

EL PLAN DEL AYUNTAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE LA CIUDAD DE PUEBLA, MEXICO

Universidad Iberoamericana de Puebla, México

DESCRIPTORES: Participación Ciudadana / Desarrollo Social Sostenible / Planeamiento participativo / Social housing / Housing Policy / Hands-on Management

Francisco Valverde

1 PRESENTACIÓN

Uno de los esfuerzos sostenidos que ha tenido lugar en México es el de implantar, de manera definitiva, el proceso de planificación espacial. Con todas sus luces y obscuridades es un trabajo que vale la pena dar seguimiento, dada la urgencia que exige nuestra sociedad en el dar pasos definitivos en la construcción de horizonte de inclusión y justicia que beneficiará a todos.

Hay que reconocer que este trabajo de planeación se reinventa a cada campo de administración municipal, estatal o federal. Es decir, en el momento en que los ciudadanos decidimos en las elecciones sobre los representantes que administrarán los asuntos públicos, los personajes que son electos se atreven a rediseñar el futuro sin considerar la historia de las sociedades que se han desarrollado en nuestro territorio.

Esta práctica es la que está cambiando, no por deseo del poder político, sino por una voluntad ciudadana que va en crecimiento gracias a la generación de conciencia social sobre esta realidad y al conocimiento por el desarrollo de las ciencias encargadas de generar una inteligencia compartida.

Intentaré en este artículo presentar, sintéticamente, el contenido del documento que se entregó al público el pasado 14 de junio que, supongo, es la base para el trabajo que desarrollará la actual administración municipal de la ciudad de Puebla. Sugiero, desde ahora, sea aquel el instrumento para evaluar la condición de la ciudad, una vez finalizado el trienio.

La estructura del documento se compone de un mensaje, optimista y prometedor, del presidente; una explicación de la obligatoriedad, características y metodología para la elaboración del plan; una breve introducción y, finalmente, cinco capítulos que se desprenden de los “ejes rectores” que orientarán las acciones de esta administración municipal. En ellos se incluye un diagnóstico, estrategias y líneas de acción.

Presentar el documento obliga la incorporación de un ingrediente crítico a la propuesta, intentando llamar la atención sobre aquellos asuntos que me han parecido centrales por su

trascendencia en la transformación de la ciudad y su territorio en un espacio que ofrece, en principio, cierto nivel de calidad de vida para los habitantes de hoy, pero que durante décadas hemos insistido en explotar este capital ecológico –patrimonio natural y edificado–, deteriorándolo en perjuicio de nosotros mismos, hasta el punto en que compromete el bienestar y hasta la sobrevivencia de las futuras generaciones.

El documento incluye Cinco líneas de acción o ejes rectores:

2 PUEBLA CIUDAD SEGURA Y ORDENADA

Cada vez más, la mayoría de los habitantes de la ciudad de Puebla hemos estado cerca de situaciones de riesgo hacia nuestros bienes, la salud o, incluso, la vida propia y la de nuestros prójimos. Ante esta situación que tiene tintes de emergencia, parece que el plan es “atacar” la situación y no resolver la problemática. Atiendo a la siguiente estrategia, que parece bastante pragmática, pero que lleva intencionalidades de un alto riesgo para el largo plazo:

“...elevar los niveles de seguridad, a fin de brindar confianza a los poblanos, a través de la combinación de insumos necesarios: personal capacitado, coordinación institucional, y equipo de calidad necesario, otorgando respuestas efectivas e involucrando de igual forma a la ciudadanía...”¹

Son más las materialidades, como la renovación vehicular de las patrullas y, seguramente, el armamento, las prioridades estratégicas para resolver el problema de la inseguridad pública. Sabemos que una de las causas de esta situación de inseguridad es el fracaso de las políticas económicas que se han venido desarrollando a lo largo de los últimos veinticinco años y que han puesto de rodillas a la sociedad, sobre todo a los grupos más vulnerables, orillándolos a desarrollar una cultura de sobrevivencia que, asociada a la delincuencia, se ha desencadenado la organización del crimen tan peculiar en nuestra sociedad.

Aunque se señala la participación de los ciudadanos en el planeamiento de la ciudad segura y ordenada, no establece criterios de aproximación a los lugares, barrios y colonias desde donde emerge este problema: familias abandonadas por el padre, migración, niños de la calle, prostitución, adicciones.

Pongo a reflexión una de las estadísticas históricas más reveladoras de esta ciudad: aquella que se refiere a las personas que se dedican al servicio doméstico y que han representado, durante décadas, el sustento de miles de familias y por varias generaciones. Ha llegado a representar la tercera parte de la actividad económica en la ciudad, un lugar debajo de la industria textil y del vestido. Si bien es un trabajo honesto, no es la mejor opción para el desarrollo de familias integradas.

En el diagnóstico no hay referente espacial, es decir, no se revelan las zonas de riesgo socio-espacial: aquellos barrios y sectores, a veces “irregulares”, utilizados como botín político en

¹ Doger, Guerrero, Enrique. *Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008*. Gobierno Municipal. Puebla. 2005. pag.3.

las campañas y elecciones para asegurar votos o, los “regularizados” por decreto y conveniencia, para rembolsar servicios, favores y saldar compromisos entre las clases poderosas. Sin duda, forman parte de aquel mito del cuerno de la abundancia mexicano, decimonónico, para asegurar su permanencia en el poder.

Así, no hay una referencia diagnóstica respecto a esos barrios, colonias y sectores urbanos que había que atender para desarrollar estrategias de desarrollo comunitario y que permitieran abatir, desde el origen, la inseguridad y un nuevo orden en el espacio de la ciudad.

“En el estado de Puebla, entre los años 2001 y 2003, el 60% del total de los delitos tuvieron lugar en el municipio de Puebla, se estima que el 70% no son denunciados, debido al temor o la ignorancia...así como lo complicado, tardado y desgastante que suele ser denunciar.”²

La participación ciudadana se reduce a estrategias de información para situaciones donde ya han sucedido los actos delictivos o, a lo más, la seguridad vial que ahora parece estará a cargo de la Secretaría de Educación Pública a través de las escuelas (¡!). Se olvida que en el Estado de Puebla cualquiera que sepa meter el acelerador y atrancar velocidades, tiene licencia para conducir un vehículo.

Emerge el viejo tema de la vialidad, desafortunadamente planteado como capacidad vehicular de las calles de la ciudad, sin mirar que la calle es un espacio público, cuya función elemental es el traslado de personas, bienes y servicios, no solo de vehículos. En consecuencia, el lugar de encuentro y de recreación de identidad cultural, es decir, de los signos y símbolos de los lugares comunes para las personas concretas que habitan en la ciudad y no sólo a las máquinas que circulan por ellas.

Otro tema que es obligado, dada la historia acumulada de esta ciudad respecto a desastres naturales, es abordado desde la protección civil. Subrayo que está referido al condicionamiento territorial de esta ciudad, por cierto ignorado por muchas administraciones municipales. Territorio y espacio habitable en la ciudad es una dualidad inseparable. Si bien tenemos presentes los sitios que representan riesgos para los habitantes de la ciudad como: laderas de los cerros, riveras de los ríos –Atoyac y Alseseca-, la insuficiencia de la bóveda del río de San Francisco en temporada de lluvias y aquellos vecinos localizados, bajo o sobre, las líneas de alimentación eléctrica o gasoductos; se mencionan programas para la información de la población sobre el que hacer en caso de un desastre, pero no habla de un trabajo de regeneración de esas zonas a partir de los mínimos de habitabilidad de aquellos que han ocupado esos espacios o de la imposibilidad, por el peligro socioambiental, de continuar con la urbanización de estas zonas. Las tareas se reducirán al resguardo de la población ante la posibilidad de un desastre que cause pérdidas humanas, materiales y/o ambientales.

² Ibid pág.4.

3 PUEBLA, CIUDAD COMPETITIVA Y DE OPORTUNIDADES

Se reconoce la ubicación de la ciudad de Puebla como estratégica en el entorno nacional, ahora ya en tono globalizador. De las infraestructuras carreteras que nos conectan, casi en exclusividad al mercado más importante del mundo, tres pasan por territorio poblano, dos, concretamente, por el entrono a la capital del Estado de Puebla.

El diagnóstico es apabullante. Nos muestra como hemos logrado la centralización de industria, comercio, servicios y vivienda en la región del valle de Puebla: 48% del total de la tasa laboral en el estado; detallando que 35 de cada 100 trabajadores están en el sector secundario, así como de 58 de cada 100 se dedica a comercio y servicios.³

De las cifras, me interesa que nuestro lector atienda al sector informal. A este grupo de personas que, ante la atemporalidad y corrupción de las reglas del sistema económico vigente, optan por generar riqueza desde ahí.

“...que en el año de 2003 representaba el 27% del total del personal ocupado en la ciudad, crece continuamente y la oferta de productos o servicios de este sector, merma los ingresos de la planta productiva formal y del comercio establecido.”⁴

Demos por hecho que el sector informal no es solamente el último eslabón de la cadena productiva.

“...el 38% estaba vinculado al comercio, seguido de la industria manufacturera con el 22%, las actividades de construcción y servicios comunales sociales y personales aportaron el 17% cada una; finalmente, el transporte y almacenamiento el 6%.”⁵

Estamos en el borde de convertirnos en un país de franca economía informal, además de la vergonzosa dependencia de los ingresos externos enviados por nuestros migrantes. ¿Razones suficientes para atender, al menos desde la academia, a la ciudad “informal”?

A partir de aquí empieza una larga lista de estímulos, asesorías, creación de fondos para el empleo, la inversión productiva y diversificación de la actividad económica. Verborrea de políticos que viven en un país o una ciudad que no es la de los habitantes y trabajadores de esta ciudad de Puebla. Están absolutamente rebasados por una realidad que es contundente.

Respecto a las actuaciones que pretende dar el Ayuntamiento como actor, logra escribir una línea sobre el “Programa de Mejoramiento Integral de la Infraestructura de Abasto Popular “Mercado Digno”, para la creación y consolidación del abasto popular eficiente. Aspira a que la ciudad sea “destino de compra”, “expositor permanente” a partir del impulso turístico de una clase socioeconómica muy escasa y que la pudiera acercarse al tipo de mercado imaginado por el “destino” está en peligro de extinción.

³ Ibid pág. 25.

⁴ Ibid pág. 26

⁵ Ibid

Respecto al atesorado del espacio del centro histórico, la autoridad no acaba de comprender la complejidad, al menos funcional, de este lugar. Además de ser el asiento de los poderes político, religioso y aún financiero y comercial, es el sitio donde habitan los ciudadanos en el sentido amplio: lugar de residencia de la diversidad de clases socioeconómicas, pero además, espacio de apropiación pública, no exclusiva, por excluyente, de “las actividades correspondientes al conglomerado turístico-cultural.”

Si verdaderamente desean reactivar económicamente el centro de la ciudad, deberán atender, en detalle, las actividades productivas y al fenómeno sociocultural que sucede hoy ahí a escala microscópica: comercio, industria, servicios y vivienda, además de la abundante vida cotidiana, de manera que siga siendo espacio de generación de riqueza y de encuentro significativo de quienes habitamos y visitamos ese simbólico lugar.

Respecto a la infraestructura y equipamiento “por la competitividad”, localicé intervenciones, puntuales. Sobre el ordenamiento comercial, la evaluación de una central de abastos en el sur de la ciudad y de lo que denomina “Nueva Infraestructura Productiva”. Temas que, por el modo en que se plantean, resultan indefinidos.

Sobre la vinculación con la educación, más que una propuesta, lanza una pregunta a las instituciones respecto a la certificación de oficios, a la generación de empleos y la competitividad del sector industrial. Asuntos importantísimos para el ámbito educativo que ponen en cuestión la pertinencia de planes de estudio, referidos a la realidad que se pulsa en las estructuras sociales.

4 PUEBLA, CON SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD

Hay un principio, que se establece en la presentación de este eje, y que se refiere a la diversificación de los prestadores de servicios públicos. Revela dos perspectivas del tema de los servicios públicos en esta ciudad: primero, la incapacidad de la administración municipal para satisfacer las exigencias de habitabilidad en la ciudad y, segundo, la posibilidad de ofrecer, en sana competencia, servicios que no dependan de un monopolio o de un favor, sino de generación de servicios sustentables para una ciudad de la escala que va adquiriendo Puebla. Asunto que evoca una gestión impecable. ¿Habrà voluntad para ello?

De los servicios públicos, el diagnóstico es desolador: escasez de fuentes de abastecimiento de agua potable y líneas alimentadoras insuficientes y antiguas. Alumbrado público, insuficiente en las colonias populares y notable deterioro en las vías principales y parques públicos. Recolección de basura que no contempla una clara política de la reutilización o reciclado ni, mucho menos, la disminución de la generación de basura (ej. recipientes). Vialidades de acceso a la ciudad, continuando con la solución del transporte individual, sin contemplar la articulación de sistemas de transporte regional con el urbano de manera masiva ni la incorporación de tecnológicas diversas. Rastro, no satisface la normativa nacional (TIF) y ni que pensar del tratamiento de los residuos que siguen vertiéndose en el Río Zapatero. Panteones, sin una opción que inicie una clara cultura ecológica que permita a

estos espacios, de relevante significación social, continuar su función urbana y, por tanto, cultural.

Imagen urbana. La única que se considera es la del centro histórico. El resto se siguen dejando manos libres para la improvisación, la desregulación y un orden que imponen desarrolladores y promotores inmobiliarios. Ni una palabra sobre secuencias urbanas, puertas de acceso, nodos, remates, elementos que dinamicen a la identidad urbana de aquellos quienes habitamos esta ciudad.

La propuesta de trabajo da prioridad al tema de la vialidad, carreteras y transporte público. Busqué en el documento éste último asunto que me parece central y que significaría un verdadero instrumento de enfoque democrático. Terminé decepcionado, no habrá mayores cambios. La ciudad de Puebla seguirá dependiendo de las decisiones que tome el gobierno estatal, sin mayor intervención en la formulación de una reestructura del transporte público que permita articular, racionalmente, la región urbana de Puebla: el propio del municipio, los circunvecinos, con el estado de Tlaxcala, hacia el Distrito Federal y la ruta al puerto de Veracruz.

La consecuencia de esta falta de capacidad en la política es que los habitantes de la ciudad de Puebla seguiremos financiando obras de infraestructura vial para satisfacer planes de transporte de acaudalados concesionarios así como para aquellos pocos que tenemos la posibilidad de adquirir un vehículo particular para que, en calles absolutamente deterioradas (por favor, recorran en estos días de lluvia el periférico “ecológico” en cualquier sector) luchemos cotidianamente entre nosotros mismos por llegar a tiempo al colegio de los hijos o al trabajo, derrochando cantidades desmesuradas de energía (gasolina importada) y tiempo.

La capacidad de mirar el tema de las vialidades, carreteras y transporte público desde el punto de vista de la movilidad de personas, bienes y servicios, no únicamente de capacidad vehicular, cambiaría la construcción de esta perspectiva perniciosa a la que condenan a los habitantes de esta zona metropolitana.

Otro tema preocupante, el agua, es central para la sostenibilidad de esta ciudad y su región. La estrategia es corta en el tiempo y desarticulada del conjunto de condiciones que exige el manejo de este recurso. Se dedicarán esfuerzos para la atención de las necesidades inmediatas de barrios y juntas auxiliares que carecen del servicio, pero no se describe la articulación de una política de largo alcance para garantizar el acceso de este recurso a una metrópoli del calibre de Puebla.

5 PUEBLA CON DESARROLLO SOCIAL, INTEGRAL Y SUSTENTABLE

Desde la perspectiva de la planificación territorial, tiene que ver con la revitalización, sistemática y permanente, de los documentos que orientan el desarrollo espacial de la ciudad: planes, programas y proyectos.

El documento reconoce el trabajo que se elaboró en el trienio 1999-2000, sobre la actualización del Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Puebla. Pero también que solo en tres años, la expansión de la ciudad representó el agregar 63% a la extensión urbana que hasta esos años había tenido. Significa: 180 colonias populares irregulares lo que equivale al 50% de la población total de la ciudad.⁶

Si bien hay nuevas tecnologías que ayudan en la detección y medición de estos hechos, a las que apela el documento y pretende allegarse en los próximos años, lo que requiere nuestra ciudad es algo más que aparatos de medición precisa. Es decir, inteligencia en la conducción de estos fenómenos por la ciencia urbanística, con instrumentos y herramientas metodológicas y de planteamiento de problemáticas que permitan dar dirección al desbordamiento de la reproducción de suelo urbano a favor del capital especulativo.

Así, un buen diagnóstico debería de hablar de la multiplicidad de casos en donde no se han respetado usos de suelo o densidades programadas, o donde se ha violentado reservas o restricciones que no podemos repetir en el futuro y que permitirían, a esta ciudad, sostenerse en los años por venir.

Sin despreciar el trabajo elaborado con anterioridad por profesionales e instituciones en el campo de la planificación urbana, es importante destacar que el seguimiento y respeto a los planes, cartas urbanas y proyectos que emergen de estas tareas es imprescindible. Sin embargo, el documento se queda sólo en las medidas emergentes que tomará la administración para dotar de servicios fundamentales, como electricidad o agua potable, a estos barrios sumergidos en la especulación y pobreza. No así de las directrices de ordenamiento territorial que exigen la mitad de los habitantes de esta ciudad.

Nuevamente la realidad supera a la propuesta. Será insuficiente la regularización de las tierras y fraccionamientos y “su incorporación al Desarrollo Urbano”. Se debe prever la llegada de pobladores de la región y otros estados de la República a nuestra ciudad, dada la clara tendencia de urbanización de la cultura que inició desde la década de los años cincuenta del siglo pasado en nuestro país y que la tendencia es de crecimiento. Desde la perspectiva de la economía urbana, no están ligadas las expectativas de inversión pública y privada para la generación de empleos, con la dinámica demográfica que emergerá como consecuencia de estas acciones.

Tomando como ejercicio de análisis breve el territorio que conforma la presa de Valsequillo, la multiplicidad de poblaciones, colonias irregulares y entorno natural será tema de discusión en los próximos años. Es un hecho que el gobierno estatal planea desarrollar un programa regional del cual sabemos muy poco. Estamos ciertos que se cocina en la Secretaría de Desarrollo Urbano Ecología y Obra Pública, casi a puerta cerrada, como sucedió con el programa Angelópolis de finales de la década de los años noventa.

Respecto a la infraestructura educativa, se concentra básicamente en la construcción de espacios para disminuir el rezago en infraestructura escolar así como de regularización de

⁶ Ibid pág 63.

predios. Al no dar datos puntuales del tamaño de ese rezago, es posible que sean muy erráticas las actuaciones del propio Ayuntamiento, o al menos de elaborar un juicio sobre estas acciones.

Un asunto de interés prioritario: la población escolar en el estado de Puebla y la ciudad ha modificado su perfil de edades. La mayoría de los estudiantes que se espera en los próximos 10 años demandará instituciones y espacios para el bachillerato, lo que pondrá en crisis a este sistema si no se adelantan medidas en coordinación con las instituciones de educación superior. Lo preocupante es que podemos dejar el nivel educativo de nuestra ciudad y estado en la secundaria. Las aspiraciones de una ciudad de “clase mundial” se desmoronan.

Respecto al fomento de la cultura, la descripción de estrategias y líneas de acción son generales y es difícil detectar en ellas alguna que se le de prioridad. Parece que se quiere abordar toda la problemática de una ciudad con escasos espacios y oportunidades de fomento a la cultura, desde el punto de vista de los creadores y del público.

Es tal la marginación de la mayoría de la población en la ciudad de Puebla, que los programas de desarrollo familiar y asistencia social tienen que continuar al nivel más elemental. La problemática social es enorme: medicina preventiva, dormitorios, guarderías, desayunos escolares, maltrato y violencia familiar, drogadicción, sexualidad, personas con capacidades diferenciadas y adultos mayores.

Finalmente, este eje rector habla de la necesidad de elaborar un diagnóstico ambiental del Municipio de Puebla y de ahí un Programa. Es deseable que vaya más allá del tiempo de la administración municipal. Integrar en las estrategias de desarrollo socio-espacial la variable ambiental puede provocar en los habitantes y los gestores de la ciudad, al menos, una conciencia colectiva sobre la problemática que estamos construyendo. Urge la formulación de indicadores de sustentabilidad propios de nuestra región así como una política a largo plazo de asuntos tan relevantes como el manejo de residuos y ordenamiento de recursos territoriales –suelo, bosques, lagunas, aire- componentes indispensables del espacio edificado de la ciudad.

6 PUEBLA CON UN GOBIERNO DE RESULTADOS Y CERCANO A LA GENTE

La efectividad de la administración municipal se centra en los buenos oficios de la gestión pública. Entiendo por gestión, a las interacciones que suceden entre los agentes sociales que intervienen para en las acciones urbanas. Puede ser todo o muy poco. Sin embargo, hay que reconocer que es, en este asunto, donde cabe una llamada de atención para la profesionalización de la gestión de la ciudad.

Desde que iniciaron los gobiernos revolucionarios (1921) la gestoría de los asuntos municipales ha recaído en la experiencia o inexperiencia de funcionarios y operadores de los asuntos públicos. Si bien hemos tenido la suerte de tener algunos de ellos, la mayoría son

personas improvisadas que, con la mejor de las voluntades, han aprendido su oficio a un costo muy alto y que hemos pagado, por generaciones, los ciudadanos.

Existen programas académicos de formación de esta tarea fundamental que procuran dar una perspectiva ética y especializada para mejorar sustancialmente la administración urbana. Tendrían que reconocer esta situación los propios líderes de las administraciones públicas para promover y facilitar la formación permanente de el equipo de trabajo que opera servicios urbanos, atención y consulta ciudadana. Si bien se desea un gobierno competitivo y de clase mundial, no se logra con decretarlo, hay que activarlo en colaboración con quien tiene ese recurso formativo.

La dependencia de recursos federales frente a la exigencia en la atención de planes y programas ciudadanos, la discrecionalidad o la transparencia en la toma de decisiones, el perfil ideal ante el desempeño de los funcionarios, sistemas organizacionales que rompan vicios operativos son, entre otros, problemáticas expresadas en el diagnóstico de la operación municipal y se traducen en las estrategias y líneas de acción que definirán las intervenciones en la ciudad de los próximos tres años.

Los ciudadanos, especialmente los que hemos tenido acceso a la educación y a los recursos de esta ciudad, tendremos que ir siguiendo a la evolución de esta gestión municipal intentando ser objetivos en nuestras valoraciones sobre el desempeño de sus funcionarios y la eficacia de sus acciones.

Los más interesados en hacer de esta ciudad nuestra verdadera morada, en el sentido más amplio de la palabra, no son los políticos que hemos elegido en nuestra frágil democracia o aquellos funcionarios que son contratados y pagados en nuestro nombre y a través de nuestros impuestos, sino nosotros mismos que hemos decidido habitar en Puebla. La rendición de cuentas está pendiente y es responsabilidad, tanto de los administradores presentarla, como de los ciudadanos exigirla desde el inicio de cualquier administración.