

DESARROLLO METROPOLITANO Y PLANEACIÓN URBANO-REGIONAL EN LOS ESTADOS DE PUEBLA Y TLAXCALA, 1970-1995*

Dr. Sergio Flores González**

Prof. visitante del CIISDER-UAT

RESUMEN

Entre 1970 y 1995 a lo largo del territorio que une a las ciudades-capital de los estados de Puebla y Tlaxcala, se ha consolidado una zona metropolitana cuyos rasgos más relevantes son la existencia de la ciudad de Puebla como una localidad central, la integración de una veintena de localidades urbanas periféricas, la transformación de la economía local apoyada en la industria, el comercio y los servicios, en detrimento del sector agrícola y el agravamiento de los ecosistemas regionales, pues los efectos de la concentración urbana han impactado gravemente la calidad de vida de la población de esta zona.

Aunque ambas entidades federativas han visto crecer a lo largo de las últimas décadas su número de localidades urbanas, la gran mayoría de éstas se localizan en el hinterland de la ciudad de Puebla, aumentando el número de localidades urbanas en esta zona metropolitana de cinco en 1970 a doce en 1990 y a diecisiete en 1995. En esos mismos años, la población urbana en esta zona creció de 598 641 habitantes a 1 415 398 y a 1 735 379, es decir, en tan sólo treinta y cinco años, la población de esta zona se multiplicó 2.9 veces.

* Esta es la versión definitiva de un documento previo entregado con el mismo título al CIISDER-UAT en el marco del programa SUPERA de la ANUIES.

** El autor agradece la colaboración de la Arq. Angélica Verónica Sánchez Martínez, en la captura, revisión e integración de este documento.

En ésta investigación se examina la evolución de la población urbana de ambas entidades federativas, se estudia de manera especial la conformación de la zona metropolitana que une a las ciudades-capital de ambas entidades federativas e integra a una veintena de localidades urbanas; se calcula el grado de urbanización de los estados de Puebla y Tlaxcala para el período 1970-1995. En todo el país es la única zona metropolitana que une a las ciudades-capital de dos estados de la República Mexicana.

En términos de la planeación urbano-regional institucionalizada, se examinan los principales planes y programas oficiales de desarrollo urbano y regional que se han aplicado en ésta zona desde 1958 y hasta 1995. Por su incidencia en el proceso de estructuración territorial de esta región se llegan a distinguir tres etapas: i) Planeación estatal inicial, 1958-1980; ii) etapa de los programas de desarrollo urbano-regional con impacto directo en los centros de población, 1981-1990 y iii) etapa de planeación emergente 1990-1995.

Los hallazgos y conclusiones más importantes están referidos a que la estructura territorial de ésta metrópoli se encuentra en una etapa de consolidación cuyas acciones gubernamentales han incidido determinantemente en esta región. Adicionalmente se recomienda que el gobierno federal y los gobiernos de ambas entidades federativas promuevan la aceptación de éstos fenómenos e impulsen la formulación de una declaratoria oficial de zona metropolitana interestatal que preste atención inmediata a los siguientes problemas: empleo, agua potable, seguridad pública, usos del suelo, vivienda, vialidad y transporte interurbano y contaminación ambiental.

INTRODUCCIÓN

La transición entre un milenio y otro está caracterizada por un conjunto de aceleradas transformaciones en todos los órdenes de la actividad socioeconómica. En México, estas modificaciones están vinculadas a los efectos de la crisis económica reciente que se expresa con mayor agudeza en las áreas urbanas y sus regiones; la conformación de complejas formaciones territoriales resultado de la confluencia de determinantes históricos y demográficos y; la inminente presencia de nuevos factores políticos que apuntan hacia distintos términos de relación entre gobernantes y ciudadanos.

A la elevada concentración poblacional en nuevas formas de estructuración espacial (Garza,1994, pp.7-9) se asocia la presencia de angustiosos problemas sociales como el desempleo y la inseguridad pública (Cortes,1996,p.13). El nuevo discurso del sector gobierno está referido a la inevitable reforma del estado, la coexistencia plural de los diferentes partidos políticos en variados ámbitos de decisión pública y la adopción de nuevos instrumentos institucionales que hagan posible la coexistencia pacífica y una forma de vida democrática en las grandes ciudades.

Este trabajo tiene como objetivo principal ofrecer un panorama actualizado del crecimiento de las principales ciudades de los estados de Puebla y Tlaxcala así como la zona metropolitana que aquí se desarrolla y, en ese marco, examinar en que medida ha influido en su estructuración la planeación urbano-regional institucionalizada durante el período 1970-1995.

Este documento consta de cuatro secciones: en la sección I se exponen los rasgos más relevantes que se han presentado en la urbanización nacional y en la región centro de México. En la sección II se estudian los cambios más relevantes en la población urbana y en el desarrollo metropolitano de los estados de Puebla y Tlaxcala, llegando a identificar una región funcional que une a las ciudades capital de ambas federativas e integra a una veintena de localidades. En la sección III se abordan los aspectos más importantes de la planeación urbano-regional institucionalizada ocurrida a lo largo de los últimos años, ofreciendo una especial atención a los instrumentos gubernamentales que han sido determinantes en la configuración espacial de tipo metropolitano.

En la sección IV se establecen algunas ideas relacionadas con la necesidad del cambio tanto en la concepción como en el ejercicio de la planeación urbano-regional institucionalizada en México. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones que se derivan de lo analizado precedentemente. Respecto de lo primero se menciona que no obstante los importantes esfuerzos institucionales por promover un desarrollo equilibrado, éstos han sido insuficientes, pues hasta inicios de 1997 se sigue observando un sistema territorial altamente concentrador. En relación a las recomendaciones, es posible mencionar que la forma convencional en que se ha venido realizando la planeación territorial deberá incorporar un enfoque más abierto y participativo y considerar formas de gobierno metropolitano, así como instrumentos de coordinación interestatal.

I. El contexto nacional

Uno de los más grandes efectos de la globalización es que el carácter económico de las ciudades se amplía y especializa. Aunque son diversos los factores que inciden en la conformación de esos poderosos centros económicos, su capacidad para desarrollarse dependerá -entre otros aspectos- de su base económica exportadora, la calidad de su infraestructura y equipamiento urbano, la modernización tecnológica y la complementariedad entre el núcleo urbano y sus respectivas regiones.

En términos de la dinámica de la urbanización y del crecimiento económico, se señala que a lo largo de las últimas décadas, en México se pueden identificar dos grandes etapas: i) expansión industrial y rápida urbanización, 1960-1980 y ii) recesión económica y crisis metropolitana, 1980-1990 (Garza y Rivera, 1994 pp. 95-97).

Aunque en general se acepta que es el año de 1940, el que marca el punto de inflexión de una rápida urbanización en México, es a partir de 1950, cuando las 15 áreas urbanas más grandes del país se desarrollan y consolidan.

Los rasgos más relevantes están referidos a que en su totalidad todas ellas han tenido un crecimiento muy elevado y sus tasas promedio de crecimiento demográfico muestran crecimientos positivos y significativamente superiores a la media nacional, en cada uno de los años de estudio (Ver cuadro 1).

Aunque en su mayoría se trata de diversos conglomerados metropolitanos, destaca que una quinta parte de ellos se encuentra ubicado en la región centro del país: se trata de la zona metropolitana de la ciudad de México, la región urbana Puebla-Tlaxcala y la zona metropolitana de Toluca (estado de México), que ocupan los lugares 1o., 4o. y 7o. en orden decreciente según su volumen de población en esa relación. Contrasta igualmente, la desaceleración del crecimiento poblacional de la ciudad de México que entre 1980 y 1995 creció a tasas de crecimiento de 0.7 (1980-1990) y 0.9 (1990-1995) con la rápida expansión de la región urbana Puebla-Tlaxcala, que

en esos mismos períodos aumentó su población con tasas de crecimiento de 4.6 (1980-1990) y 1.7 (1990-1995).

Un proceso semejante de crecimiento acelerado se registró en la zona metropolitana de Toluca que tuvo tasas de crecimiento poblacional creciente; de 3.3 (1980-1990) y 1.1 (1990-1995).

En términos puntuales, al fenómeno de crecimiento metropolitano ocurrido simultáneamente en diversas ciudades del centro del país se le conoce como metropolización.

El desarrollo de este proceso, como en general ocurre con la urbanización es resultado de múltiples factores económicos, históricos, políticos, geográficos y culturales.

De manera especial en la región centro del país se expresa con mayor nitidez también del fenómeno conocido como urbanización regional. En este sentido se realizó una regionalización a partir de la agrupación de entidades federativas según su homogeneidad geográfica, económica y poblacional. En algún momento se identificó ya la fuerte integración de las regiones del Valle de México y del centro del país, que comprendían en conjunto, el Distrito Federal y los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala (Unikel, Ruiz y Garza, 1978 pp. 64-74).

Recientemente se ha mencionado que el fenómeno de la megalopolización de la ciudad de México integra al Distrito Federal y esas seis entidades federativas, con las que mantiene fuertes vínculos económicos y funcionales. Un factor adicional de primera importancia, presente en este fenómeno, es la homogeneidad geográfica y la relativa cercanía física que existe entre ellas.

A medida que el fenómeno de elevado crecimiento poblacional se fue presentando en México, la región centro fue ganando una mayor participación relativa: en 1950 la región centro tenía registrada una población de 7.7 millones de habitantes, cantidad que se duplica en 1970 (15.4 millones) y fenómeno que vuelve a ocurrir al llegar el año de 1995 (30.4 millones de personas). (Ver cuadro 2)

El fenómeno de elevado crecimiento poblacional, también ha estado presente en los estados de Puebla y Tlaxcala. En el primer caso, el estado de Puebla pasó de 1.6 millones de habitantes en 1950 a 2.5 en 1970 y a 4.6 en 1995. El estado de Tlaxcala aumentó de 284 mil habitantes en 1950 a 420 mil en 1970 y a 883 mil en 1995.

Estos fenómenos muestran una considerable participación de ambas entidades federativas en el proceso de poblamiento del país y de la región centro de México, así como una fuerte incidencia en los procesos de urbanización, pues gran cantidad de esta población se ha estado localizando en las ciudades y sus áreas de influencia.

Por la propia naturaleza de los fenómenos de urbanización, presentes hasta nuestros días, destaca en la región del centro del país procesos de metropolización simultáneos en las siguientes entidades: estado de México y Distrito Federal, que en conjunto reúne 20.1 millones de habitantes (casi una cuarta parte de la población nacional y más de la mitad de la población de la región centro del país) y; Puebla y Tlaxcala que en conjunto reúnen una población de 5.5 millones de personas que representan una sexta parte de la población localizada en esa misma región (Ver cuadro 3).

II. Población y desarrollo metropolitano en los estados de Puebla y Tlaxcala, 1970-1995

El desarrollo de ambas entidades federativas está asociado al proceso de evolución propia del país. Aunque se trata de dos estados con autonomía y gobierno propios, una breve revisión de su historia muestra que existen una serie de factores culturales, económicos y territoriales que les dan similitud.

Desde la conquista española hasta el movimiento de independencia -en los primeros años del siglo XIX- la ciudad de Puebla fue diseñada, apoyada y promovida como una ciudad predominantemente de españoles. En el territorio nacional Puebla era la segunda ciudad en importancia después de la capital del virreinato (Garza, 1994, pp.6-8) y tenía como principales actividades económicas el comercio, la manufactura y los servicios.

La fase industrial del capitalismo en México se consolida en las postrimerías del siglo XIX como resultado de un inusitado impulso a la infraestructura económica, la inversión extranjera directa y el apoyo a la localización de capitales en nuevos centros urbanos.

A lo largo de las primeras décadas del siglo XX los estados de Puebla y Tlaxcala experimentaron los cambios observados en la economía nacional. A partir de la década de los cuarenta, se expresa una notoria transformación económico-demográfica a través de la paulatina modificación del patrón agroexportador por una política de industrialización en los principales centros urbanos; el aumento considerable de la población total y de manera particular la que reside en las áreas urbanas y el apoyo a importantes obras de infraestructura económica que modificó el perfil regional de ambas entidades federativas.

Entre 1970 y 1995 los cambios más relevantes están asociados al aumento considerable de la población, la elevada concentración económica en ciertos polos de la geografía regional, el aumento de las áreas urbanas en nuevas latitudes y el desarrollo y consolidación de una estructura territorial de tipo metropolitano.

El estado de Puebla aumentó el número de sus centros urbanos de ocho en 1970 a nueve en 1980 y a diecinueve en 1990. Para el año de 1995, éste número aumentó a 22 centros urbanos. El fenómeno más relevante de la aparición de éstos es que, once de ellos (50% de los centros urbanos de toda la entidad) mantienen una relación directa, constante e intensa con la ciudad de Puebla (ver cuadro 4).

A lo anterior hay que agregar que salvo la ciudad de Tehuacán el resto de los centros urbanos tienen, cada uno, menos de 100 mil habitantes, lo que muestra que el sistema concentrador se ha consolidado y que la ciudad de Puebla ejerce una elevada primacía no sólo sobre la entidad del mismo nombre sino sobre algunas localidades del estado de Tlaxcala.

En otras palabras, a lo largo de los últimos años los centros urbanos del estado de Puebla se triplicaron, siendo el fenómeno más relevante su aparición y desarrollo en la periferia más próxima a la ciudad capital.

En relación al estado de Tlaxcala se observa un fenómeno similar: en 1970 sólo se registraron tres centros urbanos pasando en 1980 a seis y en 1990 a ocho, para 1995 este número aumentó a nueve centros urbanos. En función de su ubicación geográfica y de las interacciones económico-funcionales, cuando menos el 50% mantienen una relación constante y directa con la ciudad de Puebla (ver cuadro 5).

Como se podrá observar, el estado de Tlaxcala presenta en su fisonomía regional los siguientes rasgos: su población no ha dejado de crecer, ese crecimiento ha sido de carácter concentrador pues en el período 1970-1995 el número de centros urbanos se multiplicó por cuatro, cada uno de sus centros no rebasan los 100 mil habitantes y cuando menos la mitad de ellos, debido a su ubicación geográfica se encuentran insertos dentro del área de influencia de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla. (Ver gráfica 1).

Naturalmente todos los centros urbanos, tanto del estado de Puebla como del estado de Tlaxcala mantienen diferentes niveles de urbanización (Unikel, Ruiz y Garza, 1978, pp.33-42).

El fenómeno más relevante de esa rápida urbanización es que el número de centros urbanos que gravitan en torno a la ciudad de Puebla ha aumentado, lo cual, junto con el aumento de la población de todos ellos, integra una fase de consolidación metropolitana.

Entre 1970 y 1995 el número de centros urbanos que forman parte de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla pasó de 5 a 12 y su volumen de población urbana se incrementó de 598 mil a un millón 735 mil habitantes (ver cuadro 6).

Se espera que de continuar el crecimiento observado hasta ahora, en el año 2000 esta zona metropolitana tendrá 19 centros urbanos y una población de 2 043 503 habitantes. En otras

palabras la población urbana en la región Puebla-Tlaxcala se encuentra en el punto más alto de su historia, con lo que los problemas de tipo económico, social, político y ambiental se verán incrementados de manera considerable.

A efecto de determinar con que rapidez se han urbanizado ambas entidades federativas se calculó su grado de urbanización que resultó de un cociente a partir de la proporción total que había en localidades clasificadas como urbanas (ver cuadro 7). Este indicador permite realizar una comparación gruesa del ritmo al que ha estado creciendo la población urbana.

Como se desprende de este cuadro, desde 1970 ambas entidades han tenido un acelerado crecimiento de su población urbana. Sin embargo, comparativamente hablando, Tlaxcala ha visto modificar notoriamente ese fenómeno probablemente debido a los efectos de la industrialización y la expansión del comercio y los servicios durante este período.

A este último respecto se considera que está más urbanizada aquella entidad cuya población reside en ciudades de mayor tamaño.

CUADRO 7
GRADO DE URBANIZACION EN LOS ESTADOS
DE PUEBLA Y TLAXCALA, 1970-1995¹

ENTIDAD FEDERATIVA	1970	1980	1990	1995
PUEBLA	27.50	30.35	40.31	42.84
TLAXCALA	13.08	32.96	35.19	37.19

Fuente: Cuadros 4 y 5.

¹ El grado de urbanización de ambas entidades se ha calculado según la fórmula;

$$G_u = \frac{P_m}{P_t} \times 100 \quad \therefore$$

G_u = Grado de Urbanización

P_m = Población que habita en localidades de 15 mil y más habitantes

P_t = Población total intercensal

100 = Constante

III. La planeación urbano-regional institucionalizada

La sociedad mexicana se ha dotado de ordenamientos e instrumentos que le han permitido el establecimiento de un estado de derecho y la conformación de un sistema de instituciones que regulan la acción pública y delimitan los términos de relación entre gobierno y ciudadanos.

En atención a lo señalado en la constitución política de los estados unidos mexicanos corresponde al titular del poder ejecutivo promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada, 1995, p.68).

No obstante la existencia de incontables planes, programas, proyectos y obras que en los diferentes ámbitos de gobierno se han ejecutado desde la promulgación de la constitución, es hasta 1982 cuando se formula y aprueba por parte del Congreso de la Unión la ley de planeación (Ley de Planeación, 1995, pp.93-108). De acuerdo a este ordenamiento la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado en el ámbito político, económico, social y cultural.

En este sentido se definen dos importantes conceptos; el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo. Respecto a lo primero se señala que aquel es un instrumento de la propia ley para atender los aspectos de la planeación nacional de desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades federativas de la administración pública federal, y en relación a lo segundo se menciona que es un instrumento que define los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo del país en el que se establecen los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional en el ámbito de la actividad económica y social (Ley de Planeación, 1995, pp. 97-101). Así mismo se definen programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que derivan de los lineamientos del Plan Nacional.

Una imagen de la planeación nacional y los programas de desarrollo urbano-regional puede verse en el cuadro 8. Es posible señalar que los mayores problemas observados entre el establecimiento

de objetivos y el logro de sus metas se encuentra en los niveles de coordinación intersecretarial e interestatal y en la ausencia de instrumentos para el seguimiento y la evaluación.

En el campo académico existen diversos y muy valiosos trabajos que abordan el estudio y la evaluación de la planeación socioeconómica y más específicamente de la planeación urbano-regional para diversos períodos del país (Garza,1989; Carrillo, 1995).

En la región Puebla-Tlaxcala es posible señalar que no se puede desligar la planeación económica de la planeación urbana pues muchos de los instrumentos económicos sectoriales han impactado de manera relevante la conformación territorial y a su vez diversos programas y proyectos urbano-regionales han alentado la elevada concentración económico-demográfica en ciertas áreas de la geografía regional.

Por la importancia en la conformación del sistema de ciudades de ambas entidades federativas y dada la inminente repercusión de estas acciones en la estructuración territorial de tipo metropolitano se hará referencia a las acciones planificadoras más relevantes ocurridas en la zona metropolitana de la ciudad de Puebla a lo largo de las últimas décadas. Con ese propósito es posible distinguir tres grandes etapas: 1a. Planeación estatal inicial, 1958-1980; 2a. programas de desarrollo urbano-regional con impacto directo en los centros de población, 1981-1990 y; 3a. planeación emergente, 1990-1995.

1a.Planeación estatal inicial, 1958-1980: A nivel económico se localizan diversas políticas nacionales como el Programa de Parques y Ciudades Industriales, la estrategia de descentralización industrial y la creación de polos de desarrollo. En el estado de Puebla destacan la ley de fomento industrial de 1963 y su versión modificada denominada ley de fomento industrial y de protección de conjuntos, parques, corredores y ciudades industriales de 1972. En el ámbito urbano-regional destacan el Plan de Mejoramiento Urbano para la Ciudad de Puebla de 1958, el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla y su Area metropolitana de 1974 y -resultado de lineamientos nacionales- la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla en 1977; el Plan Estatal de Desarrollo

Urbano del Estado de Puebla en 1979, y la formulación del Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla en 1980. De igual forma destacan en ambas entidades federativas la formación de los comités promotores del desarrollo socioeconómico (COPRODES).

En el estado de Tlaxcala además destacan la aprobación de la Ley para el Desarrollo Urbano y los Asentamientos Humanos del Estado de Tlaxcala de 1978; el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de 1979; el establecimiento de bases jurídicas para la formulación de los planes municipales de desarrollo urbano.

Esta etapa se puede resumir como la reproducción de los lineamientos nacionales de la planeación económica sectorial, el establecimiento de los primeros instrumentos institucionales de planeación urbano-regional, la repetición de esquemas de planeación sin considerar las especificidades de cada localidad y la ausencia de continuidad y seguimiento en diversas acciones planificadoras. Una imagen de los rasgos más relevantes de cada una de estas etapas puede verse en el cuadro 9.

2a. Programas de desarrollo urbano-regional con impacto directo en los centros de población. 1981-1990. A nivel nacional destaca, en primer término, la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que integra aspectos sectoriales y estatales de desarrollo y cuyos efectos en las diferentes regiones serían muy relevantes.

En 1981 se dio a conocer la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla y posteriormente se instalaría el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP). En 1983 se promulga la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado y se establecen los subcomités regionales y especiales del COPLADEP que constituyen entidades de coordinación para el ejercicio de las actividades sectoriales y regionales. En el ámbito de la planeación urbano-regional destacan entre 1981-1983 la formulación de planes municipales de desarrollo urbano para toda la entidad; en 1985 el programa de desconcentración de las actividades comerciales y de servicios del centro de la ciudad de Puebla; en 1987, el Programa

de Ordenamiento Urbano del Area Metropolitana de la Ciudad de Puebla y; en ese mismo año, la formulación del Programa Regional Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan.

En el estado de Tlaxcala algunas de las acciones más relevantes fueron: en el período 1981-1984, la formulación de planes municipales de desarrollo urbano; en 1981, el Plan de la Zona Conurbada Intermunicipal Tlaxcala-Chiautempan-Apetatitlán-Totolac-Panotla; los planes parciales de Apizaco y Tlaxcala; en 1985, los planes parciales de centros históricos de diversos municipios de la entidad; en 1986, los planes parciales de las reservas territoriales de Apizaco, Huamantla y Calpulalpan; en este mismo año, los planes parciales de San Juan Totolac, El Alto-Santa Ana Chiautempan, y; en 1989, la revisión del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Durante esta etapa se han expresado con claridad los instrumentos del sector gobierno en tanto acciones desarrolladas dentro de un marco institucional. Destaca también el esfuerzo por iniciar acciones de coordinación intermunicipal e interestatal. Dos rasgos adicionales que se observan en este período son la existencia de un importante auge de las políticas para la conservación de los centros históricos y, en contraste el desbordamiento del crecimiento urbano y la no correspondencia con las expectativas de los planes y programas de desarrollo territorial.

3a. Planeación emergente, 1990-1995. En ésta etapa es posible destacar la incidencia de importantes instrumentos nacionales que tendrían relevantes efectos en ambas entidades federativas. Este es el caso del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 y del Programa de las Cien Ciudades Medias. De igual forma destacan el recientemente difundido Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y El Programa Nacional de Desarrollo Social (Carrillo,1995,p.17).

En el estado de Puebla se han registrado diversas acciones entre las que se encuentran la actualización del Plan Director Urbano ahora denominado Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla de 1991; la Ley de Protección al Ambiente y al Equilibrio Ecológico del Estado de Puebla en el mismo año; el Proyecto Intermunicipal de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada de la Ciudad de Puebla de 1992; la formulación del Programa de Desarrollo Regional

Megaproyecto Angelópolis de 1993; la puesta en operación de los programas de desarrollo regional de la Sierra Norte, la Sierra Mixteca y la Sierra Negra así como diversos programas sectoriales implementados en 1993; la actualización de diversos programas de desarrollo urbano en varios municipios del estado entre 1991 y 1995; la ejecución del Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del Estado de Puebla de 1994, que incluye catorce municipios de la entidad y, recientemente, la aprobación de seis programas parciales de desarrollo urbano de la ciudad de Puebla, entre los que destacan, el Programa Parcial del Centro Histórico y el Programa Sectorial de Sub-clasificación de Densidades Urbanas de la Ciudad de Puebla, todos estos aprobados en 1995.

En relación al estado de Tlaxcala destacan el Decreto de la Zona Conurbada de Tlaxcala-Chiautempan-Apetatitlán-Totolac y Panotla en 1992, así como su respectivo Plan de Ordenación y Regulación. La puesta en operación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos; las reformas del Congreso Local para elevar el rango político de las agencias municipales a presidencias municipales auxiliares y la ampliación de 44 a 60 municipios en toda la entidad. Recientemente se implementó el Convenio de Desarrollo Social para 1996 formulado entre el gobierno del estado y la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SEDESOL y suscrito por los titulares de los poderes ejecutivos federal y estatal.

Es posible señalar que durante esta etapa ha existido un nuevo impulso a los instrumentos de planeación urbano-regional aunque las limitaciones detectadas se pueden resumir de la siguiente forma: se han actualizado una cantidad mínima de planes municipales de desarrollo urbano y los que se han revisado no han contado con una evaluación sistemática de los anteriores, existe una preocupación expresa por los problemas del medio ambiente, sin embargo, los ordenamientos jurídicos distan mucho de acciones efectivas para frenar la contaminación de ríos, suelo y aire; hasta inicios de 1996 el crecimiento poblacional y la expansión urbana han propiciado la constitución de una compleja área metropolitana entre las ciudades de Puebla y Tlaxcala y -aún más- entre éstas y la megalopolis de la ciudad de México; se sigue observando la ausencia de evaluación institucional de los planes y programas de desarrollo económico y territorial. La ausencia de medición de su impacto en el desarrollo regional es una constante. No es suficiente

con la aprobación de leyes, programas y proyectos si, para su implementación no existe un seguimiento, control, evaluación y actualización correspondientes.

IV. La necesidad del cambio

Aunque es relativamente reciente el ejercicio de la planeación urbano-regional en México, no cabe duda que se requiere de la modificación de un conjunto de condiciones sin las cuales no será posible la concreción de los objetivos y metas planteadas en planes y programas de gobierno.

En primer término es preciso la promoción de una reforma política que modifique considerablemente los términos de relación entre gobierno y sociedad. Una mayor apertura que implica la adopción de mecanismos en la elección ,promoción y renovación de autoridades ejecutivas y legislativas.

Esta mayor apertura debe integrar la participación decidida de la sociedad civil a través de sus órganos de representación sectorial y territorial.

Este proceso de transición democrática institucional pasa por la modificación estructural de la relación entre los distintos niveles de gobierno, confiriendo mayor autonomía a los gobiernos locales y municipales. Especial atención requiere la asignación, control y evaluación de los recursos financieros para que sean las comunidades urbanas y rurales las encargadas de la implementaron de obras y servicios públicos. Sin una participación comunitaria real, difícilmente se podrán concretar las metas y los propósitos de gobierno.

Las funciones del gobierno central deberán quedar determinadas a partir de considerar que la atención de las desigualdades regionales puede y debe considerar la participación de las propias comunidades en el diseño y ejecución de acciones que incidan en el mejoramiento real de las condiciones de vida de la población que en ellas residen.

Adicionalmente se requiere modificar los términos de asignación de la inversión pública federal, en función del establecimiento de prioridades para abatir el desempleo, la marginación y la pobreza, destinando mayores montos al gasto social en sectores clave para la promoción del desarrollo como programas de emergencia económica, educación, salud y obras de beneficio social.

A lo anterior hay que agregar que los gobiernos federal y estatales deben establecer mecanismos de coordinación que permita la utilización adecuada de los recursos públicos, y especialmente la atención conjunta de problemas comunes.

Especial atención requiere que en el marco del nuevo trato entre los gobiernos de dos o más entidades federativas se aborden problemas urgentes como la seguridad pública y la prestación conjunta de diversos servicios urbanos.

Probablemente para esto sea preciso establecer mecanismos eficientes de evaluación que informen de los resultados de trabajos realizados con antelación, para la atención conjunta de problemas comunes detectados en diversas zonas y regiones del país. A este respecto es preciso el intercambio de experiencias con equipos encargados de la planeación sectorial y territorial en la ciudad de México y su zona metropolitana, Guadalajara, Monterrey, Puebla, la zona fronteriza del norte de México y otras áreas y regiones en donde existe una rica experiencia en el ejercicio de la planeación urbano-regional institucionalizada.

Por supuesto que es preciso el establecimiento de mecanismos abiertos para el control, seguimiento y evaluación de los planes y programas formulados así como para su ejecución.

En el ámbito territorial se requerirá del diseño y aplicación de nuevas estructuras de gobierno metropolitano interestatal que analicen y propongan la formulación de un nuevo programa de desarrollo integral en distintos niveles de atención. Destacan por la urgencia en su tratamiento la región centro de México, las zonas metropolitanas y el programa de las ciudades medias.

De igual forma es preciso que haya una real integración entre los objetivos y propuestas de los programas sectoriales de gobierno y los programas y acciones territoriales y aún mas, que exista la voluntad política expresa para traducirlos en obras y acciones de impacto directo en el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población mexicana.

En el caso específico de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla, se requiere un esfuerzo considerable de todos los sectores sociales, de manera especial el sector gobierno de ambas entidades federativas, los industriales y comerciantes, así como equipos técnicos dispuestos a integrar con una enorme voluntad política, el conjunto de cambios que requiere la región.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Posterior a la revisión de los elementos más relevantes vinculados al estudio del desarrollo metropolitano y la planeación urbano-regional en los estados de Puebla y Tlaxcala, es posible concluir que el sistema altamente concentrador que se observa a nivel nacional se reproduce al interior de cada una de las entidades federativas analizadas, probablemente porque las desigualdades regionales y la concentración urbana son fenómenos inherentes al desarrollo capitalista.

Debido a factores geográficos, económicos, demográficos e históricos la multiplicación de nuevas áreas urbanas coincide con su integración en una región funcional que une a las ciudades capital de ambas entidades federativas e integra a una nueva veintena de localidades urbanas encontrándose su estructura territorial en una etapa de consolidación metropolitana.

La formulación de innumerables planes, programas e instrumentos de la planeación territorial no ha impedido la existencia de graves desequilibrios urbano-regionales. La simple formulación de estos instrumentos no basta para inducir el desarrollo económico, promover una estrategia de centros alternos al crecimiento urbano y definir políticas efectivas de tipo regional, probablemente porque la política regional ha estado subordinada a los intereses sectoriales.

En ese sentido es recomendable tender los puentes necesarios para elaborar coordinadamente una estrategia de planeación sectorial inserta en una política regional que incorpore los siguientes aspectos: la aceptación gubernamental de un elevado grado de integración territorial en la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala; la necesidad de establecer una declaratoria de zona conurbada interestatal con el concurso del gobierno federal y en los términos previstos por la Ley General de Asentamientos Humanos en vigor; la formulación y puesta en operación de una Comisión Técnica Interestatal asesorada por especialistas en la materia que se aboque a éstas acciones y; el diseño y puesta en marcha de un Programa de Desarrollo Metropolitano Interestatal que aborde de manera inmediata la atención de problemas sociales urgentes como; empleo, agua potable, seguridad pública, vialidad y transporte interurbano, y contaminación ambiental.

Uno de los ejes sobre los cuales debieran girar éstas acciones es la planeación estratégica que incorpora la coordinación gubernamental con la participación y el compromiso ciudadano a través de los sectores social y privado. La gestión pública definida de esta manera integra la posibilidad de que la inminente renovación de los ayuntamientos en el estado de Puebla sea el marco institucional para la formulación de los respectivos planes de desarrollo urbano-municipal y, para el caso del estado de Tlaxcala, la atención coordinada de los problemas urbanos presentes en la región sur de la entidad y la voluntad política manifiesta por promover una mayor y mejor atención a los problemas ciudadanos ahí presentes.

La necesidad social de conformación de órganos institucionales de coordinación y gestión metropolitana pasa, sin duda, por asumir colectivamente que la estrategia para el desarrollo sustentable requiere del concurso inmediato de todos los sectores involucrados en estos grandes problemas.

Sólo será posible la promoción del desarrollo económico manteniendo el equilibrio con los ecosistemas regionales si se asumen colectivamente estas responsabilidades, se planea oportunamente y se trabaja coordinadamente por la consecución de objetivos superiores en beneficio de la región y del país.

BIBLIOGRAFÍA

Altrows, Lawrence. “Community Based Strategic Planning in Ontario: A promising start to locally controlled socio-economic development” (unpublished) Ponencia al curso de especialización, planeación estratégica y desarrollo regional; las experiencias de Canadá, México y Colombia (Tlaxcala, Tlax.; CIISDER-Universidad Autónoma de Tlaxcala, Marzo de 1995)

Carrillo Huerta, Mario M. Estrategias y políticas de desarrollo regional en México, Ponencia al diplomado en política regional (inédita) (Tlaxcala, Tlax; CIISDER-Universidad Autónoma de Tlaxcala, Mayo-Junio de 1995)

_____. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Actualizada. (México, D.F.; Ediciones ALF, 2a. Ed. 1995)

Cortés Sánchez, Sergio. “Carpeta” en La Jornada de Oriente (Puebla, Pue.; Semanario la Jornada de Oriente, Miércoles 31 de Enero de 1996)

Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. “La zona metropolitana de Puebla y el fenómeno de conurbación con la zona sur del estado de Tlaxcala”. Ponencia al Foro de Consulta Popular sobre Desarrollo Urbano y Vivienda para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. (Toluca, Edo. de México; Gobierno Federal, Abril de 1995)

Flores González, Sergio. “Planeación urbano-regional en los estados de Puebla y Tlaxcala”. Ponencia al Diplomado en Política Regional (inédita) (Tlaxcala, Tlax.; CIISDER-Universidad Autónoma de Tlaxcala, Mayo-Junio de 1995)

Garza Villarreal, Gustavo. Desconcentración, tecnología y localización industrial en México. (México, D.F.; El Colegio de México, 1a. ed. 1992)

_____ y Salvador Rivera. Dinámica macroeconómica de las ciudades en México. (Ags.; coed.; INEGI-COLMEX-IIS-UNAM, 1a. ed. 1994.

_____. “La dimensión macroeconómica de las metrópolis en México”. Ponencia al Seminario sobre Normatividad urbanística en metrópolis mexicanas: ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca. (Monterrey, N.L.; Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, 24 y 25 de Octubre de 1994)

_____ (Compilador). Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. (México, D.F.; El Colegio de México, 1a. Ed. 1989)

H. Cámara de Diputados LV Legislatura. Nueva Ley General de Asentamientos Humanos. (México,D.F.; Comisión de Asentamientos Humanos, LV Legislatura, 1a. Ed., 1993)

H. Congreso del Estado de Puebla. Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. (Puebla, Pue.; Archivo del Congreso del Estado, Junio de 1995)

INEGI, XI Censo General de Población de Vivienda, 1990. Estado de Puebla. (Ags.; INEGI, 1991.

_____. Puebla. Tomo I . Resultados definitivos. Tabulados básicos. Censo de Población y Vivienda, 1995. (Ags.; INEGI, 1996)

_____. XI Censo General de Población de Vivienda, 1990. Estado de Tlaxcala. (Ags.; INEGI, 1991.

_____. Tlaxcala. Resultados definitivos. Tabulados básicos. Censo de Población y Vivienda, 1995. (Ags.; INEGI, 1996)

Legislación de la Administración Pública Federal Actualizada. (México, D.F.; Ediciones DELMA, 5a. Ed. 1995)

Secretaría de Industria y Comercio-Dirección General de Estadística. IX Censo General de Población,1970; estado de Puebla. (México, D.F.; Secretaría de Industria y Comercio, 1971)

_____. IX Censo General de Población,1970; estado de Tlaxcala. (México, D.F.; Secretaría de Industria y Comercio, 1971)

Secretaría de Programación y Presupuesto; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática X Censo General de Población y Vivienda, 1980, estado de Puebla, Vol. II. (México, D.F.; Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983)

_____. X Censo General de Población y Vivienda, 1980, estado de Puebla, Vol. II. (México, D.F.; Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983)

Stren, Richard and Patricia McCarney. Urban research in the developing world: towards an agenda for the 1990's. (Toronto,Can.; Center for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1992)

Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal. El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras. (México, D. F.; El Colegio de México, 2a. Ed. 1978)

Unikel, Luis. "Urbanización y urbanismo: Situación y perspectivas" en Jorge Montaña (comp.) Los grupos sociales (México, D. F.; Editorial EDICOL, 1977)

University of Toronto, Urban regions in a global context a conference on the critical challenges facing cities in an era of globalization (unpublished) (Toronto, Canada; University of Toronto, October 18-20, 1995).