

LOS PROYECTOS PARA EL DESARROLLO URBANO DE LA ZONA CONURBADA PUEBLA-TLAXCALA: CARACTERÍSTICAS Y LÍMITES PARA SU REALIZACIÓN

Bertoldo L. Sánchez Muñoz¹

Introducción

En México la planeación urbano-regional ha sido un instrumento del estado mexicano para estructurar el territorio, reducir las desigualdades y los desequilibrios entre las diversas zonas del país. Particularmente desde la década de los años 30s. del siglo XX se impulsa una política tendiente a generar las condiciones para impulsar el desarrollo capitalista en el país mediante la construcción de grandes obras de infraestructura, apertura de caminos y carreteras, obras de riego, cuencas de riego, etc. (Ornelas, 2000). Con la política de industrialización y el crecimiento de las grandes ciudades el estado creó las condiciones económicas para la consolidación de un modelo de crecimiento de sustitución de importaciones que generaron procesos de crecimiento de las ciudades y de la población urbana, expansión del mercado interno y la migración urbano rural. A la crisis del modelo económico de crecimiento, que provocó fuertes disparidades regionales, se generó el proceso de apertura comercial de carácter neoliberal, dando paso a la liberalización de las fuerzas del mercado, a la restricción de la acción del estado, a la desregulación del trabajo, políticas que condujeron, en materia de desarrollo regional, al establecimiento de una nueva política que pasó de insistir en la urbanización a colocar el acento en el ordenamiento del territorio como instrumento para el incremento de la competitividad urbana (Coraggio, 2003)

De esta manera, surge en México una política urbana de ordenamiento del territorio que impulsa la definición de las meso regiones, la creación de comisiones para el desarrollo de zonas metropolitanas y la ampliación y redefinición de éstas, el impulso a la planeación en regiones conurbadas, el ordenamiento de los territorios estatales, y la consolidación del sistema de ciudades mediante el apoyo a los programas urbano municipales y de centros de población dirigidos a incentivar las potencialidades del territorio y la economía local.

En las últimas cuatro décadas del siglo XX, la Región Centro del país ha experimentado un proceso sin precedente de crecimiento, tanto de su población, como en la ocupación de su territorio. Las causas son múltiples y esta vinculada estructuralmente a la política económica seguida desde los años cincuenta, que estimuló el desarrollo industrial en el Valle de México, el cual tuvo influencia en los estados vecinos, al tiempo que ofrecía mejores condiciones y expectativas para el establecimiento de nuevos pobladores, en un momento en que las tasas de reproducción de la población alcanzaron su máximo histórico en el país.

La planeación urbano regional en Tlaxcala y la Zona conurbada Puebla-Tlaxcala.

En el estado de Tlaxcala el impulso al desarrollo regional por parte del estado se inicia en los años 70s con el establecimiento de zonas industriales en territorios rurales deprimidos y de extrema pobreza, como parte de la política de desconcentración industrial del valle de México. A finales de la década de los 80s. y en los 90s., con el crecimiento de las pequeñas

¹ Mtro. en Desarrollo Rural y candidato a doctor en Antropología Social, Profesor-Investigador de El Colegio de Tlaxcala, A. C. Tel 01 246 46 45874. e-mail: bertoldosm@coltlax.edu.mx

ciudades del centro del estado se inicia propiamente la política de planeación urbana dirigida a consolidar la urbanización: los planes de desarrollo de los centros urbanos se orientan a satisfacer la infraestructura y el equipamiento urbano, a regular el uso del suelo para el desarrollo de la vivienda, establecer nuevos parques industriales en la zona sur del estado, a impulsar el desarrollo del pequeño comercio y de pequeños centros comerciales y mejorar y extender el sistema de vialidades y transporte en el estado.

A raíz de la política urbana establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se elabora en el año 2001-2002 en el estado de Tlaxcala, el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial que construye una regionalización del estado basada fundamentalmente en la contiguidad física. Entre las 7 regiones construidas, en la zona conurbada Puebla-Tlaxcala se localizan 3 regiones correspondientes a la zona sur del estado. (Peot, 2002)

Derivado también del Plan Nacional de Desarrollo, se definen a partir del año 2001 las Meso Regiones, entre las que se encuentra la Región Centro País, integrada por los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y el Distrito Federal. La preparación del Programa de Desarrollo de la Región Centro País (PDRCP), fue iniciada en el segundo semestre de 2002, mediante el encargo a El Colegio Mexiquense, A.C. de la elaboración de un diagnóstico de la región, y se concretó con el encargo a El Colegio de Tlaxcala, A.C., en el primer semestre de 2004, de la elaboración de una propuesta de programa regional.

En el marco de este programa se establecen las condiciones generales y las potencialidades de desarrollo económico, ambiental, social y de los estados y en particular de los estados de Puebla y Tlaxcala, que a su vez conforman una de las zonas conurbadas de la región Centro País. Del estado de Puebla se señala que: 'tiene una ciudad con ambición de metrópoli regional, más que ninguna en la región Centro País, la ciudad que tuvo históricamente mayor independencia relativa respecto a la ciudad de México. Tiene buenas perspectivas de desarrollo industrial y desea aprovecharlas. La ciudad tiene quizás la mayor capacidad de servicios educativos, de salud, de educación e investigación superior aparte de la ciudad de México. Tiene las mejores perspectivas en materia de disponibilidad de agua en la región. Tiene una posición privilegiada como mediador de la relación de la Ciudad de México con la costa del Golfo de México y el Sur-Sureste. En contrapartida, presenta amplias zonas de marginación profunda que comparte con Veracruz y con Hidalgo.

El Programa señala que el estado de Tlaxcala comparte las perspectivas de desarrollo industrial de la ciudad de Puebla al estar integrado a su zona metropolitana. Tiene los problemas del socio menor o desfavorecido en la relación con el estado vecino en esta zona metropolitana. Tiene una relativamente buena accesibilidad pero se beneficiaría fuertemente con un fortalecimiento de esta accesibilidad o centralidad en las nuevas vías de comunicación que pudieran proponerse. Tiene una muy fuerte tradición y presencia indígena y artesanal que constituye un importante activo para su desarrollo. (PDRC-P, 2005: 81)

La planeación en la zona Conurbada Puebla-Tlaxcala

Para finales de la década de los noventa y el 2000, se consolida en la región sur del estado de Tlaxcala colindante con el estado y la capital de Puebla, un sistema de aglomeración urbana que conforma una conurbación que abarca 31 municipios, 19 del estado de Tlaxcala y 12 del estado de Puebla. El crecimiento población a lo largo de un eje de conurbación de aproximadamente 20 kilómetros, la expansión física, poblacional y económica de la ciudad de Puebla, centro urbano principal de la zona, el incremento de las dependencias funcionales económicas, educativas, sociales entre los estados, con predominancia de los

patrones establecidos por la ciudad de Puebla, los problemas ambientales relacionados con la contaminación del suelo y del agua provocados por el crecimiento de las industrias y los centros urbanos aledaños al sistema del Río Atoyac-Zahuapan, la aparición de conflictos sociales y municipales derivados de la indefinición de límites territoriales entre los estados, condujo al establecimiento de acuerdos entre las autoridades estatales para la creación del Programa de Ordenamiento urbano de la Zona Conurbada Puebla-Tlaxcala.

El Programa de Desarrollo Urbano, desarrollado en una primera versión y en su contenido fundamental por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, tuvo como antecedente inmediato la firma del Convenio de Coordinación para el Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Económico suscrito por los ejecutivos de los estados de Puebla y Tlaxcala, el primero priista y el segundo perredista, el 11 de junio del año 2002, en el que se reconoce la convergencia territorial en una extensa región Oriente-Poniente, cuyo desarrollo se ha generado en forma natural, transformando la interrelación de intercambio económico, social y cultural en los últimos 20 años, por la cual se constituye la cuarta aglomeración urbana más grande de la república mexicana (Welti, 2003, 6)

Como parte de la estrategia de instrumentación señalada en el Programa de Desarrollo Urbano de la zona conurbada, se propone el establecimiento de una Comisión de Conurbación con la participación de las autoridades municipales, estatales de ambas entidades y la federación; la firma del convenio marco para establecer las bases institucionales de operación de la comisión de conurbación, los instrumentos operativos y mecanismos de financiamiento y el establecimiento del Fideicomiso para operar e instrumentar el programa de conurbación. Así, en el mes de agosto del año 2004 se firma por parte de los ejecutivos de los estados de Puebla y Tlaxcala el Convenio de Coordinación para Planear y Regular el Desarrollo Urbano y Regional Sustentable en los Municipios Conurbados de los Estados de Puebla y Tlaxcala. En dicho convenio se acuerda constituir la Comisión de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala, hecho que se concreta el 3 de diciembre de 2004 en la ciudad de Puebla, casi al concluir el período de los gobernadores de Puebla y Tlaxcala.

En Julio de 2005 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Comisión de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala en el que se establece que la Comisión se constituye como un órgano consultivo de coordinación permanente de carácter técnico, con el fin de planear, regular y administrar de manera conjunta el fenómeno de conurbación regional, con base en el Programa de Ordenamiento Urbano de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala, cuya síntesis programática es encargada a la Universidad Autónoma Metropolitana. (POF, 2005) Para Agosto de 2006, el programa de la región conurbada está revisado y en proceso de aceptación por parte de los gobiernos de los estados y se generan las primeras propuestas para la constitución del fideicomiso para el impulso de los proyectos establecidos en el Programa.

Caracterización de la zona conurbada Puebla-Tlaxcala.

La ZCPT se localiza en la parte norponiente del estado de Puebla y en la porción sur del estado de Tlaxcala; Se integra por 31 municipios, 12 de Puebla y 19 de Tlaxcala En el estado de Puebla: 1) Amozoc; 2) Coronango; 3) Cuautlancingo; 4) Domingo Arenas; 5) Huejotzingo; 6) Juan C. Bonilla; 7) Puebla; 8) San Andrés Cholula; 9) San Martín Texmelucan; 10) San Miguel Xotla; 11) San Pedro Cholula y 12) Tlaltenango.

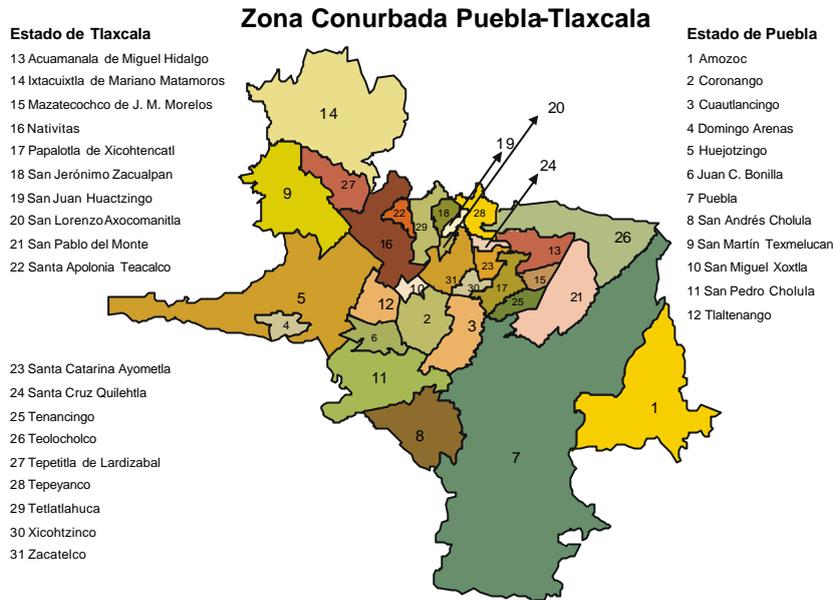
En el estado de Tlaxcala: 1) Acuamanala de Miguel Hidalgo; 2) Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 3) Mazatecocho de José María Morelos; 4) Nativitas; 5) Papalotla de Xicohtencatl; 6) San Jerónimo Zacualpan; 7) San Juan Huactzingo; 8) San Lorenzo Axocomanilla; 9) San Pablo del Monte; 10) Santa Apolonia Teacalco; 11) Santa Catarina Ayometla; 12) Santa Cruz Quilehtla; 13) Tenancingo; 14) Teolochoico; 15) Tepetitla de Larrizabal; 16) Tepeyanco; 17) Tetlatlahuca; 18) Xicotzingo y 19) Zacatelco. La zona conurbada Puebla-Tlaxcala; tiene una superficie total de 1867.78 kilómetros cuadrados y una población total en el año 2000 de 2 120 999 habitantes, el 87.1% de la población pertenece a Puebla y el 12.9% a Tlaxcala.

La Zona Conurbada Puebla-Tlaxcala representa el 2.13% de la superficie de la región centro-país, el 31% de sus unidades político-administrativas y el 6.72% de la población total, este último dato es significativo por cuanto representa una población mayor al aportado regionalmente por el estado de Tlaxcala, ligeramente superior al aporte del estado de Morelos y ligeramente inferior al aporte del estado de Hidalgo.

Cuadro 1 Región Centro País, Principales características 2000

Entidad Federativa	Superficie km2	%	Población No.Habitantes	%
Tlaxcala	3.914.00	11.2	962.646	3.8
Morelos	4.941.00	6.2	1,555.296	6.2
Hidalgo	20.691.50	15.7	2,235.591	8.9
Puebla	33.919.00	40.6	5,076.686	20.2
Distrito Federal	1.499.00	3.0	8,605.239	27.3
México	22.658.21	23.2	13,096.686	52.0
Total	87.622.71	100.0	31.532.144	100.0
Zona Conurbada Puebla Tlaxcala	1,867.784	5.8%	2,120.999	6.72

Fuente: Welte, 2003



Fuente: Programa de ordenamiento urbano de la zona conurbada Puebla-Tlaxcala.

Características sociodemográficas.

La población total urbana que habita en la Región, que vive en localidades mayores de 15 mil habitantes asciende a 1,702,521, El grado de urbanización muestra el predominio de habitantes que se ubican en localidades urbanas, las cuales aportan el 80.3% de los habitantes que conforman la Región, esto le imprime una característica urbana importante. No obstante la población urbana se concentra en la ciudad de Puebla que tiene una población de 1 346 916 habitantes, en tanto que la ciudad más importante de la parte del estado de Tlaxcala, San Pablo del Monte, tiene apenas 54 387 habitantes.

Considerando el grado de urbanización de los municipios de la zona tenemos que la población total de los 12 municipios de Puebla es de 1,848,118 habitantes y que el número de personas que residen en localidades mayores a 15 mil habitantes es de 1,603,882 habitantes; el grado de urbanización para el total de éstos municipios es de 89.82 por ciento. Es decir, casi 9 de cada 10 personas habita en localidades mayores de 15,000 habitantes. Por lo que respecta a los municipios de Tlaxcala, estos suman una población total de 272,887 habitantes, de los cuales 98,639 residen en localidades urbanas; resultando con ello, un grado de urbanización del 36.14%; o sea, casi 4 de cada 10 personas, residen en localidades mayores a 15 mil habitantes, concentrándose más del 50% de su población en localidades en proceso de urbanización. Sin embargo, cabe destacar que en el caso de las tres localidades urbanas, todas rebasan el 85 por ciento en grado de urbanización, por ejemplo: Zacatelco registra un grado de urbanización del 99.3%. Lo anterior indica un polarización respecto a la distribución geográfica de la población de los municipios que conforman la Región, pues mientras que en el caso de Puebla es evidente un alto grado de urbanización, en el caso de Tlaxcala, la distribución demográfica en localidades en proceso de urbanización es la característica primordial, por lo que su participación en la conformación de dicha conurbación es en términos demográficos hasta ahora discreta, pero en el mediano

y largo plazo será importante en la medida la influencia del desarrollo urbano de Puebla las vayan consolidando como áreas urbanas.

Del total de municipios, los 10 municipios con mayor porcentaje de población rural pertenecen al estado de Tlaxcala. Del total de 19 municipios pertenecientes al estado de Tlaxcala, el 22.5% de su población vive en zona rural, mientras que para el caso de Puebla, este porcentaje sólo representa el 2.4%. (POUZCP-T,2003: 89)

En relación a las tasas de crecimiento medio anual de la población de los municipios de la zona conurbada en la mayoría de los municipios de la ZC desde 1970 se percibe un elevado crecimiento, con una inflexión en los últimos años. La tasa de crecimiento para el estado de Puebla en el quinquenio 95-2000 fue de 2.21, en tanto que para Tlaxcala fue de 2.03. Los municipios de la ZC pertenecientes a Puebla han presentados tasas más elevadas que los de Tlaxcala, los que han manifestado un descenso paulatino a diferencia de lo que ha acontecido en los de Puebla en donde el ritmo de crecimiento se ha mantenido constante. Los municipios con tasas de crecimiento más altas de Puebla son San Andrés Cholula (4.84), Cuautlancingo (4.01) y Amozoc (3.86), en tanto que para Tlaxcala han sido Mazatecochco (2.87), Papalotla (2.78) y San Pablo del Monte (2.48) (Welti: 2003, 36-37).

En años recientes se ha observado a nivel nacional una significativa reducción en la fecundidad de la población, que se expresa en una tasa global de fecundidad de menos de tres hijos por mujer, sin embargo, las diferencias a nivel estatal son aún significativas y ubican a los estados de Puebla y Tlaxcala entre las entidades con mayor fecundidad, 3.2 y 3.0 hijos por mujer, respectivamente.(Welti, 2003, 42). Por lo que toca a las tasas de mortalidad infantil de los municipios de la zona, las estimaciones censales señalan que las tasas de mortalidad infantil de Puebla y de Tlaxcala, 42.4 y 38.5, están por encima de la registrada a nivel nacional, 26 defunciones al año por cada mil nacidos vivos, lo que supone condiciones socioeconómicas muy desfavorables (Welti, 2003, 44-45).

Pobreza y nivel de ingreso

El análisis de la situación de la pobreza, de acuerdo con la metodología desarrollada en este sexenio, nos indica que el municipio de Puebla tiene la menor concentración de pobres alimentarios llegando a 14%. Existen municipios como San Juan Huactzinco, Tetlatlahuca, Tlatenango, Juan C. Bonilla, Santa Apolonia Teacalco, Coronango y Domingo Arenas cuyos pobres alimentarios en cada uno de los municipios asciende al 40%. El nivel de pobreza de capacidades en los municipios conurbados Puebla-Tlaxcala oscila entre 22.3% y 68.6% correspondientes al municipio de Puebla y Domingo Arenas respectivamente.

Por otra parte el nivel de personas cuyo ingreso es insuficiente para alcanzar el consumo básico de alimentos, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación se encuentra entre 47.3% y 85.4%.

Indicadores económicos

Los indicadores económicos de la Región conurbada presenta diferentes matices, los cuales responden a las políticas impuestas en los estados en los que se encuentra y a los cambios de producción, mismos que impactan las formas sociales y culturales de sus habitantes. A ello se suscriben las siguientes direcciones:

Condicionantes de la actividad económica

- ✓ La actividad económica, se encuentra condicionada por la fragmentación de las cadenas productivas
- ✓ En la agricultura, destaca la pulverización de la tenencia de la tierra
- ✓ las actividades agrícolas están siendo desplazadas territorial y económicamente

Demanda de empleo

- ✓ El empleo dominante es claramente urbano concentrado en los sectores secundario y terciario.
- ✓ La demanda de empleo tanto en el mediano plazo 2010 y largo plazo 2020 muestran un incremento de 159,346 personas en el primer caso y de 279,371 personas en el segundo.

Caracterización de las economías urbana

- ✓ Las economías urbanas en la región, están dominadas por las actividad secundaria.
- ✓ En el caso del estado de Puebla, las aglomeraciones más grandes se encuentran dominadas por los servicios.
- ✓ Creciente incorporación de la población femenina a la actividad económica y su mayor desempeño en otras funciones sociales
- ✓ El Estado de Tlaxcala sufre una problemática de bajos ingresos, que repercute en la capacidad de consumo.
- ✓ Aumento en la participación relativa del PIB en los últimos 10 años
- ✓ El sector predominante es la industria manufacturera.
- ✓ En lo que toca a Tlaxcala, la rama de la construcción ha presentado una caída consistente de 1993 a 2000. En el caso de Puebla, sólo hubo una caída en el año de la crisis y en el año 2000.
- ✓ El PIB de Puebla representa alrededor del 3.5% del nacional mientras que el de Tlaxcala representa el 0.5%.
- ✓ El producto per-capita de los dos estados es significativamente menor al nacional. Asimismo, la diferencia entre Puebla y Tlaxcala ha crecido de 1993 a 2000.
- ✓ En los dos estados, la industria manufacturera tiene la mayor participación en el PIB. En el caso de Puebla la rama de comercio, hoteles y restaurantes tiene una participación significativa en el PIB estatal.

Especialidad funcional

La funcionalidad de un territorio se determina por su estructuración; resultado de la organización del sistema urbano que lo conforma, la especialización funcional de los asentamientos humanos y las características del sistema de transporte.

La Especialización Funcional indica la preponderancia de uno o varios sectores de actividad económica al interior de las localidades urbanas (para el caso de estudio se consideraron localidades mayores a 7,500 habitantes, debido al reducido número de localidades urbanas identificadas en esta zona). Su medición, realizada por el índice de Nelson (que utiliza información de empleo según las ramas de actividad económica), indica que, una localidad se considera especializada en una actividad cuando su proporción de PEA en esa actividad es mayor a la media más la desviación estándar.

Para la zona de estudio, realizando un ejercicio con información municipal del año 2000, en aquellas unidades que cuentan con poblaciones mayores a los 7,500 habitantes, la distribución de la población económicamente activa (PEA) indica que, en esos municipios, la actividad predominante es la industrial, con el 45.8% de la PEA, seguida de las actividades comerciales y de servicios con el 38.9% y, con apenas el 13.2%, se encuentran las actividades económicas correspondientes al sector primario.

Como municipios con especialización en actividades agropecuarias se encuentran Coronango, Huejotzingo y Tetlatlahuca, ubicados en el valle de Huejotzingo-Nativitas, en donde se localizan los mejores suelos para esas actividades.

Como municipios especializados en actividades industriales se identifican a San Pablo del Monte y Teolocholco, localizados en el lado de Tlaxcala y cercanos a importantes zonas industriales que les permiten a sus poblaciones ocupadas, sobresalir en este tipo de actividades.

Como municipios especializados en actividades del sector terciario, se encuentran Puebla y San Andrés Cholula, en donde se evidencian sus características urbanas, en especial la del primer caso, en donde casi dos terceras partes de su PEA se dedica a este tipo de actividades, permitiéndole con ello, atender no solo a la región de estudio, sino que incluso al sur del país

Cuadro 2. Especialización funcional en municipio con localidades mayores a 7500 hab.

		Sectores Económicos		
		I	II	III
		%	%	%
15	AMAZOC	6.2	49.3	42.2
34	CORONANGO	27.4	47.1	22.9
41	CUAUTLANCINGO	3.3	54.6	39.9
74	HUEJOTZINGO	26.7	35.3	35.7
90	JUAN C. BONILLA	19.8	50.4	28.0
114	PUEBLA	1.2	32.4	63.5
119	SAN ANDRES CHOLULA	18.3	34.2	45.3
132	SAN MARTIN TEXMELUCAN	13.8	38.0	46.6
136	SAN MIGUEL XOXTLA	4.5	53.4	38.2
140	SAN PEDRO CHOLULA	9.7	38.8	49.3
17	MAZATECOCHCO	19.1	52.4	27.7
25	SAN PABLO DEL MONTE	6.8	59.7	31.6
27	TENANCINGO	11.9	47.6	38.7
28	TEOLOCHOLCO	10.8	57.2	29.9
32	TETLATLAHUCA	33.6	28.0	36.9
41	PAPALOTLA	6.1	48.9	42.5
42	XICOHTZINCO	7.4	53.5	37.6
44	ZACATELCO	10.2	43.4	44.2

Empleo Normal	13.2	45.8	38.9
Desviación Estándar	8.9	9.0	9.2
Umbral	22.1	54.8	48.1

Fuente: Programa de desarrollo urbano de la Región conurbada Puebla-Tlaxcala.

Estructura Urbano-Regional.

La estructura urbano regional se refiere a la articulación del sistema de ciudades, su jerarquía e intensidad de las relaciones que se mantienen entre ellas y hacia el exterior de la región. El sistema encontrado está claramente dominado por la presencia de la ciudad de Puebla la cual extiende su radio de influencia en un territorio mayor al delimitado como zona de conurbación. El sistema encontrado es claramente monocéntrico con valores del orden de 0.87 en el índice de primacía.

Al mismo tiempo la zona de conurbación se apoya en dos aglomeraciones menores que son el corredor de conurbación de Zacatelco y la conurbación concéntrica de San Martín Texmelucan.

El sistema, además se ve claramente influenciado por la zona metropolitana de Tlaxcala y mantiene intensas relaciones funcionales con el corredor de conurbación Apizaco Huamantla, así como con localidades importantes en el ámbito metropolitano como son los

casos de Atlixco y Tepeaca.

De acuerdo con los escenarios Poblacionales la región tendrá un crecimiento moderado en los escenarios al 2010 y al 2020 como puede observarse en el siguiente cuadro resumen.

La parte más significativa de este crecimiento es el hecho de que de mantenerse las tendencias observadas la ciudad de Puebla, aunque disminuirá su peso relativo en el conjunto de la región en un 1.07% seguirá absorbiendo en términos absolutos y relativos a la mayor parte de la población residente y de su incremento.

Cuadro 3: Proyecciones de población de la ZCPT 2000-2020

MUNICIPIO	POBLACION PROYECCION CENSAL				
	2000	% CRECIMIENTO	DEL 2010	% DEL CRECIMIENTO 2020	
ESTADO DE PUEBLA					
AMOZOC	64,315	5.89	23,466	6.41	44,727
CORONANGO	27,575	1.50	5,967	1.39	9,722
CUAUTLANCINGO	46,729	4.47	17,813	4.89	34,117
DOMINGO ARENAS	5,581	0.24	972	0.22	1,567
HUEJOTZINGO	50,868	2.01	7,994	1.94	13,531
JUAN C. BONILLA	14,483	0.65	2,582	0.63	4,397
PUEBLA	1,346,916	67.36	268,466	65.97	459,961
SAN ANDRES CHOLULA	56,066	5.58	22,237	6.14	42,781
SAN MARTIN	121,071				
TEXMELUCAN		6.07	24,185	5.94	41,442
SAN MIGUEL XOXTLA	9,350	0.43	1,695	0.41	2,890
SAN PEDRO CHOLULA	99,794	5.58	22,256	5.83	40,621
TLALTENANGO	5,370	0.22	892	0.22	1,514
		100.00	398,527	100.00	697,270
ESTADO DE TLAXCALA					
ACUAMANALA DE MIGUEL HIDALGO	4,357	0.47	200	0.45	344
IXTACUIXTLA DE	30,301				
MARIANO MATAMOROS DE	8,357	7.30	3,110	7.18	5,459
MAZATECOCHCO DE					
JOSE MA. MORELOS		5.09	2,171	5.28	4,009
NATIVITAS	21,020	4.73	2,017	4.19	3,187
PAPALOTLA DE	22,288				
XICOHTENCATL		12.46	5,312	12.82	9,741
SAN JERONIMO	3,234				
ZACUALPAN		0.90	384	0.89	678

SAN JUAN HUACTZINCO	5,547	0.63	270	0.55	421
SAN LORENZO	4,368				
AXOCOMANITLA		1.11	475	0.99	752
SAN PABLO DEL MONTE	54,387	28.39	12,103	29.06	22,086
SANTA APOLONIA	3,669				
TEACALCO		0.73	310	0.64	488
SANTA CATARINA	6,997				
AYOMETLA		2.19	933	2.18	1,655
SANTA CRUZ QUILEHTLA	4,884	1.55	661	1.54	1,172
TENANCINGO	10,142	1.01	431	0.98	742
TEOLOCHOLCO	17,067	7.76	3,309	7.87	5,984
TEPETITLA DE	14,313				
LARDIZABAL		7.52	3,206	7.70	5,854
TEPEYANCO	9,006	1.24	528	1.09	826
TETLATLAHUCA	10,803	2.74	1,170	2.44	1,854
XICOTZINGO	10,226	3.77	1,605	3.77	2,869
ZACATELCO	31,915	10.40	4,433	10.36	7,876
TOTAL		100.00	42,629	100.00	75,996

Fuente: Programa de ordenamiento urbano de la zona conurbada Puebla-Tlaxcala

Problemática ambiental

En la región conurbada Puebla-Tlaxcala existen varios factores que han contribuido al deterioro ambiental, quizás los más graves estén relacionados con la erosión, la contaminación del agua y el manejo de los residuos industriales y urbanos. Las principales causas de la erosión en la región son la deforestación, las prácticas agrarias incorrectas, el sobrepastoreo, las sequías, así como modificaciones en los cauces de ríos. Otro de los aspectos que ha sufrido un deterioro importante es el recurso agua, según la CNA la disponibilidad de agua en los municipios que conforman la región es baja.

Por su parte, las principales fuentes de contaminación del agua están asociadas a la descarga de aguas residuales, tanto urbanas como industriales, este problema es mayor en la ciudad de Puebla y en el municipio de San Martín Texmelucan debido a la presencia de las instalaciones de PEMEX y de la industria química y automotriz en cuyos procesos se generan residuos que representan riesgos ambientales y no cuentan con la infraestructura necesaria para el correcto manejo de sus descargas.

También la contaminación del agua por la agricultura tiene un peso importante en el proceso, debido a que las aguas superficiales disminuyen su infiltración a los mantos acuíferos y el agua que se filtra tiene diferentes productos químicos por el uso de fertilizantes y plaguicidas. Por otra parte, la generación de residuos sólidos en la región ha experimentado un incremento debido a la expansión demográfica. Siendo este otro de los factores que han contribuido al deterioro ambiental, en la región existe un mal manejo de éstos desechos.

En cuanto al manejo de los residuos industriales peligrosos, la situación es aun más crítica pues la región se encuentra entre las principales generadoras de este tipo de residuos, sin embargo, su manejo continua siendo deficiente. En lo relacionado con la contaminación atmosférica, la ciudad de Puebla es la que presenta los niveles más altos de la región, esta ciudad cuenta con un parque vehicular de 400,000 automotores aproximadamente, además

de contar con un número importante de industrias contaminantes. Se considera que la contaminación del aire en la región y principalmente en las ciudades de Puebla y Tlaxcala es un problema importante al que no se le ha dado la atención que amerita.

Comunicación carretera

La situación geográfica de los Estado y la región objeto de estudio, forman parte del sistema de comunicaciones del Golfo y del Sureste con el Centro del país. El municipio de Puebla constituye el núcleo de comunicaciones y de enlaces regionales más importante. La región cuenta con tres Autopistas, dos de ellas de carácter regional y una interestatal; cuatro carreteras federales; dos carreteras interestatales y una estatal que la comunican al sureste y nor-poniente del país.

Los proyectos para el desarrollo urbano de la ZMPT.

Lo primero que tenemos que señalar es que el Programa se encuentra en la fase de evaluación para dar cabida a las observaciones técnicas que formulen el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales. Por lo que se refiere a los gobiernos municipales y estatales la prioridad en esta fase está relacionada con el modelo territorial propuesto así como con la apertura programática contenida en el instrumento. El resultado que se espera es el enriquecimiento de objetivos y acciones, previo a la aprobación del Programa.

En general el Programa se estructura en 4 grandes niveles: el nivel estratégico, el nivel programático y el nivel instrumental. Estos niveles, traducidos a los propósitos fundamentales, pretenden lograr 3 grandes objetivos:

- 1.- Desarrollar la competitividad económica de la Región
- 2.- Mejorar la cohesión social y cultural,
- 3.- Lograr la sustentabilidad del programa mediante la creación de organismos de gobernabilidad.

El análisis de los programas propuestos en cada línea estratégica nos ilustra acerca de la orientación conceptual, social y política del programa.

Incremento de capacidades competitivas.

En el marco de las orientaciones de la política del sexenio que finaliza los programas buscan desarrollar las capacidades competitivas de la zona, atendiendo 3 grandes componentes:

1. La formación de recursos humanos o la creación de capital humano.
2. La Modernización y ampliación de la conectividad de la zona
3. El fortalecimiento de las capacidades productivas en los sectores económicos

1.- Para desarrollar tales capacidades competitivas se propone, en el componente de la formación de recursos humanos, los siguientes programas

- a) Desarrollar la infraestructura de socialización de las innovaciones vinculando a los actores productivos, públicos y sociales con los programas de formación de recursos humanos de alto nivel y de investigación.
- b) Consolidar y ampliar el sistema de formación continua de recursos humanos y de capacitación para el trabajo.
- c) Consolidar y ampliar el sistema de formación de recursos humanos de alto nivel en la zona conurbada.

- d) Consolidar la infraestructura de investigación científica, tecnológica y humanística de excelencia en la zona conurbada y su área de influencia metropolitana.

2.- Con el propósito de fortalecer la posición estratégica de la Región mediante la modernización y ampliación de la conectividad se proponen los siguientes 4 programas:

- a) Ampliación de la red carretera para estructurar la zona metropolitana y la modernización y mejoramiento de los niveles de operación de las comunicaciones internas en la zona conurbada.
- b) Modernización y ampliación de terminales aeroportuarias.
- c) Modernización para transporte de carga y pasajeros de la red ferroviaria.
- d) Ampliación y modernización de las redes de comunicaciones y de los sistemas de transmisión de voz e imagen.

3.- El fortalecimiento de las capacidades productivas se pretende lograr diversificando y consolidando los sectores primario, secundario y terciario de la zona conurbada; para lograrlo se proponen 3 programas:

- a) Programa de conversión a Parques Tecnológicos, integración agroindustrial y modernización agropecuaria.
- b) Programa de desarrollo de áreas multimodales de transporte para el manejo eficiente de carga y pasajeros en el área conurbada y de influencia metropolitana.
- c) Programas de conservación y restauración del patrimonio cultural y de manejo del patrimonio natural de la zona conurbada para el fomento del turismo alternativo y la comercialización de servicios especializados en materia de conservación, restauración y gestión del patrimonio

Mejorar la Cohesión social y cultural.

Para el programa el mejoramiento de la cohesión social y cultural se alcanzaría a través de mejorar las relaciones entre las áreas urbanas y su espacio de influencia, atendiendo las condiciones de vida de zonas periféricas y localidades rurales; encontramos aquí los programas ambientales, de tenencia de la tierra, reubicaciones, de equipamientos y servicios básicos, agrupados en 6 programas.

- a) Programa integral de conservación y restauración de la cuenca hidrológica del Atoyac-Zahuapan.
- b) Programa integral de conservación y restauración del Parque Nacional la Malintzi y Popo-Izta.
- c) Programa de regularización de tenencia de la tierra en áreas periféricas de centros de población.
- d) Programa de reubicación de asentamientos localizados en áreas vulnerables o de riesgo y en derechos de vía federales, estatales y municipales.
- e) Programa de servicios y equipamientos de alcance metropolitano.
- f) Programa de servicios municipales básicos en comunidades menores a 2500 habitantes.

No obstante el amplio espectro de programas, hasta ahora los Proyectos Estratégicos en proceso de revisión y ajuste y que buscan ser consensados y avalados por los ejecutivos de los estados, los congresos estatales y los cabildos municipales son:

1.- Construcción del libramiento metropolitano Puebla Tlaxcala e integración de los subsistemas de enlace intraregionales.

- 2.- Modernización de y aprovechamiento como modo de transportación de pasajeros del sistema ferroviario.
- 3.- Revisión del sistema aeroportuario regional y consolidación del Aeropuerto Hermanos Serdán como aeropuerto alterno de carga.
- 4.- Desarrollo de infraestructura para transmisión de voz y datos
- 5.- Modernización de los sistemas de Transporte urbano e intraregionales
- 6.- Desarrollo de infraestructura para el manejo de las áreas naturales protegidas, sistemas hidrológicos de superficie y áreas de recarga a través de proyectos de aprovechamientos recreativos, ecoturísticos y deportivos.
- 7.- Proyectos de integración de cadenas productivas agrícolas, con apoyos a la producción y comercialización. Infraestructura de riego por goteo; programa de invernaderos y huertas asociados a la gastronomía regional. (POUZMP-T, 2005)

Gobernabilidad territorial.

Uno de los problemas más significativos para la operación de los Programas de desarrollo urbano ha sido precisamente el no tener contemplado en la legislación organismos con capacidad jurídica, administrativa y financiera para impulsar el logro de los proyectos. El programa incluye por tanto para atender más que la gobernabilidad, la administración y desarrollo de los proyectos, a las instancias y autoridades de coordinación que permite la ley, esto es la Comisión de Conurbación integrada por autoridades de los 3 niveles de gobierno. De este modo para lograr el Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada se busca la cooperación intergubernamental en un ámbito territorial definido, por lo que se propone:

- a) La formación de la Comisión de Conurbación interestatal que prevé la legislación nacional y las locales en la materia, como base para desarrollar los instrumentos complementarios de orden administrativo, técnico y financiero que permitan mejorar la gestión territorial de la Zona.

Adicionalmente, dado que el problema más significativo es la consecución de recursos que hagan posible el financiamiento de los proyectos el programa propone:

Definir una estrategia financiera consistente en;

- a) Modernizar y homologación de los sistemas de recaudación de impuestos y derechos municipales,
- b) Buscar fuentes alternas de ingresos con base en proyectos específicos de carácter ambiental, así como la definición de áreas de oportunidad para la inversión privada en el desarrollo de infraestructura estratégica para el desarrollo.
- c) Aplicar el Fondo Hábitat, que es el instrumento de financiamiento del Gobierno de la República para auspiciar el desarrollo urbano y metropolitano propiciando la cooperación y colaboración intersectorial e integrando los proyectos Estratégico de acción Metropolitana y Estratégico Compensatorio de Acción Urbana.

A pesar de que el programa propone en la integración de la Comisión de Gobernación la incorporación de autoridades municipales, la realidad es que la Comisión, en este momento ya integrada, tiende a ser selectiva y se maneja con criterios políticos que pueden derivar en la exclusión de la participación de ayuntamientos y sectores sociales. En la zona conurbada, por ejemplo, a partir del año 2005, se ha constituido la Asociación de presidentes municipales del sur, integrada por 23 municipios, incluidos los 19 que formalmente pertenecen a la Zona. Este organismo aglutina a presidentes municipales de 5 partidos políticos diferentes (pri, pan, prd, pt, verde ecologista), es por tanto un interlocutor

representativo y obligado. No obstante sólo han sido incorporados a la comisión algunos presidentes municipales, con la representación de su municipio; no se ha incorporado a la asociación, a pesar de que ya es un actor protagónico en la zona. La gobernabilidad también estará en entredicho si no se incorpora plenamente a organismos representativos de sectores sociales y académicos.

Desde luego los retos más importantes para la viabilidad del programa no sólo tienen que ver con la generación de consensos respecto a la prioridad de los proyectos que tendrían que finalmente llevarse a cabo, sino sobre todo a su viabilidad técnico-financiera y social.

Los proyectos de desarrollo contemplados para cada programa no tienen definidas prioridades, ni definen metas espacio-temporales, esta debilidad en el diseño del programa, además de que motiva la discrecionalidad en la decisión de qué proyectos desarrollar, no permite organizar la gestión pública para negociar dentro del presupuesto federal, dado que es la fuente más inmediata de financiamiento, los distintos proyectos contemplados.

La viabilidad social está en riesgo también al no incorporar las voces, las propuestas y los proyectos de todos los actores sociales de la zona, sobre todo los representantes colegiados de municipios y localidades. La exclusión de la participación social pone en riesgo la sustentabilidad y gobernabilidad de todo el programa; si ello no se resuelve el programa de desarrollo de la zona conurbada tendrá el mismo destino que han tenido muchos de los programas: el cajón de las esperanzas ciudadanas de resolver prontamente sus carencias y rezagos y el cajón de los proyectos sexenales no operados, postergando de este modo la solución de los problemas de la desigualdad y los desequilibrios regionales.

Bibliografía:

Coraggio, José Luis: *La política urbana metropolitana frente a la globalización*. Versión revisada de la ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México sobre .Políticas y Estudios Metropolitanos., México D.F. 10-14 marzo, 1997.

Ornelas, Jaime: *La reestructuración del territorio capitalista en México*, edit. Buap, 2000

Programa estatal de ordenamiento territorial, Gobierno del estado de Tlaxcala, 2002

Programa de desarrollo regional de la Región Centro-País, Secretaría de Desarrollo Social, 2005.

Welti, Carlos: *Estructura y dinámica demográfica de la zona conurbada Puebla-Tlaxcala. Una visión comparativa, 1970-2000*, ICSyH. Buap-IIS UNAM., 2003

Programa de ordenamiento Urbano de la zona conurbada Puebla-Tlaxcala, Secretaría de desarrollo social-Gobierno del estado de Tlaxcala, 2003

Periódico oficial de la Federación, Abril 2005.