



Julio 2016 - ISSN: 1988-7833

ANÁLISIS DE LA POBREZA URBANA EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA 2000-2015

José Manuel Medel Sánchez¹

Francisco José Rodríguez Escobedo²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

José Manuel Medel Sánchez y Francisco José Rodríguez Escobedo (2016): "Análisis de la pobreza urbana en el municipio de Puebla 2000-2015", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio-septiembre 2016). En línea:
<http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/03/puebla.html>

Resumen

La pobreza urbana es una realidad que aqueja a muchas ciudades del mundo occidental, pero principalmente a las ciudades latinoamericanas. Se trata de nuevas formas de las sociedades de mercado que diluyen el antiguo concepto del proletariado y que mediante nuevas dimensiones del territorio, van reproduciendo las formas de explotación y segregación de los procesos productivos, el espacio como herramienta y ámbito de valoración de las relaciones sociales de la producción. Es decir la existencia de los individuos no ocurre en el aire o en abstracto, siempre hay un territorio que se ocupa y estructura conforme a marcos sociales e históricos. El espacio es influido e influye y condiciona la vida de las sociedades. El caso del municipio y la ciudad de Puebla es ejemplo de esta apreciación.

Palabras clave: pobreza urbana, crecimiento y desarrollo urbano, municipio y ciudad de Puebla, Coneval, Sedatu, censos de INEGI, programas sociales.

Códigos JEL: R11, R23, R28, R38.

¹ Maestro en Administración del Desarrollo Regional por el Colegio de Puebla, A.C., doctorando en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP, Puebla, México.

² Doctor en Ciencias Socioeconómicas por el Instituto de Socioeconomía, Estadística e Informática del Colegio de Postgraduados, profesor investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP, Puebla, México.

Abstract

Urban poverty is a reality that afflicts many cities in the Western world, but mainly to Latin American cities. These new forms of market societies that dilute the old concept of the proletariat and through new dimensions of the territory will reproduce the forms of exploitation and segregation of production processes, space as a tool and scope of assessment of social relations production. That is the existence of men does not occur in the air or in the abstract, there is always a territory that occupies and structure according to social and historical frameworks. Space is influenced and influences and conditions the life of societies. The case of the municipality and the city of Puebla is exemplifying in this assessment.

Key words: urban poverty, growth and urban development, town and city of Puebla, Coneval, Sedatu, census INEGI, social programs.

Introducción

El 18 de noviembre de 2012, el periódico digital “Reto diario.com” (2012) mediante un reportaje de Jaime Zambrano hizo eco de las cifras que en forma progresiva fue dando a conocer el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), 2016 sobre diferentes indicadores de la pobreza en México, soportados en el Censo de Población y Vivienda 2010 que publicó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2016). En esa información se señala que más del 64 por ciento de la población del estado de Puebla vive en pobreza y que el 29 por ciento de las viviendas carece de los servicios básicos, lo que ubica a Puebla como el estado en tercer lugar por el número de pobres y al municipio de su capital con el mayor número absoluto de pobres en el país.

Estos datos son alarmantes, sobre todo si se toma en cuenta que durante los últimos diez años el municipio de Puebla es el que ha recibido la mayor cantidad de recursos del programa federal *Hábitat* de la entidad (SEDESOL/Puebla 2013) con un promedio de 35 millones de pesos al año para obras y servicios de una amplia gama de acciones como pudieran ser: pavimentación de calles y banquetas, apoyos para la nutrición, salud comunitaria, prevención de la violencia, agua potable, drenaje, alumbrado público, etcétera, Reglas de Operación Hábitat (2010). Los resultados no son aceptables y lejos de disminuir la pobreza en el municipio y su zona conurbada, se mantiene e incluso aumenta, son dudosos los anuncios de mejora y bienestar.

El tema necesita ser abordado de manera integral para caracterizar inicialmente este fenómeno, y después analizar las posibilidades de su atención y combate. Mediante el presente trabajo se buscará aportar un

enfoque de un proceso en la formación de la pobreza, lo que no es privativo del municipio de Puebla, pues ocurre en todo el país y cuya solución sólo será posible tocando los fundamentos mismos del actual sistema económico que durante más de 30 años se ha aplicado en México.

1. Los procesos de crecimiento, desarrollo urbano y acumulación en la Ciudad de Puebla

Los procesos de crecimiento, desarrollo urbano y acumulación en el país se aceleraron a partir de la década de los cuarenta del siglo pasado, la nación mexicana experimentó una tasa creciente de urbanización que la ha llevado a ser una sociedad predominantemente urbana, si se considera a las localidades mayores de 2,500 mil habitantes en esta categoría.

Para la década de los años ochenta, más de la mitad de la población ya residía en localidades urbanas y para el año 2010 el porcentaje fue de 77.8% según cifras de CONEVAL (2016a:10). Las demás cifras que se manejarán a lo largo del presente trabajo corresponden a la información de los Censos de Población y Vivienda que levantó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016) para los años 2000, 2010 y 2015 el último en el concepto de Encuesta Intercensal y los Anuarios Estadísticos del Estado de Puebla para los mismos años con los datos disponibles, Portal del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de Puebla (2016).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2016a:20) estimó que en el año 2012, el 40.6% de los habitantes localizados en ámbitos urbanos se encontraba en situación de pobreza, principalmente patrimonial, es decir, más de 36.5 millones de personas del ámbito urbano estaban en esta situación, la condición de pobreza significa que dichos ciudadanos sufren segregación espacial, social y económica al habitar en zonas con instalaciones y servicios precarios y de escaso valor en el mercado urbano. En estas condiciones se limita el acceso de los pobres a las oportunidades que ofrecen las ciudades, imponiéndoles barreras a la movilidad, presión para su aislamiento y condiciones que generan reproducción intergeneracional de la pobreza; los hogares pobres tienden a asentarse en zonas que no son apropiadas para el uso habitacional, pues con frecuencia sufren inundaciones, contaminación y los peligros asociados a una topografía difícil que los hace vulnerables a las diferentes amenazas de origen natural.

Con objeto de focalizar la inversión de recursos federales en las zonas urbanas de mayor concentración de pobreza, en el año 2010 el Gobierno Federal de México a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),

entonces responsable del tema, propuso al Poder Legislativo la identificación de polígonos de pobreza urbana que requerirían atención prioritaria por sus condiciones de marginalidad, estas zonas compuestas por 335,418 manzanas, estarían ubicadas en 2,109 localidades de 1,257 municipios del país. De estos polígonos con altos niveles de pobreza y rezago en infraestructura y servicios, para el municipio de Puebla existirían 174, con un total de 113,128 hogares, según información de SEDESOL (SEDESOL/Puebla 2010).

Por otro lado, si se considera únicamente el municipio de Puebla, para el año 2000 el censo reporta la existencia de 315,891 viviendas con una población de 1'007,170 habitantes y una población económicamente activa (PEA) de 506,589 personas; en la misma secuencia los datos del 2010 arrojan 406,507 viviendas en el municipio, con una población de 1'539,795 habitantes y una PEA de 652,756 personas, finalmente para el año 2015 se tendrían 430,542 viviendas con una población de 1'576,259 habitantes y una población económicamente activa de 683,905 personas.

El examen de los datos anteriores señala que la población del municipio, durante los años del periodo, creció en 569,089 personas, es decir, el 56.5% de aumento con respecto al año 2000, sin embargo, para el caso de las viviendas el aumento sólo fue de 114,651 o 36.2% de incremento, para el caso de la PEA, con todo lo dinámico del indicador, el aumento fue de 35%, el menor de los tres indicadores observados. Lo anterior indica que un mayor número de personas viven en un menor número de viviendas, aumentando el índice de hacinamiento de 13.1 a 14.3% en el periodo de 2010 a 2012 según datos de CONEVAL (2016b:26), o que la nueva población que arribó al municipio se distribuyó en lugares y zonas apartadas, generando asentamientos irregulares y conurbación.

En las fuentes oficiales referenciadas de los censos, se establece que para todo el estado, en el año 2000 el porcentaje de viviendas sin agua potable era del 54.2%, el de viviendas que carecían de drenaje de 56.7% y el de vivienda sin energía eléctrica 5.01% del total; para el año 2010, el 28.8% carecía de drenaje conectado a la red pública, 47.9% no tenía agua entubada dentro de su vivienda y 1.82% no tenía electricidad; para 2015 todavía el 1.27% de las viviendas no contaba con electricidad, 9.17 % no tenía drenaje formal y 41.57% carecía del servicio de agua potable dentro de su vivienda, incluso en el municipio de Puebla este indicador muestra 15.58% de viviendas con esta carencia aun. Se precisa que se trata de un crecimiento lento en la atención de las viviendas con carencias registradas en el municipio de Puebla y se advierte que los nuevos asentamientos en la ciudad derivaron hacia zonas irregulares y hacia otros municipios, no obstante, la población que declaró vivir en el municipio de Puebla aumentó. En resumen, se está ante un problema de crecimiento poblacional que no se ha traducido en una disminución sustantiva

de viviendas con precariedad en sus servicios, es decir, a las carencias se agrega la prestación de servicios deficientes e intermitentes, el caso del agua es un claro ejemplo de ello.

Para caracterizar al flagelo de la pobreza urbana, la institución oficial responsable de su medición, es decir, CONEVAL (2013b:20) la define como: carencias sociales: Derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social, es medido con seis indicadores que registran el no acceso o carencia en: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; y acceso a la alimentación.

CONEVAL (2016b:6) define a la línea de bienestar económico como “el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos” y a la línea de bienestar mínimo como “el valor monetario de la canasta alimentaria”. Con el cruce de ambos espacios de análisis de pobreza se tiene lo siguiente: la población en situación de pobreza: es decir, la población cuyo ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar económico y que padece al menos una carencia social. La población en situación de pobreza moderada: población cuyo ingreso es mayor o igual a la línea de bienestar mínimo pero inferior a la línea de bienestar y padece al menos una carencia social. Se trata de la población pobre que no es pobre extrema. La población en situación de pobreza extrema: población que padece tres o más carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo. Población no pobre y no vulnerable: población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es superior o igual a la línea de bienestar económico. Población vulnerable por carencias sociales: población que presenta una o más carencias sociales y cuyo ingreso es superior o igual a la línea de bienestar. Población vulnerable por ingresos: población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar.

El estado y el municipio de Puebla registraron los siguientes indicadores para el periodo 2008 al 2012 según datos aportados por CONEVAL (2013b:21-32).

En el estado de Puebla 3,878.1 millones de personas se encuentran en situación de pobreza, 64.5% de la población. De esta población 1.1 millones se ubican en situación de pobreza extrema. Tercer lugar en situación de pobreza y cuarto en condición de pobreza extrema en el país. Este fenómeno creció en los últimos 5 años.

Por lo que se refiere al rezago educativo, la población disminuyó para el periodo 2008 2012 en la entidad de 25.7% a 24.1% con esta carencia; por lo que se refiere a los servicios de salud, el porcentaje bajó de 56 a 29.6 por

ciento en la entidad con esta carencia debido a la afiliación masiva al Seguro Popular, aunque la calidad del servicio sea de muy mala calidad, sin embargo, se abatió el indicador; por lo que toca a la seguridad social, el porcentaje de la población con esta carencia disminuyó de 78% a 77.1% en el periodo en la entidad, sin embargo, se trata de la más importante carencia con perfil urbano. Por lo que se refiere a la calidad y espacios de la vivienda este porcentaje de población bajó de 22.6% a 19.4% en el periodo, sin embargo, destaca el aumento de viviendas con hacinamiento. Por lo que toca a servicios básicos de vivienda, el porcentaje pasó de 37.3 a 34.8 en el periodo en la entidad con esta carencia, aquí se destaca el aumento de la población sin acceso al agua potable dentro de su vivienda, esta población aumenta de 12.5% a 13.8% en el periodo, respecto al acceso a la alimentación aumenta en el periodo de 2008 a 2012 de 27.1% a 30.1% con esta carencia, situación que es verdaderamente alarmante.

Por lo que toca a la línea de bienestar económico éste pasa de 68.6% a 68.7% de la población del estado de Puebla en el periodo, se trata del porcentaje de población con ingreso insuficiente para adquirir una canasta con alimentos, bienes y servicios; la línea de bienestar mínimo pasa de 26.9 a 32.9 porcentaje de población con ingreso insuficiente para adquirir una canasta con bienes alimentarios.

En el año 2010, 213 de 217 municipios del estado de Puebla tenían más de la mitad de la población en situación de pobreza. Sólo 9.4% de la población del estado es no pobre y más del 84% de la misma se concentra en la Ciudad de Puebla, esto es una de las partes de la polarización urbana y su pobreza, que también es por ingresos y el entorno de salarios bajos y desempleo que es ya casi estructural en el país.

El municipio de Puebla

El municipio y la Ciudad de Puebla es el que registra en 2010 el mayor número absoluto de pobres en el país 732,154 personas (se corrige el dato de población total del municipio en 2010) le siguen Tehuacán con 172,349, San Martín Texmelucan con 81,756 y San Andrés Cholula con 79,184 habitantes. Pocos ricos y se concentran en el municipio de Puebla, que por otro lado tiene el mayor número de pobres, es decir, una mayor y creciente polarización que las actuales autoridades estatales y municipales se encargan de aumentar, la brecha se ensancha. La pobreza como problema cuantitativo ahora es urbana, con todo lo que ello significa en el ámbito territorial y una buena parte de su origen está en las condiciones de vivienda y territorialidad que ocurre en las zonas de mayor concentración de población. Puebla y San Andrés Cholula

lamentablemente destacan a pesar de la creación, desarrollo y ocupación del moderno proyecto inmobiliario de la Reserva Territorial Atlixcayotl/Quetzalcóatl, el área de mayor plusvalía en la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla.

Los municipios que concentraron mayor número de personas en pobreza extrema fueron Puebla (110,012), Tehuacán (29,360) y San Andrés Cholula (21,230). Se muestra que la pobreza, en este caso la extrema en estos municipios, principalmente se debe a condiciones de bajo ingreso y desempleo, así como a la inseguridad alimentaria, se reitera que la pobreza se vuelve mayoritariamente urbana. La situación de pobreza en San Andrés Cholula se comparte con el municipio de Puebla en condición inversa, San Andrés con el mayor porcentaje de pobres de los municipios grandes y Puebla con el mayor número de pobres en el estado y el país. Para el caso de carencia por acceso a la alimentación como una variante de la pobreza extrema, tenemos que destacan, por ser una conurbación, los municipios de Puebla y San Andrés Cholula, primero y sexto con población en esta condición y que son evidencia de polarización y perfil crecientemente urbano de la pobreza.

Por último vale la pena destacar el Coeficiente de Gini que mide la distribución del ingreso en una economía, el cual muestra para el caso del estado de Puebla un aumento en el periodo considerado, al pasar de 0.474 a 0.485. Para la zona urbana municipal analizada, el indicador tuvo un valor de 46.2. El municipio de Puebla se encuentra entonces en los rangos más altos de desigualdad medida con el Coeficiente de Gini y se confirma que también por distribución del ingreso el municipio y Ciudad de Puebla son ahora más desiguales en su interior.

La política oficial del municipio y del estado en el combate a la pobreza, más se ha centrado en acciones sobre el rezago educativo y en las carencias de salud, pero poco ha hecho para el caso del empleo, el ingreso y su distribución, el gran número de pobres urbanos en el municipio y el 5^a lugar del estado en rezago social alto (valor que combina los indicadores de carencias) lo confirma. En el municipio se registra la existencia de marginalidad en las partes norte y sur de su geografía, con alto y muy alto rezago social. A pesar de avances administrativos y normativos que han realizado el estado y el municipio para mejorar en el combate a la pobreza, CONEVAL no encontró evidencias de seguimiento y continuidad en estas tareas.

Es posible señalar que gran parte del incremento en la polarización y pobreza en el municipio de Puebla y su zona de influencia, se deba a la transformación de la pobreza en un fenómeno mayoritariamente urbano, que se fomenta y profundiza por las contradicciones no resueltas de segmentos

poblacionales elitistas que conviven con grandes concentraciones de pobreza urbana, las que no tienen opciones ni respuestas oficiales o del mercado a su condición.

En el año 2005, el viernes 8 de julio el Gobierno del estado publicó un decreto en el Periódico Oficial de la entidad, donde se identifican a 109 asentamientos irregulares que existían en el estado (los más pobres de los pobres), 38 de ellos se encontraban en el municipio de Puebla y ocupaban una superficie de 495.4 hectáreas, de las cuales el 80% eran ejidales. Como ya se mencionó, se trata de colonias y comunidades que prácticamente son empujadas a ocupar esos lugares debido a las condiciones de pobreza de sus habitantes, la ausencia de políticas públicas que oferten suelo social accesible para estas familias y la inobservancia de los instrumentos de planeación urbana de los que dispone el municipio. Para estos asentamientos irregulares no hay un programa que permita la formación del patrimonio familiar y menos opciones de superación personal, se trata de poblaciones afectadas por una doble crisis: la falta de empleo o derivación hacia ocupaciones informales que generan pobreza por ingreso y la falta de oferta inmobiliaria de vivienda y suelo social que les permita acceder en condiciones preferentes a viviendas dignas e integradas al crecimiento urbano de la ciudad.

2. Crecimiento en los sectores productivos

Con frecuencia se señala que Puebla es la cuarta ciudad del país por el tamaño de su economía, un sector industrial medio que se apoya en la industria automotriz y en declinante medida en el sector textil y de otras manufacturas en la entidad, en los últimos años el municipio de Puebla se ha terciarizado en términos económicos, lo que hace referencia a la creciente importancia del sector comercial y de servicios en la actividad económica del municipio, en Puebla hay crecimiento económico concentrado en la capital, pues esto se refleja, como ya se dijo, en el aumento de las corrientes migratorias que dotan a la ciudad de más de un millón y medio de habitantes.

Según el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), (2016) el PIB del municipio de Puebla en los últimos 10 años se encuentra en la franja media de los 10 más grandes entre los municipios del país. Sin embargo, el mejoramiento en la calidad de vida de la ciudad no es consistente con su crecimiento económico, si bien la industria y los servicios generan empleos, éstos son de baja calidad, si bien aumenta la población y las viviendas, éstas últimas carecen de servicios y la población sufre de pobreza, además debe señalarse creciente escasez en la disposición de agua, de plazas y parques públicos y áreas verdes que serían indicadores de mejor

calidad de vida, los problemas de contaminación ambiental, visual, por tráfico o ruido, recolección de desechos y hacinamiento son un reflejo del desfase que existe entre una población en constante crecimiento, una actividad económica también en aumento y la falta de oportunidades y condiciones de vida que son deficientes y no acompañan al desarrollo productivo.

Se trata entonces de un crecimiento económico que es dinámico pero que no irradia los supuestos beneficios que traería consigo y que son proclamados por los defensores del actual modelo de desarrollo, la mayor actividad económica no ha generado mejor calidad de empleos ni mayores ingresos, tampoco mejor calidad de vida y ciudades más organizadas y más eficientes, por el contrario se enfrenta un proceso de acumulación de capital que sólo genera segregación y mayor pobreza, provocando déficit de atención que el gobierno no ha podido resolver.

Cuadro No. 1 Recaudación fiscal en el municipio de Puebla/ Selección de componentes 1999/2013 (pesos corrientes)

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Participaciones Federales
1999	\$1,040´127,749	\$110´955,432	\$612´198,247
2008	\$2,395´536,028	\$176´196,235	\$985´694,185
2013	\$4,098´132,153	\$684´844,875	\$1402´427,073
% de participación promedio en el total de ingresos recaudados		11.53%	44.7%

Fuente: Compilación histórica del Anuario Estadístico del Estado de Puebla, Portal del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de Puebla, México. www.coteigep.puebla.gob.mx/anuarios.php Recuperado el 10 de junio de 2016, Puebla, México.

Si se asume que hay mayor crecimiento, población y mancha urbana resultará entonces inexplicable la aparente falta de recursos crónica que existe en las recaudaciones fiscales, tanto para el estado en su conjunto como para el municipio en específico, las inversiones y la aplicación de recursos públicos ha resultado totalmente insuficiente para la problemática que se enfrenta, es creciente la deuda en el estado y son cortos los recursos federales que busca el municipio desesperadamente para atender una desbocada y creciente pobreza urbana. Es un proceso de acumulación intensiva que los grupos de

inversionistas del municipio y de la entidad realizan, pero que tiene como resultado una lacerante y amplia pobreza urbana.

Cinturones de miseria o ciudades perdidas aparecen en la periferia de la ciudad, procesos de urbanización que van generando aislamiento de las colonias populares y de los asentamientos irregulares que no se integran al tejido social y conurbación del municipio. Son ahora típicos en la imagen urbana de la ciudad los desarrollos inmobiliarios cerrados, con casetas de acceso y vigilancia privada que interrumpen las vialidades y la continuidad de la mancha urbana, son ahora comunes los desarrollos urbano-populares que muestran calles y asentamientos, supuestamente habitacionales, donde la uniformidad de los proyectos, lo minúsculo de las superficies y la ausencia de equipamiento mínimo ha creado “ciudades dormitorio” donde la solución a la pobreza que con esto se pretende sólo oprime el espíritu y genera desintegración social. En estos lugares el promedio es de 60 metros cuadrados de superficie para una vivienda con construcción de 40 metros de área habitable, sin plazas, parques públicos, áreas comerciales, centros culturales o espacios de recreación, esto no es en ningún sentido una solución.

Los procesos de acumulación de capital que genera la economía de mercado provocan desintegración y polarización en la sociedad, convirtiéndose en situaciones cotidianas que no son atendibles mediante obras de relumbrón como nuevas avenidas, mejores edificios de gobierno o sistemas de transporte deficiente y deficitario, además de centros comerciales que no son accesibles a una población en creciente empobrecimiento. En ciudades como Puebla, se empiezan a generar movimientos y emergencias de la sociedad civil que todavía no encuentran las estrategias para detener y revertir estos procesos. El censo de 2010 informa que 47% de la población estarían en situación de pobreza en el municipio de Puebla.

3. La política oficial federal sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano: los programas sociales

Con el objeto de atender los anteriores imperativos, el Ejecutivo federal a través de la ahora Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) ha propuesto al Poder Legislativo la identificación de zonas de atención prioritarias urbanas ya mencionadas al principio. En esta realidad- señala- no se puede planear el ordenamiento territorial como si no existiese nada y fuese un lugar libre y sin antecedentes urbanos. El ordenamiento territorial- continúa la dependencia- obedece a la necesidad de adecuar las dinámicas del desarrollo urbano y poblacional al cuidado al medioambiente, el desarrollo económico y la integración de ciudades competitivas que atraigan inversión, para con todo ello mejorar la calidad de vida de la población.

En la problemática de este contexto, el Gobierno federal diseña y financia los siguientes instrumentos de política pública para incidir en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Se pretende dotar con estas estrategias a los asentamientos urbanos del país, proporcionarles herramientas que les permitan hacer uso óptimo del espacio, pero que al mismo tiempo incorporen a la población a los procesos de integración y formación de ciudades. El estado postula la creación de urbes competitivas que atraigan inversión y que a escala mundial participen en los procesos de la globalización, pero armonizando con el tejido social de sus habitantes. Se resumen algunos de los programas más importantes, sus reglas de operación se publican completas en el Diario Oficial de la Federación (diciembre de 2015). Con estas ideas se financian.

3.1 Hábitat. Por medio de la SEDATU actúa en ciudades y zonas metropolitanas compuestas por 15,000 habitantes o más donde residen 6.7 millones de hogares que en 28% no tienen agua potable, 3.5% carecen de drenaje y 0.7% viven sin electricidad (Censo, 2010), además la gran mayoría no tiene tratamiento de aguas residuales y los desechos se ubican en tiraderos a cielo abierto. Existe para el municipio de Puebla la vertiente de Centro Histórico, que se aplica para la conservación y cuidado del patrimonio de la humanidad.

3.2 Planes y programas maestros y/o integrales. En zonas conurbadas y metropolitanas, regionales, municipales, centro de población, parciales y en sus diferentes niveles de afectación territorial. Se definen como instrumentos técnico jurídicos que intervienen en zonas y polígonos de pobreza urbana y de atención prioritaria por violencia y políticas contra la desnutrición, ordenan y regulan los usos del suelo, así como actividades económicas y sociales de un territorio. Sólo aplica para municipios del programa Hábitat.

3.3 Programas de ordenamiento territorial. Son instrumentos de planeación con carácter técnico-jurídico orientados a regular los procesos para la distribución equilibrada y sustentable de la población y sus actividades económicas, con el fin de mejorar la calidad de vida de la misma población.

3.4 Centros históricos. Se refiere a la formulación y actualización del Plan o Programa Parcial de un Centro Histórico, reconocido en la Declaratoria de la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad conforme a sus delimitaciones y accesos viales. Sólo aplica para municipios del programa Hábitat.

3.5 Intervención integral y prevención en ciudades con emergencia social. Estrategia para disminuir la incidencia de la violencia en espacios

territoriales definidos, por medio de intervenciones públicas que permitan recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social.

3.6 Desastres naturales, enseres domésticos. Este apoyo sólo se otorga, previa Declaración de Emergencia o Desastre Natural que emita la Secretaría de Gobernación, para reposición de enseres domésticos a población afectada por desastres naturales básicamente en viviendas. Apoyos para muebles domésticos perdidos por un desastre natural. El financiamiento cubrirá la necesidad de un levantamiento censal de familias y viviendas afectadas por un fenómeno natural a través de las células únicas de información socioeconómica, los montos de poyo por familia que pudieran ampliarse se decidirán conforme al Comité de Atención del Desastre que se forme en SEDATU.

3.7 Proyectos de asociación. Entre municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o mejor ejercicio de sus funciones. Es una figura del derecho público que se formaliza mediante un convenio y un reglamento interno que contempla la creación de un órgano interno de decisión y sus apoyos administrativos y operativos para la prestación de servicios públicos, conforme al artículo 115 constitucional. El financiamiento cubrirá todas las acciones que prevé el Programa HABITAT, previo acuerdo de cabildo para obtener atención diferenciada.

3.8 Prevención de riesgos en asentamientos humanos (PRAH). Programa dirigido a mitigar los efectos en la población de los fenómenos perturbadores de origen natural, aumentar la resiliencia en los gobiernos locales y la sociedad y evitar retrocesos en las estrategias de los programas para elevar la calidad de vida y disminuir la pobreza. El financiamiento será para la elaboración de un Atlas de Peligros Naturales o Riesgos y para actualización de documento, también para obras de mitigación previa elaboración del atlas y para la elaboración y actualización de reglamentos de construcción, estudios de reubicación, talleres y cursos de concientización y acciones ecológicas preventivas.

3.9 Emisión de dictámenes técnicos por parte de Sedatu. Procedimiento que permite incorporar y desincorporar al patrimonio inmobiliario federal, propiedades inmuebles y terrenos a la federación o de la federación para el desarrollo urbano y vivienda en estricta observancia a las disposiciones legales vigentes. Consiste en emitir, dictámenes técnicos concernientes a la integración del expediente de expropiación de tierras de origen ejidal o comunal para el desarrollo urbano y vivienda. Los dictámenes técnicos para procesos de incorporación de suelos destinados a obras de

equipamiento e infraestructura serán entregados en la entidad federativa y a la instancia solicitante del mismo.

3.10 Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPROAH). Instrumento de apoyo para aquellos hogares que no han podido concluir los procesos de regularización que les permitan contar con una escritura pública, pues se encuentran en situación de pobreza de acuerdo a las cédulas únicas de información socioeconómica. El financiamiento será el correspondiente al costo de escrituración como apoyo federal para el beneficiario.

Se debe señalar en este resumen rápido, apretado y selectivo de programas, que en la normatividad de las estrategias que se aplican para la problemática de la pobreza urbana, no se encuentran elementos que permitan establecer la participación de la población en los procesos del desarrollo urbano, ni los pueblos, ni las colonias, ni las comunidades, ni los barrios y mucho menos los ciudadanos tienen canales para hacer efectiva su participación, si bien la normatividad revisada contempla la acción de la Consulta Popular, los Comités Comunitarios y las Organizaciones de la Sociedad Civil para validar las diferentes acciones del desarrollo urbano. Estos procedimientos previstos comúnmente son tergiversados y terminan fingiéndose con supuestos organismos y membretes que dicen representar a la ciudadanía, pero que con actos de los que nadie da testimonio avalan las intervenciones en el espacio urbano. También es casi ocioso señalar, que todos los programas resumidos y sus inversiones no han tenido los resultados que se esperaban, de acuerdo a los datos ya comentados y los resultados a la vista.

4. Evolución y datos actualizados

Existen dos aspectos que generan gran preocupación y provocan incertidumbre y falta de credibilidad en la información oficial sobre los buenos resultados del combate a la pobreza urbana. El primero de ellos se refiere a la información de los datos más actuales que se publican en el Anuario Estadístico del Estado de Puebla para 2015, con información para el año 2014 y que indican para todo el estado 64.5 % de la población en pobreza y 30.6 % con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, incluso información periodística del periódico El Sol de Puebla (2016) resume que según datos de funcionarios de CONEVAL el porcentaje creció hasta 65% el año pasado, medio punto más que el año precedente (3.96 millones de personas en pobreza). Lo anterior refleja que salir de la pobreza no se puede

plantear en horizontes de corto o incluso mediano plazo, pues siendo el flagelo de la pobreza multifactorial, atender únicamente algunas de sus manifestaciones no lleva a soluciones permanentes. Puebla sigue estando entre los estados más pobres del país y su ciudad capital enfrenta ahora grandes problemas de inequidad.

El otro gran aspecto se refiere a lo que se publicó el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla (2011) sobre el Programa Estatal para La Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares al Desarrollo Urbano Sustentable 2011-2017, que entre otras cosas reitera que: se debe lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades; que provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamiento en comunidades tanto urbanas como rurales; que el gobierno estatal genere políticas públicas que atiendan la problemática espacial, como la falta de servicios o la posesión de la tierra, y permita dar cumplimiento a las demandas de grupos sociales urbanos asentados por necesidad irregularmente. También se declara que se debe evitar el deterioro del medio ambiente y promover destacadamente la participación social. Sin embargo, no obstante que en el mismo documento se declara que de 1996 a 2011 se han logrado integrar a la estructura urbana más de 1,900 hectáreas de asentamientos irregulares (aunque estas acciones no implican derechos de propiedad), se termina por relacionar la lista de colonias y comunidades que para esa fecha se tenían en el concepto de asentamientos irregulares; ahora un total de 79 de estas comunidades asentadas irregularmente en el municipio de Puebla, con una superficie de 2,086 hectáreas.

Si se realiza el inevitable comparativo con lo que el mismo programa y su dependencia responsable contabilizó para el año 2005 (pág. 7), se evidenciará que de ese año al 2011 prácticamente se duplicó el número de colonias irregulares, pero lo más alarmante es que la superficie en pobreza urbana creció de menos de 500 hectáreas a más de 2,000 hectáreas, es decir, las zonas de asentamientos irregulares en el municipio de Puebla aumentaron más de tres veces en el periodo de 2005 a 2011, se trata de datos oficiales publicados en el órgano de difusión del estado.

Conclusiones

Los procesos de acumulación en las ciudades ocurren en una doble vertiente, por un lado el crecimiento poblacional, el uso intensivo de recursos y la necesidad de resolver la expansión de las ciudades genera tensiones que casi siempre son perjudiciales para la población, pero por otro lado la dinámica intensa del mercado inmobiliario favorece la especulación y provoca

encarecimiento inmobiliario. En la ruta por apropiarse de los espacios más rentables, se genera la crisis del desarrollo urbano que aqueja cada vez más a la creciente población de la Ciudad de Puebla. Los actuales estudiosos del ordenamiento territorial, cada vez y con mayor fuerza, han coincidido desde los años de la posguerra, en que los procesos de agotamiento, apertura y mantenimiento de la acumulación capitalista son determinantes de la estructuración del espacio urbano, de la distribución espacial de la población y de las afectaciones a los ecosistemas que provocan el cambio climático por la intensidad de sus actividades.

La población migra hacia donde el capital acumula, la inversión se asienta donde aparecen, crean o descubren nuevas ramas productivas rentables, la infraestructura urbana y la formación de nuevas centralidades se crean a partir de las exigencias de la valorización del capital, estas y otras afirmaciones están en las explicaciones de la urbanización. De esta forma son continuas las estructuraciones y reestructuraciones de las vialidades, áreas comerciales, desarrollo de oficinas administrativas, desarrollos de vivienda y en general del espacio y van marcando el fin de etapas de competencia y la aparición de nuevas estrategias y nichos territoriales para hacer negocios y acumular. El mercado inmobiliario avasalla y el Estado en el mejor de los casos acompaña y proporciona los apoyos materiales y logísticos necesarios a los nuevos procesos de acumulación. Aunque nos cause escozor, la pobreza y polarización que provoca todo esto es una manifestación de la lucha de clases que está en el fondo de la sociedad de mercado.

Así, la polarización social, el crecimiento de la ciudad sólo a partir del beneficio al capital, el desarrollo urbano excluyente, la especulación inmobiliaria, la proliferación de asentamientos humanos irregulares, el desarrollo urbano ajeno a las normas técnicas o las mejores prácticas internacionales, la comercialización de áreas verdes y la proliferación de teorías descriptivas que no asumen contextos y sólo describen los procesos urbanos, son parte de la visión neoliberal que también se impone en el territorio.

En el municipio y Ciudad de Puebla ya no es predominante la existencia de proletariados textiles o de trabajadores que asuman conscientemente la lucha de clases, la nueva fisonomía de los sujetos sociales se encuentra en los procesos de tercerización de la actividad productiva. Mundos no obreros que surgen en el comercio y los servicios y que diluyen las viejas contradicciones de la economía de mercado, pero que van conformando la nueva búsqueda de vías para que la sociedad acceda a mejores niveles de vida. En efecto, trabajadores informales, empleados administrativos y trabajadores del comercio no corresponden a la idea tradicional de un proletariado que busque la defensa de sus intereses, se trata pues de clases medias que tienen el

común denominador de la pobreza, pero que son constantemente manipulados a través de procesos de gobierno que crean su propio sentido y que se soportan en la acción de los medios de comunicación, la pobreza urbana no tiene planteamientos todavía para cuestionar a la dinámica del mercado inmobiliario, pero sí sufre los procesos de la explotación que se desencadena con el neoliberalismo. El reto del presente siglo para nuestras sociedades y sus ciudades, es su creciente pobreza y polarización definitivamente transmitidas al ámbito territorial y urbano.

Bibliografía

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2016a): Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México 2012. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf Consultado el 15/06/2016, Puebla, México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL) (2013b). Informe de pobreza y evaluación 2012-2013, Puebla, México. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/SiteAssets/Paginas/Puebla/monyeval/IPE%20PUEBLA.pdf> Consultado el 15/06/2016, Puebla, México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2016c): Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf Consultado el 15/06/2016, Puebla, México.

Diario Oficial de la Federación, Edición Matutina, Decimo Primera Sección (2014). Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares. Disponible en: [Http://Www.Dof.Gob.Mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377551&Fecha=28/12/2014](http://www.dof.gob.mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377551&Fecha=28/12/2014)

Diario Oficial de la Federación, Edición Matutina, Quinta Sección (2014). Programa de Vivienda Rural. Disponible en: [Http://Www.Dof.Gob.Mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377611&Fecha=29/12/2014](http://www.dof.gob.mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377611&Fecha=29/12/2014)

Diario Oficial de la Federación, Edición Matutina, Séptima Sección (2014). Programa de Consolidación de Reservas Urbanas. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377620&Fecha=29/12/2014

Diario Oficial de la Federación, Edición Matutina, Novena Sección (2014). Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377628&Fecha=29/12/2014

Diario Oficial de la Federación, Edición Matutina, Octava y Novena Secciones (2014). Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377727&Fecha=30/12/2014

Diario Oficial de la Federación, Edición Matutina, Novena y Décima Secciones (2014). Programa de Rescate de Espacios Públicos. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377730&Fecha=30/12/2014

Diario Oficial de la Federación, Edición Matutina, Decima Primera Sección (2014). Programa de Vivienda Digna. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377734&Fecha=30/12/2014

Diario Oficial de la Federación, Edición Matutina, Decima Primera Sección (2014). Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377735&Fecha=30/12/2014

Diario Oficial de la Federación, Edición Matutina, Novena y Décima Secciones (2014). Programa Hábitat. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/Nota_Detalle.php?Codigo=5377913&Fecha=31/12/2014 Consultados el 5/01/2015, Puebla, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016): Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx> y Encuesta Intercensal 2015 Disponible en:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est> Consultados el 10/06/2016, Puebla, México.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla (2011): Programa Estatal para la Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares al Desarrollo

Urbano Sustentable 2011-2017, publicado el 19 de septiembre de 2011, Puebla, México.

Periódico El Sol de Puebla, Novena sección Local (2016): En Pobreza 65% de poblanos nota periodística, edición del 2 de julio de 2016, Puebla, México.

Portal del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Estado de Puebla (2016): Compilación Histórica del Anuario Estadístico del Estado de Puebla. Disponible en: www.coteigep.puebla.gob.mx/anuarios.php Consultado el 10 de junio de 2016, Puebla, México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2010): Reglas de Operación del Programa Hábitat para el Ejercicio Fiscal 2010. Disponible en: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126483&fecha=28/12/2009. Consultado el 28/12/2009, México, Ciudad de México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013): Programa Hábitat 2010. Disponible en: Delegación de SEDESOL en el Estado de Puebla (2013). Consultados el: 3/05/2013, Puebla, México.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (2014) Reglas de Operación de los Programas Territoriales para el ejercicio fiscal 2015. Disponibles en: 1.- Diario Oficial de la Federación, Edición Matutina, Novena Sección (2014). Programa de Prevención de Riesgos en Asentamientos Humanos. Disponible en: [Http://Www.Dof.Gob.Mx/Nota_Detalle.Php?Codigo=5377545&Fecha=28/12/2014](http://www.Dof.Gob.Mx/Nota_Detalle.Php?Codigo=5377545&Fecha=28/12/2014)

Wikipedia, la enciclopedia libre (2016). Códigos de clasificación JEL referenciados. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Códigos_de_clasificación_JEL Consultado el 4 de Julio de 2016, 17:59

Zambrano, Jaime (2012): Periódico Digital Reto Diario. Disponible en: www.retodiarario.com Consultado el 18/11/2012, Puebla, México.