

Planeación urbana municipal, áreas verdes y propiedad privada en Puebla, México.

Caso Exrancho Rementería*

Fecha de recepción: 13 de febrero de 2009. Fecha de aceptación: 2 de mayo de 2009

Emma Regina Morales-García de Alba¹

Maestra en Estudios y Gestión de la Ciudad

Directora del Departamento de Arte, Diseño y Arquitectura

Universidad Iberoamericana Puebla

emma.morales@iberopuebla.edu.mx

Resumen La dotación de áreas verdes en ciudades como Puebla —en México— es muy limitada debido a la incapacidad del municipio para incidir en la planeación y ordenamiento de su propio territorio. La metodología de investigación comprende el análisis de un caso vinculado a tres aspectos: concepto de propiedad, áreas verdes y planeación urbana municipal. Se eligió el caso exrancho Rementería para esta investigación por la complejidad social, legal, política y medioambiental que representa una propiedad privada considerada área verde por el municipio sin un proyecto de intervención. El resultado de este análisis no resulta un modelo en sí, sino un cúmulo de experiencias que buscan ayudar a las autoridades en el proceso de instrumentación de acciones ciudadanas, ya que la transformación de la ciudad y la dotación de espacios públicos y áreas verdes solamente puede lograrse mediante la unión de las voluntades inmersas: sector público, iniciativa privada y población civil.

Palabras clave autor **Áreas verdes, espacio público, establecimientos humanos y uso de la tierra, planificación urbana, políticas públicas, Puebla de los Ángeles.**

Palabras clave descriptor **Urbanismo, Puebla de Zaragoza, México; zonas verdes, asentamientos humanos, espacio público.**

* Artículo de reflexión derivado de una investigación de tesis para optar por la Maestría en Estudios y Gestión de la Ciudad en la Universidad Iberoamericana Puebla con el título *Estrategias de planeación, áreas verdes y propiedad privada: propuesta de gestión e instrumentación para la dotación de áreas verdes en la ciudad de Puebla a partir del estudio de caso Exrancho Rementería*. La investigación se llevó a cabo del 2004 al 2007 de manera individual. La autora ha continuado la investigación, pero se ha enfocado en la reserva territorial Atlixcáyotl, con el apoyo de personal de tiempo completo de la Universidad Iberoamericana Puebla.

¹ La autora es Arquitecta de la UDLAP y Maestra en Estudios y Gestión de la Ciudad de la Universidad Iberoamericana Puebla. Su experiencia profesional está relacionada con programas de desarrollo urbano, gestión, rehabilitación arquitectónica y docencia. Es miembro del Consejo Ciudadano del Centro Histórico y Patrimonio Edificado de Puebla y, actualmente, dirige el Departamento de Arte, Diseño y Arquitectura de la Universidad Iberoamericana Puebla. Su línea de investigación es espacio público y gestión de la ciudad.

Municipal Urban Planning, Green Areas and Private Property in Puebla, Mexico. Case Study: Exrancho Rementería

Abstract Providing green areas in cities like Puebla in Mexico is limited due to the incapacity of the Municipality to coordinate its own territorial planning and land use. The investigation methodology includes the analysis of case linked to three aspects: property, green areas and municipal urban planning. The case ExRancho Rementería was chosen for this investigation because of its social, legal, political and environmental complexity where a private property is considered as green area by the municipality without an intervention project. The result of this analysis is not a model but a compilation of experiences useful for municipal authorities to instrument policies with citizen actions to transform the city and provide green areas and public space binding common purposes from public sector, private sector and civil population.

Key words author Green Areas, Human Settlements and Land Use, Public Space, Public Policies, Puebla de los Angeles, Urban Planning.

Key words plus Urbanism, Puebla de Zaragoza, México; Greenbelts, Human Settlements, Public Space

Planejamento urbano municipal, áreas verdes e propriedade privada em Puebla, México. Caso Exrancho Rementería.

Resumo A dotação de áreas verdes em cidades como Puebla –México- é muito limitada devido à incapacidade do Município para incidir no planejamento e ordenamento de seu próprio território. A metodologia de investigação compreende a análise de um caso vinculado a três aspectos: conceito de propriedade, áreas verdes e planejamento urbano municipal. Escolheu-se o caso ex-rancho Rementería para esta pesquisa pela complexidade social, legal, política e médio-ambiental que representa uma propriedade privada considerada área verde pelo município sem que houvesse um projeto de intervenção. O resultado desta análise não é um modelo em si, senão um cúmulo de experiências que tentam ajudar às autoridades no processo de instrumentação de ações cidadãs, já que a transformação da cidade e a dotação de espaços públicos e áreas verdes somente pode se conseguir mediante a união das vontades imersas: sector público, iniciativa privada e da povoação civil.

Palavras-chave Áreas verdes, espaço público, estabelecimentos humanos e uso da terra, planejamento urbano, políticas públicas, Puebla de Los Angeles.

Palavras-chave descritor Urbanismo, Puebla de Zaragoza, México, áreas verdes, assentamentos humanos, espaço público.

Introducción

La ciudad de Puebla de los Ángeles o de Zaragoza en México es conocida por su patrimonio arquitectónico, su elaborada gastronomía y el trazo reticular en una estructura urbana ordenada que desde su fundación en 1531 ha contribuido en la separación de grupos sociales por barrios, colonias y ahora fraccionamientos. Puebla fue reconocida como Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1987 por la UNESCO. Sin embargo, la ciudad moderna no hace honor a su organizada conformación urbana inicial y ahora sufre de grandes deficiencias sobre todo a nivel de equipamiento, infraestructura y espacio público. Una constante en esta ciudad ha sido la preferencia hacia la satisfacción de las necesidades particulares de grupos privilegiados sobre los beneficios comunitarios. De esta manera, la dotación de áreas verdes se ha visto afectada principalmente por políticas en materia de vivienda que buscan fines lucrativos a través de la ocupación total del suelo disponible.

La población de Puebla ha crecido alrededor de trece veces desde 1930 hasta la fecha. En el último censo del 2005 (INEGI, 2008), se contabilizaron casi un millón y medio de habitantes en el municipio, sin contar otro medio millón que habita en la zona conurbada. La mancha urbana se ha extendido desde entonces en todas las direcciones sin mayor orden debido a la incapacidad de esta entidad gubernamental de incidir en las decisiones relacionadas con su propio territorio. En este artículo, se busca reflexionar en torno al papel del municipio mexicano en materia de planeación y sus limitaciones económicas, jurídicas, políticas y el impacto que esto ha representado para la dotación de áreas verdes públicas.

El caso que se utiliza en este artículo para ejemplificar la complejidad de la problemática de planeación municipal relacionado con la dotación de áreas verdes en Puebla es el conocido como exranchito Rementería, un predio de propiedad privada ubicado en la zona nororiente de la ciudad que es identificada como “área verde” en el primer Plan Director Urbano en 1980 sin definir ninguna estrategia de expropiación, adquisición o proyecto para definir su uso y destino. Etiquetar la propiedad sin orientar su aprovechamiento ha desembocado en todo tipo de problemas con implicaciones sociales, jurídicas, políticas y económicas.

La elección del caso del exranchito Rementería se debe a que no sólo contempla aspectos de planeación, sino que **epitomiza la realidad ambiental, jurídica, cultural, social, política y económica de esta comunidad**. El entendimiento de este caso y de los aspectos que lo conforman puede ser un útil punto de referencia y una valiosa ayuda para precisar estrategias futuras para la definición de áreas verdes dentro de los programas y planes municipales y su **instrumentación** de manera más responsable y exitosa. Esta investigación no busca señalar simplemente los eventos, ni tampoco señalar a individuos de una o varias administraciones públicas en específico, **sino ejemplificar** de una manera puntual y a través del estudio de un caso complejo, **los errores de juicio o de ejecución endémicos de la toma de decisiones en materia de planeación que entorpecen el desarrollo urbano saludable de la ciudad**.

Contenido

Para el análisis de este caso, se tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

- › El primero es la **propiedad**, concepto necesario para entender la problemática social, cultural y legal relacionada con este caso y, particularmente la dificultad existente para reconocer los derechos y las obligaciones de los propietarios de predios que son considerados dentro de los planes o programas municipales de desarrollo urbano.
- › En segundo lugar, se habla de **áreas verdes**, en particular de algunos aspectos ambientales de trascendencia primordial y de la dificultad para asignar espacios de esta naturaleza ocasionada por los problemas inherentes a la propiedad y a la legislación dentro de los municipios.
- › Por último, se habla de los aspectos más importantes de la **planeación urbana**, en especial en el marco **municipal en Puebla y México**, para comprender la dificultad histórica que ha existido en relación con la dotación de áreas verdes en la ciudad.

Las preguntas que emergen son: ¿de qué manera interpreta o puede interpretar el Estado la complejidad de la propiedad, las áreas verdes y la planeación? y ¿qué tipo de estrategias deberían ser aplicadas para atender nuestras características sociales, culturales, económicas y jurídicas?

La propiedad

La necesidad del ser humano de sentirse propietario es algo inherente a su naturaleza, aunque depende en gran medida del mundo que lo rodea: mientras mayor sea reconocido el valor de las pertenencias, mayor interés tendrá el huma-

no en poseerlas. A continuación, una definición que ayuda a comprender el concepto jurídico de propiedad:

El derecho de propiedad ha sido básico en el orden social de todos los tiempos, pues existiendo en el universo hombres y cosas, no puede concebirse al hombre sin ellas y por esa razón, la legislación lleva por finalidad, inmediata la mayoría de los casos y mediata en muchos otros, regular las relaciones de los hombres en razón de las cosas que les pertenecen en propiedad. (Fernández del Castillo, 1987: 19)

En efecto, como Fernández del Castillo (1987) detalla en su libro *La propiedad y la expropiación en el derecho mexicano actual*, el derecho no sólo se ocupa de la propiedad en cuanto a su contenido, sino también a su ejercicio, al modo y capacidad de adquirirla y transmitirla. El autor considera que no puede concebirse la propiedad si no se toman en cuenta dos aspectos: **el contenido del derecho de propiedad y los límites de ese derecho**. El primero es una facultad amplia de disposición del propietario sobre la cosa y el segundo se refiere a la serie de actos que el propietario no puede ejecutar, ya sea porque la ley se lo prohíba, o porque marque dichos límites de un modo especial para disponer de la propiedad, lo que implica la correspondiente prohibición de disponer de ella de otro modo. **En otras palabras: el propietario tiene un derecho positivo de disponer de su propiedad dentro de ciertos límites y una obligación negativa que consiste en la imposibilidad de hacer determinadas cosas**. Aunque este libro se publicó por primera vez en 1939 y la realidad de la legislación urbana en México ha cambiado considerablemente a partir de la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, persisten las mismas complicaciones en relación a las políticas de planeación urbana vinculadas a la propiedad privada: dónde inician y terminan los derechos de los propietarios y dónde inicia y termina el papel del municipio.

Para entender la complejidad de la propiedad privada en México, es importante hacer un breve recorrido por la historia de este país, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA, 2006) considera los aspectos que se mencionan a continuación como elementos fundamentales para comprender la complejidad de la propiedad desde la época prehispánica hasta la actualidad. Debe entenderse que las diferencias sociales en torno a la propiedad existe desde épocas prehispánicas, ya que existían organizaciones socioespaciales como el **calpulli**, considerado por algunos como el antecedente del ejido debido a que se repartía para el usufructo de la tierra más que en propiedad. Este modelo organizativo se vuelve en un esquema más injusto e inequitativo después de la conquista, ya que la corona española, a través de las **encomiendas** pretendía organizar el territorio administrativamente y, al mismo tiempo, llevar el evangelio a los grupos indios que a su vez darían la mano de obra que se requería. Sin embargo, este sistema se vería afectado por un creciente despoblamiento producto de abusos, epidemias y enfermedades. Esto provocó que el Consejo de Indias recomendara al Rey Felipe II que permitiera el establecimiento de **pueblos** en donde los grupos de indios, criollos y mestizos pudieran contar con nuevas formas de posesión como el **fundo**, el **ejido** y la **dehesa** y, por último, las poblaciones contarán con tierras destinadas para servicios públicos. Esta definición de pueblos permitió la reorganización e identificación de grupos indios. Sin embargo, sus derechos de propiedad no serían respetados a través de los siglos.

Desafortunadamente, estos pueblos han sido víctimas de despojo y manipulación desde su fundación. Conforme la Nueva España se fue consolidando, la organización social daría lugar a la creación de **latifundios** que más adelante se convertirían en las grandes **haciendas** que predominaron durante el siglo XIX. La falta de justicia y equidad relacionada con la tierra ha sido

ingrediente básico en los enfrentamientos armados e ideológicos más importantes de nuestro país, primero el descontento por el abuso de los grandes terratenientes beneficiados por la corona que acompañó la lucha independentista, después el acaparamiento de tierras de la iglesia que llevó a la secularización de sus bienes con las leyes de Reforma y, finalmente, los abusos durante la presidencia de Porfirio Díaz que, con la publicación del Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras en 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, hizo posible que grandes extensiones de tierra fueran repartidas entre individuos cercanos al gobierno federal y esto fue uno de los detonadores que llevaron a la revolución mexicana y al establecimiento de los criterios para la delimitación de bienes de la nación y susceptibles a ser propiedad privada en el artículo 27 de la Constitución de 1917. El reconocimiento de las tierras de grupos indígenas se ha visto afectado, entonces, por los intereses particulares de grupos de poder, independientemente de la facción política a la que pertenecen.

Debe reconocerse el esfuerzo de algunos en el poder que han intentado respetar esta propiedad, como es el caso de Maximiliano de Habsburgo y su plan de dotación de documentos que avalaran la propiedad, así como la publicación de la Ley de Expropiaciones de Lázaro Cárdenas, que buscaba el aprovechamiento de los recursos a través del **ejido**. Desafortunadamente, estos esfuerzos no tuvieron los resultados esperados, por lo que, durante los años noventa, se modificó la Constitución para permitir la venta y escrituración de estas grandes extensiones de tierra debido al poco control que se tenía sobre las mismas. De hecho, hasta la fecha, sigue habiendo incertidumbre jurídica relacionada con los derechos ejidales contra la propiedad privada.

Como se puede ver, México históricamente ha lidiado con dos grandes problemas, el prime-

ro siendo consecuencia del segundo: por un lado, tenemos la **desigualdad** y, por otro, la **indefinición jurídica en materia de propiedad**. Es importante entender los antecedentes de nuestro territorio a partir del concepto de propiedad ya que hoy en día existen distintas modalidades de propiedad y la legislación al respecto ha sufrido notables modificaciones en años recientes, sobre todo a partir de la apertura comercial de México con otros países y, en especial, desde la firma del Tratado del Libre Comercio de Norteamérica. Los distintos regímenes de propiedad incluyen maneras distintas de convivencia y de pertenencia.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Gobierno Federal, 2006) será el marco para el manejo de la tierra tanto para la nación como la propiedad privada. A partir de esta, se desprenden leyes, reglamentos y decretos que ayudan a comprender los criterios para la toma de decisiones en materia de dominio, posesión, propiedad y planeación del suelo. A pesar de contar con legislación detallada en relación a la propiedad, existen todavía imprecisiones y problemas que desembocan en conflictos en todos los niveles socioeconómicos. La indefinición de los límites, colindancias, superficies y, en gran parte, la falta de rectificación de los notarios que han escriturado indebidamente grandes porciones del territorio mexicano, son de los problemas más comunes. Otra de las indefiniciones en relación con el suelo se debe a la sistematizada invasión de territorio federal por parte de grupos sociales organizados apoyados por grupos políticos, así como el desconocimiento de límites y su descuido por parte de particulares y autoridades. La sistematización de la información, la mejora en los sistemas de catastro y la legislación adecuada son algunas de las tareas pendientes en materia de propiedad y es indispensable que se socialice la información de manera clara para que tanto los propietarios privados como el Estado comprendan los derechos y obligaciones de ambos.

Áreas verdes

Los problemas jurídicos y económicos relacionados con los municipios y su incapacidad por adquirir predios impactan directamente en la posibilidad de dotar de áreas verdes a la comunidad. Sin embargo, también hay que visualizar que en lugares como Puebla no ha habido un esfuerzo por resolverlo debido a la visión limitada de los habitantes en relación con estas, ya que en nuestro contexto muchos visualizan solamente el valor decorativo a manera de parque o desde el punto de vista “ecologista” que considera las áreas verdes como “pulmones” de la ciudad. El problema de esta simplificación es que vuelve al ciudadano observador y no lo involucra. El resultado es que, si bien se asume que para cuidar el medio ambiente basta, desde este punto de vista simplista, con cuidar las áreas verdes, este paradigma es difícil de instrumentar, ya que nadie quiere asumir la responsabilidad ni el costo. La asignación de espacio para áreas verdes requiere de los instrumentos legales y la autoridad para llevarlo a cabo, pero para esto hay que entender el **juego de los intereses de los propietarios y el derecho**:

Parece innecesario decir que este problema no ha preocupado ni preocupa sólo al ciudadano promedio; ha preocupado también, como es lógico, al propio Estado, en su función de concretar y tutelar el interés público, y ha preocupado al propietario de los terrenos urbanos como titular del interés particular en presencia. En efecto, desde la perspectiva del propietario, su interés se concreta en que sea aprovechable toda la superficie y que éste aprovechamiento sea el máximo; en definitiva, desea que sea edificable todo su terreno y que en el mismo se pueda construir el máximo volumen. Este interés del propietario responde, por lo demás, a un móvil tan claro, y a la vez tan elemental, como el espíritu de lucro, y se apoya en una concepción individualista de la propiedad como derecho absoluto. En consecuencia, el propietario particular siempre será opuesto a que se limite el volumen edificable o a que se dedique a espacios libres unas superficies superiores a aquellas que sean indispensables para facilitar una explotación más acabada y completa del suelo del que es titular. Esta

concepción, perfectamente explicable, prescinde de la conveniencia de una ordenación racional de la ciudad y de su crecimiento, que ha de ser adecuado a las necesidades humanas y al desarrollo de la personalidad de los habitantes de la urbe. (Gómez-Ferrer, 1971: 2)

En este sentido, el interés público poco coincide con el privado y la propiedad es un tema inmerso dentro del capitalismo de las ciudades, donde los intereses son individuales. La búsqueda del máximo aprovechamiento del suelo se presenta, sobre todo, en los centros urbanos, donde la demanda de vivienda ha llevado a valores exagerados del suelo y donde la plusvalía beneficia al propietario sin que este se sienta obligado a regresar nada a cambio. Esta actitud valorativa de la propiedad y del máximo aprovechamiento de la superficie convierte en una tarea casi imposible el conservar o plantear espacios libres para parques y jardines, puesto que representan una pérdida económica.

En la ciudad de Puebla todavía es peor ya que, aunque su discrecional ley de fraccionamientos de los años setenta demandaba la existencia de áreas de donación, la falta de transparencia en el manejo municipal llevó a que estos espacios fueran comercializados y a que, en la actualidad, alberguen residencias y comercios que atienden intereses particulares contraviniendo su destino original. Finalmente, como las áreas verdes y espacios de esparcimiento son particular responsabilidad del municipio y como, con frecuencia, este no cuenta con recursos para protegerlos, acaba permitiendo que la ciudad crezca sin dotar a la población de nuevos espacios, ni conservar siquiera los existentes.

Con la aparición de distintos planes y programas estatales y/o municipales, comenzó a enfatizarse la importancia de que existan áreas verdes y la necesidad de determinar usos y destinos del suelo. Esta tarea fue, por mucho tiempo, meramente limitativa y no ejecutoria, pues jurídica y económicamente el Municipio no contaba con los recursos para dar uso, mantenimiento

y cuidado a las áreas que definía como “verdes”. En muchos casos, la adquisición de zonas para reserva ecológica y áreas verdes para el Estado mexicano se ha hecho a través de la figura de la expropiación. Durante mucho tiempo, se pagaban por las propiedades cantidades de dinero apenas simbólicas, basadas en un valor catastral muy alejado del comercial y dejando al propietario sin protección ni compensación real por los daños a lo que legítimamente le pertenecía. En años recientes, la expropiación ha significado un pago más justo y no tan arbitrario. No obstante, las limitaciones presupuestales de los municipios y el temor a enfrentamientos debido a la incapacidad de negociar con grupos de choque como, por ejemplo, el de San Salvador Atenco y el proyecto fallido del aeropuerto en Texcoco, han frenado los alcances de innumerables proyectos de obra pública de alto impacto. **En el caso de Puebla, cualquier proyecto que contemple afectación o expropiación de algún predio es desechado de inmediato, por el riesgo de repercusiones políticas y económicas.** A pesar de que los diferentes planes y programas plantean reservas territoriales y ecológicas, así como ampliación de vialidades, en la mayoría de los casos, estos se han quedado en la fase de proyecto y no se han llevado a cabo por falta de autoridad o de presupuesto.

La difícil tarea de formular estrategias para adquirir predios lo suficientemente grandes o con características idóneas para dedicarlos a parques o jardines requiere tomar en cuenta dos aspectos: por un lado, la falta de dinero del municipio para adquirir inmuebles y, por el otro, el temor de las autoridades a provocar a conflictos sociales que pudieran afectar sus intereses electorales para la siguiente etapa en búsqueda del poder. Entonces, el municipio busca acciones de imagen inmediata o de conveniencia propia sin considerar las repercusiones. En el caso del predio analizado en este documento, denominado Rementería, una vez valorado el reconocimiento de que no había los recursos para adquirirlo o expropiarlo se llegó a

una decisión aparentemente más simple: permitir que el propietario **conservara la propiedad privada, pero sin derecho a utilizarla**. El propietario particular, en casos como este, debe subordinarse al “interés público” y, al final, es el único que queda con responsabilidades como el pago de impuesto predial, pero sin beneficios reales ni indemnización alguna. El resultado ha sido que cada vez menos ciudadanos estén interesados en plantar árboles en sus propiedades por el miedo a perder derechos sobre lo que le pertenece.

Es innegable que sin conocer el territorio, sin entender la negociación con los grupos sociales y sin la legislación adecuada, no será posible dotar al municipio de áreas verdes. En general, se tiende a proponer la creación de áreas verdes y espacio público en los “espacios disponibles” que, en su mayoría, son simplemente áreas residuales que van quedando dentro del área urbana. Para dotar a una ciudad de áreas verdes, no necesariamente se debe contar sólo con los espacios “disponibles”, sino que estos mismos espacios se pueden generar de manera planeada. Uno de los ejemplos más conocidos en este sentido es el de *Central Park* en Nueva York, en donde la utilidad pública, la visión higienista de salud y ocio, la capacidad de gestión y un gobierno con autoridad lograron la creación de un espacio de grandes dimensiones para una población que realmente la necesitaba. Desafortunadamente, en nuestro contexto, la organización de la fuerza de trabajo, la negociación de los grupos involucrados, la visión de planeación a largo plazo y el manejo de los recursos parecen todavía una utopía. Esto se vuelve aún más complicado cuando los funcionarios no asumen compromisos de largo plazo debido a la política de no reelección en México que limita sus funciones a tiempos cortos.

La planeación urbana municipal

Se puede decir que la planeación en México tiene dos orígenes: el tradicional indígena y el español.

Prueba de ello es que en algunas ocasiones se utilizó la traza, las calzadas, caminos y organización de las ciudades prehispánicas en la conformación de nuevas ciudades y, en segundo lugar, encontramos las ciudades de origen español estratégicamente ubicadas por motivos religiosos, comerciales y militares. Durante el virreinato, el esquema de planeación sería centralizado y seguiría primordialmente los intereses de la corona española. De modo que, todavía durante los primeros años del México independiente, se seguirían manejando los mismos esquemas de poder y de toma de decisiones.

Debe considerarse que las primeras experiencias en materia de planeación en México se tratan de instrumentos de carácter administrativo y financiero en donde todas las decisiones relacionadas con los municipios eran de carácter estatal o federal. No es sino hasta mediados de los años cincuenta del siglo xx cuando se intenta territorializar la planeación, pero la prioridad estaba enfocada hacia la obra pública. Así, el ordenamiento urbano municipal realmente no se dio sino hasta la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, que finalmente transfiere funciones hacia los municipios que permiten el que puedan incidir en el desarrollo de su territorio. De esta manera, se puede concluir que el municipio tiene poco más de treinta años de tomar decisiones y no tiene la experiencia ni los instrumentos para impactar de manera positiva en su territorio.

El municipio mexicano siempre tuvo facultades limitadas desde la época del virreinato y se construyó heredando formas organizativas de tradición hispana con la indígena. Los ayuntamientos siempre estuvieron subordinados al poder de la corona y de la iglesia y su función era básicamente el cuidado y atención de los servicios básicos y la vigilancia del orden público. En relación con el territorio, sus facultades estaban limitadas a la decisión sobre linderos y repartición de parcelas.

La figura del municipio libre nace con la Constitución de 1857 y esto posibilita a que la población eligiera a sus representantes, pero no le dio mayor control sobre su territorio ni amplió sus competencias. Hubo que esperar más de cien años para que los municipios pudieran participar en el ordenamiento de su territorio con las reformas del artículo 115 constitucional en los años ochenta. A partir de estas, se encuentran nuevas atribuciones del municipio mexicano como cambios de uso de suelo, la creación de reservas territoriales, así como la regularización de la tenencia de la tierra. La organización política territorial también ha evolucionado. Durante el virreinato fue más importante en algún momento la existencia de intendencias que municipios o ayuntamientos. En 1812 (Villar Calvo, 1998: 87), se intentó crear la estructura de los ayuntamientos compuestos por alcaldes, regidores, procuradores y síndicos para dar mayor fuerza a los ayuntamientos, sin obtener mayores logros. En 1857, se intentó dotar de autonomía, haciendo énfasis en los derechos del hombre y la propiedad, pero no se pudieron superar las deficiencias del régimen municipal, puesto que no se estableció un marco normativo eficiente. Durante el porfiriato, se volvió a debilitar la figura municipal con la creación de juntas auxiliares que hasta la fecha le restan eficiencia a los municipios. Durante todo este proceso, el municipio tuvo un papel débil y poco protagónico. En 1917, se les intentó dar más facultades para también obtener más recursos, pero hasta la fecha no son suficientes.

Villar Calvo, en su libro *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano* (1998), destaca las disposiciones incorporadas en 1983 en materia de planeación urbana:

- › Se reconoció jerarquía constitucional a los ayuntamientos para el manejo de su patrimonio.
- › Se les asignó fuentes diversas de recursos propios, conformados a partir de: rendimientos

generados por sus bienes; contribuciones recibidas por la propiedad inmobiliaria, derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora, o las provenientes del cambio de valor de los inmuebles, ingresos derivados de la prestación de servicios.

- › Se facultó a los municipios, en materia de ordenamiento urbano, para **formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales**, así como para intervenir en la **creación y administración de sus reservas territoriales**, en el control y vigilancia de los **usos del suelo**, en la **regularización de la tenencia de la tierra**, en la expedición de licencias y permisos de construcción y en la creación y administración de zonas de **reservas ecológicas**.

A pesar de los logros —eminentemente administrativos— de 1983, la **participación de la sociedad civil** continúa reducida apenas a cierta actuación como agente en el campo de las elecciones municipales sin reconocer aún su debida relevancia para el desarrollo tanto político como económico del municipio. Pese a las nuevas aportaciones en el campo de ordenamiento urbano, las atribuciones del municipio se mantienen restringidas a la función normativa-administrativa tradicional que seguía considerando, como base de la actuación municipal en la materia, la simple elaboración de planes de desarrollo y la expedición de licencias de construcción.

Una vez analizados los factores ambientales, municipales, de propiedad privada y planeación urbana, se puede inferir la dificultad de generar estrategias exitosas en materia de dotación de áreas verdes a los municipios. Por un lado, está la definición de la propiedad privada. En este documento, se pone en manifiesto la dificultad para la interpretación del papel del Estado en relación con el pequeño propietario y la historia ha mostrado la incertidumbre jurídica que ha existido. En segundo lugar, está el entendimiento

del concepto de área verde, que en la percepción popular sigue relacionando con espacios vacíos con vegetación con limitaciones jurídicas para su creación y protección. En tercer lugar, se encuentran los antecedentes de planeación urbana en México, que pasan de una planeación superficial vinculada al manejo administrativo del Estado, más que a la visión integral del territorio. Por último, el énfasis en el municipio se debe a que es en la pequeña población en donde realmente se pueden medir las bondades o errores de la planeación y es, precisamente, el municipio el que se integró en esta dinámica hasta el último. El municipio mexicano se dedicó por siglos a procurar el cuidado de las calles, la seguridad y la salud, dejando de lado la definición del territorio y los usos y destinos del mismo. Para poder analizar la complejidad de estos tres aspectos se tomará el caso exrancho Rementería en la ciudad de Puebla para su análisis y a partir de este plantear críticas para obtener alternativas al modelo actual.

Estudio de caso: ex-rancho Rementería

Antes de adentrarnos al caso específico del exrancho Rementería, es necesario conocer la situación general, relacionada con la planeación urbana del Municipio de Puebla, así como las políticas para conservación y dotación de áreas verdes para la población. Puebla es una ciudad que se fundó en 1531 para españoles y criollos con fines primordialmente comerciales por su conveniente ubicación entre Ciudad de México y el puerto de Veracruz. Desde su inicio, ha atraído a grupos de inmigrantes en busca de oportunidades (er figura 1).

A la ciudad de Puebla se le otorgaron extensos privilegios lo que, junto con la ideal ubicación del valle para la temprana explotación de tierras labrantías y de pastoreo, y las oportunidades de transporte y comercio, haría de Puebla una de las regiones más atractivas para inmigrantes llegados de otras partes de la Nueva España, así como de peninsulares. Pocos lugares importantes

de la América Española fueron tan libres como Puebla durante el primer siglo de su fundación: exenciones de la alcabala y del almojarifazgo durante 100 años, de todos los demás impuestos durante otros 30 años, virtual autogobierno por un cabildo elegido entre los vecinos, sin privilegios especiales para los encomenderos, dispensa de los entrometimientos del alcalde mayor y del corregidor y una saludable distancia desde la autoritaria administración del Virrey [...] contribuyeron a hacer de Puebla la principal ciudad manufacturera de la América Española y en la Nueva España un centro comercial y administrativo sólo inferior a la capital [...] La fundación de Puebla podría considerarse [...] una expresión sutil del absolutismo real, la concesión de extensos privilegios a una ciudad de plebeyos, casi equivalente a un autogobierno republicano que menoscabara la autonomía potencial de los encomenderos y de las órdenes religiosas, y que sirviera de contrapeso al poderío de la capital virreinal [...] (Thompson, 2002: 39)

Figura 1.
Plano de la ciudad de Puebla de los Ángeles en la Nueva España de 1698.



1. Planta de la Ciudad de los Angeles de la Nueva España 1698.

Fuente: Archivo Histórico Municipal (cartografía versión digital), 2001. Sin escala.

La ciudad de Puebla ha sido testigo de momentos de prosperidad en lo comercial e industrial, pero también de estancamiento, crisis económica y problemas de salud sobre todo durante el siglo XIX y ha sufrido modificaciones en su extensión municipal por razones diversas, como la incorporación de pueblos a su extensión territorial. La historia de sus políticas de planeación siempre había sido limitada y los primeros intentos al respecto, que se llevaron a cabo apenas hasta los años cuarenta del siglo XX, mantenían una legislación de carácter estatal, cuyas políticas básicas se relacionaban sólo con catastro y recaudación, creación de nuevas colonias, dotación de infraestructura vial, creación de parques industriales, creación de fraccionamientos urbanos y reglamentos para la construcción. Vale la pena observar el siguiente documento informativo de la autoridad municipal en el que se puede visualizar lo limitado de su visión —en los años sesenta— en materia de planeación urbana.

El crecimiento de las ciudades acarrea multitud de problemas de diversa índole, tales como: alineamiento inadecuado de calles, anchos incorrectos de las mismas; uso incorrecto de la tierra, con esto se entiende que no existen zonas adecuadas para industrias, para centros recreativos, para centros comerciales, para parques públicos, para centros de habitación, etc.; problemas de tránsito, debidos al incremento de vehículos, uso incorrecto de las calles y falta de capacidad de las mismas; problemas que ocasionan las vías de ferrocarril por el establecimiento de las terminales dentro de la ciudad, la facilidad de acceso a la vía atraes en sus inmediaciones a las industrias, el bajo valor de la tierra en patios y derechos de vía, fomenta la construcción de barracas y viviendas paupérrimas; problemas espaciales por la construcción de torres para la introducción de la energía eléctrica, etc. Todo lo anterior es el resultado de una imprevisión en el orden urbanístico, no existiendo una ciudad en el mundo, salvo muy raras excepciones, que no hayan sufrido sus consecuencias, por tal motivo las autoridades municipales crean un **Plan Maestro o Regulador** en donde se plantean, prevén y solucionan todos los problemas urbanos. (Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza, 1963: 11)

El gobernador Alfredo Toxqui Fernández Lara es el primero en promover, en 1977, planes y programas de desarrollo urbano —tanto estatales como municipales—, estableciendo que los asentamientos humanos deben realizarse de conformidad con el **Plan Estatal de Desarrollo Urbano**, con los **planes municipales** y con los **planes de ordenamiento y regulación de las zonas conurbadas**. La primera acción fue la elaboración de planes directores urbanos, regionales y sectoriales, publicando el **Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla** en 1979 y el **Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla**, en 1980, directamente para el municipio, con el apoyo del Lic. Miguel Quiroz Pérez como presidente municipal. Este documento no sólo es el primer intento real de planeación a nivel municipal en la ciudad de Puebla, sino que está directamente vinculado con la tesis de investigación que da lugar a esta reflexión, derivada del estudio de caso exrancho Rementería y su problemática legal, mismos que parten de ese instrumento que, entre sus facultades, define los criterios para determinar las **áreas verdes en el municipio**.

El punto de partida del Plan Director Urbano era el siguiente: “Los procesos de urbanización y de metropolización han generado un rápido crecimiento territorial y una demanda considerable de redes de infraestructura, equipamiento urbano y futuras áreas de desarrollo que requieren un plan integral para la región, el municipio y la ciudad” (Ayuntamiento de Puebla, 1980). Como se puede ver, este plan está más enfocado a resolver los problemas surgidos por la carencia de planeación durante siglos que a elaborar un proyecto a futuro.

Para formular el plan integral de la zona, el gobierno del Estado delimitó **la zona conurbada de Puebla** y, a su vez, el ayuntamiento de la ciudad preparó el Plan de Desarrollo Urbano del

Municipio de Puebla, como parte del Plan de Zona Conurbada y del Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla. Dicho plan establece: a) **usos y destinos en el territorio municipal**, b) reservas territoriales para el desarrollo urbano, c) usos y destinos urbanos por predio y d) sistema vial primario, implementando a nivel instrumental el decreto del plan y las declaratorias de usos y destinos y reservas territoriales. Para la preparación del plan, el ayuntamiento conformó una **Dirección de Planificación Urbana Municipal**, que tuvo que organizar las **tareas propias para administrar el ordenamiento territorial** para operar el plan aprobado.

Los trabajos del plan fueron iniciados por el ayuntamiento en julio de 1978, concluyéndose en junio de 1980 con el apoyo del gobierno del Estado, de varias dependencias federales y de técnicos y miembros de la comunidad. El diagnóstico que manifiesta este documento es de gran valor porque, por primera vez, queda integrada en un solo documento la información sobre los aspectos que influyen en el ordenamiento del territorio y que son indispensables para las estrategias de planeación. Para poner en funcionamiento acciones de planeación, se requería del sustento jurídico propuesto por el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, quien el 29 de enero de 1976 logró que se reformara el art. 27 y que en su párrafo tercero estableciera la obligación de que se dictaran las medidas necesarias para “**ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadamente provisiones, recursos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**” (Gobierno Federal, 2006); modificando incluso el artículo 115 para permitir una participación más comprometida y eficiente.

Con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, el estado de Puebla promulgó el **1 de**

febrero de 1977 su Ley de Desarrollo Urbano, la cual “**reconoce al gobernador del Estado como la autoridad competente para planear, ordenar y coordinar el desarrollo de los asentamientos humanos y centros de población y lo faculta a expedir declaratorias sobre provisiones, reservas, destinos y usos mencionados**” (Ayuntamiento de Puebla, 1980). Cabe resaltar que aún con estos avances parece no haber mucha evolución desde el virreinato, pues la planeación continúa siendo centralizada. Debe resaltarse la diferencia en incorporación de criterios de planeación con relación a otras ciudades del mundo.

Se puede decir que la mancha urbana en la ciudad de Puebla le ganó a la planeación, por lo tanto, perdió su oportunidad para incidir en materia de equipamiento, infraestructura y, en especial, en la dotación de áreas verdes. En Puebla, los espacios señalados como áreas verdes son “fabricados” por el ser humano, entrando en esa definición parques, jardines, plazas y camellones. El Programa de Desarrollo Sustentable del Municipio de Puebla, actualización de 2006, informa que los paseos y parques se localizan principalmente en la zona del centro histórico del municipio de Puebla.

La mayoría de estos espacios, fueron trazados a partir de la fundación de la ciudad, como el zócalo o desarrollados conforme a su crecimiento: el paseo de San Francisco en (1775-1780), el paseo Bravo construido en el año de [1838] y los pequeños jardines que identifican emplazamientos referidos a alguna situación conmemorativa o algún barrio, como San Antonio, el Carmen, Santiago, Santa Inés, etc. Todos guardaban antecedentes de algún hecho o hito histórico y testimoniaban el proceso de crecimiento del municipio de Puebla. Ejemplos preclaros serían el jardín de Santa Inés, que actualmente no se valora ni menciona como escenario del sitio de 1863, y cuyas casas alrededor fueron testigos de combates entre republicanos e invasores franceses, o el jardín del Señor de los Trabajos inaugurado en 1869, con presencia de Don Benito Juárez y que casi nadie identifica [...] La zona del centro histórico cuenta con 27 jardines, 2 paseos y el Zócalo del Centro Histórico, en un área de 241'841.091 M² (24.184 Ha) y con superficie precisa de área verde de 104'564.708 M² (10.456 Ha). (Ayuntamiento de Puebla, 2006)

El caso del exrancho Rementería es un interesante ejemplo para entender la problemática de muchas otras áreas verdes en situación similar, que fueron resultado de modificaciones en la configuración urbana de la ciudad de Puebla, a partir de cambios en la tenencia de la tierra. Su análisis, como estudio de caso², ayudará a comprender el fenómeno urbano y, asimismo, observar su historia dejará ver los pormenores de la zona nororiente, en el afán de que su observación cuidadosa invite a generar nuevas estrategias —con mayor éxito—, para la definición de áreas verdes (ver figura 2).

Para fines de este artículo, el caso ex-rancho Rementería se manejará de manera descriptiva con el fin de hacer una reflexión final que integre los

tres puntos mencionados al inicio de este artículo: propiedad privada, áreas verdes y planeación urbana municipal. Para introducirnos en el caso del exrancho Rementería, hay que partir de una escala macro, comenzando por la comprensión de la zona en la que se encuentra y siguiendo con el paulatino desarrollo de la misma para entender el contexto inmediato, incluyendo las acciones generadas y las sufridas, las diversas percepciones en torno al predio y llegar, por último, a su problemática directa y precisa, en función a gestiones para la compatibilización de usos de suelo.

El predio denominado exrancho Rementería se encuentra en la zona nororiente de la ciudad de Puebla, zona que originalmente contenía tierras

Figura 2.
Áreas verdes en la ciudad de Puebla. Elaborado para proyecto Puebla Sistema Verde (PSV).



Fuente: Colectivo Metropolitano (2008). Sin escala.

2 "Un caso es la descripción de una situación real, que comúnmente involucra una decisión, un reto, una oportunidad, un problema o una cuestión central que afronta una persona (o personas) dentro de una organización. Un estudio de caso le permite al lector ubicarse figurativamente en la posición de un tomador de decisiones [...] Los casos son una excelente herramienta para comprobar el buen entendimiento de la teoría, para relacionar la teoría con la práctica y para desarrollar capacidad conceptual" (Mauffette-Leenders, 2005: 2-4).

de labor, ranchos, haciendas y fuertes militares y en la que ahora predominan conjuntos de habitación popular y parques industriales. Esta zona nororiente se ha convertido en una ciudad dormitorio para personas que ofrecen sus bienes y servicios al centro de Puebla, pero se encuentra segregada del resto de la ciudad, debido a las carencias en equipamiento y servicios públicos, quedando marcada por un límite físico y social que es el antiguo río de San Francisco —ahora Boulevard 5 de Mayo— a partir del cual se definieron toda la serie de huertas, ranchos y haciendas que durante el período virreinal estuvieron controlados principalmente por grupos religiosos y por unas cuantas familias notables en la Nueva España. La actual Zona Monumental de la Ciudad de Puebla o centro histórico conformaba la ciudad urbana pero, una vez cruzando el río San Francisco, aparecían los barrios populares y la vida rural, situación que hasta finales del siglo XIX

mostraba pocas propiedades ciudadinas y cientos de hectáreas en manos de un puñado de individuos que las controlaban. La actividad original fue la agricultura, que tuvo que ir cambiando según la demanda lo solicitaba. Tampoco debe olvidarse lo esencial que en el siglo XIX fue sus papeles en la defensa de la ciudad, por la presencia de fortificaciones entonces eficaces, entre ellas, los fuertes de Loreto y Guadalupe, famosos en la batalla del 5 de mayo (ver figura 3).

El general Joaquín Colombres (Grajales-Illades, 1999), actor fundamental en el desarrollo de este caso, fue un militar que heredó de su protector, el marqués de Monserrate una enorme cantidad de tierras, incluyendo el Bosque de Manzanilla al norte de la ciudad, caudal que, por méritos propios, acrecentó durante el porfiriato. De cualquier modo, para principios de siglo XX, la zona nororiente estaba conformada por inmensos ranchos

Figura 3.
Fotografía aérea de zona nororiente de la ciudad de Puebla. Ubicación del predio Rementería.



Fuente: Catastro Municipal (2001).

y haciendas como: Rancho La Rosa, Amalucan, San José el Grande o Maravillas, San José Rementería, Amalucan, San Sebastián, Monserrate, Manzanilla y Guadalupe, admitiendo entre ellos a varios pueblos cercanos como San Aparicio, La Resurrección, Santa María Xonacatepec y San Salvador Chachapa.

Los conflictos sociales comenzaron a presentarse en la zona, desde inicios del siglo xx, cuando pretendiendo cumplir con las leyes de expropiación que planteaban la repartición de tierras para ejidos, el gobierno federal dispuso que cincuenta hectáreas pertenecientes a la Hacienda de Manzanilla fueran cedidas a la ciudad de Puebla para construir en ellas un parque de recreo para los habitantes (que ahora está convertido en conjunto habitacional). Las propiedades de Joaquín Colombres se repartieron entre sus descendientes y una de sus hijas se casó con un alemán de apellido Petersen; muestra fiel del importante número de inmigrantes con los que Puebla cuenta, especialmente franceses, libaneses, españoles y alemanes, cuya gran mayoría llegó a finales del siglo xix y principios del xx, pero sus descendientes —a pesar de haber nacido en la ciudad— todavía siguen siendo visualizados como extranjeros. Precisamente a Petersen le tocó ceder un fuerte porcentaje de su propiedad conyugal, bajo la ley que obligaba a la creación de ejidos, los cuales, de acuerdo a lo que estipulaban las políticas de la reforma agraria, favorecerían a grupos campesinos.

A principios del siglo xx, la zona nororiente inicia su transformación radical, fraccionando haciendas y ranchos para dar lugar a nuevas colonias, acciones que sirvieron de modelo a los ejidos, que intentando imitarlas, dieron lugar a la promoción de asentamientos irregulares. En los años setentas y ochentas, la zona dio cabida a varios conjuntos de vivienda promovidos por el gobierno federal a través el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores —INFONAVIT— y, más recientemente, se eligió para

ser sede de parques industriales como el Parque Puebla 2000, inaugurado en 1980, cuando se publicó el **Plan Director Urbano**. Resulta contradictorio constatar que, pese al crecimiento de la zona, la dotación de agua potable y drenaje municipal es todavía insuficiente y que, al no existir control municipal, los desechos de fábricas textiles son vertidos sobre los terrenos baldíos cercanos.

En lo que se refiere a las **áreas verdes naturales**, es alarmante ver la forma en que los espacios arbolados de la zona están en proceso de extinción, de modo que el Bosque de Manzanilla virtualmente desapareció (talado o invadido) y sólo sobreviven breves macizos arbolados en el vivero de Xonacatepec; en el Cerro de Amalucan; en el predio denominado Capulines, a lo largo de los cauces en laderas de barrancas y en el camino a la Resurrección. De las áreas realmente naturales, apenas quedan algunas en el Volcán de la Malinche, extendiéndose desde la cima hasta la parte media baja de sus laderas, donde ya colindan con predios urbanizados o por lo menos poblados.

Como se mencionó, un gran porcentaje de la zona nororiente comprendía varias propiedades de las familias Colombres y Petersen, vinculadas mediante lazos matrimoniales, que repartieron algunas haciendas y ranchos entre sus hijos y descendientes, pero la verdadera acción fraccionadora comenzó cuando grandes extensiones de tierra fueron destinadas a servir como ejidos y culminó con afectaciones directas sobre las propiedades sobrevivientes, al ceder terreno para abrir avenidas de conveniencia urbana como el Boulevard Xonaca y la Prolongación Diagonal Defensores de la República. Al término de este proceso, el cambio en dimensiones y forma de las propiedades, así como en sus límites y colindancias respectivas, fue más que evidente.

El papel de Pablo Petersen en relación a la configuración de la zona es importante, ya que fue

él quien cedió una parte del cerro de Xonaca, le tocó la configuración de las primeras colonias y la apertura de las vialidades. Los Petersen, de origen, tenían una cultura muy allegada a la naturaleza y a su respeto, debido a su conocimiento sobre el campo por venir de la región de Slevig-Holstein en Alemania. Pablo Petersen, continuando esta cultura del respeto por la naturaleza, comenzó a sembrar árboles en la década de 1930, decidiendo sembrar eucaliptos para la zona —conocida como “Los Tepetates” debido al tipo de suelo— que no garantizaba mucho éxito en la siembra de cualquier otro tipo de árbol. Todo el Carril de la Rosa, hasta llegar a la fracción del rancho Rementería fue testigo de la siembra de eucaliptos con la sana intención de cuidar los caminos y evitar la erosión en un área conocida por ser poco conveniente para la agricultura, dada la mala calidad de su tierra y la falta de agua.

La visión de respeto a la naturaleza fue compartida por el resto de su familia, de modo que al quedar el rancho Rementería y el rancho La Rosa a nombre de su hija Raquel, esta deja la arboleda de Rementería tal y como la recibió. Fue precisamente a su muerte en 1984, que hubo el mayor crecimiento en la zona, principalmente por la creación de los grandes conjuntos habitacionales populares y fábricas. Los herederos de Raquel decidirían mantener intacta la arboleda, mientras la rebasaba la mancha urbana y se convertía en el único testimonio verde de toda la zona, con pocas excepciones como el interior del seminario Palafoxiano, una mínima parte del Bosque de Manzanilla y el Cerro de Amalucan. El Bosque de Manzanilla, que también había pertenecido a la familia Colombres, fue donado al municipio para funcionar como parque público ya que era un lugar muy popular para la población a principios de siglo. Sin embargo, ahora es un conjunto habitacional de índole popular y los paseos familiares poblanos han quedado en el pasado:

[...] una hermosa y placentera costumbre de antes era la de los días de campo o excursiones que casi siempre se hacían en días festivos o en fechas especiales. Lo primero era decidir a qué sitio o lugar pintoresco se quería ir, Surgían los nombres, las sugerencias, y toda clase de nombres se barajaban. Se escogía, desde luego, un lugar cercano al que casi siempre se iba a pie, pues parte del encanto de ir de día de campo era la caminata, el sol y el aire puro [...] los nombres que hace cincuenta años siempre salían a relucir eran: Rancho Colorado, el hermoso rancho y balneario de la familia Colombres; el Molino de Enmedio, por donde ahora se encuentra el balneario de Agua Azul; Santa Bárbara, sobre el río Alseseca, donde ahora está la Colonia Zaragoza; el **Bosque de Manzanilla**, que aún estaba sin talar, y sin tanta basura y era un lugar de gran belleza; el Jardín de los Ídolos que fue absorbido por la parte norteña de la Colonia Santa María [...] (Viya, 1981: 109)

El área arbolada del ex-rancho Rementería lamentablemente es ejemplo de todas las desventajas de los parques urbanos con eucaliptos, ya que el eucalipto es una especie extranjera originaria de Australia y Tasmania que se popularizó en México por las características estéticas de la especie, su rápido crecimiento y lograr una altura conveniente para dar sombra agradable. La especie en sí cuenta con bondades para su uso en aceites, cremas, muebles, adornos y hasta como rompevientos, pero a últimas fechas se están descubriendo también sus efectos “desecantes, acidificantes, esterilizadores y desmineralizadores” (SEMARNAT, 2003), agravados por el hecho de que el eucalipto padece una de las peores plagas urbanas, que lo vuelven propenso a caer y causar accidentes fatales. La plaga amenaza a millones de eucaliptos a nivel nacional, pero el miedo al cambio y las visiones limitadas en relación al manejo y conservación de áreas verdes, convierten el siquiera tocarlos en tabú, a pesar del riesgo latente e inesperado, puesto que la plaga comienza por dar muerte a las ramas y continúa hasta destruir y dar muerte al árbol. A partir de la detección de esta plaga que se extendió a nivel nacional en 2002, se buscaron alternativas para el combate

de la misma: 1) derribar y remover los árboles para sustituirlos por otras especies y 2) generar tecnologías para combatirla. La misma Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales reconoce que las segundas son efectivas pero su costo es muy elevado. Al mismo tiempo, considera que de no controlar la plaga se puede y “se debe” derribar los árboles de alto riesgo.

Los eucaliptos dentro de la arboleda Rementería están severamente plagados y en estado de abandono, además de que algunos vecinos los han debilitado aún más, prendiendo fuego al terreno completo en un par de ocasiones. Si bien es importante conservar las áreas verdes, es más importante tener conciencia de la realidad y naturaleza de las especies, reflexionando en lo más conveniente para la comunidad y no dejándose llevar por la estética de los árboles o por la lectura simplista de los valores ambientales que estos árboles supuestamente aportan. Este predio ha sido testigo mudo de modificaciones en la estructura urbana a su alrededor: cambios en la tenencia de la tierra, cambios en las vialidades, desaparición de la vía del tren, ampliación de la Diagonal Defensores de la República, cambios de uso y destino en las propiedades que lo rodean, cambios en actividades productivas por creaciones como el Parque Puebla 2000 y hasta cambios en los grupos sociales debido a la proliferación de conjuntos habitacionales populares de FOVISSSTE e INFONAVIT.

La arboleda Rementería quedaría, entonces, con 64,000 m² de terreno con más de 640 eucaliptos, —en copropiedad de cinco herederos de la familia Petersen Colombres— y, aunque el Plan Director de 1980 lo “etiqueta” como área verde, durante los siguientes quince años no hace nada al respecto, no hace ninguna propuesta para adquisición, mantenimiento, aprovechamiento, ni tampoco de expropiación, sino que lo mantiene simplemente como una pequeña marca verde, inserta dentro de la mancha urbana.

Observando este abandono por parte del municipio y la falta de continuidad de sus propias políticas de planeación, uno de los copropietarios, el Arq. Peter Theiss Petersen decidió iniciar una gestión para impulsar el aprovechamiento y cuidado del predio, siendo el testimonio de esta odisea, la base de esta investigación. Esa decisión tomada en un escritorio en 1980 sigue teniendo algún impacto, pese a no existir criterios claros de intervención, ni políticas de conservación y menos aún acciones para cura o mantenimiento a los árboles, para poda o de invitación a los vecinos por mejorar la imagen de su parque.

Entrando de lleno al proyecto de gestión, debemos regresar a la participación del quinto copropietario, el Arq. Theiss Petersen, quien intenta recuperar algunas posibilidades de aprovechamiento de la propiedad. Theiss (2006) contempla la importancia de lo que él denomina “Célula Ciudadana de Planeación”, ámbito en donde los ciudadanos en la búsqueda del bien común pueden participar en procesos de planeación, de acuerdo a su experiencia y conocimiento profesional. La meta en este proyecto de gestión era encontrar la manera de que: a) el ayuntamiento realmente se apropiara del terreno y retribuyera a los propietarios, b) se recuperara el terreno para ser aprovechado por los dueños originales o c) se lograra un acuerdo de beneficio mutuo. Finalmente, se eligió el último.

Según Theiss, en 1980, con el primer “Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla” y su respectiva “Carta Urbana”, se tomó la decisión de pintar de verde el terreno sin haber definido la más mínima estrategia de conservación, adquisición, beneficio comunitario o acción que se le pareciera y, por ello, se presentaron varios intentos de invasión, a lo largo de los 17 años que la propiedad estuvo sin movimiento. De manera similar, la propiedad fue reiteradamente utilizada como instrumento de campaña política, por parte de candidatos que prometían a los vecinos de

la zona, de manera indebida, la construcción de mercados, parques y canchas de fútbol, sobrando mencionar que ninguna de esas promesas de campaña se podía cumplir.

La gestión ciudadana se inicia, a nivel exploratorio, en la administración del alcalde Rafael Cañedo (1993-1996) y, a través de los recién instituidos consejos consultivos, se analiza la posibilidad de encontrar una dinámica de aprovechamiento de la zona sin afectar a las partes involucradas y cumpliendo con la función ambiental que se le impuso. Lamentablemente, los tres años de gestión de Cañedo fueron insuficientes para dar el seguimiento necesario a una estrategia de largo plazo y no logró concretarse nada. Al entrar Gabriel Hinojosa (1996-1999), quien provenía de un partido de oposición —PAN—, hubo necesidad de reiniciar la gestión y hacer nuevamente la exposición integral del problema. El tema de “Rementería” fue analizado detalladamente por la Comisión de Desarrollo Urbano de Cabildo y por sus respectivos regidores, llegándose a definir una propuesta concreta que abría la posibilidad de atender las conveniencias de la ciudad, tanto como de los propietarios, mediante un “Convenio de dación en pago” en el que los propietarios entregaban 25,090 m² de área verde a favor del municipio y recibían a cambio la compatibilización de uso de suelo para el resto de la propiedad. El ayuntamiento apoyó en un principio el plan para adquisición del predio, pero tuvo que hacer modificaciones por no contar con los recursos suficientes, por lo que el convenio sería la mejor opción.

Con la mejor voluntad, los propietarios aceptaron que la parte donada al municipio fuera la mejor, la de mayor cantidad de árboles (650 aproximadamente) y ubicada frente a la vialidad principal —Prolongación Defensores de la República—, apoyando que se llevara a cabo un estudio exhaustivo con nuevo levantamiento topográfico y una laboriosa investigación de estrategias jurí-

dicadas para la justificación del convenio, hasta que finalmente el ayuntamiento aprobó que la donación cubriera los adeudos generados en materia de impuesto predial, cuyo pago se había detenido desde el inicio de la gestión. La comisión mencionada, al percibir que el valor del terreno donado era sustancialmente mayor al adeudo, decidió ir integrando una serie de pagos de licencias con la intención de resarcir a los propietarios originales y que podrían ser utilizadas en un futuro, pero la Comisión de Regidores de Ecología tardó varios meses para estructurar la redacción del convenio y sus anexos y sólo entonces comenzó a integrar los expedientes técnicos, incluyendo los valores de adeudos catastrales y derechos municipales. El convenio se firmó tres meses antes del cambio de administración, dejando acta firmada y registrada para su seguimiento en la siguiente administración.

Este convenio, aunque indudablemente signado por autoridad competente y avalado con las firmas del presidente municipal, del secretario general, del tesorero municipal y de los propietarios no logró su aplicación, pues no sólo hubo cambio de administración municipal, sino que regresaría al poder el Partido Revolucionario Institucional, representado por el Lic. Mario Marín (1999-2002), quien decidió hacer una revisión exhaustiva de las autorizaciones y acciones del gobierno anterior, invalidando o revirtiendo las más posibles. La administración de Hinojosa, tanto como el Arq. Theiss, reiteraron al nuevo ayuntamiento la firma puntual del convenio mencionado y la obligatoriedad de cumplirlo, pero este nunca respondió oficialmente la solicitud y en las distintas dependencias se informó que aquel convenio no tenía ningún valor, razones que iniciaron un proceso legal que incluyó la demanda directa al presidente municipal y toda una serie de acciones jurídicas, hasta que un juez federal resolvió a favor de los propietarios y en contra del presidente municipal, obligándole a cumplir con lo estipulado en dicho convenio acreedor de total e innegable valor

jurídico, por haber sido firmado ante autoridad competente.

Ese proceso fue utilizado políticamente, de forma que los propietarios, al igual que la autoridad municipal, estuvieron presentes en periódicos, noticieros y juzgados. Aunque por instrucciones federales el convenio ya era válido, el tiempo transcurrido hacía que los datos no estuvieran actualizados y, por lo tanto, había que reformular el convenio con los datos corregidos. Este nuevo proceso para actualizar la información —por parte de las dependencias— tomó tanto tiempo que otra vez rebasó el periodo de gobierno municipal y el asunto volvió a quedar como tarea pendiente para la siguiente administración. Resulta pertinente comentar que los propietarios siguieron pagando absolutamente todos los gastos de trámites, ajustes, abogados, levantamientos topográficos, etc. Recibió la administración el arq. Luis Paredes Moctezuma (2002-2005), otra vez del partido opositor —PAN— y, al recaer en él la responsabilidad judicial de cumplir con lo que la administración anterior no pudo concretar, decide reabrir el caso para actualización y revisión de todos los documentos generados en más de diez años de gestión, trámite que por fin logra el visto bueno de la sindicatura y se lleva a cabo una nueva firma de convenio.

El 8 de noviembre de 2002, se firmó el nuevo “Convenio de dación en pago”, que recuperó información del convenio inicial y actualizó los montos de derechos y adeudos prediales, pero fue tanto el desgaste y lo largo del proceso que algunos datos dentro del convenio quedaron con errores o imprecisiones que, como era de esperarse, volvieron a generar especulaciones políticas y problemas administrativos poco después. Firmado el convenio, tuvo que ratificarse el acuerdo de cabildo para la **Compatibilización de Uso de Suelo del Predio de propiedad Privada denominado Rementería** y se llevó a cabo hasta el 26 de noviembre de 2003, después de analizar

el dictamen realizado por la Comisión de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios del H. Ayuntamiento y determinar:

[...] es necesario que el Municipio, para dar cabal cumplimiento a los compromisos adoptados en el Convenio de Dación en Pago respecto al predio Rementería establezca la infraestructura jurídica y administrativa para permitir que los particulares propietarios del terreno, en la fracción restante a la que se excluye de la donación para la creación de un Parque Urbano Ecológico Municipal, puedan desarrollar usos mixtos mediante lotificación, relotificación y construcción, cuyos derechos se han considerado cubiertos en el convenio multicitado a cambio de la transmisión de la propiedad a favor de la Municipalidad [...] De esta manera se comprueba que jurídicamente no se está atentando contra la naturaleza, ya que [...] al encontrarse ya garantizado el destino como Parque Público Ecológico Municipal mediante el otorgamiento de una escritura a favor del Ayuntamiento, e ingresar al Dominio Público Municipal una fracción del predio denominado Rementería, **se satisfacen los objetivos de la planificación urbanística y ambiental de esta Administración**, ya que al tratarse de un predio de propiedad privada, no obstante que el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla lo ha zonificado con un destino de área verde, el cumplimiento de dicha normativa de zonificación requería de la transmisión de la propiedad privada hacia un fin público, lo que con la donación efectuada por los dueños [...] materializa las aspiraciones de la ciudad de contar con espacios públicos de vocación ambiental, cumpliendo con el destino asignado por la carta Urbana para el predio en cuestión [...] (Oficio No. 4.5.S.G/D.J./1164/2003)

El susodicho dictamen también resalta el hecho de que esta acción no representa ningún desembolso para la ciudad como habría sido en el caso de expropiación y que la compatibilización se llevaría a cabo analizando la influencia del entorno que permite observar cómo la zona se ha desarrollado aceleradamente en usos del suelo habitacionales, de servicios y comerciales. Destaca, asimismo, que “la compatibilidad se traduce en permitir la coexistencia de un uso de **suelo comercial, habitacional y de servicios en cualquiera de sus modalidades**, con los usos asignados en la zona: habitacional y área verde, principalmente”.

Si bien jurídicamente se había logrado dotar de un área verde legalmente al municipio y al mismo tiempo permitir a los propietarios hacer uso del predio restante, políticamente no sería igual, ya que un regidor que pertenece a un partido contrario a los dos que habían estado en el poder durante esta gestión —Partido de la Revolución Democrática o PRD— se encargaría de añadir un nuevo impedimento. Este regidor aseguraba que la compatibilización se había hecho de manera irregular, aducía que representaba un daño terrible contra la “ecología” y sugería que seguramente el presidente municipal en turno había recibido algún dinero para apoyarlo. La inconformidad fue rechazada por sindicatura pero, el regidor optó por llevarla a nivel federal reclamando que sus “garantías individuales” habían sido violadas. Como todo proceso legal, este seguimiento volvió a dilatar más de un año, siendo resuelto a favor del ayuntamiento y de los terceros perjudicados (los propietarios de Rementería) al determinarse que el regidor no tenía personalidad jurídica para hacer ninguna demanda por ser propiedad privada. El asunto fue sobreseído por lo siguiente:

[...] resulta falso, injustificado, impreciso y obscuro el argumento del recurrente consistente en que el acuerdo de Cabildo del 26 de noviembre del 2003 que establece —la compatibilidad del suelo del predio denominado Rementería ha causado un grave daño al ambiente—, toda vez que en primera instancia resulta una simple afirmación sin fundamento, sin justificación y ante todo no ha sido probada en el presente asunto esa supuesta afectación al medio ambiente con la emisión del dictamen de Cabildo. (Sindicatura, 2004)

Quedó confirmado que no solamente no se dañaba al ambiente sino que, por el contrario, se daba seguridad jurídica a los planes de protección ecológica al escriturar a favor del municipio un parque urbano ambiental, sin costo para el erario público municipal. Pero no se puede omitir un conflicto paralelo que colaboró a retrasar la aplicación del convenio en la postura de considerarlo inválido mientras no se escriturara el área verde a favor del municipio y obligando a la revisión

y acopio de documentos que tomó varios meses y detuvo hasta el 6 de noviembre de 2003 la firma de una escritura a favor del ayuntamiento —pagada por los propietarios— y en donde se menciona:

[...] ambas partes están conformes en que el predio que se otorga en dación se le asigne un destino como **ÁREA VERDE DE CONSERVACIÓN ECOLÓGICA**, y por ende afecto a un fin público como parque urbano o área verde municipal de uso común, como lo consignan los artículos 2 fracción IX de la Ley General de Asentamientos Humanos y la 3 de la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado, adquiriendo el carácter de inalienable, por tratarse de un bien categorizado como del dominio público municipal, de uso común, como lo establecen los artículos 349 fracción I del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, y 362 del Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla [...] (Escritura Vol.218, instrumento 13902)

La siguiente etapa debía haber sido el cumplimiento del convenio, ya que jurídicamente las obligaciones y los derechos de los promoventes eran muy claros y, una vez que el municipio recibiera en propiedad la fracción de 25.090 m² para área verde, inmediatamente entrarían en vigor los derechos de los propietarios con la compatibilización del uso en **habitacional, comercial y de servicios en cualquiera de sus modalidades**. Una vez más, no sería así, pues en cuanto se intentó hacer algún trámite en la Secretaría de Administración Urbana, sus funcionarios se remitieron a la última impresión de la Carta Urbana, en donde el predio aparecía como área verde y, por tanto, no autorizarían nada. Se inició otro proceso de gestión a nivel dependencias, que hizo evidente, entre otras cosas, la fragmentación entre las dependencias y la total falta de comunicación, y por ende de conocimiento, sobre las acciones de gobierno y los acuerdos de cabildo. Hubo que ir personalmente a entregar copias simples en todos los departamentos del municipio: catastro, uso de suelo, fraccionamientos, ecología, etc., sin que en ellos se lograra entender la naturaleza del convenio ni los derechos y obligaciones del mismo (ver figura 4).

Figura 4.
Fotografías de los alrededores del predio denominado Rementería.



Fuente: elaboración propia (2004).

Aquí salen a la luz dos asuntos de gran importancia: 1) que el ciudadano común tiene que lidiar con trámites burocráticos que le indican constantemente sus responsabilidades y obligaciones, pero que no le reconocen sus derechos a menos de que “alguien” en un nivel superior se los confirme y 2) aquello que para los promoventes del convenio resultaba un ejercicio de gestión en beneficio de las partes, reiteradamente sería interpretado por los observadores como un ejercicio de corrupción y especulación en donde seguramente alguien había obtenido una “muy buena mordida”. En cada intento de trámite, la constante

fueron propuestas para solucionar el bloqueo de manera convencional: “bajo la mesa”, convirtiendo el proceso más difícil de llevar de manera legal y tomando más tiempo en su ejecución.

Después de un año, hubo necesidad de solicitar al departamento jurídico de la Secretaría de Administración Urbana que interviniera, porque no había manera de avanzar ni para la obtención de alineamiento y número oficial. Una vez que la Dirección de Asuntos Jurídicos apoyó el seguimiento y se solicitó una constancia de uso de suelo, fue cuando se detectó que había errores

aritméticos dentro del convenio firmado y que este dejaba 2.000 m² en el aire, además de que la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública había olvidado solicitar que se definiera densidad y destino de la parte compatibilizada. Así, el 30 de septiembre de 2004, se tuvo que aprobar un complemento al acuerdo del dictamen del 26 de noviembre de 2003, en donde se contempla lo siguiente:

[...] que en este contexto, se propone a este honorable cabildo, como complemento al mencionado acuerdo de fecha 26 de noviembre de 2003, que el destino que se le asigna al predio denominado Rementería, segregado del predio original de 64.013,96 m² con una superficie de 38.923,96 m² resultante de la rectificación de superficie señalada en levantamiento topográfico ubicado entre la calle 20 Oriente o Paseo de las Villas; parque municipal; Calzada Rementería y Calzada Villa Verde Norte, es el de habitacional, con densidad H4P (70 VIV/ HA). (Oficio 4.5.S.G./D.J./ 1045/2004)

Este nuevo acuerdo con la instrucción de complementario, nuevamente, causaría problemas de interpretación, porque en él se olvidó mencionar que en el convenio anterior los usos autorizados eran habitacional, comercial o de servicios en cualquiera de sus modalidades. No obstante, después del largo vía crucis, se obtuvo esta constancia de uso de suelo y se llegó por primera vez a la conformación actual del terreno. Una vez que la Secretaría de Administración Urbana reconoció como válida la compatibilización de uso de suelo y emitió su constancia, dio inicio el proceso de aprovechamiento de los “derechos” que se incluían dentro del convenio. El primero y más importante sería cancelar el adeudo por impuesto predial acumulado que se cubriría al aplicar el acuerdo y, como era de esperarse, la Tesorería Municipal no contaba con información al respecto, por lo que hubo que ratificar el 3 de septiembre de 2004 el acuerdo de condonación de impuesto predial firmado con el presidente municipal como autoridad fiscal municipal. Para tomar conciencia de los tiempos, vale la pena apreciar que llega a

este primer resultado tangible casi dos años después de firmado el convenio.

El desencantamiento después de tanto tiempo y esfuerzo llevó a que los propietarios decidieran vender la parte restante del predio y no hacer uso de los derechos que habían obtenido a través del convenio. Aquí es donde aparece el siguiente ingrediente básico en las problemáticas urbanas: el conflicto social. En el momento en el que se puso a la venta la fracción restante, se presentaron dos fenómenos: protestas y manifestaciones por el “daño a la ecología y la pérdida de lo que le pertenece al pueblo” promovida con fines políticos y, en segundo lugar, la actitud de rapiña por parte de empresas de bienes raíces interesados en atender las solicitudes de grandes grupos inmobiliarios. Surge, entonces, una campaña de desprestigio contra los propietarios, así como de la propiedad en sí para de esta manera bajar su valor y poder obtener mayor utilidad. Durante meses, hubo ofertas de compra del terreno siempre y cuando los propietarios derribaran todos los árboles en una noche y solamente pagaran la multa correspondiente, a lo que de ninguna manera iban a ceder por considerar que debían seguirse al pie de la letra las indicaciones de la Dirección de Ecología en relación al control de la plaga y a la restitución de árboles.

De esta manera, una decisión tomada en 1980 con una falta de visión y claridad en materia de planeación urbana, se transforma en una gestión ciudadana que inicia en 1996 y que jurídicamente no tiene respaldo sino hasta 2002. Finalmente, es hasta el 26 agosto de 2005 que la Sindicatura Municipal en sesión extraordinaria de cabildo reconoce la validez de las gestiones llevadas a cabo. A partir de este momento, aun cuando la fracción dedicada para área verde queda debidamente escriturada a favor del ayuntamiento y el resto cuenta con todos los documentos que validan su aprovechamiento. Sin embargo, el predio

denominado Rementería queda en abandono total hasta el 2008. Se especula sobre una intervención en 2009 para parque urbano (derribando los árboles que la conforman en la actualidad). Su imagen en 2008 es la siguiente: **árboles plagados, una invasión con un pozo de agua en funcionamiento, invasión con puestos de lámina y, en algunas ocasiones, baños públicos provistos por las mismas autoridades, árboles plagados y descuidados, suelo deteriorado, cierre y acaparamiento de calles aledañas con vendedores o clientes de compra/venta irregular de autos usados, franeleros que cobran derecho de uso de vía pública y montoneras de basura en las calles.** Aunque en teoría exista certidumbre jurídica, la desconfianza predomina.

Finalmente, el modelo de gestión ciudadana en relación al predio Rementería tiene varios aciertos y varios errores que son importantes para la generación de nuevas estrategias ciudadanas de participación en acciones de planeación. Desafortunadamente, el hecho de que estas acciones no son hechas públicas limita los logros, pues existe un desconocimiento generalizado por parte de la ciudadanía y aún dentro de las dependencias gubernamentales no existe comunicación eficiente que apoye dinámicas de este tipo. Si se dejara a un lado la problemática política; el alto costo en materia de juicios, escrituraciones, trámites ante las autoridades, los conflictos con grupos de choque, demandas por parte de las partes supuestamente afectadas y el desgaste físico y emocional que generó esta gestión, existe un logro indiscutible, que es **la posibilidad de que un ciudadano pueda incidir en las políticas de gobierno.** Debido a este convenio, el municipio cuenta con propiedad de un área destinada como área verde, independientemente de que no la aproveche y se respeta la propiedad privada, a pesar de que en este momento esté detenido su aprovechamiento por temor y desconocimiento.

Conclusiones

Este trabajo es una reflexión sobre las complicaciones que tiene el municipio para poder dotar adecuadamente de áreas verdes a su comunidad. El predio denominado Rementería se convierte en un laboratorio urbano que, en pequeña escala, nos permite observar a los diferentes actores representados, así como los intereses políticos, económicos, ambientales y sociales que pueden intervenir en la problemática urbana. Y, además, nos hace reflexionar sobre el valor de la certidumbre jurídica y de las acciones de planeación que deben ir acompañadas de programas claros de intervención e instrumentación. Esto no fue lo que sucedió en Rementería, pero este caso está documentado de manera que pueda ser aprovechado en el futuro.

El largo viaje recorrido en esta investigación buscaba entender la realidad de la **propiedad privada, las áreas verdes y la planeación urbana.** Para completar ese viaje, era necesario comprender el papel del **municipio** en relación con estos tres. La ciudad de Puebla nos muestra una constante en estos cuatro factores: **la incertidumbre.** La incertidumbre en relación a la tenencia de la tierra: las luchas de los grupos sociales y la imposibilidad de la defensa y aprovechamiento de la propiedad aún en nuestros tiempos. La incertidumbre en relación a lo que hoy conocemos como áreas verdes y que fuera de los parques públicos y los camellones están en riesgo de desaparecer y ser transformados por las necesidades territoriales de la ciudad y la falta de políticas de adquisición, mantenimiento y protección por parte de las autoridades. La incertidumbre en relación con la planeación urbana, pues los lineamientos en los planes y programas no siempre se llevan a cabo por falta de recursos y seguimiento y, en otras ocasiones, se llevan a cabo intervenciones decididas sobre el escritorio y que acarrearán más problemas que soluciones.

El estudio de caso Rementería ejemplifica la dificultad del aprovechamiento de una propiedad privada por ser declarada área verde, esto resultado de la imposibilidad del municipio por conservar áreas de esta naturaleza dentro de la mancha urbana **por no contar con los instrumentos y los recursos adecuados para cumplir con los lineamientos definidos en los procesos de planeación.** Sin embargo, como se describió en este documento, la iniciativa ciudadana puede tener un impacto en los ejercicios de planeación. El caso concreto de Rementería, más allá de un anecdotario eterno, constituye un instrumento de consulta para hacer una crítica puntual en los derechos y obligaciones de propietarios, administración pública y ciudadanía. La posibilidad de incidir y de generar “alternativas” más allá de las decisiones impuestas abre la puerta a futuras **tomas de decisiones concertadas y en el entendimiento de la corresponsabilidad.**

Así, al querer responder a las cuestiones: ¿de qué manera interpreta o puede interpretar el Estado la complejidad de la propiedad, las áreas verdes y la planeación?, el aporte más importante de este análisis en ese sentido es que **“la ciudad no puede ser vista como responsabilidad de las autoridades, sino el lugar donde las voluntades de todos los niveles, ciudadanos y gobierno buscan la mejora del lugar en el que viven”.** La realidad jurídica y política de nuestro medio nos indica que hoy en día no son los gobiernos los que definen el territorio sino los desarrolladores de vivienda y comercio. Así, la única manera en la que los modelos de planeación urbana puedan funcionar es en colaboración con estos. El Estado debe asumir un papel de liderazgo en los procesos

de planeación y debe contar con una estructura jurídica y económica que lo soporte. Sin embargo, al mismo tiempo, debe tener una estructura que permita la integración de acciones y políticas ciudadanas.

Asimismo, en relación a ¿qué tipo de estrategias deberían ser aplicadas para atender nuestras características sociales, culturales, económicas y jurídicas?, **la importancia del análisis del caso Rementería nos indica que, para poder contar con estrategias de gestión exitosas, se requiere de instrumentos jurídicos que puedan dar certidumbre a los grupos interesados. De esa manera, será posible elaborar proyectos que se vuelvan viables financieramente y que integren a los diferentes grupos sociales de manera activa para disminuir la posibilidad de conflicto entre las partes.**

Para concluir, debe resaltarse que, a pesar de las dificultades y conflictos presentes durante el desarrollo del caso, se está construyendo un camino hacia la gestión ciudadana en materia de planeación urbana. Recordemos que la planeación urbana en México, en especial a nivel municipal, es joven y está apenas viendo los primeros frutos de sus planteamientos, no puede verse como una causa perdida, sino, al contrario, como una oportunidad en gestación. Cada día existe más conciencia sobre la importancia del espacio público, áreas verdes, agua, equipamiento e infraestructura adecuada y solamente con la participación de todos los involucrados puede mejorar la calidad de vida en nuestras ciudades. Así, el caso Rementería no es un modelo sino una experiencia que servirá para crear nuevas estrategias.

Bibliografía

Ayuntamiento de Puebla (2006). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Puebla*. (versión digital). Puebla: Gobierno del Estado de Puebla-Ayuntamiento de Puebla.

Ayuntamiento de Puebla (1980). *Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla*. Puebla: Ayuntamiento de Puebla.

Ayuntamiento de Puebla de los Ángeles. Documentación oficial:

- › Oficio No. 4.5.S.G./D.J./1164/2003, Secretaría General del Ayuntamiento.
- › Oficio No. 4.5.S.G./D.J./1045/2004. Secretaría General del Ayuntamiento.
- › Sindicatura. Oficio de Respuesta de 3^{eros} perjudicados. 22/noviembre/2004.
- › Escritura de Parque Urbano en Rementería. Escritura Vol. 218, instrumento 13902.

Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza (1963). *Decimos al Pueblo*. Puebla: Comunicación Oficial del Ayuntamiento.

Fernández del Castillo, G. (1987). *La propiedad y la expropiación en el derecho mexicano actual*. Ciudad de México: Escuela Libre de Derecho.

Gobierno Federal (2006). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [En línea]. Disponible en: URL: <http://www.juridicas.unam.mx/ijure/fed> (Consulta: septiembre de 2006).

Gómez-Ferrer Morant, F. (1971). *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*. Madrid: Tecnos.

Grajales, A. y Illades L. (1999). *La casa del Marqués o Casa de las Diligencias*. Puebla: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades-BUAP.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (2008). *Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Población*. México. [En línea] URL:<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2008/poblacion21.doc> (Consulta: septiembre de 2006).

Mauffete-Leenders (2005). *Aprendiendo con estudios de caso*. Toronto: Ivy University

Secretaría de la Reforma Agraria, SRA (2006). *Historia de la Reforma Agraria en México* [en línea]. Disponible en: URL: http://www.sra.gob.mx/web2007/informacion_general/historia (Consulta: enero de 2007).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2003). Norma Mexicana NOM-142-SEMARNAT-2003 para el Eucalipto [en línea]. Disponible en: URL:http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/Normas%20Oficiales%20Mexicanas%20vigentes/nom_142_semarnat_2003.pdf (Consulta: enero de 2007).
Theiss Petersen, P. (2006). Entrevista al arq. Peter Theiss Petersen-gestor de seguimiento de compatibilización de uso de suelo de exrancho Rementería. Puebla.

Thompson Guy, P. C. (2002). *Puebla de los Ángeles: industria y sociedad de una Ciudad Mexicana (1700-1850)*. Puebla: BUAP/UIA/Instituto Mora.

Villar Calvo, A. J. (1998). *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano: herencia del centralismo y la subordinación. Caso de estudio: Estado de México*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.

Viya, M. (1981). *Puebla tiene cuatrocientos cincuenta años*. Puebla: Cajica.