vía rápida entre Puebla y Cholula es de distintos tipos. En los límites inmediatos del tejido urbano de la ciudad de Puebla se construyeron primero algunos fraccionamientos residenciales, cuyas vías secundarias de acceso están conectadas directamente con la vía rápida. Más adelante se encuentran colonias populares más densas, que si bien están implantadas a orillas de la vía rápida, no cuentan con ningún acceso directo a la misma, fuera de algunos hoyos en el alambrado que las separa de la carretera. También existen algunos fraccionamientos residenciales en los límites del municipio de Puebla. A mayor distancia de la ciudad, la urbanización se efectúa por medio de la implantación de residencias aisladas en terrenos agrícolas, y de la difusión de actividades de servicios. En 1975 se construyó un centro deportivo para los empleados de la planta de Volkswagen. En 1983, la SAHOPEP y la delegación de la Secretaría de Hacienda Golfo-Centro abandonaron sus oficinas del centro de la ciudad para instalarse en sus nuevos locales situados sobre este eje. La SEDESOL posee también un terreno a orillas de la vía rápida, en el que deben construirse oficinas y cocheras para los servicios técnicos de este organismo federal.

El gobierno de Puebla, por medio de la SAHOPEP, busca promover la transformación de este espacio en un "corredor de servicios". Aunque no se haya realizado ningún plan o programa preciso, el gobierno del estado ha comprado terrenos en esta zona desde el año de 1980, con el objeto de poder descentralizar los servicios públicos que requieren importantes superficies de terreno. El plan de desarrollo urbano de Cholula clasifica toda esta zona como "corredor urbano", sin especificar su destino; el resto del crecimiento urbano de Cholula debe efectuarse al sur de la UDLA y al norte de la ciudad²¹.

De acuerdo con el plan director urbano de Puebla, todo el espacio comprendido entre el Río Atoyac y los límites municipales del estado de Puebla, debe constituir una reserva agrícola. Las zonas de desarrollo urbano programado, se localizan al sur y al norte de la ciudad de Puebla. La revisión del plan director debería de suprimir esta inadecuación entre la realidad de la urbanización y la zonificación; los

19 Fundación creada a partir de la fortuna de William Jenkins, propietario del ingenio azucarero de Atencingo y de varias empresas de la ciudad de Puebla y del país. Esta fundación se hizo cargo de numerosas obras de acondicionamiento en la ciudad, e interviene también con sus aportaciones en la realización de distintos proyectos educativos a nivel nacional.

20 Cf. entrevista a un responsable de la Fundación Jenkins, *El Sol de Puebla*, 26 de noviembre de 1984.

21 Véase Mapa No. 36, *Planeación urbana*

técnicos de la SAHOPEP y del municipio de Puebla declararon que todo el espacio situado a lo largo de la vía rápida será clasificado como "corredor de servicios" de impulso prioritario.

Esto significa que dentro de algunos años un tejido urbano continuo conectará la ciudad de Puebla con la de Cholula, no solamente a lo largo de la carretera federal, sino también de la vía rápida. Además, es probable que el espacio comprendido entre estos dos ejes se urbanice rápidamente. La ciudad de Cholula quedará entonces incorporada en la aglomeración. Por lo demás, puede considerarse que aun cuando no haya continuidad urbana entre Puebla y Cholula al subsistir numerosos espacios agrícolas entre ambas, la ciudad de Cholula está integrada ya desde ahora en el funcionamiento de la ciudad de Puebla. En esta zona se declaró en 1992, de utilidad pública la expropiación de 1,083 ha. en terrenos ejidales en los municipios de Puebla, San Andrés Cholula y Cuautlancingo dentro de un programa de reserva territorial. En el capítulo siguiente analizaremos precisamente el fracaso de este programa en el contexto del fin del mandato del gobierno de Mariano Piña Olaya.

Con todo, la ciudad de Cholula continúa presentando una individualidad y una cohesión que no nos autoriza para pensar que terminará diluyéndose en el espacio urbano de la ciudad de Puebla. Aunque la traza cuadrículada de Cholula sea relativamente extensa persisten modos rurales de uso del suelo, integrados en el espacio de la ciudad. Únicamente el centro presenta una densidad importante, y su extensión se reduce a algunas manzanas alrededor del zócalo.

La ciudad de Cholula se compone de Cholula de Rivadavia, cabecera del municipio de San Pedro Cholula, y de San Andrés Cholula, cabecera del municipio del mismo nombre. Sin embargo, una división más importante organiza el espacio. En torno al centro, que presenta una imagen urbana de pequeña ciudad, se distribuyen diez barrios que poseen una organización interna basada en la persistencia de cargos religiosos y tienen el aspecto de una localidad indígena: un hábitat rural disperso en un espacio agrícola cultivado. En esta organización, así como en la dualidad del poder municipal, puede advertirse no solamente la persistencia de la dualidad del poder y de la organización en "calpullis" de la ciudad precolonial, sino también del modo de administración colonial. En efecto, el centro de la ciudad es más una creación colonial que una reminiscencia de la centralidad tradicional, y la institución de los cargos religiosos constituye fundamentalmente una creación colonial. Guillermo Bonfil define la ciudad de Cholula como una centro urbano rodeado de localidades tradicionales con fuertes rasgos indígenas²². Esta organización persiste en la actualidad, y no ha sido destruida por la implantación de nuevas actividades urbanas, ni por el desarrollo de la migración cotidiana hacia la ciudad de Puebla. En las cercanías de la UDLA, los restaurantes y centros nocturnos modifican el uso de los terrenos rurales, pero no han desmantelado la organización tradicional de San Andrés Cholula.

La ciudad de Cholula podría definirse como una pequeña ciudad tradicional con una fuerte base rural, en la que se insertan actividades modernas: nuevas formas de vivienda, pequeñas empresas, servicios y comercios para una población específica. La organización social tradicional no se ha modificado, sino que cobra nuevas formas ante el desarrollo de la migración cotidiana a la ciudad de Puebla y las nuevas oportunidades de empleo. Persiste la identidad rural de gran parte de la población, y en la mayoría de los casos la migración cotidiana se traduce en una doble actividad.

La proximidad de la ciudad de Puebla ha impulsado también el desarrollo de actividades rurales relacionadas con el abastecimiento de la ciudad: cría de ganado en establos, cultivo de flores en invernaderos y de hortalizas en tierras de riego. Además, surgió una transformación del minifundio de cultivo de maíz, en una actividad artesanal ligada a la urbanización: la fabricación de tabiques.

Se observa la presencia de esta actividad en toda la parte noreste de la zona representada en el fondo de mapa "Ciudad de Puebla y alrededores"; pero esta actividad se concentra particularmente en la salida de la ciudad de Cholula, a ambos lados de la carretera a Huejotzingo, y en toda el área de habitación dispersa al noreste de la ciudad²³. La materia prima es la tierra arcillosa de la región, extraída de la parcela;

22 Cf. Guillermo Bonfil Batalla, *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1973, 296 págs. p. 298.

23 Además de Cholula, la fabricación de tabiques se localiza principalmente en las localidades de San Diego Cuachagotla, San Cosme Texintla, San Sebastián Tepalcatepec, Santa Bárbara Almoloya, San Mateo Cuanala, y alrededor de la carretera a Santa María Coronango. Véase Mapa No. 28, *Toponimia*.

Puebla: urbanización y políticas urbanas

la elaboración de los tabiques se organiza sobre la base familiar. Esta actividad es antigua, y su origen se remonta al conocimiento tradicional de los campesinos que contruían sus casas con tabiques de adobe. Actualmente, los tabiques se siguen secando en el sol, y luego se cuecen en un horno. Cada artesano posee su propio horno, constituido por una estructura de tabique calentada en su parte inferior por una mezcla de petróleo y agua ²⁴.

Fue a partir de los años 1940, cuando esta actividad experimentó un importante desarrollo. Los artesanos trabajaban sobre pedido para los habitantes de la ciudad de Puebla, de las localidades de la región, e incluso —hasta 1960— para la ciudad de México. Los compradores eran fundamentalmente personas que deseaban construir ellas mismas su propia casa; a partir de los años 1960, disminuyó la demanda de la ciudad de México, ante el desarrollo del mercado de tabique industrializado o del "block". La fabricación requiere poca inversión: la materia prima es la tierra extraída del minifundio por capas sucesivas, y la mano de obra es esencialmente familiar. La elaboración de tabiques puede, por lo tanto, adaptarse a la demanda y constituir un recurso económico, ya sea durante una parte del año, o cuando afluyen los pedidos ²⁵. Algunos fabricantes poseen camiones, y al repartir ellos mismos los pedidos, pueden captar una parte más importante de la demanda. Sin embargo, esta actividad trae como consecuencia la reducción de la superficie cultivable, ya que una vez agotada la capa de arcilla, las tierras se vuelven estériles.

Como puede advertirse, la proximidad de la ciudad de Puebla condiciona las formas de desarrollo urbano, y en gran parte también, las actividades de la población de Cholula. Por otro lado, hemos señalado que la intensidad de los enlaces por autobús integraba a Cholula en una área de relación inmediata con la ciudad de Puebla. El trayecto entre el centro de Puebla y el centro de Cholula dura aproximadamente veinte minutos, mientras que numerosos trayectos en el interior de la ciudad de Puebla pueden requerir más tiempo.

En su estudio sobre la ciudad de Cholula, realizado en los años 1960, Guillermo Bonfil Batalla ²⁶ establecía tres tipos de relaciones con la ciudad de Puebla: en primer lugar, la migración por motivos de trabajo, que concierne a gran parte de la población que se dirige diariamente a su centro de trabajo en Puebla; en segundo lugar, las relaciones de la "burguesía local" que acude ocasionalmente a la ciudad de Puebla para realizar compras; y finalmente, en casos aislados, la residencia en la ciudad de Puebla, de miembros de profesiones liberales (médicos, dentistas o abogados) que han abierto un consultorio o bufete en la ciudad de Cholula.

En la actualidad puede agregarse un cuarto tipo de relación con la ciudad de Puebla, concerniente a personas originarias de Puebla, que se instalan en Cholula como simples residentes. Se trata generalmente de estudiantes o de personas solas, que encuentran en Cholula rentas baratas, y pequeños departamentos provistos de todos los servicios, como prácticamente no los hay en la ciudad de Puebla; otras personas viven en casas residenciales situadas en los alrededores de Cholula. Para estas poblaciones, que inscriben generalmente a sus hijos en las escuelas de Puebla, Cholula constituye una simple "ciudad dormitorio".

La historia de la urbanización colonial debe analizarse como la extensión del control ejercido por la ciudad de Puebla sobre toda la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala, y paralelamente, como la reducción del área de influencia de la ciudad de Cholula. A nivel comercial (tianguis) y religioso, sin embargo, Cholula conserva cierta área de influencia regional. El desarrollo de la relación directa con la ciudad de Puebla en el caso de las localidades que dependían tradicionalmente de Cholula, así como la extensión del tejido urbano de la ciudad, disminuyen la intensidad de la centralidad de la ciudad de Cholula. Desde este punto de vista resulta significativo el debilitamiento de la dependencia de Cuautlancingo, que está integrado actualmente en el crecimiento físico de la ciudad de Puebla.

Cuautlancingo fue fundado, después de la Conquista, por algunos cholultecas que se habían aliado a los españoles durante la matanza de Cholula. Esta localidad, que se implantó a cierta distancia de Cholula

24 E. Seele Elargen describe detalladamente el proceso artesanal de elaboración de tabiques; véase "Die Ziegelherstellung im Becken von Puebla-Tlaxcala", en *Berichte über begonnene und geplante Arbeiten*, Frantz Steiner Verlag, Wiesbaden, 1968, 210 págs., pp. 194-210.

25 Entrevista con fabricantes de tabiques en la salida de Cholula, febrero de 1985.

26 Cf. Guillermo Bonfil Batalla, *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*, op. cit.

la, intentó reproducir una organización social parecida a la de Cholula, aunque dependía de ésta en cuanto a organización religiosa y percepción del tributo. A raíz de la Revolución, Cuautlancingo se convirtió en cabecera municipal; pero conservó los lazos tradicionales con la ciudad de Cholula, no solamente en el plano comercial y religioso, sino también político, mediante su sumisión a los grupos de poder implantados en Cholula. A partir de 1930, el desarrollo del trabajo fabril impulsó las migraciones cotidianas hacia la ciudad de Puebla. Para Cuautlancingo, es indudablemente la ciudad de Puebla la que constituye hoy el centro de referencia, y las relaciones con Cholula se han vuelto esporádicas²⁷, en tanto que se desarrollan colonias populares entre Cuautlancingo y la carretera federal.

Asimismo, los pueblos de San Jerónimo Caleras e Ignacio Romero Vargas, que son actualmente juntas auxiliares del municipio de Puebla, estuvieron vinculadas durante mucho tiempo a la ciudad de Puebla mediante relaciones administrativas²⁸.

Como hemos señalado, Cholula es una ciudad que, en comparación con su número de habitantes, posee un nivel de servicios urbanos menos elevado que otras ciudades de la región centro. En la tipología de la armazón urbana de los estados de Puebla y Tlaxcala, la ciudad de Cholula ha sido considerada como "centro de tercer orden", con una área de influencia reducida, debido a la cercanía de Puebla. Desde el punto de vista del comercio instalado, de los servicios educativos y de salud, la ciudad de Cholula sólo ejerce una influencia muy limitada sobre las localidades cercanas. Esto significa que la ciudad de Cholula se ha incorporado poco a poco en la órbita de Puebla, perdiendo su papel de metrópoli indígena de la zona; y en fecha más reciente, Cholula se ha integrado en el área de crecimiento físico de la ciudad de Puebla. Actualmente, la proximidad de la ciudad de Puebla se traduce no solamente en la difusión de actividades urbanas a escala de la aglomeración, sino también en la limitación del carácter urbano de Cholula. Durante la Colonia, la persistencia del papel indígena de Cholula y el escaso número de españoles que se instalaron en esta localidad, se debieron fundamentalmente a la proximidad de la ciudad de Puebla, que permitió a Cholula subsistir como ciudad indígena frente a Puebla, ciudad española; pero al mismo tiempo, la proximidad de Puebla impidió que Cholula se convirtiera en un centro de segundo orden, con influencia regional. Para caracterizar este fenómeno, Guillermo Bonfil Batalla propone la noción de influencia "desurbanizadora" de la proximidad de la ciudad de Puebla, introduciendo así un segundo aspecto de la influencia ejercida por un gran centro urbano sobre el espacio cercano, por oposición a la teoría de Redfield, de la difusión de la urbanización mediante el incremento de las relaciones con la ciudad por parte de poblaciones en situación rural²⁹.

La integración de San Francisco Totimehuacán en el área de crecimiento físico de la ciudad de Puebla, ocurrió en forma diferente. Aunque esta localidad sea también de origen precolonial, es menos fuerte la densidad demográfica tradicional de esta zona. Además, no está situada sobre un eje de transporte. La evolución de San Francisco Totimehuacán fue lenta, y esta localidad llegó a ser un pequeño asentamiento mestizo con base agrícola. Por otra parte si la distancia que la separa del centro de la ciudad de Puebla es prácticamente la misma que en el caso de Cholula, la ampliación del tejido urbano de Puebla en dirección sur ocurrió en fecha más reciente. Esto explica por qué Totimehuacán apareció durante un período más largo como separada de la ciudad de Puebla.

El crecimiento urbano al sur de la ciudad de Puebla se tornó masivo en el último período representado en los mapas de crecimiento urbano, es decir, después de 1977. Durante mucho tiempo, el límite de la urbanización en dirección a Totimehuacán fue la ciudad universitaria de la UAP (Universidad Autónoma de Puebla), que se acondicionó en 1972. En la base de esta construcción, encaminada a desconcentrar parte de las actividades educativas de la universidad, cuyas instalaciones céntricas se habían tornado demasiado exiguas, volvemos a encontrar a la Fundación Jenkins. En efecto, el financiamiento de UDLA por la Fundación, suscitó violentas protestas por parte de los estudiantes y responsables de la UAP ante la Fundación y el gobierno del estado. Para poner punto final a las acusaciones de elitismo y para demostrar que no se hacía cargo exclusivamente de las necesidades de los empresarios y de la burguesía de la ciudad, la Fundación otorgó a la UAP una donación importante. Sin embargo, puede adver-

27 Véase Margarita Nolasco, "Cuautlancingo, un pueblo de la región de Cholula", en *Proyecto Cholula*, INAH, 1970, 272 págs.

28 Cf. Enrique Cordero y Torres, *Los pueblos del municipio de Puebla*, op. cit.

29 Véase Guillermo Bonfil Batalla, *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*, op. cit., p. 272.

tirse una diferencia entre las dos localizaciones: mientras que el prestigio necesario para la creación de la UDLA condujo a escoger una localización original en una zona cargada de valor histórico, las instalaciones universitarias de la UAP se implantaron en la periferia de la ciudad, en una zona que contaba con grandes disponibilidades de terrenos. Después de la creación de la vía rápida, la UDLA quedó conectada en forma tan satisfactoria a la ciudad de Puebla, como la ciudad universitaria de la UAP.

Actualmente, la carretera a Totimehuacán ha llegado a ser un importante eje del crecimiento periférico. Al sur de la ciudad universitaria de la UAP, la urbanización es muy reciente y muy poco densa, cualesquiera que sean los tipos de implantación (fraccionamientos residenciales o colonias populares). En torno a la localidad de San Francisco Totimehuacán, se observa la difusión de formas de vivienda popular (desde 1977), y en la salida de la localidad, la implantación de industrias.

Los equipamientos urbanos que se han implantado entre Totimehuacán y la ciudad de Puebla, son de un tipo muy diferente de aquellos que se localizan entre Puebla y Cholula. Trátase de la cárcel de la ciudad, que ha abandonado sus vetustas instalaciones del centro, y de un hospital psiquiátrico, construidos ambos después de 1980, a los cuales vino a añadirse, en 1982, un "panteón jardín". Característica común de estas tres instituciones, es la exclusión de la ciudad; no se trata aquí de impulsar una zona de servicios públicos que formaría una nueva centralidad a escala de la aglomeración, sino de rechazar hacia las afueras de la ciudad ciertas instituciones cuya proximidad no puede utilizarse en una óptica de reordenamiento funcional. Al parecer, esta exclusión no obedeció a un plan programado, sino que se utilizó simplemente un espacio intersticial en el que era poco intensa la actividad agrícola. Estos "servicios públicos" se localizan a cierta distancia de la carretera, desde la cual no son visibles.

Por otra parte, desde fines de los años 1970, la carretera ha llegado a ser un eje de tránsito, si no masivo, por lo menos integrado en el funcionamiento de la ciudad. En efecto, al sur de Totimehuacán, alrededor de la presa de Valsequillo, se desarrolla un espacio secundario: los fines de semana se organizan días de campo en las orillas del embalse, en torno al cual han surgido numerosas residencias secundarias; asimismo, se creó un parque zoológico, "African Safari", que atrae a los visitantes desde la ciudad de México. El desarrollo del tránsito en la carretera ha suscitado la creación de restaurantes y comercios en San Francisco Totimehuacán.

Al norte de la ciudad, el crecimiento reciente y poco denso, no presenta continuidad y se localiza principalmente entre las dos vías de acceso a la carretera a Tlaxcala. A pesar de la creación de una zona industrial en las cercanías de San Pablo del Monte, esta localidad está claramente separada del tejido urbano por una pequeña zona rural de cultivo de maíz, sin implantaciones dispersas. El aumento de la población no se ha traducido en una diversificación del espacio ocupado, en cuyas inmediaciones no han surgido tampoco nuevas construcciones. A pesar de un importante crecimiento demográfico, la superficie ocupada ni siquiera se ha duplicado entre 1900 y 1984, y el crecimiento reciente (desde 1977) no se ha orientado hacia la ciudad de Puebla, sino hacia el norte de la localidad. Es probable que el límite entre los estados de Puebla y Tlaxcala constituya una limitación a la extensión hacia la ciudad de Puebla. Pero este tipo de evolución traduce también el hábitat característico de las laderas de la Malinche, que está mucho más agrupado que en las zonas en torno a Cholula.

Como hemos visto, esta localidad que en 1980 contaba 26,609 habitantes y era por tanto más importante que Cholula, sólo dispone de pocos servicios urbanos y comercios, y debe considerarse por consiguiente como no urbana. Integrada a la zona de relación inmediata con la ciudad de Puebla, la localidad de San Pablo del Monte no posee actividades propias, fuera de algunas actividades artesanales y agrícolas. Gran parte de su población migra diariamente a la ciudad de Puebla; pero la incorporación de terrenos cultivados en el espacio ocupado así como el tipo de vivienda característico de las localidades rurales, traducen la importancia de la doble actividad. Aunque cuenten un menor número de habitantes, las localidades de La Resurrección y San Miguel Canoa (esta última mucho más alejada de la ciudad de Puebla) mantienen un mismo tipo de relaciones con la ciudad. Sin embargo, la cohesión comunitaria indígena se ha mantenido más fuerte en estas localidades, aun cuando la doble actividad (agrícola y comercial, o agrícola e industrial) tiende a ocupar a la mayor parte de la población, que migra diariamente a la ciudad de Puebla.

Si bien los suaves declives de la Malinche no representan un obstáculo real a la difusión de la urba-

nización, San Sebastián de Aparicio es la única localidad que tiende a unirse al tejido urbano de la ciudad; con todo, existen formas precarias de vivienda, implantadas en los espacios que no están ocupados por la organización comunitaria, particularmente en las cercanías de las barrancas creadas por las corrientes intermitentes de agua.

La dinámica de la urbanización al norte de la ciudad debería de verse reforzada próximamente por la creación de nuevas infraestructuras de comunicación. Ya desde el año de 1980, la nueva carretera a Santa Ana Chiautempan ha venido a modificar la situación de San Pablo del Monte, donde antes de esa fecha terminaba la carretera local; actualmente, la población está comunicada directamente con este nuevo eje de transporte. Este enlace está destinado probablemente a desempeñar un papel importante en la difusión de la urbanización, no solamente entre San Pablo del Monte y la ciudad de Puebla, sino también más allá de San Pablo del Monte, en dirección a Santa Ana Chiautempan.

El plan director urbano propone la creación de una vía de libramiento, con el objeto de remediar la progresiva integración de la autopista en el tejido urbano³⁰. Al suprimir la barrera que constituye la autopista, este proyecto impulsará el desarrollo de un tejido urbano continuo al norte de la ciudad. Es difícil determinar cuáles son las probabilidades de realización efectiva de este proyecto, que de todos modos no debería de concretarse a mediano plazo, ya que no está programado actualmente y que los poderes públicos no están constituyendo las reservas de terrenos necesarios para su creación. Con todo, este tipo de proyecto es significativo de la voluntad de acondicionar la zona norte de la ciudad, cuyos límites se desplazarían hacia los límites estatales; en tal perspectiva, San Pablo del Monte se situaría en las cercanías inmediatas del nuevo eje de transporte, y quedaría por tanto integrado en el área de crecimiento físico de la ciudad.

La reorganización de las infraestructuras de comunicación de la ciudad quedaría concluida con la creación de un periférico exterior, que retomaría la antigua traza de la autopista. Aunque este proyecto no esté incorporado en el plan director urbano, presenta un estado de avance superior al de la vía de libramiento. En 1982, la SAHOP realizó estudios preliminares, y si bien las declaraciones oficiales no han mencionado nunca este proyecto, de hecho la SAHOPEP no autoriza ningún "certificado de uso del suelo"³¹ en este perímetro. Sin embargo, la poca eficacia de las acciones de control de crecimiento urbano, permitió que se implantaran numerosas construcciones en este espacio, y en caso de que se concrete el proyecto, será probablemente necesario modificar su traza. Este periférico permitiría no sólo circunscribir el tejido urbano denso dentro de ciertos límites, sino también, al facilitar los enlaces transversales, impulsar el crecimiento periférico. De lo que se trata, es de proveer a la ciudad de los acondicionamientos necesarios para la expansión del tejido urbano y el correcto funcionamiento de la urbanización. El nuevo gobierno del estado (1993-1999) retomó este proyecto con el nombre de "Periférico Ecológico", ligando las necesidades de comunicación con la realización de un cinturón de tierras agrícolas y forestales alrededor de las zonas urbanas.

La necesidad de planear el crecimiento de la ciudad de Puebla a una escala más amplia que el municipio de Puebla, ha sido contemplada por los organismos de planeación. Ya desde el año de 1979, el gobierno del estado decretó, de conformidad con la ley de desarrollo urbano, la creación de una conurbación de la ciudad de Puebla, que agrupaba al municipio de Puebla y siete municipios cercanos³², en el seno de aquello que quedó definido como una "unidad geográfica, económica y social" en vías de formación; asimismo, se constituyó una Comisión Intermunicipal de Conurbación de la Ciudad de Puebla, integrada por el gobernador del Estado y los presidentes municipales de las localidades correspondientes. No obstante, esta nueva escala de intervención de los poderes públicos siguió puramente formal hasta el año de 1982, cuando la SAHOPEP empezó a realizar un estudio encaminado a definir un plan de Zona Intermunicipal de la Ciudad de Puebla³³, el cual estaba destinado a planear los impactos del crecimiento de la ciudad sobre las zonas cercanas. Sin embargo, este plan realizado por los organismos de planeación

30 Véase Mapa No. 36, *Planeación urbana*.

31 Certificado previo a la obtención de una licencia de construcción o una autorización de fraccionamiento.

32 Amozoc, Coronango, Cuauhtinchan, Cuautlancingo, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Santa Clara Ocoyucan; véase *Declaración de conurbación de la ciudad de Puebla*, Periódico Oficial del estado L. y S. de Puebla, 9 de febrero de 1979.

33 Cf. SAHOPEP, *Plan de la zona intermunicipal de Puebla*, versión preliminar no publicada, 1982.

del desarrollo urbano del Estado de Puebla, no pudo tomar en consideración los municipios del Estado de Tlaxcala, que están integrados potencialmente en el crecimiento físico de la ciudad de Puebla. Por añadidura, han transcurrido cinco años desde la primera formulación del plan, que sigue sin publicar; como si fuera poco, la voluntad de establecer una zonificación a escala intermunicipal se enfrenta con los planes propios de cada municipio. Al no establecer el sistema de planeación ninguna jerarquía entre los planes intermunicipales y los planes directores urbanos o los planes municipales, el margen de maniobras de este estudio es reducido, y tal parece que deba abandonarse esta escala de planeación.

Tampoco tendrá mayor impacto sobre la dinámica de la urbanización el plan elaborado por la Comisión Conurbada Centro a escala de diecisiete municipios (doce en el estado de Puebla, y cinco en el estado de Tlaxcala), aun cuando éstos queden integrados dentro de lo que se define como una zona conurbada de la ciudad de Puebla. Una vez más, no existe ninguna zonificación y el plan se contenta con retomar posiciones de principio acerca de la planeación urbana, tal como ésta quedó definida por la estrategia nacional de la Comisión³⁴.

En el momento mismo en que se multiplicaban las escalas de planeación, la principal realización de los poderes públicos, aquella que condicionaría la integración de los municipios cercanos en el funcionamiento de la ciudad de Puebla, se produjo al margen de toda planeación regional de los usos del suelo. Se trata de la localización del aeropuerto de Puebla en Huejotzingo, el cual empezó a construirse en 1984 y fue inaugurado en noviembre de 1986. Hasta esa fecha, la ciudad de Puebla sólo disponía de una pequeña pista aérea instalada en 1930, e integrada actualmente en el tejido urbano. Esta pista funcionaba esencialmente para la base militar contigua, y sólo podía recibir pequeños aviones, particularmente taxis aéreos. Desde 1970, las instancias administrativas locales contemplaban la posibilidad de construir una pista aérea en la periferia de la ciudad. Sin embargo, la creación de un aeropuerto en la ciudad de Puebla había sido diferida durante mucho tiempo, debido a la cercanía del aeropuerto internacional de México (a menos de 90 minutos por la autopista), que drenaba a los potenciales usuarios. No obstante ello, la construcción de un aeropuerto constituía un elemento de reivindicación constante por parte de los poderes municipales y del Estado de Puebla ante las autoridades federales.

El nuevo aeropuerto de Puebla debe tener la capacidad suficiente para recibir aviones comerciales, y está previsto que funcione como aeropuerto alternativo en caso de saturación o cierre del aeropuerto de la ciudad de México. Los estudios preliminares estuvieron a cargo de los servicios técnicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, quienes escogieron el sitio en función de la rapidez del enlace con la ciudad de Puebla, de consideraciones técnicas tales como la facilidad de aterrizaje, pero probablemente también de la posibilidad para el gobierno del estado de adquirir los terrenos necesarios. En efecto, fue el gobierno del Estado quien negoció las expropiaciones con los ejidatarios.

Se habían contemplado varias localizaciones: el sur de la ciudad, donde el relieve de pequeños cerros en las cercanías de Valsequillo y el desarrollo de la urbanización imposibilitaban su construcción; y un sitio al este de la ciudad, cerca de Amozoc. Al parecer, lo que resultó determinante a la hora de optar por el sitio cercano a Huejotzingo, fue no solamente la posibilidad de la expropiación, sino también su localización en la periferia inmediata, no de la ciudad, sino del área de crecimiento de esta última, así como la proximidad de importantes industrias y zonas de acondicionamiento industrial.

En un primer momento, algunos miembros de las instancias de planeación regional del estado se opusieron a tal decisión, que estaba en flagrante contradicción con los planes locales, pues éstos preveían conservar para uso agrícola los terrenos entre Cholula y San Martín Texmelucan. En efecto, estas tierras poseen el mayor rendimiento agrícola, gracias al desarrollo del riego y la calidad del suelo. Sin embargo, estas oposiciones se controlaron rápidamente ante la imposición federal y el apoyo del gobierno del estado, de suerte que los estudios previos a la construcción pasaron totalmente por alto los planes locales.

No obstante ello, los servicios de planeación confirieron *a posteriori* una racionalidad espacial a la intervención de los poderes públicos. La SAHOPEP y la SEDUE realizaron un estudio de impacto, que se concretó en la elaboración de un "programa regional de desarrollo e impacto ecológico de la zona de Cholula, Huejotzingo y San Martín Texmelucan"; este programa apunta, en particular, a limitar los efec-

34 Cf. Comisión Conurbada Centro, *Plan de ordenamiento de la zona conurbada de la ciudad de Puebla*, México, 1982.

V. El área de crecimiento de la ciudad de Puebla

tos inducidos sobre la zona de creación del aeropuerto, y a organizar el enlace entre el aeropuerto y la ciudad de Puebla. El aeropuerto se construyó entre Cholula y Huejotzingo, a un lado de la carretera³⁵. Está previsto: ampliar la carretera de Huejotzingo a Cholula; construir una nueva carretera para unir el aeropuerto con la carretera federal a México –entre Cholula y Puebla–, con el objeto de evitar el tránsito por la ciudad de Cholula. Asimismo, los planes directores urbanos de Huejotzingo y Cholula se encuentran en proceso de revisión, para tomar en cuenta las modificaciones introducidas por el aeropuerto.

De esta forma, el aeropuerto, junto con las nuevas infraestructuras de carreteras o el mejoramiento de las vías de comunicación existentes, reforzará aún más la tendencia a la extensión de la ciudad hacia el oeste.

Al llegar a este punto de nuestro estudio, podemos definir varios espacios de referencia para la urbanización de la ciudad de Puebla:

- el municipio de Puebla, área en que la ciudad ejerce su influencia administrativa y reduce los factores de autonomía de las localidades anexadas a este espacio;
- un área de crecimiento físico de la ciudad, que abarca actualmente a Cholula, Cuautlancingo y San Francisco Totimehuacán; aunque esta ciudad y estas localidades no estén integradas en el tejido urbano de la ciudad, constituyen espacios de difusión de la urbanización y de las actividades urbanas, y representan el espacio de referencia del futuro crecimiento de la ciudad;
- una zona de la relación directa con la ciudad, que corresponde esquemáticamente al espacio de la migración cotidiana masiva;
- una área más extensa, que corresponde a la zona de la relación directa con la ciudad, donde se localizan algunos equipamientos "urbanos" para la aglomeración, tales como el aeropuerto, y donde se instalan los proyectos de planeación industrial.

35 Véase Mapa No. 27, *Planeación industrial - Centro de los Estados de Puebla y Tlaxcala*.

VI. LOS DISTINTOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO DE LA CIUDAD DE PUEBLA

Fuera de las últimas realizaciones de los organismos públicos para la vivienda, la imagen del crecimiento urbano en la ciudad de Puebla es la casa individual. Los asentamientos en las zonas suburbanas parecen a menudo aislados, aun cuando revistan formas diferentes. Desde la habitación de un solo cuarto ("cuarto redondo"), de tabique o adobe, hasta la residencia que pretende darse un estilo californiano, existen todos los tipos de vivienda individual.

Si bien es cierto que la omnipotencia de esta imagen podría corroborar un análisis del crecimiento urbano como agregado de proyectos individuales, los conjuntos que aparecen posteriormente y la génesis de estos espacios periféricos, hacen necesario un estudio de la producción del espacio urbano en términos de procesos de promoción territorial e inmobiliario¹.

La forma de implantación de estas viviendas es casi siempre el fraccionamiento o conjunto de viviendas individuales. Las casas o asentamientos aislados sólo se encuentran a lo largo de las vías de acceso a la ciudad. Entre las principales formas de crecimiento urbano se pueden distinguir cuatro tipos de fraccionamientos:

- Los fraccionamientos o conjuntos "privados", aprobados según las normas oficiales;
- los fraccionamientos o conjuntos "ilegales", es decir, creados sin autorización oficial;
- los fraccionamientos "ilegales" establecidos en tierras ejidales;
- los fraccionamientos o conjuntos habitacionales "públicos".

Sin embargo, veremos que el límite entre lo ilegal y lo legal es bastante impreciso y no se limita necesariamente a lo público, ya que existen varias instancias de legitimación del crecimiento urbano.

En este capítulo analizaremos las distintas formas de producción del espacio urbano; asimismo, trataremos de definir los actores que intervienen en el crecimiento urbano, los vínculos existentes entre éstos, así como sus relaciones con las instancias administrativas encargadas del crecimiento urbano.

A) Los fraccionamientos o conjuntos privados

1) Una forma codificada del crecimiento urbano

El establecimiento de fraccionamientos está regido por la "Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla", publicada el 20 de diciembre de 1974², que vino a reemplazar una ley de fraccionamientos del municipio de Puebla, de 1940³.

A escala nacional, esta primera legislación parece precoz. Así fue necesario esperar hasta el año de

1 Cf. Alain Durand Lasserre y Jean-François Tribillon, *La promotion foncière et immobilière dans les villes des pays en développement*, Hérodote No. 31, François Maspero, París, 1983, pp. 9-37.

2 Cf. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado L. y S. de Puebla, 20 de diciembre de 1974.

3 *Ley sobre fraccionamientos urbanos para la ciudad de Puebla*, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado L. y S. de Puebla, 27 de agosto de 1940.

1958 para que el Estado de México contara con una reglamentación que obligase a los fraccionadores a hacerse cargo de los servicios.

La ley del estado de Puebla retomó casi íntegramente la reglamentación municipal, aumentando las obligaciones de los fraccionadores. La superficie que el fraccionador tiene obligación de ceder al municipio para la realización de escuelas, mercados u otros servicios públicos, se incrementó, pasando del 6% al 15% de la superficie neta (superficie total del fraccionamiento, sin las vías públicas). Asimismo, se creó una nueva categoría de fraccionamientos, los llamados fraccionamientos residenciales "medios". Con estas nuevas medidas, la legislación traducía al parecer una mayor preocupación en cuanto a espacios colectivos, a la vez que tomaba en consideración a los compradores de clase media, con necesidades intermedias entre el fraccionamiento popular y el fraccionamiento de primera.

La nueva reglamentación introdujo un tipo particular de propiedad: el régimen jurídico del patrimonio familiar, que en el seno de los fraccionamientos populares distinguía a las casas con un valor (construcción y terreno) inferior a 3,000 días de salario mínimo; este tipo de propiedad gozaba de especial protección, ya que se limitaban las posibilidades de hipotecarla o embargarla por endeudamiento. Las deudas al estado o las deudas contraídas para construir la casa misma, podían poner en peligro el patrimonio familiar. Tal medida traducía la voluntad de utilizar el fraccionamiento "privado" como un medio para crear una pequeña propiedad del suelo urbano, base del patrimonio familiar. Parece, sin embargo, que esta medida no tuvo un impacto importante.

En oposición con este reforzamiento del espacio colectivo y del papel social del fraccionador, otra modificación parecía estar encaminada a reducir el costo de la promoción: disminuyó la fianza destinada a garantizar la ejecución de las obras de urbanización, pues de la totalidad del monto correspondiente a la introducción de los servicios, dicha fianza se redujo a 20% del mismo. Si bien es cierto que en la mayoría de los casos el fraccionador no abona la fianza en dinero líquido, sino mediante un certificado de solvencia expedido por sociedades especializadas, no lo es menos que esta modificación de la reglamentación iba en el sentido de una mayor flexibilidad.

Los fraccionamientos urbanos están divididos actualmente en tres categorías: de primera, medios y populares, siendo la superficie mínima de los lotes de 300, 160 y 120 m² respectivamente. En todos los casos, la superficie construida no debe exceder el 80% de la parcela. La ley obliga al fraccionador a introducir todos los servicios urbanos. Debe hacerse cargo del abastecimiento de agua, de la red de calles y del alumbrado público. Las redes telefónicas no son obligatorias en los fraccionamientos populares, siendo ésta la única diferencia entre las tres categorías en cuanto a servicios. El fraccionador debe obtener la autorización de la SAHOPEP y del municipio antes de iniciar las obras. Sólo puede vender los lotes una vez concluidas las obras de urbanización. En ese momento el municipio se hace cargo del fraccionamiento.

El fraccionamiento es la única forma codificada que rige el crecimiento urbano. Los textos no establecen distinción alguna entre los conjuntos de viviendas individuales y los grupos de inmuebles colectivos, que están sometidos a la misma reglamentación (al igual que las zonas industriales, consideradas como fraccionamientos industriales, y que los fraccionamientos para residencias secundarias o turísticas). En tales condiciones, el fraccionamiento no debería definirse como división de un terreno y venta de lotes resultantes, sino más bien como concesión a una persona privada, por parte de los poderes públicos, del derecho de realizar una venta parcelaria de terrenos o viviendas, siempre y cuando ésta se haga cargo de la introducción de los servicios. Trátase por consiguiente de un modelo de crecimiento mediante la integración al tejido urbano de zonas recién urbanizadas, no solamente en el sentido de creación de un espacio urbano construido, sino también en el sentido urbanístico de instalación de los servicios urbanos.

2) Fraccionamientos y crecimiento urbano

En la ciudad de Puebla, los primeros fraccionamientos se crearon a partir de 1920. Hasta esa época el crecimiento se había efectuado por densificación del espacio urbano o por medio de construcciones aisladas, que poco a poco iban formando nuevas cuadras y se integraban al perímetro urbano. Las colonias Humboldt y Humboldt sur se establecieron en 1920, como prolongación del tejido urbano al sur de la ciudad. Tal fue el caso también, en los años 1930, de la colonia Santa María y del fraccionamiento San

Francisco, el cual se asentó al este de la ciudad, entre el río San Francisco y la carretera a Veracruz; fue éste el primer fraccionamiento que no se implantó en los límites inmediatos del espacio urbano existente.

Todos estos fraccionamientos retomaron la traza cuadrículada y se integraron rápidamente en el espacio urbano. Representaban la oportunidad, para una pequeña clase media, de reproducir el modo de vida de la gran burguesía local, que desde fines del siglo XIX había empezado a abandonar las antiguas mansiones "aristocráticas" del centro, para construir en los alrededores de la ciudad residencias de dos o tres pisos, en medio de extensos terrenos o con una fachada que daba a la calle, constituyéndose así las últimas cuadras de la traza urbana. Sin embargo, estos nuevos fraccionamientos adquirieron poco prestigio y tardaron en venderse. No existía ninguna ley de fraccionamientos antes de 1940, y éstos habían sido objeto de varias autorizaciones aisladas por parte del municipio.

El mapa del "Crecimiento urbano"⁴ muestra la escasa superficie del crecimiento urbano entre 1900 y 1930; fenómeno que aparece más claramente aún, si se considera que estos fraccionamientos no representaban sino una reducida parte del espacio recién construido.

Fue hasta después de la publicación de la ley municipal, cuando el fraccionamiento empezó a condicionar los ejes del crecimiento urbano. En efecto, si bien el artículo 24 de dicha Ley expresaba la voluntad de impedir la creación de un tejido urbano discontinuo, al declarar que sólo se autorizaría la creación de fraccionamientos en los límites inmediatos del espacio construido de la ciudad o de algún fraccionamiento ya existente, se permitía no obstante la creación de fraccionamientos a cierta distancia de la ciudad si éstos eran juzgados "necesarios" y si el fraccionador se comprometía a construir las vías necesarias para unir las calles del fraccionamiento con el espacio urbano. De conformidad con esta legislación fueron acondicionados los dos fraccionamientos más importantes para la estructuración del espacio urbano.

El fraccionamiento La Paz fue autorizado en 1947, en un cerro situado entre el centro tradicional de Puebla y la ciudad de Cholula. Su sitio exclusivo y su traza concéntrica única en Puebla, permiten un reconocimiento inmediato en el plano de la ciudad, y constituyen la primera modificación importante de la traza urbana.

Los promotores buscaban crear un nuevo espacio residencial. La publicidad difundida en esa época definía al fraccionamiento como "la futura ciudad jardín". Esta "nueva ciudad" se asentó en la extremidad de aquello que llegaría a ser la Avenida Juárez, cuya parte más cercana a la ciudad había visto la implantación de importantes residencias. Se delimitaron 1,831 lotes, algunos de los cuales situados en la parte superior del cerro, fueron agrupados, dando lugar a aquello que por mucho tiempo sería la zona más prestigiada de la ciudad. La avenida situada entre el fraccionamiento y la ciudad estaba destinada a ser uno de los nuevos espacios de la centralidad.

En 1953 se autorizó un fraccionamiento (San Manuel) de 3,388 lotes, que se asentó a 1 km al sur de la primera casa de la ciudad. Esta vez no había ninguna vía de comunicación preexistente, y el fraccionamiento se instaló en el seno de un espacio rural, cerca del antiguo pueblo de San Baltasar. Esta promoción masiva hacía hincapié en el número de servicios ofrecidos; el folleto de presentación del fraccionamiento recalca la abundancia de agua y mencionaba el proyecto de seis zonas comerciales, así como las escuelas y la iglesia. Este fraccionamiento llegaría a ser una zona habitada por una clase media asalariada, constituida principalmente de empleados del Estado o la educación, pero también de profesionales liberales.

A pesar de las diferencias de la población a la que estaban destinados los fraccionamientos, en ambos casos los promotores insistían en la distancia que los separaba de la ciudad. En el primer caso se trataba de proponer un sitio "prestigiado" a una población "exclusiva"; en el segundo, de ofrecer a los futuros compradores la posibilidad de construir una casa en una zona que contaba con todos los servicios urbanos. Así se crearon dos anexos de la ciudad, destinados a dos tipos diferentes de población, sobre un mismo modelo de vivienda situada a cierta distancia de la ciudad.

El surgimiento de estos dos fraccionamientos produjo varios efectos: no solamente se modificó el espacio rural y se constituyó una reserva de terrenos de construcción para los habitantes de la ciudad (en ambos casos la promoción duró numerosos años y hasta la fecha existen terrenos sin ocupar), sino que el

4 Véase Mapa No. 29, *Crecimiento urbano*.

espacio entre la ciudad y el fraccionamiento llegó de algún modo a formar parte de la órbita de la ciudad. Debido a su posición intersticial, estos terrenos adquieren una plusvalía potencial ante la inminencia del crecimiento urbano, y se convierten por tanto en objeto privilegiado de una nueva promoción, o cuando menos de una especulación del suelo.

Esta nueva identidad de un espacio, que sin tener todavía carácter urbano, ya no es totalmente rural, es tomada en cuenta por un artículo de la ley de fraccionamientos que consagra el derecho del fraccionador sobre la plusvalía que éste ha "creado" en el espacio comprendido entre la ciudad y el fraccionamiento. Los propietarios de estos terrenos incorporados en el espacio de crecimiento físico de la ciudad, que deseen a su vez fraccionar, deben pagar al primer fraccionador el uso de los servicios introducidos por él, proporcionalmente a la superficie que pretenden construir.

En el caso de San Manuel, cuando en 1959 se planteó el problema de la unión del fraccionamiento con la ciudad, el ayuntamiento propuso a los propietarios de los terrenos adyacentes a la futura carretera que participaran en el financiamiento de ésta, mediante lo cual adquirirían la posibilidad de fraccionar sus terrenos. De no aceptar esta participación financiera, tendrían que comprar al fraccionador el derecho de utilizar la carretera. Esta manera de proceder, que puede causar asombro por tratarse de servicios y espacios destinados a formar parte del espacio público tan pronto como terminarían las obras de urbanización, puede analizarse en el caso de San Manuel, donde la localización no se escogió a partir de un sitio particular, sino de una simple disponibilidad de terrenos y de la decisión de un propietario, como voluntad del ayuntamiento de llenar el espacio entre el fraccionamiento y la ciudad; también puede pensarse que correspondió, en un contexto de inicio de fuerte crecimiento urbano —y por tanto de una fuerte valorización de las tierras cercanas a la ciudad— a la voluntad de permitir al fraccionador realizar el fraccionamiento al menor costo posible, concediéndole el control de los efectos inducidos de su acción. En efecto, si el municipio no puede hacerse cargo de la creación de las infraestructuras y del enlace entre el fraccionamiento y la ciudad, puede obligar al fraccionador a construir el camino. Sin embargo, ante las reticencias de este último, el municipio le concedió el derecho de negociar el impacto de la nueva vía de comunicación sobre la valorización de los terrenos.

Por consiguiente, el impacto de la urbanización en forma de fraccionamientos, sobre la creación del tejido urbano a partir de los años 1940, puede resumirse esquemáticamente como una expansión urbana discontinua, seguida del "relleno" de la zona comprendida entre el fraccionamiento y la ciudad. Los ejes entre los primeros fraccionamientos y la ciudad, se convirtieron en ejes de estructuración del espacio suburbano.

En el caso del fraccionamiento San Manuel, la urbanización del espacio intersticial se efectuó mediante la creación de fraccionamientos autorizados que constituyen, como muestra el mapa No. 33 "Promoción privada legal", la mayor zona continua de urbanización por medio de fraccionamientos autorizados, situada entre San Manuel (el mayor fraccionamiento al sur de la ciudad) y el centro.

En el caso de La Paz, el espacio entre la ciudad y el fraccionamiento (de dimensiones mucho más reducidas) se llenó progresivamente, con la implantación de explotaciones aisladas a lo largo de la Avenida Juárez. Sin embargo, al noroeste del fraccionamiento han surgido otros numerosos programas que intentan beneficiarse con la cercanía de la "exclusividad" de La Paz, aun cuando ésta sea por definición incommunicable.

Surgidos de la ciudad para dar alojamiento a las poblaciones que buscaban disfrutar de un nuevo modo de vida, los fraccionamientos creados mediante una localización discontinua, y no por simple extensión del espacio urbano —ya fuera para aprovechar un sitio particular, o por simples motivos de disponibilidad de terrenos—, se instalaron a cierta distancia de la ciudad y fueron incorporando una parte del espacio rural en el funcionamiento de la ciudad. Estos fraccionamientos dieron de hecho un nuevo impulso al crecimiento y a la especulación urbanas, por la necesidad e irrevocabilidad de su unión a largo plazo con la ciudad.

Por otra parte, en el caso de La Paz, el fraccionamiento se convirtió en un atributo de la ciudad, en tanto que San Manuel se planeó desde un principio con vistas a su ulterior integración a la traza cuadrículada. Se previeron un cierto número de ejes destinados a acoplarse con el plano de la ciudad; en un nivel inferior, se crearon vías de comunicación que vinieron a recortar las cuadras.

La comparación entre la localización de los fraccionamientos autorizados y el mapa de densidad urbana, muestra que un nuevo fraccionamiento no caracteriza inmediatamente a un crecimiento del espacio construido. El fraccionamiento es una forma que si bien está regida por una reglamentación única, puede engendrar diferentes tipos de espacios. Aun cuando pueda considerarse que todo el espacio del fraccionamiento estuvo integrado a la ciudad en 1965, fue necesario esperar hasta el año de 1974 para que los fraccionamientos creados alrededor de San Manuel formaran parte del espacio urbano.

En una primera etapa, los fraccionamientos autorizados se localizaron por consiguiente en los límites inmediatos de la ciudad, tanto al norte como al sur. Posteriormente se crearon a cierta distancia de la ciudad los dos fraccionamientos más importantes para la dinámica del crecimiento urbano. Una vez urbanizado el espacio comprendido entre estos fraccionamientos y la ciudad, los fraccionamientos más recientes se instalaron a lo largo de la vía rápida a Cholula (después de 1977), y después de 1980, sobre la carretera a Atlixco y al sur de la ciudad, en la prolongación de la 11 Sur, así como a lo largo de la carretera a San Francisco Totimehuacán.

Las solicitudes de aprobación en proceso de estudio en 1984, proponen una urbanización en torno a la vía rápida a Cholula, a la carretera a San Francisco Totimehuacán, así como al sur de la ciudad, en un espacio que no está comunicado actualmente por ninguna carretera, como prolongación de un crecimiento urbano que se realizó en tierras ejidales o mediante fraccionamientos "ilegales", sin ningún servicio.

La aprobación de un fraccionamiento no debe considerarse como significativa de la urbanización del espacio fraccionado; sin embargo, este criterio puede utilizarse para detectar el acceso de un espacio al mercado del terreno de construcción. El número de fraccionamientos creados y la superficie de terrenos puestos en venta, no deben considerarse como imagen de la dinámica de la extensión del espacio construido, sino como reflejo de la dinámica de la promoción de terrenos.

El fraccionamiento es en sí una forma de urbanización consumidora de espacio, aun cuando el tamaño de los lotes sea aquí reducido. De hecho, si se considera la totalidad del espacio ocupado (la superficie de venta más las vías internas de comunicación, más la superficie de donación), un fraccionamiento de primera requiere 500 m² por lote, un fraccionamiento medio 400 m², y un fraccionamiento popular 220 m² (promedios calculados a partir de los expedientes de "fraccionamientos"). Se pueden encontrar en los archivos de la municipalidad y del gobierno del estado trazas administrativas de 140 fraccionamientos entre 1927 y 1984. El auge de la promoción se hizo a principios de los 60s⁵; hasta esta fecha se crearon uno o dos fraccionamientos, el fraccionamiento se vuelve un importante negocio especulativo después de 1960 (el 83% del total de los fraccionamientos fueron aprobados después de esta fecha). La promoción tuvo un punto máximo en el número de lotes, en la superficie y en el número de unidades de 1974; a partir de esta fecha el número de fraccionamientos aprobados es cada vez menos importante; sin embargo, las aprobaciones no caracterizan directamente la puesta masiva de terrenos en el mercado, sino una autorización administrativa de empezar un proceso de fraccionamiento que puede durar muchos años.

A partir de 1970 los datos son mas confiables y permiten establecer comparaciones entre el número de fraccionamientos y la superficie afectada; 1.536 has. fueron incorporadas bajo la forma de fraccionamientos privados al espacio urbano de Puebla entre 1970 y 1984⁶, repartidas en 92 fraccionamientos y 46.465 lotes; en 1974, 543 has., 25 fraccionamientos, y 16.307 lotes agruparon el 53% de la superficie aprobada entre 1970 y 1984, y únicamente el 32% de la superficie fue aprobada después de 1974⁷. La superficie media de un fraccionamiento es de 17 has. y 511 lotes, pero la distribución es muy irregular, con un mínimo de 0,5 has. y un máximo de 267,7 has.; los pequeños fraccionamientos predominan: el 50% tienen menos de 10 has., el 75% menos de 20 has., y un solo fraccionamiento abarca más de 81 has.; en cuanto al número de lotes, el 50% de los fraccionamientos propone menos de 200 lotes a la venta, y solamente 10 rebasan los 1.000 lotes.

5 Ver gráfica No 1, *Fraccionamientos aprobados 1927-1984, municipio de Puebla.*

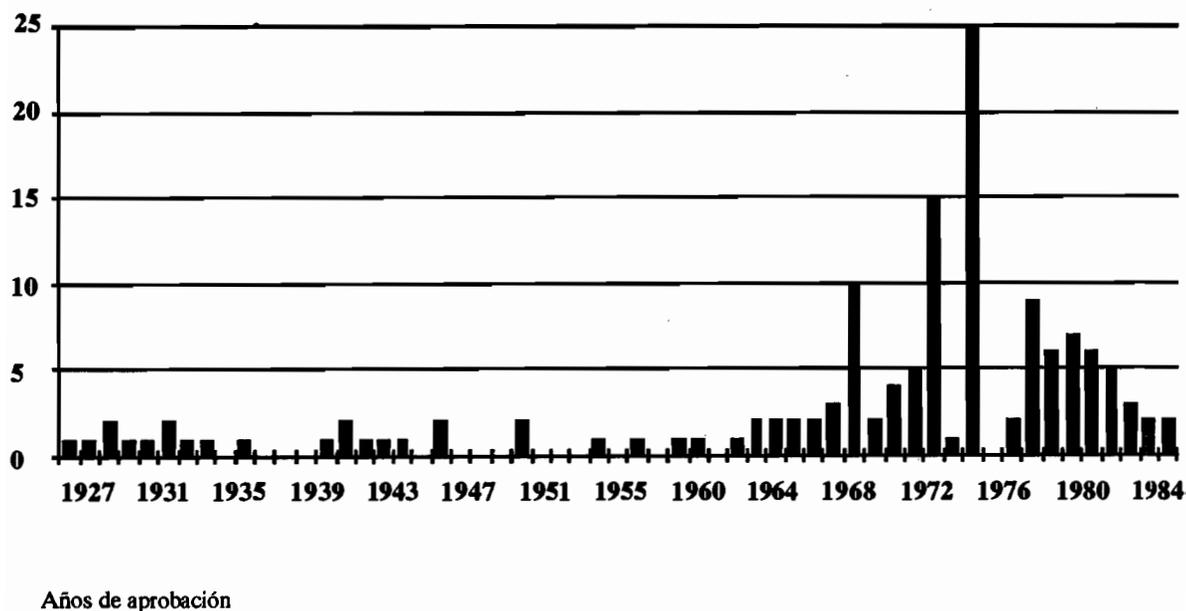
6 Las fuentes utilizadas son los expedientes de fraccionamientos consultados en los archivos de la municipalidad y de SAHOPEP. Se puede aún considerar si a veces faltan datos de superficie o de números de lotes, y que la información de los expedientes, a partir de 1970, sea muchas veces confiable. Nuestros datos fueron actualizados y confrontados con el listado, en proceso de elaboración, del Programa de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Puebla.

7 Ver gráficas No. 2, *Superficie aprobada por los fraccionamientos aprobados en 1970—1984, municipio de Puebla.*

La ley distingue tres tipos de fraccionamientos según el tamaño de los lotes y la calidad de los servicios: fraccionamientos residenciales, medios y populares⁸. La repartición de los tres tipos de fraccionamientos da una imagen del tipo de promoción existente en Puebla. Casi el 40% de la superficie promovida lo fue bajo la forma de fraccionamientos populares en 24 fraccionamientos (27% del total)⁹; del resto, el 48% fueron medios (43 unidades y 46% de la superficie) y el 24% residenciales, sobre el 18% de la superficie.

La baja en la promoción de fraccionamientos después del auge del mercado en 1972 y 1974 puede explicarse por el peso de la crisis, que redujo la capacidad de ahorro de las clases medias, y las altas tasas de interés bancario que resultan bastante atractivas para captar inversiones que antes se dirigían a la promoción de fraccionamientos, así como por el gran número de lotes que saturaron el mercado en poco tiempo.

Gráfica No. 1
Fraccionamientos aprobados, 1927-1984
Municipio de Puebla

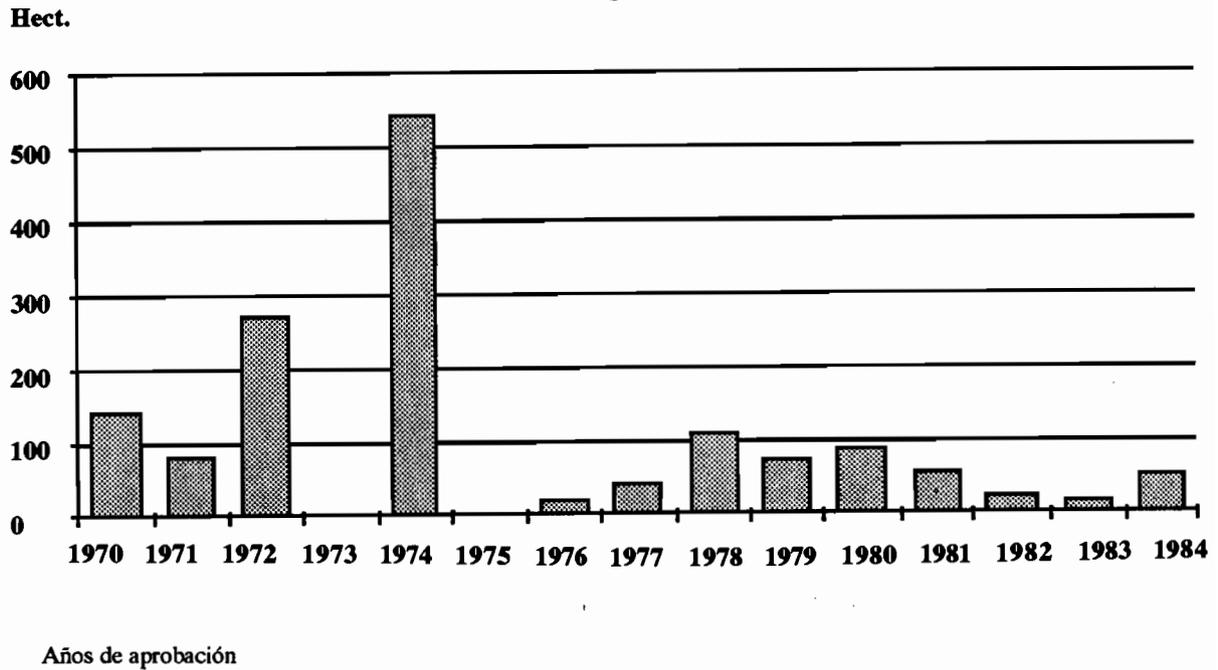


Fuente: Ver nota 6, p. 121.

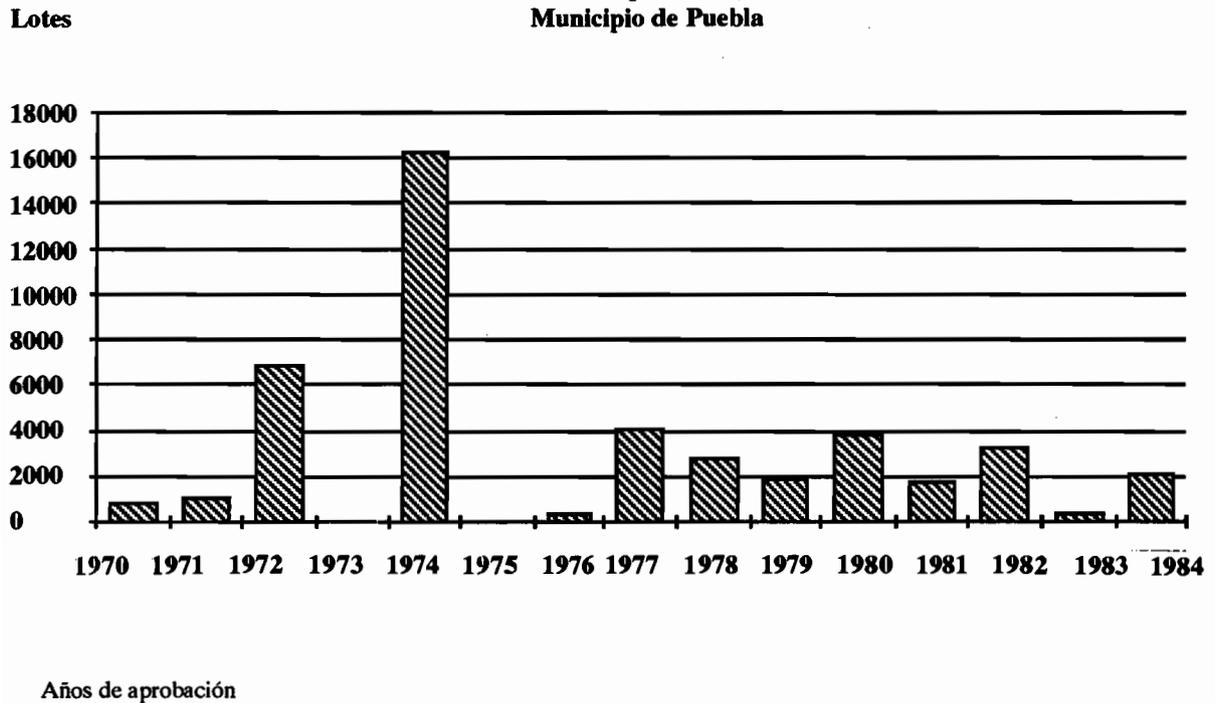
8 Con lotes de una superficie mínima de 300, 160 y 120 m², respectivamente; la base de la construcción no puede rebasar el 80% del tamaño del lote.

9 Los porcentajes presentados aquí lo son sobre la base de 89 fraccionamientos para los cuales poseemos la integridad de los datos, lo que no excluye errores dada la incoherencia de varios expedientes, que clasifican un fraccionamiento popular con pocos lotes, en relación a su superficie. Por eso, las comparaciones en términos de número de lotes: 42% en fraccionamientos populares (18.319 lotes); 46% en fraccionamientos medias (19.999 lotes), y 11% en fraccionamientos residenciales (4.854 lotes) no parecen muy significativos. ¿O existen muchos más lotes populares, o la categoría de lotes populares es en promedio más grande que lo establecido por la ley?

Gráfica No. 2
Superficie ocupada por los fraccionamientos aprobados, 1970-1984
Municipio de Puebla



Gráfica No. 3
Número de lotes aprobados, 1970-1984
Municipio de Puebla



3) Las distintas etapas de la promoción

El espacio ocupado por los fraccionamientos "privados" no puede identificarse totalmente con un espacio urbanizado. El fraccionamiento es en Puebla objeto de una especulación que, si bien no atañe a grandes espacios, tiende a generalizarse a todo el espacio urbanizado.

Si la imagen del crecimiento es la casa individual, esta impresión se ve reforzada por la existencia de numerosos lotes baldíos, incluso en ciertos fraccionamientos urbanizados desde hace mucho tiempo. La ley no obliga al comprador a construir, y la compra de lotes urbanizados en fraccionamientos recientes resulta ser una inversión segura.

He aquí un ejemplo: la lista de los compradores de los primeros 214 lotes del conjunto Maravillas¹⁰ no estaba integrada más que por 119 personas. Únicamente 83 personas habían comprado un solo lote, mientras que los 147 lotes restantes estaban repartidos entre 36 personas únicamente:

- 18 personas compraron 2 lotes,
- 5 personas compraron 3 lotes,
- 7 personas compraron 4 lotes,
- 5 personas compraron 5 lotes,
- 1 persona compró 27 lotes.

El comprador de los 27 lotes es el responsable de una sociedad que construyó otros dos fraccionamientos en Puebla. Existe por tanto una segunda etapa de la promoción: la especulación que transforma el fraccionamiento en reserva de terrenos. Se trata en todos los casos de especulación. Los compradores de dos lotes no lo hacen prácticamente nunca con el objeto de construir en un terreno más grande.

Este ejemplo, establecido a partir de uno de los escasos expedientes de fraccionamientos que incluye la lista completa de los compradores, permite evidenciar las modalidades de la puesta en venta: la urbanización de los lotes es progresiva, puesto que la reglamentación vigente no obliga al comprador a construir inmediatamente ni a edificar determinado tipo de casa; por otra parte, cuando una persona es propietaria de una superficie importante en un fraccionamiento, puede solicitar un permiso de "relotificación" del terreno.

Además, los lotes baldíos no se agrupan en una parte del fraccionamiento; las construcciones en un fraccionamiento no se hacen por extensión progresiva del espacio edificado, sino por difusión sobre todo el espacio de la promoción. De ahí que en numerosos casos las construcciones aparezcan diseminadas, aisladas sobre toda la superficie del fraccionamiento. Existen dos posibles explicaciones de este fenómeno. Por una parte, los fraccionamientos poseen diferencias internas, dado que los lotes cercanos a los principales ejes se venden más rápidamente y a un precio más elevado; por otra parte, es posible detectar también una estrategia de los fraccionadores y de las personas que compran varios lotes. Los lotes de las zonas que ya están pobladas adquieren un valor más grande, y al distribuir las ventas en todo el espacio, el fraccionador se beneficiará con una plusvalía relativamente homogénea de todo el espacio. Esta misma estrategia de venta se ha observado en las ciudades "petroleras", no solamente en el caso de fraccionamientos autorizados, sino también de las formas ilegales de crecimiento urbano¹¹.

A la vez que se extiende la ciudad, subsisten numerosos espacios vacíos en el interior del perímetro urbanizado; tendencia, ésta, que se ve reforzada con cada nuevo fraccionamiento. En 1980, el Plan Director Urbano de Puebla señalaba la presencia de un 20% de lotes baldíos en el perímetro urbano.

De ahí que el fraccionamiento no pueda considerarse exclusivamente como un simple proceso de venta de terrenos para construcción, sino también como un proceso que permite un tipo de especulación específica. Se trata de un procedimiento de división que permite a los pequeños capitalistas acceder a la especulación del suelo. Podemos suponer que sería imposible la realización de un gran número de fraccionamientos sin esta segunda etapa de la promoción que permite al fraccionador recuperar en poco

10 En este fraccionamiento aprobado en 1974, las obras de urbanización aún no estaban concluidas en 1981; en esa fecha la venta quedó prohibida por las autoridades.

11 Véase Jorge Legorreta, *El proceso de urbanización en ciudades petroleras*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1984, 182 págs., p. 72.

tiempo su inversión inicial, ya que el proceso de venta prosigue a través de otros inversionistas-especuladores que poseen una menor capacidad de inversión.

Pueden distinguirse en Puebla dos tipos de especulación del suelo, que condicionan las formas del crecimiento urbano:

- una especulación con grandes terrenos en los límites del espacio urbanizado, que requiere una fuerte inversión y está reservada a los propietarios de terrenos, a la gran burguesía y a las sociedades inmobiliarias;
- y una especulación "lote por lote" en el espacio urbanizado, accesible a las capas de población más modestas, en la cual una gran parte de las clases medias encuentran una forma de inversión interesante y negociable en todo momento¹².

4) La integración jurídica del fraccionamiento

Pese a las reglamentaciones en vigor, la realidad de la urbanización es muy distinta de las normas propuestas: solamente el 34% de los fraccionamientos aprobados desde 1970 fueron recibidos. Aún en el caso de los fraccionamientos residenciales, que son los que parecen apegarse más a la reglamentación, sólo el 45% de estos fueron recibidos (37% de los fraccionamientos medios y 12% de los populares). La mayor parte de los fraccionamientos se vendieron antes de que concluyesen los trabajos de urbanización, incluso después de 1974, fecha en que la obligación dejó de ser municipal para volverse estatal.

Actualmente todavía, los fraccionadores practican el contrato de "promesa de venta", que obliga al comprador a pagar mucho antes de que se registre la venta ante notario. Los notarios, "teóricamente", no pueden avalar una venta antes de recibir la autorización del municipio.

Estos contratos se consideran ilegales y sin valor jurídico; oficialmente constituyen un delito. Sin embargo, nunca han sido anulados ni se ha aplicado sanción alguna a los fraccionadores, a pesar de los escándalos que surgen periódicamente cuando un fraccionador no cumple con sus "promesas".

En los últimos años, parece que la administración está haciendo un intento por exigir una aplicación más rigurosa de la reglamentación, a través de sanciones espectaculares: suspensión de obras, multas, llamados al orden. Así, se aplicó una sanción a una empresa que vendía lotes en la feria de Puebla sin haber concluido las obras de urbanización. En 1981, otra empresa vio prohibidas sus ventas, con imposibilidad de inscripción en el Registro de la Propiedad, cuando había vendido ya 1,200 lotes. En otros casos se suspendieron las obras por incumplimiento de los fraccionadores, como ocurrió en 1982 y en 1983, por no haberse respetado el ancho de las calles. Con todo, estas sanciones no tienen carácter sistemático, y estamos muy lejos de un control real de la promoción privada. Finalmente se crea una situación que conforme a los términos de la ley, no debería producirse: los habitantes de algunos fraccionamientos exigen a las autoridades municipales la introducción de los servicios urbanos prometidos por el fraccionador, cuando se supone que la presencia de los habitantes en los fraccionamientos debería ser la prueba de que ya se concluyó la urbanización.

Cuando las casas son construidas y habitadas antes de la terminación de las obras, el municipio pierde su principal medio de presión: la facultad de conceder o negar la autorización de la venta de lotes. En este caso, la ley prevé el uso de la fianza y la realización de las obras por parte del municipio. Posteriormente, las autoridades municipales deben obligar a los fraccionadores a pagar. En realidad, este recurso no se ha utilizado nunca. Sin embargo, cabe señalar que si bien la mayor parte de los fraccionamientos se encuentran en una situación conflictiva o de imprecisión jurídica, el municipio suele aprobar y hacerse cargo rápidamente de los fraccionamientos de primera, en los que la calidad de las obras de urbanización constituye a menudo un argumento de venta.

Por lo tanto, a pesar de las apariencias, la legalidad de esta forma de urbanización es a menudo problemática. Los habitantes de estos fraccionamientos recurren al municipio para obtener la introducción de los servicios urbanos y buscan que se les reconozca su "derecho de ciudadanía" mediante la reivindicación de su pertenencia a la ciudad, y no al fraccionamiento. Esta situación parece similar a la que Hen-

12 Actualmente es difícil apreciar el impacto del alza de las tasas de interés y de la pérdida del poder de compra de las clases medias sobre esta especulación.

ri Coing, refiriéndose a una negociación en el transcurso de una invasión de tierras, designa como la expresión de una "especie de crédito frente al Estado, que tiene un habitante cuando se instala en alguna parte y espera recibir las infraestructuras y servicios necesarios" ¹³. Y la reivindicación es mucho más fuerte en este caso, puesto que los habitantes de fraccionamientos privados se consideran como elementos de una forma de producción de un espacio urbanizado que ofrece teóricamente todas las garantías en cuanto a servicios y legalidad.

Asimismo, la situación jurídica del Plan Director Urbano en los últimos cinco años pone en entredicho la capacidad de la administración municipal para controlar este tipo de crecimiento. Aprobado desde 1980, el plan director no adquirió un carácter de zonificación funcional sino hasta 1985, año en que quedó inscrito en el Registro Público de la Propiedad. Jurídicamente, los certificados de uso del suelo expedidos por la SAHOPEP sólo tenían valor indicativo antes de esa fecha.

Esta fragilidad de la base jurídica de un plan que pretende regir el crecimiento urbano, pone en tela de juicio el estatuto de la planificación del crecimiento. Realmente no se trata de una especificidad de la ciudad de Puebla, pues hemos visto que esta situación es idéntica para la mayoría de los planes directores del estado de Puebla.

Si bien el plan quedó registrado desde 1985, este retraso explicado oficialmente por la lentitud inherente al sistema administrativo, obedece en realidad a un bloqueo político. Situación tanto más paradójica, cuanto que por lo que afirman todos los responsables institucionales de la administración municipal, el plan está superado ya por la realidad del crecimiento urbano y se encuentra en proceso de revisión.

Así, el establecimiento tardío de las bases jurídicas del plan resulta ser un simple mecanismo necesario para la puesta en marcha de un nuevo plan, el cual debería ser el instrumento de la reorganización y del control del crecimiento urbano de la ciudad, objetivo que no había alcanzado el plan director de 1980. Paradójicamente, podría decirse que para conservar cierta credibilidad en el momento en que se publica la acción del gobierno en materia de urbanismo, el plan debe ser modificado, de tal forma que tome en cuenta y suprima las contradicciones entre la realidad del crecimiento urbano y la zonificación prevista por el texto en vigor. En consecuencia, es el plan el que se adapta a la expansión de la ciudad, y no el crecimiento urbano el que es controlado por el plan...

En efecto, la comparación del mapa No. 31 ("La ciudad legal") y del mapa No. 36 ("Planeación urbana"), revela que todos los fraccionamientos aprobados al oeste, entre el Atoyac y los límites del municipio (a lo largo de la vía rápida a Cholula, y sobre todo la carretera a Atlixco) se encuentran en una zona que debe reservarse al uso agrícola. Sólo los fraccionamientos implantados al sur de la ciudad concuerdan con el plan, que define prácticamente toda esta zona como el espacio del crecimiento urbano de la ciudad. El programa de desarrollo urbano de la ciudad de Puebla publicado en 1991 apunta que en el periodo 1980-1990, más de la mitad del crecimiento urbano (21.7 km²) no respetó los usos del suelo definidos por el PDU: 76% de este crecimiento corresponde a viviendas y 20.5% de servicios e industria, construidos en su mayoría sobre zona de reservas agropecuaria o verde.

Sin embargo, el demostrar la necesidad de cuestionar la eficacia de la zonificación del plan —aun tratándose únicamente de la forma del crecimiento urbano, que, codificado estrictamente, debería insertarse en los esquemas establecidos por las instancias locales de administración de la ciudad— no debe llevarnos a considerar la planificación como totalmente inoperante. Existe cierta autonomía entre la administración cotidiana del crecimiento de la ciudad y un texto que, como hemos visto, es la formulación local de una política nacional de organización del territorio basada en las ciudades.

Si bien es cierto que por un lado la administración cotidiana del crecimiento urbano es esencialmente pragmática, adaptándose en cada caso particular a las correlaciones de fuerza, a las necesidades políticas y al peso local de la especulación del suelo, por otro la ideología urbana de la planificación hace del fraccionamiento una forma de producción de un espacio urbano que debe insertarse en una zonificación de la ciudad establecida sobre la base de la separación de las funciones y de los tipos de espacios urbanos. La publicidad realizada en la época de la aprobación del plan, que tendía a demostrar la lógica de la

13 Henri Coing, Mesa Redonda del Coloquio "La croissance périphérique dans les villes du tiers-monde et le rôle de la promotion foncière et immobilière, *Travaux et documents de géographie tropicale* No. 40, CEGET/CNRS, Bordeaux-Talence, 1980, 580 págs.

intervención de los poderes públicos en materia de urbanismo y la posibilidad de dar a los problemas de la ciudad una solución tecnocrática y esencialmente espacial, cedió pronto el paso a un olvido del plan. En efecto, en comparación con el crecimiento real, el plan resultó ser, al contrario, un instrumento que permitía demostrar la conclusión del poder local con intereses que nada tenían que ver con un mejor funcionamiento de la ciudad.

No obstante ello, la existencia misma del plan permite a los responsables de la administración municipal reducir el problema, no a la naturaleza del poder local, sino a una simple distorsión entre los objetivos y las realizaciones, que se explicaría por las resistencias de la sociedad o del funcionamiento de la ciudad que el propio plan busca modificar. En estas condiciones, el plan correspondería a una imagen de la voluntad política; aun cuando los funcionarios públicos reconocen el fracaso del plan, consideran que son los medios de su aplicación los que deben revisarse, en la medida en que han sido rebasados por la rapidez del crecimiento urbano. Sin embargo, en el caso de los fraccionamientos existe una relación particular entre los fraccionadores y el poder político, y que la voluntad de planificación se detiene antes del establecimiento de las bases jurídicas del plan; en tales condiciones, el hecho de que éste no funcione debe atribuirse indudablemente a la identidad del poder local y del sistema político de administración de la ciudad.

Pese a una reglamentación estricta y a una zonificación precisa en el marco de las cuales debería inscribirse, el fraccionamiento privado es una forma de promoción que presenta las más de las veces una legalidad problemática, aun cuando la legitimidad de su inserción en el espacio urbano queda avalada por la aprobación de los proyectos y de la localización por parte del municipio y del gobierno del estado.

Aunque esté definido teóricamente por una reglamentación estricta encaminada a resolver los problemas de servicios urbanos ya desde el momento de su creación, el fraccionamiento privado contribuye a incrementar los problemas urbanos de la ciudad. En la medida en que no cumplen con las normas fijadas por las instancias de administración del crecimiento urbano, gran parte de los fraccionamientos privados pueden considerarse como un elemento del conjunto de la "subintegración"¹⁴ jurídica.

5) El fraccionamiento y el espacio urbano

La ley de fraccionamientos define con mucha precisión el tipo de vivienda que debe implantarse en los fraccionamientos: la altura máxima es de dos plantas, fuera de las llamadas "zonas comerciales", en las que pueden construirse inmuebles más altos.

Sin embargo, estas zonas comerciales que deberían agrupar en una parte del fraccionamiento las actividades no residenciales, no se realizan prácticamente nunca, y no aparecen en la imagen del espacio construido del fraccionamiento. En la mayoría de los casos, es el propio fraccionador quien vende estas zonas, en las mismas condiciones que el resto del fraccionamiento. Las zonas comerciales del fraccionamiento San Manuel, que como hemos visto, constituían uno de los argumentos de la promoción, se suprimieron a raíz de una nueva delimitación de lotes autorizada por el municipio en los años 1960¹⁵. A diferencia de las superficies de donaciones, las zonas comerciales no son, al parecer, realmente obligatorias, llegando incluso a ser superfluas con la evolución de los fraccionamientos, ya que se van repartiendo actividades no residenciales en todo el espacio.

En efecto, los fraccionamientos privados autorizados no pueden identificarse con las zonas ocupadas por residencias individuales. Se han desarrollado actividades y tipos de viviendas que apartan la imagen del fraccionamiento de la casa individual. En la mayoría de los fraccionamientos observamos la difusión de pequeñas industrias, pequeños comercios, consultorios médicos, clínicas privadas, así como inmuebles de departamentos y condominios.

La implantación de estas actividades se realiza con frecuencia mediante agrupación de lotes o modificación de una casa individual. La escasa superficie de los lotes facilita la transformación del fraccionamiento en un tejido urbano denso. Por otra parte, la mayoría de las residencias tienen una fachada que da

14 Cf. Mohamed Naciri, "Les formes d'habitat sous intégrées", *Hérodote* No. 19, Francois Maspero, Paris, 4 trimestre 1980, pp. 13-70.

15 Cf. *Expediente San Manuel*, Archivo del Ayuntamiento de Puebla..

a la calle y un pequeño jardín detrás de la casa o que está escondido por altos muros, lo que tiende a conferir una imagen de continuidad urbana a los fraccionamientos con pocos lotes baldíos.

Además, algunos lotes permanecen desocupados durante mucho tiempo; esta segunda etapa de la promoción se refiere a terrenos disponibles para estas nuevas actividades. Incluso en el fraccionamiento La Paz hay edificios de departamentos, pequeñas industrias, hospitales privados y comercios de lujo. A niveles diferentes, dependiendo de la categoría del fraccionamiento, esta multiplicación de usos del suelo está presente en cada fraccionamiento. Por lo tanto, el fraccionamiento podría analizarse como una forma de producción de un tejido urbano multifuncional, con base residencial.

En efecto, por lo menos el 20% de cada lote debe permanecer desocupado; pero como no existe ningún "plan de masa"¹⁶, los permisos de construcción son aprobados rápidamente en los fraccionamientos, en las mismas condiciones que en el resto del espacio urbano. A escala de la ciudad, se pueden definir esquemáticamente ciertas zonas residenciales de lujo: La Paz, los alrededores de Plaza Dorada (centro comercial moderno al sur de la ciudad), y los últimos fraccionamientos a lo largo de la vía rápida a Cholula y de la carretera a Atlixco. Pero en el resto del espacio urbano, debido a las modificaciones y sucesivas reventas, resulta difícil asociar la imagen de un fraccionamiento con determinado tipo de población, clases sociales o categorías socioprofesionales. En los fraccionamientos residenciales antiguos se encuentran pequeñas casas de madera relativamente pobres; en tanto que en los fraccionamientos populares, algunos reagrupamientos de lotes han permitido la construcción de residencias similares a las de ciertos fraccionamientos residenciales de lujo.

En el frente de la casa no hay espacio de transición entre el espacio privado y el espacio público. El carácter cerrado y la ausencia de visibilidad prevalecen en la mayoría de los casos. Son los materiales de los muros o el tamaño de las cocheras los que señalan el estatus, aun cuando algunas casas recientes de La Paz, o de los fraccionamientos residenciales, presenten una organización interna similar a la de la casa unifamiliar, tal como ésta ha sido analizada en el caso de Francia¹⁷; es decir, una casa con un jardín en el frente funcionando como espacio de transición con la calle.

Este carácter cerrado, este repliegue en sí misma de la casa individual, ha permitido la yuxtaposición de varios tipos de vivienda en un mismo espacio. En los fraccionamientos antiguos situados en la periferia del centro, es posible identificar residencias de lujo rodeadas de casas individuales mucho más pobres. En este caso, es la situación a nivel de la ciudad la que determina la ubicación, y no la cercanía inmediata o la categoría de una colonia.

La multiplicación de las actividades en el espacio del fraccionamiento y la diversidad de tipos de vivienda, así como la organización interna, que a menudo vuelve a utilizar el plano cuadrulado, permiten considerar una gran parte de los fraccionamientos como "injertos" de espacio urbano, que poco a poco se van integrando a la ciudad, al perder la unidad que presidió su creación. Sin embargo, resaltan ciertas zonas de prestigio en el seno de los fraccionamientos existentes y de los fraccionamientos más recientes, donde la mayor parte del espacio está ocupada por residencias de lujo, aun cuando existen actividades no residenciales.

En los últimos años se ha venido dando una tendencia a encerrar no solamente los fraccionamientos de prestigio, sino también los de clase media alta. En la carretera a Atlixco, un fraccionamiento ha sido totalmente alambrado, y en la entrada se han colocado guardias privados; tal es el caso también de un fraccionamiento en vías de urbanización, en la carretera a San Francisco Totimehuacán: un arco señala la entrada del fraccionamiento, cerrado por una barrera.

Por lo tanto, no es la exclusividad de los alrededores o de las obras de urbanización lo que resulta determinante, sino la del espacio en sí. El fraccionamiento ya no es una simple forma de crecimiento urbano, sino que se convierte en un espacio aparte, reservado a los residentes. La segregación no se efectúa solamente por el precio de los terrenos, sino también por las barreras que hacen de todo el fraccionamiento un espacio protegido retirado de la ciudad. En el caso de este último fraccionamiento, la publici-

16 En la legislación francesa, por ejemplo, el "plan de masa" es obligatorio para la realización de un fraccionamiento; este plan define de manera precisa no sólo el tipo de ocupación de cada parcela, sino también la ubicación de la zona de construcción en el seno de la parcela.

17 Cf. Henri Raymond y Nicole Haumont, *L'habitat pavillonnaire*, C.R.U., Paris, 1966, 150 págs.

dad del promotor está claramente basada en esta exclusividad, pues su lema es: "Donde se vive bien entre gente de bien"¹⁸. En ambos casos se trata de fraccionamientos situados en la periferia de la ciudad, y detrás de la necesidad de protección puede vislumbrarse la voluntad de individualizar estos fraccionamientos del resto del crecimiento periférico.

Este carácter cerrado que caracteriza al espacio del fraccionamiento se ve reforzado también en fraccionamientos más antiguos, por la existencia de guardias auxiliares de la policía municipal, contratados por las asociaciones de colonos. En el fraccionamiento La Paz, la asociación de colonos adquirió coches para formar patrullas motorizadas, y se instalaron módulos de vigilancia en las entradas del fraccionamiento. Sin embargo, la gran cantidad de calles que conectan al fraccionamiento con el resto del espacio urbano, no les permiten asegurar un control real de las entradas y salidas del fraccionamiento. Por lo tanto, estos módulos de vigilancia deben considerarse más bien como una manera de señalar las principales vías de entrada al fraccionamiento, lo que corresponde a un servicio suplementario costado por los colonos.

Por otro lado, parece que es importante delimitar claramente el fraccionamiento, ya que en las zonas donde aparece una continuidad urbana, en particular a lo largo de la Avenida Juárez, se han colocado carteles para señalar el paso de fronteras que no distinguen ni el observador más atento al tipo de viviendas y comercios. Al transeúnte se le comunica que "Aquí empieza La Paz, ¡consérvala!" A partir de este momento, ya no se está solamente en la ciudad, sino que se penetra en un espacio perteneciente al fraccionamiento prestigioso del cerro de La Paz y señalado como tal —aun cuando no se encuentre uno todavía en el cerro— el cual suele identificarse con el fraccionamiento en los discursos que se hacen sobre la ciudad. Lo que debe preservarse en este lugar donde la imagen de continuidad de la Avenida Juárez prevalece sobre la unidad del fraccionamiento, es la identidad de este último como espacio de referencia. De lo que se trata, es que el fraccionamiento conserve una unidad legible en el seno del espacio urbano.

Si bien el fraccionamiento La Paz presenta una cohesión particularmente fuerte, por la relación que se pretende establecer entre una dirección de La Paz y el hecho de residir en la zona de prestigio en lo alto del cerro, en todos los fraccionamientos existen asociaciones de colonos; éstas son, de alguna manera, una institución que consagra al fraccionamiento como espacio de referencia y de donde surge aquello que podría llamarse una "identidad residencial", a pesar de —o quizás debido a— la multiplicación de los usos del suelo, que tiende a romper la adecuación entre el espacio del fraccionamiento y el espacio residencial.

Estas asociaciones se constituyen originalmente con el objeto de administrar los espacios comunes, impulsar la construcción de escuelas y reforzar la seguridad en el fraccionamiento. Constituyen una institución encargada, a nivel local, de solucionar los problemas de servicios y de negociar con el fraccionador o los poderes municipales, los problemas internos del fraccionamiento.

En la mayoría de los casos, las asociaciones de colonos se crean espontáneamente; pero también han sido impulsadas por los poderes municipales, que en varias ocasiones han tratado de encontrar así un apoyo político local. Esto ocurrió en 1969, cuando el presidente municipal trató de promover en cada fraccionamiento "comités cívicos", que debían encargarse del mantenimiento de parques y jardines, y de la seguridad en los fraccionamientos¹⁹.

La originalidad de estas asociaciones y de su intervención, puede analizarse, en los últimos años, como una lucha por asegurar y preservar el carácter cerrado del ambiente residencial. En tales condiciones, el fraccionamiento adquiere cierta unidad como espacio de referencia de la vida cotidiana y como espacio de sociabilidad basada en un hábitat común.

Trátase, en la mayoría de los casos, de oponerse al establecimiento de usos del suelo que no se limitan a la residencia y ponen en peligro la disponibilidad de servicios creados para uso residencial.

En la colonia América, establecida en 1945 a corta distancia del centro, y que ha sufrido numerosas transformaciones que la alejan de tener hoy una imagen residencial, los habitantes, reunidos en una asociación, pidieron en 1982²⁰ el desplazamiento de unos almacenes juzgados incompatibles con el carácter

18 Cf. *El Sol de Puebla*, junio de 1983.

19 Cf. *Expediente Bella Vista*, Archivo del Ayuntamiento de Puebla, 1969.

20 Cf. *El Sol de Puebla*, 12 de mayo de 1982.

residencial de su colonia. Los argumentos de la respuesta dada por el municipio, revelaron una oposición entre una identidad residencial que persistía, a pesar de la integración de esta colonia en el tejido urbano de la ciudad, y la obligación por parte del municipio, de tomar en cuenta estos espacios. Las autoridades municipales propusieron entonces ampliar la calle y reforzar las medidas de seguridad en caso de incendio. El problema que se planteaba, era la incompatibilidad entre un fraccionamiento residencial y una función paraindustrial; el poder municipal respondió a través de medidas tendientes a mejorar los servicios de comunicación y la seguridad de las vías urbanas; es decir, negándose a otorgar a este espacio un trato privilegiado de zona residencial.

En 1983, los habitantes de San Manuel protestaron contra la instalación de baños públicos²¹ que se pretendía construir sobre tres lotes, actividad que consumiría agua, mientras que ésta escaseaba en el fraccionamiento. El municipio había concedido al propietario la licencia de construcción y de funcionamiento; sin embargo, ante la movilización de la asociación de colonos, quien recordó que en el acta de compra el nuevo propietario se había comprometido a construir exclusivamente casas de uso habitacional, el funcionario encargado de autorizar los permisos de construcción, declaró no haber tenido conocimiento de esta cláusula del contrato de venta y afirmó solemnemente que el interés privado debía doblegarse ante el interés de los colonos. Fue la incompatibilidad entre los dos usos del suelo lo que impidió la realización de lo que es un "servicio de proximidad", y no solamente la disponibilidad de agua, la cual no fue mencionada en la respuesta del municipio.

Otro ejemplo nos muestra que no es la actividad en sí lo que se cuestiona, sino más bien la imagen residencial lo que se busca preservar. En el fraccionamiento "el Mirador", cerca de Plaza Dorada —uno de los más lujosos de la ciudad—, la asociación de colonos protestó contra la autorización de construcción de un edificio de siete pisos destinado para departamentos de lujo, y declaró haber sido engañada por el municipio²². Sin embargo, este edificio fue construido, a pesar de las constantes oposiciones entre la asociación y el municipio.

Fuera de la ley de fraccionamientos, no existen en Puebla requisitos específicos para cada fraccionamiento; no existe ningún "plan de masa", y el cercado no está sujeto a ninguna reglamentación. Por tanto, las asociaciones no pueden exigir el respeto a un texto o una legislación precisa, sino que su papel consiste en tratar de preservar la identidad de un espacio residencial, frente a todas las modificaciones introducidas por la evolución del espacio que se va construyendo en sus alrededores. Durante mucho tiempo, las asociaciones de colonos habían caído en desuso o se concretaban a tratar de resolver los problemas de los parques o jardines; en los últimos años, sin embargo, han vuelto a cobrar importancia como interlocutores del municipio, proclamando públicamente la originalidad del espacio del fraccionamiento, el cual, si bien experimentó numerosas evoluciones en el pasado y se encuentra integrado actualmente en el tejido urbano, debe ser objeto de una atención específica por parte de los poderes municipales, quienes consagran cierta autonomía del espacio residencial. Las asociaciones más dinámicas son las de los fraccionamientos residenciales, donde éstas se esfuerzan por conservar cierto valor de prestigio; sin embargo, las asociaciones están presentes en todos los fraccionamientos, con la misma voluntad de preservar cierto *status*, cierta función, cierto valor de opinión²³.

Las superficies de donación, cedidas al municipio por los fraccionadores, presentan en su utilización un doble aspecto: constituyen zonas de servicios a escala del fraccionamiento, y zonas de servicios a escala de la ciudad.

En la mayoría de los casos, estas superficies sirven para la creación de escuelas o jardines públicos, lo cual fue uno de los argumentos de la promoción. Los jardines creados en los fraccionamientos residenciales son los más numerosos y los mejor cuidados; además de contribuir a la buena imagen y aspecto general de estos fraccionamientos, funcionan a menudo como áreas de esparcimiento a nivel de la ciudad, en particular cuando cuentan con juegos infantiles. Los fines de semana, una población manifesta-

21 Cf. *El Sol de Puebla*, 15 de mayo de 1983.

22 Cf. *El Sol de Puebla*, 8 de septiembre de 1983 y 6 de octubre de 1983.

23 Según la expresión del sociólogo Halbwachs, quien define el valor de opinión como la imagen concedida a tal o cual colonia, explicando así la renta de situación. Véase Pierre Merlin, *Méthodes quantitatives et espace urbain*, Masson, 1973, 188 págs., p. 47.

mente ajena al fraccionamiento se apodera de estos espacios; se organizan días de campo; llegan vendedores de nieves y alimentos preparados; de esta manera, los espacios verdes en zonas residenciales cobran el aspecto de parques públicos. Los fraccionamientos de prestigio cuyo acceso no está vigilado, se transforman en lugares de excursión y sociabilidad para las poblaciones que residen en zonas donde hacen falta los espacios verdes. La apropiación del espacio interior de los fraccionamientos, es parte de la integración de estas poblaciones a la ciudad.

Por otra parte, el municipio considera estos terrenos como reserva de bienes raíces disponibles para la implantación de servicios a escala de la ciudad. En el fraccionamiento La Paz se destinó una parte de la superficie de donación para la construcción del edificio de la Dirección de Tránsito del estado de Puebla.

Este tipo de utilización de las superficies de donación, es motivo de conflictos entre las asociaciones de colonos y el municipio, que traducen una contradicción entre la necesidad de servicios a nivel del fraccionamiento y a nivel de la ciudad. En 1980, en el fraccionamiento San José Vista Hermosa, se proyectó construir una escuela para niños con problemas de aprendizaje. La asociación de colonos se opuso tajantemente a tal proyecto, exigiendo que se usara el terreno como parque o jardín. Ante los argumentos del municipio, el cual insistió en la necesidad de encontrar una localización para este servicio público, la asociación de colonos alegó otras declaraciones de las mismas autoridades municipales a favor del incremento de las zonas verdes en la ciudad; asimismo, el jardín era uno de los motivos por los cuales habían comprado su terreno en el fraccionamiento, y en caso de que se diera un uso diferente a este espacio, quedarían desposeídos de un derecho adquirido sobre el mismo. A raíz de una petición, el municipio contestó que una eventual autorización estaría supeditada a la aprobación de los residentes²⁴.

Un conflicto más reciente demuestra que la lógica residencial que sustenta las intervenciones de las asociaciones, no se centra únicamente en el cierre o la exclusión de actividades no legítimas. La preservación del fraccionamiento no depende únicamente del control del espacio interior; cuando un fraccionamiento residencial se implanta en los límites de la urbanización, la futura urbanización en sus alrededores puede modificar el valor de opinión relacionado con el fraccionamiento, y por ende su estatuto en el espacio urbano. De ahí que las asociaciones de colonos que intervienen "por derecho" en el espacio interior, también se consideren habilitadas para oponerse a cierto tipo de urbanización fuera del fraccionamiento.

En febrero de 1985²⁵, la asociación de colonos del fraccionamiento Las Animas protestó contra la licencia otorgada por el municipio para construir un conjunto de edificios en condominio (treinta y tres edificios de cuatro departamentos cada uno); este conjunto debía convertirse en un anexo del fraccionamiento, y según la asociación de colonos su implantación saturaría los servicios del fraccionamiento, que no se habían previsto para hacer frente a este aumento masivo de población. A raíz de una demanda jurídica presentada por los miembros de la asociación, el juez del primer distrito de Puebla reconoció que se habían violado las garantías individuales y ordenó la suspensión de las obras²⁶.

Aunque el municipio, en la persona del director de Desarrollo Urbano y Ecología, declaró respetar la decisión del juez²⁷, consideró que la demanda de la asociación carecía de fundamento, ya que ésta no tenía ningún derecho para intervenir fuera del fraccionamiento, y que era falsa la información según la cual el conjunto de viviendas colectivas tenía previsto usar los servicios del fraccionamiento. Por otra parte, afirmó que las obras se habían autorizado porque correspondían a una necesidad de las poblaciones de la ciudad en materia de vivienda. A través de este ejemplo, podemos ver cómo la administración de la ciudad se opone a la lógica residencial de preservación del medio ambiente.

Si bien el nuevo conjunto de viviendas contaba con servicios propios (agua, drenaje, etc.), al parecer sus calles debía de conectarse con una parte de las vías del fraccionamiento Las Animas. En tales condiciones, el conflicto puede interpretarse como una oposición a la integración del fraccionamiento en el es-

24 Correspondencia entre la asociación de colonos y el municipio; véase *Expediente San José Vista Hermosa*, Archivo del Ayuntamiento de Puebla.

25 Cf. *El Sol de Puebla*, 23 de febrero de 1985.

26 Cf. *El Sol de Puebla*, 16 de mayo de 1985.

27 Cf. *El Sol de Puebla*, 18 de mayo de 1985.

pacio urbano, y como un rechazo a la instalación de viviendas colectivas populares en las cercanías de una colonia residencial, con una población acomodada.

En Puebla no hay planificación espacial de las distintas formas de producción de viviendas. Hemos visto que todos los conjuntos de viviendas colectivas están regidos por la ley de fraccionamientos; por otra parte, si bien el Plan Director Urbano, por la zonificación que establece, puede compararse con los planes de ocupación del suelo actualmente vigentes en Francia, no existe ninguna definición de la densidad de ocupación, tal como la definen en Francia los coeficientes de ocupación del suelo. En Puebla, la zonificación sólo establece una separación entre los distintos usos del suelo: funciones industriales, residenciales, agrícolas o reservas ecológicas. Sólo el certificado de uso del suelo que expide la SAHOPEP, establece la compatibilidad entre las diferentes formas de crecimiento; en este sentido, el municipio consideró que la oposición de la asociación de colonos carecía de fundamento legal y sólo reposaba en una lógica de preservación del espacio de la casa individual.

El estudio del papel que desempeñan los fraccionamientos privados aprobados en la dinámica de urbanización de la ciudad de Puebla, permite demostrar que esta forma de producción del espacio urbano, a pesar de ser la única forma codificada de modo preciso por la legislación local, no ha desembocado en la creación de un único tipo de espacio, con un máximo de legalidad y de servicios instalados. Modificada por la no aplicación estricta de la legislación, por la incapacidad de los poderes públicos para controlar la urbanización y por las evoluciones posteriores a la promoción, una misma reglamentación engendra distintos tipos de espacios.

La difusión de las actividades no residenciales en el espacio del fraccionamiento, contribuye a transformarlo en una forma de producción de un espacio urbano plurifuncional. Pero paralelamente a los factores de integración del fraccionamiento al espacio urbano, se van desarrollando factores de resistencia basados en el surgimiento de una conciencia residencial, que tienden a hacer del fraccionamiento un espacio de referencia de la vida cotidiana, en el que predominan el carácter cerrado y el aislamiento de la vivienda al margen de la ciudad.

B) Las formas no codificadas de producción del espacio urbano

1) Los fraccionamientos ilegales en terrenos privados

Una parte considerable del crecimiento en forma de fraccionamientos privados puede clasificarse como ilegal. Trátase de todos los fraccionamientos que no cuentan en ningún momento con una autorización oficial, aunque la propiedad de los terrenos vendidos no sea precaria.

Es preciso insistir en el carácter limitado de cualquier clasificación, ya que entre los fraccionamientos privados legales y los fraccionamientos privados ilegales existe toda una gama de modalidades intermedias. Así, algunos fraccionamientos legalmente reconocidos pueden violar posteriormente la ley, mientras que numerosos fraccionamientos ilegales que aspiran a un reconocimiento posterior se apegan estrictamente a la reglamentación en cuanto a superficie de donación y superficie de los lotes.

Los fraccionamientos ilegales representados en el Mapa No. 32 ("Los espacios de la ilegalidad"), corresponden a todos los fraccionamientos privados para los cuales no pudimos encontrar aprobación alguna en los archivos locales. Debido al carácter incompleto de los archivos antes del año de 1970, que ya hemos señalado anteriormente, esta forma de crecimiento urbano resulta un tanto sobrestimada, como es probablemente el caso de algunos fraccionamientos autorizados en los años 1950 en los límites del tejido urbano, al norte y al este de la ciudad. Sin embargo, está permitido pensar que la mayor parte de los fraccionamientos que no aparecen en los archivos, poseen una legalidad dudosa, o por lo menos no han cumplido con todos los trámites administrativos fijados por la ley de fraccionamientos.

La superposición de los mapas "Los espacios de la ilegalidad" y "Crecimiento urbano"²⁸, muestra que el crecimiento en forma de fraccionamientos ilegales ocurrió principalmente al sur de la ciudad, en los límites inmediatos del espacio urbano, entre 1930 y 1950, y posteriormente al norte de la ciudad, entre 1950 y 1965, así como en el espacio situado a orillas de la carretera federal a Cholula. Durante el pe-

28 Véase Mapa No. 29.

río 1965-1977, estos fraccionamientos experimentaron un importante desarrollo en las inmediaciones del espacio construido al norte y al sur de la ciudad, no solamente en los espacios que habían quedado libres entre los fraccionamientos y el tejido urbano, sino también a cierta distancia de la ciudad, en dirección sur en particular. Para el último período considerado, si bien puede afirmarse que los dos ejes principales del crecimiento en forma de fraccionamientos "ilegales" retomaron esquemáticamente los dos principales ejes del crecimiento de la ciudad al sur y al oeste, encontramos además fraccionamientos ilegales en el conjunto del espacio suburbano; al norte, estos fraccionamientos se localizan más allá de la autopista, y al este se sitúan a lo largo de la carretera a Amozoc, a cierta distancia de la misma.

Si comparamos ahora el mapa No. 32 ("Los espacios de la ilegalidad") y el mapa de densidad urbana, observamos que la mayor parte de los fraccionamientos ilegales poseen una densidad muy baja; aunque constituyan la forma de crecimiento de mayor extensión, la escasa ocupación de un gran número de fraccionamientos corrobora el análisis que, a partir de la comparación entre el número de lotes y de viviendas creadas entre el censo de 1970 y el de 1980, consideraba al fraccionamiento privado aprobado como la forma más importante de producción del espacio urbano, con aproximadamente un 50% de las nuevas viviendas. La gran superficie de fraccionamientos ilegales no caracterizaría tanto al alojamiento masivo de personas que no encontrarían terrenos suficientemente baratos en los fraccionamientos privados aprobados, como a las superficies abiertas destinadas a la promoción y a la venta de lotes o a la microespeculación.

Para tratar de determinar las tendencias que caracterizan a esta forma de promoción, es necesario demostrar que no existe ninguna diferencia estructural entre los dos tipos de fraccionamientos, sino que sus agentes son sensiblemente diferentes (pequeños intermediarios, "licenciados", agentes inmobiliario informales, etc.), como se desprende del ejemplo siguiente: al sur de la ciudad, en los límites de la urbanización, una manta suspendida entre un pequeño automóvil y un árbol, ostenta en grandes caracteres las palabras "ULTIMOS LOTES". Este automóvil es la oficina de un agente inmobiliario, que además de casas en los "fraccionamientos ilegales" existentes, ofrece los primeros lotes de un fraccionamiento ilegal en terrenos privados, así como los contactos con las personas indicadas para adquirir terrenos en una zona ejidal.

Por el momento, este fraccionamiento clandestino no cuenta con ninguna clase de servicios; sin embargo, el fraccionador (en este caso, el propietario, "ayudado" por el agente inmobiliario) se compromete a introducir los servicios con el monto del enganche inicial, en cuanto estén vendidos todos los lotes. Los lotes son baratos y es posible adquirirlos con facilidades de crédito. En cuanto a la falta de respeto por los procedimientos legales, el fraccionador la presenta como una fórmula que permite lotificar a precios ventajosos, ya que es la propia aportación de los compradores la que posibilitará la realización de las obras de urbanización. El funcionamiento real de la urbanización de los fraccionamientos legales, no difiere mucho de este procedimiento.

En el caso de los fraccionamientos ilegales, volvemos a encontrar el mismo tipo de especulación, con la venta al "lote por lote". El vendedor revela que los diez primeros compradores adquirieron todos entre tres o cuatro lotes; además, deja entender que los últimos lotes se venderán más caros, y que tan pronto como esté urbanizado el terreno, los primeros compradores habrán obtenido una importante ganancia. Esta especulación (especie de asociación de urbanización con fines lucrativos) permite que un espacio acceda al mercado del terreno para construcción, sin necesidad de invertir capitales importantes.

Al sur de la ciudad, el fraccionamiento San Ramón señala el fin de la zona urbanizada a lo largo de la prolongación de la 2 Sur. Este fraccionamiento está dividido en secciones, que corresponden a las distintas etapas de la promoción. La última sección —la más reciente— está en venta desde 1980; los lotes corresponden prácticamente a las normas de los fraccionamientos populares, puesto que miden 20 x 8 m, es decir, 160 m². Si todo el espacio estuviese ocupado actualmente, se trataría del mayor fraccionamiento privado de la ciudad de Puebla; sin embargo, en 1988 sólo están diseminadas en este espacio unas cuantas casas, y si bien el fraccionamiento cuenta con la energía eléctrica y el drenaje está en proceso de construcción, no hay distribución de agua potable, aunque algunos habitantes poseen pozos y venden el agua. Este tipo de vivienda, que es el más frecuente en la periferia de la ciudad, recuerda el hábitat de las zonas rurales: un bloque rectangular de tabique y "blocks", con uno o dos cuartos, una puerta y una ven-

tana; alrededor de la casa no hay ni muro ni alambrado; sólo se conserva un pedazo de terreno en el frente de la vivienda.

Aunque no haya todavía calles en el interior del fraccionamiento, su traza existe, y si bien algunas casas construidas parecen estar diseminadas en todo el espacio, se implantan en lotes cuidadosamente limitados, previendo el espacio para las vías internas. Podría pensarse que la diseminación de los lotes obedece a una estrategia similar a la que hemos observado en el caso de los fraccionamientos privados autorizados. Sin embargo, en los fraccionamientos ilegales la dispersión de las construcciones dificulta la introducción de los servicios, que con frecuencia se realiza gracias a la presión que ejercen los habitantes sobre el fraccionador, o a través de la intervención directa de los residentes.

En la última sección de San Ramón, en 1986 después de 6 años de promoción, menos del 6% de los lotes están ocupados, lo cual no significa que no están vendidos. Volvemos a encontrar aquí un proceso similar a la segunda etapa de promoción de los fraccionamientos aprobados; en este caso, sin embargo, la compra de un terreno adquiere además una función de "inversión refugio" para las poblaciones de escasos recursos, que pueden tener acceso al crédito a largo plazo propuesto por los promotores informales; frecuentemente compran sin tener la intención de construir en lo inmediato, pues esperan a que posean el terreno antes de invertir en los materiales de construcción, o consideran el terreno como un patrimonio familiar que heredarán a sus hijos.

En el extremo opuesto de estos espacios habitacionales para una población pobre, existe otro tipo de fraccionamiento "ilegal" que corresponde a una forma de vivienda para clases acomodadas, donde se encuentran todos los servicios. Así, varios fraccionamientos de lujo fueron creados sin ninguna aprobación por parte de las instancias administrativas de la ciudad, en particular a lo largo de la vía rápida a Cholula. Los lotes son amplios, y estos espacios ofrecen una garantía de "seguridad". El espacio interior, destinado a permanecer privado, con frecuencia está delimitado por altos muros; estos fraccionamientos cuentan generalmente con un servicio de policía privada, que selecciona las entradas. En este caso, la falta de respeto por el procedimiento reglamentario se presenta como una fórmula que permite una urbanización sin control ni limitación del espacio privado.

Aunque sean mucho menos numerosos que los fraccionamientos ilegales para las capas populares, estos fraccionamientos constituyen, junto con los fraccionamientos residenciales aprobados que hemos mencionado anteriormente, los lugares de residencia más prestigiados de la ciudad de Puebla. En la carretera federal a Cholula, en los límites de la ciudad y al oeste del Atoyac, se ha desarrollado una colonia residencial, alrededor de una ex hacienda transformada en restaurante de lujo y de la residencia construida por un ex gobernador a inicios de los años 1960. En esta colonia se encuentran las residencias más prestigiosas, aun cuando los habitantes de la ciudad, interrogados acerca de la ubicación de las colonias residenciales de la alta burguesía poblana, no mencionan inmediatamente esta zona, situada a cierta distancia de la carretera, y por tanto poco visible. Las calles interiores de este fraccionamiento están empedradas y arregladas en un estilo supuestamente colonial.

Como puede advertirse, los fraccionamientos ilegales no son características de un tipo de hábitat único, sino de un tipo particular de promoción que puede prescindir de un reconocimiento jurídico inmediato y concierne a diferentes relaciones con la ciudad. En el último caso mencionado, se trata del privilegio de una población acomodada que se permite el lujo de tener una relación exclusiva con la ciudad, y no busca integrarse al espacio público; no tiene ninguna necesidad de que se apruebe el fraccionamiento o se respeten las garantías de servicios fijadas por la ley, pues no está interesada en la posibilidad de que el municipio tome a su cargo el fraccionamiento. En el otro caso, en cambio, se trata de la necesidad que tiene una población de escasos recursos, de adquirir un lote barato a través de una forma de promoción que no ofrece ninguna seguridad; de ahí que tanto los habitantes como el "promotor" deseen que el municipio tome a su cargo el fraccionamiento, pues ello aseguraría la legitimidad de su implantación y descargaría al fraccionador de la responsabilidad del espacio interior.

Los poderes públicos no toman en consideración estos fraccionamientos ilegales, dado que en ningún momento aparecen como fraccionamientos. Las ventas se realizan mediante procedimientos jurídicos reservados para la venta de terrenos aislados, en el caso de los fraccionamientos ilegales con lotes de grandes dimensiones, destinados a recibir las viviendas de la población acomodada. El alto muro que

protege de las miradas a numerosos fraccionamientos ilegales, puede explicarse también por la voluntad de ocultar el inicio de las construcciones, ya que los propietarios de los terrenos tienen siempre la posibilidad de declarar que construyen varias casas en un solo lote.

El control de la urbanización no existe cuando no surgen conflictos o cuando los habitantes no solicitan la intervención del municipio a raíz de oposiciones con los promotores; en efecto, éstos expiden contratos de promesa de venta y títulos provisionales que en ocasiones no pueden registrarse oficialmente, no porque los poderes públicos bloqueen voluntariamente este trámite o prohíben el fraccionamiento, sino por la falta de claridad jurídica de los títulos del vendedor o de los títulos de venta.

El ejemplo de "Patria Nueva" ilustra una forma de conflictos por la posesión de los terrenos en un fraccionamiento clandestino, que si bien es significativa de cierta relación con el poder local, no es representativa de la forma en que estallan los conflictos o se manifiestan las relaciones de solidaridad en el seno de la mayoría de los fraccionamientos ilegales. En 1980, 244 personas compraron terrenos de 300 m² al sur de la ciudad, en las cercanías de Totimehuacán²⁹. Sin embargo, parece ser que el propietario vendió dos veces los terrenos, y 73 personas que se autoproclamaban "verdaderos compradores" de los lotes no construidos, pero que habían sido objeto de una segunda venta, estimaron que habían sido estafadas por un consejero municipal del PST³⁰, acusado de ser el líder de los usurpadores y de impedir que los verdaderos propietarios tomaran posesión de sus bienes. Estos "verdaderos compradores" recibieron el apoyo no solamente del PSUM³¹, sino principalmente de otra organización de izquierda, la UGCOM³², y reclamaron al municipio la distribución de títulos de propiedad.

Imposible es comprobar que realmente existió una compra anterior. Sin embargo, este conflicto es significativo desde numerosos puntos de vista: además de revelar las oposiciones entre el PST y otras organizaciones de izquierda, nos muestra que el recurso al municipio constituye un medio para lograr el reconocimiento de la legitimidad de la posesión de los lotes, es decir, de una forma de crecimiento considerada ilegal por los propios poderes públicos; por otra parte, este conflicto evidencia no solamente lo precario de los títulos de propiedad de los lotes, sino principalmente el hecho de que, aun cuando el acta de compra del terreno "para construcción" está basada en problemas de vivienda, numerosos espacios periféricos que no parecen estar ocupados o siguen cultivados, de hecho están vendidos, y por tanto se encuentran incorporados ya al crecimiento urbano. Sólo serán habitados el día en que se introduzcan los servicios, o cuando el propietario pueda concretar su voluntad de autoconstrucción de una casa individual, ya que algunos terrenos vendidos en 1980 siguen sin ocupar en 1985.

2) La invasión: una estrategia de construcción de una situación de ilegalidad

En Puebla, las implantaciones en las tierras ejidales no son realmente invasiones de tierras. En la mayoría de los casos, son los propios ejidatarios quienes venden sus tierras, ya sea en forma directa o por medio de "agentes inmobiliarios informales". Las tierras ejidales son objeto de una estricta vigilancia por parte de sus derecho-habientes, de suerte que una invasión no ofrecería garantía alguna de una solución rápida o de un *statu quo* negociado, requisitos indispensables para los "invasores".

Cierto es que se dan casos de invasiones al "lote por lote", de ocupaciones sin el acuerdo de los ejidatarios; también existen personas que adquirieron la "propiedad" de la tierra; en todos estos casos, pueden vislumbrarse conflictos entre ejidatarios, comisarios ejidales, agentes inmobiliarios informales y compradores. Estos desembocan en denuncias de invasiones, sin que sea posible dictaminar sobre la propiedad de tierras que han cambiado varias veces de manos, en forma "ilegal". Sin embargo, tanto en la periferia de la ciudad de Puebla como de la ciudad de México³³, y al parecer también en todas las ciudades mexicanas, son muy contadas las invasiones masivas de tierras ejidales; cuando ocurren, su desenlace suele ser muy violento.

29 Entrevista a un líder de Patria Nueva, febrero de 1985.

30 Partido Socialista de los Trabajadores

31 Partido Socialista Unificado de México

32 Unión General de Campesinos y Obreros de México

33 Cf. Ann Varley, *Ya somos dueños: Ejido land development and regularization in Mexico City*, Thesis for the degree of doctor of philosophy, University of London, London, 1985, 428 págs., p. 150.

En Puebla, la única invasión de tierras ejidales que pudimos detectar, se debió a un problema de delimitación de tierras entre ejidos, aun cuando se ocultó bajo la actualidad del crecimiento urbano. En febrero de 1982³⁴ 300 familias fueron desalojadas a la fuerza del ejido Xonacatepec; los dirigentes de la invasión eran miembros del vecino ejido de Chachapa, quienes reivindicaban las tierras, acompañados de personas que tenían necesidades de alojamiento y habían empezado a construir sus casas en los terrenos del ejido. Ante esta expulsión se invocó la necesidad de viviendas, y no un conflicto que permanecía sin solución desde hacía numerosos años.

En la mayoría de las invasiones aparece la voluntad de establecer una relación de fuerza y una negociación con las instancias administrativas, por lo que éstas suelen ocurrir en terrenos públicos o en tierras cuya propiedad es conflictiva o jurídicamente indeterminada, es decir, en un contexto que permite involucrar directamente al Estado o al municipio.

A este respecto resulta significativa la invasión de una parte del terreno expropiado al ejido de San Pablo Xochimehuacán, que durante muchos años el gobierno había dejado abandonado ante el fracaso del parque industrial El Conde. En efecto, los "invasores" escogieron un terreno público sin ocupar, cuyas 43 hectáreas serían las primeras en quedar inscritas en los expedientes de regularización de CORETT³⁵, de modo que los "invasores" recibieron un título de propiedad mucho antes que los compradores de las tierras ejidales en proceso de negociación desde hacía numerosos años con los representantes de los poderes públicos³⁶.

La única invasión que concluyó con una evicción sin reubicación de los colonos, se proponía apoyar la demanda jurídica de uno de los miembros de la organización que la había impulsado, la Federación Revolucionaria de Inquilinos, la cual declaraba estar en condiciones de reivindicar un terreno sin propietario aparente, situado a orillas de la carretera federal a México. A pesar de la toma de posesión del terreno por 250 personas en noviembre de 1978, y a raíz de una reclamación del IMSS³⁷ que declaró ser propietario legítimo del terreno, los colonos fueron expulsados en mayo de 1979³⁸. Al parecer, el movimiento no había logrado impulsar una real movilización popular y una suficiente difusión entre la opinión pública, para poder evitar el recurso a la fuerza y obligar al gobierno a hacerse cargo de las necesidades de vivienda de los miembros del FRI, después del fracaso de la demanda jurídica que reivindicaba la propiedad del terreno.

Entre Puebla y Cholula, la ocupación de un terreno situado a un lado de la vía rápida, en el territorio del municipio de Cholula, es otro ejemplo de invasión de tierras, que sin ser públicas, eran de propiedad incierta y fueron objeto de un conflicto ligado a la manera particular en que se lleva a cabo la Reforma Agraria; en efecto, ésta concede al propietario expropiado la posibilidad de ampararse jurídicamente para que se anule la dotación de las tierras. El ejido Lázaro Cárdenas se constituyó en 1938, y los certificados de derechos agrarios se otorgaron en 1968³⁹. Sin embargo, a raíz de una resolución de amparo a favor de los ex propietarios, 200 familias fueron expulsadas y reubicadas en un terreno situado en el municipio de Atlixco⁴⁰.

No obstante ello, los nuevos terrenos asignados a los ejidatarios de Lázaro Cárdenas fueron reivindicados por ejidatarios de Atlixco, quienes decidieron ocuparlos. Los antiguos ejidatarios, acompañados de algunas personas que se unieron al movimiento, resolvieron entonces luchar por la restitución de los terrenos en Cholula, y pasando por alto las decisiones de los tribunales volvieron a posesionarse de ellos en abril de 1984, con el apoyo del PST⁴¹, luego del PSUM, y finalmente de la UGOE⁴².

Después de seis meses de negociaciones con el gobierno del Estado, los ejidatarios y los colonos que reclamaban la restitución de un terreno en las cercanías de la ciudad de Puebla, fueron expulsados esta

34 Véase *El Sol de Puebla*, 12 de febrero de 1982.

35 Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra, organismo encargado de regularizar las tierras ejidales.

36 Entrevista con el responsable de la delegación CORETT de Puebla, mayo de 1984.

37 Instituto Mexicano del Seguro Social.

38 Véase Jaime Castillo, "El movimiento urbano popular en Puebla", en *Los movimientos sociales en Puebla*, tomo 2, DIAU, ICUAP. Puebla, 1986, pp. 201-360.

39 Salvo indicación contraria, los elementos de la cronología del conflicto en torno al ejido Lázaro Cárdenas provienen del estudio de Jaime Castillo, *op. cit.* pp. 342-350.

40 Cf. *El Sol de Puebla*, 30 de junio de 1983.

41 Partido Socialista de los Trabajadores.

42 Unión General de Organizaciones Estudiantiles.

vez hacia el municipio de Amozoc. Pero se negaron a aceptar las tierras asignadas, alegando que estaban demasiado alejadas y que eran para uso rural. La movilización prosiguió con la toma de autobuses urbanos, a partir de la ciudad universitaria de la Universidad Autónoma de Puebla, para desembocar finalmente en la atribución de dos hectáreas al sur de la ciudad, que constituyeron el punto de partida de la colonia 2 de Octubre.

La legitimidad de esta movilización reposaba en una dotación de tierras por parte de la Reforma Agraria; pero rápidamente la alianza con colonos no ejidatarios transformó el conflicto agrario en conflicto urbano. Los periódicos locales presentaron este intento por recuperar tierras ejidales como invasión de un terreno privado. Asimismo, los poderes públicos aceptaron la negociación frente a la difusión del movimiento entre la opinión pública, a través de las organizaciones de izquierda; pero se negaron a revisar el fallo jurídico o a resolver el problema con una nueva dotación ejidal. El gobierno del estado propuso la atribución de títulos de propiedad en terrenos públicos, primero en Amozoc y posteriormente en Puebla. Por añadidura, la localización del terreno en torno al cual se suscitó el conflicto, fuertemente valorizado por la vía rápida y el proyecto de corredor de servicios entre Puebla y Cholula, lo mismo que los sitios propuestos a los ejidatarios (Atlixco, Amozoc y el sur de la ciudad), permiten vislumbrar una voluntad de segregación funcional de los espacios cercanos a la ciudad de Puebla; el este de la ciudad, en particular los terrenos situados a orillas de la vía rápida a Cholula, están reservados para el desarrollo de los servicios públicos, o para usos especulativos privados incompatibles con una colonia popular. El peso de los propietarios privados y la alianza con el poder local, lograron liberar este espacio para la especulación del suelo, aun cuando posteriormente, al cabo de largas negociaciones, el conflicto recibió un "trato social": la atribución de tierras al margen de todo programa de vivienda popular, a las personas afectadas por esta medida.

La intervención de un organismo público, INDECO⁴³, presenta el mismo tipo de trato "social" de los conflictos y movilizaciones urbanas. En este caso, la importancia estratégica de la invasión reposa en la voluntad del estado de demostrar su capacidad para resolver este tipo de conflicto, en un contexto de impugnación del gobierno del estado y de movilizaciones populares que desembocaron, en mayo de 1972, en la destitución de un gobernador que se había revelado incapaz de mantener la paz social en la ciudad y había perdido el apoyo del gobierno del estado.

En julio de 1983, INDECO se propuso reubicar a los habitantes de la colonia Xonacatepec, surgida a raíz de una invasión apoyada por la CCI⁴⁴ y el FOCEP⁴⁵, quienes reclamaban la restitución de las tierras comunales necesarias para que los habitantes de Xonacatepec pudiesen resolver sus problemas de vivienda⁴⁶. Una vez más, la "vía agraria" no se contempló como posible solución; INDECO compró otro terreno para reubicar a las 810 familias y vendió los certificados de propiedad a precio reducido, introduciendo los servicios de agua, drenaje y electricidad.

Sin embargo, ante la oposición de una parte de los colonos, la evicción de los terrenos de Xonacatepec terminó con la muerte de un colono y 512 familias abandonaron los terrenos de Xonacatepec, desistiendo de su derecho a un lote regularizado en el nuevo fraccionamiento.

INDECO no reconoció este fracaso político de la negociación y de la reubicación de los colonos: el autor de un informe interno —que pasa en silencio las condiciones de la evicción— se pregunta si estas personas encontrarían en el entretanto una solución a su problema de vivienda, o si no querían participar en el "programa de desarrollo social"⁴⁷. Ante la negativa de una parte de los colonos de Xonacatepec a aceptar las condiciones de reubicación, fue necesario abrir el programa a personas exteriores, mediante una promoción y una campaña publicitaria que ofrecía condiciones de acceso a la propiedad excepcional.

Los 512 lotes vacíos se vendieron rápidamente, y aparentemente esta promoción movilizó a quienes habían quedado excluidos de ella, puesto que al poco tiempo 602 familias invadieron de noche el terreno contiguo, amenazando así la credibilidad de INDECO. Según un ex funcionario del Instituto, la única so-

43 Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

44 Central Campesina Independiente.

45 Frente Obrero Campesino Estudiantil Poblano.

46 Cf. Jaime Castillo, "El movimiento urbano popular en Puebla", *op. cit.* p. 302.

47 Cf. *Estudio económico del plan Castillotla "Programa Sidose"*, Departamento de promoción social, INDECO, Puebla, 1974.

lución para INDECO consistió en volver a comprar el terreno al mismo propietario; los servicios se introdujeron en la nueva colonia, que conservó su nombre simbólico de la lucha por la tierra: Colonia Popular Zapata⁴⁸. Así, una acción no programada pudo inscribirse en los planes de INDECO, primero para resolver el conflicto suscitado por una invasión apoyada por organizaciones de izquierda, y en una segunda etapa para integrar una ampliación no controlada del programa de reubicación de colonos.

La última invasión de terrenos federales evidencia en forma más clara aún la búsqueda del establecimiento de una correlación de fuerza y de la negociación con los poderes públicos. Esta se organizó por iniciativa de la Unión de Inquilinos Democráticos y recibió el apoyo de la corriente socialista del PSUM; las negociaciones estuvieron a cargo de un diputado federal de este partido. Ocupado en febrero de 1983, el terreno escogido estaba baldío, pero se localizaba en las cercanías de los fuertes de Loreto y Guadalupe, por lo cual quedaba integrado en una zona de preservación ecológica y valoración del pasado de la ciudad. El movimiento contaba inicialmente 35 familias, pero agrupaba a 120 en el momento de la evicción. Después de seis meses de movilizaciones y negociaciones, y un mes antes de las elecciones municipales de 1983, el gobierno del Estado resolvió el conflicto en una forma que al parecer no tenía antecedentes: financió la compra "ilegal" de dos hectáreas de terrenos ejidales al norte de la ciudad⁴⁹.

En este caso, la relación entre invasión y necesidad de tierra ya no consiste en adueñarse de un terreno para instalarse en él, sino en posesionarse de un terreno público o de algún terreno para el cual existe un proyecto de acondicionamiento, creando de esta manera una situación de ilegalidad que exige la intervención del Estado, y por ende la negociación y una eventual reubicación. Lo más importante en este caso, es hacer público el hecho, lo cual excluye la posibilidad de un arreglo por la fuerza. En la elección de un terreno, los "invasores" toman en cuenta no sólo el estatuto del mismo, sino también su grado de ejemplaridad para la política urbana del Estado.

En consecuencia, la invasión puede considerarse como un medio para crear una situación de ilegalidad destinada a obligar a los poderes públicos a hacerse cargo de la necesidad de vivienda por parte de personas que se definen así como un grupo que requiere una atención prioritaria. Y los representantes del gobierno del estado o del municipio intervienen siempre en este sentido, buscando acallar cualquier situación de ilegalidad pública, toda manifestación pública de la autonomía del crecimiento urbano, del irrespeto de las normas jurídicas. Pero también se trata de tomar en consideración, mediante soluciones negociadas, el problema de vivienda de poblaciones que al violar la propiedad de la tierra aparecen como potencialmente peligrosas e incontrolables, y por ende cuestionan o aparentan cuestionar la administración urbana del poder local.

C) Ejidos y crecimiento urbano

1) Asentamientos "ilegales" en tierras ejidales

En el municipio de Puebla existen 26 ejidos, que totalizaban 22,134 hectáreas⁵⁰, o sea, el 42% de la superficie municipal (52,430 has.). En 1921, en virtud de la primera resolución presidencial, se constituyó el ejido de San Pablo Xochimehuacán, al norte de la ciudad. Los ejidos cercanos a la carretera federal a Cholula fueron creados hacia 1925 (Romero Vargas y La Libertad); al sur de la ciudad, la resolución presidencial más antigua data de 1930. Las demás tierras ejidales fueron distribuidas entre 1930 y 1935. A pesar de que ocurrieron numerosas modificaciones después de esta fecha, puede considerarse que todos los ejidos ya estaban constituidos, por lo menos jurídicamente, en 1935. La mayoría de los ejidos se ampliaron antes de 1960; en efecto, después de esta fecha únicamente se modificó el ejido La Resurrección,

48 Presentamos aquí la génesis de la colonia popular Zapata de acuerdo con los documentos del archivo de INDECO y los datos proporcionados por ex funcionarios de este organismo actualmente desaparecido. Sin embargo, Jaime Castillo deja entender, en su estudio sobre los movimientos urbanos, que la colonia se creó por iniciativa del gobierno: "El gobierno logra el traslado del segundo grupo de solicitantes de terrenos con el que funda la colonia popular Zapata"; pero este autor no precisa en qué nivel intervinieron el gobierno e INDECO. Ante la ausencia de fuentes realmente contradictorias, hemos considerado plausible la versión de la invasión. Véase Jaime Castillo, *ibid.*, pp. 306-309.

49 Véase Jaime Castillo, *op. cit.*, pp. 327-333.

50 ACREP *Propiedad definitiva ejidal y comunal*, Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de la Reforma Agraria, 1984, Puebla.

mediante una "resolución de ampliación" de 1976, aplicada en 1977. Cabe observar la continuidad del proceso de Reforma Agraria, así como la importancia de la propiedad ejidal de la tierra alrededor de la ciudad de Puebla.

Las dotaciones de tierras ejidales se realizaron expropiando los ranchos y haciendas concentrados principalmente alrededor de la ciudad de Puebla. Si comparamos la extensión actual de las tierras ejidales con la extensión de la ciudad en 1930⁵¹, año en que corresponde a la mayoría de las solicitudes de dotación, nos damos cuenta de que las tierras ejidales no se crearon en los límites inmediatos de la ciudad, sino que forman una segunda corona en torno a ésta. Sólo a partir de 1950 se acercó la extensión de la ciudad a las zonas ejidales, las cuales quedaron potencialmente integradas en el espacio de crecimiento de la ciudad de Puebla.

Los asentamientos ilegales en tierras ejidales son más antiguos y numerosos al noroeste y al norte de la ciudad; allí los ejidos son más antiguos y están más cerca de la ciudad. Obsérvese, en particular, la urbanización, entre 1950 y 1965, del ejido La Libertad, al oeste del fraccionamiento La Paz, a lo largo de la carretera federal a México. Entre 1965 y 1975 se intensificó el proceso de urbanización en torno a las vías de salida de la ciudad, alrededor del ejido La Libertad, y también a lo largo de la carretera a Veracruz. Al sur de la ciudad y a lo largo de la vía rápida a Cholula, la urbanización en tierras ejidales es más reciente (después de 1977).

Los asentamientos en tierras ejidales no sólo se establecen en continuidad con el espacio urbano, a lo largo de los ejes de comunicación, sino también a distancia de la urbanización ya existente, especialmente al sur y suroeste. Los ejidos constituyen un espacio privilegiado para la difusión del crecimiento de la ciudad. En el periodo 1982-1990, el crecimiento urbano se llevó a cabo masivamente sobre tierras ejidales, en casi 50% de la superficie de nueva urbanización. En 1982, los terrenos ejidales representan 11% del área urbana de la ciudad, en 1990 llegan al 22%⁵², es decir, casi 30 km² de los 130 de la mancha urbana.

Ya se ha demostrado que los asentamientos "ilegales" en las zonas ejidales no pueden asimilarse a "invasiones". Resultan generalmente de ventas de tierras por los ejidatarios. Estas ventas pueden concretarse en fraccionamientos ilegales; pero también pueden ser la ampliación de un procedimiento establecido por la Reforma Agraria.

En 1954⁵³ se promulgó un decreto mediante el cual se establecían "zonas urbanas ejidales", es decir, zonas reservadas para la construcción de casas para los ejidatarios en el seno de las tierras ejidales; pero estas zonas podían venderse también a los habitantes no ejidatarios de la localidad, aunque no debían utilizarse para satisfacer las necesidades de vivienda de las ciudades cercanas. Los beneficiarios de estas medidas recibían un título de propiedad; sin embargo, para que la propiedad tuviese carácter definitivo, era requisito que los ejidatarios ocupasen los terrenos cedidos por un período mínimo de cuatro años (cinco años para los compradores no ejidatarios).

Estas zonas urbanas ejidales implantadas alrededor de la ciudad en cada ejido, se convirtieron —especialmente al sur y al oeste de la ciudad— en la base a partir de la cual se fueron desarrollando asentamientos "ilegales" en tierras ejidales. Los lotes se vendieron a habitantes rurales o parientes cercanos, y posteriormente a personas que buscaban algún terreno para construir a proximidad de la ciudad.

Como observa Ann Varley a propósito de la ciudad de México, la existencia de este procedimiento permite a los ejidatarios que venden lotes urbanos, ampararse en una "aparente racionalidad jurídica"⁵⁴, que legitima de algún modo la infracción a la ley de Reforma Agraria que constituye el fraccionamiento en tierras ejidales.

Debido al desarrollo de la urbanización y a los problemas de delimitación de tierras en el seno de los

51 Véase Mapa No. 29, *Crecimiento urbano*

52 Cf. *Programa de desarrollo urbano de la ciudad de Puebla*, H. Ayuntamiento de Puebla, 1991, p. 62.

53 Cf. *Reglamento de zonas urbanas ejidales*, 25 de marzo de 1954. Citado por Jorge Durand, *La ciudad invade el ejido; proletarización, urbanización y lucha política en el Cerro del judío D. F.*, Ediciones de la casa chata 17, México, 1983, 145 págs., p. 71.

54 Cf. Ann Varley, "La zona urbana ejidal y la urbanización de la ciudad de México", *Revista A*, No. especial, *De la metrópoli mexicana*, Vol. VI, No. 15, Unidad Azcapotzalco, UAM, México, 1985, pp. 71-93.

ejidos, no nos fue posible circunscribir con toda precisión estas zonas para cada ejido; sin embargo, en el caso de los ejidos del suroeste de la ciudad, en el municipio de San Andrés Cholula, el desarrollo de zonas habitacionales corresponde a ampliaciones de "zonas urbanas ejidales"; lo mismo puede aseverarse, con mucha probabilidad, en el caso de los ejidos del sur de la ciudad, cuya urbanización por zonas discontinuas resulta difícilmente comprensible al margen de este procedimiento específico de la Reforma Agraria.

Jorge Durand⁵⁵ demostró que en el Distrito Federal la presión de la urbanización sobre las tierras ejidales se manifiesta por la visita de compradores a la casa de los ejidatarios, con quienes tratan de negociar directamente la compra de un pedazo de terreno. En Puebla, esta forma de relación con la ciudad correspondió a los primeros asentamientos en tierras ejidales en los años 1950, cuando existía cierta simbiosis entre la población ejidal mayoritaria y los nuevos habitantes. Este tipo de presión no sólo sigue existiendo actualmente, sino que se ha generalizado y amplificado ante la creciente necesidad de tierras para la autoconstrucción, con lo cual ha llegado a constituirse un mercado de tierras ejidales.

En la ciudad, la promoción se hace ya sea de persona a persona, o por medio de anuncios colocados en los pequeños comercios de los barrios populares, que ofrecen terrenos en venta. Los lotes están delimitados con precisión y con frecuencia son menos caros y más grandes (de 300 a 500 m²) que en los fraccionamientos privados aprobados, e incluso que en los fraccionamientos "ilegales" en tierras privadas.

Con todo, si bien es cierto que el fraccionamiento popular es el tipo de urbanización más común en las tierras ejidales, esto provoca contradicciones con la imagen de la urbanización clandestina asociada al adjetivo "ilegal", las cuales ponen en entredicho la relación unívoca que suele establecerse entre la tenencia preexistente de la tierra y el espacio urbano producido.

La superposición del mapa de tierras ejidales y del mapa de la ciudad, muestra que algunos servicios municipales y estatales (torre de Teléfonos de México, estación de bomberos del ayuntamiento) se localizan en tierras ejidales.

La integración de estos servicios públicos a la urbanización en zonas ejidales, es parte de un dispositivo de negación informal. Los ejidatarios —"ayudados" siempre por un "asesor" ("licenciado" o "ingeniero" vinculado a menudo con los poderes públicos)— ofrecen tierras a los organismos públicos, lo cual les permite tener la seguridad de que la regularización se efectuará rápidamente y de que podrán continuar fraccionando sin problemas.

Otra particularidad consiste en que, en Puebla, es imposible asimilar los asentamientos en tierras ejidales a las zonas de vivienda precaria para una población de escasos recursos. Existen zonas residenciales establecidas en tierras ejidales. Los primeros asentamientos tienen más de 30 años, y en ciertos casos se produjo un proceso de modificación de la composición socio-profesional. Aunque los primeros compradores formaban parte de una población de bajos ingresos, posteriormente (en particular en los alrededores de La Paz, colonia residencial de lujo) algunas personas volvieron a comprar tres o cuatro lotes para construir residencias de calidad, y se unieron para introducir todos los servicios, con lo cual se modificó la imagen urbana sin que cambiara el estatuto jurídico de la tierra. En tal caso, el *statu quo* presentaba un carácter de estabilidad suficiente para que ocurriese esta evolución.

La respuesta que dan los poderes públicos a los problemas de los asentamientos ilegales, es la regularización, es decir, el reconocimiento de una situación de hecho mediante el otorgamiento de títulos de propiedad a las personas que viven en las tierras ejidales. Resulta significativo que el término utilizado para designar estas implantaciones sea "asentamiento", es decir, establecimiento. Sólo se hace constar el fenómeno: hay personas que viven en tierras ejidales. El término usado no cuestiona la génesis de estos establecimientos; en efecto, si fuesen definidos como invasión o venta ilegal, se harían acreedores a una sanción por parte del ejecutivo.

Un organismo creado en 1974, la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra, se encarga de arreglar el problema. La tarea de CORETT consiste en detectar las zonas de asentamientos ilegales y en promover su regularización mediante la expropiación de utilidad pública, la indemnización de los ejidatarios y la venta a los poseedores actuales. Cuando detecta un asentamiento (en principio, quienes

55 Véase Jorge Durand, *La ciudad invade el ejido*; *op. cit.*

solicitan la regularización son los compradores), CORETT realiza un levantamiento del terreno. Las relaciones con los ejidatarios son en ocasiones difíciles, ya que si éstos no han terminado de vender toda su tierra, se oponen a la regularización, señalando a los compradores como invasores y acusando a CORETT de querer robarles su tierra. Para resolver estos problemas, se recurre a un proceso de control social que no es administrativo, sino político⁵⁶. Para hacer entrar en razón a los ejidatarios, CORETT actúa a nivel de los líderes (cabecillas de los movimientos, comisarios ejidales) a través de uno u otro de los medios del sistema de control político mexicano (municipio, Estado, PRI, asociación, sindicato, etc.), puesto que los líderes suelen ser miembros de algún organismo de representación controlado más o menos directamente por el PRI, o aspiran a ser representantes oficiales y necesitan el apoyo del sistema para conservar su papel de líderes⁵⁷.

Se busca llegar a un acuerdo informal. CORETT puede intervenir; los responsables de la negociación "se las arreglan" para resolver otro problema de la comunidad, de suerte que esto aparezca como un éxito personal del líder.

En el momento de la expropiación, los ejidatarios reciben una indemnización correspondiente al doble del "valor agrícola comercial" establecido por la Comisión Nacional de Bienes, que es un valor teórico muy inferior al precio real del terreno. CORETT revende luego las tierras a las personas que viven en ellas, a un precio equivalente al 10% del "valor urbano comercial", el cual también es muy bajo. En todos los casos, la venta se hace muy por debajo del valor real del terreno, y la seguridad que procuran los procesos de regularización, suele provocar cambios de propietarios, por el aumento considerable que sufre el precio de las tierras.

En 1984, CORETT era propietaria en Puebla de dos antiguas zonas ejidales⁵⁸, que está revendiendo a sus habitantes. Se trata de Santiago Momoxpan (22 ha, 214 lotes) y del ex ejido expropiado para la zona industrial 5 de mayo. El resto de los asentamientos ilegales detectados e inscritos en el programa de regularización, representa 18,363 lotes en 11 de los 26 ejidos que rodean la ciudad.

Pero estas cifras sólo corresponden a las primeras estimaciones de CORETT para su programa, y no a las cifras reales que sólo podrán determinarse después de los levantamientos de terreno. El número de lotes en las zonas de asentamientos ilegales representadas en el mapa de "zonas ejidales", es probablemente superior. En 1983, el presidente municipal de la ciudad estimaba en 40,000 el número de lotes creados ilegalmente⁵⁹. Sin embargo, en 1990 es probable que los 30 km² de terrenos ejidales representan del orden de 70 000 lotes.

La acción de CORETT es muy lenta, dado que entre 1974 y 1988 únicamente se legalizó en Puebla cuatro colonias, 2 678 lotes y una superficie de 270 hectáreas (La Loma, Santiago Momoxpan, San Salvador Chachapa y San Felipe Hueyotlipan)⁶⁰. Los ejidatarios y los propietarios de terrenos recurren constantemente a las autoridades municipales o estatales para protestar contra las demoras en la regularización.

El ejido La Libertad, cuya parte situada cerca de la carretera federal a Cholula fue fraccionada en los años 1950, estaba en vías de regularización ya antes de la creación de CORETT. Los habitantes declaran haber obtenido en 1966 un avalúo de la Comisión Nacional de Bienes previo a la regularización por la Secretaría de Reforma Agraria; asimismo, manifiestan haber depositado en una cuenta bloqueada el total de las sumas que debían desde el año de 1973. Estos habitantes protestan constantemente ante la lentitud de CORETT; parece que en este caso se produce una confusión entre la declaración de zona urbana ejidal y la regularización, dado que los habitantes recuerdan que la ley de Reforma Agraria les otorga el derecho a la propiedad definitiva después de cinco años de ocupación⁶¹. Este ejemplo bien muestra la com-

56 Entrevista a los responsables de la delegación de CORETT, Puebla, 1984.

57 Para la descripción de las relaciones entre el poder político y los líderes (a los que Cornelius llama "caciques urbanos"), véase Montano Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, Siglo XXI Editores, México, 1981, 224 págs., así como Wayne A. Cornelius, *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, FCE, 1980, 351 págs.

58 Trátase de las dos primeras acciones de CORETT en Puebla.

59 Cf. *El Sol de Puebla*, 12 de octubre de 1983.

60 CORETT, ver también: Gareth A. Jones, *The impact of government intervention upon land prices in Latin American Cities: The case of Puebla*. Mexico, Thesis for the degree of Doctor of Philosophy, University of Cambridge, 1991, 331 pages, pp. 230-231.

plejidad de cada situación particular; pero también pone de relieve una tendencia que ya había señalado Jorge Durand en su estudio sobre la urbanización de un ejido del Distrito Federal: la reivindicación de la regularización por la "vía agraria", que aparece más rápida a los habitantes, quienes la asimilan a un derecho que el Estado tiene obligación de reconocer a los habitantes de las zonas ejidales. Ni en el Distrito Federal ni en la ciudad de Puebla, los poderes públicos nunca han recurrido a esta "vía agraria" de la regularización para resolver el problema de la propiedad de la tierra en las zonas suburbanas, aunque en ciertas áreas rurales la declaración de zonas urbanas ejidales ha sancionado en ocasiones las zonas de habitación ya existentes.

En el momento de efectuarse la distribución de los títulos de propiedad, es el gobernador del estado quien se presenta como responsable personal de la resolución del problema de la tierra, y el alcalde o el secretario de la Reforma Agraria declaran a menudo, en reuniones populares, que en los próximos meses se regularizarán 10,000 o 20,000 lotes; en realidad, es CORETT, organismo independiente del poder local y sometido únicamente al presidente de la república, quien establece la programación. Pese a su voluntad públicamente proclamada de resolver rápidamente la precariedad de la tenencia de la tierra, al parecer CORETT no puede (o no quiere) acelerar realmente la distribución de los títulos de propiedad.

Quizá no deba verse en esta lentitud sino el corolario de la complejidad inherente no sólo a la delimitación preliminar de los verdaderos ocupantes de las tierras, sino también a todas las modificaciones de la propiedad de la tierra, que exigen largas indagaciones administrativas en el seno de los servicios de la Secretaría de Reforma Agraria⁶² y requieren una resolución presidencial. Es verdad, sin embargo, que CORETT es un organismo que cuenta con pocos recursos; no recibe créditos federales, y debe autofinanciar sus operaciones con las ganancias obtenidas entre la expropiación y la reventa de los lotes.

Esta autonomía financiera ha sido analizada por los representantes de ciertos partidos de oposición, como la causa de la ineficacia del Comité, pues según ellos, permitiría la corrupción y la constitución de fondos importantes cuyo destino se desconoce. Sin querer pronunciarnos sobre la realidad o la amplitud de la corrupción en los procesos de regularización, podemos suponer que esta autonomía financiera permite también a CORETT intervenir más allá de los procedimientos administrativos y le da cierto margen de maniobra en el transcurso de las negociaciones previas a su intervención en zonas ejidales conflictivas.

Los representantes del Estado y de las instancias administrativas manejan un doble discurso: por una parte, proclaman que todos los asentamientos "ilegales" en tierras ejidales serán regularizados; pero por otra parte, a este discurso que toma en cuenta la necesidad social de una modificación del estatuto de la tierra, se contraponen un discurso de rigor. Las autoridades públicas declaran que en adelante (después de la publicación del programa de regularización) se aplicará al pie de la letra la ley de Reforma Agraria; que el comercio con tierras ejidales será objeto de severas sanciones; y que el ayuntamiento no autorizará ninguna licencia para construir, ninguna introducción de servicios en zonas ejidales no regularizadas⁶³. Por primera vez, en 1983, el representante de la Secretaría de Reforma Agraria en el municipio de Puebla, demandó a un comisario ejidal por haber negociado ilegalmente con tierras y haberse transformado en promotor inmobiliario informal. Sin embargo, en la base de la intervención de los representantes federales estuvo la expoliación de varios ejidatarios por parte del comisario ejidal (poco antes, 500 ejidatarios habían pedido justicia y respeto de su título ante la Secretaría de Reforma Agraria), y no el acto mismo de la venta de los lotes.⁶⁴

Aun cuando todos los asentamientos ilegales están destinados a ser regularizados, el procedimiento administrativo sigue considerándose como un favor excepcional concedido por los poderes públicos frente a una situación anormal. Podemos analizar la acción de CORETT a la vez como una normalización de la situación de ilegalidad y una estigmatización de la misma: normalización, en la medida en que no se aplican sanciones; y estigmatización, porque tras una averiguación CORETT determina quién es el dere-

61 Cf. *El Sol de Puebla*, 16 de diciembre de 1984 y 13 de diciembre de 1985.

62 En 1983, el representante de CORETT en Puebla declaró haber solicitado la expropiación previa a la regularización de nueve zonas ejidales de la ciudad, y acusó a la Secretaría de Reforma Agraria de no haber resuelto estos casos en tres años de gestiones. Cf. *El Sol de Puebla*, 26 de noviembre de 1983.

63 Cf. *Sol de Puebla*, 22 de septiembre de 1982.

64 CF. *Sol de Puebla*, 10. de febrero de 1983.

cho-habiente legítimo, el cual debe comprar nuevamente un título de propiedad. Esta constante problematización del estatuto jurídico de la tierra, que permanece precario hasta la fase final de la regularización, mantiene una relación de necesaria dependencia de las poblaciones afectadas frente a las instancias del poder local y nacional que representan a las instituciones políticas hegemónicas; lo cual se traduce en el fortalecimiento del sistema de control social del PRI sobre las reformas ilegales del crecimiento urbano.

De acuerdo con este análisis, la regularización podría definirse como la constitución de una situación de ilegalidad que no da lugar a sanciones. En esto radica quizás su función social, más que en un impulso necesario para la consolidación de la vivienda (según la tesis de Turner)⁶⁵, o en una "dinamización esencial del mercado capitalista del suelo urbano" (según las críticas de Castells)⁶⁶. En efecto, la introducción de servicios desempeña un papel más importante para la consolidación de las colonias y del hábitat⁶⁷, siendo ésta relativamente independiente del estatuto jurídico de la tierra. Además, la causa principal de consolidación de las colonias mediante el cambio de su tipo de vivienda, es sin lugar a dudas su integración al mercado de los terrenos para construcción; desde el momento de su creación, los asentamientos ilegales en zonas ejidales quedan integrados a este mercado, lo cual explica el que no exista una correspondencia directa entre el tipo de hábitat y el estatuto jurídico de la tierra.

Si bien es cierto que la regularización persigue un objetivo político, éste no radica en el fortalecimiento de la legitimidad del régimen mediante la constitución de una nueva clientela electoral, a través del otorgamiento de títulos de propiedad⁶⁸, ni en la desmovilización de los habitantes de las colonias afectadas⁶⁹, sino más bien en una "removilización" de los habitantes a través de canales creados por el poder. En este sentido, la eficacia de la regularización, tal como se lleva a cabo en México, se debe a la prolongación del curso de las negociaciones, que colocan a los habitantes en una situación de solicitud y vulnerabilidad ante los organismos administrativos de la ciudad y ante el sistema de control social del PRI, ya que desde un punto de vista cuantitativo el número de lotes distribuidos no es realmente significativo frente al número de comunidades que se encuentran negociando con CORETT. A menos que se pretenda validar un análisis en términos de corrupción o que se considere que la lentitud de la labor de CORETT se explica por oposiciones internas del sistema administrativo, debe reconocerse que la impotencia objetiva de este organismo constituye precisamente la base de su eficacia social. Mientras se mantenga la situación de ilegalidad que CORETT contribuye a construir, perdurará la negociación, y por ende la posibilidad de control social. La regularización no es nunca un simple trámite administrativo; depende de la buena voluntad del poder y de las relaciones privilegiadas que los habitantes afectados sean capaces de trabar con las instancias administrativas.

En este contexto, los "poseedores" de lotes en tierras ejidales buscan multiplicar las relaciones con las instancias de administración de la ciudad, puesto que cada petición, cada trámite, confiere un poco más de consistencia a sus derechos sobre la tierra que ocupan. Acuden espontáneamente a la Secretaría de Hacienda del estado de Puebla para pagar el impuesto predial, esto es, el impuesto local sobre la propiedad de la tierra. La política del Estado de Puebla consiste en aceptar el pago del impuesto sobre la base de una carta de posesión expedida por las autoridades ejidales. Surge así otro nivel de legitimidad, anterior a la intervención de CORETT, que establece la realidad de la posesión de los terrenos y otorga a las autoridades ejidales —es decir, a los comisarios ejidales, cuya función como agentes inmobiliarios informales se ve reforzada— el poder de repartir en forma extraoficial las tierras ejidales. En todas las relaciones con los poderes públicos, los recibos del impuesto predial se utilizan como certificado de posesión.

Aunque el crecimiento urbano en la forma de asentamientos en tierras ejidales es definido como clandestino, como ilegal, con base en los textos de la Reforma Agraria, encuentra legitimaciones ulterio-

65 Véase, J.F.C. Turner "Asentamientos urbanos no regulados", en *Desarrollo urbano y regional en América Latina, problemas y políticas*, FCE, México, 1975, 732 págs., pp. 473-566.

66 Cf. Manuel Castells, *Crisis urbana y cambio social, Siglo XXI*, México, 1985, 322 págs., p. 138.

67 Cf. Ann Varley, *The relationship between tenure, legalisation and housing improvements evidence from Mexico city*, University College London, 1986, 28 págs.

68 Cf. Oscar Núñez, "Périphérie urbaine et intervention étatique à Mexico", en *Le logement, l'état et les pauvres dans les villes du Tiers Monde*, Pratiques Urbaines No. 2, CEGET, CNRS, 1984, 184 págs., pp. 99-113, p. 112.

69 Cf. Ann Varley, *Ya somos dueños, op. cit.*, p. 303.

res ante otras instancias administrativas de la ciudad, sin que la precariedad de la propiedad de la tierra sea suprimida realmente mediante las acciones generalizadas de regularización.

Sin embargo, cabe apuntar a nivel nacional, como en menor medida en Puebla, un cambio en el ritmo de la regularización desde la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari y la implementación del Programa Nacional de Solidaridad. Entre 1974 y 1988, CORETT expidió en todo el país 288 130 escrituras de predios, cuando entre 1989 y 1991 se escrituró tres veces más, es decir, más de 1 millón de predios⁷⁰. Aun si se trata de una aceleración del trabajo de CORETT, puesto que el Programa de Solidaridad no tiene recursos propios para la realización de acciones de regularización, estos logros están presentados como parte integrante del Programa Nacional de Solidaridad que apunta: "el Programa agiliza la escrituración y otorga facilidades para que las familias más pobres puedan tener la tranquilidad de que el patrimonio que crearon para sus hijos legalmente les pertenezca"⁷¹. Este cambio de ritmo de la regularización así como su integración en la estrategia de "lucha frontal contra la pobreza extrema" de Solidaridad modifica el papel de la regularización dentro de las políticas sobre la ciudad. La mediación política ya no depende tanto de la negociación en el momento de la regularización, sino rebaza directamente sobre el gran edificio de mediación política y social que constituye Solidaridad a partir de comités de Solidaridad creados en muchas zonas urbanas. Esos se enfocan también, esta vez con créditos específicos, a la introducción de servicios. Como lo apunta uno de los coordinadores del Programa: "Solidaridad adquiere una importancia estratégica, primero porque ejerce una porción sustantiva de la inversión y en segundo lugar porque los instrumenta bajo un método de convergencia con la sociedad civil que potencia la fuerza económica de estos recursos y da cauce a la movilidad social"⁷².

2) El ejido: una reserva de terrenos para la urbanización

Hemos visto que se expropiaron grandes superficies de tierras ejidales para construir zonas industriales alrededor de la ciudad de Puebla o entre Puebla y San Martín Texmelucan, y que la propiedad ejidal de la tierra podía considerarse como uno de los probables factores que determinaron la elección del sitio de Huejotzingo para construir el aeropuerto. En el transcurso de estas realizaciones, el ejido se considera de hecho como un tipo de propiedad de la tierra, lo cual facilita la expropiación. La relación entre la propiedad ejidal de la tierra y el crecimiento urbano, se ve modificada actualmente con la instauración de procedimientos de reservas territoriales para la urbanización, cuyo impacto real debe analizarse como la intervención de los poderes públicos en la transformación de tierras ejidales integradas al espacio de crecimiento de la ciudad, en espacio urbano.

Sin embargo, la SEDUE llama la atención sobre el hecho de que numerosas solicitudes de expropiación de tierras ejidales presentadas por las autoridades locales, no pudieron ser autorizadas por el poder federal, debido a que ciertas expropiaciones masivas y sin control habrían dado lugar al desarrollo de la especulación con las tierras expropiadas⁷³ y a su uso para formas no sociales de vivienda.

Con el propósito de reglamentar el proceso de expropiación, se impulsó la creación de "Comités Estatales de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial". Instaurado en el estado de Puebla en diciembre de 1983⁷⁴, este organismo está integrado por la SEDUE, la Secretaría de Reforma Agraria, CORETT y el gobierno del estado de Puebla; su propósito es conservar "un sano equilibrio entre la necesidad urbana y la preservación del orden social de los bienes de los núcleos agrarios"⁷⁵; al mismo tiempo asegura la coordinación entre los distintos organismos que intervienen en el proceso de expropiación.

70 Cf. Luis Méndez, Miguel Angel Romero, Augusto Bolívar, "Solidaridad se institucionaliza", *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, julio-agosto 1992, pp. 60-72. p. 62.

71 Cf. "Programa Nacional de Solidaridad", en *Antología de la planeación en México*, No. 22, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 496 páginas, p. 477.

72 Cf. Fernando Peón Escalante, "Solidaridad en el marco de la política social", *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, julio-agosto 1992, pp. 14-19. p. 17.

73 Cf. SEDUE, *Reservas territoriales: Manual de normatividad*, México, 1983; el texto alude a casos de especulación de "insospechada magnitud"

74 *Convenio para la formación del comité estatal de reservas territoriales para el desarrollo urbano e industrial y regulación de la tenencia de la tierra*, Periódico Oficial del Estado L. y S. de Puebla, 31 de diciembre de 1983.

75 *Ibid.*

Aunque prescriba la necesidad de dar prioridad a la constitución de reservas territoriales en tierras privadas o públicas, el texto de creación del Comité establece una reglamentación del proceso de expropiación de tierras ejidales. El documento fija limitaciones para la utilización de los ejidos en materia de crecimiento urbano: habrá que escoger, "en forma prioritaria", tierras no cultivadas; indemnizar "justamente" a los ejidatarios; destinar estas tierras al uso habitacional de interés social; y hacer uso de ellas en un plazo menor de tres años a partir de su expropiación.

Los mecanismos de expropiación permanecen inalterados; el Comité aparece como una instancia situada en la base, que dictamina acerca de lo bien fundado de las peticiones presentadas por los organismos locales en materia de reservas territoriales. Sin embargo, cabe observar que el decreto de creación se concreta a formular simples posiciones de principio, a definir prioridades y voluntades generales. En tales condiciones, permanece amplio el margen de maniobra de las instituciones reunidas en el seno del Comité, puesto que en última instancia les corresponde evaluar la necesidad de cada expropiación; aunque, en comparación con las declaraciones de SEDUE anteriormente citadas, se puede considerar al Comité como un espacio en el que se ejerce el control de la SEDUE —y en menor medida, de la Secretaría de Reforma Agraria, y por ende del poder federal— sobre la administración de la urbanización por parte del gobierno del Estado o de los municipios de que se trate.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1984⁷⁶, al enumerar los medios con los que cuenta para controlar el crecimiento urbano y dar solución a los problemas de vivienda, retoma la noción de reserva territorial, pero no concede a las zonas ejidales un papel privilegiado en la constitución de estas reservas; el capítulo consagrado a esta "estrategia" no toma en cuenta el estatuto jurídico de la propiedad de las tierras. En este programa, la intervención del Estado como instancia que libera tierras para urbanizar, no se limita a solucionar el problema de la vivienda de tipo social sino que el documento prevé que las acciones de vivienda deben presentar una mezcla de usos del suelo y de tipos de población, con el objeto de conferir a estas acciones un carácter autofinanciable. Las ganancias obtenidas en la promoción y venta de tierras para actividades comerciales e industriales, o de terrenos para construcción destinados a poblaciones económicamente solventes, deben permitir financiar la promoción de fraccionamientos y conjuntos habitacionales para capas populares.

La administración de Miguel de la Madrid no señala como estrategia de control del crecimiento, la transformación de los ejidos suburbanos en terrenos para construcción, mediante la intervención de los poderes públicos. Sin embargo, es preciso aclarar que el término "reserva territorial" se refiere, principalmente, a esta modificación de la función del ejido dentro del crecimiento urbano. Un documento de la SEDUE⁷⁷ propone que se evalúe la transformación en espacio urbano de las tierras ejidales que se han integrado al espacio de crecimiento de la ciudad.

Una de las tareas asignadas a CORETT cuando se creó este organismo, consistía en realizar un programa nacional que permitiese prever la disponibilidad de espacios para el crecimiento urbano; pero en 1979 se redujo su campo de acción, pues en adelante CORETT sólo estaba facultada para regularizar la tenencia de las tierras ejidales que ya habían sido ocupadas.

Aparte del Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla de 1980, que integraba las tierras ejidales a la zona prevista de crecimiento urbano⁷⁸, pero sin definir las modalidades de esta integración, también se menciona la necesidad de usar las tierras ejidales para la urbanización en una declaración hecha por el representante de la Secretaría de Reforma Agraria, quien en 1982⁷⁹ anunciaba el proyecto de expropiación de ejidos, antes de su venta legal, como medio de regulación del crecimiento de la ciudad.

A nivel nacional, aun cuando desde su fundación en 1976 la SAHOP proyectaba crear reservas territoriales para el crecimiento, fue la intervención, en 1981, de Miguel de la Madrid —entonces candidato a la presidencia de la república— en un encuentro en Monterrey sobre problemas de vivienda urbana, la que suele considerarse como el fundamento político de las medidas de creación de reservas territoriales ac-

76 Cf. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, op. cit., pp. 54-56.

77 SEDUE, *Ciudades medias*, México, 1985.

78 Véase Mapa No. 36, *Planeación urbana*.

79 Véase *El Sol de Puebla*, 27 de julio de 1982.

tualmente en vigor. De la Madrid declaró que la política de reservas territoriales era la "solución de fondo y radical" al problema de la vivienda⁸⁰.

Durante la campaña presidencial de 1982, los representantes del estado y de la federación manifestaron su voluntad de utilizar el artículo de la ley de Reforma Agraria concerniente a la expropiación de tierras ejidales, con el propósito de crear reservas territoriales, y de modificar en este sentido dicha ley, para que los municipios pudieran tomar posesión de espacios suburbanos y controlar su urbanización. El artículo 112 estipula, en efecto, que las tierras ejidales y comunales pueden expropiarse por motivos de utilidad pública, en caso de que ésta sea superior a la utilidad social de las tierras ejidales destinadas al uso agrícola; entre los motivos de utilidad pública, este mismo artículo define la "creación o mejoramiento de localidades".

En los años 1980, en la ciudad de Puebla se delimitaron dos zonas de reservas territoriales, con lo cual quedaron incorporadas 425 ha. de tierras ejidales al espacio de crecimiento de la ciudad. Estas dos zonas ya estaban integradas al tejido urbano de la ciudad; se trata, por una parte, del ejido de San Baltasar Campeche, al sur de la ciudad, que ocupa una zona no urbanizada entre los dos ejes de la expansión urbana hacia el sur (la carretera a San Francisco Totimehuacán y la prolongación de la 11 Sur); y por otra, de los terrenos que pertenecen al ejido La Resurrección, localizados entre la autopista y la vía del ferrocarril, contiguos al parque industrial Puebla 2000. Las peticiones de expropiación se publicaron en el Periódico Oficial de la Federación, en el mes de diciembre de 1984.

Sin embargo, el proyecto tuvo que diferirse, debido a las movilizaciones de los ejidatarios, en particular del ejido La Resurrección, a quienes se había expropiado ya parte de sus terrenos a principios de 1976, para construir la estación eléctrica de Manzanillo y no habían sido indemnizados totalmente. En el mes de diciembre de 1984, a raíz de una manifestación por las calles de Puebla, los ejidatarios recibieron la seguridad, por parte del representante de la Secretaría de Reforma Agraria, que todo el procedimiento administrativo de expropiación sería anulado⁸¹. La oposición de los ejidatarios se explica por su deseo de seguir disfrutando de sus tierras, ya fuera para fraccionarlas o cultivarlas. Consideraban la expropiación como una despojo, que presentaron como atentado a la Reforma Agraria.

Interrogado en agosto de 1985 sobre el paro del programa de reservas territoriales, uno de los responsables de la delegación de SEDUE reveló que el proyecto de expropiación no se había abandonado, sino simplemente diferido hasta las elecciones de julio de 1985 (elecciones legislativas federales); teóricamente, el procedimiento debió reanudarse, a pesar de que se habían acelerado las ventas ilegales en los terrenos, lo cual dificultará seguramente su aplicación. En pocas palabras, la necesidad de mantener la paz social y el *statu quo* político pone en entredicho la acción de la administración en materia de crecimiento urbano.

En el caso del ejido San Baltasar Campeche, menos conflictivo, se elaboró un plan parcial de urbanización, con una zonificación interna de la zona por urbanizar, y con la creación de zonas comerciales y de servicios. Una vez expropiadas en beneficio del gobierno del Estado, las tierras debían venderse a precio reducido a un promotor privado, lo cual le permitiría realizar programas de viviendas de interés social; éste debía comprometerse a respetar el plan de urbanización.

Sin embargo, en ambos casos los terrenos están urbanizados actualmente en forma de fraccionamientos ilegales, lo cual reduce las posibilidades de reanudar el programa de reservas territoriales en estas zonas.

A principios de los años 1990, el gobierno del estado de Puebla intentó llevar a cabo un importante programa de reservas territoriales, definido por el Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Puebla como una de las principales medidas de control del crecimiento urbano de la ciudad, sin embargo este proyecto se empantanó en un grave conflicto político. Vale la pena analizar en detalle este proceso.⁸²

Lo que fue presentado como un intento de primera magnitud para planificar el desarrollo urbano de la ciudad de Puebla —la constitución de una reserva territorial de 1 083 hectáreas en el suroeste y el oeste

80 SEDUE, *Reservas territoriales: Manual de normatividad*, México, 1983.

81 Cf. *El Sol de Puebla*, 16 de diciembre de 1984.

82 Una primera versión de esta parte fue publicada por la *Jornada de Oriente*, bajo el título: Reservas territoriales, expropiaciones y planeación urbana en la ciudad de Puebla, el 14 y 21 de abril de 1993.

de la ciudad— se volvió un ejemplo más de la colusión entre el poder político y grupos inmobiliarios en un contexto de cambio de administración estatal, y el símbolo de la imposición, por parte de un gobierno saliente, de una transformación forzada de tierras ejidales en terrenos a urbanizar entregadas a intereses privados. Imágenes de casas destruidas, de fuerzas policíacas protegiendo a empleados de constructoras privadas, de bloqueos de calles, de manifestaciones de inconformidades por parte de los afectados llenaron los periódicos y ocuparon la escena política local durante meses.

Sin embargo, el propósito que se había fijado la declaratoria del gobierno del estado el 21 diciembre de 1990 era ordenar el crecimiento urbano de los municipios de Puebla, San Andrés Cholula y Cuatlancingo mediante la constitución de reservas territoriales presentadas como el "mecanismo regulador más eficaz". Fundamentando esta decisión con referencia al conjunto del sistema de planificación urbana y en particular el Plan Director de la ciudad de Puebla, el del centro de población de Cholula zona conurbada y en un programa de ordenamiento territorial de la región Cholula-Huejotzingo-San Martín-Tezmelucan.

La justificación formal y urbanística de la delimitación de la zona escogida era de poner en mano del gobierno del Estado la coordinación y el control del crecimiento urbano de todo el espacio incluido entre la mancha urbana actual y la mancha urbana esperada para el año 2000. El gobierno del Estado planteaba entonces tomar las riendas de 10 años de crecimiento urbano en una de las zonas de mayor magnitud del auge del tejido urbano. Según los proyectos originales, 47% de la zona expropiada tenía que ser utilizada para uso habitacional en los cuales se tenía que llevar a cabo 21 014 acciones de vivienda para beneficiar a 105 070 habitantes. 17 718 acciones de vivienda eran destinadas a personas que ingresan menos de 2,5 salarios mínimos. Se puede medir la magnitud del proyecto subrayando que hasta 1990 el conjunto de los organismos públicos de vivienda habían realizados alrededor de 39 000 viviendas en la ciudad de Puebla. Se planteaba realizar en este espacio mucho más de lo que nunca se hizo en Puebla bajo la forma de lotes y servicios (9 555 previstas en la zona expropiada) y pie de casas (4 176). Esas acciones de viviendas públicas eran concentradas en los ejidos de San Andrés Cholula y San Bernardino Tlaxcalancingo. En otra parte importante de la zona se planteaba realizar parques y reservas ecológicas.

Según los proyectos iniciales todos los elementos de la utilidad pública y social parecían reunidos en este programa: por una parte regular y normar el crecimiento de la ciudad, y por otra parte aportar una solución al déficit de vivienda popular y a la penurie de suelo disponible para las acciones públicas de vivienda. Sin embargo, la realidad de su implementación fue muy diferente.

Un año y medio después de la publicación de la declaratoria, el 4 de mayo de 1992, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos presidenciales de expropiaciones de 1 083 hectáreas de tierras ejidales y comunales en cuatro zonas: 696 hectáreas de las 756 hectáreas de terrenos ejidales de San Andrés Cholula, 140 hectáreas de las 358 hectáreas de San Bernardino Tlaxcalancingo, 87 hectáreas de las 164 hectáreas de Santiago Momoxpan, y 147 hectáreas de las 181 hectáreas de La Trinidad Chautenco.

Cabe subrayar que parte de las tierras de estos ejidos habían sido expropiadas con anterioridad para infraestructura urbana: construcción de la recta Puebla-Cholula y de la supercarretera a Atlixco. La existencia de estas infraestructuras aportó una plusvalía a los terrenos de la zona, haciendo más fuerte la presión de la urbanización sobre las tierras agrícolas. Fue también una de las justificaciones que el gobierno del Estado dio a las expropiaciones, argumentando que las infraestructuras urbanas eran obras públicas que generaron plusvalía sobre los terrenos y que se tenía entonces que ordenar el desarrollo en esta zona para evitar que las tierras ejidales se siguieran vendiendo en forma ilegal. Se podría decir, entonces, que la diferencia entre el avalúo oficial y el precio del mercado constituye la forma por la cual el gobierno del Estado pretende recuperar la plusvalía que considera haber creado por la introducción de las infraestructuras.

La magnitud de las zonas expropiadas en relación al total de las tierras de los pueblos afectados reforzó la inconformidad de los ejidatarios. En estas zonas, las dotaciones de tierras se hicieron entre 1920 y 1930, de llevarse a cabo las expropiaciones la tenencia ejidal hubiera durado 60 años, sin que el cambio del estatuto de las tierras haya sido promovido por los integrantes del núcleo agrario como lo permiten las reformas recientes al artículo 27 constitucional. Este determina que "los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras". Los avalúos oficiales fueron de alrededor de

5,000 pesos cuando el precio comercial en esta zona rebasa muchas veces 100 000 pesos por metro cuadrado.

El derecho de los ejidatarios al usufructo de sus tierras o a exigir una indemnización próxima al precio del mercado se opuso entonces a la legitimidad urbanística de la utilidad pública invocada por el decreto de expropiación. Como lo apuntaron unos representantes de los campesinos de la zona: "la utilidad pública invocada no puede ser, de ninguna manera, superior a la utilidad social de los campesinos".

Sin embargo, la voluntad planificadora del proyecto de reserva territorial se enfrentó a otra realidad, más dramática en este caso, la de los avecindados que habían comprado tierras a los ejidatarios esperando una regularización por parte de CORETT.

Funcionarios estatales de la Reforma Agraria declararon que las ventas son inexistentes en terrenos ejidales, y que el gobierno tiene que tratar únicamente con los ejidatarios⁸³. Esas declaraciones si bien se apegan al texto de la ley, contradicen la práctica real de los poderes públicos en cuanto a la urbanización sobre terrenos ejidales: el reconocimiento implícito de las actas de compra/venta y la regularización sin sanción.

En San Bernardino Tlaxcalancingo, y Santiago Momoxpan, CORETT ya había expropiado 60 hectáreas para regularización de la tenencia de la tierra. La expectativa lógica de los avecindados y de los compradores era que la regularización iba a seguir en esta zona. El proceso de reserva territorial, que desconoció las compras ilegales, vino a cambiar las reglas del juego. Regular el crecimiento de la ciudad de Puebla se oponía a la esperanza de una regularización por parte de las personas que vivían en estas zonas: como lo declararon representantes de la colonia Concepción Guadalupe⁸⁴, "solicitamos se nos regule y no se nos desaloje".

Según la declaratoria de reserva territorial, este problema no tenía por qué haberse presentado. El artículo quinto apuntaba que no se "consideran reservas territoriales aquellos asentamientos humanos consolidados, o aquellos cuya densidad de ocupación sea mayor a 16 viviendas por hectárea, con características de construcción definitivas". Sin embargo, durante el tiempo transcurrido entre los estudios previos y el intento de implementación de los decretos de expropiación, las ventas continuaron, también había casas aisladas, así como personas que habían comprado terrenos sin ocuparlos. Además podemos pensar que los estudios previos a la declaratoria o a los decretos expropiatorios no tomaron en cuenta una parte de la urbanización en estas zonas. Para estas personas, los decretos de expropiación significaron la pérdida de sus derechos sobre las tierras.

En total fueron 800 ejidatarios y 1500 familias afectadas. Pero si los ejidatarios tienen derecho a indemnización y tienen la posibilidad de ampararse, los compradores no poseen ninguna capacidad jurídica para oponerse a las expropiaciones. De las 270 solicitudes de amparo que se interpusieron, solamente las 7 que fueron interpuestas por los ejidatarios procedieron, pero 4 de estas se desistieron más tarde⁸⁵. Los comisarios ejidales de la zona declararon⁸⁶ que 733 de las 1 083 hectáreas ya se habían vendido, lo que parece revelar que además de compradores que adquirieron para construir una casa, una parte de los terrenos habían sido adquiridos con un propósito especulativo, se habló de conocidos empresarios poblanos y de personas ligadas al gobierno del estado.

Ahora bien, estos conflictos latentes creados por los decretos de expropiación se agudizaron cuando empresas privadas que habían comprado parte de las tierras a representantes del gobierno del estado, intentaron tomar posesión, cercaron y derribaron casas. Parece ser que esas ventas eran muy apresuradas puesto que si bien las tierras habían sido expropiadas a favor del gobierno federal, todavía no habían sido traspasadas al gobierno del estado. Como lo aclaró el delegado de SEDESOL en Puebla, los convenios de transferencia no se hicieron antes de principios de 1993, y el uso de los predios depende de las resoluciones de los juicios de amparo y de la realización de programas parciales de crecimiento en cada zona. Además, se señala que hubo presiones sobre los ejidatarios desde antes de la publicación de los decretos de expropiación.

83 *Sol de Puebla*, 2/02/1993.

84 *Jornada de Oriente*, 10/06/1992.

85 *Jornada de Oriente*, 19/01/1993.

86 *Jornada de Oriente*, 17/06/1992.

La impresión que quedó del manejo de las tierras fue la de una gran prisa a vender los terrenos a promotores privados poco tiempo antes de la entrega de la administración, quedando grandes dudas sobre la regularidad y la honestidad de este manejo. Si la estrategia de reserva territorial plantea mezclar usos y entregar una parte de los terrenos a promotores privados, únicamente tiene que ser una pequeña parte del total y únicamente como forma de financiar la construcción de viviendas para población de bajos recursos. En este caso, lo único que se hizo, fue la puesta en mano de la iniciativa privada de terrenos con grandes beneficios para la administración estatal o para los representantes del grupo político del antiguo gobernador. En ningún momento se intentó implementar los programas de viviendas públicas, ni se habló de los programas parciales de crecimiento que hubieran tenido que regir los usos dados a las tierras expropiadas.

Lo que fue presentado como un programa de reserva territorial, se volvió un símbolo de la ineptitud social y política de la administración saliente. Se fomentó una forma particular de especulación sobre tierras ejidales usando el disfraz de regular la ciudad. El contexto de cambio de administración reforzó el impacto de este conflicto. Una casi unanimidad se hizo en contra de la administración de Mariano Piña Olaya, desde representantes de la iniciativa privada, la COPARMEX, por tradición opuesta a todo tipo de limitación al derecho de propiedad, hasta la casi totalidad de los partidos políticos y grupos del propio PRI.

Si las oposiciones políticas aun dentro del propio PRI al grupo de la administración saliente, jugaron en esta unanimidad un papel que no se debe menospreciar, también podemos ver aquí la aparición en Puebla de una opinión pública más activa. Al menos de una esfera de la comunicación que juega un papel más activo en el campo urbano. La nueva administración del gobierno del estado (1993-1999) manifestó, sin embargo, su voluntad de hacer de esta zona una zona habitacional y de servicios, que llamó "Distrito Atlixcayotl/Solidaridad". Se trata, con una "mayor concertación con los diferentes sectores", de cumplir "estrictamente con los objetivos que se señalan en el Decreto expropiatorio"⁸⁷.

Ahora bien, dejando a un lado este contexto específico, cabe preguntarse por qué, en este caso como en muchos otros, la creación de zonas de reservas territoriales se volvió muy conflictiva. No se logró finalizar ninguna reserva territorial para proyectos de vivienda. En la ciudad de Puebla, las otras dos zonas de reservas se enfrentaron también a una fuerte oposición, sin embargo, hemos visto que tierras ejidales se usaron masivamente para expropiación para vialidades y servicios públicos.

Los terrenos ejidales constituyeron por mucho tiempo una reserva territorial informal a la cual los poderes públicos podían recurrir por causas de utilidad pública. En el proceso de fraccionamientos ilegales, esas tierras funcionaron también como una reserva que permitía a sectores populares disponer de terrenos para construir aceptando, a cambio de un precio reducido de acceso al suelo, los costos de la irregularidad.

Si bien la poca disponibilidad de tierras es uno de los principales problemas de los organismos de vivienda pública, que no tienen los recursos necesarios para comprar terrenos a precio de mercado, nunca se pudo llevar a cabo un programa de reserva territorial para vivienda pública. Los intentos de crear reservas territoriales sobre tierras ejidales fracasaron en parte porque se llevaron a cabo en zonas en las cuales el proceso de urbanización era ya bastante iniciado. Las condiciones de indemnización, el desconocimiento de los derechos creados por los vecindados, el apresuramiento de la entrega de terrenos a promotores privados, la corrupción de los actores interviniendo en el proceso transformó estos intentos en conflictos sociales y políticos.

Sin embargo, llevar a cabo políticas de planeación urbana, control del crecimiento urbano o políticas de vivienda, necesita unas acciones públicas sobre el suelo; es decir, la constitución de reservas territoriales o de otras formas de oferta de suelo para vivienda popular.

Podemos pensar que pueden existir formas de intervención menos conflictivas y podrían ser más operativas que las expropiaciones. Como nos lo recuerda Antonio Azuela⁸⁸, un derecho de preferencia había sido otorgado a los gobiernos estatales o municipales por las reformas de 1983 a la Ley General de

87 Gobierno del estado de Puebla, *Programa de Desarrollo Regional Angelopolis*, Puebla, 1993, 51 págs.

88 Antonio Azuela, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México, 1989, 178 págs.

Asentamientos Humanos, facultad que no se ha usado. La implementación de un procedimiento de este tipo podría permitir la constitución de reservas comprando poco a poco casas o terrenos, los poderes públicos estableciendo zonas de reserva en las cuales utilizan su derecho de preferencia en caso de compra-venta. También se puede pensar en formas de intervención conjuntas con promotores privados condicionando derechos de construcción o de uso de suelo a la realización de obras de equipamiento o a la oferta de suelo para vivienda popular.

Pero tales procedimientos requieren dos elementos que hasta ahora están ausentes en Puebla: la capacidad de llevar a cabo programas a largo plazo, y la existencia de un plan de uso de suelo a escala metropolitana estable y realmente normativo, del crecimiento urbano que se impone al conjunto de los actores para fijar zonificación y reglas de urbanización. Es decir, de hecho reglamentar la propiedad del suelo y su alcance.

Por consiguiente, la creación de reservas territoriales no constituye tanto una intervención del Estado en la reorganización del crecimiento urbano, como un intento de apertura de terrenos ejidales suburbanos a la promoción inmobiliaria. Los terrenos privados, espacios privilegiados para la especulación y la promoción territorial e inmobiliaria, no se ven afectados por la delimitación de reservas territoriales.

Las tierras ejidales constituían una limitación para la ampliación de la promoción del suelo; pero estaban en la base de la creación de un mercado paralelo de terrenos para construcción, donde el precario de la tenencia de la tierra permitía a una población excluida del mercado de la promoción "legal" tener acceso a la posesión de un lote urbano. Por supuesto, esta intervención del Estado puede considerarse como la preservación y el fortalecimiento, en el seno del mercado de terrenos para construcción, de una forma legal de producción de viviendas populares con todos los servicios. Sin embargo, la promoción privada, incluso en el caso de viviendas de interés social, no concierne al mismo tipo de población que las ventas ilegales, las cuales constituían una alternativa para las poblaciones excluidas del sistema de créditos. Por consiguiente, el ejido no ha servido para crear un nuevo tipo de propiedad social urbana, conforme a los deseos de ciertos urbanistas mexicanos.

Esta intervención directa de los poderes públicos, encaminada a modificar la propiedad del suelo, se considera más importante que la regularización *a posteriori* para dar solución a los problemas de asentamientos ilegales en tierras ejidales. No solamente en la ciudad de México, sino también en Puebla, como hemos visto en el caso de las realizaciones industriales, las zonas ejidales eran utilizadas desde hacía muchos años como reservas territoriales de hecho, a las cuales recurrían los poderes públicos para satisfacer las necesidades de terrenos de los programas de planeación urbana; esto fue lo que ocurrió en la ciudad de México, cuando se crearon la "Ciudad Universitaria", el "Estadio Olímpico" y el "Estadio Azteca"⁸⁹. Asimismo, cuando se alegó la necesidad de resolver los problemas de vivienda, se recurrió a las zonas ejidales para construir fraccionamientos privados para clases medias⁹⁰.

Aunque el artículo 27 de la Constitución Mexicana define la propiedad privada como una concesión otorgada por la nación, las tierras ejidales aparecen como los únicos terrenos para los cuales el Estado está en condiciones de hacer valer la legitimidad de su intervención. En el procedimiento de integración de las tierras ejidales al espacio urbano, los representantes de los poderes públicos actúan como si tuvieran un derecho previo al de los ejidatarios, puesto que la propiedad de las tierras ejidales es la única que reposa directamente sobre una concesión del poder político.

Un tipo de propiedad del suelo establecido para dotar de tierra a los habitantes de las zonas rurales, funciona no solamente como soporte de un mercado "informal" de terreno para construcción, sino también como reserva territorial disponible para la intervención de los poderes públicos en la organización de los espacios de crecimiento urbano.

Las reformas a la ley agraria de febrero de 1992 (artículo 27 constitucional) introducen nuevas reglas del juego en las periferias urbanas. Existe el riesgo de que se fomente una especulación acrecentada, de que se refuerce procesos de segregación y de que se dificulte el acceso de la población de escasos recursos a terrenos para construir. Algunos comentaristas hablan también de la posibilidad que ejidatarios

89 Cr. Oscar Núñez, "Les mobilisations populaires et la formation des quartiers périphériques de la ville de Mexico", en *La banlieue aujourd'hui*, Centre d'ethnologie sociale et psychosociologie, L'Harmattan, 1982, 316 págs., p. 42.

90 Cf. Ann Varley, *Ya somos dueños...*, *op. cit.*, p. 98.

que ya vendieron tierras antes de las reformas, vuelvan a vender con la nueva ley creando una situación de conflictos con los poseedores. Pero este contexto de reforma puede constituir también la oportunidad de volver a reflexionar sobre las formas de actuaciones públicas en las periferias urbanas, y a lo mejor de lograr nuevas formas de intervención incorporando los núcleos ejidales en proyectos de vivienda o de oferta de suelo. El crecimiento futuro de la ciudad de Puebla nos dirá si ésta fue una visión demasiado optimista.

D) La intervención de los organismos públicos de promoción inmobiliaria

1) Los organismos de ayuda a la vivienda para los trabajadores del Estado

Dos tipos de organismos, que corresponden a los dos niveles principales de la administración mexicana – el estado y la Federación –, intervinieron en la ciudad de Puebla: FOVISSSTE y VITEP.

FOVISSSTE, Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, creado a nivel nacional en 1972, se encarga de la construcción de viviendas para los trabajadores de la federación: su acción en la ciudad de Puebla se ha concretado en la construcción de cuatro conjuntos habitacionales de departamentos en condominio: 252 viviendas en la colonia San Manuel, construidas en 1979; y 682 viviendas construidas en 1982, que constituyen la colonia Club de Golf San Roque⁹¹. Estos dos programas se realizaron al sur de la ciudad; uno está incluido en el fraccionamiento San Manuel, y el otro se construyó en los límites de urbanización de la ciudad. En 1987 y 1989, se crearon las unidades Villa Verde I y Villa Verde II con un total de 682 viviendas en el norte de la ciudad.

Los recursos del Fondo provienen de una deducción del 5% del salario de todos los trabajadores de la federación. Además de la construcción de viviendas, las sumas percibidas se utilizan para otorgar créditos, para la construcción de casas individuales o para permitir a los trabajadores liberarse de las hipotecas de su vivienda.

Para la compra de viviendas en las unidades construidas por el Fondo, este organismo otorgaba en 1983⁹² un crédito máximo de 1'500,000 pesos por un período de 20 años. El pago de este préstamo se deducía directamente de los salarios (30% del salario mensual como máximo). Ninguna categoría social estaba excluida del préstamo, siendo el único criterio restrictivo el no poseer ninguna propiedad.

En 1983, 17,000 empleados federales vivían en el municipio de Puebla⁹³, cuando en ese mismo año el representante del sindicato oficial que centralizaba las solicitudes (FSTE de Puebla)⁹⁴, declaraba tener 3,000 solicitudes de vivienda. Únicamente el 5.4% del total de los funcionarios federales ocupaban departamentos construidos por FOVISSSTE. Entre 1979 y 1990, FOVISSSTE construyó en la ciudad de Puebla 1619 viviendas.

FOVISSSTE no tiene oficinas en la ciudad de Puebla; la construcción de viviendas se controla desde la ciudad de México. Es el sindicato el que se encarga, a nivel local, de todos los trámites administrativos y de las relaciones entre los empleados federales.

En el estado de Puebla, un organismo similar se ha instalado para ayudar a los funcionarios del Estado a convertirse en propietarios de su vivienda: FOVISSSTE⁹⁵. Si bien este organismo no lleva a cabo programas de vivienda, otorga préstamos a los trabajadores del estado de Puebla para la construcción de casas individuales. Otro organismo creado en 1984, VITEP⁹⁶, es en realidad una fórmula administrativa que designa la construcción, por parte de la SAHOPEP, de viviendas para funcionarios del estado de Puebla. En efecto, esta institución fue la que se encargó directamente de la construcción de 1,392 viviendas dentro de un programa que realizó al sur de la ciudad: "Fuentes de San Bartolo"⁹⁷, inaugurado en 1989. Aunque el sindicato de trabajadores del estado de Puebla no intervino ni en la construcción ni en la

91 Véase Mapa No. 31, *La ciudad legal*.

92 Posteriormente, la base de crédito aumentó considerablemente, pero quedaron excluidas las operaciones en la ciudad de Puebla, donde se habían repartido ya todas las viviendas disponibles.

93 4,200 en el resto del Estado de Puebla.

94 Federación de los Sindicatos de los Trabajadores del Estado; entrevista al responsable local, septiembre de 1983.

95 Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Puebla.

96 Vivienda de los Trabajadores del Estado de Puebla

97 Véase Mapa No. 31 "La ciudad legal"

captación de la demanda, que fueron encargadas a otra institución del Estado de Puebla (lo cual corrió a cargo de FONHAPO), en sus declaraciones a la prensa se presentó como el responsable de la construcción⁹⁸.

La intervención de los sindicatos de funcionarios es más directa en el caso del sindicato de trabajadores de la educación, el cual construyó dos conjuntos de viviendas residenciales (la unidad Magisterio Federal México 68, en 1970), que constan de 600 lotes al noroeste de la ciudad. Este cometido de los sindicatos corporativistas se encuentra también en los servicios nacionalizados: así, el sindicato de los trabajadores ferrocarrileros construyó, en 1981, una pequeña unidad de 52 viviendas; y el sindicato del banco más importante (Bancomer) dio inicio, en 1983, a un programa de vivienda en condominio para dar acceso a la propiedad a 800 de sus empleados⁹⁹. En la realización de estos programas, los sindicatos desempeñan un papel de intermediarios entre las instituciones nacionales de crédito y los trabajadores.

A nivel nacional, otros organismos públicos, tales como el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), construyen viviendas para sus empleados; pero en Puebla únicamente FOVIMI (Fondo de la Vivienda de los Militares) ha construido una pequeña unidad habitacional cerca de la base militar.

2) Los organismos de fomento a la vivienda social

Dos organismos se repartieron en la ciudad la promoción pública de carácter social: INFONAVIT y la Inmobiliaria del Estado, que desde 1991 cambió de nombre para llamarse Instituto Poblano de la Vivienda Popular. También hay que mencionar el Instituto Nacional de la Vivienda y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y Vivienda Popular (INDECO), aunque este último haya desaparecido ya.

INFONAVIT es la institución que ejerce la acción más importante. Creado en 1972, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, obtiene sus recursos de la participación del 5% de todos los salarios de las empresas, a nivel nacional.

El Instituto puede conceder diferentes tipos de financiamiento para:

- construir conjuntos de viviendas;
- otorgar créditos para comprar viviendas;
- otorgar créditos para construir casas;
- otorgar créditos para efectuar reparaciones y trabajos en una vivienda;
- otorgar créditos para liberarse de una hipoteca¹⁰⁰.

La dirección nacional de INFONAVIT, su consejo de administración, está integrada por 15 miembros de las organizaciones empresariales, 15 representantes de los sindicatos y 15 representantes del gobierno federal. Sin embargo, el funcionamiento de INFONAVIT concede más poder a los sindicatos. En efecto, INFONAVIT no construye, sólo financia; la construcción está a cargo de un coordinador que elabora el proyecto. Usualmente, el coordinador es la sección local de una de las grandes organizaciones sindicales nacionales incorporadas al PRI. Para los programas destinados a empleados no sindicalizados, existen organizaciones representativas, es decir, asociaciones de industriales o comerciantes. La CTM y la FROC con más de 6 000 viviendas cada una, fueron los principales sindicatos promotores de INFONAVIT, pero también participaron la CROC (1 500 viviendas) y la CROM (1 000 viviendas); cabe señalar también la construcción de una unidad por parte del sindicato de Volkswagen (2 500 viviendas) no integrado al sistema corporativo del PRI, y de varias unidades para no asalariados.

La acción de INFONAVIT refuerza, por lo tanto, el papel de los sindicatos, pues éstos distribuyen las "formas individuales" de solicitud de vivienda entre sus agremiados, negocian la asignación de las unidades habitacionales y encargan los trabajos a subcontratistas. En los primeros años de su funcionamiento, INFONAVIT, animado de un deseo de "justicia social", atribuía las viviendas por medio de sorteos; disposición que, políticamente, era menos estratégica, ya que la suerte no puede ser instrumento de control social.

98 Cf. *El Sol de Puebla*, 29 de mayo de 1985.

99 Cf. *El Sol de Puebla*, de octubre de 1983.

100 INFONAVIT, *Disposiciones legales*, México, 1982, 203 págs.

Para ser beneficiario de una vivienda de INFONAVIT, se requiere ser trabajador de una empresa que aporte el 5% nacional, y no ganar más de tres veces el salario mínimo. INFONAVIT otorga créditos que pueden ser hasta 60 veces el salario mínimo mensual para las personas que ganan de 1 a 1.25 salarios mínimos; y hasta de 75 veces, si ganan de 1.25 a 3 salarios mínimos. No hay que hacer ningún desembolso para tener acceso a una vivienda de INFONAVIT. Es la empresa la que deduce de los salarios el pago del crédito otorgado (con una deducción máxima del 16% del salario mínimo, para las personas que ganan hasta 1.25 salarios mínimos; del 18% entre 1.25 y 2 salarios mínimos; y del 20% entre 2 y 3 salarios mínimos).

Si bien el pago del 5% se hace a nivel nacional, las oficinas de INFONAVIT, en cambio, están descentralizadas. En Puebla se encuentra la oficina de los estados de Puebla, Tlaxcala e Hidalgo. INFONAVIT se presenta como una institución que contribuye a la redistribución nacional de los ingresos. En efecto, el Distrito Federal aporta un 44% de los recursos del Instituto, cuando en esta entidad sólo se realiza el 22% de sus programas¹⁰¹. En el estado de Puebla, cada peso aportado por las empresas representa 2.03 pesos de la inversión de INFONAVIT. Desde 1973 hasta 1990, INFONAVIT construyó 31 516 viviendas en 28 unidades.¹⁰²

Para tratar de evaluar la participación de INFONAVIT en la construcción de viviendas en la ciudad de Puebla, es preciso compararla con la evolución del número de viviendas construidas en los últimos diez años. El número de viviendas construidas por INFONAVIT antes de 1980 en el municipio de Puebla, asciende a 10,617, lo cual corresponde al 16.2% de las 65,534 nuevas viviendas que se censaron en ese año. Los conjuntos habitacionales de INFONAVIT representan el 6.6% del total de las viviendas existentes en la ciudad de Puebla, en 1980. Entre 1980 y 1990, la comparación de los censos muestra un menor incremento del número de viviendas (61,444); sin embargo, se puede pensar que estas cifras resultan de una sobre-estimación del censo de 1980 y una sub-estimación de la vivienda autoconstruida en este periodo. No obstante, considerando estos datos, la producción 1980-1990 del INFONAVIT (23,976 viviendas) representa el 39% del total de la vivienda construida en este periodo. En 1990, las viviendas del INFONAVIT constituyen el 14% de las viviendas del municipio de Puebla.

Por lo que se refiere al número de personas por vivienda, los responsables del Instituto consideran que éste es en promedio de 5.3 personas. Una vivienda típica de INFONAVIT consta de tres recámaras, un comedor, un baño y un patio de servicio. Por consiguiente, en 1990 vivían aproximadamente 160,000 personas en las unidades de INFONAVIT.

En la ciudad de Puebla, el primer programa se inició en 1973. Actualmente existen 28 conjuntos habitacionales en la ciudad, los mapas sólo distinguen 11 zonas, debido a que varios programas tienen la misma ubicación, pues cada programa corresponde a un financiamiento específico. El este de la ciudad es la principal zona de localización de los programas de INFONAVIT. Aunque los responsables del Instituto declaran que se elige la ubicación en función de la cercanía a las principales zonas de empleo, de hecho veremos que debido a la realidad de la promoción, es la disponibilidad de terrenos baratos la que determina la localización. No obstante, los cinco programas situados al noreste del espacio urbano forman una zona habitacional obrera contigua a un espacio de concentración industrial; además, el conjunto de INFONAVIT destinado a los empleados de Volkswagen se construyó en las cercanías de la planta, casi en los límites del municipio de Puebla. En cambio, las últimas dos realizaciones de INFONAVIT se localizan al sur de la ciudad, y están mucho más alejadas de las principales áreas de empleo.

En los primeros años de su existencia, INFONAVIT financiaba únicamente viviendas individuales; posteriormente, construyó conjuntos habitacionales en serie ("tríplex", "dúplex"), y ahora construye exclusivamente "multiplex", es decir, pequeños edificios de cuatro pisos. Esta forma de hábitat corresponde a la gran mayoría de las viviendas construidas en Puebla por INFONAVIT.

La evolución del tipo de vivienda se debe no solamente al alza de los materiales de construcción, sino también a la voluntad de reducir, en el costo total de la vivienda, la parte correspondiente a la compra

101 Véase Guillermo Becker Arreola, "Vivienda de interés social, vivienda a bajo costo, vivienda popular, vivienda para trabajadores", en *Memoria del coloquio internacional sobre fórmulas de financiamiento de la vivienda a bajo costo*, México, 1982, pp. 51-60.

102 Ver Cuadro No. 12. *Realizaciones de INFONAVIT en la ciudad de Puebla*.

del terreno. Pero quizá pueda analizarse también esta evolución como una adaptación a la pérdida del poder de compra del salario mínimo, puesto que el monto del préstamo otorgado es proporcional al salario mínimo.

Cuadro No. 12
Realizaciones de INFONAVIT en la ciudad de Puebla
1973-1990

	Inicio de las obras	No. de viviendas
La Rosa	1973	603
Cerro de Amalucan	1973	3 085
Movimiento Obrera	1974	1 040
Obreros Independientes	1975	2 500
Fidel Velásquez	1978	65
La Margarita	1978	5 002
Loma Bella	1978	2 770
12 de Mayo de 1918	1979	255
Manuel Rivera Anaya	1979	3 566
Bosques de San Sebastián II	1980	518
Independencia	1980	128
Villa Alegre	1980	174
San José Xilotzingo	1981	1 224
ADO	1982	142
Bosques de San Sebastián I	1982	1 736
La Flor	1982	862
Bosque de 5 de Febrero	1983	176
El Carmen	1983	198
San Pedro	1983	800
Dr. Mateo Regil	1984	272
Xaxalpa textil	1984	104
San Bartolo	1985	2 960
Villa Frontera	1985	2 064
PROSIBA	1986	56
San Jorge	1987	168
La Carmelita	1988	72
La Victoria	1989	876
total	28	31 516

Fuente: INFONAVIT, Ayuntamiento de Puebla, Dirección general de desarrollo urbano.

Si bien no puede subestimarse la importante contribución de INFONAVIT a la construcción de viviendas en la ciudad de Puebla, su intervención no ha resuelto las necesidades de vivienda de los trabajadores. Resulta aventurado tratar de evaluar, aunque sea en forma aproximada, las necesidades de vivienda; con todo, se pueden mencionar ciertos elementos que permiten medir la intensidad de la demanda. El responsable de programación de la delegación de INFONAVIT estima que el Instituto satisface cada año el 25% de las necesidades, y considera que la demanda de los potenciales derecho-habientes asciende a 10,000 viviendas por año¹⁰³.

103 Entrevista al responsable de programación de INFONAVIT, Delegación Puebla, octubre de 1983.

VI. Los distintos procesos de producción

Los derecho-habientes de INFONAVIT sólo representan una parte de la población de la ciudad, aquella que labora en las empresas importantes, está afiliada al Seguro Social y percibe un salario igual o superior al salario mínimo. Si bien es obligatoria para todas las empresas la participación del 5%, una gran parte de las pequeñas empresas comerciales o artesanales no declaran a sus empleados y no pagan la cuota de INFONAVIT.

Con el objeto de ayudar a las personas de bajos recursos, o que no están afiliadas al Seguro Social, a resolver sus problemas de vivienda, se han creado otras instituciones.

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) se fundó en 1971¹⁰⁴ a nivel nacional; pero fue necesario esperar hasta 1978¹⁰⁵ para que este organismo tuviera la posibilidad de poner en marcha programas de vivienda. Hasta ese momento, INDECO sólo estaba habilitado para apoyar los esfuerzos de las comunidades locales en materia de vivienda.

INDECO funcionó en el estado de Puebla como organismo de promoción territorial e inmobiliaria pública, de 1978 a 1982. INDECO vino a reemplazar al Instituto Nacional de la Vivienda (INV), creado en 1954. En Puebla, este instituto sólo construyó un único conjunto habitacional, ubicado al noroeste de la ciudad. Se trata de un conjunto de pequeñas casas en serie, que fueron inauguradas en 1961 y suman 391 viviendas.

En la ciudad de Puebla, INDECO intervino a tres niveles:

- en la regularización de la propiedad de la tierra;
- en la creación de "lotes y servicios": fraccionamiento popular, en el que cada lote era dotado previamente de todos los servicios urbanos; y viviendas progresivas: venta de un lote y de una construcción mínima, que debía ser la base de la autoconstrucción;
- en la fabricación de material para impulsar la autoconstrucción.

Por lo que concierne a la regularización de la propiedad de la tierra, la única operación que INDECO llevó a cabo se concretó en la creación de la colonia Castillotla y de la colonia popular Zapata, que se localizan al sur de la ciudad, en el límite de la urbanización continua, a lo largo de la prolongación de la 11 Sur. En 1978, INDECO construyó la colonia Coatepec, contigua a las dos anteriores; esta unidad comprendía "lotes y servicios" destinados a trabajadores no asalariados de bajos recursos, y 408 "pies de casa", viviendas progresivas destinadas a una población cuyos ingresos se situaban entre 1.5 y 2.5 salarios mínimos.

Debido a la historia de su creación, estas dos colonias —Coatepec y Castillotla— presentan en la actualidad una imagen diferente. Los invasores de terrenos de Castillotla y Zapata no tuvieron que comprobar sus ingresos, y hasta la fecha subsisten en estas colonias algunas construcciones precarias (de madera, plástico, lámina). Por el contrario, en la colonia Coatepec, todas las casas son construcciones duraderas, realizadas con los materiales proporcionados por INDECO. Inclusive, se encuentran algunas casas que podrían ser dignas de conjuntos residenciales; así, resalta un edificio de tres pisos, que cubre tres lotes y está completamente terminado, con techo y revocado; esta "anormalidad" se explica probablemente por la presencia, en su planta baja, de una pequeña tienda de abarrotes de apariencia próspera.

En las dos primeras colonias existen comercios del tamaño de una minúscula tiendita, que demuestran la existencia de otro tipo de autoconstrucción; son tiendas de materiales para construcción, cuyas reservas no parecen rebasar ni cinco bultos de cemento.

En la ciudad de Puebla, INDECO y el Instituto de la Vivienda han contribuido a resolver los problemas de vivienda de 3,087 familias, o sea, aproximadamente 17,595 personas.

INDECO fue suprimido el primero de enero de 1982; medida que según las declaraciones oficiales obedeció a la voluntad de apoyar la descentralización del sistema administrativo mexicano. Las atribuciones de INDECO pasaron a los estados, y como consecuencia, en el estado de Puebla se fundó la "Inmobiliaria del Estado". INDECO era un organismo federal descentralizado; pero veremos que su supre-

104 Cf. *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 20 de febrero de 1971

105 Cf. *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 29 de diciembre de 1978

sión surtió varios efectos, además de reforzar la intervención de los poderes locales en la promoción de viviendas.

La "Inmobiliaria" no cuenta con recursos propios, ni del estado ni de la federación; por lo tanto debe proponer proyectos que son financiados por otros fondos, principalmente por el Fondo Nacional de Habitación Popular (FONHAPO)¹⁰⁶. Este último exige, para otorgar un crédito, que se comprueben los ingresos de los futuros beneficiarios, lo que resulta siempre difícil para personas no asalariadas; estos ingresos deben situarse entre 1.5 y 2.5 salarios mínimos. La Inmobiliaria no está habilitada para encargarse específicamente de las necesidades de vivienda de las poblaciones de bajos recursos. El decreto de creación le confiere la posibilidad de: construir conjuntos habitacionales con fines turísticos y fraccionamientos industriales; promover la expropiación de monumentos históricos; y proponer expropiaciones para crear reservas territoriales. Sin embargo, la Inmobiliaria ya no está facultada para organizar programas de autoconstrucción o de viviendas progresivas para personas excluidas del sistema de créditos o que no cuentan con ingresos regulares¹⁰⁷. Sus fábricas de materiales se conservan únicamente con el fin de reducir los costos de construcción de las obras realizadas por este organismo.

Además de concluir los programas de INDECO, la Inmobiliaria realizó al sur de la ciudad, la construcción de un programa de edificios colectivos que, a finales de 1985, proporcionará 1,664 viviendas a personas cuyos ingresos se sitúan entre 1.5 y 2.5 salarios mínimos. La Inmobiliaria no excluye a ningún tipo de población; el único requisito es no ser propietario. Es la Inmobiliaria la que recibe las solicitudes y administra la atribución de los préstamos. El financiamiento lo aseguran, en un 25%, el gobierno del estado, y en un 75% FONHAPO.

La Inmobiliaria posee otro terreno al sur de la ciudad, en el que está prevista la realización de un programa de viviendas colectivas. De ahí que el sur de la ciudad se presente como el espacio privilegiado para la localización de los programas públicos de vivienda. En efecto, hemos visto que no sólo las últimas dos obras de INFONAVIT se localizan en esta zona, sino también la reserva territorial en las tierras ejidales de San Baltasar Campeche, así como un programa de FOVISSSTE y una operación de VITEP. Esta convergencia de las acciones de los organismos públicos, puede interpretarse como la voluntad de respetar la zona principal de crecimiento definida por el Plan Director Urbano; pero también puede analizarse como una segregación de los espacios de crecimiento urbano. En efecto, a pesar de que algunos fraccionamientos privados residenciales se sitúan sobre la carretera a San Francisco y, a menor distancia del centro de la ciudad, sobre la 11 Sur, y aunque la SAHOPEP haya recibido solicitudes de autorización de fraccionamientos en esta zona, en este espacio el crecimiento más alejado del tejido urbano existente se hace, en su mayor parte, a través de fraccionamientos ilegales, de lotificación de zonas ejidales o de promoción pública, los cuales corresponden esquemáticamente a formas de hábitat popular. Mientras que en dirección a Cholula y sobre la carretera a Atlixco, se observa una tendencia a destinar el nuevo crecimiento a formas de hábitat residencial.

El abandono de un programa de la Inmobiliaria entre la carretera federal a Cholula y la vía rápida, se explica quizá por la voluntad de reservar el espacio comprendido entre las ciudades de Puebla y Cholula para otro tipo de usos, por más que se hayan alegado problemas técnicos para justificar su anulación. En efecto, estaba programada para el año de 1984 la construcción de 2,600 viviendas en un terreno de 50 hectáreas denominado "La Carcaña". Si bien estaban concluidos el financiamiento y los planes masa, las personas a quienes se había otorgado una vivienda en este programa fueron encaminadas hacia San Miguel Mayorazgo, en un conjunto de viviendas colectivas en curso de realización.

Los responsables de la Inmobiliaria declaran en la actualidad que este proyecto se abandonó por la dificultad de introducir el drenaje y la falta de escuelas susceptibles de acoger a la nueva población escolar. Sin embargo, esta explicación es difícilmente creíble, en vista de que el programa incluía la construcción de escuelas destinadas específicamente a este programa, tal y como sucede en la nueva construcción al sur de la ciudad.

No está planeada ninguna urbanización en esta zona, pues el programa de la Inmobiliaria para los

106 Fideicomiso creado en 1982.

107 Entrevista a un responsable de la "Inmobiliaria del Estado", noviembre de 1983.

próximos años sólo contempla la realización de obras al sur de la ciudad. El terreno de que se trata pertenecía al gobierno federal, quien lo había cedido al gobierno del Estado; por consiguiente, se puede pensar que las autoridades estatales tenían interés en conservar una reserva de terrenos entre las ciudades de Puebla y Cholula, susceptible de apoyar su estrategia de asignación funcional de toda esta zona como corredor urbano de servicios y zona de reserva territorial.

La modificación más importante que provocó la supresión de INDECO y la creación de la Inmobiliaria, o para decirlo en otros términos, el reemplazo de una intervención controlada por el gobierno federal por operaciones impulsadas por el gobierno estatal, la constituye el hecho de que la Inmobiliaria del Estado dejó de hacerse cargo del tipo de población que era la base misma de las acciones de INDECO, es decir, personas que no tenían ningún otro medio de acceso a un terreno de promoción pública.

A pesar de las declaraciones del Plan Nacional de Desarrollo de junio de 1983, a favor de la intervención pública en los programas de autoconstrucción¹⁰⁸, y si bien durante la presentación, en 1984, del Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda¹⁰⁹, Miguel de la Madrid definió la vivienda como el mínimo de bienestar que condiciona la satisfacción de todas las demás necesidades, en esta época no existía en la ciudad de Puebla ninguna clase de ayuda en materia de vivienda, para las personas excluidas del sistema de crédito, a menos que se quiera considerar la regularización de las tierras ejidales como un reconocimiento de la autoconstrucción.

Los organismos públicos de promoción inmobiliaria se dirigen:

- a los trabajadores de Estado; FOVISSSTE y VITEP han construido el 9.7% de las viviendas de promoción pública del Estado de Puebla;
- a los trabajadores del sector "moderno"; INFONAVIT es el único organismo que ofrece viviendas a las personas que ganan el salario mínimo, debido al funcionamiento mismo de INFONAVIT, la mayor parte de los derechohabientes que han recibido una vivienda, trabajan en empresas importantes. Al término de los programas en curso de realización, INFONAVIT habrá financiado en la ciudad de Puebla 31,516 viviendas, es decir, el 80% del total de las viviendas de promoción pública;
- a las personas que ganan entre 1.5 y 2.5 salarios mínimos y disponen de ingresos estables; la acción de la Inmobiliaria puede considerarse como un apoyo a la labor de INFONAVIT, sostenido por las autoridades locales; su financiamiento es diferente y no supone el fortalecimiento del poder de los sindicatos;
- a poblaciones de escasos recursos (en el caso de los primeros programas de INDECO). Del conjunto de los programas de promoción pública de la ciudad de Puebla, únicamente dos se dirigen a este tipo de población, con sólo 1,114 lotes, es decir, el 3% del total de las operaciones (viviendas o lotes) realizadas en el municipio de Puebla. Sin embargo, estos programas se crearon para resolver un problema de invasión y ya no constituyen, desde la supresión de INDECO, una forma de intervención de los poderes públicos.

La acción de los organismos de ayuda a la vivienda de carácter social, se dirige, por lo tanto, a una población que, si bien está excluida de los préstamos bancarios para la compra o construcción de una vivienda (lo cual requiere tener un ingreso superior a 2.5 salarios mínimos), debe comprobar que percibe ingresos estables superiores o iguales al salario mínimo. Pero gran parte de la población de la ciudad no tiene ni la más mínima esperanza de acceso a este tipo de vivienda. De ahí que las formas "ilegales" y la autoconstrucción se presenten como los únicos modos de producción de espacio urbano mediante los cuales estas personas puedan tener acceso a la propiedad de la vivienda. En efecto, la promoción informal otorga créditos a largo plazo para la compra de terrenos, sin necesidad de presentar ninguna justificación de solvencia económica. Además, la autoconstrucción permite "dosificar" la inversión familiar y adaptar la vivienda a los recursos disponibles.

108 Cf. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, op. cit.*, p. 245.

109 Cf. *Uno más uno*, 24 de febrero; este programa es continuación de una ley federal de vivienda que establecía como objetivo central de la política federal de vivienda, el incremento de los recursos destinados a los trabajadores no asalariados y a los "marginados" de las zonas urbanas; cf. *Ley federal de vivienda*, Diario Oficial, Organismo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de febrero de 1984.

Cuadro No. 13
Realizaciones del sector público en la ciudad de Puebla
hasta 1990

	Periodo	No. de viviendas	Superficie ha.
INFONAVIT	1973-1990	31 516	271.25
FONHAPO ¹	1983-1990	5 570	70.60
INSTITUTO POBLANO DE LA VIVIENDA POPULAR ²	1981-1990	262	3 43
FOVISSSTE	1979-1989	1 619	14.19
INDECO	1978-1982	2 696	
INV	1961	391	
TOTAL SECTOR PUBLICO		38 967	359.47

¹ Viviendas acreditadas por FONHAPO.

² Hasta 1991 Inmobiliaria del Estado, las acciones de la inmobiliaria con créditos de FONHAPO aparecen sumadas a las acciones de FONHAPO.

Fuentes: Organismos de viviendas, Ayuntamiento de Puebla, Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología.

E) La multiplicidad de las instancias de legitimación del crecimiento urbano

1) La no integración jurídica de las unidades públicas de vivienda

Puede parecer contradictoria la relación entre las acciones de los organismos públicos de vivienda y el sistema jurídico que administra el crecimiento urbano. En una lista de fraccionamientos o conjuntos residenciales no autorizados, y por tanto definidos como clandestinos por la SAHOPEP y el municipio, figuran la mayor parte de las operaciones llevadas a cabo por los organismos públicos; se trata, por lo demás, de los únicos tipos de fraccionamientos registrados por el municipio, pues los otros ni siquiera están catalogados.

En efecto, si consideramos a la SAHOPEP y al municipio como instancias de legitimación del crecimiento urbano, los conjuntos habitacionales de INFONAVIT, FOVISSSTE e INDECO no están integrados al espacio del crecimiento "legal". Todos estos conjuntos, que se valen del aval del poder federal, fueron construidos sin preocuparse por la reglamentación local. A más de diez años de la creación de los primeros conjuntos habitacionales de INFONAVIT, apenas se están constituyendo los expedientes de aprobación, requisito indispensable para que el municipio tome a su cargo los conjuntos.

Esta aprobación promete ser muy conflictiva. En agosto de 1982¹¹⁰, el municipio propuso que las unidades del sindicato de trabajadores de la educación, así como los conjuntos de INFONAVIT, fueran objeto de un régimen especial de copropiedad: el mantenimiento y los servicios no estarían a cargo del municipio, sino de una comisión administrativa de cada conjunto.

Una vez terminados, los conjuntos de INFONAVIT continúan presentando cierta individualidad con respecto al resto del espacio urbano; en particular, sus habitantes pagan el 1% de su salario para abonar un fondo administrado por una asamblea de copropietarios y destinado a mantener los espacios colectivos; con todo, la situación aún no está totalmente resuelta.

En octubre de 1982¹¹¹, el delegado regional de INFONAVIT declaró que las unidades habitaciona-

110 Véase la carta del responsable de Desarrollo Urbano del municipio al representante de INFONAVIT, 8 de agosto de 1982, Archivo del ayuntamiento de Puebla.

111 Cf. *El Sol de Puebla*, 19 de octubre de 1982.

les serían regularizadas y que las tomaría a su cargo el municipio. En tal caso, era de imaginarse que la comisión y el municipio se dividirían la administración de los conjuntos. Sin embargo, el municipio parece oponerse a esta solución, pues varios años después de esta declaración del responsable de INFONAVIT no ha regularizado ni tomado a su cargo ningún fraccionamiento.

Las últimas acciones de la Inmobiliaria del Estado y de VITEP presentan una situación diferente. Al depender directamente de la administración estatal, estos programas tienen una situación jurídica acorde a la reglamentación. San Miguel Mayorazgo, conjunto de viviendas colectivas de la Inmobiliaria, respeta los requisitos fijados en materia de vías de comunicación, así como la zona de preservación ecológica prevista por el Plan Director Urbano a lo largo del Atoyac. De las 22 hectáreas de terreno, cinco no se utilizaron, con el propósito de integrar el programa a la zonificación del plan. Según el responsable de la Inmobiliaria, este respeto a la reglamentación en vigor obedece a la voluntad de dar el ejemplo.

Asimismo, existiría una estrategia de localización de los espacios de promoción pública en los límites de la ciudad, con el fin de construir la trama de las futuras implantaciones de fraccionamientos privados, obligándolos a respetar las reglamentaciones existentes.

Hasta ahora, sólo las promociones impulsadas por el gobierno del estado respetan la reglamentación; las últimas obras de INFONAVIT se realizaron en forma totalmente independiente de lo establecido por las instancias locales administrativas de la ciudad. Esta situación, que pone en entredicho la legalidad de las construcciones de los organismos públicos, podría definirse como la inclusión en el conjunto de la subintegración jurídica y el espacio de la ilegalidad, de la mayor parte de las formas de crecimiento urbano controlado por el sector público.

Si se adopta como definición de la subintegración jurídica el no respeto de las normas y textos que a escala local reglamentan la extensión de la ciudad, se tiene que considerar a la mayor parte del crecimiento urbano de la ciudad de Puebla como subintegrada. Sin embargo, los habitantes de los conjuntos habitacionales de INFONAVIT o de los fraccionamientos de INDECO no tienen problemas de legalidad respecto a sus títulos de propiedad, aun cuando los espacios en los que viven pueden definirse, con mucha razón, como fraccionamientos ilegales.

Para establecer una tipología funcional del crecimiento urbano, sería preciso volver a una definición de la subintegración jurídica a nivel de la casa, de la unidad familiar, y utilizar la posesión individual del suelo como criterio de integración a la ciudad. Además, en lo que se refiere a los servicios, estos conjuntos no pueden considerarse como "subintegrados". Por lo tanto, según nuestro análisis, existen colonias no integradas jurídicamente, pero que no forman parte del conjunto de la subintegración, ya que reciben el aval de instancias de legitimación del crecimiento que pueden hacer caso omiso de la legislación local.

2) La gestión política del espacio urbano y la legitimación del crecimiento urbano

La ilegalidad está inscrita, por consiguiente, en el seno mismo de las operaciones de los organismos públicos de vivienda. Más aún: existe una oposición entre los organismos públicos y las instancias de administración del crecimiento urbano.

El mínimo de legalidad que debe obtenerse, si bien numerosos asentamientos han hecho caso omiso de ella, es una autorización de uso del suelo en la que la SAHOPEP dictamina acerca de la constructibilidad del terreno elegido. A este respecto deben citarse dos conflictos. En el primer caso, un sindicato afiliado a la CROM quería realizar una unidad de 36,000 m² al norte de la ciudad, por cuenta de INFONAVIT¹¹². El conflicto surgió del hecho de que los terrenos elegidos habían sido clasificados por el Plan Director Urbano de Puebla como reserva para la industria ligera, y que por consiguiente eran susceptibles de ser expropiados para realizar un proyecto actualmente abandonado, el "Polo de Desarrollo Norte" (zona de servicios que debía abrigar la terminal de autobuses foráneos, la central de abastos y un centro comercial popular). Ante la oposición de la SAHOPEP a esta localización, el sindicato respondió en una carta indignada: "Los programas previstos para esta zona de Puebla no pueden pasar por alto los intere-

112 Es necesario recordar que el promotor elige el sitio, elabora los planos y construye, mientras que INFONAVIT se encarga de proveer los fondos.

ses de los propietarios de los terrenos ni los nuestros; el uso de estos terrenos no puede ni debe ser sino la construcción de viviendas de interés social".

En esta carta, el sindicato no sólo omite citar a INFONAVIT, sino que además se apropia del programa, que llama "nuestra unidad habitacional".

Se trata, pues, de apelar a un interés público legítimo, encarnado en este caso por el sindicato, frente a las decisiones de las instancias responsables de la urbanización de la ciudad. La ubicación elegida por INFONAVIT, sólo depende de la capacidad de los sindicatos para adquirir terrenos baratos, cuya urbanización responda a sus intereses, aun cuando sea necesario transformarlos posteriormente, mediante un conflicto abierto, en terrenos adecuados para la construcción. La delegación local de la CROM cuenta con una comisión encargada de analizar el mercado de terrenos, e invierte en las zonas que juzga interesantes para construir conjuntos habitacionales o para satisfacer sus propias necesidades. Por lo tanto, los sindicatos intervienen directamente en la especulación y la integración de los terrenos suburbanos al crecimiento de la ciudad.

Ahora bien, aunque dicho programa no esté incluido actualmente en los proyectos de INFONAVIT, ya que al parecer prevaleció la posición del gobierno del Estado, otros ejemplos demuestran que en la oposición entre estas dos legitimidades, el arbitraje del gobierno no siempre concuerda con su discurso sobre la gestión urbana.

Así, la SAHOPEP se había opuesto inicialmente a la creación de un conjunto habitacional de INFONAVIT promovido por la CROM en Cholula, debido a que la cercanía de fábricas hacía imposible clasificar como zona habitacional el terreno elegido. Aunque no nos fue posible determinar qué tipo de negociación permitió la realización del programa, éste se terminó, sin haber recibido ninguna aprobación oficial.

El fraccionamiento "Balcones del Sur", realizado por la Asociación de Colonos de la Habitación Popular de la República Mexicana, A.C., miembro del sector popular del PRI¹¹³, obtuvo la licencia del gobierno del estado dos días antes de que éste aprobara el Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, en el cual esta área, situada a orillas de Valsequillo, queda definida como zona de preservación ecológica, donde está totalmente prohibida cualquier construcción.

Una vez más, podemos establecer la existencia de un "interés público" que se opone a la acción de los planificadores. Frente a una lógica de acción sobre lo urbano, que busca establecer una zonificación para transformar a Puebla en una ciudad que "funcione", es decir, exenta de conflictos, parece ser que el gobierno —federal o estatal— da prioridad al sector obrero (sindicatos promotores de INFONAVIT) o al sector popular del PRI (asociación miembro de la CNOP).

Aunque no excluimos la posibilidad de un análisis desde el punto de vista de la especulación y de los intereses particulares de los dirigentes de los sindicatos o de las distintas organizaciones miembros del PRI, de estos ejemplos se desprende que predomina la voluntad de promover otro tipo de solución para los conflictos.

Opuesta a los instrumentos tecnocráticos que se han propuesto para hacer a las contradicciones urbanas, existe una lógica populista de integración de las reivindicaciones sociales. La legitimidad de la acción de planificación especial del estado pasa a segundo plano, ante una legitimidad más importante, sobre la cual reposan las instancias de integración del apoyo popular al régimen.

Por otra parte, si pensamos en el peculiar funcionamiento de INFONAVIT, es plausible considerar que en las oposiciones y la selección de asentamientos, los sindicatos tienen más peso, a nivel local, que un organismo federal descentralizado. Debido a ello, las contradicciones no pueden ser consideradas como una oposición entre el poder central y el poder local.

Además, ciertos elementos del poder local, al igual que ciertos sectores del poder central, actúan conforme a una lógica administrativa alejada de la negociación populista. También es necesario recordar el estricto control que ejerce el poder central sobre las autoridades locales que administran la ciudad. Como consecuencia, parece ser que se trata más de una oposición entre "sectores" que forman parte del "sistema" de poder mexicano, que entre dos escalas de poder.

113 Se construyeron 1,018 viviendas, gracias a una crédito de FONHAPO.

En el caso de los fraccionamientos privados aprobados, es difícil identificar con precisión la o las personas que estuvieron realmente en el origen del fraccionamiento, ya que los nombres de los representantes legales de las sociedades constituidas para cada programa. No obstante, se puede observar una relación entre los fraccionadores y la esfera política, ya que varios fraccionadores ocupan, o han ocupado, puestos administrativos o electivos en las distintas instancias del poder local. Tal es el caso, en particular, de un ex gobernador del estado de Puebla, Gonzalo Bautista O'Farril¹¹⁴, cuyo nombre aparece en la realización de tres fraccionamientos, dos de los cuales fueron promovidos directamente por él.

Tradicionalmente, el poder local suele dar todo su apoyo a la promoción territorial e inmobiliaria; si el municipio no se hace cargo de numerosos fraccionamientos en los que están inconclusos los servicios, esto se debe probablemente a la generalización de la tolerancia de la venta de lotes, o por lo menos a la incapacidad para aplicar la reglamentación.

Por añadidura, hasta la creación, en 1974, de la ley de fraccionamientos del estado, el municipio de Puebla otorgaba con gran facilidad exenciones de impuestos o de derechos municipales a los fraccionamientos cuyas realizaciones se consideraban de interés social o importantes para la planeación del espacio urbano. Algunos fraccionamientos se beneficiaban con un apoyo más directo aún: sus compradores quedaban exentos del pago del impuesto predial durante cinco o diez años.

Si bien es cierto que las reducciones de derechos municipales se otorgaban indistintamente a los fraccionamientos residenciales, medios o populares, la exención del impuesto predial quedaba reservada para los fraccionamientos populares, como ayuda a las poblaciones de escasos recursos. Sin embargo, hemos visto que la denominación fraccionamiento popular sólo corresponde a un tamaño más reducido de los lotes.

En 1970, ante la evidencia de la inadecuación entre las ventajas concedidas al fraccionamiento Las Palmas y la realidad del espacio construido, se suprimió la exención del impuesto predial¹¹⁵, que había sido otorgada por un período de diez años. El decreto de derogación justificó esta medida por la necesidad de movilizar un máximo de recursos en la construcción de servicios urbanos, y por la voluntad de suprimir un privilegio que ya no tenía por qué subsistir en vista de los ingresos de los habitantes. En efecto, la exención del impuesto predial no constituía tanto una medida encaminada a ayudar a las poblaciones de escasos recursos a acceder a la propiedad, como un argumento atractivo para promover la venta de los lotes. Desde el año de 1974, la ayuda de los poderes públicos se limita a la reducción de las cargas directas de los fraccionadores; como hemos visto, la nueva ley vino a reducir también el monto de la fianza que éstos debían depositar. Existe por tanto una convergencia de la acción de los poderes públicos para facilitar la promoción territorial e inmobiliaria privada.

El análisis de las condiciones de surgimiento de los fraccionamientos aprobados, revela la importancia de la intervención de otro tipo de fraccionadores. Con frecuencia aparecen los nombres de los principales industriales textiles de origen libanés en los expedientes de fraccionamientos. Como interlocutores y sostenedores del poder local, los industriales textiles están en condiciones de negociar el apoyo de las autoridades municipales a sus operaciones de promoción.

Las condiciones otorgadas a ciertos industriales textiles, miembros de una de las familias más importantes de la ciudad, para la realización del fraccionamiento Villa Carmel, son significativas de este tipo de relación con el poder municipal. En 1980, estos industriales se dirigieron al presidente municipal para recordarle que habían cedido voluntariamente 6,000 m² de un terreno de su propiedad para construir una carretera; por otra parte, ofrecían dos millones de pesos a la tesorería municipal, además de los derechos correspondientes a la realización del fraccionamiento. Una semana más tarde, el presidente municipal les concedió una derogación excepcional para suprimir el requisito de la superficie de donación en este fraccionamiento, y en forma independiente agradeció a los promotores por la cantidad que éstos habían donado con vistas a resolver los problemas financieros del municipio¹¹⁶.

En este caso, la superficie de donación se considera como una aportación al municipio que puede

114 Gobernador interino de febrero de 1972 a mayo de 1973, considerado como el último representante del avilacamachismo en Puebla (forma de poder local caracterizada por una alianza entre la burguesía industrial, política y sindical).

115 Cf. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado L. y S. de Puebla, 20 de octubre de 1970.

116 Cf. Expediente Villa Carmel, Archivo del ayuntamiento de Puebla.

sustituirse por una donación en dinero, y no como un espacio necesario para el acondicionamiento interior del fraccionamiento. Pero más que la contribución económica, lo que resulta determinante es la seguridad de la cooperación de los industriales a las necesidades de acondicionamiento global de la ciudad. Trátase de una reafirmación de la cercanía al poder municipal y de la posibilidad del intercambio de favores.

Al llegar a este punto de nuestro estudio, podemos definir dos tipos de agentes particulares del crecimiento urbano:

- los promotores privados, que están ligados directamente al poder político, o que han adquirido una posición determinante en el escenario local a través de actividades ajenas a la promoción inmobiliaria;
- los sindicatos y organizaciones ligadas al PRI.

Aunque estas dos categorías de agentes se diferencian claramente desde el punto de vista estructural, ambas mantienen una relación privilegiada con las instalaciones del poder local. Es esta proximidad al poder la que les permite emprender operaciones de urbanización que van en contra de las normas establecidas por el mismo.

El específico modo de organización de los poderes locales, que traduce, a nivel de la ciudad, las correlaciones de fuerza a nivel nacional, organizadas en torno al PRI, ha permitido la multiplicación de las instancias de legitimación del crecimiento urbano; la interpenetración entre las instancias políticas locales y los medios involucrados en la promoción y especulación urbana, posibilita la existencia de un importante margen entre las normas de realización de los fraccionamientos legales privados y el funcionamiento real de esta forma de producción del espacio urbano. La ineficacia de la ley de fraccionamientos, no se debe tanto a las dificultades técnicas para su aplicación o a la imposibilidad de controlar el crecimiento urbano, como a esta proximidad de los distintos agentes que intervienen en el crecimiento urbano.

F) Ilegalidad e integración a la ciudad de los espacios del crecimiento periférico

Si el crecimiento legal, o para decirlo en otras palabras, el crecimiento integrado en todas las etapas de la promoción a las normas establecidas por las instancias administrativas, se limita a unos cuantos fraccionamientos, esto significa que es necesario volver a plantear el problema de la integración a la ciudad y cuestionar la validez de los análisis y discursos sobre la ciudad, en los que se presenta la legalidad como criterio fundamental de distinción entre dos tipos de crecimiento urbano: uno que estaría sujeto a la ley, a las normas urbanísticas, a las reglas del mercado de terrenos para construcción; y otro que se situaría al margen de la ley, en los límites de la clandestinidad.

El concepto de "marginalidad", bajo formas diferentes y a pesar de numerosas polémicas, tiene como referencia espacial implícita la división entre dos tipos de espacios urbanos y poblaciones urbanas. Ya sea que el análisis de esta división tenga una connotación marxista (cuando insiste en la creación de un ejército industrial de reserva y de una sobrepoblación relativa resultante del desarrollo capitalista) o una connotación liberal (cuando la división es percibida como una "integración aún no realizada" de una parte de la población)¹¹⁷, la constitución de un universo marginal segregado social y físicamente es reconocida, de manera más o menos explícita, como un rasgo fundamental de la urbanización latinoamericana.

Ahora bien, este universo marginal suele asociarse con cierta forma de crecimiento urbano: la ciudad perdida creada por invasión, o la colonia popular "ilegal". Tal asociación caracteriza tanto al análisis ecológico, que asimila una forma espacial a una categoría social, como en el análisis del "rechazo", que plantea la necesidad que tiene cierta categoría social de encontrar una vivienda lejos de la ciudad, sin servicios urbanos y sin beneficiarse con ninguna protección legal.

El concepto de marginalidad suele definirse como una falta, una carencia: de participación social; de

117 Cf. Veronika Bennholdt-Thomsen, "Marginalidad en América Latina, una crítica de la teoría", en *Revista mexicana de sociología*, No. 4, México, 1981, pp. 1505-1545. Oliven Ruben George, "Aspectos económicos, políticos y culturales de la marginalidad urbana en América Latina", en *Revista mexicana de sociología*, No. 4, México, 1981 pp. 1627-1643. Alain Touraine, "La marginalidad urbana, en las sociedades dependientes, ensayos sobre América Latina", Siglo XXI, México, 1978, 238 págs., pp. 101-139.

la integración a los sectores económicos dominantes; de condiciones de vida urbana; de legalidad de las condiciones de vivienda.

Las críticas de la sociología urbana marxista¹¹⁸ insisten en el carácter ideológico de la asimilación entre estructura social y estructura espacial, y en la inclusión en los espacios de la marginalidad de personas integradas al sistema económico dominante (obreros, comerciantes en pequeño); no obstante, si bien estas críticas ponen en tela de juicio la adecuación entre marginalidad urbana y marginalidad social, no modifican la noción de marginalidad como concepto operativo para distinguir un tipo de espacio resultante de la necesidad absoluta de vivienda por parte de una población sin otro recurso. Estos análisis siguen considerando implícitamente la marginalidad urbana como el conjunto de los procesos ilegales (al margen de las normas y del mercado) de producción del espacio urbano. Aunque los autores que utilizan el término marginalidad lo emplean como un concepto explicativo o descriptivo de las nuevas divisiones sociales que surgen en los países subdesarrollados, infieren siempre una traducción espacial. A la exclusión del mercado del empleo, que constituye la marginalidad económica, corresponde –sin sobreponerse totalmente a ella– una marginalidad "ecológica", "urbana", que sería la exclusión del mercado, público o privado, de la vivienda; y esta marginalidad "ecológica", habida cuenta de las condiciones específicas del crecimiento urbano de las metrópolis de los países subdesarrollados, sería mucho más amplia que la marginalidad "económica"¹¹⁹.

La imagen que más a menudo se relaciona con los marginados urbanos, es la invasión de tierras como necesidad inmediata de vivienda y "única salida dejada a las masas populares"¹²⁰ para adquirirla; con todo, Núñez observa que la situación mexicana es diferente, pues las compras clandestinas son más importantes que las invasiones, debido a la fuerte represión de que fueron objeto las primeras invasiones en los años 1950.

Por lo tanto, traducido a términos espaciales, el universo social de la marginalidad sería esencialmente el universo de la ilegalidad.

Aparte de la influencia que ejercen sobre él las teorías de la marginalidad urbana, el análisis de la urbanización latinoamericana se ve fuertemente influido también por las tesis de Turner, quien delimita lo que él llama "asentamientos humanos no regulados"¹²¹, expresión que abarca los "villorrios de chozas", los asentamientos de hecho y las subdivisiones clandestinas. Una vez más, una de las bases del análisis es la delimitación de lo "legal" y lo "ilegal", de lo planificado y lo no planificado, utilizada para distinguir dos tipos de espacios urbanos. Por lo demás, Turner insiste en el carácter institucional del problema y en la necesidad de resolver la ilegalidad de la tenencia individual, como primer paso hacia la consolidación y el mejoramiento de las condiciones de la vivienda y de las zonas urbanas "no reguladas". La ilegalidad sería atributo de la marginalidad, síntoma y síndrome de exclusión; por lo cual Turner, relegando a segundo plano los problemas de dotación de servicios y de inversión pública, propone hacer de ella el elemento clave para la consolidación de los "asentamientos humanos no regulados" y la integración de la ciudad. En tal perspectiva, la legalidad bajo la forma de títulos de propiedad, sería la garantía de una seguridad mínima para los residentes, que les permitiría pasar de un comportamiento dictado por la necesidad, al rango de pequeños propietarios urbanos.

Los geógrafos que se ocupan de los problemas urbanos de las ciudades de los países subdesarrollados, pasan de la descripción de las formas de hábitat al análisis de una urbanización espontánea, subintegrada. En 1967, Pierre George definía como sigue el uso del término "hábitat espontáneo": "Una ocupación de hecho de una fracción del suelo urbano por categorías de población para las que es imposible el acceso a las formas legales de vivienda"¹²². Yves Lacoste¹²³ propone tres criterios que vuelven a en-

118 Cf. Manuel Castells, *Crisis urbana y cambio social*, op. cit., Emilio Pradilla Cobos, *Contribución a la crítica de la teoría urbana*, UAM, Xochimilco, México, 1984, 731 págs.

119 Véase Aníbal Quijano, "La formation d'un univers marginal dans les villes d'Amérique latine", en *Espace et Société*, No. 3, Paris, 1971, pp. 71-81.

120 Cf. Oscar Núñez, "Périphérie urbaine et intervention étatique à Mexico", op. cit., p. 101.

121 Cf. J.F.C. Turner, "Asentamientos urbanos no regulados", op. cit., pp. 475-476.

122 Cf. Pierre George, "L'habitat spontané, parasite de l'urbanisation en pays sous-développés", en *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. XLII, Paris, 1967, pp. 13-26, p. 157.

123 Cf. Yves Lacoste, *Géographie du sous-développement*, PUF, Paris, 1976, 292 págs., p. 157.

contrarse en la mayoría de los análisis del hábitat en las ciudades de los países subdesarrollados: la precariedad, la ilegalidad de la tenencia de la tierra y el constante temor al desalojo; la precariedad de la construcción hecha con toda clase de materiales de recuperación y la inexistencia de equipamientos urbanos básicos.

Naciri, en un intento por sintetizar y precisar el concepto de "subintegración", multiplica los criterios para medir la distancia que separa esta forma de hábitat subintegrado, de aquello que él llama la "ciudad de referencia", espacio de la legalidad, de los servicios modernos, de los modos de urbanización dominantes de las sociedades industrializadas. Distingue dos tipos de desarrollo urbano: "El que implica la introducción de equipamiento en los terrenos previamente a la construcción, y el modo de crecimiento indiferente a este equipamiento indispensable del suelo urbano" ¹²⁴. Sin embargo, no se trata simplemente de medir los servicios urbanos para determinar el nivel de integración a la ciudad, porque según este autor la "subintegración" de una forma de hábitat no es solamente una diferencia de grado, es también una diferencia de naturaleza. Y esta diferencia de naturaleza debe buscarse en la génesis de los espacios urbanos, en su planificación anterior, en la legalidad y la legitimidad de su implantación.

Como hemos tratado de demostrar, resulta imposible asimilar una forma de producción del espacio urbano a determinado nivel de servicios o tipo de población. Cada una de las distintas formas de producción puede incluir fraccionamientos que cuentan con los equipamientos urbanos básicos, y otros que carecen de ellos; además, cada forma de producción puede engendrar tanto espacios residenciales para una población acomodada, como colonias pobres. Si bien es cierto que gran parte de la población urbana vive en condiciones precarias en cuanto a servicios y propiedad de la tierra, ésta no se concentra en un único tipo de espacio suburbano, que podría identificarse por su génesis.

Las ciudades perdidas, o barrios de hábitat espontáneo, no existen en Puebla tales como están definidas para el conjunto de los países subdesarrollados. Las formas de hábitat que se encuentran en la periferia de la ciudad de Puebla, son poco densas; y si bien es cierto que existen viviendas precarias construidas con materiales de recuperación, éstas se hallan dispersas en colonias en las cuales la mayor parte de las viviendas son pequeñas casas individuales, del mismo tipo que las viviendas rurales de México. Con esto no pretendemos volver a una caracterización de los espacios periféricos en términos de ruralidad; sólo queremos apuntar la existencia de una interpenetración de las formas de hábitat, y de una difusión de un tipo de vivienda popular.

Los materiales de construcción son fundamentalmente el tabique y el "block", aunque todavía existen construcciones de adobe; estas últimas corresponden ya sea a la incorporación de casas rurales a las zonas periféricas, o a la utilización de técnicas campesinas para la construcción de la vivienda periférica, y no a la reproducción de formas tradicionales de vivienda rural. No pudimos localizar ningún temazcal en las zonas recién urbanizadas.

Estas formas de vivienda autoconstruida están en constante evolución, pues la casa se va adaptando al ciclo de la vida familiar. De las cuatro esquinas de las casas sobresalen varillas de fierro, que constituyen la armazón de un piso adicional, en tanto que la azotea sirve para guardar los tabiques que se van comprando a medida que lo permiten los recursos económicos.

En ocasiones se dan procesos de "tugurización", principalmente cuando los propietarios de varios lotes pretenden rentabilizar el suelo, o cuando los promotores "informales" construyen series de viviendas de un solo cuarto, para alquiler, imitadas de las vecindades. Más aún que las vecindades del centro, estas vecindades de la periferia presentan condiciones de vida particularmente difíciles, debido al hacinamiento, a la falta de servicios y al alejamiento. Este tipo de vivienda está disperso en la periferia y puede encontrarse en colonias en que la evolución general ha transformado el cuarto único de la casa del inicio de la implantación, en un tipo de vivienda que se asemeja a la casa individual; en efecto, la evolución se realiza no sólo mediante la autoconstrucción progresiva, sino también como consecuencia de la intensidad de los procesos de compraventa de lotes. Cuando poco a poco se van introduciendo algunos servicios, los terrenos adquieren más valor y atraen a poblaciones de mayores recursos.

La diferencia fundamental establecida por Mohamed Naciri ¹²⁵ entre dos tipos de crecimiento urba-

124 Mohamed Naciri, "Les formes d'habitats 'sous-intégrés'", en *Hérodote*, No. 19, François Maspero, Paris, pp. 123-154, p. 138.

no, con o sin introducción previa de equipamientos urbanos, no tiene sentido en un análisis a escala de la ciudad de Puebla, donde son muy contadas las formas de crecimiento con introducción previa de los servicios básicos. En la mayoría de los casos, son los habitantes mismos quienes se encargan, *a posteriori*, de introducir los servicios. En todas las zonas periféricas, las construcciones respetan desde el inicio de la implantación, un plan previo para la instalación de las vías de comunicación, la introducción de las tuberías de agua y de drenaje; y las situaciones de ilegalidad no se traducen tanto en un rechazo o una sanción por parte de los representantes del poder local, como en la apertura de canales específicos de negociación, participación y clientilismo.

En tales condiciones, la dinámica de la urbanización de los espacios periféricos no debe analizarse como la exclusión de una población "marginada" de las formas de crecimiento legítimo de la ciudad. Es verdad, sin embargo, que una parte de la población urbana no tiene acceso al mercado de la promoción privada "legal" y queda excluida también de la promoción pública. Como observa Hélène Lamicq, "la existencia de una fracción de población urbana que es absolutamente insolvente y no puede constituir un mercado ni para la promoción privada ni para la promoción pública"¹²⁶, es una constante de la urbanización latinoamericana.

Con todo, las invasiones de tierra son en Puebla poco numerosas, y no es posible una real diferencia de *status* social entre las personas que participan en una invasión y ciertos compradores de lotes en los fraccionamientos ilegales o en las tierras ejidales. La invasión, lejos de constituir una simple apropiación de un terreno para construir una vivienda, se presenta aquí como la oportunidad, para un grupo de personas, de resolver su problema de vivienda sobre la base de una alianza política específica y una estrategia de difusión pública del conflicto. Dicho en otros términos: lejos de ser la única oportunidad, la invasión constituye una oportunidad adicional.

Quizás se deba esta especificidad de la ciudad de Puebla a la disponibilidad de terrenos para construcción en la periferia de la ciudad y en el área de crecimiento. No existe ningún determinismo "físico" (como podrían ser el relieve o la calidad del suelo) de la urbanización de las capas más desfavorecidas en espacios no aprovechables para la promoción territorial e inmobiliaria, como ha sido evidenciado en el caso de otras ciudades importantes de América Latina¹²⁷.

Sin embargo, las zonas ejidales constituyen una limitación para la promoción inmobiliaria "legal", aunque las recientes acciones de reservas territoriales apuntan a abrir estos espacios a la urbanización y a encargar su urbanización a los promotores privados. Si bien ha sido muy rápido el crecimiento de la población urbana en estos últimos años, la importancia de las formas "ilegales" de producción del espacio ha posibilitado una gran disponibilidad de terrenos para construcción, que reduce la presión sobre la tierra. Los últimos años del crecimiento urbano de Puebla no se han caracterizado tanto por una "implosión urbana", según la expresión de Yves Lacoste, quien designa así la tendencia a "la reducción" de los espacios susceptibles de ser ocupados por la masa de la gente pobre¹²⁸, como por una explosión urbana, por una extensión muy rápida de las formas "ilegales" de producción del espacio urbano.

Los grandes ejes de asignación del espacio urbano que pudimos establecer (crecimiento residencial entre Puebla y Cholula, urbanización popular al sur y al norte de la ciudad), no corresponden tanto a una real segregación interna del espacio urbano, como a la voluntad implícita de las instancias encargadas de administrar el crecimiento urbano. El principal interés de los mapas 31 (*La ciudad legal*) y 32 (*Los espacios de la ilegalidad*) consiste en poner de relieve la gran interpenetración de las formas de crecimiento, así como la bajísima densidad y la discontinuidad, que expresan la importancia, no solamente de las formas de propiedad de la tierra, sino también de la especulación a mediano y largo plazo.

Las poblaciones de bajos ingresos constituyen un mercado cuya masa compensa los escasos recursos económicos. La realidad del funcionamiento de los fraccionamientos ilegales y de zonas ejidales, debe

125 *Loc. cit.*

126 Hélène Lamicq, "Rapport de synthèse sur le cas latino-américain", en *La croissance périphérique des villes du tiers monde et le rôle de la promotion foncière et immobilière*, *op. cit.*, p. 223.

127 Véase en particular Jean Pierre Deler, "Promotion foncière et stratification résidentielle à la périphérie des métropoles de l'Amérique andine tropicale", en *La croissance périphérique dans les villes du Tiers Monde...*, *op. cit.*, p. 132.

128 Cf. Yves Lacoste, "L'implosion urbaine", *Hérodote*, Francois Maspero, Paris, octobre-décembre 1983, pp. 3-8, p. 4.

analizarse como un proceso de promoción territorial e inmobiliaria, que si bien es "ilegal", no es en absoluto clandestino. La única especificidad que presentan los agentes de esta peculiar promoción, radica en los medios utilizados, y no en el funcionamiento del proceso de promoción. La diferencia entre un fraccionamiento "ilegal" en el cual los compradores introducirán posteriormente los servicios, y un fraccionamiento aprobado en el cual la promoción no llevará a cabo las obras previstas, consiste únicamente en la relación con las instancias administrativas de la ciudad.

Los fraccionamientos ilegales para capas populares con recursos muy bajos (como San Ramón, en los límites de la urbanización al sur de la ciudad), se localizan en espacios que podrían ser objeto de una promoción privada "legal", en las cercanías de las cuales se han presentado solicitudes de fraccionamiento. El hábitat periférico popular, cuya forma se asemeja más a aquello que se ha definido como "urbanización espontánea", no corresponde en Puebla a la definición que propone Pierre George para el conjunto de los países subdesarrollados: "Trátase de terrenos que, debido a su situación marginal con respecto a los esquemas públicos y privados, no son codiciados por la especulación territorial e inmobiliaria"¹²⁹.

En Puebla existen dos mercados de la promoción territorial e inmobiliaria, interesados en los mismos tipos de espacios, que podrían diferenciarse por el grado de inversión necesario para la promoción. Los fraccionamientos "legales" requieren un importante capital de promoción, mientras que una operación de promoción "ilegal" sólo necesita la posesión del terreno; la urbanización en tierras ejidales se hace a partir de la alianza entre las autoridades ejidales y un "consejero" técnico, que se encarga de la delimitación de los lotes y de la relación con el poder local. Sin embargo, el hecho de que estén involucrados tradicionalmente en la especulación del suelo los dos tipos de agentes que intervienen en la promoción de los fraccionamientos legales —los industriales textiles y los promotores allegados directamente al poder político—, no nos autoriza para analizar la promoción formal como un "sistema de promoción inmobiliaria"¹³⁰. En Puebla, en efecto, aún no es posible identificar un capital de promoción autónomo, contrariamente a lo que ocurre en la ciudad de México, donde numerosos fraccionamientos son realizados por sociedades inmobiliarias, cuyo capital proviene de otros programas efectuados en el Distrito Federal¹³¹.

Por otra parte, los lazos entre las personas que intervienen en cada uno de estos mercados y el hecho de que puedan recurrir indistintamente a cualquiera de ellos las poblaciones acomodadas o solventes, no nos permiten asimilarlos a los dos circuitos de la economía urbana detectados por Milton Santos¹³².

En tales condiciones, en vez de contraponer mercado "legal" y mercado "ilegal", parece más interesante definir la dinámica de la urbanización de la ciudad de Puebla como la expresión de agentes diferentes que intervienen en el mercado de la promoción territorial e inmobiliaria. Así, lejos de afirmar que existen "sistemas jurídicos informales"¹³³ propios de las formas "ilegales" de producción del espacio urbano, podemos concluir que existen múltiples formas de integración jurídica y de reconocimiento "oficial" o "extra-oficial", que sancionan las distintas formas del crecimiento.¹³⁴

No obstante ello, en el escenario público local de la ciudad de Puebla suele definirse con precisión lo que sería una urbanización de derecho, un crecimiento legítimo de la ciudad, por oposición a una urbanización de hecho, subintegrada, crecimiento ilegítimo, "enfermedad de la ciudad". En cada mención de los barrios pobres, los periódicos locales retoman una designación de estos espacios en términos de exclusión de la ciudad. Las autoridades municipales de la ciudad asimilan el conjunto del espacio periférico a un espacio de la subintegración.

129 Pierre George, "A propos de l'usage du terme banlieue: la pauvreté dans les villes des pays sous-développés". en *La banlieue d'aujourd'hui*, op. cit., p. 21.

130 Según la expresión de Christian Topalov, retomada por Martha Scheingart, "El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano, el caso de México", en *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, op. cit., pp. 59-80, p. 65. Véase también Martha Scheingart, "La promotion immobilière dans l'agglomération de Mexico 1910-1980", *Villes en parallèle*, No. 8, juin 1984, pp. 117-128.

131 Cf. Martha Scheingart, *ibid.*, p. 73.

132 Cf. Milton Santos, *L'espace partagé. Les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés*, op. cit.

133 Cf. Pérez Perdomo y Nikken, citado por Antonio Azuela, "Hacia una sociología jurídica de la urbanización popular". Revista A, División de ciencias sociales y humanidades de Azcapotzalco, UAM, Vol. V, No. 11, México, enero-febrero 1984, pp. 93-112, p. 106.

134 Ver los esquemas de relaciones entre actores de los procesos de promoción del espacio urbano.

En ocasión de una de sus visitas a los fraccionamientos ilegales de la periferia de la ciudad, el presidente municipal declaró: "El subdesarrollo de las colonias populares detiene el progreso equilibrado de la ciudad de Puebla y causa una carga onerosa para los ayuntamientos poblanos"¹³⁵. Para decirlo en otros términos, el desarrollo de la ciudad se ve frenado por las colonias populares, consideradas como responsables de los problemas de la ciudad.

En las elecciones municipales de 1983, el candidato al PRI declaró en el transcurso de su campaña que una de sus principales preocupaciones la constituían las condiciones en las que viven los habitantes de las colonias marginadas, que por ser asentamientos ilegales no cuentan con los servicios indispensables, lo cual orilla a sus habitantes a una lucha desesperada contra la pobreza y la insalubridad. En boca de un futuro administrador de la ciudad, la ilegalidad es presentada como la causa de la falta de servicios urbanos y de la pobreza.

Otras declaraciones aluden a un perímetro urbano oficial, que estaría constituido por el conjunto de fraccionamientos y barrios integrados al espacio público, es decir, aquellos que el municipio ha tomado oficialmente a su cargo. En el transcurso de otra visita de trabajo a los fraccionamientos "ilegales" y zonas ejidales urbanizadas del sur de la ciudad, Jorge Murad anunció a la población reunida en asamblea que, tratándose de asentamientos "ilegales", el municipio no tenía obligación de responder a las demandas de los habitantes y ni siquiera de tomarlas en consideración; pero que ante la realidad de los problemas y aunque el municipio no había tomado oficialmente a su cargo estos espacios, en su calidad de presidente municipal intentaría ayudar a estos pobladores a resolver sus problemas de falta de servicios urbanos. De tales declaraciones se desprende que estos habitantes no poseen ningún "derecho de ciudadanía" que puedan hacer valer, ningún derecho a los servicios municipales; sin embargo, el presidente municipal se compromete a ayudarlos, no como un deber de su administración, sino como un favor que les concede, siempre y cuando acepten la necesaria fidelidad a su persona, como representante del poder del PRI.

En caso de delimitarse precisamente este perímetro urbano oficial, se reduciría a una pequeña fracción de la ciudad, ya que el municipio sólo se ha hecho cargo de un reducido número de fraccionamientos aprobados, y que los conjuntos de viviendas de promoción pública no poseen ninguna legalidad frente a las normas del crecimiento legal.

Cuando las instancias del poder local se refieren a la ilegalidad, por oposición a una ciudad legal cuya inconsistencia huelga subrayar una vez más, tal designación sólo sirve para volver a colocar al municipio y a las instancias del poder político en el centro de la definición del "derecho a la ciudad" y de la identidad de la misma.

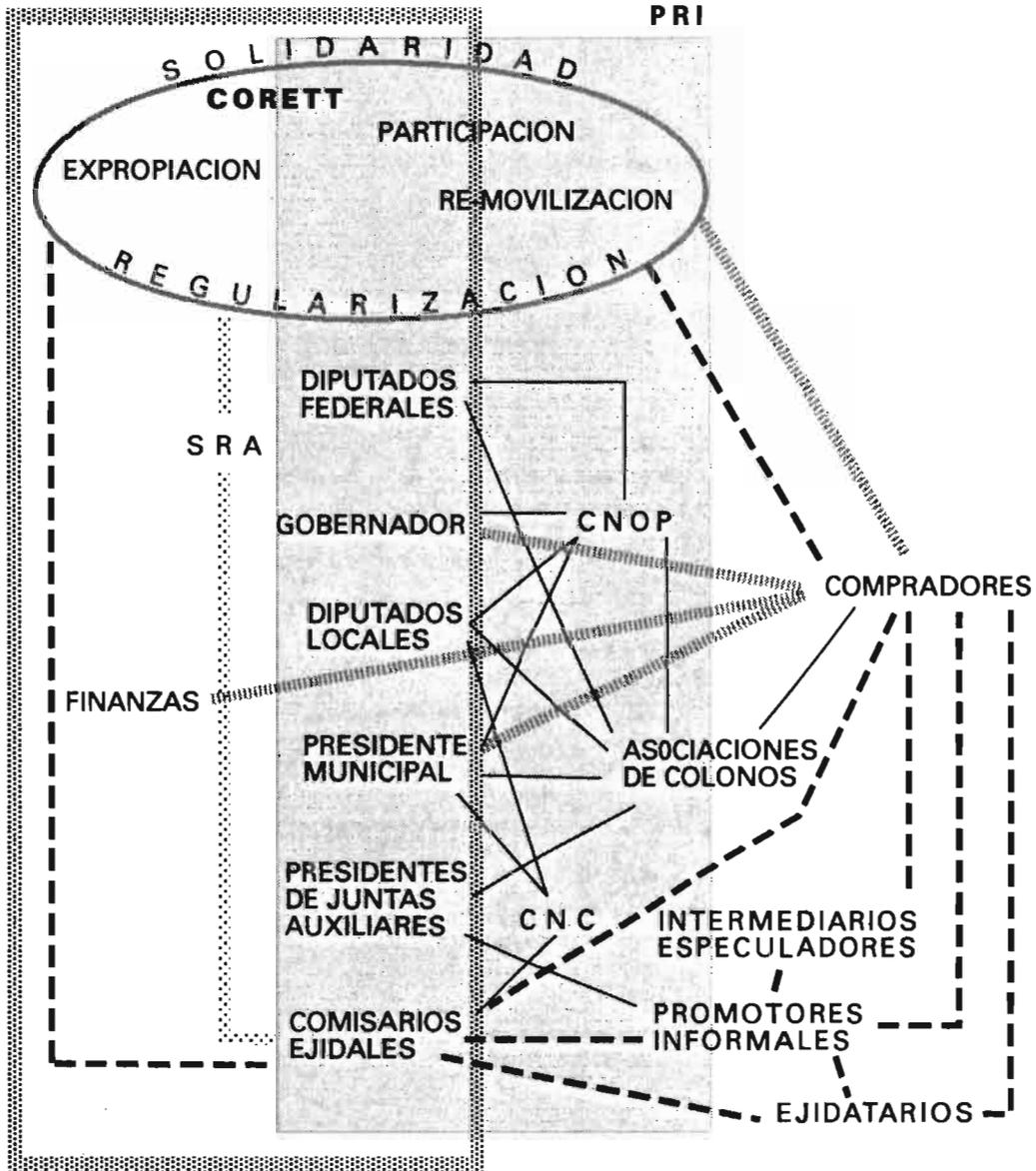
El hecho de hacer pública la exclusión no debe considerarse como un instrumento de legitimación de la otra parte de la ciudad, sino como una construcción social que coloca al poder político local en una posición de intermediario entre la ciudad "legal" y las poblaciones que habitan espacios urbanos producidos en forma ilegal.

135 Declaración de Guillermo Pacheco Pulido, *El Sol de Puebla*, 17 de noviembre de 1986.

**ESQUEMAS DE RELACIONES
ENTRE ACTORES DE LOS PROCESOS DE PROMOCIÓN
DEL ESPACIO URBANO**

ZONAS EJIDALES URBANIZADAS

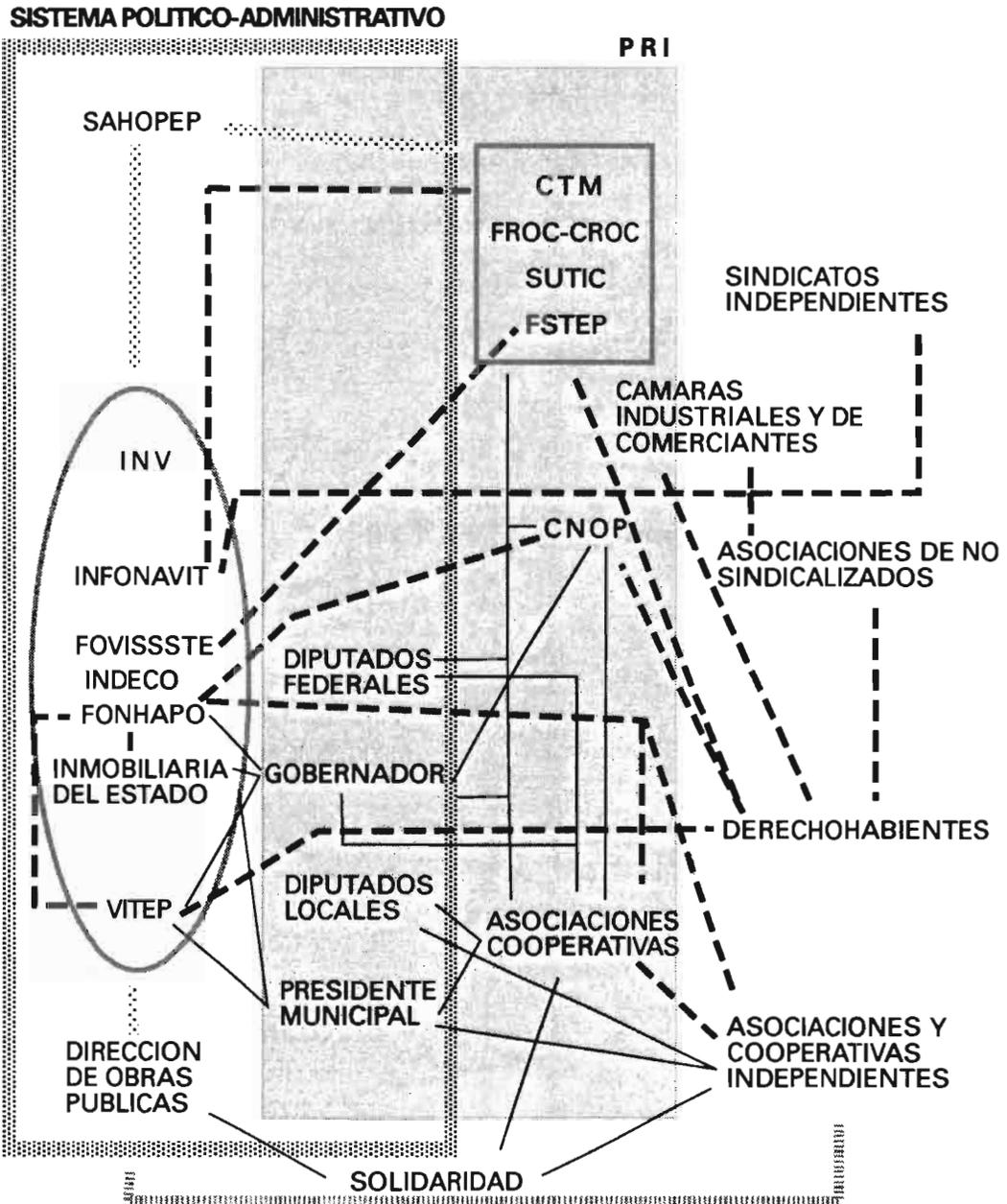
SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO



SIMBOLOGIA

- Relaciones de promoción
- Control administrativo
- Acceso negociado
- ||||| Ejes de legitimación

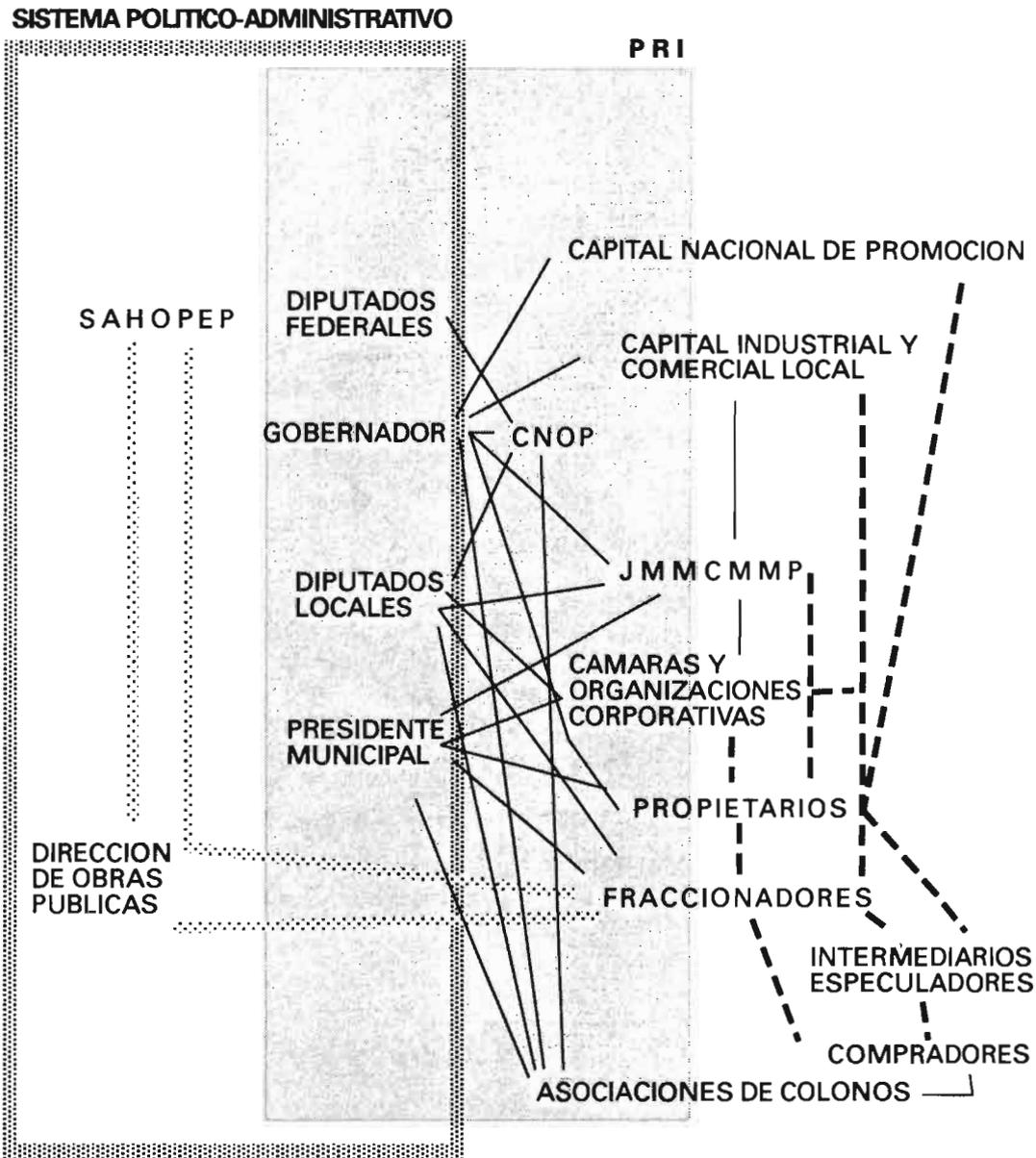
PROMOCION PUBLICA



SIMBOLOGIA

- Relaciones de promoción
- Control administrativo
- Acceso negociado
- ||| Ejes de legitimación

PROMOCION PRIVADA LEGAL

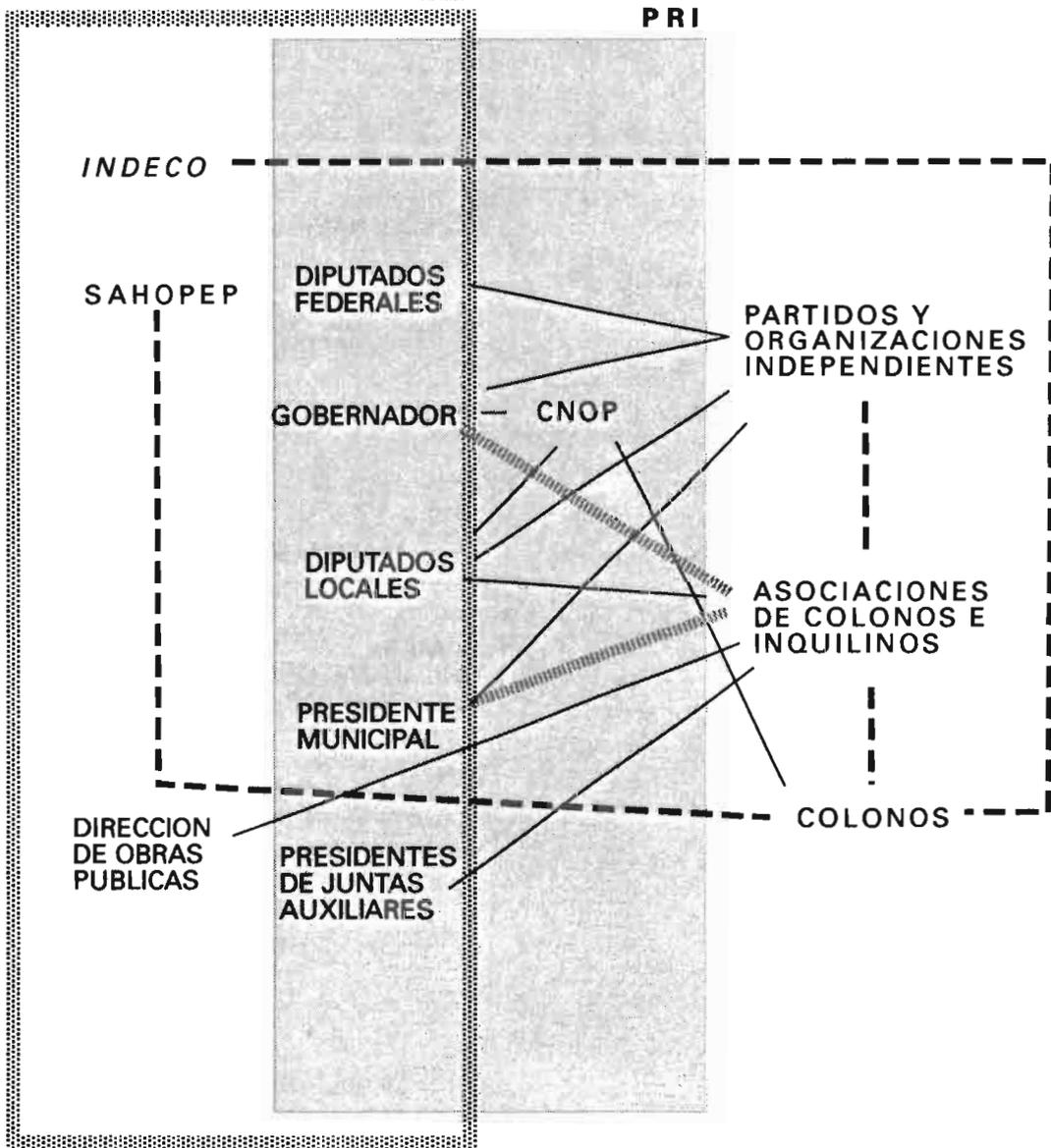


SIMBOLOGIA

- Relaciones de promoción
- Control administrativo
- Acceso negociado

INVASIONES

SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO



SIMBOLOGIA

- Relaciones de promoción
- Control administrativo
- Acceso negociado
- //// Ejes de legitimación

CONCLUSIÓN

Desde el momento en que el poder colonial instaló la armazón urbana regional, la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala quedó organizada en torno a la ciudad de Puebla; la región presenta una unidad a través de su relación privilegiada con la ciudad de Puebla, centro de la administración colonial. Posteriormente, el desarrollo de la ciudad de Puebla y de los centros cercanos, confirió mayor individualidad a esta zona en el seno de los estados de Puebla y Tlaxcala. En la actualidad, las distancias relativamente cortas y la buena infraestructura de carreteras, aunadas a la densidad de los transportes en común, aseguran una relación directa de una gran parte del espacio regional con la ciudad de Puebla. Además, la difusión de las actividades industriales en la región, así como el crecimiento físico de la ciudad de Puebla y de su influencia, confieren una nueva identidad al espacio regional.

La región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala puede considerarse como una región urbana en la que Puebla ocupa el sitio central, aunque el funcionamiento de la armazón urbana y la relación directa con la ciudad de Puebla no nos permitan definir esta región como un espacio provisto de una red jerarquizada y funcional de centros urbanos especializados, que desempeñarían un papel de intermediarios en la polarización de la región por la ciudad de Puebla.

La región urbana debe considerarse como el resultado de una situación, de un "equilibrio de fuerzas"¹, de factores de oposición entre las relaciones tradicionales de las poblaciones rurales con los pequeños centros locales, y la total transformación de las jerarquías tradicionales por el desarrollo de la urbanización. Las nuevas actividades industriales no han venido a insertarse en centros secundarios, impulsando su desarrollo y su base económica, y por ende su autonomía con respecto a la ciudad de Puebla, sino que han modificado los usos del suelo y los flujos tradicionales. Este fenómeno podría considerarse como una forma particular de "exurbanización"² en torno a los ejes de transporte (autopista, carretera federal a México, carretera Puebla-Tlaxcala), que se traduce en la redistribución de la población regional alrededor de estos ejes. Sin embargo, los elementos de la identidad rural y de la organización en torno a la comunidad o al minifundio, confieren a estos espacios una "aspereza", una "resistencia"³, que no debe asimilarse a una oposición, sino a la persistencia de los espacios de referencia de la vida tradicional rural, aun cuando hayan quedado modificadas las bases económicas de las poblaciones.

La región urbana de Puebla no puede considerarse como un espacio homogéneo, sino como el espacio de referencia del funcionamiento de la ciudad de Puebla y su zona de influencia directa. Se constituye a partir de espacios discontinuos, aunque éstos se inscriban en el marco de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.

- 1 Véase Bernard Kaiser, "La région revue et corrigée", *Hérodote*, 2o.-3o. trimestre 1984, La découverte, Paris, pp. 223-229, p. 228.
- 2 Cf. Guy Burgel, *Croissance urbaine et développement capitaliste, le miracle athénien*, Mémoire et document de géographie, Editions du CNRS, 1981, p. 39.
- 3 Términos utilizados por Armand Fremont para designar las estructuras propias de cada espacio, que condicionan su aptitud para responder a las solicitudes del movimiento general. Véase *La région, espace vécu*, PUF, Paris, 1976, 223 págs., p. 65.

En este contexto, la planeación es un aspecto que debe tomarse en cuenta, pues aunque ésta no sea realmente un intento por definir el funcionamiento de la armazón urbana de los estados de Puebla y Tlaxcala o por reorganizar espacialmente la influencia de la ciudad de Puebla, constituye una dimensión ideológica que los poderes públicos tratan de aplicar a los centros urbanos.

Con todo, existe una lógica espacial implícita en las acciones de los poderes públicos, en virtud de la cual el espacio situado entre Puebla y Cholula se convierte en una zona de implantación de servicios a escala de la aglomeración, y el espacio entre San Martín Texmelucan y Puebla, contrariamente a las declaraciones de los planes de desarrollo industrial, se transforma en una zona de difusión de las actividades industriales reforzada por la creación de una buena infraestructura de servicios y transporte.

Después de haber confrontado las distintas referencias a la necesidad de desconcentración realizada por el conjunto de las medidas de promoción y planeación industrial, podemos oponer dos lógicas del discurso y de la práctica de la intervención de los actores públicos en la localización de la actividad industrial. Por una parte, encontramos un discurso sobre la descentralización, que apela a una teoría de la planeación territorial como factor clave de la redistribución de los recursos en todo el espacio. El análisis se limita a comprobar la existencia, en todos los niveles, de la desigualdad entre el centro y la periferia, y considera la industrialización como fuerza motriz del cambio, dentro de una estrategia de desarrollo armónico. Por otra parte, está una concepción que resalta la existencia de "diseconomías" para la aglomeración, desde el punto de vista de la ciudad, y se confunde con el punto de vista del industrial (las "diseconomías" de aglomeraciones), con el objeto de crear una zonificación funcional. De ahí que la segregación de los distintos usos dentro del espacio urbano, mediante la creación de zonas industriales al norte de la ciudad, se aune a la separación de los usos urbanos e industriales en el espacio regional, mediante la implantación de zonas industriales a distancia de la ciudad. En efecto, lo que resulta determinante para la localización industrial, no es tanto el medio urbano, como la situación a nivel nacional, así como la presencia de cierto número de infraestructuras y servicios. Por consiguiente, esta realidad de la ordenación no corresponde a las declaraciones que se refieren a una ideología de la desconcentración.

A otra escala, el incremento de la intensidad de la influencia ejercida por la ciudad, se ha traducido en la creación de un espacio que hemos designado como la zona de la relación inmediata con la ciudad, que presenta una forma particular de relación entre el campo y la ciudad, caracterizada por la integración del espacio rural al funcionamiento cotidiano de la ciudad, mediante la generalización de la doble actividad.

En el área de crecimiento de la ciudad, la oposición entre el campo y la ciudad se diluye frente al incremento de la urbanización, aunque persistan formas particulares de ruralidad. No hemos analizado la integración de la "ciudad" de Cholula, al área de crecimiento de la ciudad de Puebla, como el advenimiento de una conurbación puesto que el espacio de la ciudad de Cholula presenta un carácter escasamente urbano, y la centralidad de la ciudad de Cholula se ha venido reduciendo a una centralidad interna, circunscrita al espacio de Cholula, que ya no constituye un centro más que para sus "barrios".

En los últimos años, la ciudad de Puebla se ha urbanizado mediante la producción de espacio urbano a escala de esta área de crecimiento, con la realización de conjuntos que no se implantan en los límites inmediatos del tejido urbano, y cuya localización depende de los tipos de propiedad de la tierra, de los procesos de especulación con los terrenos privados, y del acceso de las tierras ejidales al mercado del terreno para construcción.

El sistema político mexicano y la particular forma de poder local que de éste se deriva, constituyen la base de las modalidades del crecimiento físico de la ciudad y de la relación que mantiene con la ciudad cada una de las distintas formas de producción del espacio urbano.

A pesar de su contradicción con la norma jurídica y la formulación de los planes locales, las modalidades del crecimiento periférico no deben analizarse como una explosión urbana espontánea que rebasaría los límites de la ciudad. La difusión de los espacios de crecimiento urbano sin continuidad, a partir de los distintos modos de producción de la ciudad, recibe diferentes niveles de legitimación por parte de las instancias ligadas al partido en el poder, los cuales representan formas de integración a la ciudad. Asimismo, el margen de maniobra de los agentes involucrados en la especulación del suelo y la producción de espacio urbano, estriba en su relación privilegiada con las instituciones del poder local.

Todo un aparato jurídico (ley de fraccionamiento) y urbanístico (planes y reglamentos) delimita aquello que debería ser una urbanización "legal", y prevé todos los pasos de la integración a la ciudad; sin embargo, la ley sólo controla parte del crecimiento urbano, lo cual no debe atribuirse solamente a su incapacidad técnica para imponer la aplicación de los proyectos. En cuanto al plan, resulta imposible evaluar su capacidad para canalizar la urbanización, puesto que sólo recibió las bases jurídicas para su aplicación después de haber sido abofeteado durante cinco años por un rápido crecimiento urbano. Por consiguiente, la definición del espacio de la "legalidad" podría ser ya sea residual o teórica:

- Residual: como el conjunto de los fraccionamientos que el municipio aprueba y toma a su cargo, quedando excluida la mayor parte del espacio urbano. En este caso, aunque sea otro el contexto, podemos retomar la crítica de Michel Foucher a la noción de "ciudad de referencia", que lleva a este autor a abandonar la expresión de "barrio subintegrado", para sustituirla por la designación de "hábitat del mayor número"; Foucher escribe: "Podemos preguntarnos ... si, en 1980, la 'ciudad de referencia' no ha llegado a ser cada vez más este subconjunto espacial de los barrios subintegrados"⁴.
- Teórico: como el espacio circunscrito por la legislación y el *corpus* urbanístico existente. Este funciona como una imagen de la buena voluntad urbana de los administradores, quienes retoman esquemas y concepciones heredados de Europa o Estados Unidos. Tal parece que éstos esgrimen el sistema de planeación como prueba de los esfuerzos realizados por dotar a la ciudad de equipamientos y luchar contra sus problemas. Alegan la irreductibilidad del crecimiento urbano para justificar el fracaso del plan, cuando probablemente su aplicación no ha sido llevada a término debido a la influencia de grupos locales de presión, promotores inmobiliarios o industriales, y diversos sectores del PRI, cuyo peso condiciona el funcionamiento cotidiano de la administración urbana.

Por otra parte, la "ilegalidad" de cierto número de formas de producción del espacio urbano, no se traduce en la existencia de una precariedad, de una inseguridad, que sería síntoma de no integración o subintegración, sino más bien en una integración por intermedio de la necesidad de una legitimación y un reconocimiento de la inclusión en la ciudad. El control político y social que las asociaciones, sindicatos u organismos dependientes del PRI ejercen sobre los habitantes de los espacios periféricos de la ciudad, se ve reforzado por el mantenimiento de una relación de fidelidad basada en la esperanza de la regularización de la propiedad de la tierra o de la introducción de servicios.

No se trata de recurrir a una estrategia política explícita, sino de mostrar cómo cada forma de promoción territorial e inmobiliaria se define por su relación con el poder. La especificidad de este modo de organización del poder político en la ciudad, es lo que confiere originalidad a cada una de las distintas formas de crecimiento urbano, y valida a un análisis desde el punto de vista de los modos de producción del espacio urbano. En tal perspectiva, el modo de producción adoptado correspondería a una particular manera de tomar posición o de llevar las negociaciones frente a las instancias institucionales o informales que a nivel local representan el poder del PRI.

La multiplicidad de instancias de legitimación y de reconocimiento oficiales o extraoficiales, cumple una función integradora de las diferentes formas de producción del espacio urbano, que de esta manera evita no solamente el enfrentamiento directo entre la norma jurídica y la realidad de la urbanización, sino también entre las instancias administrativas de la ciudad y la población de los espacios periféricos. Las contradicciones entre la voluntad de gestión y la realidad del crecimiento, no pueden analizarse exclusivamente como impotencia de los poderes públicos, sino que evidencian también la preeminencia de un modo de control social "populista".

La multiplicidad de las instancias de legitimación constituye por tanto la concesión de un "derecho de ciudadanía" informal, que condiciona la integración a la ciudad y permite un acceso negociado a las instancias encargadas de administrar el espacio urbano.

4 Michel Foucher, "L'habitat du grand nombre dans les villes d'Amérique latine", *Hérodote*, No. 19, Francois Maspero, Paris, 1980, pp. 123-154, p. 132.

ANEXOS

Siglas
Mapas
Bibliografía

SIGLAS

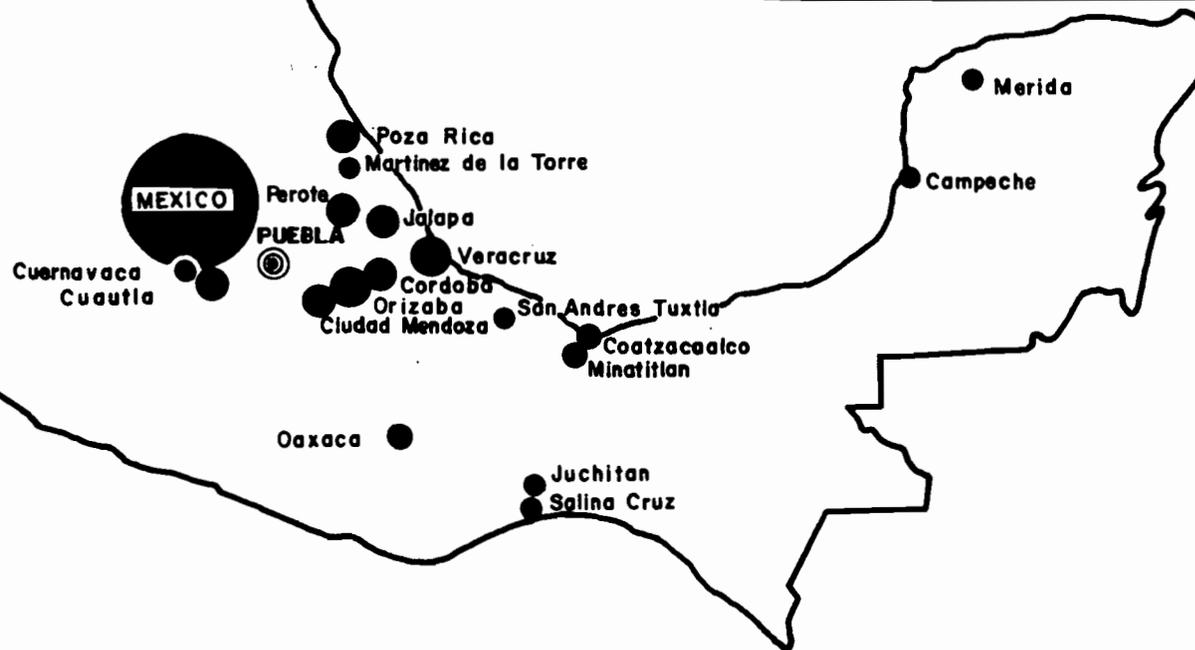
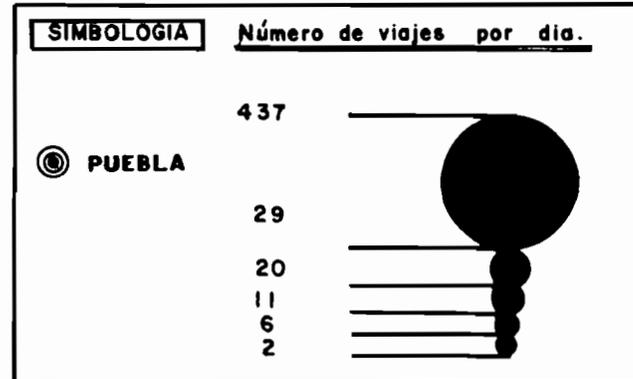
ACREP	Actualización Cartográfica y de Recursos para el Estado de Puebla
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CAPU	Central Camionera de la Ciudad de Puebla
CCI	Central Campesina Independiente
CNC	Confederación Nacional de Campesinos
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CONAMUP	Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CORETT	Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra
CROC	Confederación Regional Obrera Mexicana
CROM	Confederación Revolucionaria de los Obreros Mexicanos
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DF	Distrito Federal
FOCEP	Frente Obrero Campesino Estudiantil Poblano
FOGAIN	Fondo para el Fomento de la Industria Mediana y Pequeña
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVIMI	Fondo de la Vivienda de los Militares
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado
FRI	Federación Revolucionaria de los Inquilinos
FROC	Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
FSTE	Federación de los Sindicatos de Trabajadores del Estado
FSTEP	Federación de los Sindicatos de Trabajadores del Estado de Puebla
HYLSA	Hojalata y Lámina S.A.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDECO	Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT	Instituto del Fondo de Vivienda de los Trabajadores
INV	Instituto Nacional de Vivienda
IPVP	Instituto Poblano de la Vivienda Popular
JMMCMMMP	Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla
PAN	Partido de Acción Nacional
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

SAHOPEP	Secretaría de Asnetamientos Humanos y Obras Públicas del Estado de Puebla
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SRA	Secretaría de Reforma Agraria
STPRM	Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana
UAP	Universidad Autónoma de Puebla
UDLA	Universidad de las Américas
UGOCM	Unión General de Obreros y Campesinos de México
UGOE	Unión General de Organizaciones Estudiantiles
UID	Unión de Inquilinos Democráticos
VITEP	Vivienda para los Trabajadores del Estado de Puebla

INDICE DE MAPAS

1. Enlaces diarios de la ciudad de Puebla por autobus, 1985.
2. El sistema urbano regional del PNDU.
3. El sistema de ciudades del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbana Centro.
4. Delimitación de la Zona III.
5. Evolución de los límites de las entidades administrativas dependientes de la ciudad de Puebla.
6. Los distritos del departamento de Puebla en 1855.
7. Los distritos del estado de Puebla en 1868.
8. Población de las localidades en 1970.
9. Población de las localidades de más de 10,000 habitantes en 1980.
10. Población y PEA de las localidades de más de 5,000 habitantes en 1970.
11. Tipos de evolución de las localidades estudiadas 1970-1980.
12. Tipología de las localidades estudiadas.
13. Jerarquía urbana según los Planes de Desarrollo Urbano de los estados de Puebla y Tlaxcala.
14. Población de las localidades en 1970, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.
15. Límites y cabeceras municipales, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.
16. Densidad de población 1980, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.
17. Crecimiento de la población 1960-1970, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.
18. Crecimiento de la población 1970-1980, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.
19. Población inmigrante 1980, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.
20. Servicios de autobuses desde la ciudad de Puebla.
21. Tipo de distribución de la PEA, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.
22. Servicios de transporte del personal de Volkswagen.
23. Planeación industrial de los estados de Puebla y Tlaxcala.
24. Esquema director del Plan Regulador de la ciudad de Puebla, 1952.
25. Plan de Mejoramiento Urbano de la ciudad de Puebla, 1959.
26. Tipos de espacios industriales, ciudad de Puebla,
27. Planeación industrial, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala.
28. Ciudad de Puebla y alrededores: toponimia.
29. Crecimiento urbano, ciudad de Puebla.
30. Densidad y uso del suelo, ciudad de Puebla.
31. La ciudad legal.
32. Los espacios de la ilegalidad.
33. Promoción privada legal.
34. Promoción pública.
35. Zonas ejidales.
36. Planeación urbana, ciudad de Puebla.

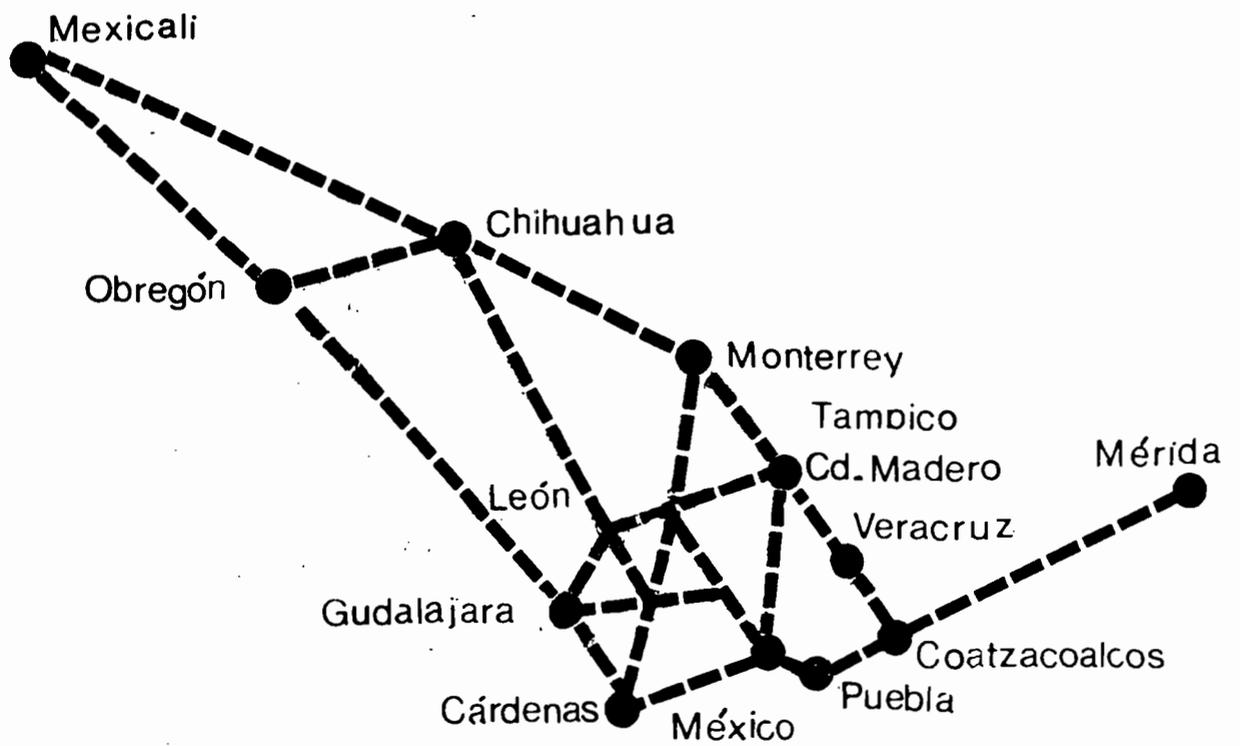
Mapa 1. Enlaces diarios de la ciudad de Puebla por autobús, 1985



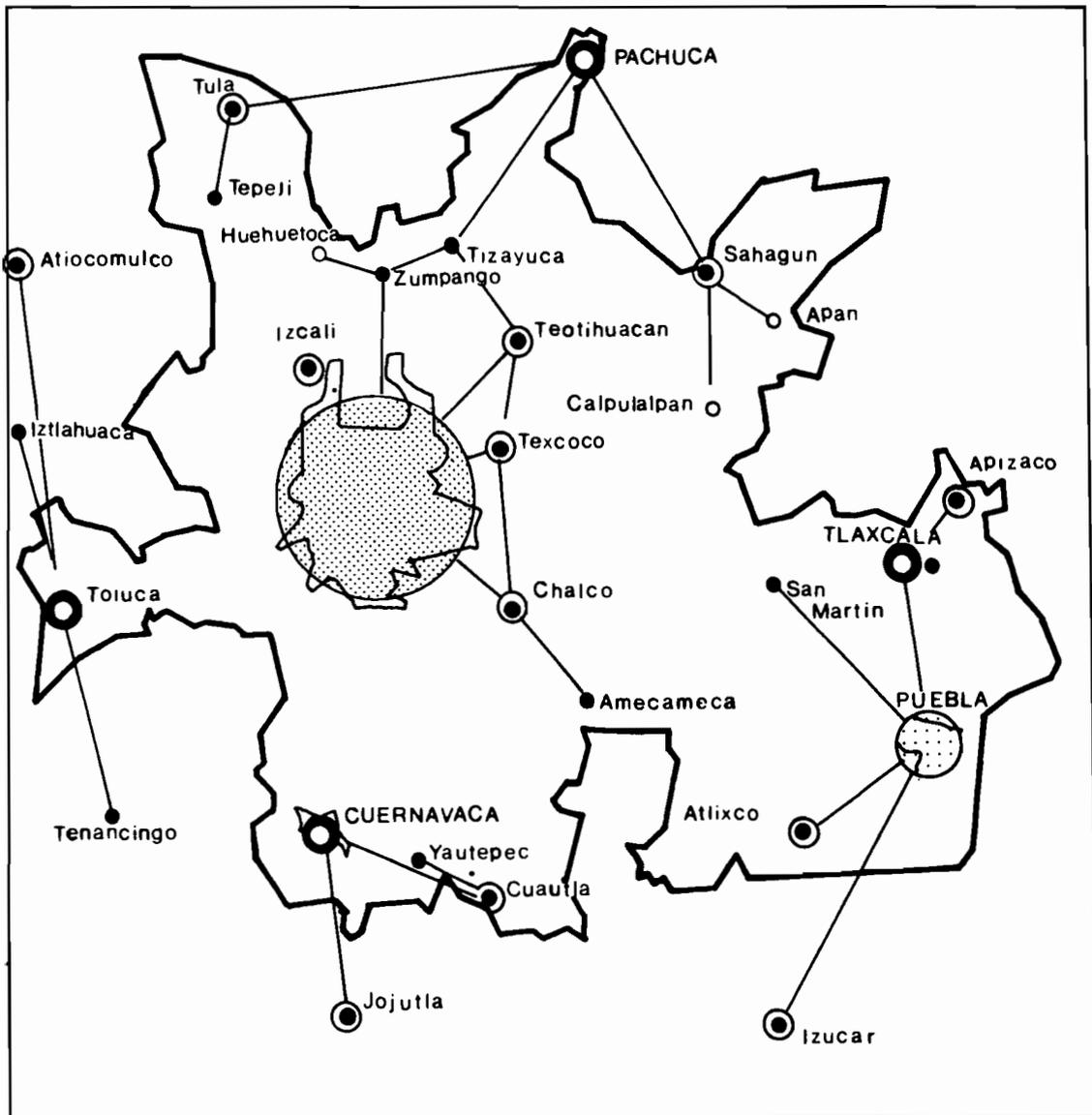
Concepción: P. Melé
 Dibujo: Fernando González Mata

Fuentes: Encuesta directa, Terminales de autobus, Ciudad de Puebla, 1985

Mapa 2. El sistema urbano regional del PNDU

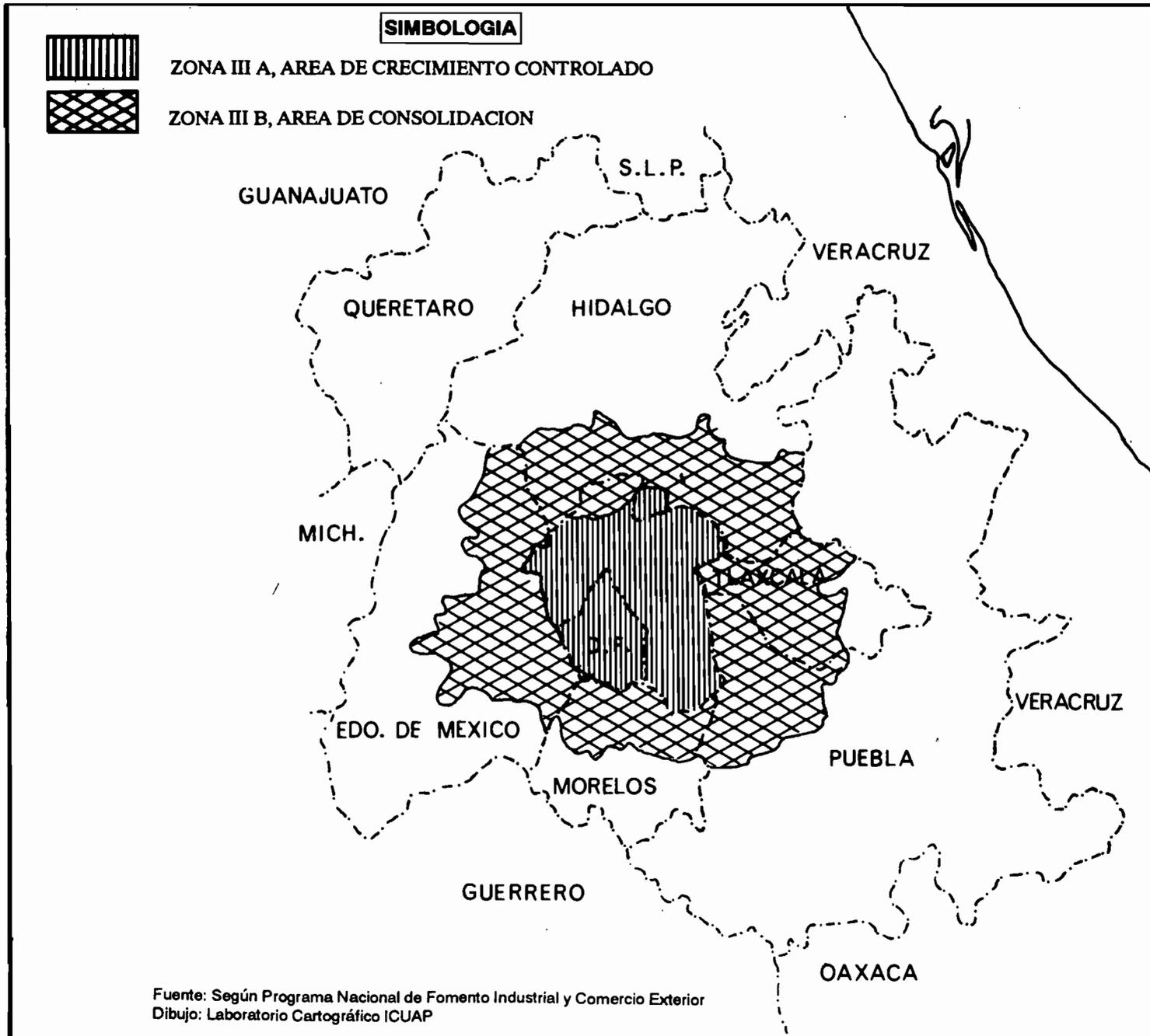


Mapa 3. El sistema de ciudades del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbana Centro

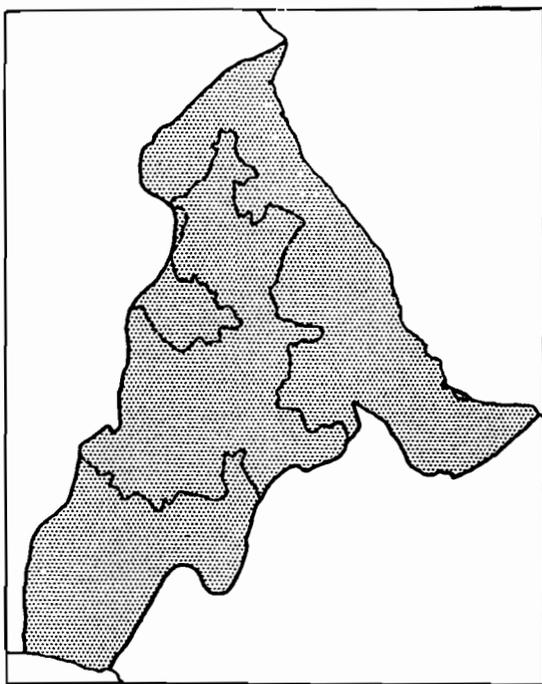


-  CENTRO METROPOLITANO
-  CENTRO REGIONAL
-  CENTRO CON SERVICIOS INTERMEDIOS
-  CENTRO CON SERVICIOS ESTATALES
-  CENTRO CON SERVICIOS MEDIOS
-  CENTRO CON SERVICIOS BASICOS

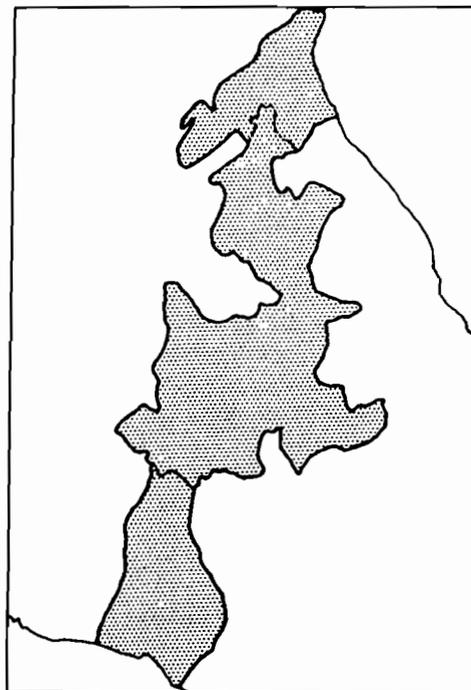
Mapa 4. Delimitación de la Zona III



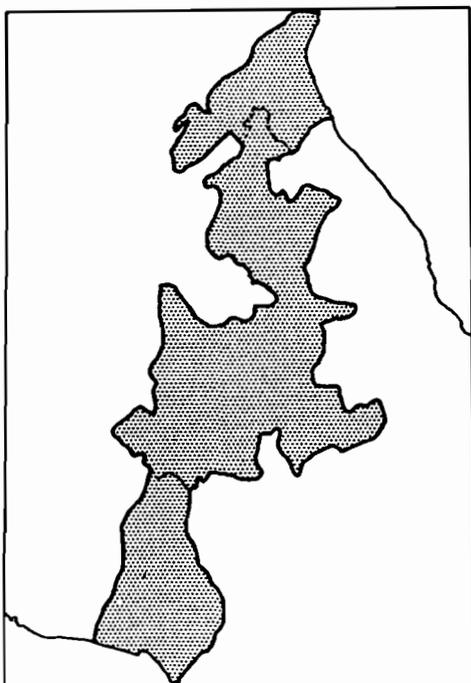
Mapa 5. Evolución de los límites de las entidades administrativas dependientes de la ciudad de Puebla



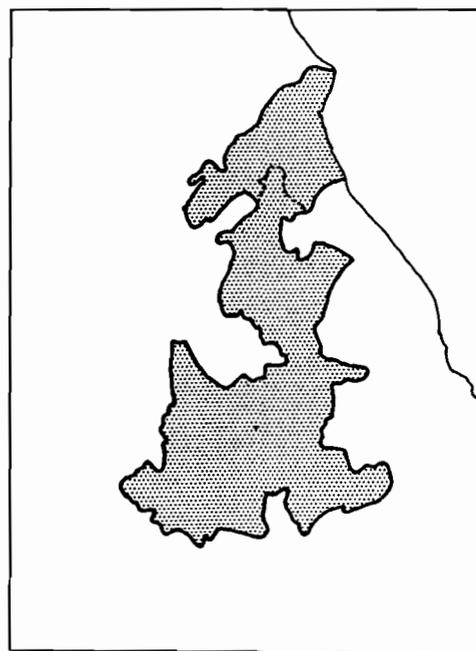
Obispado de Puebla fines del siglo XVI



Intendencia de Puebla en 1806

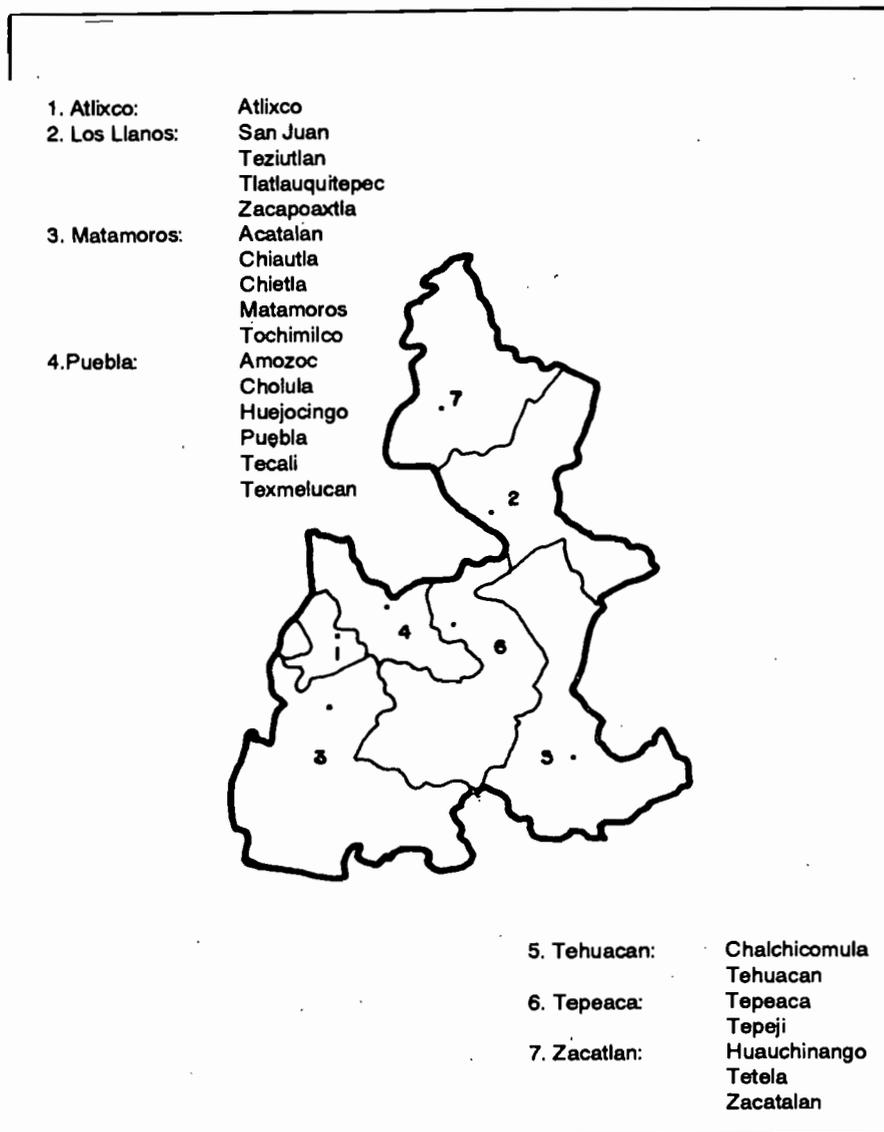


Estado de Puebla 1824-1849

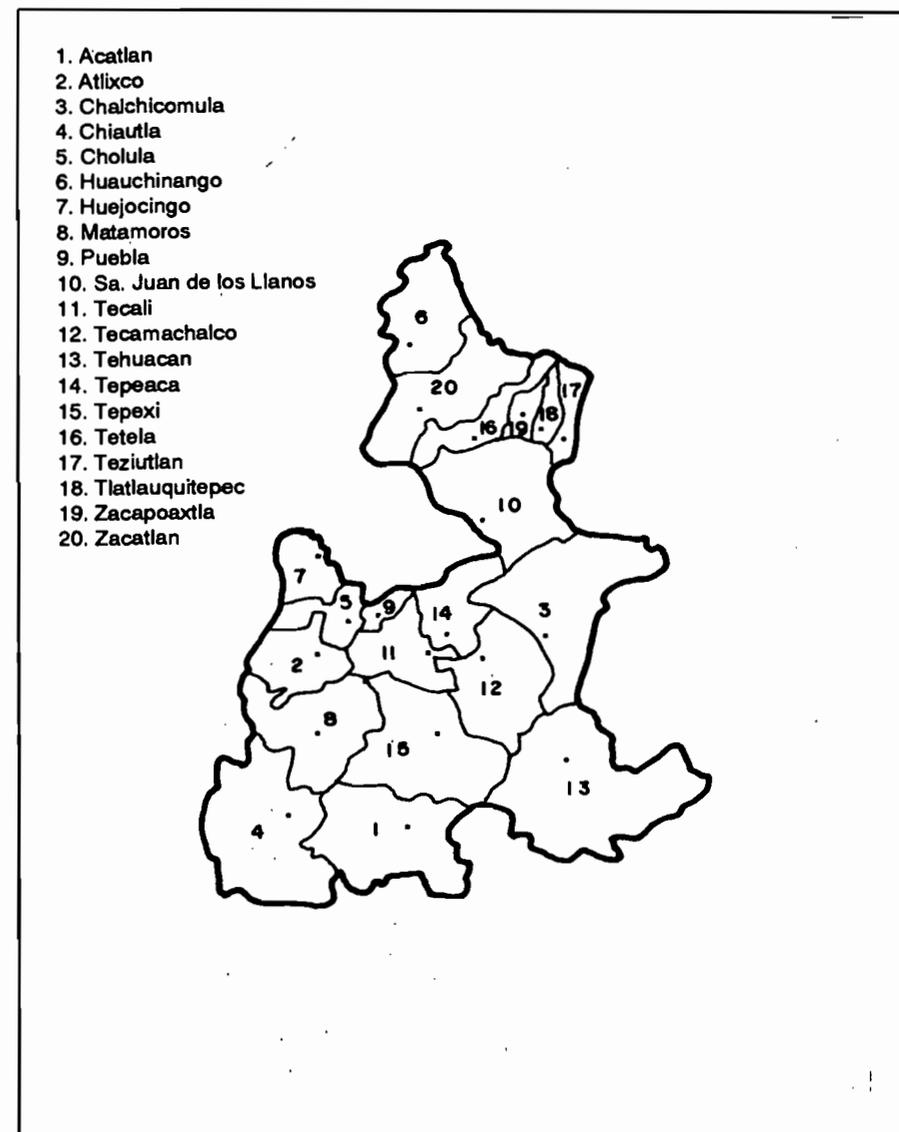


Estado de Puebla 1849-1853

Mapa 6. Los distritos del departamento de Puebla en 1855



Mapa 7. Los distritos del estado de Puebla en 1868



Fuente: Luidmila Borisovna, Francisco Tellez, "La división territorial del Estado de Puebla 1824-1910", en *Puebla en el siglo XIX. Contribución al estudio de su historia*, CIHS, ICUAP, Puebla, 1983, 357 págs., pp. 7-44.

Dibujo: Laboratorio Cartográfico ICUAP

Mapa 8. Población de las localidades en 1970

SIMBOLOGIA:

- LIMITE ESTATAL
- DIRECCION
- - - VIA FERREA
- == AUTOPISTA
- VIA RAPIDA
- CARRETERA PRACTICABLE EN TODA TIEMPO

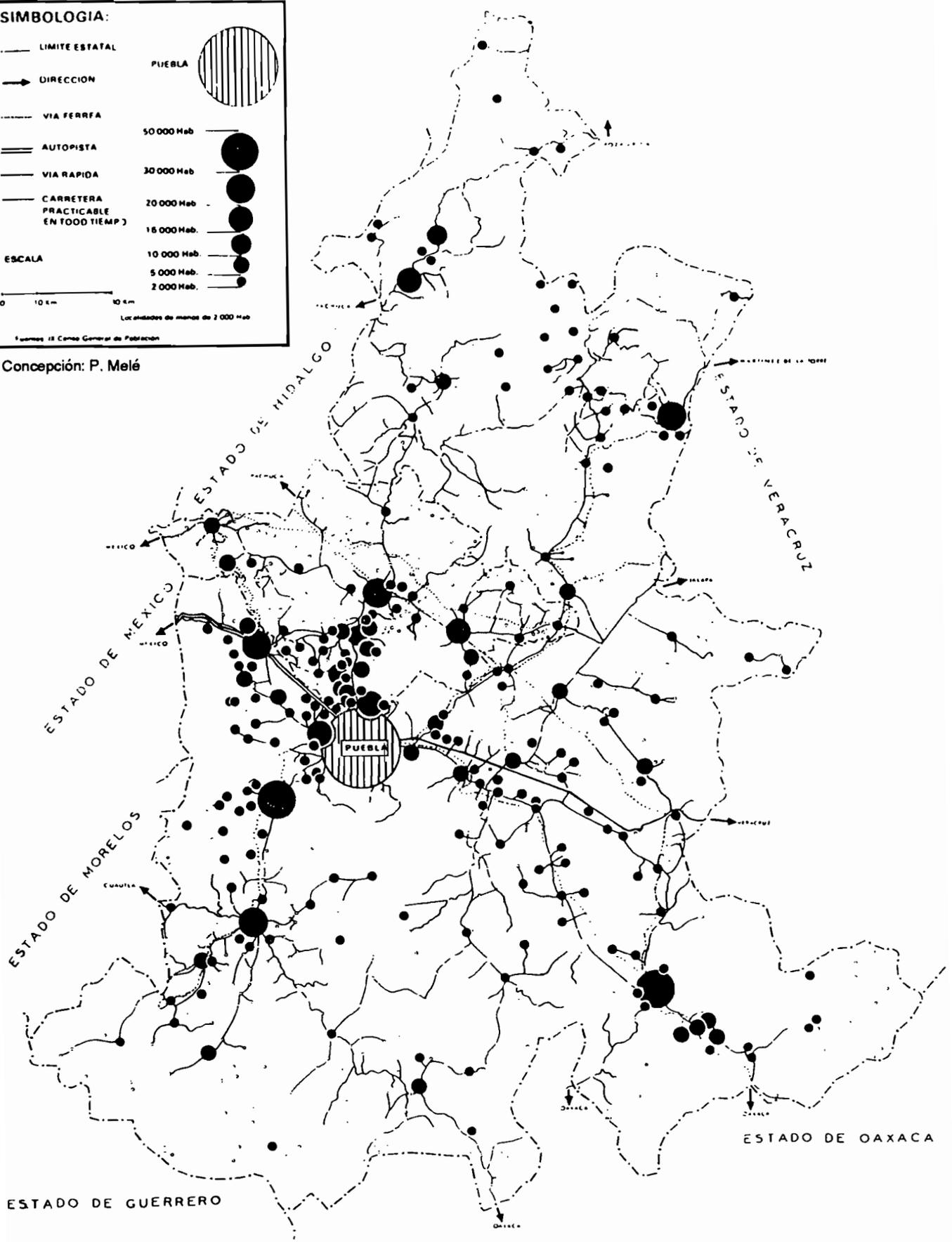
ESCALA

0 10 km 10 km

Loc. ciudades de menos de 2 000 Hab.

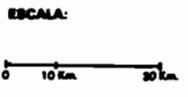
Fuente: II Censo General de Población

Concepción: P. Melé

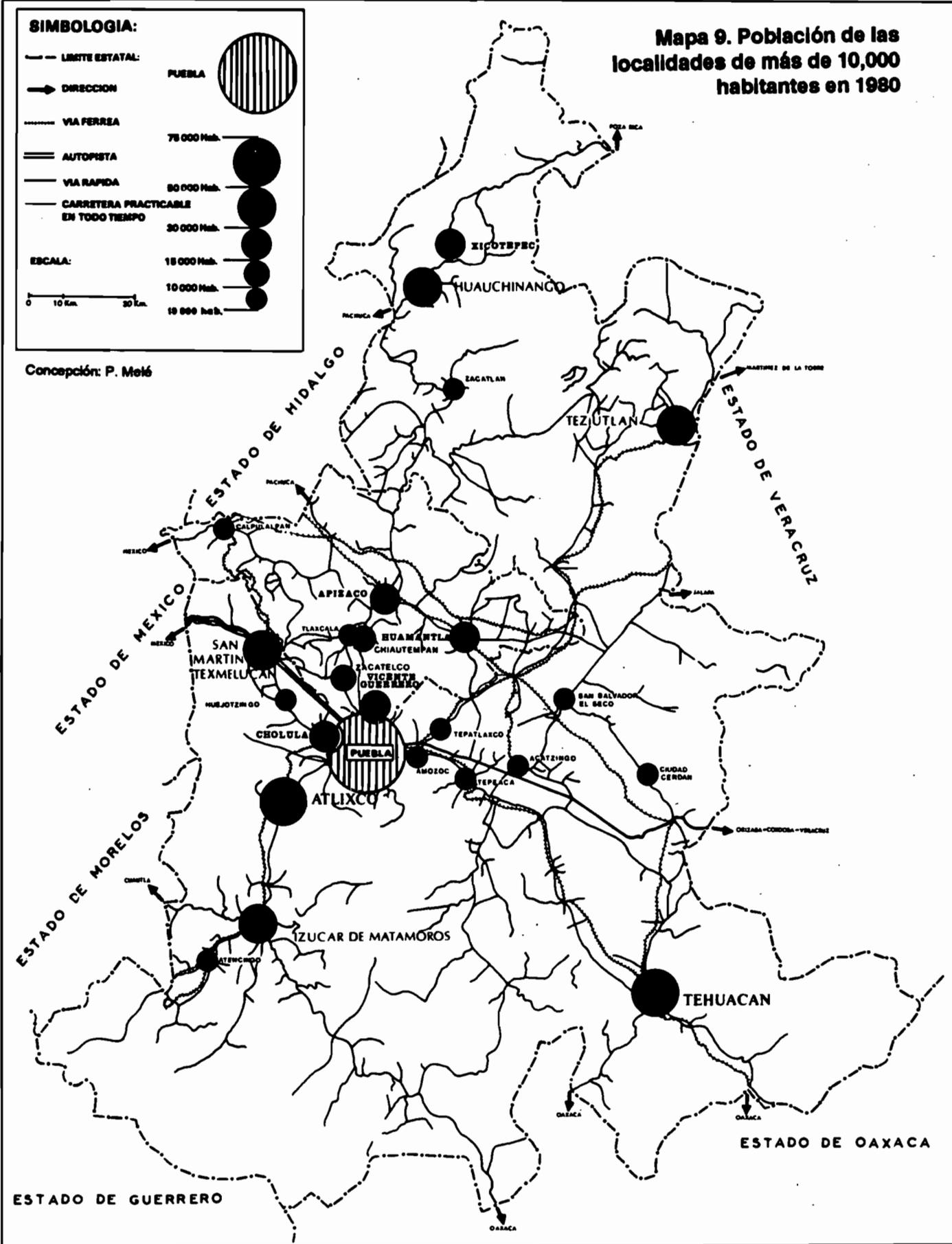


Mapa 9. Población de las localidades de más de 10,000 habitantes en 1980

SIMBOLOGIA:



Concepción: P. Melé



SIMBOLOGIA:

--- LIMITE ESTATAL

LOCALIDADES QUE "PIERDEN" POBLACION:

- CRECIMIENTO INTERCENSAL:

- De 0% A 26.9%



- De 27% A 46.9%



LOCALIDADES QUE "GANAN" DE LA POBLACION:

- CRECIMIENTO INTERCENSAL:

- DE 47% A 66.9%



- DE 67% A 87%

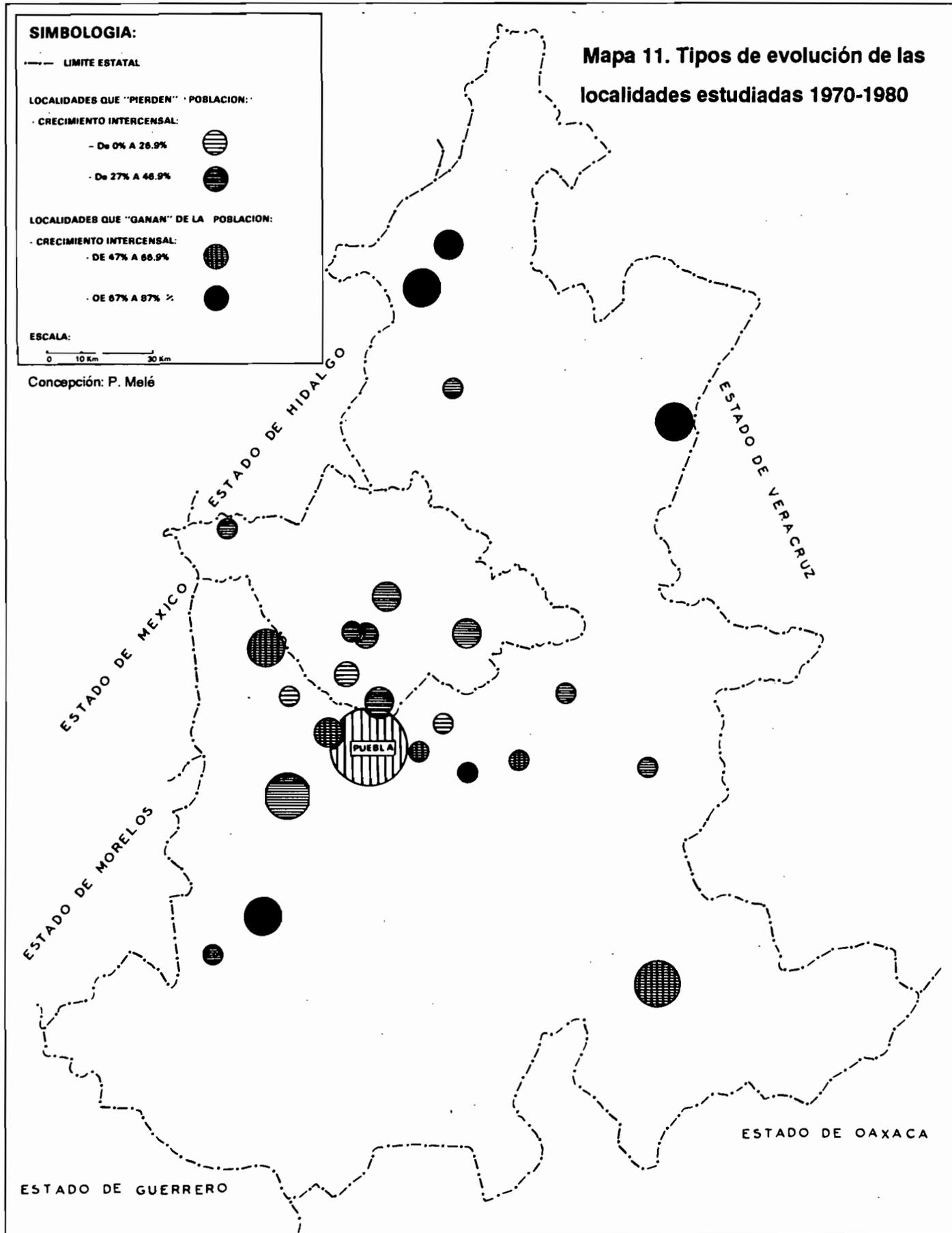


ESCALA:



Concepción: P. Melé

Mapa 11. Tipos de evolución de las localidades estudiadas 1970-1980

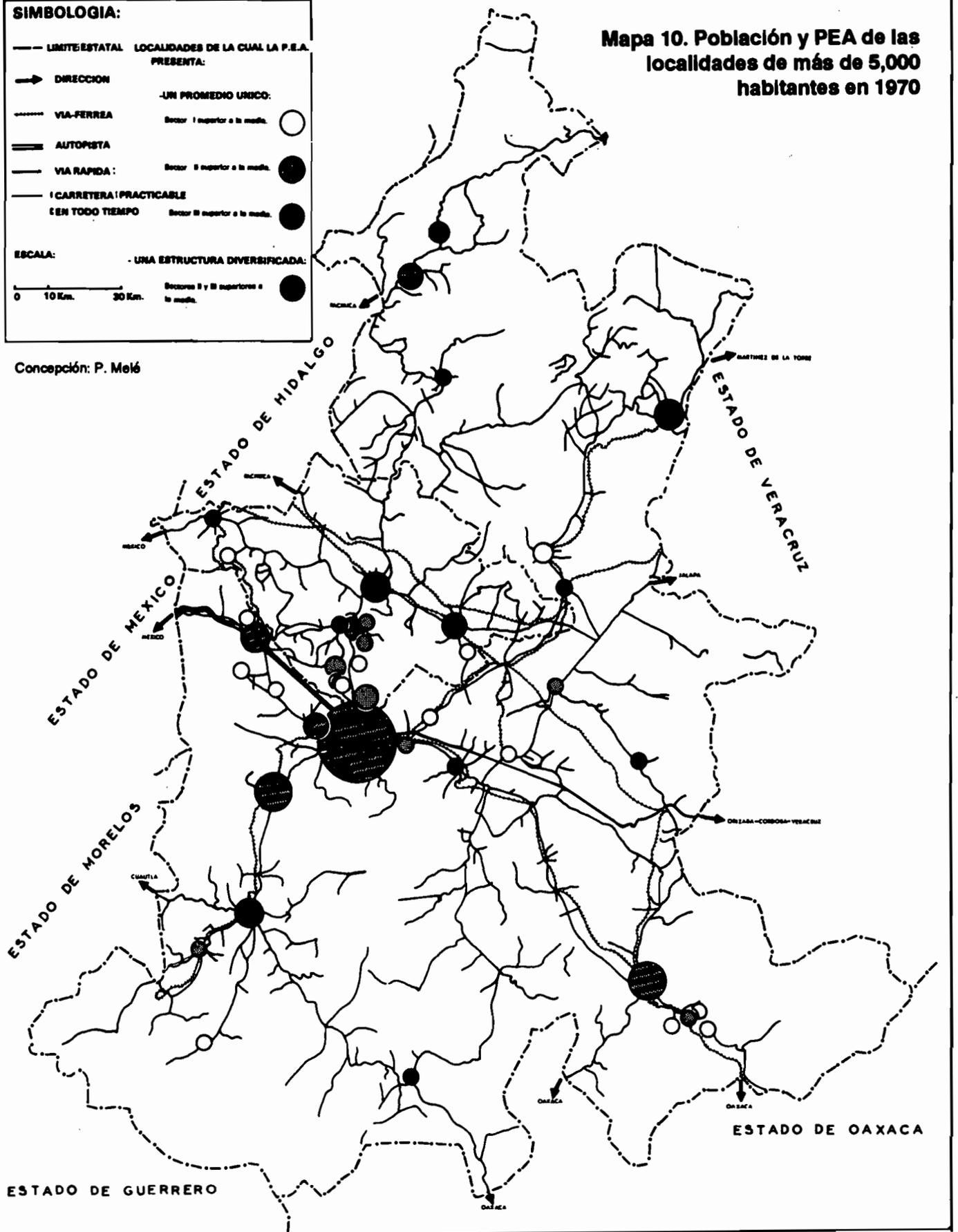


SIMBOLOGIA:

— LIMITE ESTATAL	LOCALIDADES DE LA CUAL LA P.E.A. PRESENTA:
→ DIRECCION	-UN PROMEDIO UNICO:
⋯ VIA-FERREA	Sector I superior a la media. ○
== AUTOPISTA	Sector II superior a la media. ●
— VIA RAPIDA :	Sector III superior a la media. ●
— CARRETERA PRACTICABLE EN TODO TIEMPO	Sector III superior a la media. ●
ESCALA:	- UNA ESTRUCTURA DIVERSIFICADA:
0 10 Km. 30 Km.	Sectores II y III superiores a la media. ●

Mapa 10. Población y PEA de las localidades de más de 5,000 habitantes en 1970

Concepción: P. Melé



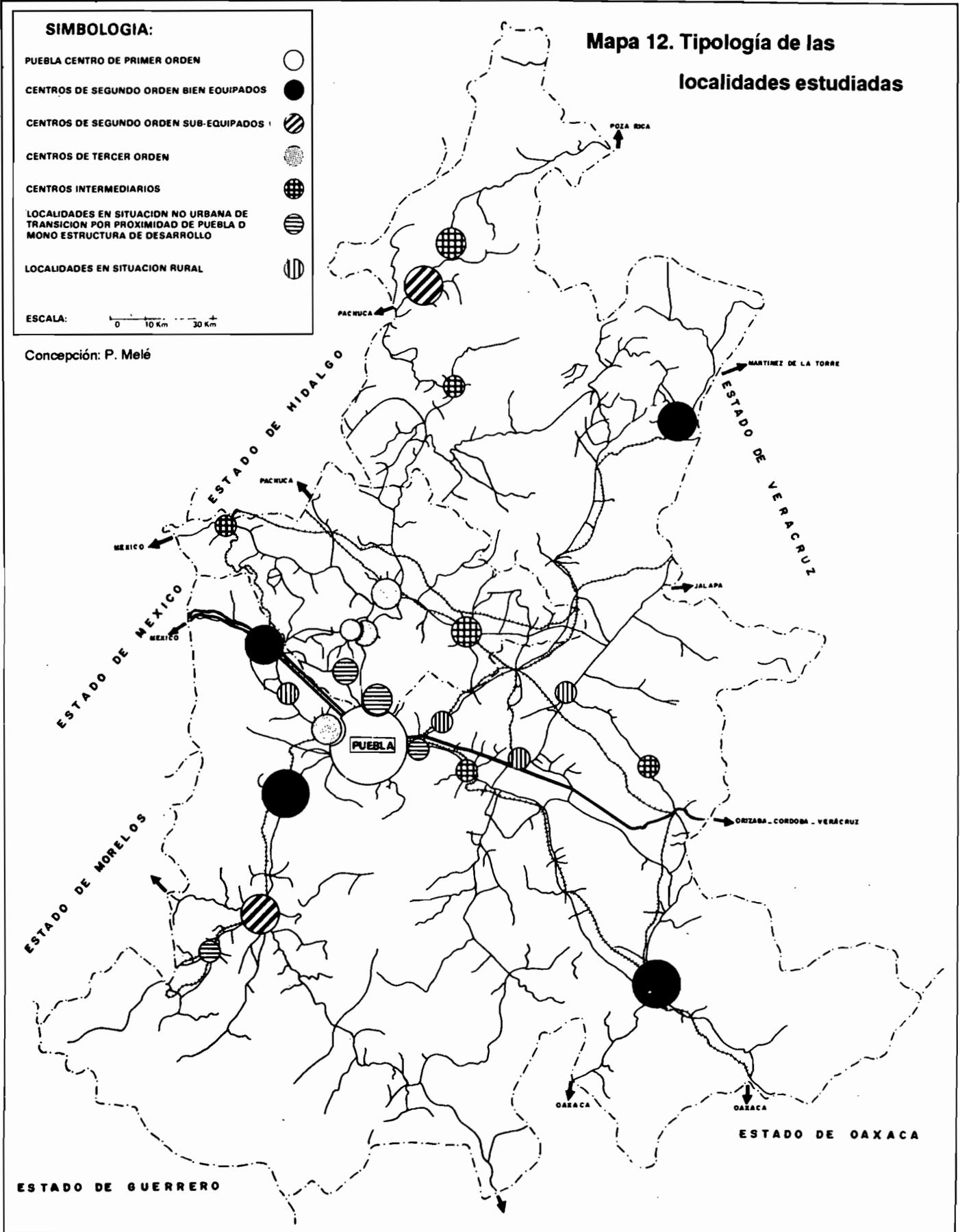
SIMBOLOGIA:

- PUEBLA CENTRO DE PRIMER ORDEN 
- CENTROS DE SEGUNDO ORDEN BIEN EQUIPADOS 
- CENTROS DE SEGUNDO ORDEN SUB-EQUIPADOS 
- CENTROS DE TERCER ORDEN 
- CENTROS INTERMEDIARIOS 
- LOCALIDADES EN SITUACION NO URBANA DE TRANSICION POR PROXIMIDAD DE PUEBLA O MONO ESTRUCTURA DE DESARROLLO 
- LOCALIDADES EN SITUACION RURAL 

ESCALA: 0 10 Km 30 Km

Mapa 12. Tipología de las localidades estudiadas

Concepción: P. Melé



ESTADO DE GUERRERO

ESTADO DE OAXACA

SIMBOLOGIA:

CIUDADES DE SERVICIOS "REGIONALES"



CIUDADES DE SERVICIOS "MEDIOS"



CIUDADES DE SERVICIOS "ESTATALES"

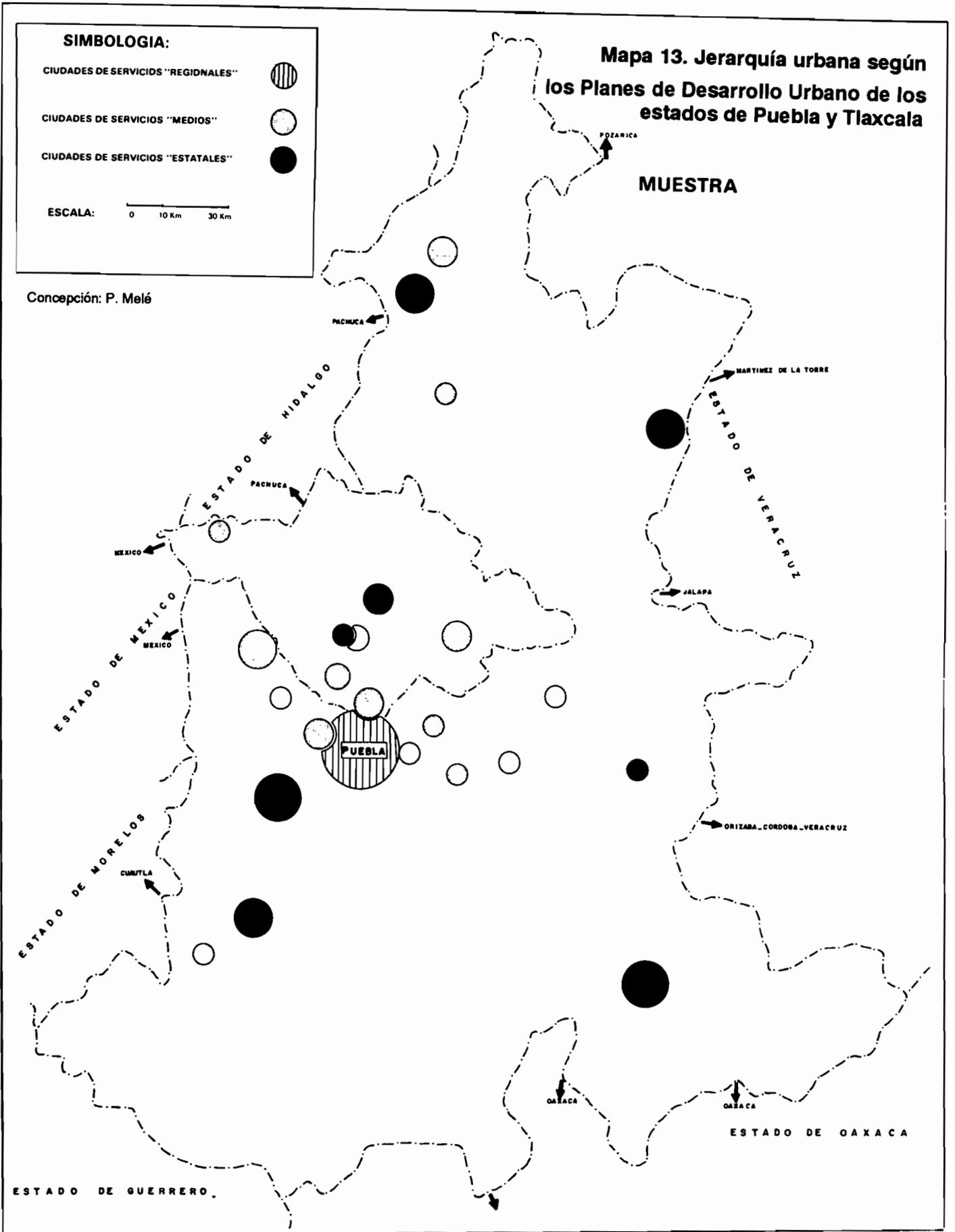


ESCALA: 0 10 Km 30 Km

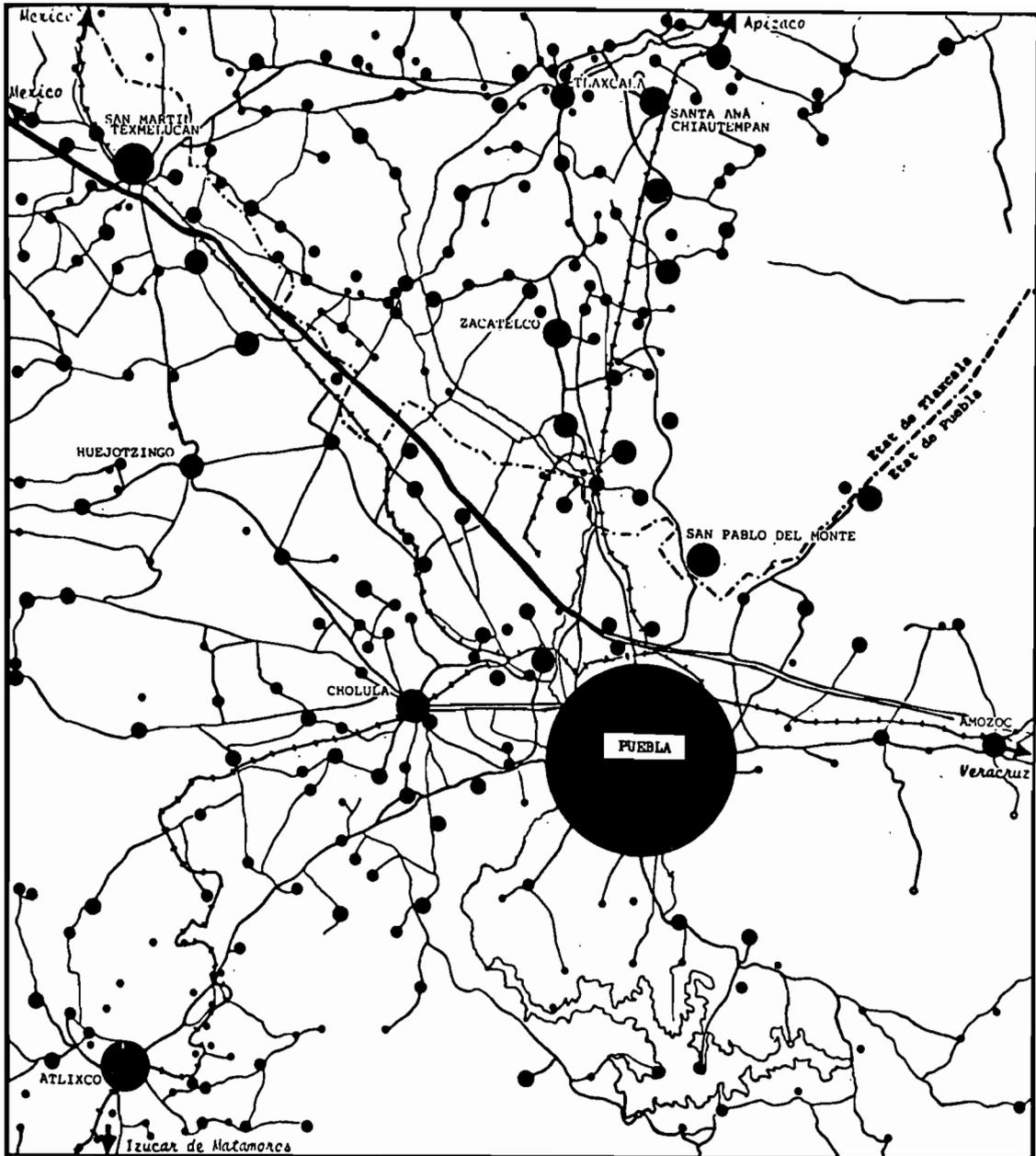
Mapa 13. Jerarquía urbana según los Planes de Desarrollo Urbano de los estados de Puebla y Tlaxcala

MUESTRA

Concepción: P. Melé



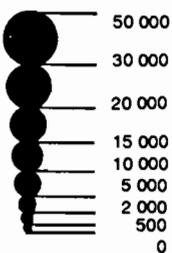
ESTADO DE GUERRERO.



Mapa 14. Población de las localidades en 1970, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala

SIMBOLOGIA

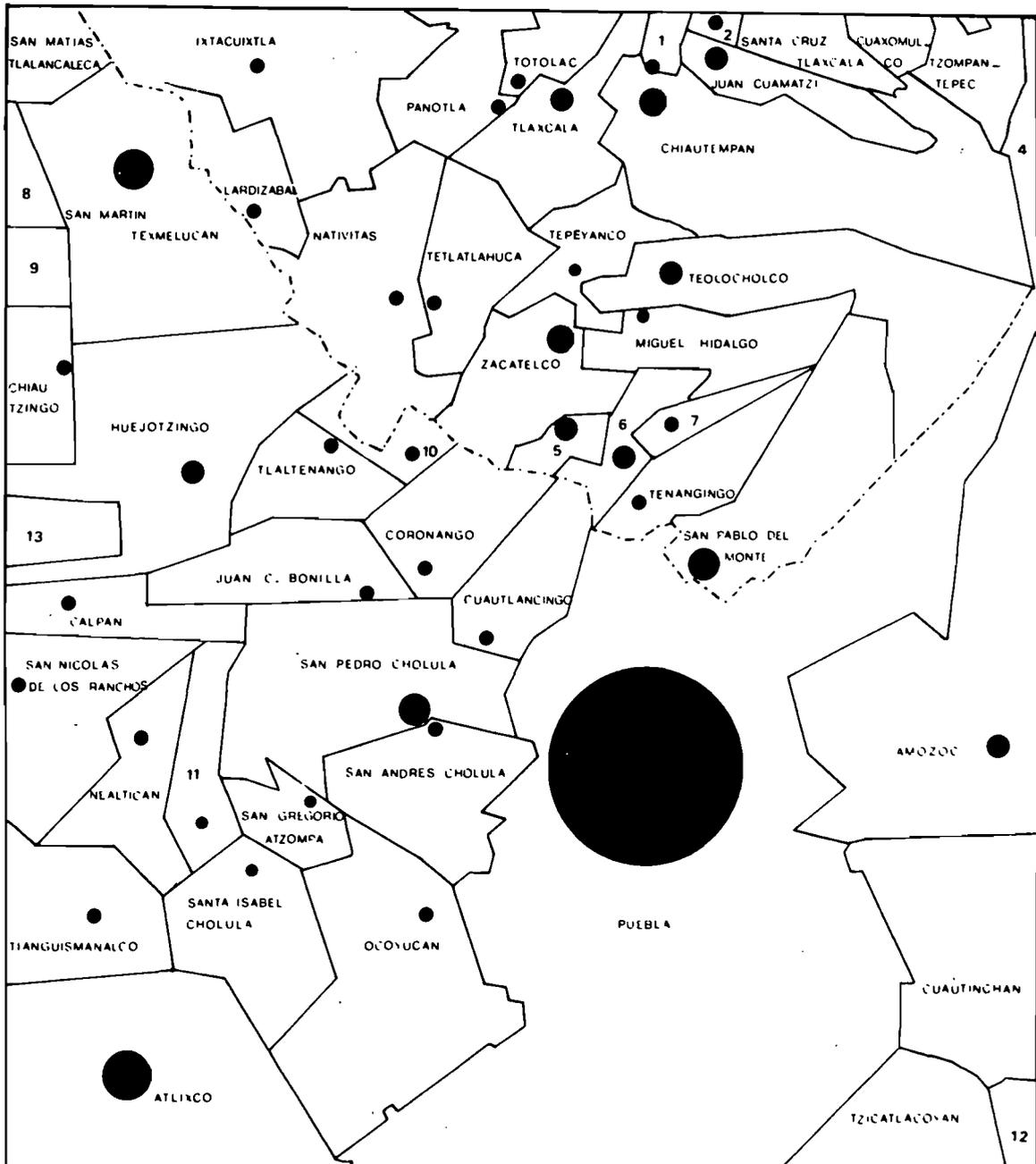
NUMERO DE HABITANTES EN 1970



-  LIMITE DE ESTADO
-  LAGUNA DE VALSEQUILLO
-  RIO IMPORTANTE
-  VIA FERREA
-  AUTOPISTA
-  VIA RAPIDA
-  CARRETERA

0 1 km. 5 km. 10 km.

Fuente: Base según Mapa sinóptico de la Zona de Puebla y Tlaxcala, Franz Tichy y Colaboradores, 1977, 1/200 000; actualizado y modificado Población de las localidades: IX Censo General de Población 1970



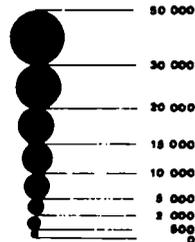
Mapa 15. Límites y cabeceras municipales, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala

SIMBOLOGIA :

-  LIMITE ESTATAL
-  LIMITE MUNICIPAL
-  CABECERA MUNICIPAL



NUMERO DE HABITANTES POR LOCALIDAD 1970



- 1 ANTONIO CARBAJAL
- 2 AMACAC DE GUERRERO
- 3 TOCATLAN
- 4 HUAMANTLA
- 5 XICONTZINGO
- 6 XICONTENCATL
- 7 JOSE MARIA MORELOS
- 8 SAN SALVADOR EL VERDE
- 9 SAN FELIPE TEOTLALCINGO
- 10 SAN MIGUEL NOTLA
- 11 SAN JERONIMO TECUANIPAN
- 12 TECALI DE HERRERA
- 13 DOMINGO ARENAS

FUENTES :
 1 CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1980
 SPP MEXICO
 1989 ESTADOS DE PUEBLA Y TLAXCALA
 MAPA DEL ESTADO DE PUEBLA GOBIERNO DEL
 ESTADO SAHOPEP 1981 1 / 250 000
 MAPA DE CARRETERAS DEL ESTADO DE PUEBLA
 SAHOP 1970 1 / 500 000
 MAPAS DE CARRETERAS DEL ESTADO DE TLAXCALA
 SAHOP 1980 1 / 250 000
 SINTESIS GEOGRAFICA TLAXCALA SPP 1981
 1 / 250 000

Concepción: P. Melé

Mapa 16. Densidad de población 1980, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala



Mapa 17. Crecimiento de la población 1960-1970, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala

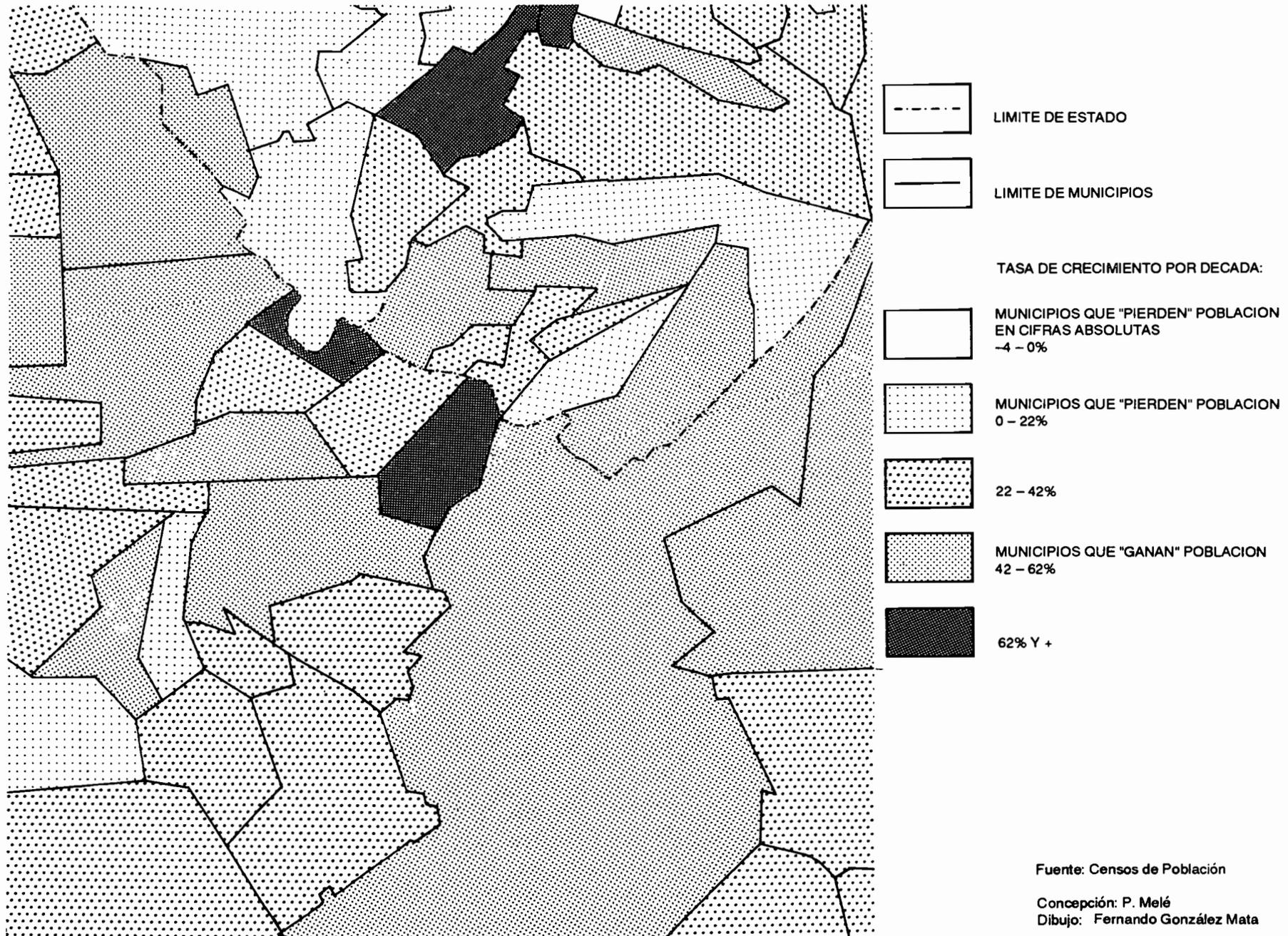


Fuente: Censos de Población

Concepción: P. Melé

Dibujo: Fernando González Mata

Mapa 18. Crecimiento de la población 1970-1980, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala

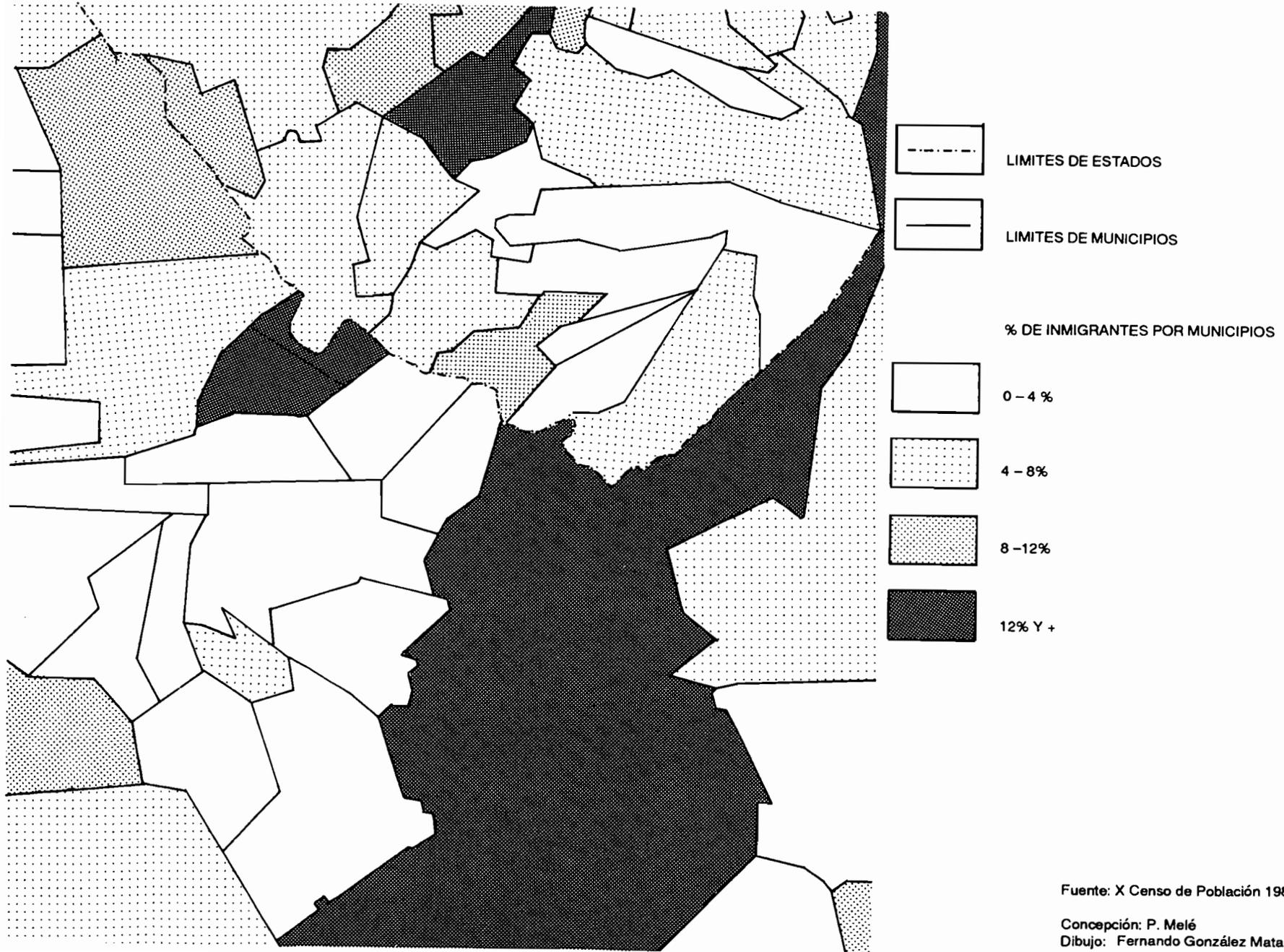


Fuente: Censos de Población

Concepción: P. Melé

Dibujo: Fernando González Mata

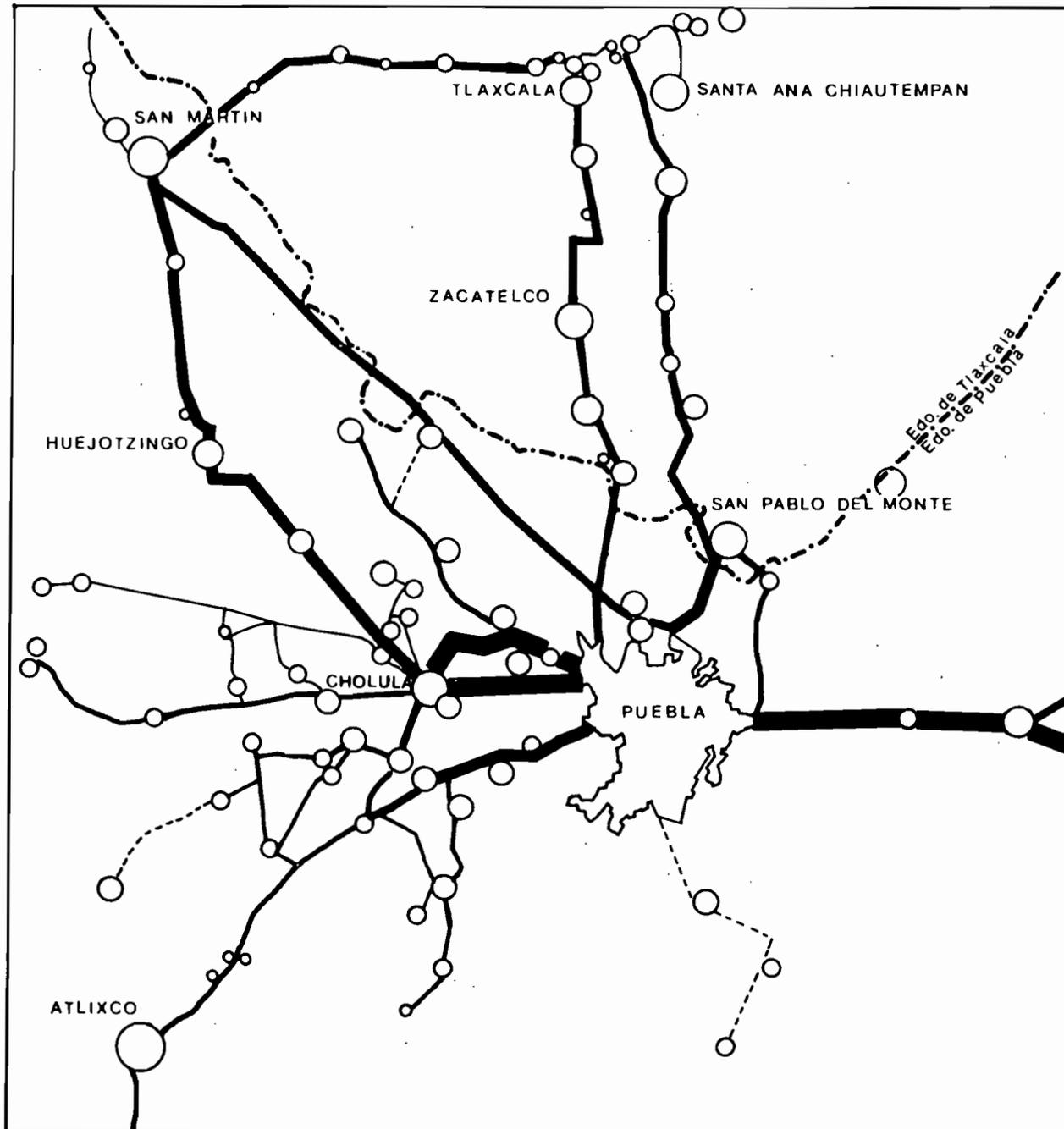
Mapa 19. Población Inmigrante 1980, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala



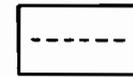
Fuente: X Censo de Población 1980

Concepción: P. Melé
Dibujo: Fernando González Mata

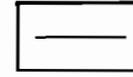
Mapa 20. Servicios de autobuses desde la ciudad de Puebla



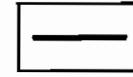
NUMERO DE AUTOBUSES POR DIA
DESDE LA CIUDAD DE PUEBLA 1985



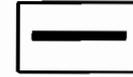
1 - 10



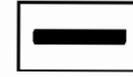
10 - 50



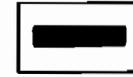
50 - 100



100 - 200

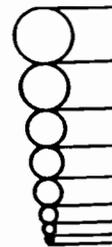


200 - 400



400 Y +

NUMERO DE HABITANTES DE LAS
LOCALIDADES 1970



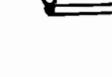
50 000



30 000



20 000



15 000



10 000



5 000



2 000



500



0



LIMITE DE ESTADOS



CIUDAD DE PUEBLA

Fuente: Encuesta Directa 1985

Concepción: P. Melé

Dibujo: Fernando González Mata



Mapa 21. Tipo de distribución de la PEA, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala

SIMBOLOGIA :

-  LIMITE DE ESTADO
-  LIMITE DE MUNICIPIO

Fuente: Censo Industrial

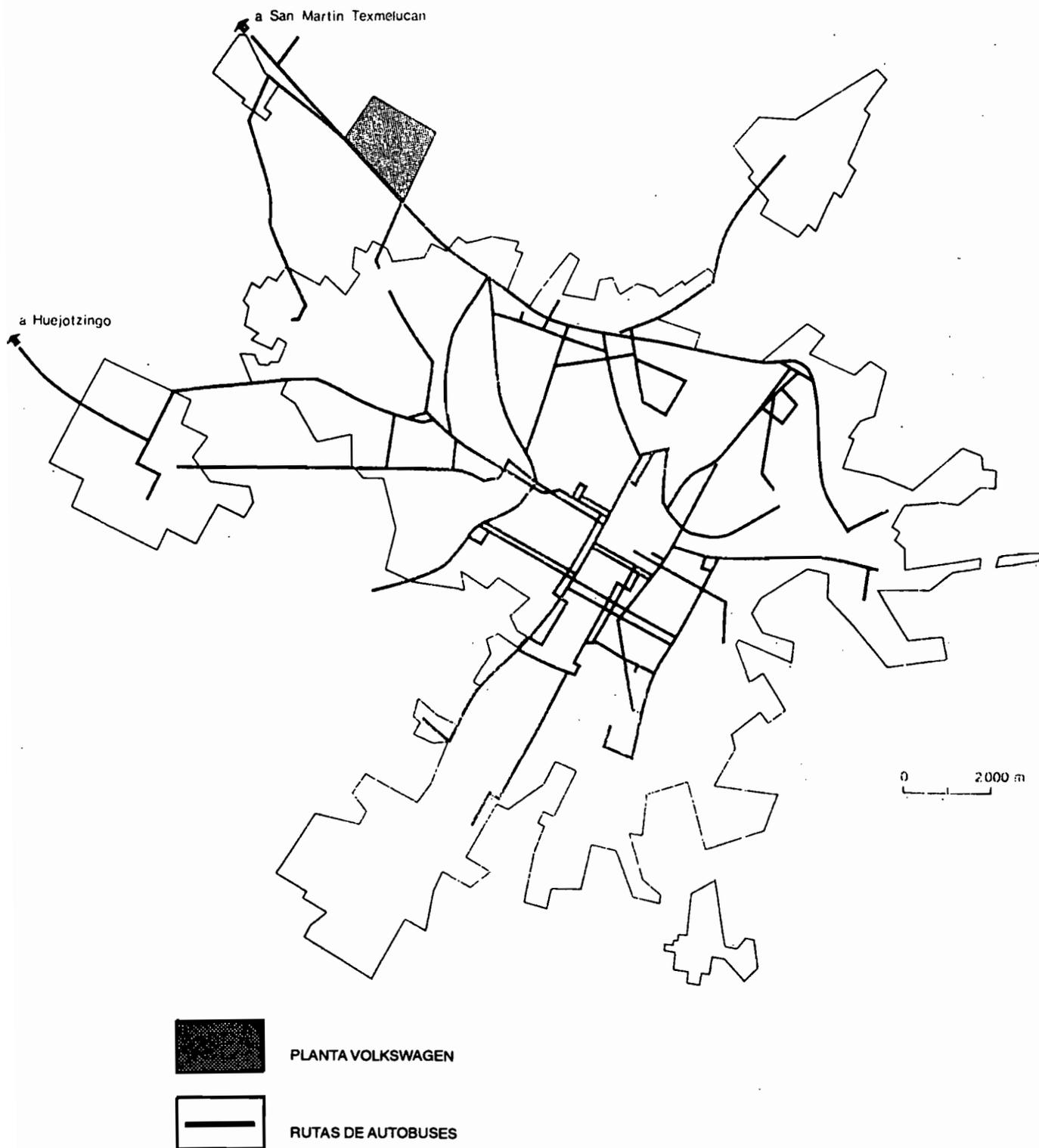
Concepción: P. Melé
Dibujo: Fernando González Mata

ESCALA :
0 1Km 5Km 10Km

MUNICIPIOS DE LO CUAL LA P. E. A. PRESENTA :

-  SECTOR I SUPERIOR A LA MEDIA
-  SECTOR I Y UN OTRO SECTOR SUPERIOR A LA MEDIA
-  SECTOR III SUPERIOR A LA MEDIA
-  SECTOR II SUPERIOR A LA MEDIA
-  SECTOR II MUY PREDOMINANTE Y SECTOR III SUPERIOR A LA MEDIA
-  SECTOR II Y III SUPERIORES A LA MEDIA

Mapa 22. Servicios de transporte del personal de Volkswagen



Fuente: Encuesta directa Volkswagen 1985

Concepción: P. Melé

Dibujo: Fernando González Mata

Mapa 23. Planeación industrial de los estados de Puebla y Tlaxcala

SIMBOLOGIA:

- - - - LIMITE DE ESTADO
 - - - - LIMITE DE MUNICIPIO
 MUNICIPIOS PRIORITARIOS
 PARQUE, CIUDAD Y CORREDOR INDUSTRIAL.
 (La simbología indica la zona en la cual se encuentra el parque, la ciudad o el corredor industrial y no los límites de estos)

ESCALA: 0 10 Km 30 Km

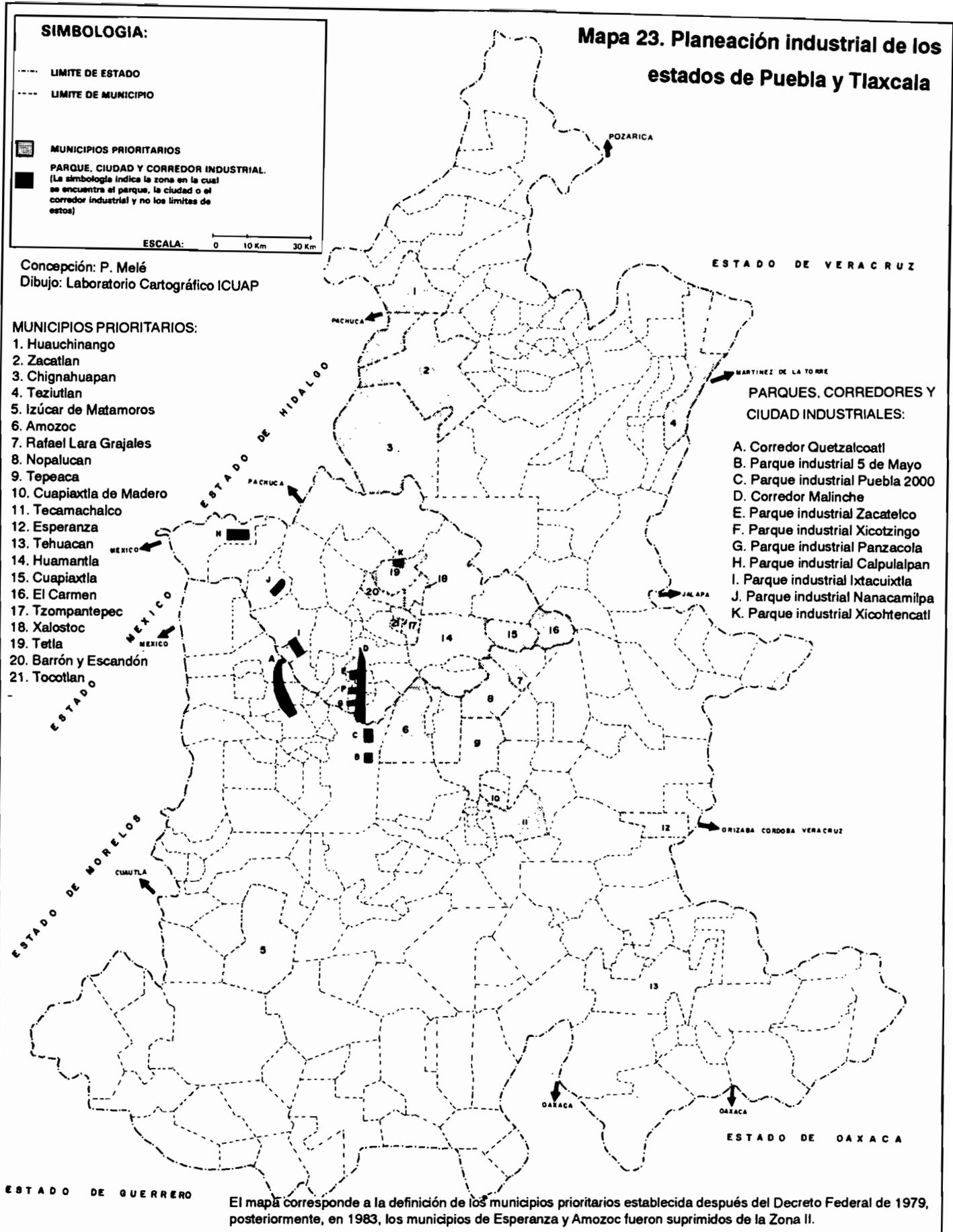
Concepción: P. Melé
 Dibujo: Laboratorio Cartográfico ICUAP

MUNICIPIOS PRIORITARIOS:

1. Huauchinango
2. Zacatlán
3. Chignahuapan
4. Teziutlán
5. Izúcar de Matamoros
6. Amozoc
7. Rafael Lara Grajales
8. Nopalucan
9. Tepeaca
10. Cuapixtla de Madero
11. Tecamachalco
12. Esperanza
13. Tehuacan
14. Huamantla
15. Cuapixtla
16. El Carmen
17. Tzompantepec
18. Xalostoc
19. Tetla
20. Barrón y Escandón
21. Tocatlan

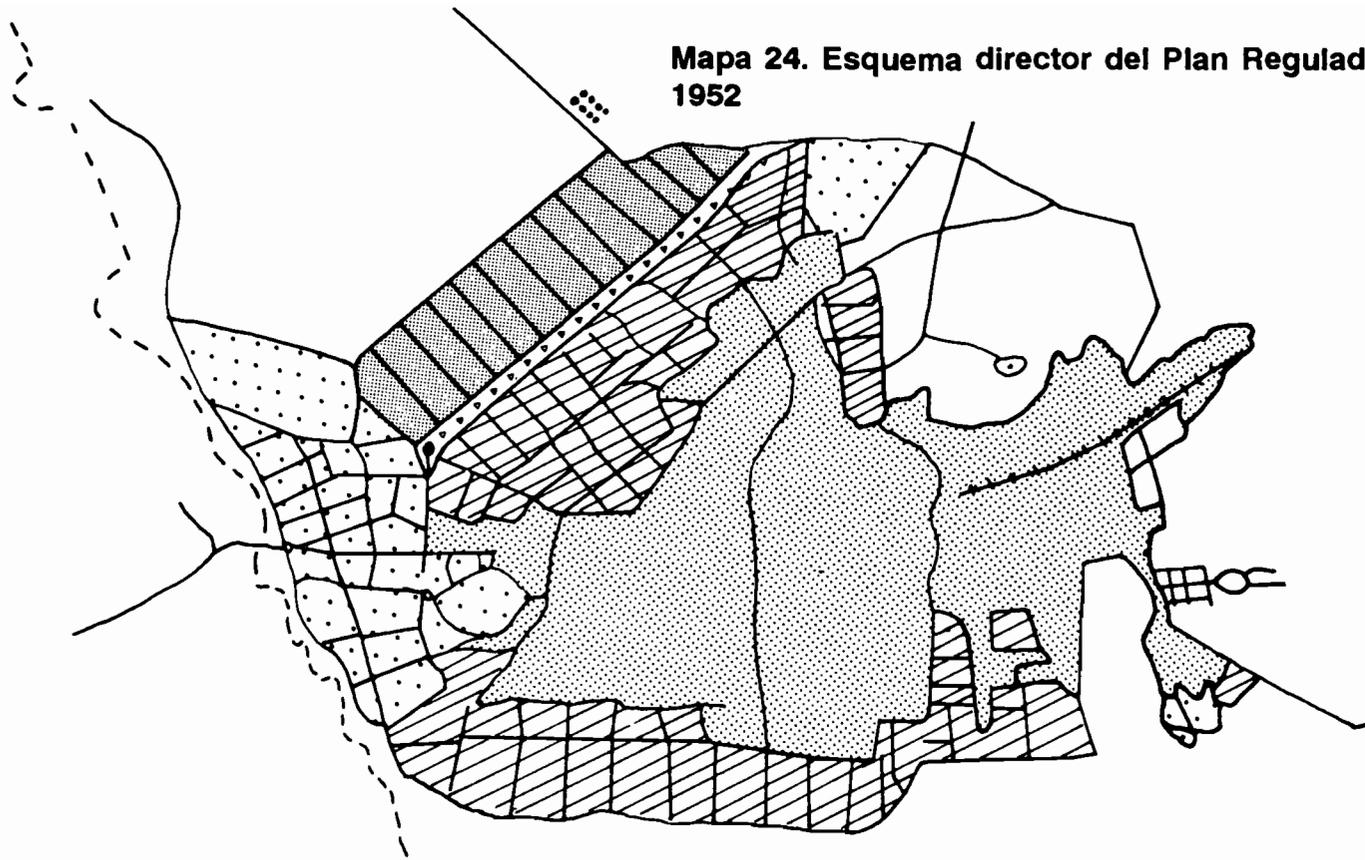
PARQUES, CORREDORES Y CIUDAD INDUSTRIALES:

- A. Corredor Quetzalcoatl
- B. Parque industrial 5 de Mayo
- C. Parque industrial Puebla 2000
- D. Corredor Malinche
- E. Parque industrial Zacatelco
- F. Parque industrial Xicotzingo
- G. Parque industrial Panzacola
- H. Parque industrial Calpulalpan
- I. Parque industrial Ixtacuixtla
- J. Parque industrial Nanacamitpa
- K. Parque industrial Xicohtencatl



El mapa corresponde a la definición de los municipios prioritarios establecida después del Decreto Federal de 1979, posteriormente, en 1983, los municipios de Esperanza y Amozoc fueron suprimidos de la Zona II.

Mapa 24. Esquema director del Plan Regulador de la ciudad de Puebla, 1952



Zona verde



Espacio urbanizado



Zona industrial



Crecimiento planificado



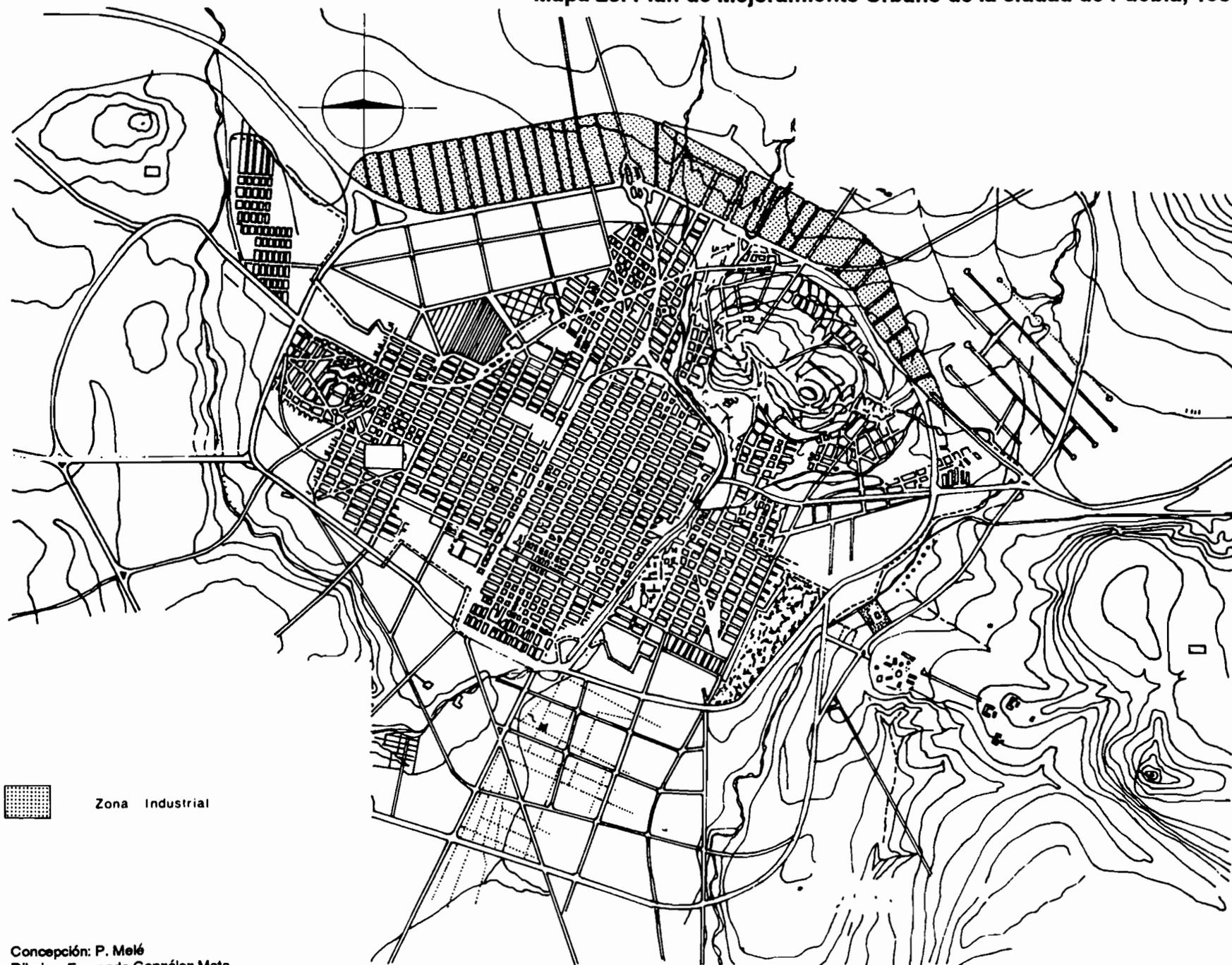
Crecimiento previsto



Rio Atoyac

Fuente: Fotografía de la presentación por el Gobernador, Puebla, 1952

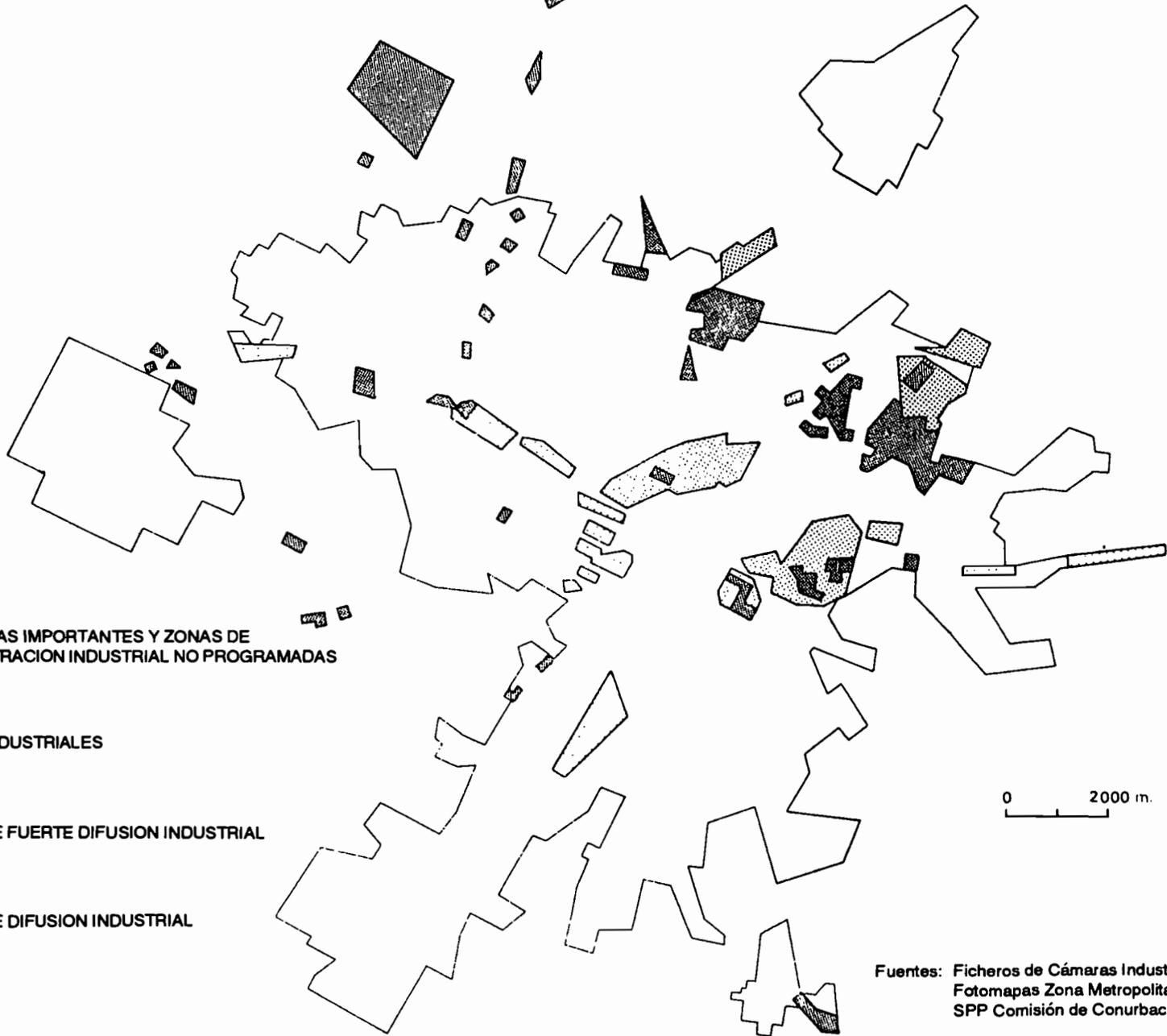
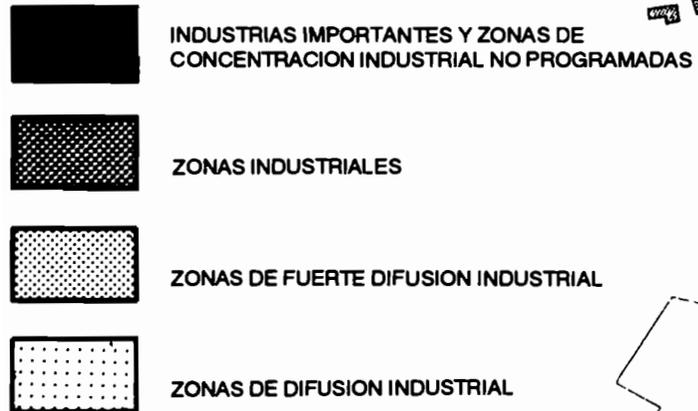
Mapa 25. Plan de Mejoramiento Urbano de la ciudad de Puebla, 1959



 Zona Industrial

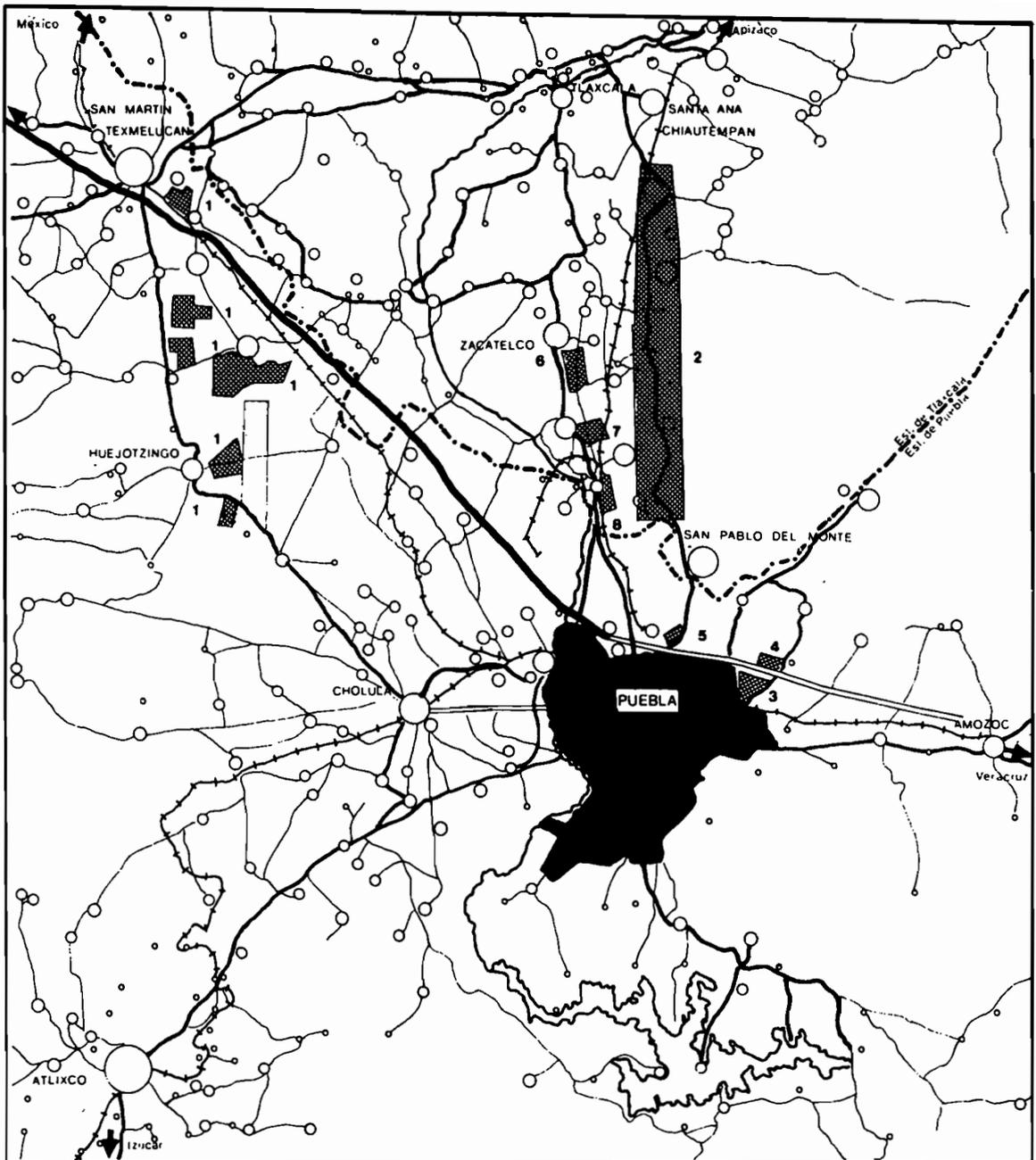
Concepción: P. Melé
Dibujo: Fernando González Mata

Mapa 26. Tipos de espacios industriales, ciudad de Puebla



Fuentes: Ficheros de Cámaras Industriales 1985
Fotomapas Zona Metropolitana de Puebla
SPP Comisión de Conurbación del Centro

Concepción: P. Melé
Dibujo: Fernando González Mata

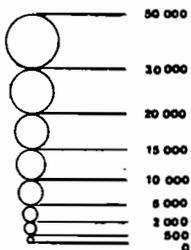


Mapa 27. Planeación industrial, centro de los estados de Puebla y Tlaxcala

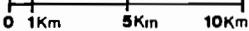
Concepción: P. Melé
 Dibujo: Laboratorio Cartográfico ICUAP

SIMBOLOGIA :

NUMERO DE HABITANTES
POR LOCALIDADES 1970



ESCALA :



- LIMITE DE ESTADO
- LAGO VALSEQUILLO
- RIO IMPORTANTE
- VIA FERREA
- AUTOPISTA
- VIA RAPIDA
- CARRETERA
- MANCHA URBANA DE PUEBLA

AEROPUERTO

PARQUES Y CORREDORES INDUSTRIALES

- 1 CORREDOR QUETZALCOATL
- 2 CORREDOR MALINCHE
- 3 PARQUE PUEBLA 2000
- 4 PARQUE RESURRECCION
- 5 PARQUE CINCO DE MAYO
- 6 PARQUE ZACATELCO
- 7 PARQUE XICHOHTZINGO
- 8 PARQUE PANZACOLA

FUENTES :

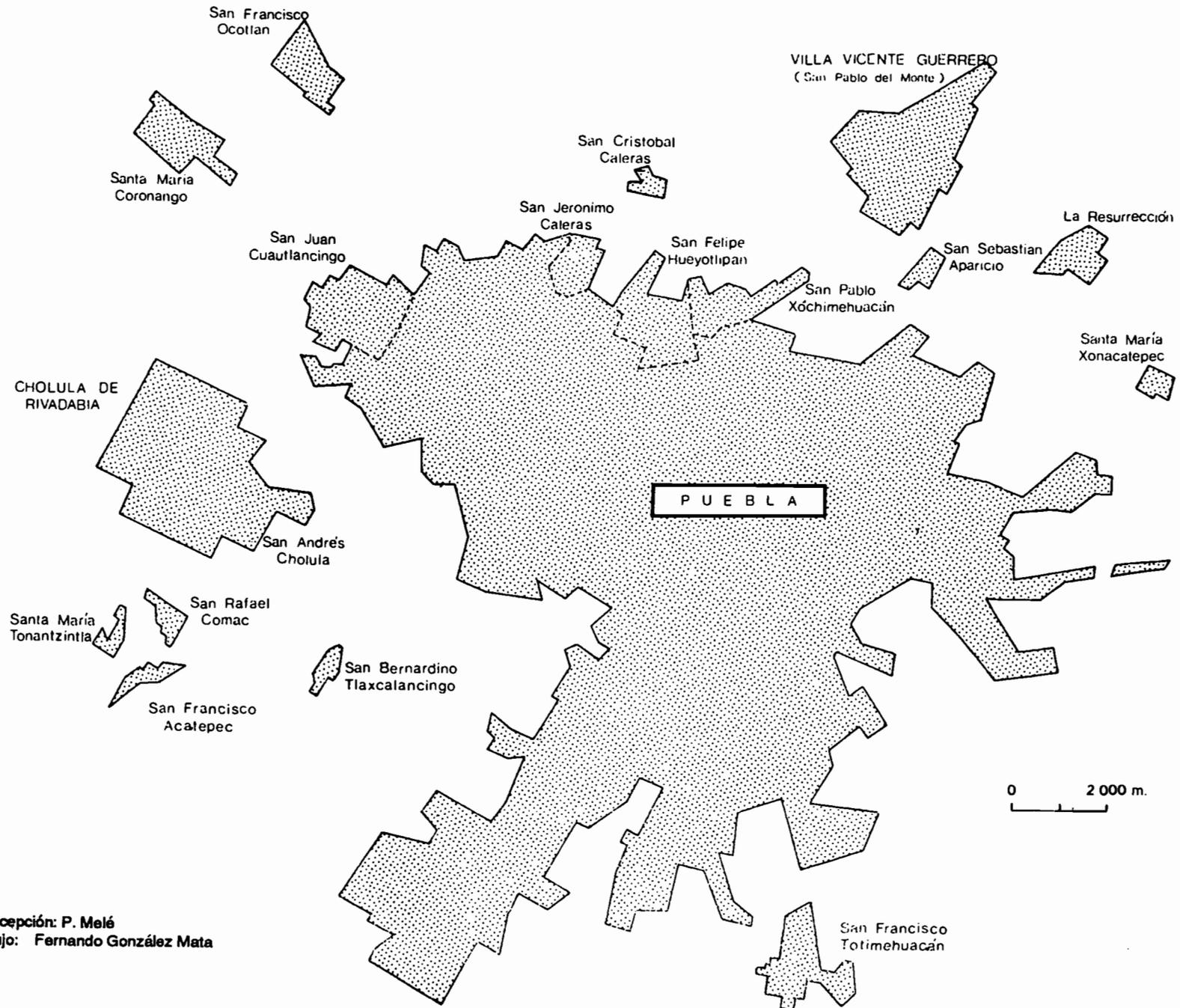
MAPA BASE : MAPA SINOPTICO ZONA PUEBLA Y TLAXCALA
FRANZ TICHY Y COLABORADORES 1978

POBLACION DE LAS LOCALIDADES: IX CENSO GENERAL 1970

ESTADO DE PUEBLA Y TLAXCALA

PLANEACION INDUSTRIAL : SECRETARIA DE ECONOMIA ESTADO
DE PUEBLA Y TLAXCALA 1988

Mapa 28. Ciudad de Puebla y alrededores: toponimia



Concepción: P. Melé
Dibujo: Fernando González Mata

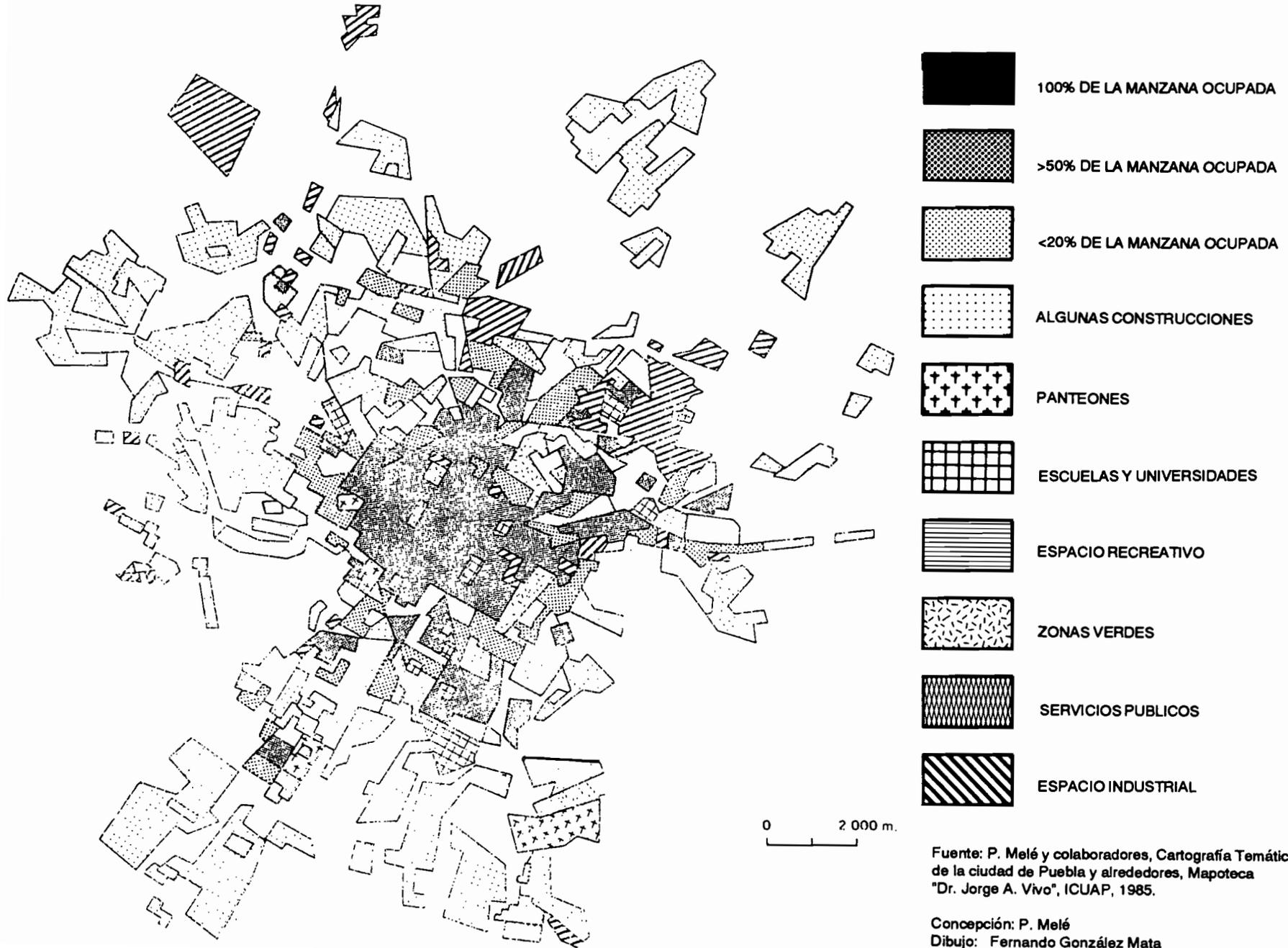
Mapa 29. Crecimiento urbano, ciudad de Puebla



Fuente: P. Melé y colaboradores, Cartografía Temática de la ciudad de Puebla y alrededores, Mapoteca "Dr. Jorge A. Vivo", ICUAP, 1985.

Concepción: P. Melé
Dibujo: Fernando González Mata

Mapa 30. Densidad y uso del suelo, ciudad de Puebla



Fuente: P. Melé y colaboradores, Cartografía Temática de la ciudad de Puebla y alrededores, Mapoteca "Dr. Jorge A. Vivo", ICUAP, 1985.

Concepción: P. Melé
Dibujo: Fernando González Mata

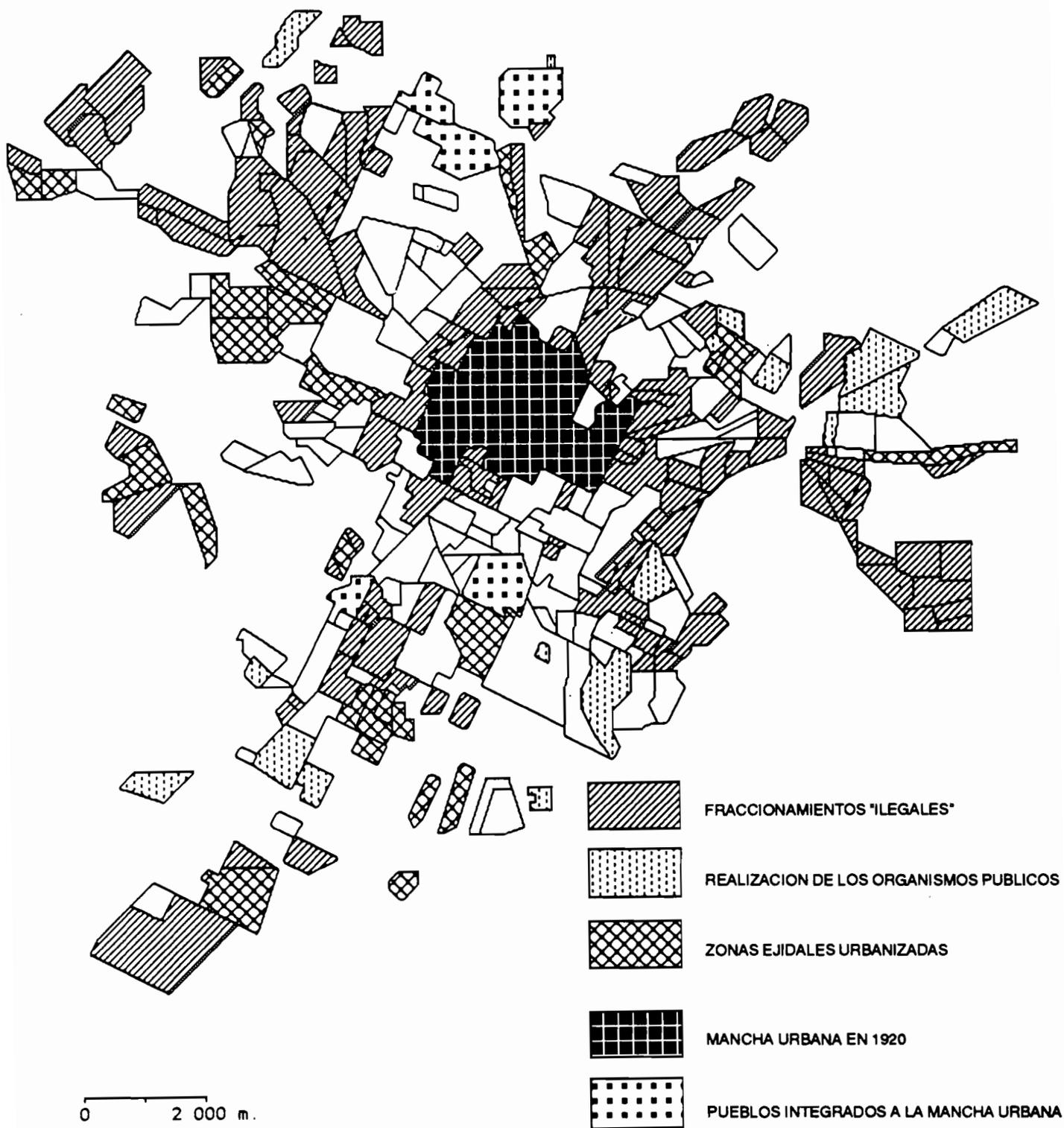
Mapa 31. La ciudad legal



Fuentes: Elaboración propia. Ver Nota metodológica en el texto

Concepción y realización: P. Melé

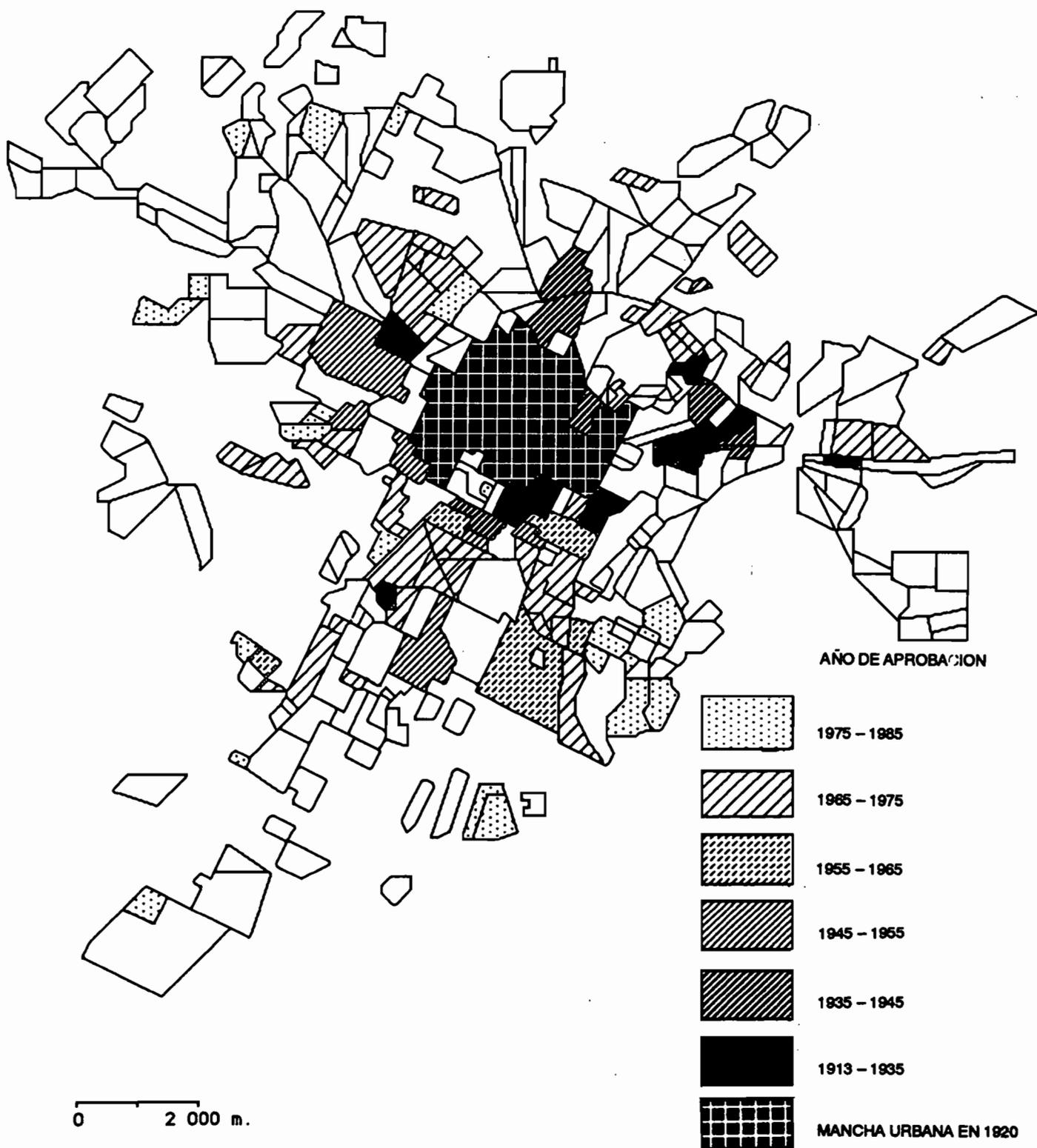
Mapa 32. Los espacios de la ilegalidad



Fuentes: Elaboración propia. Ver Nota metodológica en el texto

Concepción y realización: P. Melé

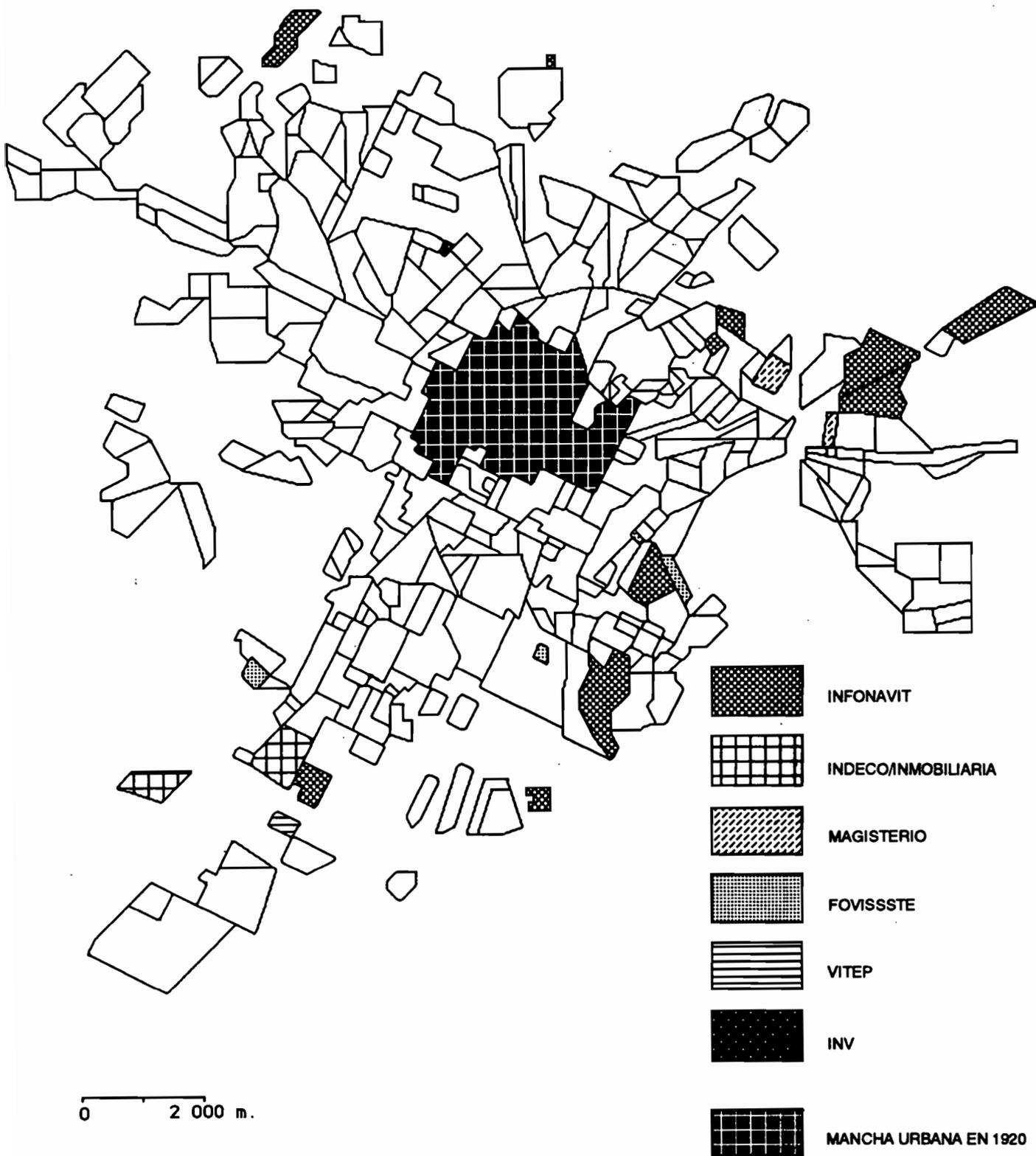
Mapa 33. Promoción privada legal



Fuentes: Elaboración propia. Ver Nota metodológica en el texto

Concepción y realización: P. Melé

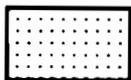
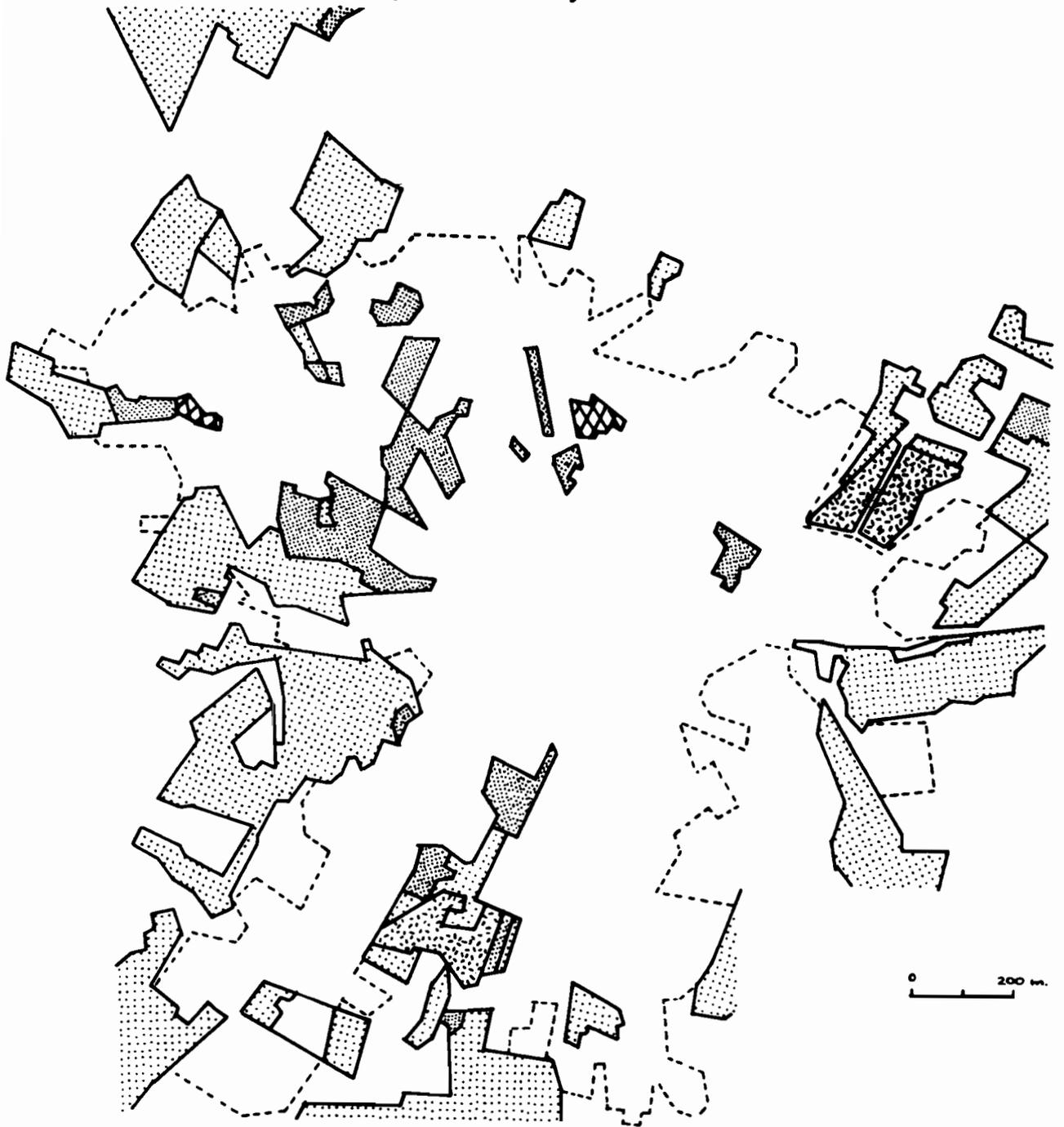
Mapa 34. Promoción pública



Fuentes: Elaboración propia. Ver Nota metodológica en el texto

Concepción y realización: P. Melé

Mapa 35. Zonas ejidales



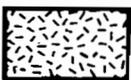
ZONAS EJIDALES



ZONAS EJIDALES URBANIZADAS



ZONAS EJIDALES REGULARIZADAS

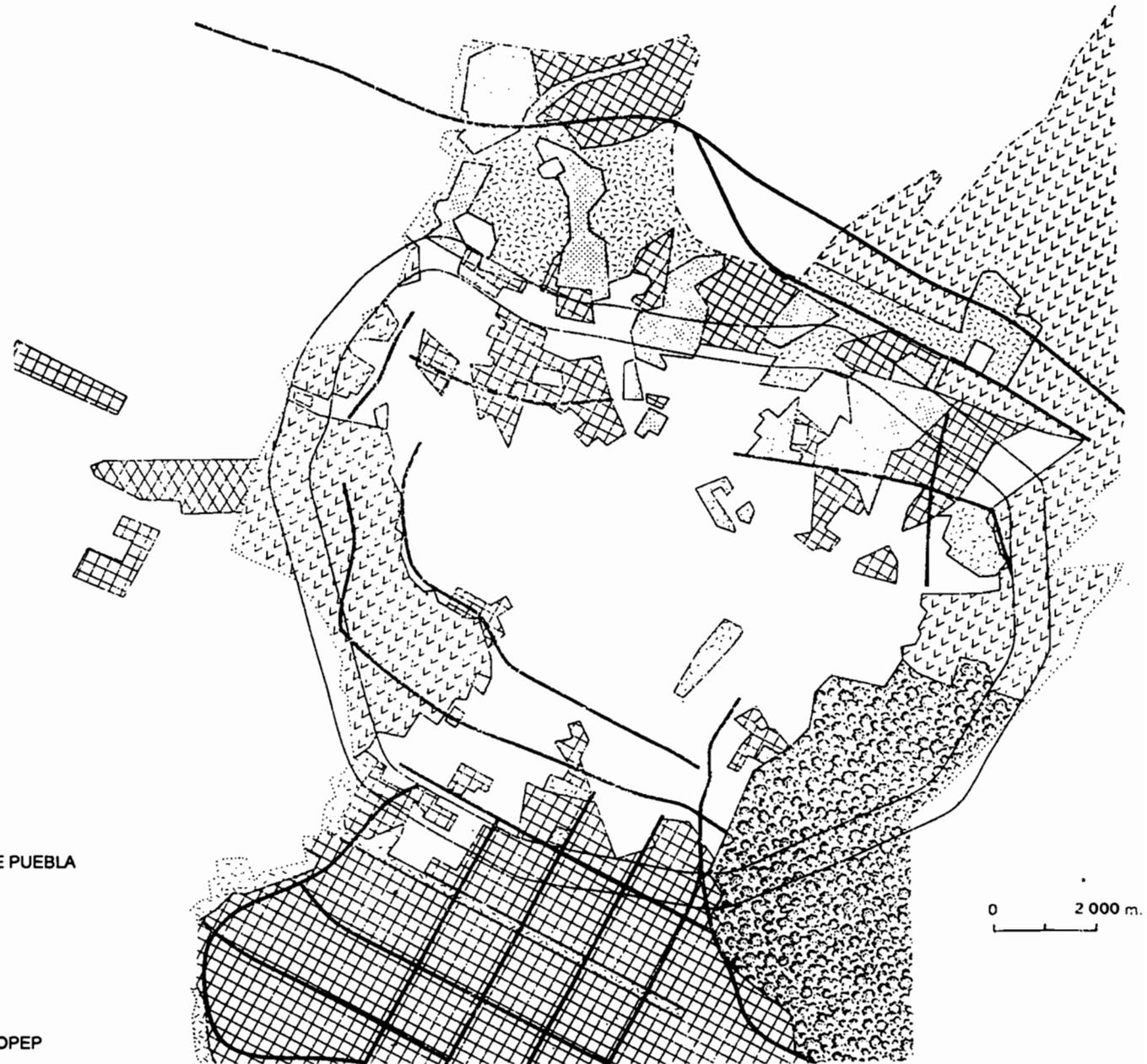
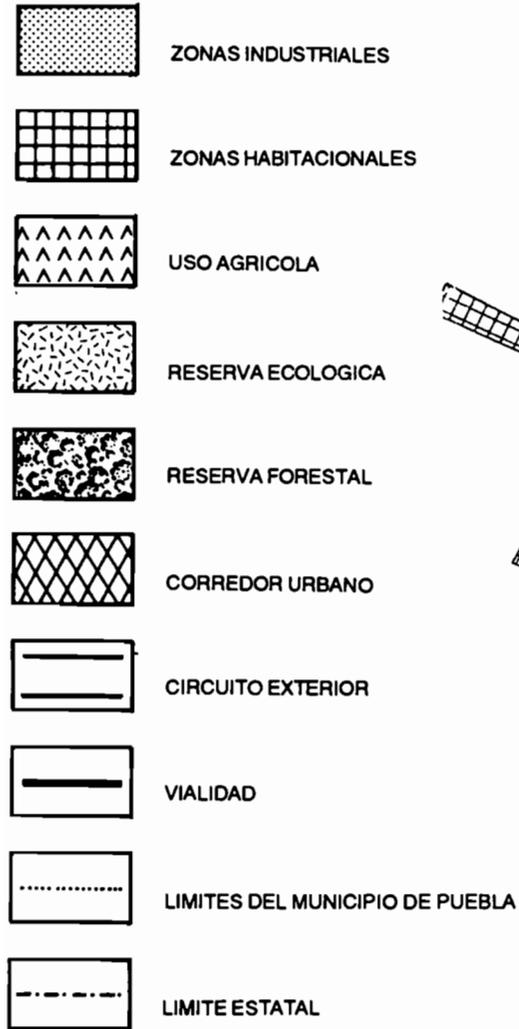


PROYECTO DE RESERVAS TERRITORIALES

Fuente: Secretaria de Reforma Agraria, ACREP, 1984.
CORETT, SEDUE

Concepción: P. Melé
Dibujo: Fernando González Mata

Mapa 36. Planeación urbana, ciudad de Puebla



Fuente: Plan Director Urbano, Puebla
Ayuntamiento de Puebla, SANOPEP

Concepción: P. Melé
Dibujo: Fernando González Mata

BIBLIOGRAFÍA

Obras generales

- Bataillon Claude, "Rôles et caractères des petites villes", en *Villes et régions en Amérique Latine*, CNRS. Recherche en coopération, No. 141. Cahiers No. 1, Paris, 1970, 119 págs, pp. 91-105.
- Becker Arreal Guillermo, "Vivienda de interés social, vivienda a bajo costo, vivienda popular, vivienda para trabajadores", en *Memoria del coloquio internacional sobre fórmulas de financiamiento de la vivienda a bajo costo*, México, 1982.
- Benholdt-Thomsen Veronika, "Marginalidad en América Latina, una crítica de la teoría", *Revista mexicana de sociología*, No. 4, 1981, 303 págs.
- Burgel Guy, *Croissance urbaine et développement capitaliste, le miracle athénien*, Mémoire et document de géographie, Editions du CNRS, Paris, 1981.
- Cabanne Claude (Dir.), *Lexique de Géographie humaine et économique*, Dalloz, Paris, 1984, 431 págs.
- Castells Manuel, *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI, México, 1981, 322 págs.
- CEGET, *La croissance périphérique dans les villes du tiers-monde, et le rôle de la promotion foncière et immobilière*, Travaux et documents de géographie tropicale, No. 40, CEDET/CNRS, Bordeaux-Talence, 1980, 580 págs.
- Coing Henri, *La ville, marché de l'emploi*, Presses Universitaires de Grenoble, 1982, 307 págs.
- Collin Devalaud Anne, *Uruguay, moyennes et petites villes, étude de géographie urbaine*, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Paris, 1972, 139 págs.
- Deler Jean Pierre, "Promotion foncière et stratification résidentielle à la périphérie des métropoles de l'Amérique Andine tropicale", en *La croissance périphérique dans les villes du tiers-monde et le rôle de la promotion foncière et immobilière*, Travaux et documents de géographie tropicale, No. 40, CEDET/CNRS, Bordeaux-Talence, 1980, 580 págs.
- Durand Lasserre Alain; Tribillon Jean-François, "La promotion foncière et immobilière dans les villes des pays en développement", *Hérodote*, No. 31, François Maspero, Paris, 1983, pp. 9-37.
- Frémond Armand. *La région, espace vécu*, PUF, Paris, 1976. 223 págs.
- Foucher Michel, "L'habitat du grand nombre dans les villes d'Amérique Latine", *Hérodote*, No. 19, François Maspero, Paris, 1980, pp. 123-154.
- George Pierre, "L'habitat spontané, parasite de l'urbanisation en pays sous-développés", *Cahiers internationaux de sociologie*, vol XLIII, Paris, 1967, pp. 13-26.
- George Pierre (Dir.). *Dictionnaire de la géographie*, PUF. Paris. 1970. 448 págs.
- Imbert Maurice, Chombart de Lauve Paul-Henry (coord.), *La banlieue aujourd'hui*, Centre d'ethnologie sociale et de psychosociologie, L'Harmattan, Paris, 1982, 316 págs.
- Kaiser Bernard, "La région revue et corrigée", *Hérodote*, 20.-30. trimestre 1984, La découverte, Paris, pp. 223-229.
- Lcoste Yves, *Géographie du sous-développement*, PUF, Paris, 1976, 792 págs.
- Lacoste Yves, "L'implosion urbaine", *Hérodote*, François Maspero, Paris, octobre-décembre 1983, pp. 3-8.
- Lamicq Hélène, "Rapport de synthèse sur le cas latino-américain", en *La croissance périphérique dans*

Puebla: urbanización y políticas urbanas

- les villes du tiers-monde et le rôle de la promotion foncière et immobilière*, Travaux et documents de géographie tropicale, No. 40, CEDET/CNRS, Bordeaux-Talence, 1980, 580 págs.
- Merlin Pierre, *Méthodes quantitatives et espace urbain*, Masson, 1973, 188 págs.
- Morse Richard M., *Las ciudades latinoamericanas*, Sepsetentas, México, tomo II, 244 págs.
- Naciri Mohamed, "Les formes d'habitat sous-intégrées", *Hérodote*, No. 19, François Maspero, Paris, 4o trimestre 1980, pp. 13-70.
- Pradilla Cobos Emilio, *Contribución a la crítica de la teoría urbana*, UAM Xochimilco, México, 1984, 731 págs.
- Prats Raymond, "La localisation industrielle et le concept de pôle de développement", *Foyers industriels nouveaux en Amérique Latine, Afrique Noire et Asie*, Travaux et mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, No. 31, Paris, 1978, 200 págs.
- Quijano Anibal, "La formación d'un univers marginal dans les villes d'Amérique Latine", *Espace et Société*, No. 3, Paris, 1971, pp. 71-81.
- Raffestin Claude, *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, Paris 1980, 246 págs.
- Raymond Henri, Haumont Nicole, *L'habitat pavillonnaire*, CRU, Paris, 1966, 150 págs.
- Rémy Jean, *La ville, phénomène économique*, Editions "Vie ouvrière, Bruxelles, 1966, 297 págs.
- Romero José Luis, *Latino América, las ciudades y las ideas*, Siglo XXI, México, 1976, 396 págs.
- Ruben George Oliven, "Aspectos económicos, políticos y culturales de la marginalidad urbana en América Latina", *Revista mexicana de sociología*, No. 4, 1981, México, pp. 1627-1643.
- Sauter Gilles, "La notion de pôle de développement vue par un géographe", en, *Foyers industriels nouveaux en Amérique Latine, Afrique Noire et Asie*, Travaux et mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, No. 31, Paris, 1978, 200 págs.
- Touraine Alain, "La marginalidad urbana", en, *Las sociedades dependientes, ensayos sobre América Latina*, Siglo XXI, México, 1978, 238 págs, pp. 101-139.
- Turner JFC., "Asentamientos urbanos no regulados", en *Desarrollo urbano y regional en América Latina, problemas y políticas*, FCE, México, 732 págs., 1975, pp. 473-566.
- Weber Max, *La ville*, Aubier Montaigne, Paris, 1982, (primera edición 1922), 218 págs.

El contexto mexicano

- Azuela Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México, 1989, 278 págs.
- Azuela Antonio, "Hacia una sociología jurídica de la urbanización popular", *Revista A*, División de Ciencias Sociales y Humanidades de Azcapotzalco, UAM, No. 11, México, enero-febrero, 1984, pp. 93-112.
- Bataillon Claude, *La ciudad y el campo en el México central*, Siglo XXI, México, 1972.
- Bataillon Claude, Riavière d'Arc, *La ciudad de México*, Sepsetentas-Diana, 1973, 158 págs.
- Bataillon Claude, *Les régions géographiques du Mexique*, Travaux et Mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, No. 20, Paris, 1967, 208 págs.
- Baudot Georges, "La population des villes du Mexique en 1595 selon une enquête de l'inquisition", *Cahiers du Monde Hispanique et Lusobrésilien, Caravelle*, No. 37, Université de Toulouse le Mirail, 1981, pp 6-18.
- Brachet Viviane, *La población de los estados mexicanos (1824-1895)*, INAH, México, 1976, 210 págs.
- Chevalier François, *La formación de los latifundios en México*, FCE, México, 1976, 510 págs.
- Comisión Conurbada Centro, *Plan de ordenamiento territorial de la zona conurbada centro*, México, 1976, S/P.
- Cornelius Wayne A., *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, FCE, 1980, 351 págs.
- Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Ed. Porrúa, México, 1983 (13a edición), 700 págs.
- Durand Jorge, *La ciudad invade el ejido; proletarización, urbanización y lucha política en el Cerro del judío D.F.* Ediciones de la casa Chata 17. México, 1983, 145 págs.
- Fourt Gilles, *La déconcentration Industrielle du Mexique, Eléments d'évaluation (1979-1982)*, Documents de recherche du CREDAL No. 12, Paris, 1983.

- Garza Gustavo, *Towards a National Strategie of Industriel Estates in México*, Cambridge University, 1973.
- Garza Gustavo, "Ciudad de México: dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto", en, Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986, 280 págs, pp. 219-236.
- Gibson Charles, *Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810*, siglo XXI, México, 1978, (primera edición en inglés 1964), 530 págs.
- Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Departamento del Distrito Federal, Gobiernos constitucionales de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, *Programa de desarrollo de la zona metropolitana de la ciudad de México y de la región centro*, México, 1983, 105 págs.
- Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1983, 411 págs.
- Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Programa nacional de desarrollo urbano y vivienda*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1984, 170 págs.
- Gresham Chapman John, *La construcción del ferrocarril mexicano*, SEP/Setentas, México, 1975, 197 págs.
- Hiernaux, Daniel, *Politiques de développement et gestion de l'espace au Mexique: Le port industriel de Lazaro Cárdenas*, Tesis de doctorado de 3er ciclo, Universidad de Paris III.
- Humboldt Alejandro de, *Tablas geográficas, políticas del reino de Nueva España y correspondencia mexicana*, Dirección general de estadística, México, 1970 (primera edición 1811), 158 págs.
- INFONAVIT, *Disposiciones legales*, México, 1982, 203 págs.
- Kluber George, *Arquitectura mexicana del siglo XVI*, FCE, México, 1983, (primera edición 1948), 683 págs.
- Legorreta Jorge, *El proceso de urbanización en ciudades petroleras*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1984, 182 págs.
- Méndez Luis, Romero Miguel Angel, Bolivar, Augusto, "Solidaridad se institucionaliza", *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, julio-agosto 1992, pp. 60-72.
- Montaño Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, Siglo XXI, México, 224 págs.
- Moreno Toscano Alejandra, "México", en Richard M. Morse, *Las ciudades latinoamericanas*, Sepsetentas, México, tomo II, 244 págs, pp. 172-192.
- Núñez Oscar, "Les mobilisations populaires et le formation des quartiers périphériques de la ville de México", en, *La banlieue aujourd'hui*, Centre d'ethnologie sociale et de psychosociologie, L'Harmattan, Paris, 1982, 316 págs, pp. 25-69.
- Núñez Oscar, "Périphérie urbaine et intervention étatique à México", en, *Le Logement, l'état et les pauvres dans les villes du Tiers Monde*, Pratiques Urbaines No. 2, CNRS, 1984, 184 págs., pp. 99-113.
- Peón Escalante, Fernando, "Solidaridad en el marco de la política social", *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, julio-agosto 1992, pp. 14-19.
- Percheron Nicole, *Problèmes Agraires de l'Ajusco*, Centre d'Etudes Mexicaines et Centro-Américaines, México, 1983, 166 págs.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa nacional de fomento industrial y de comercio exterior 1984-1988*, México, 1984, 225 págs.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Solidaridad*, en *Antología de la planeación en México*, No. 22, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, 496 págs.
- Revel-Mouroz Jean, "Foyers industriels nouveaux et développement régional au Mexique", en *Foyers industriels nouveaux en Amérique Latine, Afrique Noire et Asie*, Travaux et mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, No. 31, Paris, 1978, 200 págs.
- Rivière d'Arc Hélène, *Guadalajara y su región, influencias y dificultades de una metrópoli mexicana*, SEP/Setentas, México, 1973, 195 págs.
- SAHOP, *Plan nacional de desarrollo urbano*, versión abreviada, Comisión nacional de desarrollo urbano, SAHOP, SPP, México, 1978, 52 págs.
- SAHOP, *Plan nacional de desarrollo urbano: programa de integración regional de servicios urbanos*, México, 1979, 38 págs.

Puebla: urbanización y políticas urbanas

- Schteingart Martha, "La promotion immobilière dans l'agglomération de Mexico, 1910-1980", *Villes en parallèle*, No. 8, juin 1984, pp. 117-128.
- Schteingart Martha, "El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano en el caso de México", en, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, 1982, 472 págs., pp. 59-80.
- SEDUE, *Ciudades medias*, México, 1985.
- SEDUE, *Ciudades medias: Proyecto estratégico*, México, 1983, S/P.
- SEDUE, *Reservas territoriales: manual de normatividad*, México, 1983.
- SEDUE, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*, SEDUE, México, 1990.
- SPP, *Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, SPP, México, 1989.
- Unikel Luis, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1978, 476 págs.
- Vanneph Alain, *Evolution des espaces industriels de la région de Mexico*, tesis de doctorado de 3o ciclo, Universidad de Paris X, 1975, 290 págs.
- Varley Ann, "La zona urbana ejidal y la urbanización de la ciudad de México", *Revista A*, No. especial, *De la metrópoli mexicana*, Vol. VI, No. 15, Unidad Azcapotzalco, UAM, México D.F., University College London, 1986, 28 págs.
- Varley Ann, *Ya somos dueños: Ejido land development and regularización in Mexico City*, Thesis for the degree of doctor of philosophy, University of London, 1985, 428 págs.

Puebla y su región

- ACREP, *Propiedad definitiva y comunal*, Gobierno del Estado de Puebla, Secretaria de la Reforma Agraria, 1984, Puebla.
- Alonso Palacios Angelina, *La industria textil y la inmigración libanesa en Puebla*, UNAM, México, 1978, 119 págs.
- Argüello Altuzar Gilberto, "Formación de un índice de documentos acerca de las condiciones socioeconómicas de Cholula en la época colonial", en, *Proyecto Cholula*, INAH, 1970, 272 págs, pp. 161-166.
- Arzubide List Germán, *Puebla, síntesis histórica geográfica del Estado*, SEP, México, 1946, 95 págs.
- Ayuntamiento de la ciudad de Puebla, *Programa de desarrollo urbano de la ciudad de Puebla*, H. Ayuntamiento de Puebla, Dirección General de Desarrollo Urbano, 1991.
- Bonfil Batalla Guillermo, *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*, Instituto de investigaciones históricas, UNAM, México, 1973, 296 págs.
- Borisnovna Liudmila, Téllez Francisco, "La división territorial del estado de Puebla, 1824-1910", en, *Puebla en el siglo XIX, contribución al estudio de su historia*, CIHS, UAP, 1983, 357 págs, pp. 7-14.
- Carabarin García Alberto, *El trabajo y los trabajadores del obraje en la ciudad de Puebla*, Cuadernos de la casa Presno, No 1, CIHS, UAP, Puebla, 1984, 77 págs.
- Carrión Antonio, *Historia de la Ciudad de los Angeles*, Editorial José M. Cajica, Puebla, 1970 (primera edición 1897), 2 tomos, 444 y 656 págs.
- Castillo Jaime, "El movimiento urbano popular en Puebla", en *Los movimientos sociales en Puebla*, Tomo 2, ICUAP, Puebla, 1986, pp. 201-360.
- CEPES, *Plan básico de gobierno, 1981-1987*, IEPES, Puebla, 1980.
- CEPES, *Plan de desarrollo industrial, Estado de Puebla*, IEPES, Puebla, 1980
- Cervantes Enrique A., *Bosquejo del desarrollo de la ciudad de Puebla*, México, 1938, 15 págs.
- Chevalier François, *Significación social de la fundación de Puebla*, Centro de Investigaciones Historicas de Puebla, 1957, 51 págs.
- Comisión Conurbada Centro, *Plan de ordenamiento de la Zona conurbada de la ciudad de Puebla*, México, 1982.
- Commons de la Rosa Aurea, *Geohistoria de las divisiones territoriales del Estado de Puebla*, UNAM, Insituto de Geografía, México, 1971, 77 págs.
- Consejo Estatal de Población, *Estudio demográfico de Puebla*, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1985, 97 págs.
- Contreras Cruz Carlos, *La ciudad de Puebla, estancamiento y modernidad de un perfil urbano en el siglo XIX*, Cuadernos de la casa Presno, CIHS, ICUAP, Puebla, 1986, 151 págs.

- Cordero y Torres Enrique, *Historia del Río San Francisco, Embovedamiento y Boulevard 5 de mayo*, JMMCC, Puebla, 1978, 95 págs.
- Cordero y Torres Enrique, *Los pueblos del municipio de Puebla*, Centro de Estudios Históricos de Puebla, A.C., 1986, 147 págs.
- Cue Merlo Eduardo, *Informe de labores*, Ayuntamiento de Puebla, 1963.
- Eisenblaetzer, Volker, "La estructura industrial de los estados de Puebla y Tlaxcala, y su importancia económica", *Comunicaciones*, No. 14, Proyecto México de la Fundación Alemana para la Investigación Científica, México, 1977, pp. 29-36.
- Elargen E. Seele, "Die Ziegelherstellung im Becken von Puebla-Tlaxcala", en *Berichte über begonnene und geplante Arbeiten*, Frantz Steiner Verlag, Wiesbaden, 190 págs.
- Ewald Ursula, *Estudios sobre la hacienda colonial en México: las propiedades del Colegio Espíritu Santo de Puebla*, Proyecto México de la Fundación Alemana para la Investigación Científica, Frantz Steiner Verlag, Wiesbaden, 1976, 190 págs.
- Fernandez de Echeverría y Veytia Mariano, *Historia de la Fundación de la Ciudad de Puebla de los Angeles en la Nueva España, su Descripción y Presente Estado*, Ediciones Altiplano, 1962, (primera edición 1780), Puebla, Libro I, 363 págs.
- Flon Manuel de, "Noticias Estadísticas de la intendencia de Puebla 1804", en *Descripciones económicas regionales de Nueva España, provincias del centro, sureste, sur, 1766-1827*, SEP/INAH, 1980, México, 326 págs.
- Gamboa Ojeda Leticia, *Los empresarios de ayer: el grupo dominante en la industria textil en Puebla*, UAP, 1985, Puebla, 284 págs.
- García Cook A., Merino, Leonor. "Notas sobre caminos y rutas de intercambio al este de la cuenca de México", *Comunicaciones*, No. 14, Proyecto México de la Fundación Alemana para la Investigación Científica, México, 1977, pp. 71-82.
- García Palacio Emma. *Los barrios antiguos de Puebla*, Centro de Estudios Históricos de Puebla, Puebla, 1972, 230 págs.
- Gobierno del Estado de Puebla, *Plan regulador de la ciudad de Puebla*, 1952
- Gobierno del Estado de Puebla, *Plan de desarrollo del Estado de Puebla*, Gobierno constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, México, 1984, 43 págs.
- Gobierno del Estado de Puebla, *Plan de desarrollo estatal 1983-1988*, Puebla COPLADEP, Puebla, 1982, 543 págs.
- Gobierno del Estado de Puebla, *Plan estatal de desarrollo urbano Puebla*, SAHOP, México, 1979.
- Gobierno del Estado de Puebla, *Programa de Desarrollo Regional Angelópolis*, Puebla, 1993, 51 págs.
- INDECO, *Estudio Económico del plan Castillotla "Programa Sidose"*, Departamento de promoción social, Puebla, 1974.
- Isla González Serafín, *La industria textil en Puebla, modernización y consecuencias*, Escuela de Economía, UAP, Puebla, 1973, 117 págs.
- Jones Gareth A., *The impact of government intervention upon land prices in Latin American Cities: The case of Puebla, Mexico*. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy, University of Cambridge, 1991, 331 págs.
- Kubler George, "La traza colonial de Cholula", *Estudios de Historia Novohispánica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1968, pp. 111-127.
- Lara Tenoria Blanca, *Algunas mercancías que llegan de España a Puebla de los Angeles en 1549*, Cuadernos de los Centros, Centro Regional Puebla-Tlaxcala, INAH, México, 1977.
- Leicht Hugo, *Las calles de Puebla*, JMMCMP, Puebla 1986 (primera edición 1934), 539 págs.
- Liehr Reinhard, *Ayuntamiento y oligarquía en Puebla, 1787-1810*, Sep/Setentas, 1976, II Tomos, México, 183 págs.
- Lozado León Margarita; Zonate Matilde; Bautista Roberto, *Crítica de la planificación en México*, Tesis, Escuela de Arquitectura, UAP, Puebla, 1976, 258 págs.
- López de Villaseñor Pedro, *Cartilla vieja de la nobilísima ciudad de Puebla*, Instituto de Investigación Estética, UNAM, México, 1961 (primera edición 1781), 484 págs.

Puebla: urbanización y políticas urbanas

- Macip Bazán Ricardo, *La urbanización y el desarrollo en el estado de Puebla*, Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, Universidad Veracruzana, 1977, 124 págs.
- Malpica Uribe Samuel, *La hegemonía de la CROM en Atlixco (1900-1925)*, Seminario internacional del movimiento obrero en Puebla, CIHMO, UAP, Puebla, 1982.
- Martínez Hediberto, *Colección de documentos coloniales de Tepeaca Catálogo y Bibliografías*, INAH, México, 1984, 660 págs.
- McKinsey y Compagny, *Política general del estado de Puebla para 1993-1999*, resumen, 1993.
- Melé Patrice, "Pouvoir local et gestion politique de l'espace urbain de la villa de Puebla", en, *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation, enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*, Jean Revel-Mouroz (coord.). Travaux et Mémoires de l'IHEAL, Paris, 1989, pp. 391-414.
- Melé Patrice, "Crecimiento urbano, ilegalidad y poderes locales en la ciudad de Puebla", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol 4, no. 2, 1989, El Colegio de México, México, pp. 281-312.
- Melé Patrice, "Procesos de desarrollo espacial de la ciudad de Puebla, Elementos para un modelo de producción del espacio urbano en México", *Revista Interamericana de Planificación*, Sociedad Interamericana de Planificación, Vol. XXII, no 87-88, 1989, pp. 97-124.
- Melé Patrice, "Urbanización y poder local en la ciudad de Puebla", *Poder local, poder regional*, Jorge Padua et Alain Vanneph (coord.), CEMCA-El Colegio de México, México, 1986, 287 págs., pp. 222-245.
- Melé Patrice, *El espacio industrial entre la ciudad y la región: estudio de la dinámica de la industrialización de la región centro de los estados de Puebla y Tlaxcala*, Documentos de Investigación de la División de Estudios Geográficos No. 3, Mapoteca "Dr. Jorge A. Vivó", ICUAP, 1986, Puebla, 75 págs.
- Melé Patrice, y coll. *Cartografía temática de la ciudad de Puebla*, Laboratorio Cartográfico, Mapoteca "Dr. Jorge A. Vivó", ICUAP, Puebla, 1985, 10 mapas, 1/40 000.
- Melé Patrice, *Estudio geográfico del armazón urbano de los estados de Puebla y Tlaxcala*, Documentos de Investigación de la División de Estudios Geográficos No. 2 Mapoteca "Dr. Jorge A. Vivó", ICUAP, Puebla, 1985, 72 págs, 12 mapas.
- Melé Patrice, "Los procesos de producción del espacio urbano de la ciudad de Puebla", *TRACE*, No. 8 CEMCA-IFAL, 1985, México, pp. 20-29.
- Melé Patrice, "Reservas territoriales, expropiaciones y planeación urbana en la ciudad de Puebla", *La Jornada de Oriente*, 14 y 21 de abril de 1993.
- Melé Patrice, *Geopolítica del estado de Puebla. Elecciones, poderes y conflictos*, ICUAP-Gernika, México, 1990, 186 págs.
- Müller Florencia, "La extensión arqueológica de Cholula a través del tiempo", en *Comunicaciones*, No. 8, Proyecto México de la Fundación Alemana para la Investigación Científica, México, 1973, pp. 19-22.
- Nolasco Armas Margarita, "Cuautlancingo, un pueblo de la región de Cholula", en, *Proyecto Cholula*, INAH, 1970, 272 págs.
- Nolasco Armas Margarita, "Puebla: una metrópoli regional", en *Comunicaciones*, No. 16, Proyecto México de la Fundación Alemana para la Investigación Científica, México, 1979, pp. 72-79.
- Nolasco Armas Margarita, "Cholula en el siglo XVI", *Comunicaciones*, No. 8, Proyecto México de la Fundación Alemana para la Investigación Científica, México, 1973, pp. 23-29.
- Nutini Hugo, *Los pueblos de habla náhuatl de la región de Puebla y Tlaxcala*, INI/SEP, México, 1970, 272 págs.
- Olivera de V. Mercedes, "La importancia religiosa de Cholula", en, *Proyecto Cholula*, INAH, México, 1970, 272 págs., pp. 211-241.
- Palacios Enrique Juan. *Puebla, su territorio y sus habitantes*, JMMCC, Puebla, 1982 (primera edición 1916), tomo I, 328 págs.
- Patiño Ana María Elsa, *Le logement ouvrier au Mexique, le cas de Puebla et Apizaco*, tesis de doctorado de tercer ciclo, Universidad de Paris XII, 270 págs.
- Pérez Torrent Tomás, *Canoa, memoria de un hecho vergonzoso*, UAP, Puebla, 1984, 270 págs.

- Popp Killian, Tyrakowsky, "El caserío Metepec: sobre el desarrollo de una temprana instalación industrial en México", *Comunicaciones*, No. 13, Proyecto México de la Fundación Alemana para la Investigación Científica, 1976, pp. 33-38.
- Prem Hans J., *Milpa y Hacienda, Tenencia de la tierra indígena y española en la cuenca del Alto Atoyac*, Proyecto México de la fundación alemana para la investigación científica, Franz Steiner Verlag, Wiesbaden, 1978, 325 págs.
- Rees Peter, *Transportes y comercio entre México y Veracruz*, Sep/Setentas, México, 1976, 190 págs.
- Secretaría de Fomento Económico, *Directorio industrial del estado de Puebla, Puebla*, 1982.
- SEP, *Estadísticas básicas del sistema educativo, 1980-1981*, Puebla, 1982, 625 págs.
- SPP, *Empleo y desempleo en las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey, y Guadalajara*, SPP, México, 1979.
- Tichy, Franz, "Explicaciones de las redes de poblaciones y terrenos", *Comunicaciones*, No. 11, Proyecto México de la Fundación Alemana para la Investigación Científica, México, 1974, pp. 41-50.
- Toxqui y Fernández de Lara Alfredo, *Apuntes para un plan de desarrollo socioeconómico en el estado de Puebla 1975-1981*, Puebla, 1975, 314 págs.
- Trautman Wolfgang, *Las transformaciones en el paisaje cultural de Tlaxcala durante la época colonial*, Proyecto México de la Fundación Alemana para la Investigación Científica, Franz Steiner Verlag, Wiesbaden, 1978, 325 págs.
- Villavicencio Rojas Josué, *Industria e industriales en Puebla, a través de la elaboración de un directorio 1940-1960*, CIHMO, UAP, 1982.



Puebla: urbanización y políticas urbanas, de Patrice Melé
se terminó de imprimir en junio de 1994,
en Amacalli Editores S.A. de C.V.,
Av. México-Coyoacán 421, Colonia El Xoco,
México D.F., Tel.: 604 12 04.
La edición consta de 1000 ejemplares.
Diseño y cuidado editorial: Silvia Pappé.



La ciudad de Puebla, importante metrópoli colonial, está hoy por su proximidad de la ciudad de México inserta en la mayor zona de conurbación del país, es también el centro de una región urbana, espacio de grandes densidades de población, en el cual la oposición entre el campo y la ciudad se diluye frente a la difusión de la urbanización y de la industrialización.

El presente libro se propone estudiar la dinámica de la urbanización como fenómeno global, combinando varias escalas de análisis: la relación entre la ciudad y el espacio nacional, el papel de la urbanización en la región centro de estados de Puebla y Tlaxcala, y la producción de espacio urbano.

Se trata de precisar no solamente el impacto efectivo de las políticas urbanas sobre el proceso de urbanización, sino también analizar las referencias espaciales implícitas en las acciones y declaraciones de las instancias que intervienen en la organización del espacio regional y urbano, así como de definir las relaciones entre la administración tecnocrática y la gestión política del espacio urbano.

El análisis preciso de las distintas modalidades, tanto legales como ilegales, de acuerdo con las cuales no sólo se constituye la urbanización, sino también, se establecen las relaciones entre los actores del crecimiento urbano y las instancias del poder local, permite evidenciar las etapas de la dinámica de la urbanización, así como el tipo de relaciones sociales y políticas que explican las formas que reviste el crecimiento urbano.