

**PROPUESTA DE ARTICULACIÓN INTERMUNICIPAL QUE PERMITA LA
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROYECTOS DE
INVERSIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DE PUEBLA TLAXCALA A
PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN
EL VALLE DE ABURRÁ Y CENTRO OCCIDENTE.**

DAVID ANTONIO REYNA MONEDA

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL
TERRITORIO**

2014

**PROPUESTA DE ARTICULACIÓN INTERMUNICIPAL QUE PERMITA LA
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROYECTOS DE
INVERSIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DE PUEBLA TLAXCALA A
PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN
EL VALLE DE ABURRÁ Y CENTRO OCCIDENTE.**

DAVID ANTONIO REYNA MONEDA

**Trabajo de tesis para optar al título de
Magister en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio**

ASESORA:

CAROLINA SUÁREZ VALENCIA

Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL
TERRITORIO**

2014

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del presidente del jurado

Firma de jurado

Firma de jurado

AGRADECIMIENTOS

El autor desea manifestar los más sinceros agradecimientos a:

El Gobierno de la República de Colombia y la Cancillería Mexicana por brindarme la oportunidad de realizar este sueño a través del Programa de Reciprocidad para Extranjeros.

A mis grandes Maestros Cutberto Cantorán, quien siempre ha sido un ejemplo a seguir, a Gladys Martínez quien sembró el sueño de realizar este proyecto, a Jahir Rodríguez quien siempre me brindó su apoyo y a Pablo Ciccolella quien ha marcado una fuerte influencia en todos nosotros a través de su conocimiento.

A mis compañeros de las Cohortes III y IV y a los docentes de la maestría, compartir con ustedes en un ambiente donde impere la experiencia y el conocimiento ha sido maravilloso, he aprendido mucho de ustedes y les agradezco a todos.

A mi esposa Johana, quien no sólo me ha impulsado a culminar este proceso, sino también me ha motivado e influenciado profundamente para ser un mejor hombre, te amo Johana y no hubiera podido lograrlo sin ti a mi lado.

A la pequeña Elisa, a quien quiero hacer una dedicatoria especial, que este esfuerzo que hoy realizo te motive y aliente a desarrollar grandes proyectos en tu vida.

A mis amigos Paulina, Lenny y Carlos Andrés Jaramillo, los tres me generan una gran inquietud por todo el potencial que hay en ustedes, no tengo duda que están destinados a grandes cosas y será un honor ser testigo de todos sus éxitos.

Y en especial quiero agradecer a mis padres, Rosy y Jaime, nada hubiera sido posible sin ustedes, quisiera siempre llenarlos de orgullo y alegría, gracias por todo, por su amor, su apoyo y su ejemplo, y aunque no estés con nosotros físicamente, siempre estarás en nuestros corazones papá.

TABLA DE CONTENIDO

1. RESUMEN	15
2. PRESENTACIÓN.....	16
3. INTRODUCCIÓN	19
4. JUSTIFICACIÓN.....	25
4.1 Pregunta	25
5. MARCO CONCEPTUAL	28
5.1 Marco Referencial.....	28
5.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	28
5.1.2 Ley Federal de Planeación.....	31
5.1.3 Ley General de Asentamientos Humanos	34
5.1.4 Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla.....	39
5.1.5 Ley Orgánica Municipal	40
5.1.6 Constitución Política de la República de Colombia de 1991	41
5.1.7 Ley 128 de 1994.....	42
5.1.8 Ley 99 de 1993.....	48
5.1.9 Ley 105 de 1993.....	49
5.2 Marco Teórico.....	49
5.2.1 Concepto de Desarrollo.....	50
5.2.2 Desarrollo a Escala Humana	56
5.2.3 Desarrollo Local y Regional.....	58
5.2.4 Desarrollo Sostenible	61
5.2.5 Dimensiones del Desarrollo.....	63
5.2.5.1 La Dimensión Ambiental del desarrollo	64
5.2.5.2 La dimensión físico espacial	65
5.2.5.3 La dimensión económico-productiva	65
5.2.5.4 La Dimensión Socio Cultural	66
5.2.5.5 La Dimensión Político Administrativa	67

5.2.6 Planificación y Prospectiva	68
5.2.7 Políticas Públicas	72
5.2.8 Territorio	75
5.2.9 Ciudad	77
5.2.10 Área Metropolitana	80
6. OBJETIVOS.....	84
6.1 General.....	84
6.2 Específicos.	85
6.3 Pregunta de investigación	85
7. METODOLOGÍA	86
7.1 Carácter de la investigación.	86
7.2 Instrumentos y herramientas.	87
7.2.1. Entrevistas.....	87
8. RESULTADOS.....	90
8.1 CONTEXTO.....	90
8.1.1 Dimensión Ambiental.....	92
8.1.2 Dimensión Físico-Espacial	99
8.1.3 Dimensión Económica.....	105
8.1.4 Socio Cultural	118
8.1.4.1 Amozoc	119
8.1.4.2 Coronango	119
8.1.4.3 Cuautlancingo	120
8.1.4.4 Ciudad de Puebla.....	120
8.1.4.5 San Andrés Cholula	122
8.1.4.6 San Miguel Xoxtla	122
8.1.4.7 San Pedro Cholula	122
8.1.4.8 San Pablo del Monte	123
8.1.4.9 Tenancingo	124
8.1.4.10 Teochololco.....	125
8.1.4.11 Papalotla de Xicoténcatl.....	126

8.1.5 Político-Institucional.....	126
8.2 Institucionalización de las áreas metropolitanas del Valle del Aburrá y Centro Occidente.....	130
8.2.1.1 Planes y Hechos Metropolitanos.....	135
8.2.1.1.1 Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.....	137
8.2.1.1.2 Plan de Gestión 2012-2015.....	142
8.2.2 Área metropolitana de Centro Occidente.....	145
8.2.2.1 Estructura Orgánica.....	146
8.2.2.2 Planes y Directrices Metropolitanas.....	147
8.2.3.3 Hechos Metropolitanos.....	157
8.2.3 CONCLUSIONES.....	160
8.3 Propuesta de articulación intermunicipal para la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala.....	169
8.3.1 Redefinición territorial de la zona metropolitana del Valle de Puebla Tlaxcala.....	172
8.3.1.1 Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitano de Puebla-Tlaxcala.....	181
8.3.2 Definición de hechos metropolitanos.....	185
8.3.2.1 Seguridad.....	186
8.3.2.2 Servicios Públicos.....	194
8.3.2.2.1 Agua Potable y alcantarillado.....	195
8.3.2.2.2 Recolección y Manejo de Residuos Sólidos.....	199
8.3.2.2.3 Energía Eléctrica.....	201
8.3.2.3 Vías de Conectividad y Transporte Público.....	202
8.3.2.4 Medio Ambiente.....	211
8.3.3 Modificaciones y adiciones al marco legal necesarias.....	213
8.3.4 Estructura orgánica de la entidad metropolitana.....	215
9. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	220
10. BIBLIOGRAFÍA.....	229

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1: Porcentaje de contaminación por sector.....	99
Tabla 2: Fuentes de Contaminación.....	99
Tabla 3: Actividad Económica por sector.....	117

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1: Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala delimitada para la área de estudio.....	22
Figura 2: Zona Metropolitana de Puebla Tlaxcala delimitada por el NEGI.....	23
Figura 3: Fallas Geológicas.....	92
Figura 4: Subpolígono de Urbanización en la zona de preservación patrimonial.....	104
Figura 5: Subpolígono de urbanización periférica.....	104
Figura 6: Red vial intermunicipal.....	105
Figura 7: Proyectiva de la Megalópolis de la Ciudad de México.....	105
Figura 8: Gastronomía de Puebla.....	121
Figura 9: Peregrinación a la Virgen de los Remedios.....	122
Figura 10: Pirámide de Chiconahui Quiáhuatl.....	12
Figura 11: Población de San Pablo del Monte.....	123
Figura 12: Carnaval de Teochololco.....	125

Figura 13: Carnaval de Papalotla de Xicoténcatl.....	126
Figura 14: Límite Municipal del decreto de 1962.....	128
Figura 15: Conurbación metropolitana en el Valle de Aburrá.....	133
Figura 16: Competencias del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.....	135
Figura 17: Componentes Estratégicos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Metrópolis 2008-2020.....	139
Figura 18: Estructura del Plan de Gestión Pura Vida 2012-2015.....	144
Figura 19: Área Metropolitana de Centro Occidente y su Red de Interinfluencia Metropolitana.....	148
Figura 20: Red Vial Metropolitana.....	152
Figura 21: Políticas, Estrategias y Programas del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2012-2023.....	153
Figura 22: Plan Maestro de Movilidad, Dimensión Regional y Municipal.	154
Figura 23: Corredores Urbanos y Red de Ciudades en la Red de Interinfluencia Metropolitana de Centro Occidente.....	166
Figura 24: Patrón de Crecimiento de la zona conurbada.....	167

Figura 25: Modelo de ocupación territorial en el Valle de Aburrá.....	167
Figura 26: Expansión urbana en el Valle de Puebla-Tlaxcala y Ocupación de Municipios Conurbados a la Ciudad de Puebla.....	173
Figura 27: Zona Metropolitana del Valle de Puebla Tlaxcala.....	177
Figura 28: Cobertura de la Policía Metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala.....	193
Figura 29: Red Vial Primaria y Secundaria de la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala.....	202
Figura 30: Corredores Urbanos en Vías de Conectividad Intermunicipal.	203
Figura 31: Cuencas de demanda en servicio de transporte público de la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala.....	208
Figura 32: Matriculación por cuenca de demanda.....	206
Figura 33: Corredor Troncal de la Zona Metropolitana del Valle de Puebla Tlaxcala.....	210
Figura 34: Estructura Orgánica de la entidad metropolitana propuesta para el Valle de Puebla-Tlaxcala.....	216

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Costos Indirectos del Suelo en la Zona Metropolitana de Puebla Tlaxcala.....	237
Anexo 2: Cartografía.....	246
Anexo 3: Instrumentos/Entrevistas.....	247

DATOS DE IDENTIFICACIÓN:

1. INVESTIGADOR

David Antonio Reyna Moneda:

Licenciado en Relaciones Internacionales egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

2. DIRECTORA DEL PROYECTO

Carolina Suárez Valencia:

Arquitecta egresada de la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales, Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas por la Universidad Autónoma Metropolitana sede Azcapotzalco, Ciudad de México.

3. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Gestión Territorial

4. SUBLÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Territorios Sostenibles: Planificación y Ordenamiento Territorial.

5. LOCALIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

Estados Unidos Mexicanos, Estados de Puebla y Tlaxcala, Municipios de Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Puebla de Zaragoza, San Andrés Cholula, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula, San Pablo del Monte, Tenancingo, Teolochocho y Papalotla de Xicohtécatl.

1. RESUMEN

El presente trabajo de investigación titulado “Propuesta de articulación intermunicipal que permita la implementación de políticas públicas y proyectos de inversión en la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala a partir de las experiencias en las Áreas Metropolitanas en el Valle de Aburrá y Centro Occidente”, se ha desarrollado en respuesta a la imperante necesidad de establecer eficientes mecanismos de cooperación intergubernamental para las zonas metropolitanas en los Estados Unidos Mexicanos.

El Objetivo General planteado como eje de esta investigación se ha formulado en razón de “formular una propuesta de articulación intermunicipal para la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, que permitan generar una estructura de gestión adecuada y de participación de la sociedad civil, a partir de experiencias registradas en la República de Colombia”.

En el transcurso del proceso investigativo hemos sido capaces de identificar una profunda carencia en los mecanismos de atención de las necesidades surgidas a raíz de los procesos de conurbación en México, así como de cuestionar las fortalezas y debilidades de la delimitación de las zonas conurbadas en virtud de los procesos de conurbación intermunicipal así como de las relaciones funcionales existentes entre un municipio núcleo y las entidades territoriales en su entorno.

La propuesta generada como resultado de esta investigación retoma elementos exitosos observados en las instituciones metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente y fundamenta su estructura en el análisis de las dificultades identificadas en ambas entidades metropolitanas.

PALABRAS CLAVE: metropolización, conurbación, relaciones funcionales, sistema de ciudades

2. PRESENTACIÓN

La integración de zonas metropolitanas a consecuencia del crecimiento de centros urbanos limítrofes no solo conlleva a una dinámica migratoria constante, también representa toda una serie de complicaciones sociales y administrativas producto la misma. El crecimiento y desarrollo del municipio o centro urbano se vincula directamente al de toda la zona metropolitana al verse inmerso en ella.

En este escenario son las políticas públicas y los proyectos de inversión intermunicipales instrumentos se constituyen como elementos detonadores del desarrollo metropolitano sin embargo, su implementación aparentemente plantea la necesidad de mecanismos de articulación que faculten la coordinación entre las autoridades de los diferentes municipios y actores contenidos en la metrópolis que les permitan brindar a su población las condiciones necesarias para un desarrollo pleno.

En el caso de México, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) ha reconocido la existencia de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, compuesta por 38 municipios, con una población aproximada de 2,470,206 habitantes. Al igual que otras conurbaciones mexicanas, esta se encuentra contenida territorialmente dentro de dos Estados de la Federación, lo cual complica severamente, más allá del tema de la autonomía municipal, la articulación en las políticas públicas en temas de interés común y en la implementación de los proyectos estratégicos necesarios para detonar el desarrollo de la región.

No obstante el trabajo realizado por el INEGI y las autoridades mexicanas en la materia, la definición de zona metropolitana empleado para tales efectos genera complicaciones de articulación al interior de la conurbación,

dado que contempla no sólo aquellos municipios que integran una metrópoli, sino que considera como parte de una zona metropolitana a aquellos municipios que se mantienen como centro de influencia del Municipio identificado como núcleo.

En el caso de las zonas metropolitanas, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, la Comisión Nacional de Población y la Secretaría de Desarrollo Social las han definido como...

“conjunto de dos Municipios, donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades, rebasan el límite del Municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a Municipios vecinos predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluyen además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y políticas urbanas” Delimitación de las zonas metropolitanas en México (2005, p. 21)

La definición a partir de la cual las autoridades mexicanas han definido las zonas metropolitanas generan complicaciones prácticas, dado que más allá de considerar las conurbaciones y los Municipios que las contienen, lo que ha culminado en el establecimiento de zonas extremadamente extensas, dado que la influencia de una ciudad capital en un Estado o de un centro urbano extenso, puede ser de carácter regional o estatal.

Con base en lo anterior, para efectos de la presente investigación, se considerará una zona metropolitana como “conjunto de dos Municipios, donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana,

funciones y actividades, rebasan el límite del Municipio que originalmente la contenía”, con la finalidad de ubicar como área de estudio a aquellas unidades administrativas que contienen dentro de sus demarcaciones territoriales al área conurbada, dejando de lado a los Municipios influenciados por esta.

Dentro del marco legal colombiano, encontramos una serie de instrumentos jurídicos que han permitido la articulación intermunicipal en las zonas urbanas con la finalidad de abordar temas estratégicos como transporte, sostenibilidad ambiental e inversión pública, las institucionalización de estos entes metropolitanos, nos brindan la oportunidad de identificar, analizar y ponderar las experiencias suscitadas en la materia, aportando elementos de gran valor para la formulación de una propuesta de articulación aplicable a la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala en México.

Con base en lo anterior, se han considerado para su análisis las experiencias registradas en la implementación de las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente con la finalidad de tomar en consideración las experiencias registradas en dos conurbaciones en diferente grado de articulación intermunicipal.

3. INTRODUCCIÓN

La interacción de centros urbanos a causa del crecimiento demográfico y social de sus comunidades más allá de sus unidades territoriales definidas, ha desencadenado la generación de conurbaciones en las principales ciudades a lo largo del planeta. La paulatina e inevitable interacción de dos o más comunidades en un proceso de metropolización, ha suscitado la necesidad de articulación de las autoridades involucradas a diferentes niveles para la atención y solución de las necesidades elementales de la población.

Estas dinámicas de integración social se constituyen en un inicio por la interacción directa de la población de los diferentes centros limítrofes, laboral y socialmente se genera una conexión más allá de los imperceptibles límites físicos de los territorios, los cuales dejan de representar un elemento de identidad y cohesión social, para constituirse en meras unidades político administrativas proveedores de servicios públicos. A pesar de la existencia de numerosas excepciones, el centro urbano original es desplazado por la totalidad físico espacial de la zona conurbada como elemento integrador, de cohesión e identidad social.

La integración de zonas metropolitanas a consecuencia del crecimiento de centros urbanos limítrofes no solo conlleva a una dinámica migratoria constante, también presenta toda una serie de alteraciones sociales y administrativas producto de esta dinámica. El crecimiento y desarrollo del municipio o centro urbano se vincula directamente al de toda la zona metropolitana al verse inmerso en ella, generándose una estrecha relación en las actividades y necesidades de todas las comunidades como conjunto.

En este escenario son las políticas públicas y los proyectos estratégicos intermunicipales elementos detonadores del desarrollo metropolitano sin embargo, su implementación aparentemente plantea la necesidad de mecanismos de articulación que faculten la coordinación entre las autoridades de los diferentes municipios y actores contenidos en la metrópolis, permitiéndoles alcanzarlas condiciones necesarias para concretar el interés común de bienestar para su población.

En el caso de México, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en el año 2005, ha reconocido la existencia de 56 zonas metropolitanas en los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las cuales se encuentra la de Puebla-Tlaxcala, compuesta por 38 municipios, con una población aproximada de 2,470,206 habitantes. Al igual que otras conurbaciones mexicanas, esta se encuentra contenida territorialmente dentro de dos Estados de la Federación, lo cual complica severamente, más allá del tema de la autonomía municipal, la articulación en las políticas públicas en temas de interés común y en la implementación de los proyectos estratégicos necesarios para propiciar el desarrollo de la región.

No obstante el trabajo realizado por el INEGI y las autoridades mexicanas en la materia, la definición de zona metropolitana empleado para tales efectos genera complicaciones de articulación al interior de la conurbación, dado que contempla no sólo aquellos municipios que integran una metrópoli, sino que incluye como parte de una zona metropolitana a aquellos municipios que se mantienen como centro de influencia del Municipio identificado como núcleo.

Este hecho ha culminado en el establecimiento de zonas extremadamente extensas, dado que la influencia de una ciudad capital en

un Estado o de un centro urbano extenso, puede ser de carácter regional o estatal.

En el caso de las zonas metropolitanas, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, la Comisión Nacional de Población y la Secretaría de Desarrollo Social las han definido como un:

Conjunto de dos Municipios, donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades, rebasan el límite del Municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a Municipios vecinos predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluyen además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y políticas urbanas. (Delimitación de las zonas metropolitanas en México, 2005, p.21)

Con base en lo anterior, para efectos de la presente investigación, se considerará una zona metropolitana como:

La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa, que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a esta, que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interacción socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa (Moreno, 2008, p. 50)

Con la finalidad de ubicar como área de estudio a aquellas unidades administrativas que contienen dentro de sus demarcaciones territoriales al área conurbada, dejando de lado a los Municipios influenciados por esta.

En el caso colombiano, la experiencia en el manejo del tema de metropolización ha arrojado experiencias positivas, las cuales desde la concepción de un marco legal adecuado para su atención, se han propiciado mecanismos de articulación entre los municipios involucrados para la atención de las necesidades y problemáticas comunes en las áreas conurbadas, que no solo han derivado en sus óptima atención, sino que constituyen ejemplos claros de articulación y fortaleza derivada de la coordinación de las autoridades involucradas.

Dentro del marco legal colombiano, encontramos una serie de instrumentos jurídicos que han permitido la articulación intermunicipal en las zonas urbanas con la finalidad de abordar temas estratégicos como transporte, sostenibilidad ambiental e inversión pública, las institucionalización de estos entes metropolitanos, nos brindan la oportunidad de identificar, analizar y ponderar las experiencias suscitadas en la materia, aportando elementos de gran valor para la formulación de una propuesta de articulación aplicable a la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala en México.

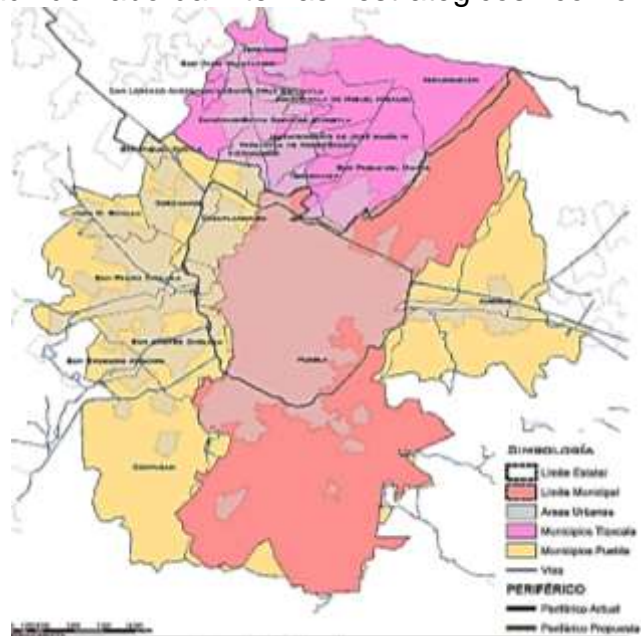


Figura 1: Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala delimitada para el área de estudio

El presente trabajo de investigación centrará su área de estudio en la zona conurbada Puebla-Tlaxcala¹ en los Estados Unidos Mexicanos ilustrada en la figura 1, la cual registra una población aproximada de 2,075,866 habitantes e integrada por 11 municipios de los Estados de Puebla y Tlaxcala: Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Puebla de Zaragoza, San Andrés Cholula, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula, San Pablo del Monte, Tenancingo, Teolochoico y Papalotla de Xicohtécatl. La conurbación tomada para efectos del presente trabajo considera exclusivamente aquellos municipios con una conurbación directa dentro del valle de Puebla-Tlaxcala, a diferencia de la zona metropolitana delimitada por INEGI en 2005, la cual constituye por 38 municipios y se encuentra ilustrada dentro de la figura No 2.

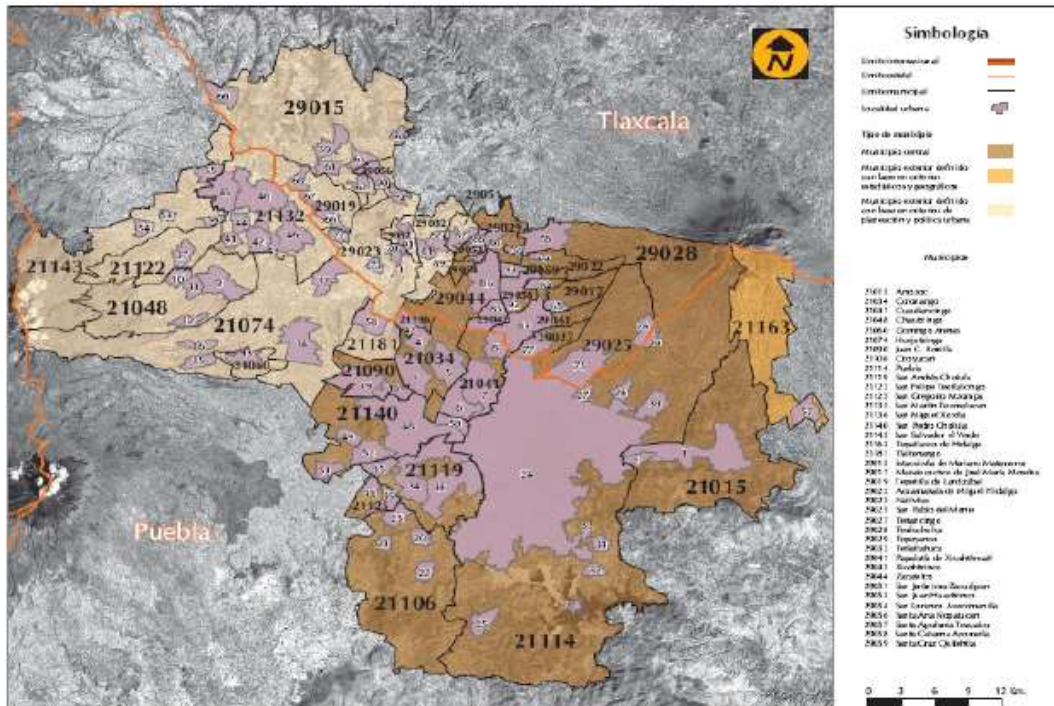


Figura 2: Zona Metropolitana de Puebla Tlaxcala delimitada por el INEGI
Fuente: Diagnóstico Socio demográfico de la Megalópolis del Centro del País/ Universidad Autónoma del Estado de Puebla

1 El área de estudio establecida para el presente documento se diferencia de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, al constituirse solo y exclusivamente por aquellos municipios de los Estados de Puebla y Tlaxcala que mantienen una directa conurbación con la Capital del Estado de Puebla y sus Municipios limítrofes.

La compleja dinámica característica de las zonas conurbadas obliga a los gobiernos locales a interactuar en la búsqueda de soluciones a problemas comunes, estas interacciones regularmente se ejecutan en diferentes zonas metropolitanas alrededor del mundo a través de la implementación de consejos, acuerdos interinstitucionales u otros mecanismos de cooperación que permitan a los encargados de las tomas de decisiones en los municipios abordar temas de interés común desde una perspectiva conjunta sin embargo, los proyectos se planifican, ejecutan y evalúan de forma unilateral de acuerdo a la entidad territorial de cada unidad administrativa. Esta realidad limita las posibilidades de éxito al afrontar los problemas gestados en la zona urbana vista en su totalidad.

La articulación en la elaboración de políticas públicas para temas comunes y la implementación de proyectos estratégicos constituye una necesidad fundamental para garantizar las condiciones necesarias para alcanzar el interés común de bienestar adecuado para la población de una zona metropolitana.

4. JUSTIFICACIÓN

La compleja dinámica característica de las zonas conurbadas obliga a los gobiernos locales a interactuar en la búsqueda de soluciones a problemas comunes, estas interacciones regularmente se ejecutan en diferentes zonas metropolitanas alrededor del mundo a través de la implementación de consejos, acuerdos u otros mecanismos de cooperación que permitan a los encargados de las tomas de decisiones en los municipios abordar temas de interés común desde una perspectiva conjunta sin embargo, los proyectos se planifican, ejecutan y evalúan de forma unilateral de acuerdo a la entidad territorial de cada unidad administrativa. Esta realidad limita las posibilidades de éxito al afrontar los problemas gestados en la zona urbana vista en su totalidad.

La implementación de proyectos intermunicipales se ve coartada al existir impedimentos políticos y administrativos que impiden o imposibilitan su ejecución, limitando con ello las posibilidades de acciones conjuntas en materia de planificación, inversión y evaluación que proporcionen a los municipios de una zona conurbada instrumentos suficientes para obtener un desarrollo metropolitano pleno.

La articulación en la elaboración de políticas públicas para temas comunes y la implementación de proyectos estratégicos constituye una necesidad fundamental para garantizar un estado de bienestar adecuado para la población de una zona metropolitana.

4.1 Pregunta

¿Cómo generar una estructura de gestión intermunicipal para los temas de interés común y proyectos prioritarios de una zona metropolitana

propiciando la cooperación intergubernamental a nivel municipal y estatal que derive en la articulación entre entes gubernamentales y sociedad civil?

La dinámica propia de un área conurbada resulta inconveniente haciendo omisión de la necesidad de interacción entre las autoridades de los municipios que la integran para la elaboración e implementación de políticas públicas referentes a temas comunes y para la implementación de proyectos de inversión pública que potencialicen el desarrollo en la subregión.

En diferentes lugares del mundo, dicha colaboración a menudo se ve obstaculizada o impedida debido a la falta de coordinación y voluntad política, por parte de las autoridades popularmente electas de los municipios parte bajo el fundamento de la autonomía municipal.

La implementación de Consejos Metropolitanos como los establecidos en el valle de Puebla-Tlaxcala en 2005 y 2011 a manera de juntas de colaboración, no vinculantes para los municipios se ha constituido como una solución temporal donde los Alcaldes, Secretarios de Planeación y funcionarios responsables de temas específicos han encontrado un escenario de diálogo para la consecución de acuerdos en temas de interés común para los municipios que integran una determinada zona metropolitana, sin lograr una articulación de los temas comunes que permitan generar ejercicios de planificación conjuntos, ni la implementación de estrategias de mediano y largo plazo para abordar problemáticas comunes.

En lo concerniente a la participación de la sociedad civil, esta se ha limitado hasta la fecha a su inclusión al interior de los consejos municipales de planeación, sin que pueda considerarse al 100% la concertación de acuerdos derivados de los mismos, y cuya participación se ha limitado

exclusivamente a los temas del municipio, sin que existan mecanismos de participación para los temas metropolitanos.

Ante esta situación, la instrumentación de mecanismos de articulación intermunicipales constituye un tema fundamental en la gestión gubernamental en una zona metropolitana, cuya consecución se traduce en un incremento en la calidad de vida de su población.

5. MARCO CONCEPTUAL

5.1 Marco Referencial

En el proceso de construcción de un modelo de operatividad y articulación intermunicipal para abordar problemáticas comunes e implementar proyectos regionales detonadores de desarrollo aplicable en México con base en la experiencias registradas en el Área Metropolitana del valle del Aburrá y del Área Metropolitana de Centro Occidente, es necesario realizar un recorrido a través de los diferentes instrumentos legales vigentes tanto en México como en Colombia, con la intención de precisar el escenario legal en el cual se desarrollan las condiciones bajo las cuales se rigen las zonas metropolitanas en ambos países.

En el caso de México, se debe realizar un recorrido a través de la legislación e instrumentos vigentes aplicables a las zonas metropolitanas en la República. Al constituirse nuestra área de estudio en la zona metropolitana del valle de Puebla-Tlaxcala, será necesario de igual manera considerar la legislación aplicable al ámbito municipal y estatal, así como los planes de desarrollo para las administraciones en funciones de los municipios y Estados involucrados.

5.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el caso mexicano, encontramos elementos integrados en diferentes instrumentos legales aplicables para efectos de nuestro tema, en el plano federal debemos comenzar por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual en su artículo 115º establece que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno

republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”².

En el marco del artículo 115º constitucional, se reconoce la soberanía estatal, marcando las pautas de su organización política y administrativa, pero sobresale para efectos de nuestro tema, el hecho de que se otorga la autonomía municipal como ente integrador del estado federal.

Considerando que nuestra área de estudio se constituye por un conjunto de municipios articulados de facto bajo los preceptos previamente descritos de la conurbación, el reconocimiento del municipio libre por el máximo instrumento legal en México, así como los detalles de su operación y constitución resultan elementales en la formulación de las propuestas emanadas de la presente investigación

En lo concerniente a la constitución y operatividad aplicable para los municipios enmarcada por la constitución federal, destacan para efectos de la presente investigación aquellos puntos contenidos dentro de los numerales V y VI de las bases del régimen interior de los Estados, dentro de los cuales se establece que “Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal”³ (Constitución Política, artículo 115º, numeral V).

Como se deduce del texto extraído de la constitución mexicana, se otorga a los municipios la capacidad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, lo cual faculta directamente a la

² Este artículo fue reformado mediante el decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983.

³ Fracción reformada mediante el decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999

autoridad municipal a la implementación de políticas públicas que establezcan de forma eficiente los esquemas de desarrollo urbano en un municipio o en un conjunto de ellos, bajo el reconocimiento del municipio libre establecido en el primer párrafo del artículo 115º.

El tema de la expansión urbana en dos o más municipios se aborda directamente dentro el numeral VI del mismo artículo 115º, dentro del cual se establece

“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”⁴ (Constitución Política, artículo 115º, numeral VI, 1917).

El reconocimiento de la expansión urbana a dos o más municipios, o la continuidad demográfica como lo expresa el numeral VI del artículo 115º, pondera la existencia este hecho desde el máximo plano del marco legal aplicable en México y enfoca las acciones de planeación y regulación para el desarrollo a través de la articulación de los tres niveles de gobierno, sin que esto signifique una subordinación de las entidades municipales a sus contrapartes estatales o federal.

⁴ Fracción reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 3 de febrero 1983

5.1.2 Ley Federal de Planeación

Otro instrumento legal dentro del marco normativo federal mexicano que debe considerarse en el desarrollo de la investigación es la Ley de Planeación de 1983⁵. Si bien es cierto, este instrumento jurídico no estipula las directrices generales necesarias para el desarrollo de los ejercicios de planeación en México desde el plano federal, limitándose a determinar las atribuciones generales del poder ejecutivo y las dependencias de la administración pública federal en lo concerniente a la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, existen tres elementos que resulta necesario destacar en lo concerniente al tema propio de la investigación.

En primer lugar se encuentran los elementos que definen las características del concepto de “planeación” contenido en el artículo tercero de la misma, la cual se encuentra definida de la siguiente manera:

“se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la

⁵ La cual fue objeto de sus últimas reformas emanadas de las Cámaras Legislativas mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación del 09 de abril del 2012

propia Constitución y la ley establecen”⁶ (Ley de Planeación, artículo 3º, 1983, México)

Así también, la Ley de Planeación de 1983 faculta en su artículo 33º al Ejecutivo Federal a la celebración de convenios con las entidades federativas para la coordinación entre los dos niveles de gobierno en materia de planeación en el ámbito de la jurisdicción de cada entidad, como se puede observar en el texto del mencionado artículo, el cual dicta lo siguiente:

“El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.” (Ley de Planeación, artículo 33º, 1983, México)

En lo concerniente a la celebración de dicho convenios, el artículo 34º de este instrumento legal, extiende la participación de los municipios para la generación de ejercicios integrales de planeación y la ejecución de acciones que competan tanto al plano federal, como al estatal en el ámbito de sus facultades y dentro de sus entidades territoriales. Este artículo de la Ley de Planeación de 1983 dentro de sus numerales II y V, extiende la posibilidad de participación para sectores de la población dentro de estos ejercicios,

⁶ Fracción reformada mediante el decreto del diario oficial de la federación del 23 de mayo del 2002.

como se puede identificar en el texto original de la Ley, el cual se estipula de la siguiente forma:

“El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas.” (Artículo 33º)

“Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.” (Artículo 34º, numeral II)

“La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.” (Artículo 34º, numeral V)

Finalmente, dentro de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal contenidas en el artículo 14º de esta ley, se le otorga la facultad de proyectar y coordinar la planeación regional en colaboración con los niveles de gobierno estatal y municipal, así como de los grupos indígenas y otros grupos sociales en general, como se pone de manifiesto en el numeral III del artículo en cuestión, el cual dicta de la siguiente manera:

“Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y

elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República.” (Ley de Planeación, artículo 14º, numeral III, 1983, México)

La facultad de colaboración entre los tres niveles de gobierno que faculta este instrumento legal, y la posibilidad de generar acciones de planeación regional en forma articulada entre la federación, los estados y los municipios, considerando a los diferentes grupos sociales en general, puede derivar en uno de los fundamentos legales de la propuesta que se maneja en esta investigación, no obstante de una serie de planteamientos adicionales que serían necesarios en materia legislativa en los instrumentos señalados en este apartado dentro de los códigos legales en los tres órdenes de gobierno, y que serán manejados a detalle en apartados posteriores.

5.1.3 Ley General de Asentamientos Humanos

En lo concerniente a la Ley General de Asentamientos humanos de 1993, en su artículo 3º estipula que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población (Ley General de Asentamientos Humanos, artículo 3º, numeral I, 1993, México).

De este modo se estipula dentro del marco legal vigente en México un vínculo entre desarrollo regional, urbano, calidad de vida y bienestar en materia de asentamientos humanos, lo cual resulta fundamental tomar a consideración en la generación de cualquier propuesta de carácter estructural para zonas urbanas.

De igual manera a como se establece en la constitución federal, la responsabilidad en la vinculación de estos temas se reconoce por igual para los tres niveles de gobierno, como lo estipula la ley en cuestión en su artículo 6º donde establece que:

“Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Si bien es cierto, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 mantiene la línea de la articulación intergubernamental para el tema de la planeación y del ordenamiento territorial en México, y esto resulta fundamental en la generación de cualquier propuesta en la materia, la trascendencia de la norma emanada de esta ley para efectos de la presente investigación la podemos encontrar enmarcada dentro del capítulo IV relativo a las conurbaciones, el cual en su artículo 20º sostiene la línea de la articulación de los tres niveles de gobierno:

“Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley”.

El Capítulo IV de la Ley General de Asentamientos Humanos aborda de forma integral el tema de las conurbaciones, más allá de la cooperación intergubernamental que como ya se ha expuesto, constituye uno de los pilares del espíritu de las leyes aplicables en la materia desde el plano federal, es en este apartado donde se da forma a la regulación en materia de conurbaciones, desde la delimitación, articulación y operatividad de los acuerdos emanados de la articulación de los entes territoriales con participación de las entidades federativas involucradas y del gobierno federal.

En relación a la delimitación de las zonas conurbadas el artículo 21º de la ley en cuestión sostiene que los tres niveles de gobierno convendrán la delimitación de esta cuando:

1. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona conurbada;
2. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas, y
3. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.

El Convenio emanado de la colaboración intergubernamental tras la delimitación de la conurbación, deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y sus homólogos en las entidades federativas involucradas, constituyéndose por los siguientes elementos:

1. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada;
2. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada;
3. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada;
4. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva, y
5. Las demás acciones que para tal efecto convengan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23º de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, dicho acuerdo preverá la creación de una comisión la cual tendrá carácter permanente y en ella participarán la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos. Dicha comisión será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social y funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

El mismo artículo 23º de la ley en cuestión faculta a la comisión emanada del acuerdo intergubernamental a formular y aprobar el programa de

ordenación de la zona conurbada, así como a gestionar y evaluar su cumplimiento.

En relación a los programas de ordenación de zonas conurbadas, se estipula en el artículo 24º que estos deberán contener:

1. La congruencia del programa de ordenación de zona conurbada con el programa nacional de desarrollo urbano, los mecanismos de planeación regional a que se refiere el artículo 12 de esta Ley, así como con los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y de los municipios respectivos;
2. La circunscripción territorial de la conurbación;
3. Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada;
4. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada, y
5. Las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada.

Tras la aprobación de dichos programas de ordenación, será responsabilidad de los entes territoriales municipales determinar los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25º de esta Ley General de Asentamientos Humanos

de 1993. Si bien es cierto deberán encontrarse alineados a las directrices generales emanados del acuerdo de la conurbación y del programa de ordenación respectivo, es facultad únicamente de las autoridades municipales en el ámbito de su jurisdicción su formulación sin la obligación de generar una articulación regional para dichos efectos.

Es necesario precisar que en el caso específico del área de estudio al encontrarse asentada más allá de los límites territoriales de una sola entidad federativa, resultan aplicables los lineamientos previamente descritos, dado que en aquellos casos de conurbación ubicados dentro de los límites de la misma entidad federativa, corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros poblados, bajo la coordinación Estatal de conformidad con lo que establezca la legislación local, como lo prevé en los artículos 26º y 35º de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

5.1.4 Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla

En lo concerniente al segundo nivel de gobierno constituido por las entidades federativas, debe destacarse el artículo 41º, fracción II de la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, que en relación a los programas de desarrollo urbano sustentable manifiesta que cuando se trate de programas de jurisdicción regional y Municipal, se solicitará la asesoría del Ejecutivo Estatal, para garantizar, desde la elaboración del programa de que se trate, su congruencia con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable.

El artículo 41º de la ley en cuestión, busca reforzar la participación del gobierno del estado en congruencia con los mecanismos de articulación intergubernamental dictados desde el plano federal, sin que exista en esta

ley una regulación o implementación de mecanismos que generen las condiciones óptimas para el diseño conjunto a nivel intermunicipal de instrumentos de desarrollo para las zonas conurbadas ni para las subregiones en general.

5.1.5 Ley Orgánica Municipal

En la legislación para el tercer nivel de gobierno constituido por el municipal, dentro de la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 78^o se faculta a los ayuntamientos para instituir los órganos de planeación y determinar los mecanismos para su funcionamiento, asimismo, dictar los acuerdos que correspondan para cumplir con los objetivos, estrategias y líneas de acción derivados de los planes regional, estatal y nacional de desarrollo, en lo correspondiente al municipio.

La facultad otorgada a los gobiernos municipales de instituir órganos de planeación, resulta de vital interés para efectos de la presente investigación, dado que como se destacará en apartados posteriores, la mayoría de las entidades municipales dentro del área de estudio no cuentan con despachos específicos destinados para dicho fin, solo el municipio de Puebla ha instaurado en la actual administración un Instituto Municipal de Planeación.

Si bien es cierto a nivel federal la normativa en México ha buscado abordar el tema de las conurbaciones intermunicipales, los vacíos existentes en este tema en la normativa estatal y municipal son evidentes, como parte de la propuesta a desarrollar en la presente investigación se integraran opciones de modificación o adición que brinden funcionalidad a la misma y que a la vez involucren a la normativa estatal y municipal vigente, en especial en los temas de medio ambiente, desarrollo sustentable y articulación intermunicipal.

5.1.6 Constitución Política de la República de Colombia de 1991

En lo concerniente al marco normativo colombiano, el tema de las conurbaciones es abordado de forma directa y más allá de simples definiciones en el artículo 319º de la carta magna colombiana, la cual estipula que:

“Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.”

De este modo la ley suprema en Colombia faculta a los municipios que cumplan con las características establecidas en su calidad de conurbados a integrarse en una entidad supramunicipal que permita sentar las condiciones necesarias para alcanzar un desarrollo armónico de su territorio, obtener de manera conjunta las mejoras necesarias en materia de infraestructura y alcanzar de forma articulada un incremento en la calidad de vida de su población a través de la prestación común de servicios públicos.

De igual manera, el artículo 319º constitucional establece para dichas entidades que la Ley de Ordenamiento Territorial adoptará un régimen fiscal y administrativo de carácter especial, señalando los mecanismos para la realización de consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

En este sentido, la conformación de dicha entidad será protocolizada por los consejos municipales y por los alcaldes de los entes municipales en cuestión, quienes definirán a su vez sus atribuciones, financiación y autoridades en apego a la ley, según establece el mismo artículo 319º.

5.1.7 Ley 128 de 1994

La Ley 128 de 1994 se erige como el eje rector de las Áreas Metropolitanas dentro del marco legal colombiano, este instrumento legal regula, diseña y faculta sus campos de acción dentro de los entes territoriales que las constituyen. En su artículo 1º las define como:

“entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada”.

En estricto apego a los primeros lineamientos detallados previamente en la Constitución, las constituye como entidades de carácter supramunicipal en territorios integrados por dos o más municipios con vínculos específicos, que se instauran con la finalidad de diseñar e implementar de manera conjunta los instrumentos necesarios para el desarrollo común, y para la satisfacción de las necesidades de su población en materia de servicios públicos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 128 de 1994, sus funciones se centran en tres ejes fundamentales:

1. Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción.
2. Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común alguno de ellos.
3. Ejecutar obras de interés metropolitano.

De este modo podemos definir su campo de acción en articular las labores de los municipios parte en materia de planeación, prestación de servicios y desarrollo de infraestructura de interés común. La esfera de competencia de estos tres ejes que motivan la creación de estas entidades estarán definidos en razón de aquellos hechos metropolitanos, que el artículo 6º de la ley en cuestión dicta como “aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultánea y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación”.

Los cuerpos directivos y administrativos se constituyen por una Junta Metropolitana, a cargo de la dirección y administración del Área, un Alcalde Metropolitano, un Gerente, y las Unidades Técnicas que de acuerdo a como lo establezcan sus estatutos fuesen indispensables para el cumplimiento de sus funciones como lo instituye el artículo 7º de este instrumento legal.

El artículo 8º de la Ley 128 de 1994, establece que la Junta Metropolitana debe conformarse por los alcaldes de cada uno de los municipios parte, el Gobernador del Departamento o el titular del despacho de Planeación Departamental, un representante del Consejo del Municipio núcleo y un representante de los demás consejos municipales.

Las atribuciones de la Junta Metropolitana se constituyen en el artículo 14^o dentro de 7 directrices conformadas por:

1. Planeación
2. Obras públicas y vivienda
3. Recursos naturales y manejo y conservación del ambiente
4. Prestación de servicios públicos
5. Valorización
6. De orden fiscal
7. De orden Administrativo.

Las Atribuciones encomendadas a la Junta Metropolitana en materia de planeación se instituyen en adoptar un Plan Integral de Desarrollo Municipal, de conformidad con lo establecidos en la Ley Orgánica de Planeación⁷, dictaminar las normas de uso de suelo urbano y rural en el municipio y definir los mecanismos necesarios que aseguren su cabal cumplimiento, implementar el plan vial y los planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal, y fijar el perímetro urbano, suburbano y sanitario del municipio.

El sub apartado B del artículo 14^o, referente a las atribuciones de la Junta Metropolitana en el tema de obras públicas y vivienda las constituyen en:

1. Declarar de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles urbanos, suburbanos y rurales necesarios para desarrollar las necesidades previstas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitan, así como iniciar los procesos de expropiación de conformidad con las normas pertinentes.

⁷Prevalciendo el Plan Integral de Desarrollo Metropolitan diseñado por la Junta Metropolitana prevalecerá sobre los instrumentos afines diseñados por los municipios que constituyan legalmente al Área, como lo señala el artículo 14^o de la Ley 128 de 1994.

2. Afectar aquellos inmuebles que sean necesarios para la realización de una obra pública contemplada en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.
3. Coordinar en su respectivo territorio el sistema nacional de vivienda de interés social.

En materia de recursos naturales y el manejo y conservación del ambiente, el inciso C del artículo 14º de este código legal estipula que en caso de no existir Corporaciones Autónomas Regionales en la totalidad de su jurisdicción, la Junta Metropolitana estará facultada para la adopción de un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y la defensa del ambiente diseñado en estricto apego a las disposiciones legales aplicables en la materia.

Los servicios públicos están incluidos dentro de las facultades atribuidas a la Junta Metropolitana y constituyen el apartado D del artículo 14º de la Ley 128 de 1994. En este apartado se establece que son facultades de la Junta Metropolitana determinar cuáles servicios son de carácter metropolitanos y adoptar las medidas necesarias para su adecuada prestación, autorizar la participación del Área Metropolitana en la constitución de entidades públicas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, y cualquier otro que la ley o los estatutos de la misma le asignen.

En el tema de valorización, la Junta Metropolitana cuenta con la atribución de dictar el Estatuto General de Valorización Metropolitana para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar, liquidar e invertir las contribuciones de valorización generadas por las obras de carácter metropolitano y definir las autoridades encargadas de su aplicación de acuerdo con la ley. Así como

de disponer la ejecución de las obras de carácter metropolitano, de acuerdo con lo estipulado en el inciso F del artículo 14º de la Ley 128 de 1994.

En el tema fiscal, se faculta a la Junta Metropolitana en el apartado F de la Ley en cuestión a formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera a los municipios integrantes del Área, procurando en especial la unificación de las tarifas de los impuestos locales, así como de fijar políticas y criterios para la unificación y manejo integral del sistema de catastro.

El inciso G del artículo 14º de la Ley 128 de 1994, estipula como atribuciones de la Junta Metropolitana en materia administrativa las siguientes:

1. En concordancia con la ley fijar los límites, naturaleza y cuantía dentro de los cuales el Gerente pueda celebrar contratos, así como señalar los casos en que requiere obtener autorización previa de la Junta para el ejercicio de esta facultad.
2. Autorizar al Gerente para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública y la ejecución de obras por el sistema de concesión según la ley.
3. Modificar los estatutos del Área Metropolitana.
4. Aprobar la planta de personal de los empleados al servicio del Área Metropolitana, así como las escalas de remuneración correspondiente.
5. Las demás que le asigne la ley.

De forma paralela a las atribuciones asignadas a la Junta Metropolitana en el artículo 14º de la Ley 128 de 1994, el artículo 15º prevé la definición de otras atribuciones necesarias para el funcionamiento del Área Metropolitana, siempre y cuando sean precisadas dentro de los límites de la Constitución y el marco legal colombiano, y siempre que sean referidas en torno a los hechos metropolitanos.

La Ley 128 de 1994 contempla en su artículo 20º la creación de un consejo Metropolitano de Planificación, el cual se instaura como un organismo asesor de las autoridades administrativas del Área Metropolitana para la preparación, elaboración y evaluación de los planes del Área y para recomendar los ajustes que deben introducirse. El mismo artículo 20º establece su composición estructurándola de la siguiente manera:

- El Gerente, quien lo presidirá.
- Los Directores o Jefes de Planeación de los municipios integrantes del Área o los representantes de los respectivos Alcaldes de los municipios donde no exista dicha oficina.
- El Director o Directores de Planeación de los respectivos departamentos.

Es necesario señalar que las áreas metropolitanas reconocidas por el gobierno colombiano en la actualidad son la del Valle de Aburrá⁸, la de Bucaramanga⁹, la de Centro Occidente¹⁰, la de Barranquilla¹¹ y la establecida

⁸Conformada bajo la Ordenanza No. 34 de 1980.

⁹Conformada bajo la Ordenanza No. 20 de 1981.

¹⁰Conformada bajo las Ordenanzas No. 01 de 1981 y la No. 014 de 1991.

¹¹ Conformada bajo la Ordenanza No. 28 de 1981.

en Cúcuta¹², establecidas entre los años de 1980 y 1991, en fechas previas a la creación y entrada en vigor de la Ley 128 de 1994. La única entidad administrativa constituida como Área Metropolitana bajo las prerrogativas enmarcadas en la Ley 128 de 1994 es la denominada Área Metropolitana del Valle del Cacicque Upar¹³ en el mismo año de 1994, la institucionalización como Áreas Metropolitanas de otras conurbaciones reconocidas por las autoridades colombianas, no han podido llevarse a cabo, por diferentes razones que serán abordadas en apartados posteriores, como en los casos de Bogotá, Cali, Manizales y Armenia.

5.1.8 Ley 99 de 1993

La ley 99 de 1993 por la cual el Estado Colombiano dicta la política en materia ambiental aplicable dentro de su territorio nacional estipula en su artículo 55º como competencia de las Áreas Metropolitanas el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente.

Las facultades atribuidas a las Áreas Metropolitanas en esta ley, se concluyen dentro de lo establecido en el artículo 66º, en el cual se dicta que a las atribuciones estas entidades supramunicipales ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

Así mismo, se establece que tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos

¹²Conformada bajo el Decreto No. 000508 de 1991.

¹³ Conformada bajo las Resoluciones No. 088 de 1994, emitida por el Consejo Municipal de Valledupar, la Resolución 001 de 1994 del Consejo Municipal de La Paz, la Resolución No. 001 del Consejo Municipal de San Diego, la Resolución No. 01 de 1994, emitida por el Consejo Municipal de Manaure, y la Resolución 021 de 1994 del Consejo Municipal de Codazzi.

sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación, transfiriendo a las Corporaciones Autónomas Regionales el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de dichas efluentes contaminantes.

5.1.9 Ley 105 de 1993

La Ley 105 de 1993 por medio de la cual se dictan las disposiciones en materia de transporte en marco legal aplicable al territorio colombiano, faculta en su artículo 44º a las Áreas Metropolitanas a elaborar los planes de transporte aplicables a la totalidad de los territorios bajo su jurisdicción, esto en coordinación con las autoridades departamentales y las de los municipios que las conforman.

5.2 Marco Teórico

La exposición de los elementos que contienen las definiciones y concepciones de los teóricos y especialistas en cada tema es fundamental en el desarrollo de esta investigación como soporte teórico de los elementos derivados de la misma. A través de un recorrido de los principales conceptos y enfoques, se buscará generar en primera instancia establecer una línea teórica conceptual de los elementos que componen este documento, y por consiguiente una homologación en la concepción de estos elementos y criterios aplicados en el desarrollo de la investigación y la propuesta que resulte de esta.

Es en este sentido que en primera instancia se expone el concepto de desarrollo desde su enfoque clásico hasta su concepción moderna, así como

el proceso teórico evolutivo en la visión y enfoques del mismo, así como los elementos humanistas, territoriales y medio ambientales que integran sus características inalienables en los planteamientos contemporáneos, así como las dimensiones de análisis aplicables para estos.

Al concepto de desarrollo, bajo el cual sustentamos una postura bajo los aportes de Sergio Boisier tras construir un recorrido histórico conceptual de este elemento, se suman los de planificación y prospectiva, construidos bajo los planteamientos de Luis Lira, Arturo Orellana, Javier Medina, Edgar Ortigón, y el mismo Sergio Boisier. El tema de políticas públicas ha sido incluido como uno de los elementos teóricos indispensables para el desarrollo de esta investigación, por lo cual ha sido construido en este apartado bajo los aportes de Eugenio Lahera.

En lo concerniente al tema del territorio, incluido en esta investigación como uno de los elementos teóricos que la sostienen, se ha recurrido a las ideas construidas al respecto por Jahir Rodríguez, Luis Lira y Sergio Boisier. En la exposición conceptual de la ciudad, en Max Sorre, Horacio Capel y U. Toschi los elementos y conceptos para exponer este concepto necesario para este trabajo. Y finalmente, bajo el hecho de que el área de estudio se constituye como un área metropolitana y que la propuesta a desarrollar se enfoca a su aplicabilidad en la misma, se ha recurrido al pensamiento de Horacio Capel, Orlando Moreno, Arturo Orellana y Pablo J. Ciccolella, para brindar los elementos teórico conceptuales necesarios para la construcción de esta investigación.

5.2.1 Concepto de Desarrollo

El concepto de desarrollo ha sido objeto de una constante evolución tanto en su naturaleza como en su manejo en los últimos 70 años, originalmente

acuñado por los preceptos de la economía neo-clásica, la cual lo sustentaba bajo la concepción del crecimiento económico y la redistribución de la riqueza, fue con los años incluyendo elementos que permitieron la adopción de diferentes enfoques en la definición y aplicabilidad de la noción misma de desarrollo.

Es en la década de los años 40 del siglo pasado, cuando comienza la integración de elementos y la evolución misma del concepto, partiendo de las prerrogativas de seguridad económica y social contenidas en la Carta del Atlántico firmada en 1941 y la instauración de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, la concepción de desarrollo se centró en el crecimiento económico y la generación de empleo vinculando al PIB per cápita como su indicador central.

La percepción economicista de desarrollo predominó en el mundo hasta las últimas dos décadas del siglo XX, cuando una nueva corriente de teóricos a partir de una serie de cuestionamientos en el discernimiento mismo del concepto, las limitaciones existentes desde su enfoque económico y las condiciones de marginación y polarización generados tras el seguimiento de esta concepción, comenzaron a realizar una serie de aportaciones que impulsaron una evolución de la limitada perspectiva económica a una visión integral y humanista de la noción de desarrollo.

El punto de partida de transformación de la concepción de desarrollo podemos situarlo en la década de los 70's del siglo pasado cuando el economista británico Dudley Seers, citado por Boisier (2009, p. 2), en su artículo "El significado del Desarrollo" plantea el siguiente cuestionamiento:

“La pregunta a realizar acerca del desarrollo de un país es por lo tanto: ¿Qué ha venido sucediendo con la pobreza?, ¿Qué ha venido

Sucedido con el desempleo?, ¿Qué ha venido sucediendo con la desigualdad?, si los tres se han reducido desde niveles altos, entonces fuera de toda duda este ha sido un periodo de crecimiento para el país en cuestión.”

Con la publicación de su artículo y tras los cuestionamientos generados en el mismo, Dudley Seers incluye tres elementos hasta ese tiempo no considerados como parámetros del desarrollo: empleo, pobreza y desigualdad. Cada uno de estos elementos se integran a su vez de diferentes componentes que hoy en día pueden ubicarse en las noción moderna de desarrollo, el empleo como la fuente de ingresos económicos para la satisfacción de las necesidades primarias de las mujeres y los hombres que habitan en una comunidad, la pobreza como la superación de aquellos factores que privan a los habitantes de la comunidad de un adecuado nivel en su calidad de vida, y la desigualdad como el factor a superar en materia de accesibilidad a las diferentes oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

Previo a la publicación de “El significado de desarrollo”, muy pocos teóricos se habían atrevido a desafiar la noción economicista del concepto, dentro de aquellos que impulsaron desde sus inicios la transformación de una limitada visión a una percepción integral, humanista y holística de la noción de desarrollo y sus alcances encontramos al francés Louis Joseph Lebret (1969, p. 32), quien en su obra “Dinámica concreta del Desarrollo” sostiene que “el objetivo del desarrollo no puede ser otro que el auténtico de los mismos hombres”. Si bien es cierto puede vincularse al ser humano como el beneficiario del crecimiento económico planteado por la posición tradicional en la interpretación de desarrollo, en esta no era el hombre su objeto primordial, sino el crecimiento económico y todo el proceso que lo conlleva.

Dejando atrás ya las perspectivas tradicional, complementándose con elementos filosóficos y humanistas, el ganador del Premio Nobel de economía en 1998 Amartya Sen (2000, p. 5), economista y filósofo Hindú de invaluable contribución al proceso evolutivo del precepto de desarrollo y de notable influencia en su conducción en la comunidad internacional concibe al desarrollo como “un proceso integrado de expresión de las libertades fundamentales relacionadas entre sí, que integra las consideraciones económicas, sociales y políticas, y permite reconocer el papel de los valores sociales y de las costumbres vigentes”. Enmarcadas dentro de este postulado se centran las libertades y la convergencia de las mismas como el eje central del desarrollo, incidiendo en los elementos económicos, sociales y políticos, reconociendo los valores, principios y costumbres característicos de cada sociedad.

Dentro de la tesis sostenida por Amartya Sen (2000, p. 20), la expresión de las libertades conlleva elementos intrínsecos al mismo postulado que exigen...

“la privación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escases de oportunidades y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o exceso de intervención de los Estados represivos”.

En otras palabras, la generación de condiciones de desarrollo se encuentra supeditada directamente a la erradicación de la pobreza, por restringir la capacidad del ser humano para acceder a condiciones óptimas de vida y coaccionar la oportunidad de crecimiento en todos los ámbitos, la inexistencia de regímenes que coarten las libertades fundamentales del ser

humano, y al establecimiento de condiciones de igualdad que propicien un desarrollo incluyente.

Por otra parte, en la misma línea de la aportación de elementos a la misma noción del concepto contemporáneo de desarrollo, desde un enfoque humanista Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn (1998, p. 30), desde la posición de la “persona humana” como objeto central del desarrollo, que constituye el postulado central del “desarrollo a escala humana” en el que profundizaremos en apartados posteriores, conciben al desarrollo como aquel que...

“concentra y sustenta la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado”.

Al mismo tiempo, Celso Furtado citado por Boisier (2003), en su obra titulada “Una nueva independencia” sostiene que el desarrollo consiste en...

“un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de mejoría de la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. El desarrollo se produce cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas”.

Bajo este postulado Furtado posiciona en un plano secundario al crecimiento económico y centra la base del desarrollo en la evolución de la

actividad humana en sociedad, su capacidad para trabajar en conjunto, y la implantación de actividades y procesos innovadores como fundamentos del desarrollo, no obstante aunque de forma secundaria, mantiene la constante de la necesidad de un crecimiento económico para situarnos en una posición desde la que podríamos hablar de desarrollo, sin que esto subordine sus postulados al crecimiento económico sino viceversa.

Finalmente, resulta fundamental referirnos al chileno Sergio Boisier, quien ha marcado una línea básica en la evolución misma del concepto de desarrollo y de su aplicación, desde los instrumentos que constituyen su obra escrita, así como la versatilidad y profundidad en los postulados que sostiene, Boisier se ha consolidado como uno de los teóricos modernos latinoamericanos más importantes dentro de la argumentación y ampliación del concepto.

“hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, momentum, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio”. Boisier (2003.)

En diferentes oportunidades Sergio Boisier retoma el concepto de Max-Neef de la persona humana y lo centra en su crecimiento como el objeto elemental del desarrollo, no solo a través de la satisfacción de necesidades

materiales sino que lo lleva más allá en su potencialización biológica y espiritual que no solo represente la ausencia de carencias físicas, sino que se complemente con el desarrollo de la mente y su psique, para alcanzar un estado de felicidad y prosperidad plena.

Para efectos de esta investigación, se ha delimitado un área de estudio que sobrepasa los dos millones y medio de habitantes y que enfrenta en diferentes niveles y modalidades, problemáticas que impiden la consecución de los elementos necesarios para obtener un grado óptimo de desarrollo entre su población desde la concepción más holística que retoma todos los elementos previamente descritos. Sin duda la conquista de esta meta, se presenta como un objetivo sumamente ambicioso que deberá ser abordado desde diferentes enfoques y líneas de acción para su obtención, sin embargo, la generación de una variable aceptable y operativa de organización dentro del área de estudio ya definida, que permita la interacción de los diferentes actores políticos dentro del territorio, la solución de las controversias entre estos y la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, contribuirá considerablemente a que se concrete el objeto supremo de la generación de condiciones de desarrollo.

5.2.2 Desarrollo a Escala Humana

El desarrollo a escala humana constituye la concepción más humanista del desarrollo dejando de lado la idea tradicional que lo vincula exclusivamente al crecimiento económico y paralelo al proceso evolutivo descrito en el apartado anterior, el chileno Manfred Max-Neef en colaboración con Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, lo definen en virtud de las condiciones necesarias para que la persona humana potencialice plenamente sus capacidades, desde este enfoque el desarrollo a escala humana se...

“Concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado” (Max-Neef, et al, 1998, P. 30)

Centrándose en el ser humano como objeto primordial y único del desarrollo, ubica en segundo término los planteamientos del crecimiento económico y se canaliza en el crecimiento de la persona humana, la potencialización de sus cualidades, su articulación con el territorio, el medio ambiente, los ecosistemas que lo rodean, y la evolución local regional y global de la convivencia de nuestra especie en sociedad. Se reconoce a la persona humana como “un ser de necesidades múltiples e interdependientes” (Max-Neef, et al, 1998, p. 41), reconociéndola como parte de un todo, un elemento de un sistema complejo con el que requiere interactuar de forma constante y responsable en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades.

Bajo la premisa del desarrollo a escala humana Manfred Max-Neef y sus Colaboradores re direccionan el concepto de pobreza hacia un enfoque multilínea bajo el cual se aborda la insatisfacción de cada necesidad bajo una línea de pobreza humana, al respecto los autores del desarrollo a escala humana (Max-Neef, et al, 1998, p. 43) sostienen que “el concepto de pobreza tradicional es limitado y restringido, puesto de que refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que pueden clasificarse por debajo de un determinado umbral de ingreso”. En este sentido se extienden los elementos que conforman las condiciones de pobreza de la persona humana, y por

consiguiente aquellos que evidencian la generación de condiciones de desarrollo a la satisfacción de las necesidades de alimentación, abrigo, accesibilidad a la salud, seguridad, libertad, convivencia pacífica, educación, igualdad, cultura, identidad, y toda aquella situación necesaria que satisfaga las necesidades de la persona humana, tanto en lo individual como a lo referente a su convivencia en sociedad.

En el diseño y análisis de los esquemas que constituyen los objetivos de esta investigación, su importancia reside en la satisfacción de las necesidades de la población radicada en el área de estudio delimitada y la contribución a mejorar en diferentes escalas y líneas su calidad de vida.

5.2.3 Desarrollo Local y Regional

Resulta fundamental vincular al objeto central del desarrollo, la persona humana, con el territorio que habita, en el cual se desenvuelve y que se somete a constantes transformaciones bajo un proceso de adecuación que culmina en una estrecha relación entre ambos. Es de esta relación entre el sujeto del desarrollo y su hábitat de donde resulta señalar una escala más en el tema, mientras que destacamos al ser humano como individuo y como integrante de un sistema social bajo el cual se desenvuelve, podemos ubicar el territorio que habita y con el cual se vincula como una localidad que asimila las transformaciones necesarias para la satisfacción de sus pobladores, no obstante es imposible vislumbrarlo como una entidad aislada que no interaccione con otros componentes similares y que conformen a su vez un sistema territorial que vincule a diferentes poblaciones y sus necesidades a satisfacer.

De esta secuencia es donde se infieren las nociones de desarrollo local y regional, partiendo de una diferenciación a escala territorial, más allá de

constituir un punto divergente para el diseño de estrategias y la aplicación de instrumentos generadores de desarrollo hacia el ámbito local y regional, resultan en dos visiones entrelazadas, las cuales resulta imposible concebirlas de manera independiente y cuya construcción resulta en una articulación de elementos tanto endógenos como exógenos.

Abordando de inicio el tema del desarrollo local, debemos mencionar a Francisco Albuquerque (2009, p.107) quien sostiene que “la estrategia de desarrollo local debe orientarse, en suma, a asegurar mejores condiciones de vida de la población local”, constituyendo un esfuerzo específico del enfoque territorial local, la satisfacción de estas necesidades no se encuentran aisladas de otros territorios ni dejan de ser susceptibles de toda injerencia externa a este plano, si hablamos de una entidad territorial específica a baja escala, una localidad o municipio, esto no significa que dicha estrategia se limite exclusivamente a los límites físicos de la misma, ni que la búsqueda de un desarrollo endógeno en el plano local impida el beneficio de la población en los procesos exógenos de un sistema territorial.

El mismo Francisco Albuquerque (2009, p. 103) sostiene que:

“El desarrollo local es un enfoque territorial y de “abajo-arriba”, pero debe buscar también intervenciones de los restantes niveles decisionales del Estado (provincia, región y nivel central) que faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles. Las decisiones de “arriba-abajo” son también importantes para el enfoque del desarrollo local”

La dinámica de interrelación de entes territoriales de diferente nivel en la consecución de condiciones de desarrollo y satisfacción de necesidades facilita el logro de objetivos de una estrategia de desarrollo local como lo sostiene Albuquerque, presentado esta articulación no solo como una posibilidad en la búsqueda del desarrollo endógeno, sino como una necesidad constituida en una estrategia efectiva de colaboración.

Si bien es cierto, en el caso de una conurbación podemos establecer desde una perspectiva local la interacción de una serie de estrategias de desarrollo local coexistiendo dentro de un territorio específico, también es necesario plantear la articulación entre las mismas como un requisito indispensable en la conquista de sus objetivos, así como señalar la trascendencia de esta dinámica de la subregión constituida por una zona metropolitana en un contexto territorial de nivel superior.

En relación al desarrollo local, Sergio Boisier (2005, p. 179) ha señalado que “el desarrollo no puede ser sino local, de igual modo que no puede ser sino “humano”, o “sustentable”, o “endógeno””, con lo cual se establece que el desarrollo debe generarse a partir de la primera escala territorial como una de las cualidades inherentes a este, sin que esto contravenga su existencia desde planos superiores, y en ninguna forma minimice su importancia para la consecución al mismo nivel local, por lo cual el desarrollo regional, se posiciona como un elemento que genera, potencializa e impulsa el de escala local.

Por lo que se refiere al desarrollo regional, el mismo Sergio Boisier (1991, p. 7) lo define “como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo”. Desde esta perspectiva, el desarrollo regional resulta de la articulación de procesos de

desarrollo local a una escala regional, que potencializa a otra magnitud el cambio social desde lo individual hasta lo colectivo-regional.

El mismo Sergio Boisier (2001, p. 7), articula las perspectivas espacial, social e individual vinculadas al desarrollo regional cuando argumenta que se trata de “un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado “región”) que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio.”

El tema de las categorías territoriales ha sido abordado por Sergio Boisier a diferentes escalas, identificando la articulación entre los niveles local y regional como una determinante en la generación de los satisfactores a las necesidades de la persona humana. Citado por Di Pietro (2001, p. 25), Boisier argumenta que

“lo local debe integrarse en una propuesta más amplia que proporciona la región. Para ser sustentable se requiere una escala al menos regional de acción. Instalar un proceso de desarrollo requiere no sólo de atraer los recursos a determinados lugares sino re significarlos coherentemente con el desarrollo deseado, y eso difícilmente puede lograrse a nivel local.”

5.2.4 Desarrollo Sostenible

El desarrollo centra su objeto en la adecuada satisfacción de las necesidades inherentes a la persona humana, la cual se ubica espacialmente situada en un territorio el cual constituye su entorno, dentro de las escalas territoriales, Sergio Boisier ha manifestado la importancia de la articulación entre las diferentes escalas territoriales en la construcción del desarrollo,

pero la relación entre la persona humana y el territorio que habita en virtud de la generación de condiciones de desarrollo que le permitan la satisfacción de sus necesidades, sitúa al territorio como la plataforma susceptible a ser transformada en dicho proceso, y genera el establecimiento de una vinculación directa entre la calidad de vida de los sujetos de desarrollo y su hábitat, una relación tan estrecha que imposibilita la construcción de desarrollo en los casos en los que no se hable de un desarrollo sostenible.

De acuerdo con lo expuesto en el informe Brundtland de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de 1987, se sostiene la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales, condicionándolo a la implementación de políticas públicas firmes que permitan de forma inmediata el adecuado manejo de los recursos ambientales para garantizar el progreso humano sostenible y la supervivencia del hombre en el planeta.

El informe de 1987 de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo constituye el primer paso en la construcción del elemento ambiental que complementarían a la noción de desarrollo y le brindaría el adjetivo de “sostenible” como una condición inalienable para su concepción. Dentro del documento titulado “Nuestro Futuro Común” (1987), también conocido como “Informe Brundtland, dicha Comisión definió el “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades del futuro para atender sus necesidades”, como el elemento central del desarrollo sostenible sin el cual resulta imposible la generación de desarrollo.

En este sentido, Sergio Sepúlveda (2005, p. 8) sostiene que:

“Para que el desarrollo sea sostenible debe ser concebido como un proceso multidimensional e intertemporal, en el cual la trilogía equidad, sostenibilidad y competitividad se sustentan en principios éticos, culturales, socioeconómicos, ecológicos, institucionales, políticos y tecnológico-productivos.”

Los componentes de igualdad, sostenibilidad y competitividad son manejados por Sergio Sepúlveda bajo principios inherentes a la vida del ser humano en sociedad en comunión directa con su medio ambiente. Sepúlveda en esta reflexión no sólo vincula elementos socioeconómicos directamente con la sostenibilidad como una de las condiciones necesarias para concebir el desarrollo, sino que a su vez lo concibe como un proceso multidimensional donde diferentes aspectos se integran para estructurarlo.

5.2.5 Dimensiones del Desarrollo

El desarrollo debe ser visualizado como un proceso compuesto por elementos diversos que lo estructuran y definen, hemos resaltado la satisfacción del desarrollo de la persona humana como su objeto central y la condición de sustentabilidad como la premisa fundamental a cumplir para situarnos en posición de hablar de componentes de desarrollo, de modo que este se establece como un concepto que permea en diferentes elementos de la vida en sociedad del ser humano, elementos sociales, económicos y medioambientales han sido descritos como componentes de su mismo proceso evolutivo y que no han sido desplazados por la llegada de nuevas visiones, sino que al contrario, han sido objeto de una dinámica de integración que permite hablar de desarrollo multidimensional.

Uno de los primeros en estructurar la concepción de desarrollo bajo un proceso multidimensional, donde cada elemento se articula e integra una

perspectiva conjunta de los elementos identificables en el desarrollo fue el Ex Secretario de la Organización de las Naciones Unidas Boutros-Gali, citado por Boisier (2003), quien identificó en su momento 5 dimensiones como aquellas esenciales en los procesos de desarrollo. Boutros-Gali sostuvo en su periodo al frente del máximo organismo internacional, sostuvo que el desarrollo se compone 5 elementos que constituyen sus dimensiones básicas, estos componentes son: condiciones de paz, crecimiento económico, sostenibilidad ambiental, justicia y democracia.

Posterior a la clasificación de las dimensiones del desarrollo realizada por Boutros-Gali, se han manejado diferentes líneas generales de análisis en el desarrollo multidimensional, para efectos de esta investigación y como se denotó en la caracterización del área de estudio generada en apartados anteriores, el desarrollo como proceso multidimensional se compone bajo 5 directrices de análisis que contienen los elementos sociales, económicos y ambientales que hemos señalado como inseparables en la concepción de desarrollo.

5.2.5.1 La Dimensión Ambiental del desarrollo

A partir de este enfoque del desarrollo identificamos la plataforma natural del territorio a partir del elemento estructurante del mismo, denotando las vulnerabilidades y/o amenazas. Resulta imposible imaginar la concepción de desarrollo omitiendo los estrechos vínculos entre sociedad, territorio y medio ambiente, la generación de un territorio sustentable responde a la implementación de modelos en dicho territorio que consideren los postulados planteados en el informe Brundtland llevándose a cabo en armonía con los ecosistemas contenidos en el territorio.

5.2.5.2 La dimensión físico espacial

La dimensión físico espacial refiere a la manera en la que están dispuestos los asentamientos humanos, concretamente al modelo de ocupación de los mismos en el territorio. Un elemento fundamental inherente a esta dimensión y estrechamente vinculado con todas las demás es el ordenamiento territorial entendido como...

“el conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertada y coherente, que deben ser emprendidas por los entes territoriales para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo tales en el territorio bajo su jurisdicción, como la regulación de la utilización, ocupación y transformación del espacio físico” (Rodríguez, 2011, p. 10).

5.2.5.3 La dimensión económico-productiva

Esta dimensión apunta a los esquemas de producción sectorizados en primarios, secundarios y terciarios. Como ya se ha señalado previamente, ha sido un error común del pasado confundir la noción de desarrollo con la de crecimiento económico, si bien es cierto el tema económico resulta de gran interés en los esquemas de desarrollo al punto de constituir una de sus dimensiones, no debe perderse de vista el objetivo medular de esta dimensión la cual retomando los principales postulados del informe de Brundtland, está centrada en la concreción de un crecimiento económico a través de políticas de sostenibilidad que nos permitan el desempeño de una actividad económica eficiente sin comprometer los recursos de generaciones futuras salvaguardando la existencia de la especie humana en el planeta. La implementación de regulaciones enfocadas a la prevención y mitigación de daños al medio ambiente junto con la ejecución de mecanismos de

capacitación y concientización del tema ambiental en los diferentes sectores productivos, nos llevará a la obtención de territorios sostenibles.

5.2.5.4 La Dimensión Socio Cultural

Para abordar la dimensión socio cultural del desarrollo debemos subdividirla en dos líneas centrales:

1. La línea social, referida a las cuestiones demográficas de la sociedad que habita el territorio y a sus necesidades básicas de salud y educación.
2. La línea cultural, la cual se enfoca en los aspectos que dotan de identidad a la sociedad establecida en el territorio.

El desarrollo del ser humano constituye la tesis central en la reconcepción del desarrollo, resulta fundamental destacar el hecho de que no se puede hablar de desarrollo sostenible en un territorio dejando de lado la potencialización plena de los habitantes del mismo, siendo los seres humanos quienes habitamos y modificamos el territorio, resulta de vital importancia retomar el concepto de desarrollo a escala humana de Manfred Max-Neef, quien nos ha aportado su concepción como aquel que...

Concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado (Max-Neef, et al, 1998, p. 12),

Encontramos en el desarrollo pleno de la persona humana, tanto en la calidad de vida como en los aspectos culturales y de identidad las condicionantes básicas para alcanzar en un territorio la calidad de sostenible en la dimensión sociocultural del desarrollo.

5.2.5.5 La Dimensión Político Administrativa

La dimensión político administrativa contempla dos aristas claramente establecidas, por un lado tenemos la capacidad administrativa de implementar las acciones, programas e instrumentos necesarios para concretar en el territorio los esquemas de sostenibilidad necesarios, por otra parte en lo referente a lo político podemos abordarlo desde dos enfoques, el primer dirigido a la voluntad de gestionar el territorio convirtiéndolo en un proyecto político involucrando a la sociedad en los procesos y dinámicas del desarrollo convirtiéndolos en sujetos del desarrollo, por el otro se enfoca a la generación de las condiciones para propiciar la participación de la misma sociedad en estos procesos. Si retomamos los conceptos de desarrollo a escala humana de persona humana, podemos identificar el ejercicio de libertades como un punto común de ambos preceptos teóricos, la participación y el acceso a espacios públicos resultan en una de las libertades elementales a considerar en esta dimensión del desarrollo.

En este sentido Sergio Boisier maneja de forma muy pertinente en concepto de descentralización la cual “empodera” “a la sociedad para intervenir -como sujeto colectivo- precisamente en el asunto que más le compete e interesa: el complejo de procesos de cambio social en su territorio, es decir, el crecimiento económico de él y su desarrollo societal” (Boisier, 2011), de este modo vislumbramos en la participación política, de planificación y de toma de decisiones por parte de la sociedad civil

organizada una de los pilares principales de esta dimensión del desarrollo para concebir un territorio sostenible.

Encontramos reflejadas en las diferentes dimensiones del desarrollo cada uno de los elementos fundamentales para obtener en un territorio la calidad de sostenible, podemos ser testigos en ellas de un desprendimiento de la visión tradicional del crecimiento económico como único pilar del desarrollo a través del análisis del desarrollo bajo la articulación de sus dimensiones sin embargo, no debemos ignorar la importancia de la actividad económica, así como de ninguna otra de las dimensiones para la generación de niveles de desarrollo:

“Por ello es fundamental asumir el carácter, holístico, integral de la noción de desarrollo, entiendo que contiene diversas dimensiones no contradictorias entre sí que se encuentran profundamente interrelacionadas y en mutua interdependencia. De allí la necesidad de superar el enfoque eficientista por una aproximación capaz de reconocer y fomentarla sinergia en los procesos del desarrollo” (Rodríguez, 1999, p. 79).

Sólo bajo la implementación de estas 5 concepciones podremos establecer la sostenibilidad en un territorio.

5.2.6 Planificación y Prospectiva

El desarrollo se ha definido en apartados previos en razón de ser un proceso o un logro encaminado a la adecuada satisfacción de las necesidades de la persona humana y de la obtención de las condiciones necesarias para potencializar plenamente sus capacidades, en virtud de 5

dimensiones que articuladas componen los diferentes elementos que lo constituyen.

El diseño de las estrategias, acciones en influencia de la implementación de los procesos requeridos para la consecución de las metas planteadas por cualquier proyecto de desarrollo para una localidad, sub región o región, responde al diseño y programación de una serie de acciones y la evaluación de los efectos tras su implementación, al diseño y método de dichas acciones podremos considerarlo como un ejercicio de planificación, y un análisis de prospectiva al cálculo en el impacto territorial y social tras la implementación de las estrategias planificadas. Para Luis Lira (2006, p. 7) “la planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla”.

Bajo el postulado anterior, Luis Lira define a la planificación como un método bajo el cual se busca generar un cambio diseñado y controlado con efectos en una determinada sociedad y por consiguiente en el territorio que habita.

En este sentido, Sergio Boisier (1991, p. 45) nos aporta una profunda reflexión sobre los ejercicios de planificación y el objetivo de los mismos sosteniendo que...

“el proceso de planificación no es un proceso ingenieril que termine en un producto acabado, sino que por el contrario, es un proceso permanente de aproximaciones sucesivas convergentes y asintóticas a un ideal inalcanzable: la transformación de la incertidumbre en

certeza, en un contexto pluralista, en que el poder cambia de manos permanentemente.”

Bajo estos argumentos, Boisier deja de manifiesto el hecho de que la búsqueda de condiciones de desarrollo responde a un proceso constante y continuo, que debiendo surgir de estrategias planificadas se articula completamente con todos los mecanismos de planificación generados en el espacio y tiempo vinculados al territorio y la sociedad de que son objeto, en otras palabras podríamos describir al desarrollo como un finalidad construida a lo largo del tiempo bajo diferentes instrumentos, estrategias y ejercicios de planificación que articuladas inciden en un territorio y sus habitantes.

Exponiendo la planificación como un elemento indispensable en el diseño y elaboración de estrategias necesarias de implementar en la búsqueda constante del desarrollo de una sociedad, y retomando del objetivo general de esta investigación la generación de una estructura de gestión adecuada para un área de estudio conformada por diferentes entes territoriales asentados en territorios, regidos por los gobiernos estatales de dos entidades federativas diferentes, hace necesario la consideración de homologación y colaboración en el diseño de estos ejercicios de planificación en los temas de interés común para la atención de temas de interés común por parte de los diferentes representantes y delegados de las autoridades involucradas.

Al constituirse el área de estudio de esta investigación como un territorio mayoritariamente urbano, podemos referirnos al término de planificación urbana generado por el Ministerio de Desarrollo Económico de la República de Colombia (1995, p. 214), según el cual...

“consiste en un proceso a través del cual se genera un flujo de decisiones que tiene como objetivo introducir la dimensión espacial del

desarrollo para alcanzar las metas socioeconómicas de corto, mediano y largo plazos que se proponen las ciudades con respecto al sistema regional donde se inscriben y a su desarrollo interior”.

De acuerdo a esta definición desarrollada para un contexto urbano, un proceso de planificación urbana constituye un proceso encaminado a la obtención de metas socioeconómicas de corto, mediano y largo plazo propuesto para una ciudad en relación al contexto particular de las mismas y de la región a la cual pertenezca. Si bien México es uno de los pocos países en los cuales podemos encontrar el diseño e implementación de planes de desarrollo como instrumentos de desarrollo a nivel nacional, estatal y municipal, no existen mecanismos de integración y homologación en los criterios de ese proceso de toma de decisiones para territorios caracterizados por la expansión de una zona urbana más allá de dos o más unidades territoriales político administrativas.

Los ejercicios de planificación como instrumentos de desarrollo, deben encontrarse en todo momento sustentados bajo una serie de análisis prospectivos de las estrategias y acciones a implementar en un territorio y sociedad determinados. En este sentido y en relación al concepto de prospectiva, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, a través de los estudios de Javier Medina y Edgar Ortegón (2006, p. 146), han sostenido que “la prospectiva puede ser interpretada como la disciplina de anticipar y analizar el impacto de los cambios sociales a través del tiempo.” De modo que la capacidad de anticipar y analizar el impacto de las acciones y estrategias a implementar en una unidad territorial determinada debe constituir la herramienta central en la consecución de los objetivos planteados a través de los diferentes instrumentos de desarrollo.

La implementación de mecanismos de planificación y análisis prospectivo dentro del área de estudio se ubica de forma tácita como uno de los objetivos centrales de esta investigación, la generación de espacio que la propicien, motiven y consoliden consensos por parte de los diferentes actores del territorio y autoridades de las diferentes unidades político administrativas, permitirá la implementación de instrumentos con una visión global, con enfoques integrales y de los cuales se desprendan herramientas y acciones que se concreten con éxito dentro de su territorio. La generación de planes e instrumentos desconectados de la realidad y desvinculados entre los intereses que se persiguen al interior de cada una de la unidades territoriales, con poca posibilidad de incorporarse exitosamente a los procesos de gestión urbana y que imposibiliten brindar una perspectiva completa de las dinámicas sociales, económicas y culturales que se desarrollan dentro de los territorios que conforman la conurbación que constituye el área de estudio, es una de las metas a alcanzar por medio del desarrollo de esta propuesta.

5.2.7 Políticas Públicas

En la construcción de la propuesta que constituye la presente investigación, es necesario abordar el tema de las políticas públicas en primera instancia desde un plano conceptual, que nos permita dilucidar sobre el término, identificar aquellas que se han diseñado en el manejo de la problemática central de la investigación y conformar una primera oferta de aquellas que resulten necesarias para la solución de las problemáticas comunes dentro del área de estudio.

Con respecto a la definición del concepto de políticas públicas, es necesario precisar que este se encuentra en un construcción, envuelto en un debate en torno a si la sociabilización y consenso con la comunidad de las

acciones de gobierno que las componen como requisito para considerárseles como tal. No obstante las particularidades que pudieran existir al interior de los marcos legales de las diferentes naciones en relación al diseño e implementación de políticas públicas y su sociabilización, legitimación y articulación con los mecanismos de participación social, para efectos de esta investigación consideraremos el término de política pública en general como aquellas diseñadas y dictadas por el Estado a través de sus diferentes instancias y niveles de gobierno, sin que necesariamente haya sido sometida a procesos de sociabilización, participación social y generación de consensos con la población.

Desde una perspectiva general, podemos encontrar una definición del concepto a través de Eugenio Lahera (2004, p. 7) quien sostiene que “las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”, constituyéndose como el lenguaje por parte del Estado por el cual se busca dar respuesta en forma integral a las necesidades de la población.

Profundizando en el concepto, el mismo Lahera (2004, p. 8) argumenta que “una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”.

Elevándolas a la categoría de excelencia, Lahera condiciona las políticas públicas que reciban este calificativo, exclusivamente a aquellas que se constituyan como un objetivo político construido bajo un sistema

democrático, cuyo diseño e implementación se atribuye al sector público, reconociendo la participación de la comunidad como una posibilidad, sin que se condicione a este factor su constitución como tal. Finalmente, Lahera retoma en la definición anterior los elementos de planificación y prospectiva, como parte fundamental en la generación de políticas públicas de calidad.

La construcción de políticas públicas no responde exclusivamente a las demandas sociales, sino a las cuestiones de interés público que ingresen en la agenda de gobierno de una determinada administración, de este modo aunque no exista una metodología universal en la elaboración y diseño de políticas públicas, es posible señalar la identificación de un problema y su ingreso en la agenda como el primer elemento que constituye este proceso.

Sin existir consensos sobre lineamientos metodológicos, en forma general estaría permitido señalar 7 acciones básicas que prosiguen a la inclusión de la problemática en la agenda pública. En primera instancia se genera la **identificación del problema** y su **inclusión a la agenda pública**, posteriormente se lleva a cabo un proceso de **caracterización del problema** que ha ingresado a la agenda, tras lo que se genera un ejercicio de **identificación de alternativas de solución**, seguido de la **evaluación** de las mismas adoptar la solución que brinde la respuesta más adecuada a la necesidad planteada en la problemática, lo anterior precede a la **implementación de la política pública diseñada** y su **evaluación** de la decisión adoptada. Si bien es cierto bajo los términos metodológicos planteados, esta investigación no constituye una política pública, su construcción pretende contribuir al ingreso en la agenda de las problemáticas planteadas y su propuesta se constituiría como una de las posibles alternativas de solución.

Al tratarse el área de estudio de un territorio urbanizado, resulta apropiado retomar la definición de política pública urbana generada por el Ministerio de Desarrollo Económico de la República de Colombia (1995, p. 37), de acuerdo a la cual una política urbana:

“Debe suministrar las orientaciones e instrumentos que permitan coordinar las políticas nacionales en el espacio urbano con los objetivos de fortalecer la capacidad del sistema de ciudad para responder a los retos de la apertura y contribuir a elevar los niveles de competitividad, gobernabilidad, solidaridad, sustentabilidad ambiental e identidad colectiva urbana”.

En un recuento de los elementos aportados por el Ministerio de Desarrollo Económico Colombiano para definir una política urbana, destacan la necesidad establecer mecanismos de coordinación con las políticas nacionales para coadyuvar en la consolidación de los objetivos y coordinar las acciones desde los diferentes niveles de gobierno.

5.2.8 Territorio

El territorio se constituye como un elemento intrínseco al desarrollo del ser humano, no sólo por tratarse del espacio físico donde este se establece, el cual lo contiene y alberga, sino también por ser el escenario de las constantes modificaciones realizadas por este para habitarlo, generándose un vínculo directo de hábitat e identidad territorial.

Es en este sentido que Jahir Rodríguez (2011) ha definido al territorio como “un espacio habitado por un asentamiento humano que lo modifica y adecua de acuerdo a sus necesidades, este territorio resulta un “espacio construido por el tiempo...producto de la relación que todos los días

entretejemos entre todos nosotros con la naturaleza y con los otros”, bajo esta concepción el territorio resulta ser un espacio físico apropiado por sus habitantes, bajo un proceso que definido su pasado, caracterizando su presente y constituyendo irremediablemente una de las condicionantes en su futuro.

Para Arturo Orellana el territorio representa “el espacio construido por el hombre a partir de las condiciones impuestas por su entorno” (Orellana 2011, p. 10). Bajo esta concepción Arturo Orellana identifica 4 tipos de territorios o espacio construidos por el hombre, **el territorio político Administrativo, el espacio socializado, apropiado y transformado, el territorio objeto de política pública y aquel que conforma el perímetro de la política pública.**

En relación a la articulación del territorio con los componentes sociales asentado en él, Sergio Boisier ha señalado que “el Territorio se convierte en maya sistémica de colaboración y en espacio contenedor. Al mismo tiempo Luis Lira (2006, p. 43) ha puntualizado respecto al tema que el territorio se constituye como el elemento que “establece los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad y los mercados.”

Establecido como un espacio físico, elemento de cohesión social e identidad, que aloja un tejido sistémico en diferentes dimensiones, dividido en unidades administrativas, objeto y perímetro de política pública, la relación sociedad territorio resulta en un binomio inseparable desde la sedentarización del hombre y su establecimiento en sociedad.

Existiendo una relación tan profunda a considerar entre la persona humana, el territorio que habita y la generación de condiciones de desarrollo que afectarán y modificarán dicho espacio físico, siendo este al igual que la población de forma individual y conjuntamente, el objeto y receptor de las

políticas públicas y constituyéndose como un elemento condicionante en la relación existente entre diferentes entidades territoriales y gubernamental, resulta un elemento de vital importancia en los factores que componen esta investigación, fundamentado desde la concepción de territorio de Arturo Orellana de una unidad político administrativa delimitada por la ley dotada de cierta institucionalidad, socializado, apropiado y transformado, como aquel que sostiene un reconocimiento social y político dentro de los límites definidos, objeto de tratamiento especial en materia de política pública y sometido a estas dentro de manera diferenciada dentro de los límites preestablecidos en virtud de las consideraciones basadas en las consideraciones particulares y propias de la entidad territorial en cuestión.

5.2.9 Ciudad

La ciudad se presenta como un asentamiento humano con características urbanas, surgido en su versión moderna de una reconversión en las dinámicas de producción registradas a partir de la revolución industrial, y las cuales llevaron, por ejemplo, a Londres a constituirse como la primera ciudad contemporánea y la única con más de 5 millones de habitantes en el siglo XIX.

El área de estudio delimitada para esta investigación se constituye por un escenario urbano compuesto por un sistema de ciudades interconectadas territorialmente y con estrechos vínculos sociales, culturales y económicos, por esta razón resulta indispensable para el desarrollo de la misma, exponer desde una perspectiva teórico conceptual los conceptos de “ciudad” y “área metropolitana”.

En lo concerniente al concepto de “ciudad”, comenzaremos por retomar la percepción de Max Sorre, citado por Horacio Capel (1975, p. 9), quien la define como:

“una aglomeración de hombres más o menos considerable, densa y permanente, con un elevado grado de organización social: generalmente independiente para su alimentación del territorio sobre el cual se desarrolla, e implicando por su sistema, una vida de relaciones activas, necesarias para el sostenimiento de su industria, de su comercio y de sus funciones”.

Con base en la definición propuesta por Sorre, podemos disociar una serie de elementos que generalmente caracterizan la ciudad, una aglomeración densamente poblada, que ha trascendido a lo largo del tiempo, cuya organización está diseñada para el desarrollo de actividades económicas que mayoritariamente no involucran las del sector primario, y dependiente para su subsistencia alimentaria.

A los elementos característicos de lo urbano aportados por Sorre, debemos complementar con la definición de U. Toschi, Citado por Capel (1975), quien concibe la ciudad como:

“un agregado complejo y orgánico de edificios y viviendas, ejercitando una función de centro coordinador para una región más o menos vasta, en el cual la población, las construcciones y los espacios libres se desarrollan diferenciados por las funciones y por la forma, coordinados unitariamente en función del grupo social localizado, y en desarrollo hasta constituir un típico organismo social”.

Del aporte realizado por Toschi debemos destacar el papel desempeñado por los centros urbanos en razón de la región dentro de la cual se encuentran insertos, la cual constituye su zona de influencia directa y donde generalmente fungen como núcleo articulador y nodo de las dinámicas políticas y económicas.

Si bien es cierto, la definición de lo urbano presenta serias dificultades por su condición multifacética, bajo los elementos señalados en las definiciones previamente expuestas, resulta posible dilucidar una concepción general de la ciudad basada en sus componentes básicos.

Al igual que en la Londres del siglo XIX es frecuente observar en muchas de las ciudades modernas barrios marginales en condiciones de pobreza y pobreza extrema, un alto hacinamiento, inseguridad y bajo nivel en general de las condiciones de vida a causa de la ausencia de mecanismos de planificación, inclusión y el diseño de estrategias adecuadas que propicien desarrollo.

A pesar de ser comúnmente relacionadas a mejores condiciones de vida y desarrollo, esta idea se debe al vínculo generado entre la dinámica productiva derivada de la revolución industrial que definió la importancia de las ciudades en el siglo XIX sin embargo, a diferencia de la evolución registrada en la concepción misma de desarrollo, las ciudades no han visto incorporadas en su totalidad los elementos multidimensionales de la noción contemporánea. En la mayoría de los casos, sobre todo en ciudades pertenecientes a países en vías de desarrollo, estas se han caracterizado por constituirse como centros de desigualdad social y polarización, donde difícilmente se puede hablar de desarrollo en la totalidad de su población.

5.2.10 Área Metropolitana

En el recorrido conceptual de los elementos que componen esta investigación desde su enfoque teórico, debemos retomar el término de área metropolitana al constituirse el área de estudio como una. Superando los límites de la ciudad, un área metropolitana se conforma de una conurbación asentada más allá de las fronteras físicas de una unidad territorial, asentándose sobre el territorio correspondiente a dos o más unidades administrativas, pudiéndose tratar de diferentes municipios, departamentos, estados o unidades federativas y en algunas ocasiones entidades nacionales diferentes.

En una concepción más completa sobre el término de “área metropolitana”, podemos referir a Orlando Moreno (2008, p. 50), quien la define como:

“la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa, que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a esta, que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interacción socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa.”

En el mismo sentido, Horacio Capel (1975, p. 12) sostiene que...

“la existencia de unidades urbanas que rebasan los límites administrativos de municipio, así como de fenómenos de urbanización discontinua que se extienden por el espacio circundante de las

ciudades, ha conducido en algunos países a la definición estadística de áreas urbanizadas de distinto carácter.”

En el discernimiento de las ideas previamente expuestas por ambos autores, podemos concluir que al referirnos al concepto de área metropolitana, estamos hablando de un centro urbano el cual físicamente rebasa la unidad político administrativa que la contiene y se extiende sobre el territorio de unidades contiguas con características urbanas.

Al gestarse el proceso de metropolización, se cuenta con un asentamiento con los elementos básicos que caracterizan a una ciudad, pero a la vez, con complejidades propias de este tipo de sistemas urbanos, dimensión física, extensión territorial, participación de diferentes entes político administrativos, distinguen es sus aspectos mínimos las dinámicas existentes en las áreas metropolitanas de los demás centros urbanos contenidos en una misma unidad territorial y en la cual no se ha llevado a cabo este proceso. El mismo Horacio Capel (1974, p. 13) va más allá de la propia definición de área metropolitana, al observar las condiciones propias de la misma elevándolas a la categoría de región cuando sostiene que “las áreas metropolitanas pasan a ser simplemente un tipo especial de región, con unas características que, sin duda, las diferencian respecto a otras unidades espaciales, pero que pueden ser perfectamente clasificadas en términos de un sistema regional.”

En este sentido, Arturo Orellana ha distinguido 6 criterios de regionalización en un contexto metropolitano. Señalando en primer término el elemento del **medio natural** como el primer criterio caracterizado por los aspectos físicos y las condiciones propias del territorio. El criterio **demográfico territorial** lo ubica en segundo plano, haciendo alusión con esto a las características propias en que se registra el poblamiento del

espacio, en cuanto a forma, distribución y ocupación del territorio y a los procesos demográficos característicos en el mismo como migración y dinámicas sociales. La **realidad sociocultural** en razón de identidad, capital social y capital y presencia de elementos académicos son señalados por Orellana como el tercer criterio. La **base económica** productiva asentada en el territorio se consolida como el siguiente criterio de regionalización en un contexto de metropolización, a lo que se suman la **cobertura y estado en general de la prestación de servicios públicos** en general como un criterio administrativo y de servicios públicos, y **la composición, representación y distribución territorial de la institucionalidad política** que gobierna el territorio como un criterio político electoral.

Refiriendo a las transformaciones y conformación de las áreas metropolitanas y las metrópolis en general, Pablo José Ciccolella (2010, p. 10) ha sostenido que estas han ido evolucionando...

“en espacios de gran magnitud y complejidad, que el poder del capital de gran escala, desmonta en fragmentos de ciudad o de barrios. La lógica del capital fragmenta una vez más el territorio, pero esta vez de un modo hiperselectivo, agravando la ya histórica relación contradictoria con el espacio, destruyendo viejos órdenes y construyendo otros cada vez más aceleradamente priorizando demandas completamente apartadas de los intereses populares”.

Ante la existencia de actividades no agrícolas como base de la economía y la presencia de capitales privados como la principal fuente generadora de empleo en un territorio densamente poblado, es sencillo dilucidar la capacidad de acción con la que cuentan estos capitales a causa de su importancia en las dinámicas urbanas y metropolitanas según sea el caso, el mismo Ciccolella ha sostenido en diversas ocasiones, que estos llegan a

constituirse en elementos planificadores del desarrollo y generadores del ordenamiento del territorio de acuerdo a su conveniencia ante la falta de capacidad operativa de los entes político administrativos y la fuerte dependencia de los territorios hacia las bondades de las llegadas de estos.

La fragmentación relatada por Ciccolella sustenta fuertemente la necesidad de articulación de los territorios que ante el crecimiento poblacional se ha unido en el espacio físico pero ante la interacción activa del capital y los intereses particulares de los grupos políticos se han mantenido desarticulados ante la defensa de sus intereses, la consecución de sus objetivos comunes y la adecuada satisfacción de sus necesidad generando condiciones reales de desarrollo.

De acuerdo a datos proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas, hacia 2030 casi un 60% de la población mundial residirá en zonas urbanas, proyectándose el 95% de este crecimiento en los países en desarrollo, ante este escenario es necesario destacar que las decisiones y modelos aplicados por las entidades político administrativas en materia de solución de problemáticas y generación de condiciones de desarrollo, terminaran por afectar directamente a todo el planeta.

Cada ciudad a lo largo del globo constituye un reflejo único y particular de un conjunto de procesos y acciones de planificación eficientes, ineficaces o inexistentes, según sea cada caso, que en relación directa a la Ciudad de Puebla, antes de constituirse como la zona metropolitana que en esta investigación define el área de estudio, se puede catalogar como un territorio panificado desde su fundación, que a lo largo del tiempo fue cediendo terreno a las necesidades del capital como principal ordenador territorial y que ante el crecimiento poblacional y la dinámica económica se convirtió en un asentamiento urbano con todos los elementos de metropolización, donde

la desarticulación, la falta de elementos de coordinación entre los entes gubernamentales y la presencia de débiles y desconectados instrumentos generadores de desarrollo y de ordenamiento territorial, alientan y sustentan la necesidad de desarrollar investigaciones que deriven en propuestas reales que permitan establecer las condiciones óptimas para un desarrollo sostenible y multidimensional en este territorio.

6. OBJETIVOS

6.1 General

Formular una propuesta de articulación intermunicipal para la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, que permitan generar una estructura de gestión adecuada, a partir de experiencias registradas en la República de Colombia

6.2 Específicos.

1. Identificar los procesos de integración intermunicipal en las áreas metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente.
2. Identificar las ventajas y desventajas de la institucionalización de una entidad supramunicipal en una zona metropolitana.

6.3 Pregunta de investigación

¿Cómo generar una estructura de gestión intermunicipal para los temas de interés común y proyectos prioritarios de una zona metropolitana propiciando la cooperación intergubernamental a nivel municipal y estatal que derive en la articulación entre entes gubernamentales y sociedad civil?

7. METODOLOGÍA

7.1 Carácter de la investigación.

La presente investigación se realiza desde la perspectiva del enfoque cualitativo dado que busca explorar y describir las interacciones sociales y políticas tal y como las desarrollan sus protagonistas con el empleo de métodos de recolección que no son cuantitativos. A la vez se ha recurrido a una perspectiva crítico-analítica en la búsqueda de la comprensión de las transformaciones sociales a raíz de los procesos de conurbación y sus efectos, ejecutando una reflexión razonada alrededor de la implementación teórico-práctica de los procesos de articulación en la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala a partir de las experiencias registradas en las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente en la República de Colombia.

El desarrollo de la misma, se plantea bajo en enfoque del paradigma crítico, integrada bajo una perspectiva crítico-reflexiva del área de estudio, así como de su impacto en la población, radicado bajo la concepción del desarrollo humano para sus habitantes, estableciendo un método de investigación cualitativa, desarrollando la medición correspondiente de los efectos de la articulación municipal en conurbaciones.

En el desarrollo de este trabajo de investigación se buscó describir una matriz relacional tomando en cuenta la estructura funcional de las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente en Colombia, así como de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, retomando los elementos funcionales pertinentes para constituir la propuesta generada en este proceso. El objeto de la misma se centra en la búsqueda de soluciones

funcionales a un caso práctico en congruencia con el perfil de profundización del programa de posgrado de la Universidad Autónoma de Manizales.

7.2 Instrumentos y herramientas.

Para el desarrollo de este proceso de investigación se ha recurrido a la revisión de instrumentos de planificación, investigación documental y la implementación de entrevistas a funcionarios y ex funcionarios de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala. La ejecución de entrevistas nos permitió la apertura y el intercambio con expertos en los temas relacionados con la dinámica funcional de la conurbación.

7.2.1. Entrevistas.

Entrevista # 1

Sujeto: L.D Luis Armando Olmos Pineda, Coordinador General del Instituto Municipal de Planeación del Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla.

Objetivo: Fortalecer el diagnóstico realizado al área de estudio a través de la comprensión del papel del Municipio de Puebla en la dinámica metropolitana en su carácter de municipio núcleo, conocer problemas e implicaciones de la conurbación desde la perspectiva de la Ciudad de Puebla, señalar los temas de interés para la capital del Estado de Puebla en relación con la conurbación, así como el enfoque, mecanismos y retos para la articulación intermunicipal en la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala.

Entrevista # 2

Sujeto: Mtra. Mónica Barrientos Sánchez, Secretaria Técnica del Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla 2008-2011.

Objetivo: Establecer la dinámica del municipio de Puebla en el proceso de conurbación desde el enfoque de administraciones anteriores, conocer las complicaciones de la conurbación en los temas comunes, la existencia de mecanismo de cooperación y articulación intermunicipal y los retos que enfrentan las administraciones actuales ante el proceso de conurbación desde la perspectiva de una ex funcionaria del gobierno municipal.

Entrevista # 3

Sujeto: Funcionarios de las actuales administraciones de los municipios del área de estudio, exceptuando Puebla, encargados del tema de planeación, en caso de existir dicho despacho, o en su defecto los titulares de las Direcciones de Obras Municipales.

Objetivo: Establecer el papel de los municipios conurbados a la Ciudad de Puebla, su situación ante la conurbación, la calidad y complicaciones que les genera la misma en los temas de servicios públicos, su articulación con los demás entes territoriales y el grado de coordinación con las autoridades homólogas dentro de la zona metropolitana.

Entrevista # 4

Sujeto: Dr. Eduardo Vázquez Rossainsz, Director del Centro de Respuesta Inmediata de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de Puebla.

Objetivo: Establecer la situación de la zona metropolitana en materia de seguridad, identificar las potenciales amenazas y retos que enfrentan los municipios en la materia, conocer la viabilidad de un integración de cuerpos

policiales para hacer frente a amenazas comunes, establecer el impacto de experiencias pasadas en materia de integración policial.

Entrevista # 5

Sujeto: Comandante José Luis Garrido, Comandante de Vialidad de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Puebla.

Objetivo: Establecer la situación actual de la zona metropolitana en materia de conectividad y transporte desde la perspectiva del Gobierno del Estado de Puebla, identificar los mecanismo intergubernamentales de colaboración en la materia, conocer la opinión de un experto en materia de vialidad en cuanto a la viabilidad de unificar las políticas públicas en materia de transporte y movilidad dentro de la zona conurbada.

8. RESULTADOS

8.1 CONTEXTO

Los Estados de Puebla y Tlaxcala constituyen 2 de los 31 Estados de la República Mexicana, ubicados en la zona centro oriental del país, colindando al este con el Estado de Veracruz, al poniente con los Estados de México, Hidalgo y Morelos y al sur con los Estados de Oaxaca y Guerrero. Su posición estratégica los ubica como el principal punto de acceso a la capital del país y como la vía de conexión con el Golfo de México y el sureste mexicano.

Los Estados de Puebla y Tlaxcala se encuentran compuestos por 217 y 60 Municipios respectivamente, con una superficie total de 38,242 Km², 34,251 correspondientes al Estado de Puebla, y 3,991 al Estado de Tlaxcala, el cual constituye el Estado con menor extensión territorial de toda la Federación¹⁴.

La zona metropolitana delimitada para efectos de la presente investigación, se ubica en el denominado valle de Puebla-Tlaxcala, perteneciente a la cuenca hidrológica del río Balsas e irrigada por los ríos Atoyac, San Francisco y Alseseca, delimitada por los volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl al occidente, la sierra madre oriental y el Citlaltépetl al este, el volcán Malintzin y la sierra de Tlaxcala al norte y al sur con la sierra mixteca.

La zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, objeto de la presente investigación, delimitada por los municipios de conurbación directa en su zona urbana está compuesta por 7 municipios del Estado de Puebla y 4 del

¹⁴La extensión del Estado de Tlaxcala solo supera a la de la Ciudad de México, la cual de acuerdo a la estructura territorial de los Estados Unidos Mexicanos no es considerada un Estado Libre y Soberano, sino un territorio federal.

Estado de Tlaxcala con la Ciudad de Puebla como núcleo, dicha zona representa la cuarta en población en los Estado Unidos Mexicanos.

Si bien es cierto, la problemática en la zona limítrofe entre los Estados de Puebla y Tlaxcala está más orientada a la falta de coordinación gubernamental para la implementación de políticas públicas conjuntas y proyectos estratégicos para alcanzar por completo el potencial de la zona generando verdaderas condiciones de desarrollo para los habitantes de ambas entidades, no se limita exclusivamente a estos ámbitos. En las zonas limítrofes de los municipios dentro de la conurbación, la ausencia de claridad en los límites en las unidades territoriales municipales y la disputa por las zonas de mayor desarrollo económico, ha generado escenarios negativos en el suministro de servicios elementales como el de recolección de residuos, agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y seguridad, dado que ante la poca claridad de las demarcaciones territoriales, las autoridades involucradas llegan a brindar estos servicios por duplicado en algunas zonas y a no suministrarlo en otras, realizando el cobro de los impuestos correspondientes por parte ambas alcaldías.

En la colindancia entre ambas entidades federales, se han suscitado problemáticas similares a pesar de la claridad de los límites territoriales de cada Estado, ejemplo de esto es la confusión existente entre los Municipios, San Pablo del Monte y Tenancingo en el Estado de Tlaxcala, en los cuales existe un conflicto territorial a pesar de encontrarse perfectamente los límites de cada unidad administrativa con la Capital del Estado de Puebla, las colonias colindantes con la ciudad capital poblana son constantemente contemplados en las actividades proselitistas y en la oferta política de los candidatos de los diferentes partido políticos operantes en la entidad, lo cual no solo genera afectación en la planificación para dichos territorios, sino que genera la confusión de las autoridades locales en los municipios tlaxcaltecas

las cuales han terminado por abandonar la prestación de servicios para los habitantes de dichas colonias, los cuales cabe mencionar, tampoco los reciben del gobierno de la capital poblana.

El más alarmante ejemplo de la falta de conciencia de los límites territoriales en la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala se registró en el año 2010, cuando el ahora alcalde en funciones y responsable de las directrices del Gobierno de la capital de Puebla, el Mtro. Eduardo Rivera, inició sus actividades proselitistas en su camino rumbo a la alcaldía en las afueras de la Planta Armadora de la empresa automotriz Volks Wagen, la cual se encuentra en el territorio del vecino Municipio de Cuautlancingo.

8.1.1 Dimensión Ambiental



Figura 3: Fallas Geológicas
Fuente: Creación Propia con datos del Sistema Municipal de Información Ambiental 2009

La zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala es determinada por diferentes características climáticas dependiendo de la época del año, esto debido a su latitud y altura respecto al mar, la época invernal determinada de los meses de diciembre a febrero es definida por el descenso de las temperaturas a causa de la presencia de frente fríos y masas de aire polar,

mientras que su temperatura más alta se registra entre los meses de junio y agosto, periodo en el cual tiene lugar el verano.

El tipo de clima dominante en el área de estudio es el templado subhúmedo con presencia de lluvias de verano, periodo en el cual la lluvia aumenta principalmente a causa de la presencia de humedad y la formación

de nubes de montaña. De tal modo que el periodo de lluvias se encuentra establecido entre los meses de mayo y agosto, con la presencia de precipitaciones fluviales hasta el mes de octubre.

El área metropolitana registra la presencia de 6 fallas geológicas: Falla Colorado-La Paz-Agua Azul, Falla Malintzin, Falla La Paz-Loreto-Guadalupe-Amalucan, Falla Chinguiñoso, Falla Tepozuchitl y Falla San Bartolo, por lo cual se considera un territorio penisísmico.

El cuerpo montañoso de mayor tamaño dentro de la zona metropolitana se constituye por el volcán Malintzin, el cual alcanza una altitud de 4,420 MSNM y el cual tiene una extensión de 134 km sobre los Estados de Puebla y Tlaxcala. Junto con este sobresalen por encima del valle los cerros Del Conde, San Jerónimo y Del Marqués al norte de la conurbación, y los de Loreto y Guadalupe, Amalucan y Chachapa al este.

En lo concerniente a la presencia y distribución de los recursos hídricos al interior del área metropolitana, esta se encuentra constituida por la presencia del río Atoyac al poniente, la represa de Valsequillo y los escurrimientos de la barranca Sol Pintado al sur, los ríos San Francisco y Alseseca que nacen en el volcán Malintzin y corren por la zona centro de la mancha urbana, y la presencia de escurrimientos y ríos subterráneos provenientes de los volcanes Popocatepetl, Iztaccíhuatl y Malintzin.

La situación de los recursos acuíferos dentro del área metropolitana se encuentra seriamente comprometida debido al acelerado crecimiento de la explosión demográfica, la incapacidad de las autoridades locales para llevar a cabo un adecuado manejo de la totalidad de los residuos sólidos y la fuerte

actividad industrial que termina por verter desechos en los cauces de los ríos del área metropolitana.

De acuerdo al Sistema de Municipal de información ambiental de la ciudad de Puebla, el 25% de las descargas en viviendas, comercios y oficinas públicas y privadas de la zona metropolitana se vierte directamente en las afluentes de los ríos de la conurbación sin ningún tipo de control¹⁵. De acuerdo al estudio sobre deterioro ambiental en el río Atoyac¹⁶ promovido por la Comisión Nacional del Agua, el Sistema Operador de Agua Potable de Puebla, la Universidad Iberoamericana y al Asociación Civil Puebla Verde, las condiciones del río Atoyac y sus ramales es crítica, al considerar que dicho estudio arrojo resultados alarmantes al denotar que se trasportan en el cauce de sus aguas alrededor de 75 toneladas de materia orgánica.

El mismo informe ha destacado los altos niveles de contaminación refiriendo concretamente a los siguientes elementos y agentes dañinos como parte de la afluente del río:

- Coliformes, 10,000 veces por encima de la norma.
- Grasas y aceites, 4 veces por encima de la norma.
- Sólidos suspendido totales, 2.66 veces por encima de la norma.
- Sólidos sedimentados, 2 veces por encima de la norma.
- Demanda bioquímica de oxígeno, 2 veces por encima de la norma.
- Presencia alta de metales pesados.

A pesar del grado de contaminación el río Alseseca no se considera en condiciones críticas como en el caso del Atoyac, también debe consistir en

¹⁵Datos referidos en el Informe de Contaminación de Ríos, Cuerpos de Agua y Barrancas de octubre 2009.

¹⁶Dicho estudio se encuentra referido en el Informe de Contaminación de Ríos y Cuerpos de Agua y Barrancas de octubre de 2009

unos de los puntos de atención prioritaria dentro de los planes de acción de las diversas administraciones involucradas en los diferentes órdenes de gobierno, debido a que de forma paralela al irreversible daño ambiental que se genera por la excesiva contaminación en ríos y afluentes de la zona metropolitana, y los daños generados por el desbordamiento constante de los mismos en temporadas de lluvias a causa de los azolvamientos, las graves condiciones de estos constituyen por sí mismo focos potenciales de infecciones como la amibiasis, tifoidea, hepatitis viral gastroenteritis o cólera.

Por otro lado, el estado que guardan las barrancas, laderas y zonas boscosas dentro y en la periferia de la zona conurbada también representan un punto de atención a considerar para cualquier ejercicio de planificación y gobierno, a pesar de contar con zonas de protección ambiental patrimonial en los linderos de la urbe como los parques nacionales “Malintzin” o “Izta-Popo”, la deforestación a causa de la tala clandestina e incendios provocados y las precipitaciones pluviales, ha generado condiciones de deterioro en gran parte de ellas.

Las condiciones de erosión en barrancas, laderas y zonas boscosas aunado a las fuertes precipitaciones pluviales registradas en la temporada de lluvias, no solo representan un elemento de riesgo directo a causa de la posibilidad de deslizamientos en las zonas colindantes a las mismas, de igual manera representan un serio riesgo para el área metropolitana es su conjunto, es especial para en centro histórico de la capital, esto debido a las disminución en la capacidad de captación natural de agua del suelo y la reducción en su filtración al subsuelo, lo cual aunado a las altas posibilidades de desbordamiento de los ríos por azolvamiento, genera la amenaza latente de inundaciones ante la posibilidad de que los torrentes fluviales sin control superen la capacidad de la red de alcantarillado de la ciudad.

De forma complementaria a los ríos que cruzan la zona metropolitana y la represa en la laguna de Valsequillo ubicada en su periferia, al conjunto de cuerpos hídricos se suman las lagunas de San Baltazar y Chapulco, las cuales desembocan en el río Atoyac y en la laguna de Valsequillo respectivamente.

En lo concerniente a la vegetación del área, en la mayor parte de la misma esta ha sido transformada dentro del proceso de adecuación del territorio para la vida urbana. La vegetación actual se encuentra contenida en su mayoría en los sistemas de parques y jardines que las administraciones municipales han desarrollado a lo largo de los años. Los únicos restos de vegetación nativa se encuentran en las zonas periféricas y en las reservas naturales protegidas de los parques Malintzin e Ixta-Popo, dentro de la cual se incluyen pastizal alpino, bosque de pino, bosque de encino y selva baja caducifolia.

La fauna local ha corrido con la misma suerte, como resultado de la expansión urbana y la destrucción de su hábitat natural, la fauna originaria solo puede ser ubicada dentro de los márgenes de las reservas naturales colindantes y la zona colíndate ubicada en la laguna de Valsequillo.

La colindancia directa con las zonas protegidas y los últimos rastros de vegetación y fauna nativa en su periferia, representan un reto de conservación vital en materia medioambiental para las autoridades municipales y estatales responsables en la materia. La preservación de estos corredores naturales ubicados al norte, sur y oeste del área metropolitana, sin duda deben constituir uno de los pilares centrales de las estrategias conjuntas de planificación dentro de la zona conurbada.

Dentro de la exposición del contexto ambiental en la zona metropolitana del valle de Puebla-Tlaxcala, resulta de vital importancia el tema de la calidad del aire y los índices de contaminación en el mismo, debido a sus repercusiones directas en la población y en el ecosistema en general del valle.

Los últimos estudios realizados por el Instituto Nacional de Ecología, demuestran que el aire en la zona metropolitana presenta concentraciones de Ozono, partículas suspendidas menores a 10 pulgadas por metro cúbico, Bióxido de Azufre, Bióxido de Nitrógeno y Monóxido de Carbono. El instrumento medular para la realización de dichos estudios realizados por el Instituto Nacional de Ecología de México, se compone por la red de monitoreo ambiental desplegada en diferentes puntos de la República Mexicana.

A pesar de la seriedad del INE mexicano, y de la importancia del monitoreo de la calidad del aire, es necesario precisar que en el caso de Puebla “no se generó información suficiente para determinar el cumplimiento de las normas de la calidad del aire, inclusive se dejaron de realizar mediciones de uno o varios contaminantes, durante uno o varios años” (Bravo, et al, 2011, p. 13) , esto en su mayoría se debió a las limitaciones de recursos para el proyecto y el desempeño intermitente de las unidades de monitoreo desplegadas en la zona metropolitana del Valle de Puebla.

No obstante las limitaciones y la falta de elementos para determinar tendencia en el comportamiento de los contaminantes, se pudieron generar algunos resultados para tomar a consideración dentro de la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala. En lo concerniente a la presencia de ozono, los resultados arrojados por la red de monitoreo ambiental

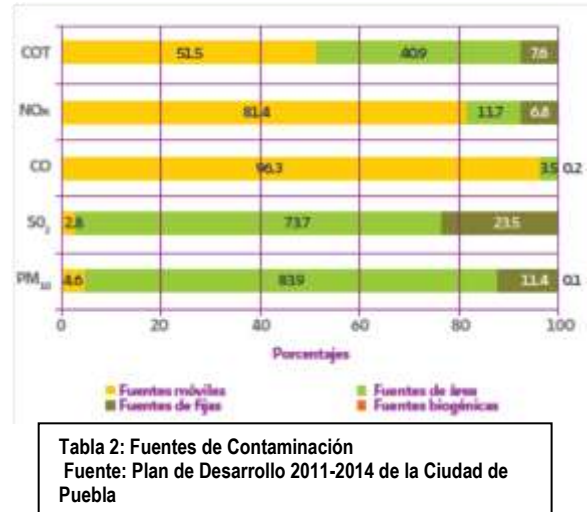
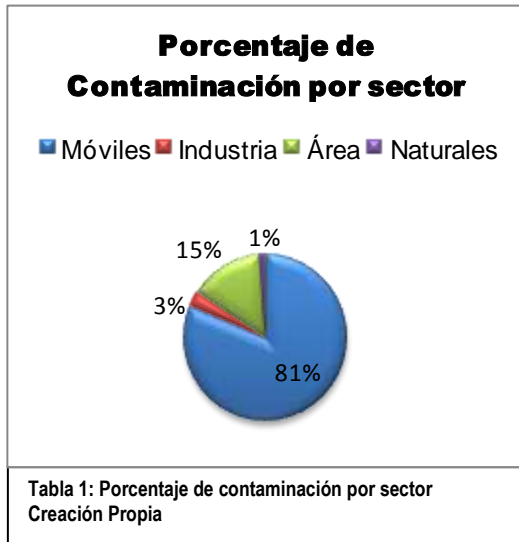
señalaron que la presencia de este gas se encuentra en porcentajes por encima de la norma en las zonas centro, sur y este del valle.

En lo correspondiente a la presencia de partículas suspendidas menores a $10^{-10}/m^3$, las mayores concentraciones se encuentran en el suroeste de la urbe, probablemente vinculado al hecho de que esta es una de las zonas con mayor erosión en el valle y en la cual la carpeta asfáltica de calles y avenidas se encuentra en proceso de construcción en algunos casos, o es inexistente en otros.

La zona norte del área metropolitana constituye el punto de mayor actividad comercial e industrial de la zona y se encuentra dotada de una amplia red vial de tráfico constante, razón por la cual en este punto se han registrado las mayores concentraciones de Bióxido de Azufre Bióxido de Nitrógeno y Monóxido de Carbono a pesar de que las mediciones realizadas ubican la presencia de estos gases en porcentajes por debajo de la norma, constituyen un punto de atención significativo en el tema de calidad del aire de la metrópolis.

Los estudios realizados en la presencia de agentes contaminantes en el aire de igual manera fueron capaces de determinar las principales fuentes contaminantes, en primer lugar se ubicaron las denominadas fuentes móviles, constituidas por vehículos públicos y privados de transporte automotor, representando el 82% del origen de los contaminantes, seguida por las denominadas fuentes de área constituidas por combustiones comerciales, incendios forestales, ladrilleras, etc. con una aportación del 15%. La Industria y las emisiones por fuentes naturales registraron la participación más baja con un 3% y 1% respectivamente (Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014 del Ayuntamiento de Puebla, p. 35). A continuación en

los gráficos 1 y 2 se pueden apreciar la distribución porcentual por origen, así como su distribución en cada agente contaminante.



8.1.2 Dimensión Físico-Espacial

El área conurbada definida anteriormente como nuestra área de estudio se encuentra asentada en el valle de Puebla-Tlaxcala, irrigada por los afluentes de los ríos Atoyac, San Francisco y Atoyac, los cuales la cruzan de norte a sur, y por un sistema de lagunas constituido por las de Chapulco y Valsequillo. Demarcado por un conjunto de sistemas montañosos, los volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl al occidente, la sierra madre oriental y el Citlaltépetl al este, el volcán Malintzin y la sierra de Tlaxcala al norte y al sur con la sierra mixteca.

El área de estudio, como se delimita en la figura 1 del presente documento incluye a la Ciudad de Puebla, capital de la entidad del mismo nombre, como la ciudad núcleo de la zona metropolitana. Si bien es cierto la expansión demográfica de la misma ciudad de Puebla generó las

condiciones de proximidad y articulación física con sus municipios vecinos en la franja correspondiente al Estado de Puebla, dicha expansión se ha debido en gran medida al desarrollo de corredores industriales sobre la autopista México-Puebla-Veracruz, la cual junto con el sistema de complejos industriales desarrolló los vínculos con los municipios del vecino Estado de Tlaxcala, y puede considerarse en su conjunto como el eje articulador del área metropolitana.

Un elemento de gran valor en el entendimiento de los procesos de transformación llevados a cabo en el territorio se constituye por el cambio en los usos del suelo, los cuales son capaces de reflejar algunas tendencias y condiciones de la expansión del uso urbano.

En términos generales puede afirmarse que las superficies dentro del territorio del área de estudio dedicadas tradicionalmente a la agricultura han sido convertidas para uso residencial, y aunque las prácticas agrícolas al interior de la zona metropolitana son prácticamente inexistentes, aún pueden encontrarse predios dedicados a las actividades primarias en la periferia de la conurbación. Ante la usencia de espacios de cultivo y crianza ganadera, ha sido en toda la zona limítrofe donde se han trasladado estas actividades, y donde pueden identificarse cambios en el uso del suelo, en su mayoría de zonas boscosas a de cultivo y pastoreo.

A pesar de que las prácticas agrícolas en la zona metropolitana atraviesan por un proceso gradual de transformación de agricultura de temporal¹⁷ a de riego incrementándose su productividad, lo cierto es que su

¹⁷ El proceso gradual de tecnificación del campo en las actividades primarias dentro del área de estudio a través de la implementación de sistemas de riego, no ha frenado la dinámica de expansión de la zona conurbada hacia las zonas agrícolas de los municipios.

aportación al PIB¹⁸ del área es relativamente bajo en comparación con el de otras actividades, y las alteraciones en el cambio del uso del suelo, sumado a la expansión física de la misma urbe convierte estos predios en candidatos inminentes de urbanización.

Los incrementos en los precios del suelo en las zonas céntricas de la metrópoli¹⁹, y la disponibilidad de los terrenos agrícolas arrancados a los bosques en las prácticas expansivas de las actividades primarias, han favorecido y facilitado en gran medida el crecimiento urbano desmedido y sin control que se ha registrado en la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala.

Las repercusiones más graves en este proceso de cambio de uso del suelo en el proceso boscoso-agrícola-urbano, se manifiestan en el desplazamiento o erradicación de la flora y fauna nativa, alteraciones de los precios y propiedad del suelo, el deterioro físico del territorio y los efectos contaminantes en el aire y en los cuerpos naturales de agua a causa de las grandes concentraciones de población.

Un elemento que ha propiciado desde inicio de la década de los años sesenta del siglo pasado, los cambios en el uso del suelo y la expansión urbana han sido las alteraciones a los límites territoriales de los municipios, lo cual ha desencadenado una serie de políticas de expansión y redefinición urbana, así como confusión sobre la precisión de los límites de cada unidad administrativa y disputas legales entre autoridades municipales.

¹⁸ De acuerdo a datos proporcionados por el INEGI las actividades primarias representan el 4% y el 4.4% del total de la actividad económica para los Estados de Puebla y Tlaxcala respectivamente.

¹⁹ El incremento se ve reflejado entre otros aspectos por los incrementos registrados por la Comisión Nacional de Vivienda en los costos indirectos entre el 5% y el 82% entre los años 2004 y 2012 para los municipios del área de estudio reflejado en el anexo I, y en el incremento del 100% en el impuesto predial considerado dentro del artículo 4º de la ley de ingresos 2012 para predios urbanos dentro del Municipio de Puebla.

Las modificaciones a los límites municipales dentro del territorio que hoy alberga al área metropolitana fueron llevadas a cabo por el Congreso del Estado de Puebla, mediante un decreto publicado en septiembre de 1962, y por medio del cual de conformidad con el artículo 1º, “Se suprimen los Municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, Resurrección y Totimehuacán”, los cuales colindaban con la capital del Estado para anexarse a este. Mientras San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa y Resurrección al norte de la Ciudad de Puebla verían alterados también el uso del suelo al incluirse dentro del proceso de industrialización impulsado por la Federación y el Gobierno Estatal, al cual haremos referencia en apartados posteriores, el Municipio de San Francisco Totimehuacán ubicado al sur del Municipio de Puebla, pasaría a incrementar la oferta de predios urbanizables de la capital.

El incremento poblacional y la disponibilidad de terrenos urbanizables sentó las condiciones para una expansión desmedida del asentamiento urbana, por un lado se registraron una gran cantidad de asentamientos con urbanización irregular que si bien desde cierta perspectiva satisfizo las necesidades de vivienda de los sectores marginados de la urbe, lo hizo fuera de cualquier esquema o instrumento de planificación y brindando condiciones de vida precarias a la población al carecer de servicios públicos y vías de conectividad adecuadas.

De forma paralela a los asentamientos irregulares, se desarrollaron en estas zonas una serie de complejos inmobiliarios privados de alto y medio nivel, construidos a las afueras de la ciudad buscando que sus habitantes salieran de las dinámicas ciudadinas y que con el pasar de los años aceleró la expansión urbana. Por parte del sector público, las políticas de construcción del Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los

Trabajadores (INFONAVIT), basada en el suministro de vivienda social a través de la construcción de grandes complejos habitacionales en las zonas urbanas periféricas, replicó en la aceleración de los procesos de urbanización y de transformación del territorio.

La conurbación constituida por los municipios asentados en el valle Puebla-Tlaxcala, establece una clara dinámica de interacción social debido a la proximidad existente entre los centros urbanos, lo cual ha generado la existencia de múltiples corredores interurbanos que representan una fuerte articulación en la urbe en materia de transporte y vías de conectividad, las cuales han surgido de manera reactiva ante las necesidades de traslado sin que estas sean producto de ejercicios de planificación o parte de una estrategia conjunta de conectividad.

La expansión espacial sin control de la urbe constituye una de las principales problemáticas de la metrópoli, la cual se complica severamente al existir una serie de controversias y e indefiniciones en los límites exactos de cada unidad administrativa. La ausencia de ejercicios de planificación conjunta, la falta de certeza en los límites territoriales y el acelerado crecimiento demográfico en la urbe, han generado un escenario en el cual “en lo general no se ha logrado armonizar las formas de crecimiento urbano con las cualidades metropolitanas del territorio, lo que se expresa en el déficit crónico de los servicios” (Iracheta, 2010, p. 159), traducido en una cadena de daños ambientales, deficiencias de conectividad, deterioro de la infraestructura existente y un inadecuado proceso de transformación del territorio que limita la satisfacción apropiada de las necesidades de la población.

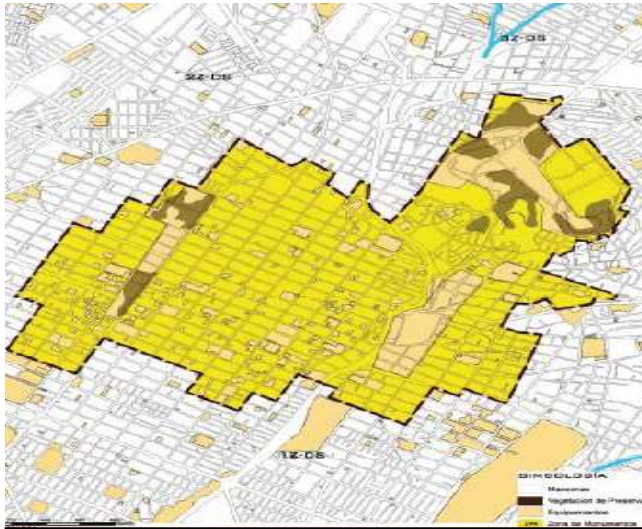


Figura 4: Subpolígono de Urbanización en la zona de preservación patrimonial

Un claro ejemplo de inadecuada transformación de territorio en el proceso de crecimiento del asentamiento urbano, lo podemos señalar a través del marcado contraste existente entre las zonas céntricas y periféricas en materia de ordenamiento urbano al interior de la ciudad núcleo, la realidad existente en el centro histórico de la ciudad capital poblana como se puede ilustrar en el subpolígono del centro contenido en la figura 4, contrasta seriamente con el desorden existente en la periferia del área metropolitana caracterizada en la figura 5, donde se reproducen prácticamente sin control los asentamientos irregulares y el desarrollo de complejos habitacionales de alta densidad en zonas que carecen de la infraestructura necesaria en materia de conectividad terrestre y servicios básicos.

La red vial intermunicipal se compone por una red de tres anillos concéntricos, dos de ellos aún en proceso de construcción, y una serie de vías carreteras interregionales que han sido absorbidas por la mancha urbana y que a la vez cumplen la función de circuitos viales de conectividad intermunicipal dentro del área metropolitana.

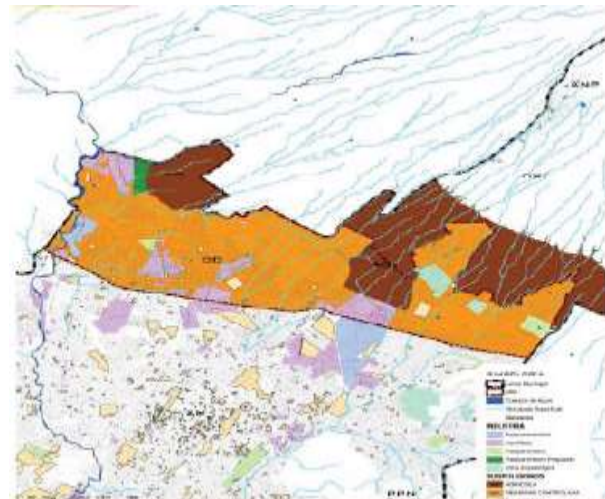


Figura 5: Subpolígono de urbanización periférica
Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Sustentable de Puebla 2007



Figura 6: Red vial intermunicipal
Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Sustentable de Puebla 2007

En el contexto regional, la zona metropolitana del valle de Puebla Tlaxcala se encuentra considerada dentro de la denominada Área Megalopolitana de la Ciudad de México, la cual consiste en un sistema de conurbaciones asentadas en torno a la ciudad capital de la República Mexicana, constituido por las zonas metropolitanas del valle de México, la zona metropolitana del

valle de Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuatla en el Estado de Morelos, Toluca en el Estado de México, Pachuca en el Estado de Hidalgo.

Este sistema de asentamientos urbanos, en el cual la zona metropolitana del valle de Puebla-Tlaxcala constituye la segunda urbe en expansión y población, alberga a una tercera parte de la población nacional y representa el principal punto de atracción poblacional por el acceso directo a servicios infraestructura, oportunidades laborales y a todos los sistemas de las redes de los sistemas públicos y privados asentados en la Ciudad de México.



Figura 7: Proyectiva de la Megalópolis de la Ciudad de México
Fuente: Plan de Desarrollo 2011-2014 de la Ciudad de Puebla

8.1.3 Dimensión Económica

La estratégica ubicación de la Ciudad de Puebla, la cual ha establecido como nodo articulador de la capital con el Golfo de México y el sur este

mexicano, en conjunto con su importante actividad industrial, textil en un principio y diversificada a diferentes rubros de la economía de la manufactura y del comercio, no solo ha permitido que se consolide como un importante punto intermedio a la capital de la nación y la cuarta en importancia del país, sino que a la vez “le ha permitido desempeñar un papel de complementariedad funcional a la Ciudad de México, y desarrollar un proceso creciente de la influencia regional e integración territorial sobre municipios circunvecinos”(Vélez, 1994, p. 19).

El acelerado y expansivo crecimiento de la urbe y la diversificación de los procesos de fortalecimiento y diversificación de los sectores secundario y terciario impulsados por los diferentes niveles de gobierno a causa de la ubicación de la Ciudad de Puebla, y los cambios en los usos de suelo señalados en apartados anteriores, marginaron a las actividades agropecuarias dentro del área a implementarse en las zonas periféricas y/o invadidas de las reservas boscosas de las márgenes de la metrópoli.

A pesar de que en un segmento de la población aún mantiene una vocación agrícola, en especial en los municipios del área pertenecientes al Estado de Tlaxcala, los cambios en el uso del suelo, la expansión urbana y la ilusión de mejores condiciones de vida integrándose a los sectores secundario y terciario, han reducido la posibilidad de mantener actividades extensivas en materia agrícola y ganadera, conservándose en el área las actividades primarias a baja escala.

No obstante las condiciones señaladas previamente, las actividades ganaderas y de producción de carne constituyen un porcentaje significativo en la producción regional, esto debido a las dimensiones de la zona metropolitana y la presencia del centro de sacrificio animal para consumo humano, centros de refrigeración, empaque y plantas de inspección federal

ubicadas entre los límites de ambas entidades federativas dentro del área conurbada.

La década de los sesenta del siglo pasado, fue trascendental en la configuración de lo que actualmente constituye el área metropolitana del valle de Puebla-Tlaxcala, en materia de economía y productividad, estos años se caracterizaron por la implementación de políticas públicas impulsadas desde los diferentes niveles de gobierno que se tradujeron en un proceso de industrialización en el territorio y del asentamiento de capitales de origen nacional y extranjero.

El desarrollo de corredores industriales y la llegada de empresas como Volkswagen de México, Polímeros de México, Parke Davis, Federal Mogul, Hylsa y el desarrollo del Complejo Petroquímico Independencia, representaron el inicio de la expansión y diversificación industrial en el Municipio de Puebla y el inició de la construcción de lo que actualmente es su conurbación con municipios vecinos tanto de Puebla como de Tlaxcala.

Hasta la llegada e inicio de operaciones de estas empresas en la zona norte del municipio de Puebla, la actividad industrial se componía en su mayoría por la rama textil. La diversificación que se impulsó desde 1962 generó una diversificación en la producción industrial no sólo del Municipio sino de todos los territorios que ahora conforman la zona norte del área metropolitana. Dentro de la división productiva que actualmente se registra en la urbe podemos señalar la de aquellas empresas dedicadas a la industria de alimentos, bebidas, tabaco, textiles, papel, química, productos minerales no metálicos, metales básicos, automotriz, maquinaria y manufactura.

A pesar de que la industria textil y del vestido constituyó el pilar industrial de la zona previó al proceso de diversificación y la instalación de los

corredores industriales, en años posteriores continuó representando una importante fuente de empleo y productiva, y aunque fue desplazada en importancia por los sectores automotriz y de química industrial, no fue hasta la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte cuando se encontró en posición de desventaja ante la competencia de las importaciones del sector, limitando estas actividades en urbe a la instalación de empresas extranjeras maquiladoras.

Si bien es cierto, la expansión de la zona metropolitana se ha debido en gran medida al crecimiento demográfico de la ciudad núcleo del área metropolitana y al desplazamiento de sus habitantes a las orillas de la capital poblana debido al bajo costo de los suelos²⁰, también es necesario precisar que en gran medida, la consolidación de la zona metropolitana se debió al traslado de gran parte de la actividad económica a la periferia de la misma ciudad, o en muchos casos directamente al territorio de municipios vecinos o del Estado de Tlaxcala, colindante con el Estado de Puebla y su ciudad Capital.

En el análisis de la realidad económico-productiva de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala delimitada como nuestra área de estudio, es necesario retomar el tema de las modificaciones de los límites territoriales y conflictos a causa de los mismos, partiendo del hecho de que dichas alteraciones al mapa del Estado de Puebla se desarrollaron como parte de una política pública del Gobierno del Estado de aglutinar en el Municipio de Puebla la actividad industrial de la zona centro del Estado.

²⁰El valor del metro cuadrado en aquellos predios ubicados en las zonas periféricas de la conurbación en la mayoría de los casos es significativamente bajo en relación al resto, esto debido a que en el proceso de conversión de suelos agrícolas a residenciales, por lo general se encuentran desprovistos de servicios básicos.

En este respecto es importante realizar dos consideraciones fundamentales para poder exponer claramente el escenario económico-productivo actual de la zona metropolitana, así como el pleno entendimiento de la importancia de la actividad industrial en la integración a la conurbación de municipios limítrofes tanto de Puebla como de Tlaxcala.

En primer lugar debemos referirnos a mediados del siglo pasado, cuando la actividad industrial en la zona centro del Estado se concentraba principalmente en el ramo textil, el cual brindó no solo a la región, sino a toda la entidad de un protagonismo en la materia a nivel nacional. A pesar de existir un gran número de hiladoras en diferentes puntos de la entidad, aquellas asentadas dentro o en las márgenes de la ciudad capital, se constituyeron como las principales en cuanto a producción, capital de inversión y generación de empleo.

Bajo estas condiciones imperantes a mediados de siglo en la capital poblana, el Congreso del Estado lleva a cabo la modificación territorial del Municipio de Puebla de 1962, a la cual se ha hecho referencia en apartados anteriores, por medio de la cual se suprimen y anexan a la capital poblana los municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipán, San Miguel Canoa, Resurrección y San Francisco Totimehuacán, y en los cuales se registraba la mayor actividad textil en la periferia del municipio capital, y con lo cual se logró concentrar la mayor parte de este sector dentro de los límites de la Ciudad de Puebla.

No obstante la repercusión directa que consigo trajo el decreto de 1962, debe señalarse que esta no figuraba dentro de los motivos por los cuales el poder legislativo poblano realizaba la modificación. La expansión de los límites territoriales de la capital del Estado se sustentó en el decreto original, bajo 4 considerandos básicos plasmados en el documento.

En primera instancia se señala que el territorio comprendido por la ciudad de Puebla resulta insuficiente para el pleno desarrollo de la ciudad capital, lo cual imposibilita garantizar la satisfacción de las necesidades elementales de la población a través de la administración y suministros adecuados de los servicios públicos. Como se puede observar en el documento original el cual literalmente lo expresa dentro de su apartado de considerandos de la siguiente manera: “los límites del Municipio de Puebla le asignan un área insuficiente e inadecuadamente distribuida para el funcionamiento y crecimiento organizado de la ciudad, en perjuicio de la eficaz operación y administración de los servicios públicos elementales”.

De este primer punto debemos destacar que ante un proceso inminente de metropolización en la Ciudad de Puebla, la respuesta del Poder Legislativo Estatal consistió en la supresión de algunos municipios conurbados para su integración a la que desde mediados del siglo pasado ya se vislumbraba como la ciudad núcleo de la urbe.

A pesar de los efectos previamente expuestos; la concentración de la producción textil y la coordinación de los servicios y políticas públicas bajo un solo poder municipal ante el ya existente proceso de conurbación en la Ciudad de Puebla, la verdadera intención de los diputados poblanos de 1962 quedaría claramente expresa en los puntos 2, 3 y 4 del apartado de considerandos del decreto.

Inmersos en un proceso de industrialización impulsado desde el gobierno nacional, los legisladores buscaron con claridad sentar las condiciones necesarias para incluir a la capital del Estado en este proceso. Como se observa en el documento original que expandió los límites territoriales de la Ciudad de Puebla, los motivos centrales de este acto se expresaron de la siguiente manera:

- “Que el Gobierno Federal ha efectuado en los últimos tiempos importantes erogaciones en obras para el beneficio colectivo, entre otras, la autopista “5 de mayo”, el gaseoducto, disponibilidad energética, que impulsaran si se aprovechan oportuna y debidamente, la diversificación de la industria y del comercio poblano”.
- “Que lo expuesto anteriormente requiere indudablemente un planteamiento adecuado de las áreas disponibles y de la prestación de servicios públicos, que en la actualidad no es posible por la existencia de municipios cuyos territorios se encuentran dentro de la periferia del de Puebla y de otros limítrofes, pero que necesariamente son beneficiarios permanentes y se incluyen en la zona de influencia de los servicios públicos que presta la capital del Estado, lo que plantea muy serios problemas en la dotación, administración y distribución de dichos servicios e inequitativas situaciones respecto de la tributación municipal”.
- “Que importante recursos hidráulicos en explotación para el abastecimiento de agua potable de la ciudad se obtienen dentro de las áreas de Municipios limítrofes que el de Puebla no puede preservar e incrementar para atender en el futuro el crecimiento demográfico e industrial de la capital del Estado”. (Diario Oficial del Estado de Puebla, Decreto del 06 de Septiembre de 1962)

En la exposición de motivos del decreto quedó clara la intención del mismo, más allá de la integración de la actividad textil dentro de los límites territoriales de la capital o garantizar su operatividad ante la conurbación que se gestaba a consecuencia de la misma. El objetivo central de la

modificación territorial consistió en dotar a la Ciudad Capital del Estado de recursos hídricos y de un territorio homogéneo bajo una sola unidad administrativa con accesibilidad a la infraestructura energética y de conectividad terrestre que insertara a la Ciudad de Puebla en el proceso industrializador que se gestaba en el país y que se impulsaba desde el Gobierno Federal.

Finalmente con la creación de dos corredores industriales ubicados a ambos márgenes de la autopista México-Puebla y la promulgación de la *Ley de Fomento Industrial y de Protección de Conjuntos, Parques, Corredores y Ciudades Industriales del Estado* de 1972, se puso en marcha en pleno el desarrollo industrial de la Ciudad de Puebla y sus Municipios Limítrofes.

Resulta necesaria esta breve reseña histórica del proceso de industrialización en el área de estudio para comprender la dinámica económica productiva de la misma debido a que fue este mismo proceso el que sentó los elementos que denotaron y configuraron la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, por otro lado, la principal actividad económica de esta conurbación se desarrolla en el corredor industrial creado en 1972 y ampliado en años posteriores.

La importancia del proceso industrializador en la Ciudad de Puebla y su zona colindante, se refleja en la actualidad en la presencia de 7 parques industriales²¹ desarrollados en los Municipios Colindantes de la Ciudad de Puebla y en territorio de los municipios anexados a la capital poblana en

²¹Los 7 parques industriales desarrollados de 1972 a la fecha sobre la autopista México-Puebla-Veracruz en el tramo correspondiente a la zona metropolitana son: Área Industrial San Felipe Chachapa, Conjunto Industrial Chachapa, Corredor Industrial Cuautlancingo, Fraccionamiento Industrial Resurrección, Parque Industrial 5 de mayo, Parque Industrial VW fraccionadora Industrial del Norte y Parque industrial Puebla 2000.

1962, a lo largo del tramo contenido en el área conurbada, de la carretera que comunica a la Ciudad de México con el Puerto de Veracruz.

Si en el caso de la del Municipio de Puebla definimos podemos señalar que su eje estructurante se encuentra definido por los ríos Atoyac, y Alseseca, en el caso de la zona metropolitana de Puebla Tlaxcala es necesario precisar que dicho eje estructurante se conformaría por las dinámicas económicas y sociales generadas a partir de la detonación de la actividad económica en esta subregión a lo largo de la vía que comunica a Puebla con la Ciudad de México y el Puerto de Veracruz. De ahí que la producción económica se concentre mayoritariamente en este sector, no sólo en la zona metropolitana, sino en el Estado en general como refleja el producto interno bruto del Estado al cual referiremos posteriormente.

Otro elemento a considerar en todo el proceso de industrialización que desembocó en la conurbación del valle de Puebla-Tlaxcala, se constituye por el establecimiento dentro de los límites del municipio de Cuautlancingo de una planta automotriz de la empresa alemana Volkswagen en 1965, desde su llegada hasta la fecha, este complejo industrial ha sido un referente obligado del área metropolitana, se estableció en un predio de poco más de 3 millones de metros cuadrados con una superficie construida de 478.799 m², y contó desde un inicio con toda una serie de beneficios fiscales, accesibilidad y reducción en los costos de los predios para su consolidación en el Estado.

Ubicada en los linderos entre los municipios de Puebla y Cuautlancingo, desplazó el uso agrícola en 300 mil hectáreas para dar paso a este importante proyecto de corte industrial. Limitándonos a mencionar las 300 mil hectáreas iniciales correspondientes al cambio en el uso de suelo de que se dio en 1965, considerando por separado la expansión de zonas comerciales,

ampliaciones de vías de conectividad y el establecimiento de parques industriales satélites, podemos asegurar que en la actualidad la actividad económica dominante en el norte de la Ciudad es la Industria de manufacturas que ha desplazado por completo a las actividades primarias.

La planta armadora en la actualidad emplea a más de 16 mil trabajadores, considerando sólo los que dependen directamente del Grupo Volkswagen, sin cuantificar a aquellos que indirectamente dependen de la automotriz a través de sus 300 empresas proveedoras, de las cuales 40 se encuentran establecidas en el parque industrial implementado alrededor de la armadora central²².

El desplazamiento diario de esta importante y numerosa fuerza laboral, derivó de manera gradual en el desarrollo de complejos habitacionales en los linderos del parque industrial establecido alrededor de la armadora. Complejos residenciales de clase media y media alta que albergan en la actualidad a la gran mayoría del capital humano que da vida a este parque.

El establecimiento de este importante emporio industrial en la franja norte del área metropolitana de la Ciudad de Puebla, resultó en el desarrollo de una zona suburbana que se implementó ante la imperante necesidad de albergar la fuerza laboral de esta industria, ante su fortalecimiento y eventual crecimiento dentro del territorio poblano. Ante este escenario los propietarios originales de los predios donde se ha desarrollado este foco de crecimiento industrial y urbano vieron reconvertidas sus actividades económicas dado que muchos se integraron a las fuerzas productivas de la armadora y en otros casos se internaron dentro del área metropolitana tras la venta de sus tierras.

²² Datos referentes a la armadora VW en Puebla, para ampliar la información se puede consultar en http://www.volkswagen.com/etc/medialib/vwcms/virtualmaster/mx/homepage/boletines_de_prensa.Par.0050.File.pdf

La presencia de este colosal capital derivado del ramo automotriz en Puebla no solo radica en la oferta laboral a más de 16 mil trabajadores directos que representan el 4.5% de la población económicamente activa de la entidad, su importancia y éxito en el ramo industrial lo ha llevado a constituir el 25.6% del PIB de Estado de Puebla y a significar el 20.8 por ciento de las remuneración económica percibida por los poblanos (Rojas, 2012), superando por sí mismo a cualquier otra actividad aislada dentro del territorio estatal.

La consolidación de las políticas públicas implementadas en el territorio y el proceso de expansión y diversificación industrial, aunado a al crecimiento de la conurbación y el crecimiento demográfico producto del inminente efecto de atracción de capital humano, desencadenó el crecimiento y diversificación de las actividades del sector terciario. La actividad industrial, su expansión y diversificación estimuló el desarrollo de actividades comerciales y de servicios, no sólo en lo relativo a las necesidades propias de la actividad económica del sector secundario, sino que a la vez ante la creciente inmigración a la zona conurbada a causa de la demanda de mano de obra y el crecimiento de la zona metropolitana, las actividades económicas al interior de la urbe se fueron orientando a satisfacer las necesidades de vivienda, servicios educativos, transporte, esparcimiento etc., de una población urbana en crecimiento.

Al igual que la industria, la fortaleza del sector terciario dentro del territorio del área metropolitana se encuentra concentrada en su mayoría dentro de los límites territoriales del municipio de Puebla, dentro del cual se ofrecen una amplia gama de servicios que cubren desde las áreas del comercio, alimentación, hotelería, transporte y educación, hasta servicios profesionales de comunicación y financieros.

La creciente situación demográfica, las faltas de oportunidades de empleo bien remunerado y la dinámica comercial de la ciudad núcleo del área metropolitana, han suscitado a lo largo de los años una progresiva presencia de comercio informal en las calles y avenidas de diferentes puntos no solo de la Ciudad de Puebla, sino de toda la conurbación, el cual ha sido un punto de atención constante y negociación en cada una de las diferentes administraciones de los municipios de la zona.

Al igual que en el caso de la ganadería y la dinámica comercial que conlleva a la zona metropolitana al encontrarse el centro de sacrificio y las instalaciones necesarias para la actividad dentro del área conurbada, en los límites entre los Estados de Puebla y Tlaxcala dentro del territorio metropolitano, se encuentra una central comercial de productos alimentarios, en su mayoría del sector pecuario y que constituye el punto de comercialización de alimentos más importantes en ambas entidades, instaurándose como un nodo comercial entre el interior de Puebla y Tlaxcala con su área metropolitana.

Las diferentes fases evolutivas en las actividades económico-productivas del área metropolitana, han generado cambios importantes en diferentes momentos históricos de su propio proceso de conformación. La oferta industrial como actividad productiva y fuente de remuneración económica, se fue complementando con el creciente sector de servicios que encontró en el incremento de la población un gran mercado de necesidades a satisfacer. Las actividades del sector primario fueron desplazadas territorialmente a los municipios periféricos y a los últimos lugares en aportaciones al PIB de la urbe.

La diversificación económica señalada en la actualidad dentro del área metropolitana, no se desarrolla de forma homogénea dentro del territorio conurbado, a través de un breve análisis al índice de especialización económica por sector 2010 desarrollado por el INEGI y retomado por el Ayuntamiento Municipal en su Plan de Desarrollo, podemos observar una clara superioridad de especialización en el sector primario por parte de los territorios de la zona metropolitana pertenecientes al Estado de Tlaxcala sobre aquellos del Estado de Puebla en una proporción casi de tres a uno.

En el sector secundario, se refleja igualmente una superioridad en la especialización de los municipios tlaxcaltecas sobre los poblanos, debido en gran medida a que al encontrar los corredores industriales en los límites territoriales estatales, para su crecimiento solo han podido encontrar terreno en dirección a Tlaxcala. Mientras que en las actividades comerciales y de prestación de servicios, los municipios de Puebla mantienen una clara ventaja como se puede observar en la tabla número 3.

Actividad Económica por sector				
	Primario	Secundario	Comercio	Servicios
Total ZM P-T	1.0	1.0	1.0	1.0
Zona Puebla	.84	.96	1.03	1.04
Municipio de Puebla	.18	.87	1.09	1.16
Amozoc	.38	1.46	0.96	0.78
Cuautlancingo	.14	1.31	0.96	0.94
San Andrés Cholula	2.04	1.00	0.93	0.87
San Pedro Cholula	1.17	1.04	0.83	1.03
Zona Tlaxcala	2.28	1.34	0.77	0.69

Tabla 3: Actividad Económica por sector
Fuente: Plan de Desarrollo 2011-2014 de la Ciudad de Puebla
Creación Propia

8.1.4 Socio Cultural

En apartados anteriores hemos descrito los procesos que detonaron el crecimiento espacial y económico de la Ciudad de Puebla y que originaron su conurbación con municipios vecinos del Estado de Puebla y Tlaxcala, dichos procesos intensificaron los flujos migratorios provenientes del interior de ambos Estados y de otras entidades al territorio que actualmente alberga al área metropolitana, no sólo incrementando potencialmente el índice poblacional, sino que a la vez constituyó un proceso de diversificación de los aspectos socioculturales de las metrópoli.

La composición poblacional de la zona metropolitana se constituye en su mayoría por habitantes de origen mestizo, es decir el grupo étnico producto del mestizaje entre las etnias nativas y la población española radicada en el territorio durante la colonia. Al mismo tiempo, aún se presenta una clara presencia de población cuyo origen étnico es evidentemente indígena, conservando en algunos casos sus lenguas nativas²³ y aportando fuertemente con sus tradiciones a la riqueza sociocultural de la subregión.

Las tradiciones y expresiones culturales dentro de los 11 municipios del área pueden diferir entre sí en cuestión de fiestas patronales, celebraciones y ritos, no obstante, en todos los casos se puede apreciar una fuerte influencia de las culturas originales de cada territorio.

²³ Según datos del Censo de Población 2005 del INEGI, dentro de los territorios de los 11 municipios que hemos delimitado como área de estudio, 63,389 habitantes aún conservan sus lenguas indígenas originales, siendo el náhuatl, el totonaco y el mazateco las más habladas dentro de la zona metropolitana.

8.1.4.1 Amozoc

En el caso del Municipio de Amozoc se registra una presencia mayoritaria de la etnia nahua, en relación con las demás etnias radicadas dentro del territorio de dicho municipio, de acuerdo con datos arrojados en el conteo de población y vivienda de 2005 realizado por el INEGI, en el municipio habitan un total de 1,033 personas que aún conservan su lengua indígena tradicional.

La fiesta principal del municipio es en honor a la Santísima Virgen María bajo la advocación de la asunción, realizada cada año el 15 de agosto, y en la cual participan los barrios de Amozoc realizando procesiones hasta la parroquia, donde se ofrecen canticos y alabanzas a la imagen, se llevan a cabo juegos pirotécnicos y eventos musicales y culturales, destacando entre ellos el baile de las espuelas el cual constituye la danza tradicional emblemática del municipio de Amozoc.

8.1.4.2 Coronango

En lo correspondiente al Municipio de Coronango, el conteo de vivienda y población 2005 realizado por el INEGI en 2005 reflejo la presencia de algunas familias de origen náhuatl asentadas en el municipio, estableciendo dicho conteo que 220 habitantes radicados en Coronango aún conservan una lengua indígena.

Al igual que en el caso de Amozoc, el 15 de agosto constituye una fecha significativa dado que ese día tiene lugar la principal fiesta del municipio en honor al Santo Patrono, festividad que junto con la celebración a los muertos los primeros días de noviembre constituyen las festividades más destacadas celebradas dentro de su territorio.

8.1.4.3 Cuautlancingo

El municipio de Cuautlancingo, ubicado al occidente del municipio núcleo, registro en el último conteo de población realizado por el INEGI la presencia de 617 habitantes que aún conservaban alguna lengua indígena tradicional, siendo el náhuatl el dialecto más común entre los habitantes de Cuautlancingo.

La celebración a San Juan Bautista, santo patrono del municipio, se celebra cada año el día 24 de junio en la cabecera municipal y constituye la fiesta emblema de Cuautlancingo, a la cual se suma de manera importante la celebración de los días de muertos en los primeros días de noviembre.

8.1.4.4 Ciudad de Puebla

En el caso de la Ciudad de Puebla, la diversidad en cuanto a celebraciones, festejos y muestras culturales es significativa, como lo es la presencia de población indígena producto en su gran mayoría por las migraciones del interior de los Estados de Puebla y Tlaxcala.

En el año 2005 el conteo de población y vivienda realizado por el INEGI estableció en 47,647 la cifra de habitantes de la Ciudad de Puebla que conservan una lengua indígena, siendo el náhuatl, el totonaco y el mazateco las más habladas en la ciudad capital del Estado de Puebla.

En relación a sus fiestas patronales, la Ciudad de Puebla cuenta con un variado calendario donde se festejan a los santos patronos de sus juntas auxiliares y de sus barrios, destacando entre estas festividades, la feria de San Baltazar Campeche, realizada el 06 de enero, la feria de bendición de los niños y la purificación de nuestra señora en el barrio de Xonaca el día 02

de febrero de cada año, la feria de San Felipe de Jesús en San Felipe Hueyotlipan el día 05 de febrero, el tercer viernes de cuaresma de marzo en el templo del Señor de la Maravillas en el barrio de Santa Mónica, la feria de nuestra Señora de la Luz el 22 de mayo en el barrio de la luz, y las ferias de Santa Bárbara y San Antonio el 4 de diciembre.

La Ciudad de Puebla como ciudad capital de una de las dos entidades federativas que con territorios dentro de la zona metropolitana y en su papel de una de las principales ciudades de la República Mexicana, ha ejercido una fuerte influencia en el plano cultural en los otros 10 municipios que



Figura 8: Gastronomía de Puebla
Fuente: Alcaldía de Puebla
<http://www.turismopuebla.gob.mx/leyendas/detalle/12>

conforman nuestra área de estudio, la danza, vestidos tradicionales, gastronomía y la música tradicional ha sido claramente reflejada en sus municipios vecinos, donde las celebraciones coinciden claramente en forma y composición. Sólo los municipios que pertenecen al Estado de Tlaxcala evidencian muestras culturales diferentes que no se llevan a cabo en la capital poblana.

El traje de charro y el vestido de China Poblana representan la vestimenta tradicional en los municipios de la conurbación pertenecientes al Estado de Puebla, y la gastronomía típica de la Ciudad de Puebla encabezada por el mole poblano y el chile en nogada, se hace presente de igual manera en los municipios aledaños. La peregrinación anual de la arquidiócesis a la basílica de Guadalupe y la feria en su honor en las inmediaciones del Paseo Bravo alrededor de su templo en Puebla, son tradiciones fuertemente inculcadas en los habitantes de los municipios poblanos que conforman la conurbación, no solo en los del municipio núcleo.

8.1.4.5 San Andrés Cholula

En el Municipio de San Andrés Cholula, a pesar de predominar la población mestiza como en el resto de los municipios de la zona conurbada, el conteo de población y vivienda 2005 del INEGI estableció en 1,845 el número de habitantes que aún conserva una lengua indígena como parte de su bagaje cultural.

La fiesta patronal del apóstol San Andrés realizada el 30 de noviembre, se presenta como la festividad más importante en el municipio, para su realización se nombra cada año una comisión entre la población a la cual se le denomina “fiscal del Pueblo” y la cual se encarga de la organización de las festividades en las cuales hay juegos mecánicos, fuegos artificiales, eventos deportivos, peleas de gallos y carreras de caballos entre otras actividades.

8.1.4.6 San Miguel Xoxtla

En el municipio de San Miguel Xoxtla, el conteo de población 2005 realizado por el INEGI registró la presencia de familias indígenas del grupo náhuatl, estableciendo en 71 el número de habitantes que aún conservan esta lengua dentro de la población del Municipio. Su fiesta patronal se celebra el 29 de septiembre en honor a San Miguel, y las festividades incluyen la realización de misas, fuegos artificiales y bailes.

8.1.4.7 San Pedro Cholula

En San Pedro Cholula se ha registrado de acuerdo al conteo de 2005 realizado



Figura 9: Peregrinación a la Virgen de los Remedios
Fuente: Alcaldía de San Pedro Cholula
<http://sanpedrocholula.org/2012>

por el INEGI la presencia de familias de la etnia náhuatl, y ha establecido que 1,118 personas aún hablan una lengua indígena dentro del municipio.

La principal festividad religiosa es la realizada en honor a la Virgen de los Remedios, realizada del 1 al 8 de septiembre donde se realiza la advocación a dicha Virgen por medio de la quema de cohetes, velas, la realización de fuegos artificiales, procesiones, arreglos florales y misas. En este municipio de igual manera se lleva a cabo una importante feria de exposiciones del 8 al 26 de octubre donde se conjugan la riqueza cultural del municipio con una importante actividad comercial.



Figura 10: Pirámide de Chiconahui Quiáhuitl
Fuente: Alcaldía de San Andrés Cholula
<http://www.sanandrescholula.gob.mx/turismo/remedios.html>

En los límites territoriales entre los municipios de San Andrés y San Pedro Cholula se ubican las ruinas arqueológicas de la cultura cholulteca o cholollán, la cual se ubicaba asentada en ese territorio a la llegada de los españoles y quienes fueron víctimas de una masacre de 6,000

pobladores a manos de los ejércitos de Hernán Cortés en 1519 en su paso hacia la ciudad de Tenochtitlán.

8.1.4.8 San Pablo del Monte

El municipio de San Pablo del Monte en el Estado de Tlaxcala registra una marcada presencia de población indígena dentro de su territorio de acuerdo al conteo de población y vivienda realizado por el INEGI en 2005, el cual estableció que un total de 9,443



Figura 11: Población de San Pablo del Monte
Fuente: Gobierno del Estado de Tlaxcala
http://www.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=857

habitantes de dicho municipio aún hablan una lengua tradicional o indígena, siendo el náhuatl y el totonaco las más habladas.

La celebración más importante en el municipio se constituye por el carnaval de San Pablo realizado el primer domingo de carnaval en el mes de febrero y el cual se continúa los dos domingos siguientes. Las actividades de carnaval se constituyen por el desfile de los denominados “huehues”²⁴, agrupados en 5 camadas procedentes de los diversos barrios del pueblo, cada camada está conformada por alrededor de 25 charros y 8 parejas que forman el cuadro que desfila y danza a través de las calles principales de San Pablo del Monte.

Las danzas tlaxcaltecas constituyen una asimilación de las danzas religiosas precolombinas y de aquellas llegadas a su territorio tras la conquista española en 1521, y aunque con diferencias mínimas entre ellas, todas tienen una faceta sarcástica haciendo burla de las clases aristocráticas españolas llegadas a México durante la Colonia.

8.1.4.9 Tenancingo

En el municipio de Tenancingo, perteneciente al Estado de Tlaxcala, se han registrado un total de 571 personas que aún hablan una lengua indígena de acuerdo a datos arrojados en el segundo conteo de población y vivienda realizado por el INEGI en el año 2005. Las principales lenguas habladas en Tenancingo, después del idioma español, son el náhuatl y el otomí.

²⁴ Reciben el nombre de huehues los danzantes de los carnavales llevados a cabo en el Estado de Tlaxcala, esta palabra de origen náhuatl se traduce como viejos o ancianos y hace referencia al dios Huehue teotl, dios viejo del fuego y de la sabiduría en la cultura náhuatl.

Las celebraciones de carnaval se llevan a cabo en Tenancingo los días lunes y martes de carnaval en el mes de febrero culminando el domingo siguiente. Cada una de las 5 secciones del pueblo, así como su colonia o barrio aportan una camada de huehues para la realización del mismo, el cual se acompaña cada año por una orquesta integrada exclusivamente por instrumentos de viento. Simultáneamente a las celebraciones de carnaval, se hacen recorridos con una estructura móvil que contiene fuegos artificiales a la cual se le denomina “torito”.

8.1.4.10 Teochololco



Figura 12: Carnaval de Teochololco
Fuente: Alcaldía de Teochololco
http://www.teochololco.gob.mx/wb/Tlaxcala/Teochololco_Galeria

El municipio tlaxcalteca de Teochololco registró en el segundo conteo de población y vivienda realizado por el INEGI en 2005 un total de 954 personas que hablan una lengua indígena dentro de su territorio, siendo el náhuatl y el totonaco las más comunes.

Al igual que los otros municipios pertenecientes al Estado de Tlaxcala en nuestra área de estudio, su principal celebración se constituye por los carnavales, los cuales se constituyen por danzas de parejas y charros agrupados en cuadrillas, utilizando mascararas de madera tallada y trajes elegantes adornados con castañuelas, lentejuelas y sombreros de copa.

8.1.4.11 Papalotla de Xicoténcatl

En el municipio de Papalotla de Xicoténcatl dentro de la demarcación territorial del Estado de Tlaxcala, el conteo de población y vivienda 2005 realizado por el INEGI estableció que 450 habitantes del municipio aún hablan una lengua indígena tradicional, siendo el náhuatl y el totonaca las más comunes.



Figura 13: Carnaval de Papalotla de Xicoténcatl
Fuente: Alcaldía de Papalotla de Xicoténcatl
http://www.papalotla.gob.mx/wb/Tlaxcala/historia_papalotla

En el caso del municipio de Papalotla, las festividades de carnaval se desarrollan el domingo, lunes y martes de carnaval en el mes de febrero, y se conforman por el desfile y danza de 5 cuadrillas que danzan en sus respectivas secciones y culminan danzando frente a las oficinas de la alcaldía en el centro de la cabecera municipal.

8.1.5 Político-Institucional

La zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala se encuentra compuesta por 11 municipios de dos entidades federativas, los Estados de Puebla y Tlaxcala, lo cual en plano político se traduce a la existencia de 11 autoridades municipales y 2 gobiernos estatales que pueden llegar a ser un punto de ruptura en los procesos de articulación intermunicipal, existiendo la necesidad de establecer consensos que brinden a los actores políticos involucrados la certeza de que serán respetados y generadas las condiciones para que en la búsqueda del bien metropolitano no serán quebrantados los intereses, planes y proyectos particulares de los ayuntamientos ni violentada la soberanía tanto municipal como estatal.

En la conformación del mapa político arrojado en las elecciones celebradas en los territorios de los Estados de Puebla y Tlaxcala en el año 2010 para la elección de gobernadores, alcaldes y legisladores estatales, se debe señalar una clara división en las corrientes políticas gobernantes en los territorios correspondientes al área metropolitana, en especial por la dominancia de los partidos Acción Nacional (PAN) por parte de los correspondientes a Puebla y Revolucionario Institucional (PRI) en lo correspondiente al Tlaxcala.

En lo concerniente a la dinámica política presente en el área metropolitana, en el territorio correspondiente al Estado de Puebla, debe destacarse que el Gobierno del Estado a cargo del Gobernador Rafael Moreno-Valle Rosas es surgido de una coalición conformada en el año 2010 por los partidos acción nacional, de la revolución democrática, convergencia y nueva alianza. Dicha coalición de igual manera abanderó a los actuales alcaldes de los municipios de Amozoc, Rosa Elva de Ita Marín, Coronango, Efrén Titla Galicia, Cuautlancingo Filomeno Sarmiento Torres, Puebla de Zaragoza, Eduardo Rivera Pérez, San Andrés Cholula, Miguel Ángel Huepa Pérez y San Pedro Cholula, Dolores María del Carmen Parra Jiménez, mientras que el gobierno municipal de San Miguel Xoxtla se encuentra encabezado por Raúl Hernández Villafán a través de la postulación del partido del trabajo.

En el Estado de Tlaxcala el gobierno de la entidad se encuentra al frente de Mariano González Zazur, proveniente de las filas del partido revolucionario institucional, el cual a su vez abanderó en la elección del año 2010 a José Hilario Salas Galán en San Pablo del Monte y José Carmen Rojas en Tenancingo. Las alcaldías de los municipios de Teolocholco y Papalotla de Xicohténcatl se encuentran al frente de los ediles Germán Táxis Flores y Ángel Corona Lara, ambos del partido de la revolución democrática.

Un elemento clave en la relación existente entre los diferentes actores políticos de la zona metropolitana, sobre todo en la franja correspondiente al Estado de Puebla se constituye por el tema de las disputas territoriales, concretamente la existente entre los municipios de Puebla de Zaragoza y San Andrés Cholula, entre los cuales históricamente no ha existido claridad en cuanto a la demarcación de sus unidades administrativas, y entre las cuales se acentuó la problemática tras el decreto de 1962 y la expansión geográfica de Puebla.

La expansión de la ciudad de Puebla y las dinámicas de conformación de la zona metropolitana acentuaron la problemática territorial al asentarse uno de los centros comerciales de la importancia en la urbe en una de las zonas cuyos límites municipales no eran precisos, y el desarrollo de

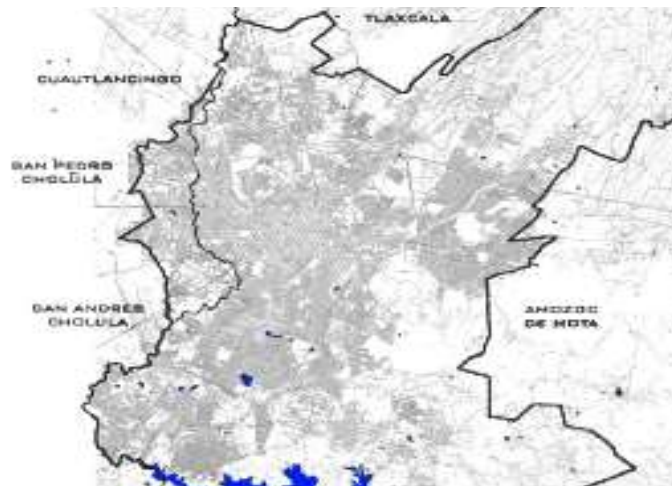


Figura 14: Límite Municipal del decreto de 1962
Fuente: Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla

una serie de complejos inmobiliarios de alto estrato social que representan un significativo ingreso a través de impuestos municipales para el municipio que los contenga dentro de sus límites territoriales.

La controversia territorial ha sido llevada por administraciones anteriores de ambos municipios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la controversia gira en torno al decreto de 1962 el cual señala los límites de la Ciudad de Puebla al poniente con San Andrés Cholula

“A partir del puente de Echeverría y siguiendo agua arriba el Río Atoyac hasta su confluencia con la Barranca a Río Zapateros a través del Ejido de Temoxtitla, Ejido de Cacalotepec, Hacienda de Castillotla y Hacienda de Mayorazgo, pertenecientes al Municipio de Puebla; se sigue aguas arriba el curso de esta barranca en terrenos del Ejido de San Andrés de la Hacienda de la Concepción Buenavista” (Art. 2)

El decreto no realiza una georeferenciación de los límites que establece, ni ordena la ejecución física de los mismos.

El tema territorial entre Puebla y San Andrés en torno al decreto de 1962 se agudiza para el Municipio de Puebla cuando en el caso de que el decreto sea derogado o declarado inexistente, los 5 municipios anexados a su territorio volverán a tomar personalidad legal y política, resultando prácticamente imposible su anexión nuevamente.

La distribución heterogénea del mapa político en la zona metropolitana y la falta de mecanismos efectivos para la toma de acuerdos, planeación y ejecución de acciones conjuntas y las disputas territoriales presentadas entre municipios del Estado de Puebla, han derivado en una gobernanza prácticamente ausente en la conurbación, que pone de manifiesto la crisis institucional a nivel metropolitano y los efectos negativos en las acciones individuales tanto a nivel municipal como estatal en temas de interés común y que requieren una respuesta articulada de los diferentes actores políticos de la metrópolis que brinde soluciones efectivas y permita la implementación de políticas exitosas a largo plazo.

8.2 Institucionalización de las áreas metropolitanas del Valle del Aburrá y Centro Occidente

En los procesos urbanos se presentan fenómenos que han venido impactando seriamente las posibilidades de lograr un desarrollo integral y equilibrado social, económico y ambiental, debido a la formación de grandes aglomeraciones humanas en las áreas urbanas lo que hace prever de acuerdo al Informe sobre Prospectivas de la Población Mundial de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2050 por lo menos el 70% de los 9.6 mil millones de seres humanos del planeta habitará en espacios urbanos, lo cual conlleva problemas de oferta de viviendas, contaminación ambiental, movilidad y espacio público, entre otros.

En las grandes urbes actuales resulta evidente la escasa implementación de soluciones conjuntas antes el crecimiento incontrolado de las zonas urbanas hacia zonas periféricas y la anexión de entidades territoriales circundantes que a la larga derivan en problemáticas sociales, ambientales y administrativas que se agudizan conforme la expansión demográfica aumenta.

El problema del crecimiento de las ciudades como lo plantea Humberto Tobón (2009, p. 15) se debe en gran medida a “una institucionalidad débil e ineficiente, que no ha utilizado los instrumentos jurídicos a su alcance y que no implementó acciones operativas oportunas para evitar que los centros urbanos llegaran a los extremos caóticos que se están viviendo hoy”, al no responder asertivamente ante la creciente expansión y la toma paulatina de terrenos aledaños a la frontera agrícolas, las cuales han tenido que ir siendo legalizadas a través de suelos de expansión con altas inversiones para las administraciones locales en adecuación de terrenos y dotación de servicios públicos.

Ante esta situación generada por factores previamente señalados, las grandes ciudades se han conformado por entidades territoriales administrativamente plurales que de manera aislada buscan hacer frente a complicaciones propias de la urbanización a gran escala y a la vez satisfacer las necesidades de su población a través de la generación de mejores condiciones de vida.

Es de esta manera como entidades gubernamentales locales cuyos entes territoriales han sido integrados de manera involuntaria a procesos de conurbación subregional se encuentran ante el reto de hacer frente de manera aislada a problemáticas resultantes de dicho proceso, como son aquellas relativas a seguridad, movilidad, control ambiental, gestión de infraestructura, asentamientos humanos irregulares y servicios urbanos, siendo en la mayoría de los casos superados ante las necesidades básicas propias resultantes del fenómeno de metropolización.

Bajo estas condiciones, las entidades gubernamentales municipales generalmente dirigen su accionar en búsqueda de soluciones de los fenómenos metropolitanos de manera independiente, limitada e ineficaz, que ante la ausencia de mecanismos de articulación entre los mismos entes de gobierno para estos temas, deriva en condiciones de desventaja para su atención, retraso, altas inversiones de recursos públicos, resultados limitados o escasos, y la profundización de desigualdades económicas y sociales entre los diferentes entes territoriales.

En el caso particular de la República de Colombia, los procesos de conexión urbana alrededor de municipios núcleo se han identificado por los expertos a partir de los años 60 del siglo XX. Comenzando por la Ciudad Capital de la nación y los principales núcleos económicos del país, el

fenómeno de metropolización ha permeado en más de una decena de ciudades, generando subregiones en la descripción previamente señalada de Sergio Boisier, y obligando con ello a la construcción de soluciones de forma articulada entre los diferentes niveles de gobierno para la atención de los efectos colaterales de los procesos de conexión urbana metropolitana.

Es en este sentido, que el Estado Colombiano ha generado avances significativos en la construcción de un marco legal que faculte y fomente mecanismos asociativos de planificación y gestión pública que permitan el diseño e implementación de instrumentos integrales, los cuales representen respuestas articuladas entre los diferentes entes territoriales para brindar respuestas eficaces a los desafíos propios de la metropolización.

En el recuento de los instrumentos legales diseñados para constituir el marco legal aplicable en la República de Colombia, se debe comenzar por mencionar la Carta Magna de 1991, la cual en su artículo 319° crea la entidad administrativa de “Área Metropolitana” brindándoles regímenes fiscales y administrativos de carácter especial para el adecuado desarrollo de sus funciones.

El siguiente logro alcanzado en la creación de un marco legal aplicable a las realidades metropolitanas lo encontramos en la promulgación de la Ley 128 de 1994, en la que se estipulan su estructura administrativa y funciones básicas. La cual ha sido derogada por la Ley 1625 de 2013, que retoma los elementos fundamentales de su antecesora fortaleciéndolos en lo concerniente a la delimitación de sus funciones complementarias, previamente contempladas de forma general en las denominadas Ley 99 de 1993 referente a medio ambiente y la ley 105 de 1993 de transporte público, y en forma secundaria en la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de

Desarrollo, la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial.

Para efectos de los objetivos planteados y de la propuesta aplicable a la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala que constituye esta investigación nos referiremos a las entidades político administrativas constituidas como Áreas Metropolitanas en las conurbaciones del Valle de Aburrá en el Departamento de Antioquia y la establecida en el Departamento de Risaralda en los municipios de Pereira, Dos Quebradas y La Virginia, denominada Centro Occidente.

8.2.1 Área metropolitana del Valle de Aburrá

El Valle de Aburrá se localiza dentro de la Cordillera Central Andina en el Departamento de Antioquia, en un área de 1.152 kilómetros cuadrados como parte de la cuenca



Figura 15: Conurbación metropolitana en el Valle de Aburrá
Fuente: Plan de Gestión "Pura Vida". Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2012.

del río Aburrá, que lo cruza de Sur a Norte y se ha constituido como el eje estructurante de los asentamientos urbanos ubicados en la región. Se extiende a lo largo de una longitud aproximada de 60 kilómetros, se encuentra enmarcado por una topografía irregular y pendiente, que oscila entre 1.120 y 3.130 metros sobre el nivel medio del mar de acuerdo a datos establecidos en el Atlas Metropolitano de 2010.

Dentro del territorio conformado por el Valle de Aburrá se localizan un total de 10 entidades municipales pertenecientes al Departamento de Antioquia. Dichos municipios son Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Sabaneta, Itagüí, La Estrella, Caldas y Envigado, con una población total de 3, 638,794 habitantes de acuerdo a cifras proporcionadas por el DANE, de los cuales el 94.3% se localiza dentro de la zona urbana que representa en 29.5% del total del total de su área, siendo los municipios de Barbosa, Girardota y La Estrella quienes albergan mayoritariamente a la población rural existente asentada en el 70.5% del territorio.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá fue constituida mediante la ordenanza 034 del 20 de noviembre 1980 de la Asamblea de Antioquia, y reglamentada por la Gobernación del Departamento de Antioquia en 1981 a través del decreto 038 del 13 de enero. Antecediendo a la promulgación de la Ley 128 de 1994, esta entidad fue promovida y constituida como respuesta a la necesidad de afrontar de manera conjunta las problemáticas comunes.

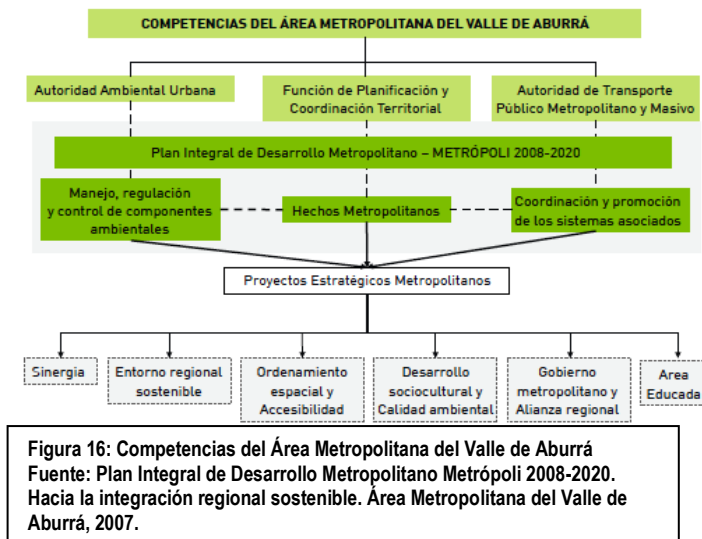
La anticipación en la creación de esta entidad a la Ley 128 de 1994 se fundamenta en el artículo 3° de la constitución de 1978 que permite la constitución de entidades administrativas de esta índole, y cuya reglamentación y funcionamiento estaría dictado por el Presidente de la República de acuerdo al decreto 3104 de 1979.

Conformada en un inicio por los 10 municipios establecidos dentro del Valle, en la actualidad cuenta con 9 de los 10 miembros originales debido a que el municipio de Envigado se excluyó de la institución el 28 de febrero de 1983 como parte de un acto de autonomía municipal. No obstante su retiro voluntario, el municipio de Envigado se ha establecido como un invitado permanente dentro de la Junta Metropolitana donde cuenta con voz pero carece de voto.

Si bien es cierto, la institucionalidad del Área Metropolitana del Valle de Aburrá encontró fundamentos legales suficientes para su constitución dentro el marco legal vigente en 1980, fue a través de actos legislativos posteriores donde delimitó por completo su esquema organizativo, así como las funciones que actualmente desempeña.

Es en este sentido que la Ley 128 de 1994 la facultó para programar y coordinar el desarrollo armónico dentro de su territorio, a racionalizar la prestación de servicios públicos y ejecutar aquellas obras que sean consideradas de interés metropolitano. Por su parte la Ley 99 de 1993 la establece como autoridad ambiental urbana y la Ley 105 de 1993 la faculta como autoridad de transporte masivo de mediana capacidad, características incluidas en la Ley 1625 de 2013.

8.2.1.1 Planes y Hechos Metropolitanos



En el proceso de exposición del sustento jurídico de las funciones del Área Metropolitana, es necesario precisar en dos componentes fundamentales en el esquema operativo de estas instituciones, elementales como

instrumentos de planificación y ejecución en las Áreas Metropolitanas y desarrollados con muy particular éxito en el Valle de Aburra, los Hechos y los Planes Metropolitanos.

Los Planes Metropolitanos se constituyen como las directrices de esta entidad institucional en todos sus campos de acción incluyendo su composición y operación al interior de la misma. Establecen las rutas de acción en los temas de competencia del Área y constituyen los instrumentos de planificación elementales para el Valle de Aburrá en materia de medio ambiente, transporte, ordenamiento territorial y esquemas de ocupación del territorio.

Los Hechos Metropolitanos sustentados en el marco del artículo 10º de la Ley 1625 refieren a la facultad de las Áreas Metropolitanas para la intervención en aquellos temas económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana.

Una característica particular identificada en esta entidad establecida en el Valle de Aburrá la encontramos en lo relativo al establecimiento de cuotas tributarias aportadas por los municipios parte del Área Metropolitana, y a la distribución en los montos aplicables a los mismo a través de los Hechos Metropolitanos, cada entidad cuenta con la facultad de establecerlo en sus planes operativos internos como sea acordado a través de las juntas metropolitanas integradas por las autoridades de los municipios parte, en el caso particular del Área Metropolitana del Valle de Aburrá los recursos son radicados a los municipios en inversión pública a través de los Hechos Metropolitanos en un porcentaje inversamente proporcional a las aportaciones realizadas por los mismos²⁵, de tal manera que aquellos que

²⁵Señalamiento precisado por el Mtro. Alejandro González Valencia, Subdirector Ambiental del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en el año 2011, en el marco del Seminario de Instrumentos de Planificación II del mes de agosto de 2011 desarrollado por la

realizar las aportaciones más significativas al presupuesto común para la implementación de Hechos Metropolitanos en el Área Metropolitana, radican al interior de sus demarcaciones territoriales una menor cantidad de recursos del presupuesto común.

Esta particular dinámica en la asignación de recursos del presupuesto común, brinda la oportunidad a los responsables de diseñar los instrumentos de planificación para el Área Metropolitana en el Valle de Aburrá, de focalizar los Hechos Metropolitanos en los municipios cuyos recursos son escasos y por lo tanto, mantienen rezagos históricos en la implementación de las condiciones necesarias para una adecuada desarrollo de su centro urbano.

Los mecanismos de asignación de los recursos comunes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá brindan a la vez a los municipios con techos financieros más amplios la oportunidad de colaborar en el desarrollo de municipios vecinos, reduciendo con esto la intensidad de la migración temporal o definitiva al interior de sus demarcaciones territoriales en busca de mejores servicios públicos y fuentes de empleo. A pesar de que estas particularidades serán retomadas con mayor puntualidad en las consideraciones finales, debe destacarse la avanzada concepción de desarrollo metropolitano que existe en la planificación metropolitana en el Valle de Aburrá.

8.2.1.1.1 Plan Integral de Desarrollo Metropolitano

De conformidad con las facultades enmarcadas en los instrumentos legales vigentes durante su elaboración, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), adoptó mediante el acuerdo metropolitano No. 18 de 2001,

un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano denominado “Metrópoli 2002-2020”. Dicho instrumento contiene las estrategias diseñadas para un desarrollo económico, social y ambiental sostenible, y bajo el cual se formularon las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial en colaboración con las autoridades municipales parte del Área.

La conclusión del consenso necesario para el diseño de las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial representó un proceso de alrededor de 4 años, razón por la cual tras realizar una revisión general y los ajustes correspondientes, fue validado y adoptado un nuevo Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Metrópoli 2008-2020” mediante el acuerdo metropolitano No. 40 de 2007.

El Plan integral de desarrollo metropolitano 2008-2020 se constituye como el instrumento que brinda a la entidad los componentes estratégicos necesarios en los ámbitos de su competencia, estableciéndose a la vez como el marco de acción al más alto nivel sus actividades sobre los puntos de articulación en los instrumentos de planificación de las entidades municipales que la conforman, permitiendo con ello un alto grado de eficiencia y coherencia en las acciones encaminadas a la solución de las necesidades metropolitanas.

La existencia de una directriz común, constituida en un plan integral de desarrollo metropolitano, brinda la oportunidad a los municipios parte de la entidad de profundizar articuladamente sobre las problemáticas comunes a resolver, homologar criterios e instancias encargadas de su atención, construir sinergia e integralidad entre los proyectos identificados como estratégicos, establecer directrices regionales y construir escenarios de vinculación a los temas metropolitanos para los diferentes actores políticos, sociales y económicos de la conurbación.

El Plan metrópoli 2008-2020 se encuentra integrado en una estructura de 4 niveles, el primero de ellos constituido por su visión, en la cual se establece como “una región articulada, con oportunidades de desarrollo sostenible para todos sus habitantes, altos niveles de calidad de vida, con una ciudadanía responsable y participativa, que cree y confía en sus instituciones”. Los objetivos, estrategias y proyectos estratégicos metropolitanos se presentan como los tres niveles subsecuentes que dan sustento a la estructura de este instrumento, como puede observarse en la figura No. 16 presentada a continuación.

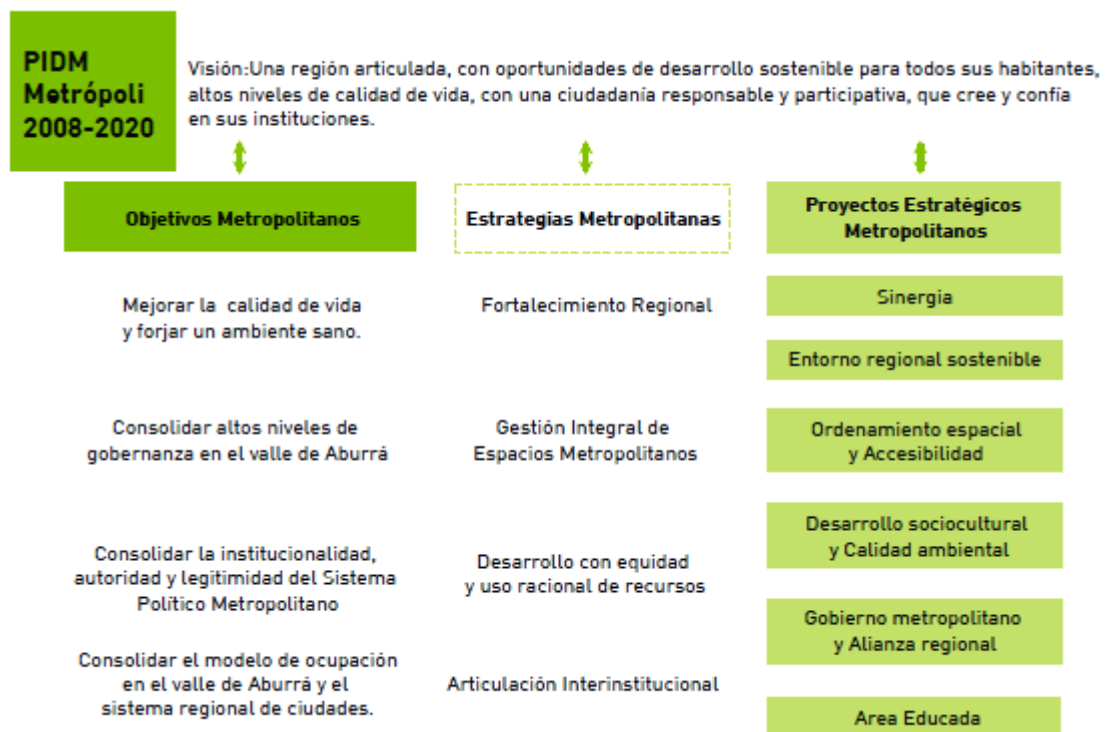


Figura 17: Componentes Estratégicos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Metrópoli 2008-2020
Fuente: Plan de Gestión Pura Vida 2012-2015. Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2012.

En congruencia con las líneas estratégicas planteadas, este instrumento de carácter metropolitano establece una serie de objetivos encaminados a

dar cumplimiento a la visión estipulada para el año 2020, los cuales son enmarcados como los siguientes:

1. Forjar un ambiente sano y mejorar la calidad de vida.
2. Consolidar altos niveles de gobernanza en el Valle de Aburrá.
3. Consolidar la institucionalidad, autoridad y legitimidad del sistema político de alcance metropolitano.
4. Consolidar el modelo de ocupación en el Valle de Aburrá y el sistema regional de ciudades.

Ante las líneas estratégicas y objetivos enmarcados en el Plan Integral de Desarrollo Metrópoli 2008-2020, se establecen de forma paralela **el fortalecimiento regional, la gestión integral de espacios metropolitanos, el desarrollo con equidad y uso racional de los recursos, y la articulación institucional**, como las estrategias metropolitanas que constituyen la base de la formulación de los proyectos metropolitanos, los cuales se conforman bajo 6 líneas temáticas generales, de acuerdo como lo establece el instrumento en cuestión:

1. **Sinergia.**- Bajo la cual se Consolidar el modelo de ocupación en el Valle de Aburrá y el sistema regional de ciudades, a través de mediante la construcción de espacios multiestamentarios para generar alianzas, cooperación, complementariedad en la gestión, articulación de los sectores y optimización en el uso de los recursos.

2. **Entorno Regional Sostenible.-** Dirigido a articular la gestión metropolitana con la planificación e intervención urbano-regional en la Región Central de Antioquia, bajo criterios de equilibrio ambiental y principalmente a la disminución de la presión por migración de carácter permanente hacia el Valle de Aburrá.

3. **Ordenamiento Espacial y Accesibilidad.-** Buscando implementar un modelo de ocupación territorial bajo criterios de región de ciudades, para lograr una distribución equilibrada de actividades productivas, uso racional del suelo y equidad de acceso a equipamientos y servicios principalmente.

4. **Desarrollo Sociocultural y Calidad Ambiental.-** Constituyéndose en la búsqueda por mejorar las condiciones socioculturales y ambientales en el Valle de Aburrá, lograr mayor equidad, la recuperación de la calidad y manejo racional de los recursos naturales, mejorar la salud humana, disminución de conflictos socio ambientales, mayor atractivo turístico e inversión y generación de cultura metropolitana entre otros.

5. **Gobierno Metropolitano y Alianza Regional.-** Persiguiendo el fortalecimiento del gobierno metropolitano mediante la consolidación de instrumentos legales y políticos que permitan ejercer la autoridad metropolitana, favoreciendo la participación en alianzas regionales y la gobernabilidad territorial; lograr impactos positivos en: certidumbre y legitimidad en las decisiones metropolitanas, confianza y credibilidad institucional y ante la sociedad (gobernanza), recuperación y potenciación de

instrumentos de gestión territorial (planificación, concertación, coordinación y financiación), liberando la gestión metropolitana de fuentes únicas de recursos y reconocimiento del papel y la participación de los fenómenos metropolitanos en la dinámica del entorno regional.

6. **Área Educada.**- Pretendiendo la promoción de una política pública de educación con calidad y equidad para la sostenibilidad, que induzca a adecuados comportamientos y hábitos ambientales en el habitante metropolitano.

De acuerdo a lo manifestado por las autoridades en funciones del AMVA, se realiza un constante y permanente monitoreo de los proyectos, metas, objetivos y líneas estratégicas, con la finalidad de continuar alineados y coincidentes con los instrumentos y estrategias del orden municipal, departamental, nacional e internacional, de modo que sea factible la posibilidad de intercambios y cooperación sinérgicas.

8.2.1.1.2 Plan de Gestión 2012-2015

La implementación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano para el Valle de Aburrá se fortalece y dinamiza a través de cada periodo administrativo mediante la elaboración e implementación de Planes de Gestión, los cuales se constituyen como la directriz de las autoridades en funciones dentro de la entidad para dar cumplimiento a los objetivos planteados dentro del Plan Metrópoli 2008-2020.

Las autoridades en funciones para el periodo 2012-2015 han orientado sus esfuerzos para el cumplimiento del Plan Metrópoli 2008-2020 a través de la elaboración e implementación del Plan de Gestión Pura Vida (PGPV), en

el cual se contienen las metas, estrategias y proyectos aplicables para el cuatrienio de su competencia.

De acuerdo a los planteamiento contenidos dentro del Plan de Gestión 2012-2015, con su implementación, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

“logra estructurar acciones que refuerzan los bienes y servicios y aportan a la minimización de los problemas de desigualdad social, ambientales, de infraestructura, salud, educación, vivienda, seguridad y convivencia, que trae consigo el fenómeno de la conurbación, permitiendo una mejor asignación de recursos públicos en el territorio, una localización racional de actividades, zonas residenciales y equipamientos urbanos, así como el aprovechamiento de las economías de escala; lo que se traduce en menos segregación socio-espacial.” (PGPV 2012-2015, p. 28)

A partir de los objetivos y estrategias emanadas del Plan Metròpoli 2008-2020, dentro del PGPV la actual administración ha diseñado una línea estratégica base conformada por tres ejes centrales y bajo la cual se busca brindar coherencia entre ambos instrumentos. Los tres elementos que la constituyen se definen de la siguiente manera:

- Asumir y promover la cultura de la medición y verificación.
- Asegurar el carácter integral de todas las intervenciones previstas en el Plan a través de una concepción holística de sus dimensiones.
- Entender el fenómeno metropolitano como una realidad socio-territorial que rebasa las fronteras del Valle de Aburrá.

Con la implementación del PGPV, la administración en funciones busca brindar atención especial a:

“la articulación territorial entre los municipios asociados y sus zonas de influencia territorial, para disminuir los costos económicos, ecológicos y sociales del crecimiento acelerado; impulsar políticas efectivas en justicia social para el acceso a los servicios básicos de los menos favorecidos; asegurar, a través de políticas prioritarias de transporte público y de la gestión de la infraestructura de movilidad metropolitana, la eficiencia, la equidad y sostenibilidad de la región; mejorar la calidad ambiental, preservando el patrimonio natural y cultural, reduciendo la contaminación y la congestión en el conjunto de la conurbación.” (PGPV, p. 10)

Es en este sentido que dicho instrumento se constituye por 7 líneas estratégicas de acción que a través de la ejecución de proyectos estratégicos metropolitanos encauzados bajo sus directrices, y de manera convergente con los ejes establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de la República de

Colombia, los Planes de Desarrollo e Instrumentos Municipales y los Objetivos del Milenio, cumplan con las metas establecidas a mediano plazo dentro del Plan Metrópoli 2008-2020.

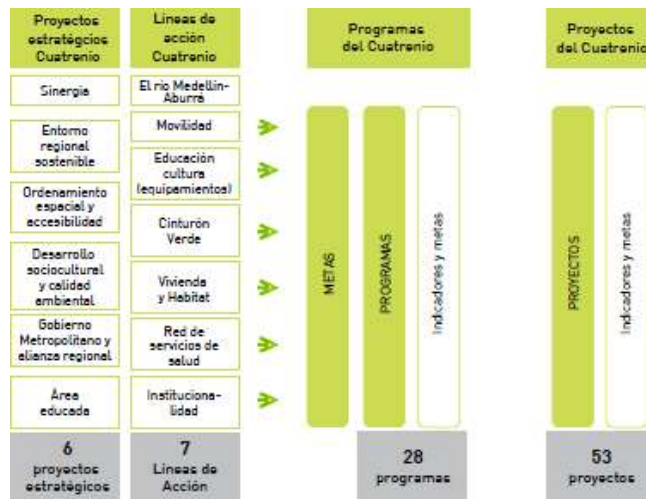


Figura 18: Estructura del Plan de Gestión Pura Vida 2012-2015
Fuente: Plan de Gestión Pura Vida 2012-2015. Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2012.

La directriz estratégica conformada por las 7 líneas de acción contempladas dentro del PGPV, se integran de la siguiente manera:

1. “El Río Medellín-Aburrá y sus Afluentes”
2. “Movilidad e Infraestructura Sostenible”
3. “Educación, Recreación, Cultura y Equipamientos Públicos y Sociales”
4. “Cinturón Verde y Sostenibilidad Ambiental”
5. “Vivienda y Habitat Sostenible”
6. “Red Metropolitana de Servicios en Salud”
7. “Institucionalidad”

8.2.2 Área metropolitana de Centro Occidente

El Área Metropolitana de Centro Occidente es el nombre bajo el cual se denomina la entidad institucional conformada para abordar los temas metropolitanos de la subregión conformada por los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia pertenecientes al Departamento de Risaralda en la República de Colombia.

Esta entidad administrativa de carácter territorial fue constituida mediante la ordenanza No. 20 del 15 de diciembre de 1981 expedida por la Asamblea Departamental de Risaralda, mediante la cual se conformaba originalmente

por los municipios de Pereira y Dosquebradas. En el año de 1984 fue anexado el municipio de La Virginia mediante la ordenanza No. 48 emitida por el mismo poder legislativo departamental.

Es necesario puntualizar en el hecho de que la conurbación existente al interior del territorio que conforma el Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO) se constituye a la fecha exclusivamente por los municipios de Pereira y Dosquebradas, ubicándose el principal asentamiento urbano del municipio de La Virginia a 22.87 kilómetros de la ciudad de Pereira.

El territorio correspondiente al AMCO se encuentra ubicado en el Valle del Río Otún, en una extensión de 846 kilómetros cuadrados, con una población de 677,872 habitantes, de los cuales el 95% pertenecen a la zona conurbada de acuerdo a la proyección realizada por el DANE para el año 2010 basada en el censo de población 2005.

8.2.2.1 Estructura Orgánica

Al igual que en el AMVA, la estructura orgánica del AMCO se constituyó de acuerdo a lo establecido en la Ley 128 de 1994, en primera instancia por un alcalde metropolitano, cargo destinado para quien ocupe la posición homóloga dentro de la estructura de gobierno del municipio núcleo, tratándose en este caso del Alcalde de Pereira. Una Junta Metropolitana sobre la cual el artículo 8° de la citada Ley estipuló debe conformarse por los alcaldes de cada uno de los municipios parte, el Gobernador del Departamento o el titular del despacho de Planeación Departamental, un representante del Concejo del Municipio núcleo y un representante de los demás concejos municipales.

Dentro del esquema constitutivo para las Áreas Metropolitanas planteado por la Ley 1625 de 2013, en su artículo 15° se suprime la presencia de los representantes del gobierno departamental y se añade a la estructura de la Junta Metropolitana un delegado permanente del gobierno nacional con derecho a voz pero sin voto y un representante de las entidades sin ánimo de lucro con domicilio dentro del área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Como lo definió el artículo 20° de este instrumento legal, se encuentra dentro de la estructura orgánica un Consejo Metropolitano de Planeación el cual se conforma por los Secretarios, Directores o Jefes de Planeación de los municipios integrantes del Área, el Secretario de Planeación del Departamento de Risaralda y un Gerente designado por la Junta Metropolitana.

En el marco de lo establecido por la Ley 1625 de 2013, el tema del Consejo Metropolitano de Planeación se aborda en el artículo 26°, donde se estipula que deberá al menos existir un organismo de esta índole en cada Área Metropolitana, dejando la posibilidad de conformar Consejos similares para abordar los temas de movilidad, transporte, servicios públicos, medio ambiente y demás que resulten necesarios para la atención de los hechos metropolitanos y el cumplimiento de las funciones reconocidas por este instrumentos legal.

8.2.2.2 Planes y Directrices Metropolitanas

En el esfuerzo de llevar a cabo una caracterización operativa del Área Metropolitana de Centro Occidente, resulta indispensable referirnos a los planes y directrices que constituyen el eje central de la operatividad de esta institución. Como eje central de los instrumentos operativos y de planificación

del AMCO encontramos al Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2012-2030 denominado “Hacia la sustentabilidad y Armonización del Desarrollo del Área Metropolitana Centro Occidente y su Red de Interinfluencia Metropolitana”, adoptado por la Junta Metropolitana de conformidad como lo estipuló en su momento la Ley 128 de 1994 en su artículo 14° apartado A, donde se establece como parte de las atribuciones básicas de la misma, como se plasma de igual manera en el artículo 20° de la Ley 165° que recientemente ha entrado en vigor.



Figura 19: Área Metropolitana de Centro Occidente y su Red de Interinfluencia Metropolitana
Fuente: Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2012-2023 “Hacia la Armonización del AMCO y su RIME”. Área Metropolitana Centro Occidente.

El documento técnico de soporte del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2012-2030 se autodefine en el apartado inicial de su presentación como

“la base documental que respalda las normas, contenidos, directrices y orientaciones que debe observar el desarrollo regional en el concierto del Área Metropolitana Centro Occidente y la Región de Integración Territorial que constituyen los municipios de Santa Rosa de Cabal, Marsella, Balboa, Cartago, Alcalá, Ulloa, Chinchiná y Viterbo”.

De este modo el PIDM para Centro Occidente se constituye como un instrumento que pretende establecer un alcance regional en materia de planificación y ordenamiento de la ocupación territorial en todos los municipios influencia directa del AMCO y de su municipio núcleo situados en las unidades territoriales de tres diferentes departamentos siendo estos Risaralda, Caldas y Valle del Cauca.

Este instrumento ha sido construido bajo 5 premisas a similitud de las definidas como dimensiones del desarrollo pero con la aplicabilidad específica para el AMCO y la que se ha definido como la región de interinfluencia metropolitana. Las premisas bajo las cuales se sustenta la elaboración de este documento se estructuran de la siguiente manera:

1. Ambiental.- Constituida en la construcción de una agenda de desarrollo basada en la sustentabilidad de los procesos territoriales del AMCO y su región de interinfluencia metropolitana, que asegure la estructura ecológica principal en estricto apego a la política pública ambiental colombiana.
2. Social.- Estableciendo la dimensión integral del desarrollo humano como eje medular de esta premisa.
3. Físico-Espacial.- Acentuando la búsqueda de un desarrollo urbano compacto basado en los tratamientos de renovación, re densificación, consolidación y regeneración de suelo urbano. Así como la organización de los actores de la movilidad en la Región de Interinfluencia Metropolitana y el Área Metropolitana.

4. Institucional.- Denotando la necesidad de una transformación institucional que brinde un mayor estado de confianza de los ciudadanos en la institución.
5. Económica.- Buscando la adopción de un modelo de desarrollo regional de adentro hacia afuera en el que se aproveche la plataforma ambiental existente, con un recurso humano calificado a partir de la investigación y aplicación de la ciencia, tecnología e innovación, que permita la transformación de bienes y servicios con valor agregado y de ingresos para la población, con crecimiento económico sostenible en el tiempo que soporte las demandas sociales.

El documento del Plan Integral de Desarrollo para el AMCO y su Red de Interinfluencia metropolitana plantea sus objetivos sobre tres líneas paralelas desde los planos ambiental, territorial y social. En primera instancia, desde la dimensión ambiental, a la cual este instrumento ha denominado como “Ecoforma”, se ha establecido como objetivo el “cooperar en la planificación y ordenamiento de la estructura ecológica principal y de soporte para la perdurabilidad de los sistemas de vida en el Área Metropolitana de Centro Occidente y la Red de Interinfluencia Metropolitana” (p.287).

En lo concerniente a al ámbito territorial, expresado como “Ambiforma” dentro de los objetivos establecidos para el PIDM de Centro Occidente y su Red de Interinfluencia Metropolitana, se ha establecido como objetivo central para este rubro:

“armonizar procesos de planificación y coordinación del desarrollo, racionalización de sistemas territoriales y la gestión de proyectos

regionales que impacten positivamente en los riesgos y conflictos del Área Metropolitana de Centro Occidente y la Red de Interinfluencia Metropolitana para disminuir sus vulnerabilidades y problemáticas socio espaciales” (p. 288).

En relación al ámbito social, señalado como “Socioforma” dentro de los planteamientos generados en este instrumento de planificación metropolitana y subregional, estrechamente vinculado con los planteamientos de la planificación a escala territorial, se ha establecido como objetivo en este rubro:

“impulsar el rescate de la escala humana natural en la planeación y gestión del ordenamiento territorial para apuntar a la ampliación del capital social, el mejoramiento de la calidad de vida en sus elementos de medio, nivel y condiciones de vida en procura de las titularidades y capacidades de los ciudadanos” (p.289).

Ante los objetivos planteados en el Plan Integral de Desarrollo 2012-2023, este instrumento de planificación metropolitana con proyección regional sostiene tres líneas base de política pública para la consecución de los mismos. Establecidas bajo los ejes de “ordenamiento territorial y movilidad”, “sustentabilidad ambiental” y “desarrollo socioeconómico y cultural”, se conforman por una serie de estrategias integradas por programas específicos correspondientes a cada objetivo del PIDM, como se aprecia en el esquema contenido en la figura no. 20.



Figura 20: Red Vial Metropolitana
Fuente: Plan Maestro de Movilidad. Área Metropolitana Centro Occidente.

Destaca en la primera línea de política pública de ordenamiento territorial y movilidad, una articulación estrecha con Plan Maestro de Movilidad para el AMCO, diseñado en el año 2006 por el Arq. Fernando Cortez Larreamendy, el cual sostiene en el apartado denominado “Factores de la infraestructura vial” que “la estructura vial metropolitana está determinada básicamente por la estructura vial nacional, sumada a vías al interior y en las periferias de las ciudades que comunican zonas productivas y de servicios al interior de estas con la estructura vial nacional” (p.40), y cuya propuesta para la movilidad metropolitana contenida en el citado documento se establece bajo 3 acciones básicas:

1. Configurar una malla Metropolitana de Movilidad, donde estén articulados sus diferentes modos, así como los corredores de Movilidad, de forma que componen su estructura territorial con el sistema ecológico ambiental.



Figura 21: Políticas, Estrategias y Programas del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2012-2023
Fuente: Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2012-2023 “Hacia la Armonización del AMCO y su RIME”. Área Metropolitana Centro Occidente.
Elaboración Propia

2. Configurar una malla Metropolitana de Movilidad, donde estén articulados sus diferentes modos, así como los corredores de

Movilidad, de forma que componen su estructura territorial con el sistema ecológico ambiental.

3. Revisar el modelo urbano existente, “de carácter disperso” a un modelo compacto, para construir una Movilidad Sostenible.
4. Consolidar el Plan modelo de Movilidad Metropolitana con base en la malla metropolitana de movilidad y un adecuado manejo de sus usos y áreas de expansión. (PIDM 2012-2023, p. 293)

Con relación a la estructuración de traslado intermunicipal al interior del AMCO, el Plan Maestro de Movilidad destaca al Sistema de Transporte Masivo denominado “Megabus” como la “alternativa para lograr la articulación estructural del territorio del Área



Figura 22: Plan Maestro de Movilidad, Dimensión Regional y Municipal.
Fuente: AMCO, encuentro internacional “Transformaciones urbanas estratégicas” 2009.

Metropolitana Centro Occidente” (p.41). Destacando a la vez que como consecuencia de la expansión de los centros urbanos “las vías de carácter rural o veredal han requerido ser utilizadas para el transporte metropolitano e incluso regional” (p.42), lo cual aunado a la dinámica de transformación constante de la red vial al interior de las ciudades representa un reto de dimensiones variables en materia de conectividad intermunicipal tanto con

los municipios conurbados como con La Virginia ubicado a más de 20 kilómetros.

En relación a la expansión urbana y el crecimiento de la conurbación en la actualidad existente exclusivamente entre los municipios de Pereira y Dosquebradas, el Plan Maestro de Movilidad diseñado por el Arq. Cortez Larreamendy, en el apartado correspondiente a los factores de estructura urbana recomienda promover “la conformación de una ciudad lineal” (p.22), para lo cual se plantea como necesario orientar los procesos de urbanización en dirección a los municipios de Santa Rosa de Cabal, La Virginia y Cartago, con la finalidad de evitar una desfragmentación del territorio metropolitano a causa de la suburbanización de los suelos rurales.

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2012-2023 aborda el tema de la movilidad con una propuesta constituida por dos líneas distinguidas entre sí bajo un enfoque de escala territorial, y estructuradas por dos series de proyectos establecidos desde la dimensión regional y la metropolitana.

En lo concerniente a los proyectos a escala regional, en el PIDM 2012-2023 se mencionan los siguientes:

1. La propuesta de conformar un anillo perimetral a la conurbación. Variante Sur-Sur, La Romelia – Mercasa y el lazo Santa Rosa – El Manzano.
2. La vía Quimbaya (Quindío) – Alcalá (Valle) –El Tigre (Cerritos – Pereira) –Cerritos – Sotará – Puente Anacaro. (Cartago) Cali o Cerritos – La Virginia –Medellín.

3. La definición de dos centros de transporte multimodal para articular con la Red Troncal Nacional, uno en Cartago, otro en La Virginia (Carretero, Férreo, Fluvial).
4. Integración del aeropuerto de Santana en Cartago al nodo de transporte multimodal.

La dimensión metropolitana se conforma por los elementos siguientes:

1. Un sistema vial principal conformado por la Avenida 30 de Agosto – Avenida Simón Bolívar, anillado con la Avenida Sur, Avenida Ferrocarril (Dosquebradas).
2. Una malla vial peatonal y ciclo rutas dividida en Áreas de Manejo Especial –AMES- en Cuba, Dosquebradas, Centro Pereira, UTP, Cerro Canceles – Cerro Mirador.
3. Un sistema de acceso al centro con parqueaderos perimetrales.
4. Las cuencas de Otún y Consota conforman dos ejes principales de movilidad activa, aprovechando sus valores paisajísticos y posibilidades de uso dado el saneamiento efectuado.
5. Nodos de interfase o conexión entre las 3 capas (Trama Vial – Sistema de Transporte Público – Sistema de Transporte No Motorizado –TNM-).

8.2.3.3 Hechos Metropolitanos

Los Hechos Metropolitanos en primer momento por la Ley 128 de 1994 se definieron en su artículo 6° como “aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación”. En la actualidad bajo los términos de la Ley 1625 de 2013 que derogó a la 128 de 1994 y la cual se encuentra en vigencia, se han establecido como “aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana”.

En este sentido y bajo la definición establecida en la Ley 128 de 1994, el documento técnico de soporte del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2012-2013 argumenta que desde el punto de vista de la proyección ambiental este “concepto normativo presenta limitaciones en la concepción del término, su identificación y los procesos de inclusión interinstitucional”, bajo el argumento de que esta concepción “debe ser asumida como situaciones que afectan los componentes proyectuales propios del territorio metropolitano, entre las que se cuentan la ecoforma, la socioforma, el tiempo forma o la forma gestión, y la ambiforma” (p. 247).

Basándose en la construcción de escenarios de planificación prospectiva que permitan la identificación de problemáticas que en un primer momento afecten solo a un ente territorial, pero que eventualmente pudieran tener impacto en otros municipios, el Plan de Desarrollo Integral del Área Metropolitana Centro Occidente extiende el alcance en la definición de los hechos metropolitanos bajo la posibilidad de establecer medidas precautorias ante problemáticas futuras.

A la extensión en la concepción para la definición de los Hechos metropolitanos, se suman dos elementos destacados en mismo documentos de soporte técnico del PIDM del Área Metropolitana de Centro Occidente. En primer lugar los denominados “Hechos Regionales” sobre los cuales este instrumento de planificación metropolitana refiere al artículo 4° de la Ley 614 del 2000 en el cual se define como el área de influencia aquel territorio conformado por:

“la capital de departamento o municipio principal y municipios circunvecinos, en los cuales se presenten hechos que hagan indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial tales como fenómenos de conurbación, relaciones estrechas en el uso del suelo o relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos”.

En segunda instancia aquello mencionados como Hechos territoriales y los cuales se definen:

“a partir de la identificación, reconocimiento y análisis de los Hechos Metropolitanos adoptados por el Área Metropolitana Centro Occidente en lo últimos once años, los Hechos Territoriales propuestos en el taller Proyectual; junto con los talleres de retroalimentación y concertación realizados con los funcionarios AMCO, los ejercicios y propuestas talleres del equipo técnico transdisciplinario de proyectistas AMCO; para ser clasificados a partir de la Ecoforma, la Ambiforma y la Socioforma, y a la luz de los criterios del proyecto de Ley para las Áreas Metropolitanas” (p.253).

De esta forma se clasifica a los denominados Hechos Territoriales en tres categorías de acuerdo a una escala territorial conformada de la siguiente manera:

1. Metropolitanos

- Criminalidad y redes delictivas.
- Transporte.
- Cuencas hidrográficas Otún y Consota.
- Sistema habitacional.
- Bajo crecimiento económico.
- Capital social.
- Espacio público.

2. Metro Regionales

- Déficit de sistemas estructurantes.
- Armonización de POT's.
- Manejo integrado de residuos sólidos y saneamiento ambiental.
- Alumbrado público y abastecimiento energético.
- Abastecimiento hídrico.
- Escenarios de riesgo.
- Cuencas y áreas protegidas compartidas.

3. Regionales

- Integración regional.
- Paisaje Cultural Cafetero.

- Deterioro y ordenación de cuencas hidrográficas.
- Financiación del desarrollo.
- Movilidad.
- Capital social.

8.2.3 CONCLUSIONES

Al observar la caracterización de las entidades metropolitanas consolidadas en el Valle de Aburrá y Centro Occidente debemos señalar la similitud existente en la conformación de su estructura orgánica, la cual para ambos casos se ha estructurado de conformidad con lo que en su momento estableció la Ley 128 de 1994, y con la entrada en vigor de la Ley 1625 de 2013 requerirán de ajustes en diferentes grados para concretar el cumplimiento de los términos en que esta difiere con su antecesora.

Si bien es cierto, los términos establecidos en ambos instrumentos legales brindan de un papel central al municipio núcleo en cuanto a la conformación y operatividad para las instituciones metropolitanas en Colombia, la representatividad y participación de las autoridades municipales tanto a nivel de alcaldías como de concejos municipales permite la integración al más profundo nivel de las autoridades de las entidades territoriales parte en su esfera político administrativa para la formación de consensos y la toma de decisiones conjuntas en los temas y problemáticas de interés metropolitano.

A pesar de la similitud en su estructura orgánica construida en los términos establecidos por los instrumentos legales correspondientes y vigentes en su momento, existen marcadas diferencias desde su integración hasta su operatividad, las cuales inciden directamente en el accionar y funcionamiento de ambas entidades.

En primera instancia es necesario señalar la conformación de ambos organismos político-administrativos supramunicipales en relación a las entidades territoriales que las integran, en el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá los municipios miembros de la entidad se caracterizan por encontrarse en una condición de conurbación directa entorno del municipio de Medellín el cual funge como núcleo. En el caso del Área Metropolitana de Centro Occidente, el fenómeno de conurbación directa se registra hasta el momento exclusivamente entre el municipio de Dosquebradas y el de Pereira, el cual se ha establecido como núcleo dentro de este proceso de metropolización.

La pertenencia del Municipio de la Virginia al AMCO situado a una distancia de 22.87 kilómetros de la zona conurbada, el cual si bien es cierto se encuentra inmerso en la dinámica regional en torno a la influyente presencia de Pereira en la zona, no hace parte del fenómeno de conurbación directa existente en Pereira y Dosquebradas, estableciendo una dinámica diferente en la identificación y atención de los hechos metropolitanos al no compartir las problemáticas y necesidades propias de la conurbación existente en torno a Pereira.

La adscripción del municipio de La Virginia se ha dado incluso sobre la del de Santa Rosa de Cabal ubicado a solo 6.04 kilómetros de la zona conurbada y el cual si bien es cierto se encuentra contemplado dentro de los planes y directrices de carácter regional diseñadas por el AMCO, no participa activamente en condiciones similares a las que se le generaron al Municipio de Envigado en el AMVA, el cual a pesar de haberse retirado de la institución, participa en las sesiones y consultas llevadas a cabo al interior de la Junta Metropolitana sin voto pero con derecho a voz para someter a

consideración de la Junta y sus homólogos la posición de la autoridad municipal de Envigado respecto a los temas que pudieran concernirle.

La conformación de ambas entidades en razón de los entes territoriales que la constituyen es explicada bajo dos dinámicas subregionales complementarias pero distintas. El AMVA se ha integrado en razón de los municipios insertos en el proceso de conurbación directa en torno al municipio de Medellín, mientras que el AMCO se orientado en primera momento por su conformación y posteriormente en el diseño de sus instrumentos de planificación (tema que será retomado posteriormente), en virtud de la escala de una región metropolitana en torno a la preponderancia subregional del municipio de Pereira, la cual de acuerdo a Pablo Ciccolella (2009, p. 42) se define como

“centro o como nodo de un sistema de ciudades y territorios a los que se conecta o que a veces comanda; y la escala del núcleo central de la aglomeración donde se observa la mayor cantidad y densidad de funciones de comando (sedes empresariales, sedes financieras, servicios avanzados, hotelería internacional, centros políticos, centros culturales, entre otros)”.

Las diferencias señaladas entre ambas entidades metropolitanas en su conformación en torno a cada dinámica subregional y los efectos visibles en su operatividad, resultan de especial interés para efectos de esta investigación en virtud de las diferencias existentes entre las delimitaciones de la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala construida por la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y el Consejo Nacional de Población del Gobierno Federal Mexicano referida en capítulos anteriores, y la delimitación generada para efectos de este trabajo de investigación. La primera diseñada y

justificada bajo el enfoque de una ciudad región o un sistema de ciudades interrelacionadas en torno de la Ciudad de Puebla, y la segunda definida en razón del fenómeno de conurbación directa existente en el Valle de Puebla-Tlaxcala con la misma Ciudad de Puebla como municipio núcleo.

La operatividad de ambas entidades metropolitanas en razón de sus funciones resulta de igual manera en objeto de comparación de las dinámicas funcionales y alcances de cada una de las entidades, pudiendo establecer que las funciones fundamentales de planificación, prestación de servicios públicos y ejecución de obras de interés metropolitano establecidas previamente por la Ley 128 de 1994 en su artículo 4°, son desempeñadas en diferente medida bajo ambas entidades político-administrativas supramunicipales, es necesario precisar que dentro de la gama de funciones y procesos registrados al interior del AMVA ya se encontraban incorporadas las funciones de carácter ambiental sustentadas bajo la Ley 99 de 1993 y de transporte bajo el amparo de la Ley 105 de 1993.

Respecto a los procesos operativos y funciones designadas para el AMCO, su participación en el diseño de los instrumentos de transporte y movilidad facultada por la Ley 105 de 1993 se refleja a través del diseño del Plan Maestro de Movilidad, sin que pueda definirse su aplicabilidad al 100% en el territorio demarcado por la entidad y sin brindar satisfactoriamente soluciones al tema de transporte público de mediana capacidad y movilidad al interior de la zona conurbada y de esta al municipio de La Virginia, con la existencia de sistemas de transporte público que en su mayoría responden a las necesidades de traslado de los habitantes de la zona conurbada sin incidir en la movilidad y las necesidades de traslado con La Virginia, las cuales son cubiertas por transportes foráneos intermunicipales.

Con la entrada en vigor a finales del mes de abril de 2013 de la Ley 1625, se fortalecen las instituciones metropolitanas en relación a las funciones y atribuciones reconocidas para estas al interior de los territorios que las conforman, aportando a las funciones ya reconocidas por la Ley 128 de 1994, la formulación y adopción de un plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, el diseño e implementación de las políticas de vivienda, conformación de bancos inmobiliarios, la designación de las funciones y competencias de autoridad ambiental, la construcción de la política de movilidad y la adopción de un plan estratégico, la formulación y adopción de instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, así como ejercer como autoridad en materia de transporte público.

Bajo este contexto, y considerando la integración de facultades previamente reconocidas en otros instrumentos legales, así como el establecimiento de otras que no formaban parte del accionar metropolitano, serán necesaria la complementación de instrumentos existentes y la generación de nuevos para dar cumplimiento a las prerrogativas enmarcadas por la Ley 1625 de 2013 no obstante, al ser la atención y satisfacción de las necesidades metropolitanas el espíritu de esta legislación, y ser los instrumentos y directrices del AMCO diseñadas para una dinámica conformada bajo un esquema de región metropolitana fundamentada en un sistema de ciudades, es posible anticipar que dichos instrumentos así como la propia dinámica del AMCO serán objeto de una reestructuración a mayor escala que en el caso de la AMVA, la cual al fundamentar su operatividad en los hechos metropolitanos basados en la dinámica propia del fenómeno de conurbación en torno al municipio de Medellín, ha logrado integrar con antelación numerosos elementos y atribuciones reconocidas en el marco de la Ley 1625.

Resulta necesario destacar como diferencia fundamental entre ambas entidades metropolitanas y en el diseño de sus Planes Integrales de Desarrollo, que a diferencia del AMVA, en el caso del AMCO este instrumento central de planificación el cual se constituye como el eje rector de la operatividad de la entidad, se ha conformado en consideración no solo de los municipios que pertenecen legalmente al Área Metropolitana, sino en razón de todos aquellos que conforman la denominada red de interinfluencia Metropolitana, definiendo los hechos metropolitanos para la subregión más allá de lo establecido por la Ley 128 de 1994 en su momento, así como de las disposiciones enmarcadas en la normativa vigente constituida por la Ley 1625 de 2013, no sólo en la definición propia del concepto, sino también en lo relativo al alcance de estos, considerando a entidades territoriales y político administrativas que no solo no forman parte de la conurbación, sino que tampoco pertenecen legalmente a la entidad del Área Metropolitana de Centro Occidente.

El Plan Integral de Desarrollo del AMCO considera a la subregión como una red de ciudades que a la vez se constituye por unidades menores “donde se generan numerosos hechos comunes que trascienden los límites municipales e implican una planeación, gestión y financiación conjunta y un aumento de las relaciones políticas e institucionales”. Esa concepción de la subregión se adecua a las características de la región metropolitana o sistema de ciudades emanadas del pensamiento de Pablo José Ciccolella, especialmente al establecerse en el PIDM que esta conformación favorece el concepto de policentrismo “dado que está constituido por centros subregionales como Cartago y La Virginia, los cuales a su vez integran subsistemas urbanos menores, situación que exige un desarrollo regional enfocado a impulsar nuevas centralidades que estimulen la desconcentración funcional” (p.56).

La existencia y promoción de dichos corredores bajo el concepto y elementos desarrollados por Jahir Rodríguez, y la constitución de los Hechos Metropolitanos más allá de las fronteras de la zona conurbada y de la misma frontera del Área Metropolitana, advierten la posibilidad de una

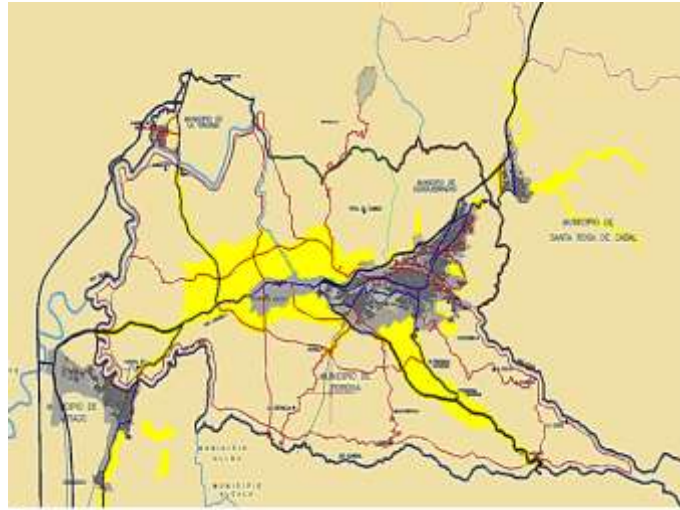


Figura 24: Patrón de Crecimiento de la zona conurbada.
Fuente: Plan Maestro de Movilidad, Área Metropolitana Centro Occidente.

proyección de los centros urbanos direccionada sobre las vías de conectividad de la zona conurbada y los centros urbanos satélites considerados dentro del PIDM.

A pesar de no considerarse dentro del Plan Maestro de Acueducto y

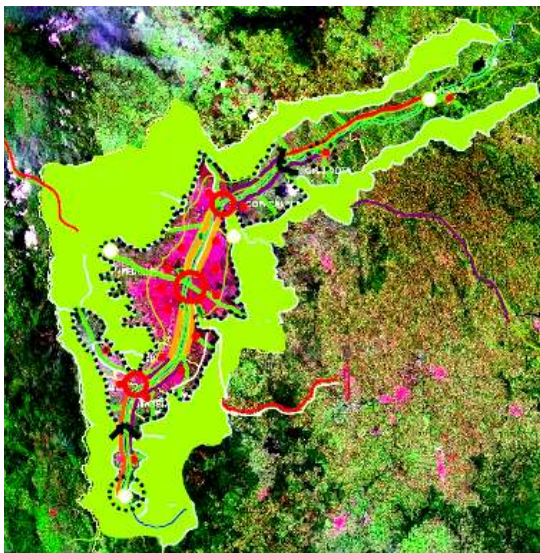


Figura 25: Modelo de ocupación territorial en el Valle de Aburrá.
Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá. 2011.

Alcantarillado de la Ciudad de Pereira la construcción de la infraestructura necesaria para dotar de servicios básicos a los predios que constituyen estos corredores, la probabilidad da una urbanización forzosa a causa del establecimiento de asentamientos irregulares como resultado del impulso de dichos corredores es una posibilidad real, bajo la cual gradualmente se transformaría el modelo de ocupación de la zona

conurbada, de uno lineal al de ciudad difusa que reflejaría la actual estructura regional mononuclear radial de la propia red de interinfluencia metropolitana, la cual también es fácilmente observable al realizar el sistema de corredores urbanos planteados por el Plan Integral de Desarrollo del AMCO en la figura No. 23.

Los patrones de crecimiento de la conurbación Pereira-Dosquebradas proyectados dentro del Plan Maestro de Movilidad generado en el año de 2009 por el Arq. Cortez Larreamendy en su calidad de consultor del Área Metropolitana Centro Occidente para este tema, plantea un crecimiento de la zona urbana direccionado hacia los municipios de Santa Rosa de Cabal y Cartago en razón de la tendencia lineal presente en la tendencia de la expansión metropolitana. El mismo documento recomienda la expansión de la urbe en este sentido y así mantener las condiciones necesarias para implementar y optimizar los instrumentos y políticas públicas necesarias en materia de movilidad y transporte.

El patrón de crecimiento metropolitano en la zona conurbada del AMCO proyectado en el Plan Maestro de movilidad ilustrado en la figura No. 24, semeja en gran medida a las proyecciones presentadas por el AMVA dentro del modelo de ocupación territorial aplicado sobre el Valle de Aburrá²⁷ representado en la figura No. 25.

Para efectos de este trabajo de investigación y la propuesta derivada del mismo, resulta de vital interés la consideración de estos elementos, así como las tendencias en relación al posible re direccionamiento en la zona conurbada de Pereira- Dosquebradas a raíz del planteamiento de su

²⁷ El modelo de ocupación en el Valle de Aburrá fue expuesto en el marco del Seminario de Instrumentos de Planificación II de la Cohorte III del Programa de Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio, llevado a cabo en las instalaciones del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en la Ciudad de Medellín.

instrumento central de planificación, en virtud del sistema de ciudades que constituye la Red de interinfluencia Metropolitana y los corredores urbanos señalados en el Plan Integral de Desarrollo.

Considerando la demarcación oficial realizada por las autoridades del Gobierno Federal Mexicano en 2005 de la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala, construida bajo la percepción del sistema de ciudades y conformada por aquellos municipios vecinos a la Ciudad de Puebla donde esta ciudad capital ejerce una influencia directa, de forma coincidente en lo sucedido al AMCO y su Red de Interinfluencia Metropolitana, donde incluso la cercanía geográfica es similar al caso del Valle de Puebla al ubicarse los centros urbanos periféricos de las ciudades núcleo a distancias cercanas a los 30 kilómetros, la tendencia en la expansión urbana, la operatividad institucional, la articulación entre las entidades político-administrativas involucradas, así como la funcionabilidad operativa de los instrumentos de planificación metropolitanos, resultan en elementos a considerar para la construcción de la propuesta resultado de esta investigación.

8.3 Propuesta de articulación intermunicipal para la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala

El fenómeno de metropolización suscitado en el valle de Puebla-Tlaxcala en torno a la capital poblana, constituido por la integración de entidades territoriales limítrofes al municipio núcleo tanto al interior del propio Estado de Puebla como del vecino Estado de Tlaxcala, requiere el diseño y análisis sobre posibles mecanismos de articulación entre los diferentes entes gubernamentales para la implementación de acciones y políticas públicas conjuntas que propicien la plena satisfacción de las necesidades de la población, facultando la inclusión de estrategias de carácter prospectivo que

deriven en la adecuada atención de las dinámicas metropolitanas a mediano y largo plazo.

Dichos procesos y las complejidades derivadas de los mismos, no son exclusivos de las dinámicas urbanas existentes en la república mexicana, a lo largo del mundo es posible identificar sucesos similares atendidos bajo diferentes esquemas, con resultados diversos y que a través del desarrollo de estudios comparativos (estudios de caso), nos permiten identificar diferentes elementos y variables de interés en la búsqueda de directrices y estrategias que respondan a los planteamientos derivados de la integración territorial de centros urbanos limítrofes.

El objeto de esta investigación se ha centrado en la construcción de una propuesta de articulación de las diferentes entidades de gobierno en el Valle de Puebla-Tlaxcala, que permita el diseño e implementación de acciones conjuntas dirigidas a la atención de las necesidades surgidas del propio proceso de metropolización, así como de su adecuado manejo en el corto, mediano y largo plazo.

Lo anterior con base en un estudio de caso de las experiencias registradas en la República de Colombia tras la institucionalización de entidades administrativas para la atención de las necesidades suscitadas como consecuencia de los procesos de metropolización en torno de las ciudades de Medellín y Pereira.

El conocimiento y profundización de la realidad imperante en la zona metropolitana del Valle de Puebla Tlaxcala, el análisis y la identificación de los elementos técnicos y operativo de las instituciones metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente, así como del marco legal aplicable a estas entidades, nos ha permitido conformar una propuesta integrada bajo

tres líneas de acción complementarias, las cuales si bien es cierto son en parte producto de los análisis previamente generados en torno a las experiencias registradas en los Departamentos de Antioquia y Risaralda, de ninguna manera pretende constituirse como la adecuación de un modelo diseñado y aplicado en la República de Colombia para replicarse de forma directa en territorio mexicano.

Las experiencias documentadas en esta investigación en las zonas metropolitanas de Pereira y Medellín, tanto en el marco técnico-administrativo como en el normativo, se constituyen en parámetros de análisis que pretenden aportar a la constitución de la propuesta elementos prácticos y reflexivos derivados de la experiencia en la atención del proceso de metropolización en territorio colombiano.

La propuesta que se presentará en este capítulo se conforma bajo tres ejes integrales, establecidos en primer momento por la necesidad de redefinición de la zona metropolitana asentada en el Valle de Puebla-Tlaxcala, partiendo de la consideración de que aquella construida por el grupo interdisciplinario del gobierno federal mexicano caracteriza un sistema de ciudades conformado en torno la capital del Estado de Puebla.

La segunda línea que conforma la propuesta presentada en este capítulo se ha establecido en razón de aquellos intereses y necesidades surgidas del proceso de metropolización que requieren de un esfuerzo coordinado de las autoridades municipales, estatales y federales para su adecuada atención. Constituyéndose en un ejercicio de identificación de los temas metropolitanos en torno al Valle de Puebla-Tlaxcala para ser resueltos bajo un escenario de cooperación intergubernamental bajo la figura de una entidad territorial administrativa integrada por los diferentes actores gubernamentales involucrados.

Con base en los elementos y mecanismos existentes, se buscará reforzar la participación y cooperación intergubernamental para la atención de las dinámicas metropolitanas, solo en aquellos temas y necesidades en los que se ha identificado que los procesos actuales no resultan suficientes para la construcción de políticas públicas coordinadas capaces de generar las condiciones plenas de desarrollo para la población, así como para el adecuado manejo e intervención en el territorio en el corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, este capítulo se compone por un análisis de los instrumentos legales aplicables para el tema metropolitano en el Valle de Puebla-Tlaxcala, señalando aquellos elementos en los que resulta necesario someter a un proceso legislativo los instrumentos legales vigentes, con la finalidad de brindar continuidad a la atención de los intereses metropolitanos, trascendiendo la construcción e implementación de políticas públicas intergubernamentales articuladas más allá de la duración de una determinada administración municipal, estatal o federal.

8.3.1 Redefinición territorial de la zona metropolitana del Valle de Puebla Tlaxcala

Los procesos intrínsecos a los centros urbanos así como las pautas y comportamientos registrados en torno a su crecimiento y expansión han sido motivo de estudio para diferentes disciplinas de las ciencias sociales prácticamente desde la conformación de la primera ciudad pos industrial en Londres, Inglaterra. A finales del siglo pasado, el sociólogo Ernest Burgess, expuso un patrón de crecimiento en las ciudades, zonificado a partir del interior de los centros urbanos, en el cual se presentan incrementos notorios y graduales en los niveles de densidad de los mismos que derivan en un

hacinamiento y posterior desborde de la población que se incorpora hacia nuevas áreas, consolidando un crecimiento urbano gradual. Este proceso de crecimiento urbano, ha sido caracterizado por Burgess a través de la generación de círculos concéntricos que se establecen a partir del distrito urbano central, y que se conforman en razón del asentamiento de centros industriales y de vivienda.

El crecimiento urbano registrado en la Ciudad de Puebla durante la década de los 70's del siglo pasado como consecuencia de la política de industrialización

implementada en México y que en la actualidad ha trascendido más allá de los límites municipales involucrando a municipios tanto del Estado de Puebla como de Tlaxcala, se ajusta perfectamente a los patrones

de crecimiento descritos por Burgess, sumando el factor

del crecimiento demográfico a causa de los flujos migratorios atraídos a la ciudad capital poblana, bajo la expectativa de una integración laboral en los procesos económicos de la ciudad, lo que representa el elemento detonador expuesto por el autor en su comprensión del crecimiento urbano para el caso de lo sucedido en torno a la ciudad de Puebla.

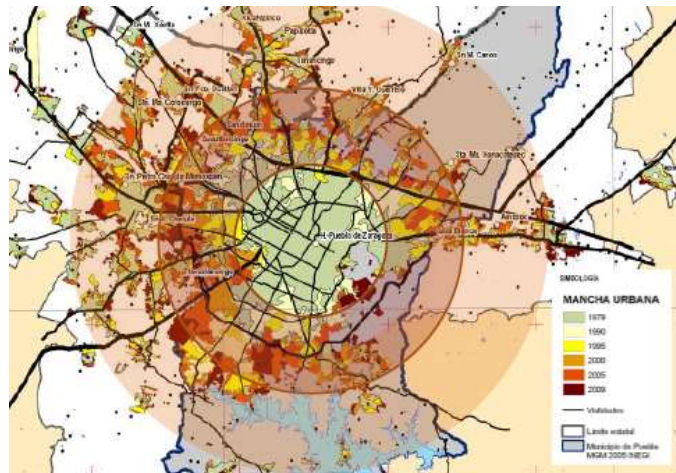


Figura 26: Expansión urbana en el Valle de Puebla-Tlaxcala y Ocupación de Municipios Conurbados a la Ciudad de Puebla.
Fuente: Estudio Costo-Beneficio del Corredor Troncal de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla, 2012.

En el mismo sentido de lo planteado por Ernest Burgess, la expansión urbana en torno al municipio de Puebla se registró a través de la conformación de anillos concéntricos que paulatinamente fueron incluyendo

entidades territoriales vecinas hasta conformar la conurbación asentada hoy en día en el Valle de Puebla Tlaxcala.

Los patrones de crecimiento de centros urbanos se han constituido como planteamientos generalmente aceptados en el tema tanto en el nivel académico como en el plano gubernamental, lo cual no ha sucedido en lo relativo a la definición del nivel metropolitano. El término de zona metropolitana ha sido utilizado desde un inicio en la década de los años 20 del siglo pasado para definir “ciudades grandes que rebasaban los límites político-administrativos de las unidades que originalmente las contenían” (Negrete1986, p. 98-99).

En el caso de México, la primera delimitación de las zonas metropolitanas existentes en su territorio se realizó en 1976 por Luis Unikel, quien identificó 12 zonas metropolitanas constituidas en torno de centros urbanos con una población mayor a 100 mil habitantes. Estableciendo en su estudio una clara diferencia entre los conceptos de lo urbano y lo metropolitano, estableciendo estos elementos como base conceptual de la delimitación de las zonas metropolitanas.

La zona urbana es definida bajo la concepción de Unikel (1976, p. 116) como “la ciudad misma, más el área contigua edificada, habitada o urbanizada con usos del suelo de naturaleza no-agrícola y que, partiendo de su núcleo, presenta continuidad física en todas direcciones hasta que sea interrumpido en forma notoria por terrenos de uso no-urbano como bosques, sembradíos o cuerpos de agua”.

Por otra parte, la zona metropolitana fue comprendida por Luis Unikel como la suma de las entidades territoriales completas dentro de las cuales se asentaba la zona urbana, estableciendo que esta “está formada por

municipios completos, contiene población periférica que viven en localidades mixtas o rurales, distantes a varios kilómetros del límite externo del área urbana” (1976, p. 118).

En 1986, María Eugenia Negrete y Héctor Salazar lograron delimitar 26 zonas metropolitanas asentadas en la República Mexicana, incluías las 12 establecidas por Luis Unikel y bajo el mismo marco conceptual establecido en el estudio de 1976 referente a los términos de lo urbano y lo metropolitano.

En años posteriores, Jaime Sobrino estableció en 1993 la delimitación de 37 zonas metropolitanas bajo dos criterios, uno físico de crecimiento y continuidad urbana y el segundo construido a partir de la inclusión de indicadores como la tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y la cobertura de servicios de agua potable. En el año 2003, el mismo autor a través de la publicación del artículo “Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, una nueva delimitación de las zonas metropolitanas en México utilizando como criterios para su definición el carácter urbano del municipio, los viajes intermunicipales por motivo de trabajo, la dinámica demográfica y la importancia económica del municipio, estableciendo bajo esta concepción la identificación de 48 zonas metropolitanas.

Posterior a la publicación de la propuesta de Jaime Sobrino, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal Mexicano (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), a través de la conformación de equipos multidisciplinarios, en los años 2004 y 2005 llevaron a cabo la labor de identificar y delimitar las zonas metropolitanas existentes en el país

estableciendo como criterios para dicho fin parámetros estadísticos, tamaño de población, conurbación física, integración funcional y principios de planeación y política urbana.

Como resultado final de estos trabajos, los equipos designados por las tres dependencias del gobierno federal mexicano identificaron bajo los criterios establecidos un total de 56 zonas metropolitanas diferenciadas por sus características en 4 diferentes grupos:

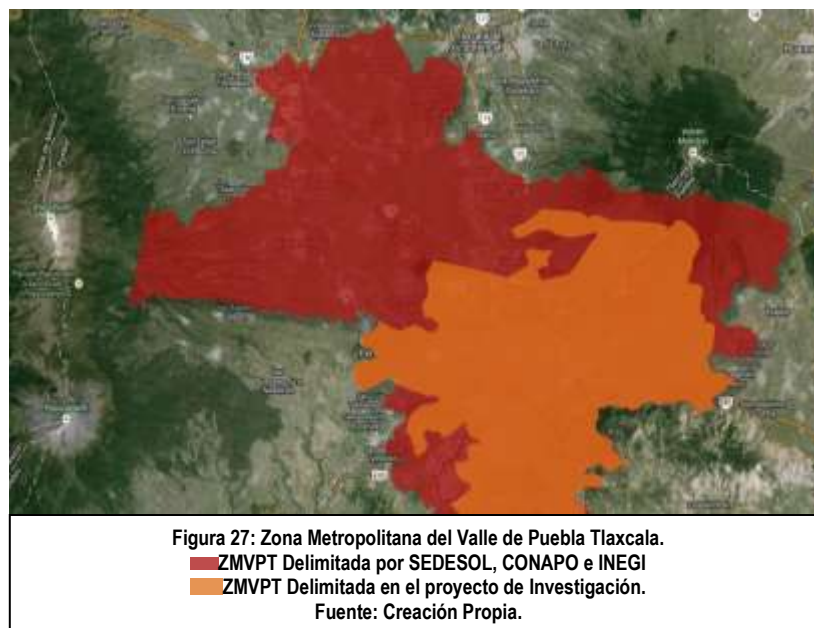
1. Cuarenta y cinco conurbaciones conformadas entre unidades territoriales de dos o más municipios²⁸.
2. Dos Ciudades que a pesar de no haber superado sus límites territoriales mantienen un alto grado de integración funcional con municipios vecinos predominantemente urbanos²⁹.
3. Dos Ciudades con más de un millón de habitantes sin que superen los límites territoriales de los municipios que las contienen³⁰.
4. Siete Ciudades definidas como zonas metropolitanas en razón de su importancia para la política urbana³¹.

²⁸Conformadas por el conjunto de conurbaciones intermunicipales identificadas previamente ya por diferentes autores y por las mismas dependencias en el 2004, sumando a este grupo las zonas metropolitanas de Aguascalientes, Morelia, Tehuantepec y Tehuacán. Asimismo, se optó por considerar a San Martín Texmelucan como parte de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, y por juntar a Tlaxcala y Apizaco en una sola zona metropolitana del mismo nombre: Tlaxcala-Apizaco

²⁹ Tijuana y Guaymas.

³⁰ León y Ciudad Juárez.

³¹ Mexicali, Reynosa-Río Bravo, Matamoros y Nuevo Laredo, como metrópolis transfronterizas, y Chihuahua, Tula y Cancún, reconocidas como aglomeraciones urbanas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.



La zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala se encuentra contemplada dentro del primer grupo establecido por SEDESOL, CONAPO e INEGI, definiéndola en razón de 38 municipios, integrados bajo los siguientes criterios:

1. Veintitrés municipios centrales conformados por aquellas entidades territoriales que comparten una conurbación intermunicipal, y aquellos municipio con localidades de 50 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional con la ciudad de Puebla y su conurbación³².
2. Un Municipio bajo el criterio de integración funcional, distancia y carácter urbano.

³² El Documento publicado por el Gobierno Federal Mexicano no diferencia entre aquellos municipios incluidos en la delimitación de la zona metropolitana bajo el criterio de conurbación directa y aquellos que han sido integrados a esta por mantener estrechas relaciones funcionales con la Ciudad de Puebla y su zona conurbada.

3. Catorce Municipios anexados bajo el criterio de planeación y política urbana, es decir incluidos bajo el reconocimiento del gobierno federal o local por su vinculación a algún instrumento de planificación o política urbana en el cual se vincule al municipio núcleo.

Las Áreas Metropolitanas definidas por el Gobierno Federal Mexicano en 2005 se asemejan a los temas de asociatividad regional contemplados bajo los esquemas de los sistemas de ciudades y se alejan de aquellos de integración regional y subregional urbana, en los primeros se comparten intereses específicos y es posible generar sinergias entre las diferentes entidades territoriales, en el segundo es necesario propiciar dichas sinergias para la atención de necesidades y problemáticas comunes resultantes de la interacción urbana y las propias dinámicas metropolitanas.

Como resultado del análisis realizado a la entidad administrativa territorial Centro Occidente en el Departamento de Risaralda, Colombia, en el capítulo anterior, y de las complejidades funcionales y operativas derivadas de la consideración del sistema de ciudades conformado en torno a la conurbación Pereira-Dosquebradas para el diseño de sus instrumentos operativos y de planificación metropolitanos, es posible señalar la inconveniencia en la aplicación de los criterios utilizados por el Gobierno Federal Mexicano en la delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala en razón de las 38 entidades territoriales municipales establecidas como un sistema de ciudades con el municipio de Puebla como núcleo.

La integración funcional de los centros urbanos y entidades territoriales municipales en torno a la Ciudad de Puebla como ha sido planteado por el INEGI y las autoridades federales mexicanas, constituye la visión de un sistema de ciudades. De igual manera que en el caso del Área Metropolitana

de Centro Occidente bajo la concepción de la “Red de Interinfluencia Metropolitana”, aquellos municipios integrados a la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala bajo el criterio de integración funcional, no comparten las necesidades y problemáticas propias de la conurbación registrada en torno de la ciudad capital del Estado de Puebla.

De igual manera que en el análisis prospectivo relativo a la expansión urbana en el Área Metropolitana de Centro Occidente destacado en capítulo anterior, en el caso de la zona metropolitana del Valle de Puebla Tlaxcala, resulta necesario señalar la gradual conformación de una red de corredores urbanos establecidos sobre las vías de conectividad existentes con los municipios no conurbados que han sido incluidos por el Gobierno Federal Mexicano en la Zona Metropolitana en 2005, los cuales establecerán inercialmente las zonas de expansión urbana en dirección a dichas las entidades territoriales.

La conformación de corredores urbanos establecidos entre la metrópoli y los centros urbanos satélite integrados por las autoridades federales mexicanas en 2005 bajo el criterio de integración funcional, incidirá en el direccionamiento de la expansión urbana metropolitana a través de la inclusión en los suelos suburbanos de la dinámica demográfica y funcional del área conurbada, consolidando la existencia de corredores urbanos y la expansión de la metrópoli como lo ha establecido Jahir Rodríguez Rodríguez³³ en estos casos, y como se ha previsto en esta investigación para el Área Metropolitana de Centro Occidente.

³³ Concepto desarrollado por el Mtro. Jahir Rodríguez Rodríguez en su disertación del día 30 de Septiembre de 2011 en la Ciudad de Manizales, Colombia, en la exposición de “Conceptos de base” del Seminario de Nivelación de Ideas Básicas, en el marco de la Maestría de Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma de Manizales.

En este sentido, el diseño e implementación de los instrumentos necesarios para la solución de las problemáticas metropolitanas no pueden ser estructurados en razón de los 38 municipios considerados por el INEGI, la CONAPO y la Secretaría de Desarrollo Social Federal. El diseño de estrategias que potencialicen las relaciones funcionales entre los 38 municipios que integran el sistema de ciudades conformado en torno a la conurbación asentada en el Valle de Puebla Tlaxcala, se presenta sin duda como uno de los retos para las administraciones locales y estatales involucradas, sin que dichas estrategias intervengan negativamente en la atención de los temas metropolitanos, ni incidan en una expansión mononuclear radial que genere una compleja realidad metropolitana en el mediano y largo plazo.

El área de estudio definida en esta investigación y establecida para efectos de la misma como el área metropolitana de facto en el Valle de Puebla Tlaxcala, se encuentra ubicada en el concepto establecido por Luis Unikel en 1976, demarcándolas en aquellas entidades territoriales completas que contienen la conurbación.

Si bien es cierto la zona conurbada se puede considerar como un eje articulador para toda la subregión conformada por el Valle de Puebla-Tlaxcala y los municipios contiguos, son las entidades territoriales que contienen la conurbación aquellas capaces brindar solución a las problemáticas y necesidades metropolitanas a través de la implementación articulada de las políticas públicas necesarias, y de la construcción de un modelo de ocupación y expansión metropolitana adecuado.

8.3.1.1 Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala

La compleja dinámica característica de las zonas conurbadas obliga a los gobiernos locales a interactuar en la búsqueda de soluciones a problemas comunes, estas interacciones regularmente se ejecutan en diferentes zonas metropolitanas alrededor del mundo a través de la implementación de concejos, acuerdos u otros mecanismos de cooperación y participación que permitan a los encargados de las tomas de decisiones en los municipios abordar temas de interés común desde una perspectiva conjunta sin embargo, los proyectos se planifican, ejecutan y evalúan de forma unilateral de acuerdo a la entidad territorial de cada unidad administrativa. Esta realidad limita las posibilidades de éxito al afrontar los problemas gestados en la zona urbana vista en su totalidad.

La implementación de proyectos intermunicipales se ve coartada al existir impedimentos políticos y administrativos que imposibilitan su ejecución, limitando con ello las posibilidades de acciones conjuntas en materia de planificación, inversión y evaluación que proporcionen a los municipios de una zona conurbada instrumentos suficientes para obtener un desarrollo metropolitano pleno.

La articulación en la elaboración de políticas públicas para temas comunes y la implementación de proyectos estratégicos constituye una necesidad fundamental para garantizar un grado de desarrollo adecuado para la población de una zona metropolitana.

En respuesta a esta realidad, el Gobierno del Estado de Puebla creo en febrero de 2011 la Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial, que a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y

Ordenamiento Territorial considera dentro de sus principales objetivos la creación de un “Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Puebla Tlaxcala”, generado a partir de la delimitación de 38 municipios como el conjunto que integra la zona metropolitana en cuestión, y tiene como propósito facilitar la comprensión del proceso y los problemas metropolitanos, el estudio de su comportamiento, la planeación de su desarrollo y la generación de políticas públicas integrales, de largo plazo y participativas, con énfasis en las perspectivas ambiental, social y económica que denotan la intencionalidad de transformación de la realidad actual.

A más de 3 años de la creación de esta dependencia del Gobierno del Estado, el fracaso en el diseño e implementación de este vital instrumento de planificación para la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala se puede explicar en virtud de dos razonamientos básicos; en primera instancia de la fusión de la dependencia a cargo de su elaboración con la Secretaría de Desarrollo Rural, dando paso a la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial desde enero de 2013, donde a un año de su creación no se han especificado las responsabilidades de la nueva entidad en la materia. Así también es necesario puntualizar como segunda razón la exclusión de las administraciones municipales en el diseño del mismo, así como la ausencia de entidades homólogas de planificación al interior de los mismos, con la excepción del Municipio de Puebla, desde las cuales se aborde el tema de la planeación metropolitana y el ordenamiento del territorio.

A pesar de la existencia de ejercicios de planeación al interior del municipio núcleo de la conurbación, la ausencia de secretarías, institutos o consejos de planeación en el resto del área metropolitana, impide que el Instituto Municipal de Planeación impacte directamente en los temas de interés común de los habitantes de la urbe.

De igual manera, es posible anticipar dificultades en el corto y mediano plazo en la conformación de un “Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Puebla Tlaxcala” por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado de Puebla al considerar a los 38 municipios definidos por la Federación en la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala para el diseño de esta importante política pública. No obstante la delimitación en cuestión no constituye una demarcación jurídicamente establecida bajo ningún instrumento legal, ha sido adoptada como guía en los gobiernos estatales para abordar el tema metropolitano.

La conformación de este plan metropolitano debe ser originada desde la consideración fundamental de que son exclusivamente 11 los municipios de los Estados de Puebla y Tlaxcala los cuales en la actualidad conforman de facto un área conurbada, y debería tomarse como punto de partida en una visión a corto y mediano plazo, que fungiera de punto de inicio para la ejecución prospectiva de una política a largo plazo, la cual ya podría estar enfocada a aquellos municipios que aún no forman parte de la conurbación directa a la Ciudad de Puebla.

La integración de un instrumento integral de planificación que considere de origen la conurbación real de la Ciudad de Puebla en una perspectiva a corto y mediano plazo, permitiría proyectar a largo plazo los ejercicios de planificación y ordenamiento territorial adecuados para el resto de los municipios considerados en la definición acotada para la zona metropolitana por el gobierno nacional mexicano.

Desde un enfoque centralista, la conformación del Plan Metropolitano para el área metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala, constituye un intento

por direccionar los esfuerzos de las diferentes entidades territoriales, y así concretar la articulación del accionar municipal sin embargo, como lo señala Francisco Albuquerque (2004, p. 162) “No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayor de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos”.

Desde esta perspectiva resulta fundamental la homologación entre los municipios y los estados, en los criterios definitorios para la consolidación de la unidad territorial del área metropolitana, con elementos que aseguren una correcta articulación a corto, mediano y largo plazo, que potencialicen las relaciones funcionales desde posturas de articulación e intercambio de acuerdo a la vocación, capacidad y realidad socioeconómica de cada municipio.

Ante este escenario, una opción viable la constituye la implementación de un escenario institucional de articulación y participación integrado por las entidades del orden municipal y estatal de ambos estados de la federación³⁴ que mantienen jurisdicción sobre el área metropolitana.

La consolidación de un escenario de participación que articule todos los ejercicios de interés común en el área metropolitana desde su etapa de planificación hasta aquellas de implementación y evaluación, requiere en primera instancia la promulgación de un marco legal adecuado, hasta el momento inexistente en el Estado de Puebla, que no solo faculte la asociatividad intermunicipal e interestatal, sino que a la vez la promueva y regule la articulación intergubernamental en mecanismos de integración y

³⁴Recordando que el área metropolitana del valle de Puebla se encuentra conformada por municipios pertenecientes a los Estados Mexicanos de Puebla y Tlaxcala.

operación para la consecución de sus objetivos a corto, mediano y largo plazo.

De igual manera, se requiere la modernización de la totalidad de las estructuras gubernamentales de los municipios que integran el área metropolitana, concretamente en los temas referidos a planificación y ordenamiento territorial, recayendo estas responsabilidades en despachos específicos con poder de decisión y negociación frente a otras entidades gubernamentales.

8.3.2 Definición de hechos metropolitanos

La satisfacción de las necesidades fundamentales generadas a consecuencia de los procesos de conurbación entre diferentes entidades territoriales constituye el eje central de cualquier mecanismo interterritorial de cooperación metropolitana. La complejidad de las responsabilidades de las autoridades locales ante la integración territorial de sus zonas urbanas y la incapacidad de las mismas de brindar soluciones eficientes de manera independiente, deriva en la generación de temas que requieren de una participación articulada de la totalidad de las entidades gubernamentales involucradas.

Bajo esta premisa para el caso de la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala se han identificado diversos temas susceptibles de una atención articulada, y que constituyen los hechos metropolitanos prioritarios para la propuesta integrada en este trabajo de investigación.

8.3.2.1 Seguridad

La seguridad se establece como una de los fundamentos de la existencia misma de la organización política desde los inicios del hombre en sociedad, “el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado- Federación, entidades federativas, municipios-, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos” (Fernández, 2000, p. 93).

Estableciéndose el mantenimiento de la paz, del orden público y la garantía del bien público y privado como uno de los fundamentos del ejercicio de las funciones públicas, el tema de la seguridad pública debe ser abordado de inicio en la construcción de la propuesta de articulación intermunicipal para la Zona Metropolitana del Valle de Puebla Tlaxcala.

El análisis en torno a su integración y desempeño metropolitano requiere denotar dos procesos registrados a partir del año 2000 en materia de seguridad en la República Mexicana, los cuales manifiestan similitudes en los mecanismos establecidos en la República de Colombia en materia de seguridad y a la vez ponen de manifiesto las diferencias existentes tanto en los sistemas políticos como en los requerimientos en el tema entre ambas naciones.

Comenzando por denotar la existencia de la Policía Nacional como la principal entidad para salvaguardar el orden público en las zonas metropolitanas y en todo el territorio Colombiano, reflejo de la culminación de un proceso absoluto de centralización desde el más alto nivel de la atención de las necesidades de seguridad. En el caso de México, hemos sido testigos

de dos procesos antagónicos en la operatividad policial, las estrategias y los esquemas administrativos a nivel Federal, Estatal y Municipal.

En primer momento debemos referirnos a finales de la década de los 90's cuando se impulsa un proceso de descentralización desde el nivel Estatal al Municipal, permitiéndose con ello el surgimiento de corporaciones policiales municipales y los centros integrales de control operados desde la esfera municipal y con una fuerte gestión de recursos financieros desde los Estados hacia los Municipios.

A este proceso de descentralización impulsado desde el Gobierno Federal en las Administraciones de Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quezada, siguió un cambio radical de la política nacional de seguridad durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa, dejando de lado el fortalecimiento de la atención municipal en materia de seguridad, para realizar una regionalización diseñada desde la zona de influencia de los Estados, donde el Estado de Tlaxcala se ubicó en la región centro país y Puebla en la misma Centro País, formando parte a su vez de la Región Sureste, destacando un liderazgo del Estado de Puebla en ambas a causa de su importancia y los ajustes al gabinete de seguridad a nivel federal que favorecieron el liderazgo de la Entidad.

Derivado de lo anterior, el Estado de Puebla durante el periodo del Gobernador Mario Marín Torres, contó con autonomía en el gasto federal de los recursos destinados para seguridad, fortaleciendo la capacitación y especialización de los cuerpos policiales, su equipamiento y organización, privilegiando una cooperación dinámica entre el Gobierno del Estado y los Municipios.

El Liderazgo del Estado de Puebla en la región le permitió diferir de la política nacional de características centralizadoras y fortalecer la operatividad de las corporaciones de policía municipales que lograron coexistir con aquellas de origen estatal y federal, hasta el punto del establecimiento de las denominadas Bases de Operación Mixta, las cuales se establecieron entre los años 2007 y 2010 en colaboración con el Ejército Mexicano como parte de la estrategia para prevenir la presencia del crimen organizado en la entidad.

Es en este periodo cuando surge por primera vez la denominada “Policía Metropolitana” el 18 de abril de 2008, creada por el Gobierno del Estado de Puebla con 94 elementos extraídos de las filas de la Policía Estatal, a pesar de que dicha cooperación contaba con presencia policial en toda la zona conurbada perteneciente al Estado de Puebla, este cuerpo policial no fue diseñado como parte de una estrategia de atención de las necesidades metropolitanas, sino que surge a raíz específicamente de uno de los conflictos resultantes de la conurbación; la problemática limítrofe entre los municipios de la Ciudad de Puebla y San Andrés Cholula, la cual incluyó en sus consecuencias una imprecisión por parte de ambas entidades territoriales municipales para la prestación de los servicios públicos, así como de sus corporaciones policiales para la atención de las necesidades de seguridad.

A pesar de no responder a un enfoque metropolitano y no considerar, ni perseguir la inclusión o colaboración de los Municipios pertenecientes a Tlaxcala, así como de su Gobierno Estatal, La Policía Metropolitana creada en 2008 se ha presentado como el primer antecedente de las atenciones en materia de seguridad en el territorio metropolitano. Al no brindar una respuesta efectiva a las necesidades de seguridad en la conurbación y tras

tristes actos de corrupción por parte de sus elementos, esta corporación fue absorbida nuevamente por la Policía Estatal.

Con la alternancia en los Gobiernos Estatales de Puebla y Tlaxcala, se reorientan las políticas estatales en materia de seguridad con una clara tendencia de centralización hacia los Estados y la Federación. La presencia y actividad del crimen organizado, en especial de aquellas organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilegal hacia los Estados Unidos de América de sustancias prohibidas, privilegió de forma radical un esquema centralizado de la atención de las necesidades de seguridad orientado en dirección al combate frontal a esta amenaza desde los Estados y la Federación, retirando a los gobiernos municipales la capacidad plena de brindar condiciones de seguridad a su población en los temas locales.

La centralización como parte de la política de seguridad destaca en el Gobierno del Estado de Puebla, en el cual tras la designación de Ardelio Vargas Fosado como Titular de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, se reestructuran los cuerpos policiales y judiciales con la finalidad de elevar el nivel de eficiencia de las corporaciones estatales en el combate al narcotráfico, debilitando a las corporaciones municipales al reasignar a la Policía Estatal a los elementos comisionados a los cuerpos municipales y reorientar los recursos financieros y técnicos de procedencia federal a los cuerpos estatales.

Dentro de las acciones estratégicas y reestructuración realizada en respuesta a la ofensiva frontal al crimen organizado lanzada por el Presidente Felipe Calderón debemos destacar:

- La Creación de la División General de Asuntos y Delincuentes de Alto Impacto

- La creación del Área de Análisis Táctico.
- La incorporación de 471 elementos financiados por recursos federales bajo el concepto de “Policía Acreditable”.
- La Creación de la Subsecretaría de Inteligencia.

La centralización hacia la competencia estatal y federal impulsada desde el Gobierno de Felipe Calderón se concreta en el Estado de Puebla tras la designación de elementos extraídos de la estructura federal de seguridad, concretamente de la Policía Federal y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, brindado con ello un sesgo federal en materia de seguridad pública, alineándola con la política nacional y disminuyendo la capacidad operativa de los municipios.

La política federal de centralización en materia de seguridad impulsada por el Presidente Felipe Calderón se entiende desde la perspectiva de un combate frontal a la delincuencia organizada y a las actividades del tráfico ilegal de sustancias prohibidas y sus efectos colaterales sin embargo, en la opinión de Eduardo Vázquez Rossainz³⁵ “es en el municipio donde se

³⁵ Eduardo Vázquez Rossainz es médico cirujano egresado de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Posgraduado como Maestro en Gobierno y Administración por la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, cursó los programas en Gestión de Crisis y Emergencias Masivas, así como en Seguridad Nacional en el Colegio de Galilea en Israel. Es egresado del programa de Estrategias y Políticas en Defensa y Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Hemisféricos en Defensa de la Universidad Nacional de la Defensa de los Estados Unidos, así como del Programa de Terrorismo y Contrainsurgencia de la misma institución con sede en la ciudad de Washington D.C. Ha participado en programas académicos relacionados con temas de seguridad, emergencias, defensa y protección ciudadana con los Ministerios de Defensa de países como Guatemala y Panamá, al igual que en la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior de Chile y en Cartagena de Indias, Colombia. Eduardo Vázquez es asesor consultor en Seguridad de Instalaciones Estratégicas e instructor en diplomados y seminarios impartidos a fuerzas federales y estatales de seguridad. Director del Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata del Municipio de Puebla, en el gobierno Estatal se desempeñó como asesor en materia de Seguridad de Instalaciones Estratégicas y Director

generan los problemas, por mucho que haya un intento de centralizar a nivel estatal o a nivel federal, el tema de seguridad es en la calle, el barrio y el municipio donde se requiere la atención, por más que uno quiera centralizarlo es imposible quitarle al alcalde la responsabilidad de hacerse cargo de él, y al ciudadano la necesidad de que su alcalde sea quien le responda, siendo este el origen del artículo 115° constitucional”³⁶.

Considerando la opinión experta del Maestro Vázquez Rossainz, debemos discernir entre dos tipos de necesidades en materia de seguridad, en primer lugar aquellas radicadas en el fortalecimiento de una política de combate a una amenaza de impacto nacional como lo constituye el crimen organizado, las cuales difieren de aquellas generadas en una zona metropolitana específica a raíz de la existencia de procesos de conurbación directa, constituidas en su mayoría por aspectos delictivos de carácter local, protección del patrimonio público y privado, la garantía del pleno ejercicio de los derechos contemplados para la ciudadanía, y la protección de la infraestructura crítica de la urbe.

En relación a la necesidades en materia de seguridad en la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala, Eduardo Vázquez Rossainz destacó que son aquellas definidas por el proceso de conurbación entre los municipios de “ Cuautlancingo, San Pedro y San Andrés Cholula, Amozoc, Coronango y Puebla en el Estado de Puebla, y San Pablo, Teolocholco y Papalotla en el Estado de Tlaxcala”, destacando como ejemplo de los temas de atención metropolitano en materia de seguridad el asentamiento en el municipio tlaxcalteca de Papalotla de los grupos radicales de izquierda que generan impactos y sabotajes en la Ciudad de Puebla”, donde la acción

General del Centro de Comando Comunicación Cómputo y Control del Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁶ Opinión expresada por el Maestro Eduardo Vázquez Rossainz en la entrevista realizada el día lunes 15 de julio de 2013 en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla, México.

estatal de Puebla no tiene alcances preventivos solo reactivos y cuya atención requiere el fortalecimiento de las relaciones interestatales así como la operación intermunicipal.

La opinión del Maestro Vázquez no sólo fortalece la delimitación de la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala bajo la integración de las entidades territoriales municipales consideradas para conformar el área de estudio establecida para este trabajo bajo los argumentos previamente señalados, sino que también denota la generación de necesidades generadas en razón del proceso de conurbación que deben contar con una atención desde el enfoque municipal en colaboración con las autoridades de ambas entidades federativas.

Bajo un esquema de centralización en materia de seguridad dirigido al combate al crimen organizado que responda a los interés en el tema de la política de los Estados Unidos de América constituidos por la protección de su territorio a través de la contención al sur de su frontera de las amenazas derivadas del narcotráfico, resulta imposible privilegiar la solución de los requerimientos locales y subregionales gestados al interior de las áreas metropolitanas.

En la línea integrada por procesos de políticas de centralización y conformación de corporaciones policiales únicas ejecutada desde el plano federal y estatal, y en reconocimiento de la existencia de requerimientos característicos en la materia derivados de la integración de la zona metropolitana al interior del valle de Puebla-Tlaxcala, el Gobierno del Estado de Puebla encabezado por el Gobernador Rafael Moreno-Valle Rosas ha dispuesto a finales del año 2013 la creación de la “Policía Metropolitana” conformada por cien elementos en activo de la policía estatal y con cobertura en los municipios de Puebla, Amozoc, Cuautlancingo, Coronango, San Pedro

Cholula, San Andrés Cholula, Santa Isabel Cholula y Santa Clara Ocoyucan, que han suscrito el “Convenio de cooperación y apoyo para la seguridad pública” con el Gobierno del Estado de Puebla.

La creación de la “Policía Metropolitana”, a pesar de constituirse como una reserva en manos del titular del poder ejecutivo del Estado de Puebla, quien se encuentra facultado para su utilización en cualquier punto de la entidad federativa, manifiesta en el plano territorial de su zona de cobertura metropolitana destacada en la figura 26, la delimitación de facto de los intereses metropolitanos por parte del Gobierno del Estado en virtud de aquellos detonados por los procesos de conurbación que han fundamentado desde un inicio la delimitación de la entidad territorial objeto de este trabajo de investigación.

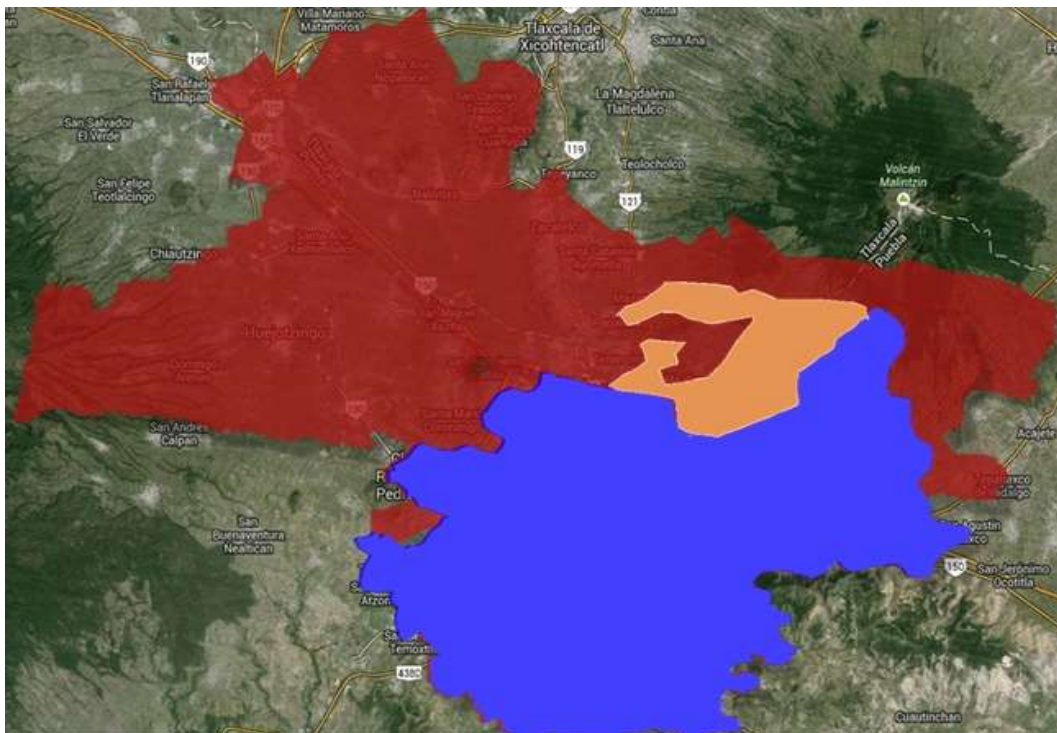


Figura 28: Cobertura de la Policía Metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala

- ZMVPT Delimitada por SEDESOL, CONAPO e INEGI
- ZMVPT Delimitada en la investigación sin cobertura de la Policía Metropolitana.
- ZMVPT Cobertura de la Policía Metropolitana

Fuente: Creación Propia

En este sentido, y en concordancia con las opiniones vertidas por el Maestro Vázquez Rossainzs, quien también señaló en la entrevista concedida para la integración de este trabajo de investigación que “la centralización no es la solución, la solución es brindar fortaleza a los municipios y llevarlos a la operación intermunicipal”, el tema de seguridad para esta propuesta articulación de la zona metropolitana asentada en el Valle de Puebla-Tlaxcala se ha integrado en razón del establecimiento de las condiciones necesarias para fortalecer la operación interterritorial, respetando la autonomía municipal y brindando a las diferentes autoridades involucradas la capacidad de solución de las necesidades metropolitanas de seguridad desde lo local, considerando la imperante atención de los temas nacionales desde el nivel federal y estatal.

8.3.2.2 Servicios Públicos

En el proceso de definición de los hechos metropolitanos susceptibles de ser incluidos en el diseño de una propuesta de articulación intermunicipal aplicable para la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala. La consideración de los servicios públicos para esta propuesta resulta de vital importancia al constituir estos la respuesta a las necesidades colectivas de una población en una entidad territorial determinada.

La satisfacción de necesidades colectivas derivadas de un proceso de conurbación en una zona metropolitana se constituye como uno de los pilares centrales que motivan el desarrollo de este trabajo investigativo. En este sentido el mexicano Jorge Fernández Ruiz (2002, p. 101) sostiene que:

“lo público del servicio deriva de la índole de la necesidad a satisfacer mediante la actividad desarrollada en la prestación del mismo; si tal actividad satisface una necesidad de carácter general,

estaremos frente a un servicio público; en consecuencia, de acuerdo al criterio funcional, un servicio será público si, y sólo si, la necesidad que satisface es de carácter general”.

Es en este sentido, considerando la satisfacción de necesidades generales contempladas desde una perspectiva metropolitana que de igual manera que el crecimiento urbano sobrepasa los límites físicos de una entidad territorial municipal, y refiriéndonos al concepto de “hechos metropolitanos” aplicable en Colombia y señalado en apartados previos, se han identificado la satisfacción de las necesidades de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de residuos sólidos, como aquellos servicios públicos susceptibles de ser considerados de competencia metropolitana.

8.3.2.2.1 Agua Potable y alcantarillado

El suministro de agua potable y servicio de alcantarillado se brinda a la ciudadanía a través de los Sistemas Operadores de Agua Potable y alcantarillado en el Estado de Puebla, y las Comisiones de Agua Potable en el Estado de Tlaxcala. En ambas entidades, se han constituido como organismos de la administración pública municipal, careciendo de mecanismos de cooperación entre diferentes ayuntamientos o Estados Federados.

Al constituirse como organismos de carácter municipal, la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala se ve afectada en aquellas zonas en disputa a causa de conflictos por límites territoriales entre entidades municipales.

A pesar de la eficiencia operativa y la adecuada infraestructura con la que cuentan los organismos encargados de la prestación de este vital servicio público dentro del área conurbada, la confusión derivada de la ausencia de límites claramente establecidos ha derivado en la existencia de cobros duplicados por parte de los municipios en disputa, e incluso de interferencias en la prestación del servicio, siendo la franja en disputa entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula donde se han registrado el mayor número de afectados.

La prestación de estos servicios desde una entidad administrativa como la que se propone en este trabajo académico, se presenta como una eficiente solución a las problemáticas derivadas de los conflictos territoriales intermunicipales, a la vez que se ubica como un mecanismo de planificación conjunta entre las diferentes entidades inmersas en las dinámicas de la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala.

Los Gobiernos del Estado de Puebla y de la Ciudad de Puebla, han buscado solución a las dificultades en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en la zona metropolitana a través de la entrega a particulares bajo el régimen de concesión del Sistema Operador de Agua Potable de la Ciudad de Puebla y la facultad de celebración de convenios con diferentes entidades municipales para la prestación del servicio.

En este sentido, el Congreso del Estado de Puebla ha aprobado el día 12 de Diciembre de 2012 la iniciativa de reforma a la Ley Estatal de Aguas del Estado presentada por el Gobernador Constitucional Doctor Rafael Moreno-Valle Rosas, mediante la cual se adiciona al artículo 31° la fracción IX, bajo la cual se faculta a las entidades gubernamentales responsables de los sistemas operadores de agua potable a ejercer la prestación del servicio bajo el régimen de concesiones, estableciendo los derechos y obligaciones de los

interesados, así como sanciones por incumplimiento y la obligación de indemnización a cargo de las autoridades competentes por la caducidad, rescate, revocación o terminación anticipada de las autorizaciones.

De igual manera se aprobó por la mayoría la adición del apartado 118 Bis de la misma normativa, bajo la cual los prestadores de servicios que tengan a su cargo dos o más municipios, la prestación parcial o integral de los servicios públicos, contarán con la facultad de determinar y actualizar la estructura tarifaria para el cobro de derechos, productos y contribuciones de manera unilateral sin requerir la aprobación del poder legislativo estatal o de ninguna otra entidad de gobierno, estableciendo a la vez que los adeudos generados por parte de los usuarios se consideraran como créditos fiscales para los efectos establecidos en la ley, con lo cual podrían ser sujetos de embargos si así lo ha determinado el particular prestador del servicio.

Estas reformas generadas a la Ley Estatal de Aguas del Estado, serán aplicables a los 25 municipios que cuentan con sistemas operadores establecidos en esta entidad federativa, los cuales se mencionan a continuación: Huauchinango, Tehuacán, Xicotepec, Acatzingo, Zacapoaxtla, Zacatlán, Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chignahuapan, Cuautlancingo, Guadalupe Victoria, Huejotzingo, Ixcaquixtla, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Tecamachalco, Tepeaca, Teziutlán, Tlachichuca, Tlatlauquitepec y San Salvador Huixcolotla.

Por su parte, el cabildo de la Ciudad de Puebla, una hora después de la aprobación en el Congreso Local de reforma de adición a la Ley Estatal de Aguas, siendo las 15:49 horas. Aprobó por mayoría un decreto mediante el cual se faculta al Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP) a concesionar el servicio a un particular, y a la celebración

de convenios para la prestación de servicios con los Ayuntamientos de Cuautlancingo, Amozoc de Mota, Juan C. Bonilla, San Manuel Xoxtla, Santa Clara Ocoyucan, Coronango, Tlaltenango, San Pedro y San Andrés Cholula.

En este sentido, la publicación del día 18 de Septiembre del año 2013 ya contiene las reformas de adición a la Ley Estatal de Aguas, así como los decretos de cabildo del Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla, detallando las características del contrato bajo el cual se otorgan la concesión de servicios brindados por SOAPAP a un particular a través de la creación de un fideicomiso. Este abarca la prestación de servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, disposición de aguas residuales, y la ampliación, acondicionamiento, mantenimiento, operación y administración de la infraestructura hídrica que posee SOAPAP.

Con base en la celebración de los acuerdos de Cabildo de la Ciudad de Puebla y la facultad otorgada a SOAPAP para la celebración de convenios con los municipios conurbados de la franja correspondiente a Puebla de la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala, una vez que se concrete la concesión de los servicios contemplados en el contrato, estos incluirán a los municipios de Cuautlancingo, San Pedro Cholula, San Andrés Cholula y Amozoc de Mota en materia de agua potable y alcantarillado. De igual manera cubrirá los servicios de saneamiento de aguas residuales en los municipios de Juan C. Bonilla, San Miguel Xoxtla, Santa Clara Ocoyucan, Coronango y Tlaltenango.

La estrategia adoptada por los gobiernos del Estado de Puebla y de su ciudad capital ha resultado por demás controversial ante la ciudadanía debido a las reformas a la Ley Estatal de Aguas que facultan a la empresa que obtenga la licitación a determinar los costos finales del servicio a los usuarios sin la intervención de ninguna entidad de gobierno ni sometida a

una regulación o normativa para tal efecto. Así también, la consideración de los adeudos contraídos por la ciudadanía bajo el concepto de créditos fiscales que otorgan a entidad privada la capacidad de embargo para su cobro, colocan a la población de los municipios conurbados del Estado de Puebla en una situación de incertidumbre y clara desventaja.

Desde un enfoque metropolitano, la creación de un régimen de concesión para las entidades municipales de uno de los Estados Federales pertenecientes a la conurbación y la operación del servicio por parte de los gobiernos municipales de la otro Estado involucrado aparta la posibilidad de un manejo coordinado del suministro de agua potable, alcantarillado, saneamiento y manejo de aguas entre todas las entidades territoriales gubernamentales involucradas.

Bajo estas condiciones, la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales, desde una entidad administrativa de planificación metropolitana como la propuesta en este trabajo se presenta como una alternativa viable y necesaria en beneficio de la población que habita la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala.

8.3.2.2.2 Recolección y Manejo de Residuos Sólidos

El servicio de recolección y manejo integral de residuos sólidos es competencia de las entidades gubernamentales a nivel municipal, en la mayor parte del país son los mismos ayuntamiento quienes administran y proporcionan este servicio a la población. No obstante desde principios de la década de los años 90's del siglo pasado se inició la prestación de estos a través de empresas privadas bajo el régimen de concesión tanto en las fases de recolección como de manejo integral de los residuos.

Para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala delimitada para este trabajo de investigación, la presencia de particulares en los procesos de la limpieza urbana se presenta en diferente medida en todas las entidades territoriales que la conforman. Mientras en los procesos de recolección aún existen municipios que administran y operan directamente este servicio como es el caso de San Andrés Cholula y los municipios del Estado de Tlaxcala, empresas como Rellenos Sanitarios (RESA) en San Pedro Cholula, Servicios Urbanos de Puebla (SUP) y PASA brindan los servicios de recolección en Puebla y otros municipios poblanos pertenecientes a la conurbación.

En lo relativo al tema del manejo de los residuos urbanos, este se lleva a cabo en el relleno sanitario de Chiltepeque para toda la zona metropolitana delimitada como área de estudio, otorgado bajo concesión desde el año 1994 a la empresa privada RESA, y bajo cuya administración ha sido objeto de innumerables observaciones por la Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado de Puebla, así como de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental del Gobierno Federal Mexicano.

De forma paralela a los señalamientos de los que ha sido objeto la recolección y manejo de los residuos operado por entidades particulares en la Zona Metropolitana del Valle de Puebla Tlaxcala, ha sido este servicio de interés público uno de los más afectados junto con el de agua potable, por las disputas y controversias territoriales registradas en la conurbación. La inexistencia de límites claros entre las diferentes entidades territoriales o el desconocimiento de los mismos por parte de los operadores, han generado afectaciones graves a la población, sobre todo en aquellos casos en que

convergen entidades públicas y privadas prestadoras del servicio en franjas en disputa por entidades municipales.

Ante esta situación, el tema de recolección y manejo de residuos urbanos es incluido en esta propuesta para su atención conjunta desde un enfoque metropolitano que permita brindar un servicio integral, eficiente, regulado y supervisado desde la entidad metropolitana, en estricto apego a las disposiciones ambientales existentes en la materia.

8.3.2.2.3 Energía Eléctrica

El suministro de energía eléctrica en la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala se ha encontrado a cargo de la Comisión Federal de Electricidad desde mediados del siglo pasado. El servicio proporcionado por la empresa paraestatal se ha caracterizado por ser eficiente y con una adecuada infraestructura que garantiza los requerimientos de energía eléctrica, manteniéndose al margen de cualquier conflicto territorial que pudiese incidir en la prestación de su servicio a la población.

A pesar de considerarse dentro de los hechos metropolitanos, la eficiencia y garantías que ha brindado la Comisión Federal de Electricidad a la población, así como las constantes inversiones en el mantenimiento y mejoras de su red de suministro y producción a través de su División Centro Oriente, nos obligan a considerar la atención de este rubro fuera de la propuesta emanada de esta investigación a tratar de forma articulada entre las diferentes entidades gubernamentales con jurisdicción dentro de la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala.

8.3.2.3 Vías de Conectividad y Transporte Público

Los temas de vías de conectividad y transporte público en la zona metropolitana identificada en el área de estudio en el Valle de Puebla-Tlaxcala, resultan de vital importancia en la constitución de la propuesta derivada del presente trabajo de investigación, de estas temáticas se derivan dos importantes hechos metropolitanos la movilidad y la conformación de corredores urbanos, cuya atención requiere de manera urgente de la acción coordinada y pronta de todas las entidades gubernamentales con jurisdicción dentro de las entidades territoriales involucradas.

La movilidad al interior de una zona metropolitana representa por sí misma la dinámica social y funcional entre las diferentes entidades territoriales involucradas en el proceso de metropolización. La extensión y mejora de los procesos de movilidad y traslado en transporte público y privado a través de los diferentes territorios que conforman la zona metropolitana, requiere de procesos articulados de planificación y ejecución en los niveles municipal y estatal, con la finalidad de optimizar los recursos disponibles e identificar y atender de forma eficiente las necesidades de la población.

La red vial básica de la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala, de acuerdo a la Secretaría de Transportes del Estado de Puebla se integra aproximadamente con 463.40



Figura 29: Red Vial Primaria y Secundaria de la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala.
Fuente: Estudio Costo-Beneficio del Corredor Troncal de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla, 2012.

Km en su área central, se subdivide de la siguiente manera: 309.80 km son vialidades primarias; 115.64 km son vialidades secundarias y 37.95 km son vialidades colectoras. En su mayor proporción la red primaria se ubica en el municipio de Puebla, de no ser por las carreteras con tramos de jurisdicción federal que atraviesan Municipios colindantes y el periférico, se puede decir que los Municipios colindantes al de Puebla carecen de vialidades primarias.

La construcción y mejoramiento de vías de conectividad a lo largo del territorio metropolitano de forma coordinada entre los diferentes actores gubernamentales en los niveles municipal y estatal, destaca su importancia en dos sentidos fundamentales. En primera instancia es necesario señalar la trascendencia del tema en virtud de conformarse como el medio físico bajo el cual se desarrollan los procesos de movilidad tanto en transporte colectivo como en privado a los largo de las entidades territoriales que conforman el área metropolitana. Así mismo, los procesos de planificación referentes a la infraestructura de movilidad acentúa su importancia en el desarrollo metropolitano en la conformación de corredores urbanos y su impacto en los

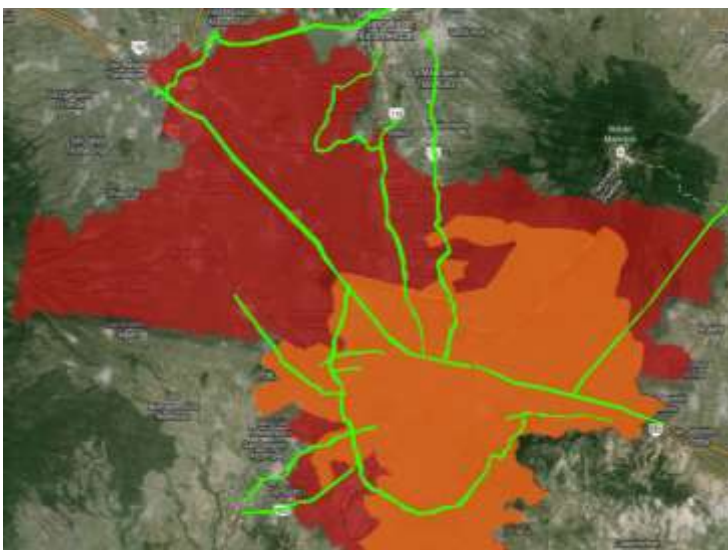


Figura 30: Corredores Urbanos en Vías de Conectividad Intermunicipal.
Fuente: Creación Propia.

procesos de expansión urbana, tanto al interior de las entidades territoriales que constituyen el área metropolitana como con aquellas que circundan los municipios metropolitanos y conforman el sistema de ciudades consolidado en torno a la metrópolis, previamente referido.

Es bajo este contexto, que las problemáticas y necesidades de infraestructura de movilidad y transporte público se han identificado como hechos metropolitanos susceptibles de ser incluidos en ejercicios conjuntos de planificación y ejecución entre las diferentes autoridades municipales y estatales involucradas en el territorio metropolitano delimitado como área de estudio para esta investigación.

La problemática del crecimiento urbano al interior de la conurbación existente en la zona metropolitana, complementario a los patrones de crecimiento urbano descritos por Ernest Burgess e identificados en los procesos de expansión urbana registrada en la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala, en relación a la intensificación de los procesos de conurbación a través de la conformación de corredores urbanos bajo la dinámica sostenida por Jahir Rodríguez Rodríguez, como es posible visualizar en los corredores urbanos intermunicipales existentes al interior de la zona conurbada actual, destacando los existentes entre los municipios de Puebla con los municipios de San Pedro Cholula y San Andrés Cholula conformados por el Actual Boulevard Forjadores, antiguamente llamado vía federal a Cholula y la vía rápida a Cholula o Recta a Cholula, anteriormente establecidas como dos vías de conectividad intermunicipal, y bajo los cuales se direcciono el proceso de conurbación entre los centros urbanos de San Pedro y San Andrés con la Ciudad de Puebla en los años 90's del siglo pasado.

Al igual que en los procesos registrados en los años 90's del siglo pasado, el desarrollo de corredores urbanos que direccionen la conurbación sobre las vías de conectividad existentes entre la zona metropolitana delimitada para la presente investigación y los municipios incluidos por la delimitación realizada por el gobierno federal mexicano en la administración anterior, se destaca como uno de los temas de atención inmediata para los

gobiernos municipales y estatales de Puebla y Tlaxcala que actualmente se encuentran inmersos en la conurbación directa en el Valle de Puebla-Tlaxcala. La expansión metropolitana sobre estas vías generaría una expansión urbana bajo un modelo de ciudad difusa sostenido bajo una estructura mononuclear radial urbana, de manera similar al que se identificó en el AMCO. Considerando las complejidades y costos tanto económicos como sociales de un crecimiento urbano bajo este patrón, resulta un tema de atención prioritaria para los actores gubernamentales involucrados el diseño de instrumentos de ordenamiento territorial que consideren un modelo de expansión urbana conveniente para las entidades territoriales involucradas y su población.

En la situación actual, el Gobierno del Estado de Puebla, a través de la Secretaría de Transportes, en el apartado de diagnóstico de la situación actual del “Estudio Costo-Beneficio del primer corredor troncal de la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla” (2012, p. 23), caracteriza la situación actual de la zona metropolitana bajo 6 características de importante consideración:

1. La Ausencia de un plan de movilidad metropolitano.
2. La existencia de ejercicios individuales de planificación al interior de las autoridades de cada entidad territorial municipal.
3. La falta de regulación en los procesos de crecimiento y expansión urbana
4. Suelo de bajo costo en las zonas no urbanizadas.

5. Existencia de baja densidad urbana a causa de la expansión sin regulación.
6. Sub-utilización del espacio.

La atención de las 6 características identificadas como problemáticas por la Secretaría de Transportes del Estado de Puebla, responden a la falta de ejercicios conjuntos de planificación y articulación intergubernamental en materia de movilidad y transporte. La ausencia de instrumentos articulados o de aplicación en todo el territorio metropolitano, ha motivado el crecimiento de la mancha urbana sin ningún tipo de regulación, incrementando las necesidades en la dotación de infraestructura urbana de movilidad, el incremento del parque vehicular público y privado, así como los costos de traslado.

A pesar de que estos elementos se encuentran considerados para su atención en el plan de Desarrollo Metropolitano actualmente en proceso de construcción por el Gobierno del Estado de Puebla, su eficacia se encuentra condenada a ser parcial incluso desde antes de su implementación debido a la nula participación de las entidades gubernamentales de los municipios y del Estado de Tlaxcala, que actualmente viven de forma compartida las dinámicas metropolitanas con el Estado de Puebla y sus municipios.

En relación al transporte público, el parque vehicular en operación en la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala se conforma por un total de 5,622 unidades con base en el registro del año 2009.

El sistema actual cubre los orígenes y destinos más solicitados por los usuarios como sostiene la Secretaría de Transportes del Estado de Puebla en el documento denominado “Estudio Costo-Beneficio del primer corredor

troncal de la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla” (2012, p. 29), la dispersión y desagregación del sistema ofrecido tiene una adecuada cobertura, lo que implica que el 45% de los usuarios camina menos de 500 metros y un 23% de los usuarios que no tienen necesidad de caminar más allá de 300 metros, en tanto los usuarios que deben caminar trayectos más largos se localizan en las áreas periféricas donde la dispersión es mayor y la infraestructura de acceso es más complicada. Por otra parte, en la zona centro de la ciudad se concentran 229 rutas que generan congestiones continuas afectando la velocidad, misma que en promedio es de 17.54 km/h, e incrementando el tiempo de viaje de los usuarios, el cual fluctúa entre los 30 a 59 minutos (45%) y más de 60 minutos (16%).

Las atribuciones y gestiones referentes al transporte público son competencia de los Gobierno de los Estados en la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala, los cuales han explotado su ejecución bajo el régimen de concesión a privados. Bajo esta política, los gobiernos estatales hacen recaer en el concesionario la responsabilidad de la organización de la operación del servicio y de la explotación del mismo, excluyéndose la participación y responsabilidad de las entidades gubernamentales en el correcto funcionamiento del mismo.

De igual manera, bajo el sistema de concesiones al transporte público, los gobiernos de los Estados de Puebla y Tlaxcala renuncian a una capacidad plena de intervenir en las dinámicas de oferta y demanda de los servicios de transportación, convierten la implementación de mecanismos de control en una imposibilidad técnica, impide la formalización del transporte irregular, haciendo de lado cualquier ejercicio de planificación táctica y operacional, impidiendo la implementación de una red estructurada de transporte.

La marginalidad de la intervención gubernamental en materia de transporte público bajo el régimen de concesión ha provocado también la imposibilidad en el diseño y adopción de políticas de desarrollo y mejora en los servicios de transporte que profesionalicen los servicios desde los aspectos tecnológicos, administrativos y operacionales.

La atención de las necesidades de transporte público desde un enfoque metropolitano se comenzó a implementar de manera muy reciente desde la administración

anterior en el Estado de Puebla a cargo del Lic. Mario Marín Torres, cuando como parte de la estrategia de mejoramiento del transporte



Figura 31: Cuencas de demanda en servicio de transporte público de la Zona Metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala.
Fuente: Estudio Costo-Beneficio del Corredor Troncal de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla, 2012.

público y del programa de modernización se implementó el denominado sistema de regiones y cuencas del transporte público para el área metropolitana.

Bajo este sistema, las diferentes rutas del sistema de transporte público en la zona metropolitana se subdividieron bajo 7 cuencas de servicio, derivadas de los flujos de mayor demanda dentro del territorio conurbado. Estructurándose de la siguiente forma:



Figura 32: Matrícula por cuenca de demanda.
Fuente: Secretaría de Transportes del Estado de Puebla.

- Cuenca Xonaca: Integrada por 30 agrupaciones, con cobertura en 48 rutas.
- Cuenca 11 Oriente-Poniente: Integrada por 11 agrupaciones, con cobertura en 13 rutas.

- Cuenca 11 Sur: Integrada por 23 agrupaciones, con cobertura en 46 rutas.
- Cuenca Cholula: Integrada por 33 agrupaciones, con cobertura en 73 rutas.
- Cuenca Defensores: Integrada por 15 agrupaciones, con cobertura en 27 rutas.
- Cuenca Nacozari: Integrada por 22 agrupaciones, con cobertura en 35 rutas.
- Cuenca Valsequillo: Integrada por 19 agrupaciones, con cobertura en 32 rutas.

La categorización por cuencas de demanda en la zona metropolitana, no contempló la participación de las autoridades de Puebla en el diseño e implementación de políticas de mejoramiento del transporte público, ni la modificación de las rutas ni cobertura, así como la planificación articulada de las mismas con el Gobierno del Estado de Tlaxcala. La implementación de este sistema se constituyó como un mecanismo de identificación específico

para la región, tipo y modalidad del servicio, que facilitara la supervisión de las unidades por parte de las autoridades de la Secretaría de Transportes.

Ya en la administración estatal en curso en el mismo Estado de Puebla a cargo del Doctor Rafael Moreno Valle, se buscó la atención del tema de transporte público incidiendo en los aspectos de fondo en cobertura, buscando innovar en el sistema metropolitano a través de la inclusión de tecnologías de vanguardia y la inclusión de procesos novedosos en otras regiones del país y del mundo.

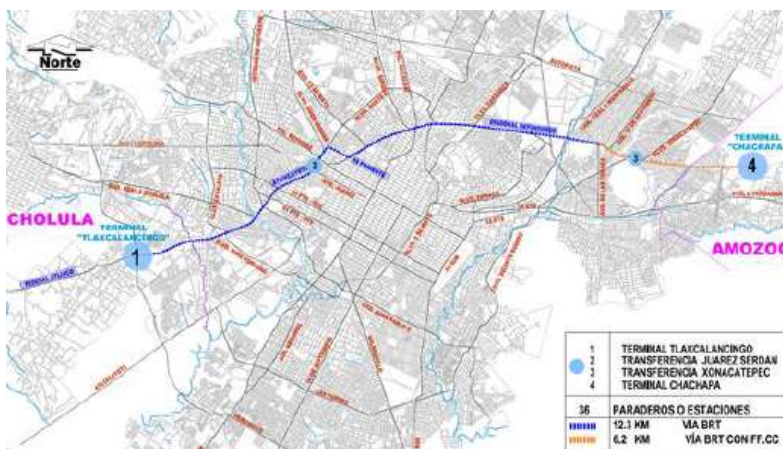


Figura 33: Corredor Troncal de la Zona Metropolitana del Valle de Puebla Tlaxcala.
Fuente: Estudio Costo-Beneficio del Corredor Troncal de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla, 2012.

corredor troncal con vía reservada para uso exclusivo de las unidades establecidas para dicho fin. Dicho corredor se extiende a lo largo de 18.5 kilómetros en los municipios de Amozoc, Puebla y San Andrés Cholula con una capacidad de 45 autobuses.

Este sistema de transporte masivo implementado recientemente en la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, semeja a los sistemas “Metrobus” de la Ciudad de México, o al Transmilenio de la Ciudad de Bogotá en la capital de la República de Colombia.

El proyecto consideró también la inclusión de dos centros de transferencia multimodal o terminales de alimentación ubicados en ambos extremos del corredor. Estos espacios cumplen con la función de albergar a los usuarios en los momentos de transferencia a distintos modos de transporte en la continuación de sus recorridos, a la vez que consideran la integración de futuros corredores que pudieran incrementar la cobertura a los demás municipios conurbados.

A pesar de los limitados alcances de la matriculación por cuenca de demanda, y de los cuestionamientos al desarrollo del proyecto del corredor troncal en Amozoc, Puebla y San Andrés Cholula por constituir una solución parcial e insuficiente para el problema de la movilidad en la región, es necesario destacar

8.3.2.4 Medio Ambiente

En el plano ambiental convergen en el área metropolitana delimitada para esta investigación diversas autoridades de los tres niveles de gobierno en México. En el plano federal es competencia de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, en el nivel estatal la responsabilidad de incidir en los temas ambientales correspondió en la actual administración a la Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial, de la cual sus principales funciones en materia ambiental a la recién creada Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial, y en el ámbito Municipal a cargo de las diferentes Secretarías y Direcciones de Medioambiente de las entidades municipales involucradas.

La dependencia gubernamental de nivel municipal de mayor alcance se ha conformado al interior de la administración del municipio núcleo de la

zona conurbada, de este modo la Secretaría de Medio Ambiente y Servicios Públicos del Municipio de Puebla la cual ha desarrollado dos instrumentos rectores en sus funciones para la atención a las necesidades ambientales; El Plan de Gestión Ambiental y el Plan de Acción Climática.

No obstante la trascendencia de estos importantes ejes rectores del tema ambiental en el Municipio de Puebla, dichos instrumentos se encuentran desarticulados de sus homólogos en Puebla y Tlaxcala que conforman la zona conurbada del Valle de Puebla-Tlaxcala, sin mencionar de la ausencia de un marco normativo que faculte a las autoridades para su cabal aplicación dentro del territorio.

A Pesar de la importancia en las acciones que cada municipio realice al interior de sus demarcaciones territoriales en materia ambiental, en lo referente a las necesidades de carácter metropolitano, en este trabajo de investigación se distinguen 5 temas prioritarios en la materia que requerirán de una atención coordinada por parte de las entidades municipales involucradas y de los gobiernos estatales y federal:

1. Disponibilidad y calidad del Agua
2. Áreas Naturales y de Conservación
3. Manejo de residuos sólidos e impacto ambiental
4. Monitoreo y calidad del aire
5. Manejo y conservación de la biodiversidad.

8.3.3 Modificaciones y adiciones al marco legal necesarias

El cumplimiento de los objetivos planteados en cualquier propuesta de atención de las necesidades metropolitanas se encontrará directamente vinculado a los fundamentos legales que la sostengan, y le brinden operatividad y continuidad en las estrategias y acciones adoptadas.

La articulación entre los diferentes niveles de gobierno para la atención de temas metropolitanos se encuentra contemplada en el artículo 20° de la Ley General de Asentamientos Humanos, este instrumento legal de carácter federal faculta a los tres niveles de gobierno a planear y regular de manera conjunta un fenómeno de conurbación como el que da causa al establecimiento del área metropolitana asentada en el Valle de Puebla-Tlaxcala.

De igual manera, la misma Ley en su artículo 21° faculta a las entidades de gobierno a la suscripción de un convenio interinstitucional para el cual se establece la creación de una comisión permanente integrada por los 3 niveles de gobierno. Dicho convenio debe constituirse de conformidad con lo establecido en el mismo apartado, por los siguientes elementos básicos:

6. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada;
7. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada;
8. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales,

preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada;

9. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva, y

10. Las demás acciones que para tal efecto convengan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

Es necesario precisar la trascendencia del requerimiento establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos de “localización, extensión y delimitación de la zona conurbada”, en virtud de que abre la posibilidad de definir una zona metropolitana en razón de la conurbación dejando de lado la delimitación realizada por el gobierno federal en 2005, la cual si bien no constituye una ordenanza legal ni se constituye como obligatoria bajo ninguna ordenanza legal, si ha servido como instrumento de referencia para los gobiernos estatales y municipales en el manejo de los temas de metropolización al interior de sus demarcaciones territoriales.

La existencia de un convenio marco para la atención del tema metropolitano en el Valle de Puebla-Tlaxcala en los términos que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, se fortalecerá desde el plano estatal a través de la promulgación coordinada en los Congresos de los Estados de Puebla y Tlaxcala de Leyes Orgánicas para la integración y operatividad de entidades metropolitanas, las cuales al promulgarse de forma paralela en los mismo términos al interior de cada entidad federativa, además de reconocer desde este nivel el mecanismo de asociatividad intermunicipal e interestatal que constituye el convenio marco contemplado por la Ley General de Asentamientos Humanos, también estructuren, brinden de facultades, regule y articulen de manera permanente e indistinta las

obligaciones de cada entidad de gobierno que figure como parte de cualquier convenio metropolitano firmado en los términos de la legislación federal, derogando a la vez las disposiciones de carácter estatal que contravengan a los mismos.

En el caso específico del Estado de Puebla, se requerirá de una revisión general a la Ley Estatal de Aguas, recomendando la modificación de su artículo 31°, así como del apartado 118 BIS. De igual manera, resulta necesaria la derogación del decreto del Ayuntamiento de Puebla del 12 de diciembre de 2012 por medio del cual se concede a una entidad privada el suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado, esto con la finalidad de contar con las condiciones legales y operativas necesarias para la inclusión de la administración y suministro de estos servicios públicos dentro del esquema operativo de la entidad metropolitana.

8.3.4 Estructura orgánica de la entidad metropolitana

La entidad propuesta en esta investigación no se constituye como un escenario político ni de orden gubernamental, se sustenta en un carácter administrativo donde convergen los distintos gobiernos municipales, estatales y federal con la intención de articular esfuerzos para temas específicos que por su naturaleza requieren de acciones coordinadas a causa de los efectos de los procesos de metropolización, estableciéndose como una figura planificadora que a la vez dirija la implementación de las estrategias adoptadas para la atención de las necesidades comunes.

La conformación estructural de la entidad metropolitana propuesta en este trabajo de investigación se integra a partir de 3 niveles; gubernamental, administrativo y operativo, caracterizados a partir del origen de sus funciones, como se ilustra en el esquema contenido en la figura 34.

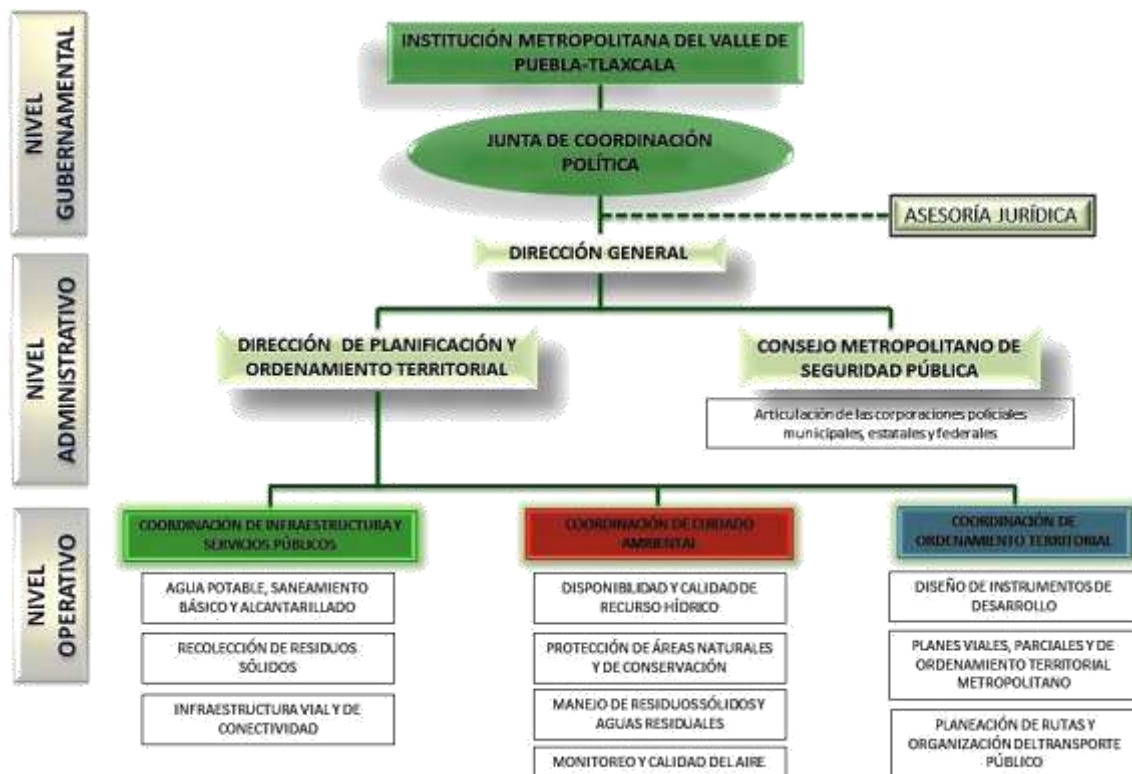


Figura 34: Estructura Orgánica de la entidad metropolitana propuesta para el Valle de Puebla-Tlaxcala.
Fuente: Creación Propia.

El nivel gubernamental se encuentra conformado por una Junta de Coordinación Política integrada por los Alcaldes de los 11 Municipios que conforman el área metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala de conformidad con los criterios utilizados para el establecimiento del área de estudio, los Gobernadores de los Estados de Puebla y Tlaxcala o los funcionarios designados para la ejercer la representación de los Gobiernos Estatales, y un representante del Gobierno Federal.

Las principales funciones de la Junta de Coordinación Política se centran en la integración de la agenda metropolitana, la celebración de acuerdos metropolitanos, la designación de los funcionarios de la entidad, el establecimiento de las acciones requeridas para la radicación de las

estrategias y proyectos metropolitanos, así como de las modificaciones y actualizaciones necesarias a la estructura que conforman los niveles administrativo y operativo.

El nivel administrativo se conforma por tres instancias ubicadas en dos diferentes niveles jerárquicos; una Dirección General en cargada de la administración y coordinación de las funciones designadas a los diferentes niveles de la entidad, así como de la articulación con las instancias municipales, estatales y federales para la implementación y seguimiento de los diferentes instrumentos y acuerdos derivados del área metropolitana.

A su vez, se ha considerado en la propuesta una oficina de asesoría jurídica que fungiendo como un enlace entre los niveles gubernamental y administrativo sea responsable de vincular los convenios e instrumentos legales requeridos para la articulación de los tres niveles de gobierno en las acciones designadas en las diferentes instancias contempladas en la propuesta generada en esta investigación.

Así mismo, subordinadas a la Dirección General una Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial y un Consejo Metropolitano de Seguridad Pública complementan la estructura establecida para el nivel administrativo que conforma la entidad metropolitana.

Con la finalidad de fortalecer la atención de las necesidad de seguridad desde el plano municipal en directa interacción con los niveles estatal y federal, el Consejo Metropolitano de Seguridad Pública propuesta para la entidad metropolitana no se propone bajo el diseño de una policía única con jurisdicción en área metropolitana, sino como un escenario de coordinación de las diferentes corporaciones policiales bajo el cual se establezcan

plataformas comunes que articulen las acciones de prevención, atención y reacción ante cualquier suceso que atente contra la seguridad de la población.

Al mismo tiempo, y ubicada al nivel de Consejo Metropolitano de Seguridad Pública, se ha establecido una Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial, de la cual emanan tres diferentes coordinaciones; de infraestructura y servicios públicos, de cuidado ambiental y de ordenamiento territorial, las cuales conforman el nivel operativo de la entidad metropolitana.

La Coordinación de Infraestructura y Servicios Públicos del nivel operativo, será aquella instancia responsable de identificar las necesidades y articular las acciones de los tres niveles de gobierno en materia de infraestructura vial y de conectividad, recolección de residuos sólidos, suministro de agua potable, alcantarillado y saneamiento básico.

La Coordinación de Cuidado Ambiental se propone como la oficina responsable de direccionar las acciones de los tres niveles de gobierno dentro del área metropolitana para administrar y preservar los recursos naturales disponibles y requeridos dentro de las entidades territoriales que conforman los once municipios de la zona metropolitana. Para este fin se han establecido como funciones elementales de este despacho el monitoreo de la calidad del aire, el manejo de residuos sólidos y aguas residuales, la protección de áreas naturales y de conservación, así como la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos disponibles y necesarios para solventar las necesidades de la población.

Simultáneamente a la articulación de las acciones municipales, estatales y federales en la materia, se plantea la necesidad de que sea desde esta

instancia donde se diseñen los instrumentos metropolitanos en materia ambiental de regulación, preservación, prevención y mitigación de daños ambientales para los once municipios que integran el área de estudio.

Complementando el nivel operativo, la estructura orgánica que conforma la entidad metropolitana propuesta en este trabajo de investigación contempla la conformación de una Coordinación de Ordenamiento Territorial encargada de diseñar instrumentos de desarrollo territorial y humano de alcance supramunicipal, que se constituyan como directrices de las políticas públicas municipales, estatales y federales de competencia metropolitana.

La conformación de esta entidad de carácter metropolitano se constituye como una alternativa para la solución de las necesidades comunes al interior de los once municipios establecidos en el área de estudio, favoreciendo la articulación de las entidades gubernamentales de los tres niveles de gobierno a través del diseño e implementación conjunta de instrumentos de planificación, la articulación de las diferentes instancias de gobierno y corporaciones policiales y la construcción de una agenda común de las necesidades de alcance metropolitano.

9. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Las complejas interacciones generadas entre las diferentes entidades gubernamentales que convergen en una zona conurbada ha generado la necesidad de innovar procesos de cooperación, y han motivado el desarrollo de esta investigación con la finalidad de construir una propuesta viable que permita abordar los temas de interés común en el Valle de Puebla-Tlaxcala desde una perspectiva conjunta que brinde soluciones a las necesidades generadas a partir de los procesos de conurbación a la población de Puebla y Tlaxcala.

La propuesta de articulación y cooperación intergubernamental para la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala construida en el desarrollo de este trabajo de investigación se plantea como una estructura de gestión intermunicipal e interestatal para hacer frente de manera articulada a los temas de interés común generados a partir del proceso de conurbación con la posibilidad real de legitimación y futura participación de la sociedad civil bajo esquemas derivados tras la implementación de la entidad político administrativa metropolitana.

La entidad intergubernamental propuesta supera a la implementación de los Consejos Metropolitanos de 2005 y 2011 que la preceden, al establecerse como una entidad de carácter vinculante capaz de realizar el seguimiento necesario a los acuerdos tomados entre las diferentes autoridades que la integran, propiciando la implementación de ejercicios conjuntos de planificación y el establecimiento de estrategias de mediano y largo plazo para la solución de problemáticas comunes, que se traduzcan en un incremento real de la calidad de vida y en la generación de condiciones de desarrollo para su población.

La configuración de la propuesta emanada de este trabajo de investigación no responde a la adecuación para el Valle de Puebla-Tlaxcala de esquemas aplicados en otras regiones de América Latina o el mundo, si bien es cierto se recurrió al análisis de las estrategias adoptadas en la República de Colombia para a la atención de las necesidades metropolitanas, específicamente en los casos de las instituciones metropolitanas de Centro Occidente y del Valle de Aburrá para la aportación de elementos de gran valía y el aprendizaje de las dificultades registradas en ambas entidades. La organización propuesta para el área de estudio de este trabajo de investigación no representa una reproducción del modelo colombiano de atención metropolitana.

La delimitación territorial de la zona metropolitana en el Valle de Puebla-Tlaxcala en razón del área de estudio con base en el proceso de conurbación de las diferentes entidades municipales involucradas, ha sido respaldada tras el análisis realizado a las dos entidades metropolitanas colombianas consideradas para este trabajo de investigación.

Como parte de las conclusiones obtenidas en el Capítulo IV de este proceso investigativo, se ha destacado las divergencias existentes en el AMVA y el AMCO en relación a las entidades territoriales que las integran, así como de la proyección realizada en sus diferentes instrumentos de planificación en virtud del alcance territorial de los mismos.

En el caso del AMVA, su conformación y operatividad responde a las interacciones derivadas de los procesos de conurbación directa registrados entre las diferentes entidades territoriales establecidas en el Valle de Aburrá. Diferente a lo observado en el AMCO en la cual su integración y operatividad se ha construido con fundamento en una región metropolitana integrada en virtud de la influencia subregional del municipio de Pereira.

Las dinámicas subregionales señaladas en las zonas metropolitanas de Antioquia y Risaralda se conforman bajo dos dinámicas complementarias pero distintas a la vez. Mientras que el proceso de conurbación directa en el AMVA deriva en la búsqueda de soluciones a problemáticas comunes derivadas del mismo proceso de integración urbana, la visión bajo la cual ha sido conformada la AMCO persigue el fortalecimiento de las dinámicas funcionales existentes entre las entidades territoriales bajo la zona de influencia de su municipio núcleo, integrándose bajo el concepto de sistema de ciudades sostenido por Pablo Ciccolella.

Las diferencias señaladas bajo ambas concepciones en la delimitación de las zonas metropolitanas semejan con claridad a las existentes entre las consideraciones realizadas para la delimitación del área de estudio de este trabajo de investigación y aquellas observadas en los análisis realizados a la delimitación realizada por el gobierno federal mexicano en el año 2005 para el Valle de Puebla-Tlaxcala.

En el sentido práctico, las delimitaciones realizadas con fundamento en los procesos de conurbación directa y de la existencia de relaciones dinámicas o sistema de ciudades, presentan dos características de gran trascendencia en las consideraciones realizadas para la formulación de propuesta construida para el Valle de Puebla-Tlaxcala. En primer lugar el objetivo perseguido bajo ambas concepciones, siendo la satisfacción de necesidades y la solución de problemáticas comunes derivadas de un proceso de conurbación en el primer caso, y la generación y el fortalecimiento de las dinámicas funcionales bajo el sistema de ciudades.

La segunda diferencia característica considerada de ambos casos, se observó en virtud de los procesos de expansión urbana y las complejidades

derivadas a causa de los mismos en el diseño e implementación de instrumentos de planificación.

Tomando en consideración las conclusiones obtenidas tras el análisis realizado a la conformación y operatividad del AMVA y la AMCO, hemos sido capaces de exponer la apremiante necesidad de reformular la delimitación de las zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala en virtud de las entidades territoriales que participan del proceso de conurbación directa como se realizó en la delimitación del área de estudio de esta investigación.

La constitución de la entidad administrativa de planificación enunciada en este proceso investigativo ha sido edificada con base en la caracterización de la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala a partir de las 5 dimensiones del desarrollo, la redefinición de la subregión basada en la entidades territoriales inmersas en el proceso de conurbación y la interacción existente entre los diversos gobiernos que convergen en el territorio establecido como área de estudio, siendo fortalecido con los análisis de las experiencias registradas en las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente en la República de Colombia.

El manejo del tema metropolitano en el Valle de Puebla Tlaxcala se ha evidenciado como un tema dinámico que requiere de ser atendido bajo un proceso articulado y continuo. Hasta el momento hemos sido capaces de identificar la limitada articulación entre las diferentes entidades territoriales involucradas, así como las estrategias adoptadas por el Gobierno del Estado de Puebla en la atención de los temas metropolitanos, encauzadas fundamentalmente hacia la entrega de concesiones al sector privado para la prestación de servicios públicos y un proceso de centralización impulsado desde la federación para la atención de las necesidades en materia de seguridad.

Los procesos de planificación relacionados con el área metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala se han caracterizado por la inexistente continuidad en los niveles de gobierno municipal y estatal, tanto al realizarse las transiciones entre las diferentes administraciones, como en los proyectos de gobierno gestados al interior de un mismo periodo de gobierno.

Un ejemplo de lo antes mencionado se ha podido observar en la reestructuración de la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla, la cual fue desarticulada y absorbida en sus funciones por diferentes entidades de gobierno, absorbiendo la Secretaría de Desarrollo Rural los temas referentes al ordenamiento territorial, evidenciando no solo una falta de continuidad en las instituciones encargadas de construcción de los procesos e instrumentos de planificación, sino del enfoque en general que el Gobierno del Estado de Puebla tiene para estos temas.

A pesar de la importancia de la existencia de procesos puntuales de planificación, estos no se encuentran contemplados en la mayoría de los gobiernos de las entidades municipales que conforman el área metropolitana, existiendo solo en el municipio núcleo. Mientras que en los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala los despachos designados para el desempeño de estas tareas se encuentran integrados en diferentes Secretarías de Estado sin existir mecanismos que deriven en procesos planificadores articulados entre los diversas dimensiones del desarrollo metropolitano.

En la opinión de la Mtra. Mónica Barrientos Sánchez³⁷ ex Secretaría Técnica del Ayuntamiento de Puebla, el mayor reto que enfrentan los gobiernos municipales que integran la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala radica en “la conformación de mesas de trabajo y la consecución de programas y planes urbanos conjuntos”³⁸, objetivos inalcanzables bajo los procedimientos actuales centralizados desde los gobiernos estatales sin la inclusión de las entidades gubernamentales municipales.

La problemática existente en torno al área metropolitana se agudiza tras la delimitación realizada por el Gobierno Federal, la interpretación de su conformación basado en las relaciones funcionales existentes entre las entidades municipales cercanas al municipio núcleo se constituye como una visión aglutinadora que señala la existencia de un sistema de ciudades y que resulta inconveniente para la identificación y atención de los temas metropolitanos.

Con base en los análisis expuestos en este trabajo de investigación, se ha podido establecer que bajo los esquemas actuales, los limitados procesos de planificación existentes para el área metropolitana se han llevado a cabo de manera unilateral desde el nivel estatal de gobierno, careciendo de una visión integral, sin la consideración de las autoridades municipales y siendo caracterizados por la falta concreción de los procesos, siendo evidente la

³⁷ Mónica Barrientos Sánchez es Licenciada en Administración Pública egresada de la Universidad de las Américas Puebla, Posgraduada como Maestra en Calidad de la Gestión Pública Municipal por el Instituto de la Administración Pública del Gobierno del Estado de Puebla, cursó los diplomados en Transparencia y Buen Gobierno y Mercadotecnia Política y Campañas Electorales del Instituto Tecnológico de Monterrey. Se ha desempeñado como Coordinadora de Casa de Ángeles (Albergue para niños Huérfanos con discapacidad y centro de rehabilitación infantil), Subdirectora de la Unidad de Desarrollo Administrativo y Calidad del Sistema de Información y Comunicaciones del Gobierno del Estado de Puebla, Directora del Instituto Municipal de la Juventud de la Ciudad de Puebla, Secretaría Técnica de la Presidencia Municipal y responsable de Atención Ciudadana, Diputada Suplente en la LVII Legislatura del Gobierno del Estado de Puebla.

³⁸ Opinión expresada por la Maestra Mónica Barrientos Sánchez en la entrevista realizada el día martes 16 de julio de 2013 en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla, México.

apremiante necesidad de construir una agenda metropolitana de gobierno, que siendo incluyente de las necesidades de todas las entidades territoriales involucradas, brinde de continuidad a los procesos e instrumentos de planificación.

El esquema propuesto como resultado de este trabajo de investigación se conforma como un canal de integración de todas las entidades gubernamentales involucradas, que propicia la generación de planes rectores integrales articulados y emanados de la realidad existente en las entidades municipales, y que serán fortalecidos por la participación de los gobiernos estatales y federal.

La propuesta emanada de esta investigación se constituye como una entidad administrativa intergubernamental con funciones básicas de planificación y ordenamiento territorial, que permite la generación de instrumentos con altas posibilidades de éxito para incorporarse en la atención de los temas metropolitanos, haciendo presente la posibilidad de ser legitimados por la sociedad civil al interior de cada entidad a través de los comités de planeación municipal conformados por la comunidad.

Los resultados presentados en este trabajo de investigación para el Valle de Puebla-Tlaxcala se establecen en la construcción de un proyecto colectivo integrado por todas las entidades involucradas en el proceso de metropolización, que responda a las necesidades y expectativas comunes de sus habitantes, construido con base en los atributos físicos y las características sociológicas, económicas, ambientales, legales y políticas existentes, dirigido siempre a la búsqueda de desarrollo regional sostenible; principio fundamental enmarcado en la Misión de la Universidad Autónoma de Manizales, e inapelable condición necesaria para la obtención de un desarrollo multidimensional que derive en la mejora de las condiciones de

vida de los ciudadanos y contribuya a la generación de desarrollo a escala humana.

La conformación y operatividad de la entidad metropolitana propuesta encuentra su mayor desafío en la estrecha dependencia de la voluntad política de los diversos gobernantes involucrados, con lo cual en caso de no existir las condiciones necesarias desde la esfera política, pudieran existir impedimentos y limitaciones para su integración y el desempeño de acciones conjuntas que deriven en un desarrollo metropolitano pleno.

La predominancia del Estado y Municipio de Puebla dentro de la zona metropolitana pudiera constituirse como una dificultad en la consecución de resultados óptimos de la entidad propuesta al existir el riesgo de impulsar de manera unilateral acciones en beneficio del Estado de Puebla y sus municipios sin considerar al Estado de Tlaxcala, coartando de esta forma la finalidad de articulación intergubernamental que persigue el organismo propuesto.

La participación de la sociedad civil más allá de los mecanismos conformados por los consejos metropolitanos de planeación, se constituye como uno de los principales desafíos de la entidad intergubernamental propuesta. En esta primera etapa no ha sido considerada con la finalidad de dar predominancia a las entidades de gobierno que la integrarán, y que sea bajo decisiones consensuales tomadas por las autoridades involucradas que se diseñen los mecanismos necesarios de participación, vigilancia y control de la sociedad civil.

La atención de los temas metropolitanos requiere obligatoriamente de estrategias y acciones conjuntas de parte de los diferentes actores involucrados, la implementación de procesos unilaterales y la ejecución de

acciones desarticuladas resulta impensable ante la complejidad y dinamismo de las atenciones requeridas en la existencia de territorios conurbados. La necesidad es apremiante y las dificultades constantes, por lo cual estamos obligados a colaborar de forma conjunta para el diseño e implementación de mecanismos que brinden soluciones satisfactorias a las exigencias metropolitanas.

10. BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, Francisco (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.

Alburquerque, Francisco (2002). *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla, España. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2012). *Plan de Gestión "Pura Vida"*. Medellín, Colombia.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Metrópoli 2008-2020. Hacia la integración regional sostenible*. Medellín, Colombia.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano "Metrópolis 2008-2020"*. Medellín, Colombia.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. *Plan de Gestión 2012-2015*. Medellín, Colombia.

Área Metropolitana Centro Occidente. *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2012-2030 "Hacia la sustentabilidad y Armonización del Desarrollo del Área Metropolitana Centro Occidente y su Red de Interinfluencia Metropolitana"*. Pereira, Colombia.

Área Metropolitana Centro Occidente (2006). *Plan Maestro de Movilidad*. Pereira, Colombia.

Ayuntamiento del Municipio de Puebla. *Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014*. Puebla, México.

Ayuntamiento del Municipio de Puebla. *Programa Municipal de Desarrollo Sustentable de Puebla 2007*. Puebla, México.

Boisier, Sergio (2003). ¿Y si el desarrollo fuera una emergencia sistémica?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27. Caracas, Venezuela.

Boisier, Sergio (1991). El difícil arte de hacer región. *Serie de Documentos del ILPES*, 91/4. Santiago de Chile.

Boisier Sergio (2001). Desarrollo Local de que estamos hablando. Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens.

Boisier, Sergio (2005). Globalización, Integración Supranacional Y Procesos Territoriales Locales: ¿Hay Sincronía?. *Revista de la CEPAL*, 86. Santiago de Chile.

Bravo, Verónica (2011). *Cuarto Almanaque de tendencia en la Calidad del Aire en 20 Ciudades de México 2000-2009*. México, Instituto Nacional de Ecología.

Burgess, Ernest, (1988). El crecimiento de la ciudad: introducción a un proyecto de investigación. *Antología de Sociología Urbana*, 118-129. México, UNAM.

Capel, Horacio (1975). La Definición de lo urbano. *Estudios Geográficos*, 138-139, 265-301. Madrid, España.

Ciccolella, José Pablo (2008). *Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Cuadernos del CENDES*, 69, Venezuela, Universidad Central de Venezuela.

Ciccolella, Pablo, Mignaqui, Iliana (2009). Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires. *Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, 3,91-101. Quito, Ecuador.

Ciccolella, Pablo (2010). *La Ciudad Mestiza: Metrópolis Latinoamericanas Atrapadas*,

Ciccolella, Pablo, Mignaqui, Iliana. *Capitalismo Global y Transformaciones metropolitanas: Enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano*.

Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, 2004. Estados Unidos Mexicanos.

Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría de Desarrollo Social (2005). *Delimitación de las zonas metropolitanas en México*. México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

Diario Oficial del Estado de Puebla, Decreto del 06 de Septiembre de 1962. Puebla. México.

Di Pietro Paolo José Luis. Hacia un desarrollo integrador y equitativo: Una introducción al desarrollo local. Recuperado de: <http://www.trabajoydiversidad.com.ar/Articulo%20Di%20Pietro%20Desarrollo%20Local%5B2%5D.pdf>

Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de Transportes (2012). Estudio Costo-Beneficio del primer corredor troncal de la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla. Puebla. México.

Guzmán, Marcela (2007). Evaluación de Servicios. *Serie Gestión Pública*, 64. Santiago de Chile, ILPES.

Iracheta, A. (2010). *Consultoría para realizar evaluaciones de fondos metropolitanos y FONREGION*. México, El Colegio Mexiquense A.C.

Javier medina, & Ortegón, Edgar (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, ILPES.

Lahera, Eugenio (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile, ILPES.

Lebret, J. L. (1969). *Dinámica concreta del desarrollo*. Barcelona, España, Editorial Herder.

Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, 2003. Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Asentamientos Humanos, 1993. Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1988. Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, Ley 128, 1994. República de Colombia.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, 2001. Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Planeación, 2005. Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ley 99, 1993. República de Colombia.

Ley para la Protección del Ambiente Natural y Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla, 2002. Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Transporte, Ley 105, 1993. República de Colombia

Ley de Régimen para Áreas Metropolitanas, Ley 1625, 2013. República de Colombia.

Lira, Luis (2006). *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*. Santiago de Chile, ILPES.

Max-Neef, Manfred, Elizalde, Antonio, y Hopenhayn, Martín (1998). *Desarrollo a Escala Humana*. España. Editorial Icaria.

Moreno, Orlando (2008). *Desarrollo Económico y Urbanización en el Oriente de la Zona de la Ciudad de México 1980-2010*. México, UNAM-Editorial Porrúa.

Negrete, María Eugenia, y Salazar, Héctor (1986), Zonas metropolitanas en México, 1980, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1, 97-124. México.

Orellana, Arturo (2011). *Planificación Estratégica Territorial: Una herramienta para el desarrollo regional y local*. Manizales, Colombia, UAM.

Organización de las Naciones Unidas (2013). *Informe sobre Perspectivas de la Población Mundial: Revisión 2012*. Nueva York, Estados Unidos de América.

Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014 del Ayuntamiento de Puebla. Puebla, México.

Rodríguez, Jahir (1999). *El Palimpsesto de la Ciudad*. Armenia, Colombia.

Rodríguez, Jahir (2011). Una aproximación a los conceptos de Territorio, Región, Desarrollo Regional y Responsabilidad Social. Manizales, Colombia, UAM.

Rojas, Gerardo (2011). *Inaugura Eduardo Rivera nuevas oficinas del Instituto Municipal de Planeación*. Recuperado de: http://www.epuebla.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=22091:inaugura-eduardo-rivera-nuevas-oficinas-del-instituto-municipal-de-planeaci%C3%B3n&Itemid=332.

Rojas, Gerardo (2012). *VW aporta una cuarta parte del PIB total de Puebla*. Recuperado de: http://www.e-consulta.com/index.php?option=com_k2&view

=item&id=26332:vw-aporta-una-cuarta-parte-del-pib-total-de-puebla-destaca-bancomer&Itemid=332_

Ruiz, Fernández Jorge (2002). *Servicios Públicos Municipales*. México, UNAM.

Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Planeta.

Sepúlveda, Sergio (2005). *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de los territorios rurales*. México, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Sistema Municipal de Información Ambiental de la Ciudad de Puebla (2009). *Informe de Contaminación de Ríos, Cuerpos de Agua y Barrancas*. Puebla. México.

Sobrino, Jaime (1993), *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Sobrino, Jaime (2003a), Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 18, 461-507. México.

Tobón, H. T. (2009). Los conflictos del urbanismo. *En Cuaderno de Clases 03 -01 UAM*. Manizalez.

Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza(1978). *El desarrollo urbano en México: diagnóstico implicaciones futuras*, México, el Colegio de México.

Vélez Pliego, Francisco (1994). La Ciudad de Puebla en el Contexto Regional, industrialización y marginalidad. *Revista DemoS*, 7, 19, México

ANEXO I. COSTOS INDIRECTOS DEL SUELO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE PUEBLA

Municipio de Puebla (2004)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	3,129.53	6,347.15	310.00	0.09	82.30%	0.0728
II - Fraccionamiento y urbanización	36,864.00	116,579.31	0.00	1.39	82.30%	1.1411
III - Edificación	0.00	4,800.00	0.00	0.04	82.30%	0.0357
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	52,426.03	17,856.00	14,880.00	0.77	82.30%	0.6333
Costos municipales				2.29	Aportación al costo estatal	1.88

Municipio de Puebla (2005)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	3,505.60	3,425.60	17,128.00	0.21	82.53%	0.1715
II - Fraccionamiento y urbanización	12,720.00	132,654.90	0.00	1.26	82.53%	1.0364
III - Edificación	6,960.00	44,578.08	89,156.16	1.22	82.53%	1.0030
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	54,945.36	0.00	14,880.00	0.60	82.53%	0.4978
Costos municipales				3.29	Aportación al costo estatal	2.72

Municipio de Puebla (2006)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	3,624.67	3,539.67	17,698.36	0.21	84.38%	0.1743
II - Fraccionamiento y urbanización	12,000.00	129,208.90	0.00	1.17	84.38%	0.9897
III - Edificación	0.00	44,578.08	89,156.16	1.11	84.38%	0.9373
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	57,995.47	0.00	14,880.00	0.61	84.38%	0.5108
Costos municipales				3.1	Aportación al costo estatal	2.62

Municipio de Puebla (2007)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	3,180.60	33,669.18	15,453.00	0.42	74.00%	0.3094
II - Fraccionamiento y urbanización	12,960.00	388,575.74	0.00	3.21	74.00%	2.3753
III - Edificación	0.00	201,796.56	0.00	1.61	74.00%	1.1937
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	60,597.12	13,953.60	125,092.80	1.60	74.00%	1.1810
Costos municipales				6.84	Aportación al costo estatal	5.06

Municipio de Cuautlancingo(2007)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	3,180.60	33,329.42	15,453.00	0.42	7.66%	0.0318
II - Fraccionamiento y urbanización	17,560.00	214,105.63	0.00	1.85	7.66%	0.1419
III - Edificación	0.00	211,938.35	0.00	1.69	7.66%	0.1298
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	60,597.12	12,480.00	125,092.80	1.58	7.66%	0.1213
Costos municipales				5.54	Aportación al costo estatal	0.42

Municipio de Puebla (2008)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	3,185.53	42,981.90	15,452.64	0.47	78.29%	0.3708
II - Fraccionamiento y urbanización	4,560.00	411,321.03	0.00	3.20	78.29%	2.5029
III - Edificación	0.00	210,042.48	0.00	1.61	78.29%	1.2641
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	63,314.40	14,649.60	130,086.00	1.60	78.29%	1.2521
Costos municipales				6.88	Aportación al costo estatal	5.39

Municipio de Cuautlancingo(2008)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	3,185.53	34,639.42	15,452.64	0.41	7.16%	0.0293
II - Fraccionamiento y urbanización	9,400.00	286,587.47	0.00	2.28	7.16%	0.1629
III - Edificación	0.00	162,178.08	0.00	1.25	7.16%	0.0893
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	63,314.40	17,018.88	130,086.00	1.62	7.16%	0.1158
Costos municipales				5.56	Aportación al costo estatal	0.4

Municipio de Puebla (2009)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	1,850.00	53,434.50	20,548.00	0.56	74.26%	0.4125
II - Fraccionamiento y urbanización	7,200.00	421,432.55	0.00	3.14	74.26%	2.3315
III - Edificación	0.00	211,356.24	0.00	1.55	74.26%	1.1496
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	177,600.00	15,600.00	162,828.60	2.61	74.26%	1.9366
Costos municipales				7.86	Aportación al costo estatal	5.84

Municipio de Cuautlancingo(2009)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	1,850.00	44,641.79	20,548.00	0.49	6.79%	0.0333
II - Fraccionamiento y urbanización	16,880.00	304,566.70	0.00	2.35	6.79%	0.1599
III - Edificación	0.00	169,268.64	0.00	1.24	6.79%	0.0842
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	177,600.00	19,440.00	162,828.60	2.64	6.79%	0.1790
Costos municipales				6.72	Aportación al costo estatal	0.46

Municipio de San Andrés Cholula (2009)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	1,850.00	44,284.67	20,548.00	0.49	5.15%	0.0252
II - Fraccionamiento y urbanización	7,200.00	708,382.31	0.00	5.24	5.15%	0.2699
III - Edificación	0.00	216,810.48	0.00	1.59	5.15%	0.0818
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	177,600.00	17,812.80	162,828.60	2.62	5.15%	0.1351
Costos municipales				9.94	Aportación al costo estatal	0.51

Municipio de Puebla (2010)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	2,680.00	57,044.04	22,028.09	0.57	79.67%	0.4550
II - Fraccionamiento y urbanización	8,160.00	466,512.47	0.00	3.32	79.67%	2.6418
III - Edificación	0.00	207,699.36	0.00	1.45	79.67%	1.1560
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	223,440.00	16,416.00	170,727.96	2.87	79.67%	2.2851
Costos municipales				8.21	Aportación al costo estatal	6.54

Municipio de San Andrés Cholula (2010)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	2,680.00	45,885.76	21,288.60	0.49	5.52%	0.0269
II - Fraccionamiento y urbanización	8,160.00	772,963.91	0.00	5.46	5.52%	0.3012
III - Edificación	0.00	213,588.48	0.00	1.49	5.52%	0.0824
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	223,440.00	19,386.24	170,727.96	2.89	5.52%	0.1595
Costos municipales				10.33	Aportación al costo estatal	0.57

Municipio de Puebla (2011)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	2,785.00	59,447.01	22,995.13	0.57	74.34%	0.4252
II - Fraccionamiento y urbanización	8,640.00	497,727.10	0.00	3.40	74.34%	2.5263
III - Edificación	0.00	329,158.56	0.00	2.21	74.34%	1.6422
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	232,320.00	16,968.00	177,721.20	2.87	74.34%	2.1304
Costos municipales				9.05	Aportación al costo estatal	6.73

Municipio de San Andrés Cholula (2011)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	2,785.00	47,901.68	22,223.62	0.49	6.07%	0.0297
II - Fraccionamiento y urbanización	8,640.00	662,574.93	0.00	4.50	6.07%	0.2734
III - Edificación	0.00	91,029.12	0.00	0.61	6.07%	0.0371
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	232,320.00	20,201.76	177,721.20	2.89	6.07%	0.1753
Costos municipales				8.49	Aportación al costo estatal	0.52

Municipio de Cuautlancingo (2011)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	2,785.00	63,319.45	22,995.13	0.60	5.92%	0.0354
II - Fraccionamiento y urbanización	8,640.00	332,951.44	0.00	2.29	5.92%	0.1357
III - Edificación	0.00	106,561.92	0.00	0.72	5.92%	0.0423
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	232,320.00	21,981.12	177,721.20	2.90	5.92%	0.1716
Costos municipales				6.51	Aportación al costo estatal	0.39

Municipio de Puebla (2012)

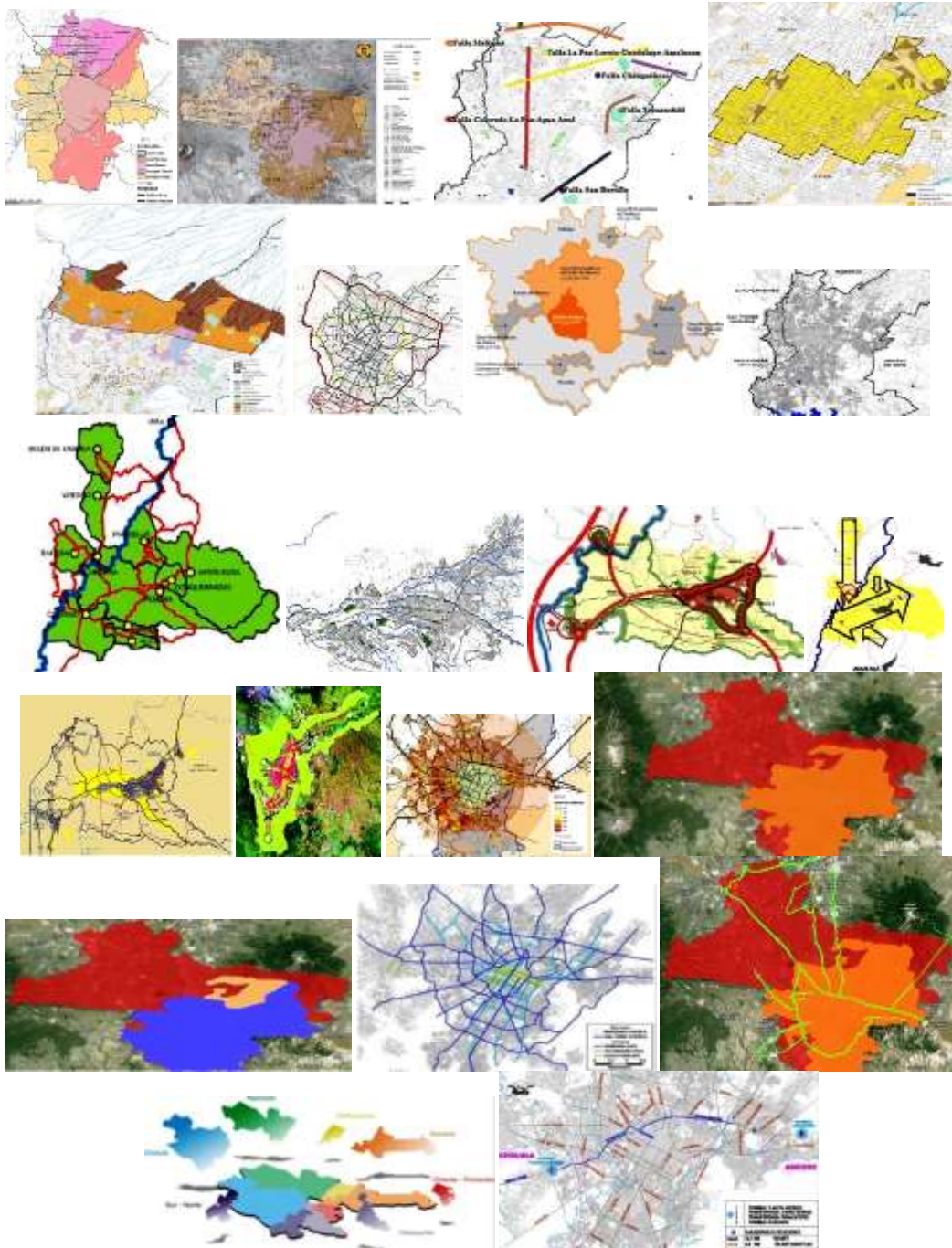
Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	2,891.39	63,636.49	24,761.79	0.59	78.47%	0.4614
II - Fraccionamiento y urbanización	8,970.05	516,740.28	0.00	3.39	78.47%	2.6570
III - Edificación	0.00	341,732.42	0.00	2.20	78.47%	1.7271
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	241,194.62	17,616.18	191,003.72	2.90	78.47%	2.2734
Costos municipales				9.08	Aportación al costo estatal	7.13

Municipio de Cuautlancingo (2012)

Etapa	Recaudador			Total sin ponderar*	Total ponderado	
	Estado	Municipio	Otro		índice	valor
I - Compra y escrituración del terreno	2,891.39	68,198.69	24,761.79	0.62	7.02%	0.0433
II - Fraccionamiento y urbanización	8,970.05	345,670.19	0.00	2.28	7.02%	0.1603
III - Edificación	0.00	111,937.23	0.00	0.72	7.02%	0.0506
IV - Adquisición y titulación de la vivienda	241,194.62	22,820.80	191,003.72	2.93	7.02%	0.2057
Costos municipales				6.55	Aportación al costo estatal	0.46

Fuente: Comisión Nacional de Vivienda, Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos

ANEXO 2: CARTOGRAFIA



Nota: Se adjuntan las cartografías a la Carpeta denominada “anexo 2”, la cual se encuentra en el Cd de presentación de la tesis.

ANEXO III. INSTRUMENTOS/ENTREVISTAS

Entrevista # 1

Sujeto: L.D Luis Armando Olmos Pineda, Coordinador General del Instituto Municipal de Planeación del Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla.

Objetivo: Fortalecer el diagnóstico realizado a el área de estudio a través de la comprensión del papel del Municipio de Puebla en la dinámica metropolitana en su carácter de municipio núcleo, conocer problemas e implicaciones de la conurbación desde la perspectiva de la Ciudad de Puebla, señalar los temas de interés para la capital del Estado de Puebla en relación con la conurbación, así como el enfoque, mecanismos y retos para la articulación intermunicipal en la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala.

Estado: Realizada, sin consentimiento por parte del entrevistado de referir en la investigación.

1. ¿Cuál es el Papel del Municipio dentro de la dinámica de la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala?
2. ¿Cuáles son las fortalezas y problemáticas derivadas de la inserción del Municipio en la Conurbación?
3. ¿Considera que existen en el Ayuntamiento mecanismos eficientes de colaboración intermunicipal en los temas de planeación, inversión y/o servicios públicos?
4. ¿Cuáles son los temas que vinculan directamente a la administración municipal con la zona metropolitana?
5. ¿La firma del convenio 2012 para la zona metropolitana genera las condiciones necesarias de participación para el municipio en estos temas?
6. ¿Los ejercicios de planeación desde la administración municipal consideran la articulación intermunicipal en estos temas?

7. ¿Cuáles son los temas que desde el Municipio se consideran de interés a nivel metropolitano?
8. ¿Considera que la competitividad del Municipio se encuentra vinculada directamente a su integración efectiva con la zona metropolitana?
9. ¿Se han contemplado proyectos de inversión detonadores de desarrollo a nivel metropolitano desde la planeación Municipal?
10. ¿Qué elementos considera son necesarios para generar mecanismos y esquemas de desarrollo adecuados para la población del municipio, a partir de la dinámica de la zona metropolitana?
11. ¿Se ha considerado desde una perspectiva municipal los efectos de la integración de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala a la Megalópolis de Ciudad de México a consecuencia de su crecimiento expansivo, concretamente en relación a la prestación de servicios metropolitanos?
12. ¿Cuál es la visión del H. Ayuntamiento en la inserción del Municipio en estos procesos?

Entrevista # 2

Sujeto: Mtra. Mónica Barrientos Sánchez, Secretaria Técnica del Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla 2008-2011.

Objetivo: Establecer la dinámica del municipio de Puebla en el proceso de conurbación desde el enfoque de administraciones anteriores, conocer las complicaciones de la conurbación en los temas comunes, la existencia de mecanismo de cooperación y articulación intermunicipal y los retos que enfrentan las

administraciones actuales ante el proceso de conurbación desde la perspectiva de una ex funcionaria del gobierno municipal.

Estado: Realizada.

1. ¿Cuál ha sido el papel de las administraciones municipales en Puebla como eje articulador de la zona metropolitana?

Como parte de la planeación de la infraestructura urbana, se consideran primordialmente los recursos que ya están establecidos por programa. La forma en que se definen las zonas a atender varía de acuerdo a la autoridad en turno. De acuerdo a la experiencia que yo viví, la alcaldesa optó por la zona periférica de la ciudad, colonias y juntas auxiliares con un retraso importante en el tema urbano, ya que carecían de infraestructura urbana. Así que optó por llevar principalmente pavimentación a colonias y juntas auxiliares. Por otro lado en polígonos de extrema pobreza, también se aplicó recurso federal.

2. ¿Cuáles han sido las complicaciones para el municipio de Puebla como núcleo del área metropolitana, sobre todo en materia de seguridad, medio ambiente, conectividad y servicios públicos?

Crecimiento desordenado, un crecimiento poblacional importante en los últimos años, falta de control del crecimiento de la mancha urbana. Falta de seriedad de algunas empresas constructoras.

3. ¿Cuáles fueron los mecanismos de colaboración y articulación heredados a la administración actual para con los demás municipios de la conurbación en temas de interés común y cuales considera que fueron los principales resultados obtenidos?

En realidad no recuerdo que se hayan dado acercamientos reales con los municipios conurbados, en realidad se ha turnado a gobierno del estado, lo que en realidad debe traer resultados más rápidos ya que mediante la intervención del congreso, se agiliza la delimitación. Tampoco tengo presente un intento de realización de obra conjunta.

4. Desde su experiencia como Secretaría Técnica de la Alcaldía de Puebla, ¿Considera que existe un marco legal adecuado en los diferentes niveles de gobierno para afrontar las necesidades de forma articulada en zonas metropolitanas?

Definitivamente no. Considero que este asunto va más allá de lo que pueda estar considerado por las leyes o por el mismo código reglamentario municipal. Estoy cierta de que hablamos de voluntad, de llevar verdaderas soluciones a verdaderos reclamos sociales. Creo que debería haber mesas de trabajo periódicas con los alcaldes de los municipios conurbados, con temas específicos. Firmar acuerdos, convenios para que el recurso rindiera más, para que hubiera un mayor número de beneficiarios. Me parece que aún nos hace falta una forma de trabajo colegiada, que permita establecer prioridades. Independientemente de lo que se considera en un plan de Desarrollo Estatal o Municipal, de los programas anuales y de los criterios de planeación, hace falta este tipo de actividades regionales que apoyen al crecimiento de las ciudades colindantes.

5. Fuera de los recursos asignados en el presupuesto de egresos federal por el fondo metropolitano ¿Cuáles son los mecanismos de colaboración intermunicipal para llevar a cabo proyectos de inversión conjunta y para la operatividad de servicios en el área metropolitana y zonas limítrofes intermunicipales?

No recuerdo algún proyecto con esas características, Fondem, ramo 33, Fisem, pero sólo para el municipio. El tema tengo entendido, está en Congreso para definir límites territoriales. Con ello, supongo, se podrá iniciar un nuevo esquema de trabajo conjunto.

6. ¿Considera que la competitividad del Municipio de Puebla se encuentre vinculado a la capacidad de integración que logre gestarse dentro del área metropolitana y al desarrollo de los municipios conurbados?

En el municipio hay mucho por hacer, aún tenemos un gran rezago en desarrollo urbano, por ello los gobiernos municipales invierten hacia el interior de la ciudad. Por todos lados hace falta agua, luz, drenaje, pavimentación, espacios públicos. Pero además es urgente contar con recurso para dar mantenimiento a la infraestructura existente. Tal vez por eso no es un tema prioritario, aunque debería llevarse a la par.

7. ¿Cuál sería el papel de la Ciudad de Puebla y su zona metropolitana en una futura integración a la Megalópolis de la Ciudad de México? Y en su caso ¿Sería conveniente tomar medidas de contención con la finalidad de evitar una conurbación futura?

Definitivamente se requiere de la elaboración de programas de desarrollo urbano a corto, mediano y largo plazo. Es necesario trabajar con municipio no tan sólo conurbados, sino, también con aquellos que se encuentran entre la ciudad de México y Puebla. Es indispensable marcar vialidades, definir comunicaciones, en fin, no permitir que siga el crecimiento como hasta ahora ha sucedido.

8. En su perspectiva como Ciudadana ¿Cuáles son los mayores retos que enfrentan los gobiernos municipales que integran la zona metropolitana en la satisfacción adecuada de las necesidades de sus habitantes?

Pienso que el mayor reto es la conformación de mesas de trabajo, de lograr programas y planes urbanos conjuntos. De solicitar recursos compartidos, de tener una visión de lo que se espera de las ciudades en 10, 15 o 20 años. Se trata de lograr grandes alcances. De ordenar a las constructoras, de lograr recursos para mantenimiento, en fin, hay mucho por hacer, pero además, en todo momento, como el primordial objetivo de los gobiernos, tomar en cuenta la opinión pública en asambleas, para ser asertivos con las obras proyectadas, así se tomarán mejor las decisiones.

Entrevista # 3

Sujeto: Funcionarios de las actuales administraciones de los municipios del área de estudio, exceptuando Puebla, encargados del tema de planeación, en caso de existir dicho despacho, o en su defecto los titulares de las Direcciones de Obras Municipales.

Objetivo: Establecer el papel de los municipios conurbados a la Ciudad de Puebla, su situación ante la conurbación, la calidad y complicaciones que les genera la misma en los temas de servicios públicos, su articulación con los demás entes territoriales y el grado de coordinación con las autoridades homólogas dentro de la zona metropolitana.

Estado: Sin Realizar, debido a falta de consentimiento de los sujetos.

1. ¿Cuál es el Papel del Municipio dentro de la dinámica de la zona metropolitana del Valle de Puebla-Tlaxcala?
2. ¿Cuáles son las fortalezas y problemáticas derivadas de la inserción del Municipio en la Conurbación?
3. ¿Considera que existen en el Ayuntamiento mecanismos eficientes de colaboración intermunicipal en los temas de planeación, inversión y/o servicios públicos?
4. ¿Cuáles son los temas que vinculan directamente a la administración municipal con la zona metropolitana?
5. ¿La firma del convenio 2012 para la zona metropolitana genera las condiciones necesarias de participación para el municipio en estos temas?
6. ¿Los ejercicios de planeación desde la administración municipal consideran la articulación intermunicipal en estos temas?
7. ¿Cuáles son los temas que desde el Municipio se consideran de interés a nivel metropolitano?
8. ¿Considera que la competitividad del Municipio se encuentra vinculada directamente a su integración efectiva con la zona metropolitana?
9. ¿Se han contemplado proyectos de inversión detonadores de desarrollo a nivel metropolitano desde la planeación Municipal?
10. ¿Qué elementos considera son necesarios para generar mecanismos y esquemas de desarrollo adecuados para la población del municipio, a partir de la dinámica de la zona metropolitana?

11. ¿Se ha considerado desde una perspectiva municipal los efectos de la integración de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala a la Megalópolis de Ciudad de México a consecuencia de su crecimiento expansivo, concretamente en relación a la prestación de servicios metropolitanos?
12. ¿Cuál es la visión del H. Ayuntamiento en la inserción del Municipio en estos procesos?

Entrevista # 4

Sujeto: Dr. Eduardo Vázquez Rossainsz, Director del Centro de Respuesta Inmediata de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de Puebla.

Objetivo: Establecer la situación de la zona metropolitana en materia de seguridad, identificar las potenciales amenazas y retos que enfrentan los municipios en la materia, conocer la viabilidad de un integración de cuerpos policiales para hacer frente a amenazas comunes, establecer el impacto de experiencias pasadas en materia de integración policial.

Estado: Realizada.

Entrevistador - Doctor Vázquez, me gustaría desarrollarle unas preguntas generales desde una perspectiva metropolitana, es decir Puebla como la ciudad núcleo del área metropolitana, la cual en mi opinión se encuentra mal definida, dado que el Gobierno Federal la ha definido en razón de 38 municipios, y de acuerdo a lo que he podido avanzar en la investigación para mí no serían los 38, quizás puede ser una proyección a cierto número de años pero en mi opinión aún no lo es.

Dr. Eduardo Vázquez Rossainsz - En los Político acá, la zona metropolitana son 5 Municipios y la Ciudad de Puebla, con un conflicto limítrofe.

Entrevistador - En el plano estatal, es decir sin Tlaxcala.

Dr. Eduardo Vázquez Rossainsz - En el plano estatal serían Cuautlancingo, San Pedro, San Andrés, Xoxtla, Amozoc y Coronango

Entrevistador - El área de estudio para la investigación se definió con los municipios de Puebla que usted menciona y en el caso de Tlaxcala se incluyó San Pablo del Monte, Teolocho, Papalotla, y Tenancingo

Dr. Eduardo Vázquez Rossainsz - Bueno Papalotla es donde se asientan todos los grupos radicales de izquierda que generan impactos en Puebla, entonces la acción estatal de Puebla no tiene jurisdicción allá, y son todos los grupos que aquí nos están poniendo problemas, y a pesar de sabemos que aquí nos sabotean y generan problemas, no podemos.

Entrevistador - Es por eso que el esquema de articulación intermunicipal e inter estatal es tan importante, por ejemplos como este, ¿cierto?

Dr. Eduardo Vázquez Rossainsz - El futuro tal como yo lo veo, hablando desde el fortalecimiento estatal, forzosamente tendremos que ir a la articulación intermunicipal, que te lleva a un fortalecimiento estatal, ya con estado fortalecido, ir al fortalecimiento interestatal, es decir que se forme con bloque con otros estados que abonen al esquema nacional, es decir, no desde la federación al municipio, sino desde el municipio, el barrio y las colonias, a otros municipios, del Estado con sus Municipios a otros Estados y ahí a la contribución nacional, y la federación ya con sus Estados en conjunto contribuir al bloque hemisférico, hablando ya del Comando Norte de nuestra frontera con Guatemala hasta Alaska y Canadá.

1. En términos generales ¿Cuáles son las complicaciones particulares en temas de seguridad en una conurbación?

La coordinación intermunicipal generalmente y el crimen que se comete por agentes ajenos a la ciudad, esos criminales que vienen de otros municipios a delinquir y nos afectan, el presupuesto, los recursos nunca alcanzan, y los cuerpos de seguridad que se van haciendo viejos, es decir la falta de modernización.

2. Considera usted que La existencia de diversos cuerpos policíacos y judiciales de los tres niveles de gobierno en la zona metropolitana ¿especializa o fragmenta su operatividad dentro de la conurbación?

El Municipio debe fortalecerse, la presencia de otras corporaciones es buena pero se debe llegar a la cooperación intermunicipal con municipios fuertes.

3. ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de la existencia de un mando único de los cuerpos policiales dentro de la zona metropolitana?

La desventaja es que desvinculas de la responsabilidad a los alcaldes y las causas principales de los problemas de seguridad están en manos de los alcaldes y la desventaja también es que los recursos tenderán a tratarse en su ejercicio si están centralizados al nivel estatal, debe darse recursos a los alcaldes para ejercer porque son ellos quienes conocen las necesidades de sus municipios.

4. ¿En qué medida la existencia de una policía nacional como lo ha propuesto el Presidente Calderón, brindaría las condiciones operativas necesarias para optimizar recursos y aumentar la efectividad en prevención del delito y administración de justicia en zonas metropolitanas?

La razón por la cual funcionan las policías únicas es porque son policías militares y en México no tenemos una formación cultural que te lleve a eso, y sería demasiado poder en manos de un solo personaje, es un poder de facto que desequilibraría por completo lo que vienen siendo la gran fuerza en México que son las fuerzas armadas, pregúntale a Correa como le fue con su golpe que de Estado, que fueron los policías lo que se le dieron no los soldados, no creo que sea la solución, yo creo que hay que hacer municipios fuertes y llegamos a la articulación intermunicipal pero debe ser desde los municipios. De entrada habría que cuestionarse si un Municipio puede denominarse como Municipio y un alcalde como alcalde si no tienen las capacidades mínimas de garantizar las condiciones de seguridad para su población, al final la seguridad es un medio para la gobernabilidad. Pero el fin último no es que te sientas seguro, sino es que te puedas desarrollar, ahí la importancia del tema de desarrollo, salud, educación, infraestructura, energéticos, infraestructura crítica, por más policías que tengas si falla tu infraestructura crítica, ahí entra la importancia de los temas del desarrollo, más allá de tener miles de policías

5. ¿Considera que La creación de la Policía Metropolitana integró a los Municipios de Puebla y Tlaxcala inmersos en la conurbación del valle de Puebla-Tlaxcala en el tema de seguridad a través de estrategias comunes y articulación de los cuerpos policíacos municipales y estatales?

No, no se generó ninguna articulación, convivíamos pero no, surgió para atender la franja del conflicto limítrofe con San Andrés, pero nunca involucró una articulación metropolitana, a tal punto que desapareció, el Gobierno del Estado la absorbe la disuelve y la envía a atender otras necesidades en el Estado

6. Durante su gestión al frente del Consejo de Seguridad Estatal (C4), ¿Cuáles fueron las líneas estratégicas en el tema de seguridad implementadas para el área metropolitana y que resultados se obtuvieron en este ámbito?

Uso de tecnologías, consolidación de bases de datos, servicios de inteligencia, es decir que no pase nada sin que te enteres y que subas la información a los tomadores de decisiones, y el tema del gasto federal, es decir, proyectos conjuntos Federación, Estado, Municipio.

Los resultados finales bien o mal son una incidencia delictiva dentro de parámetros aceptables en razón de la media nacional, hay varios problemas pero no está desbordado, no sé si la razón es que estemos haciendo bien nuestro trabajo o simplemente Puebla no ha dado las condiciones necesarias para que el crimen se establezca y nos encontremos como en otras partes del país. Otra es que de alguna manera la convivencia con fuerzas armadas, nos llevó a convivir bien con el ejército por ahora.

Esto teniendo importante efecto desde los municipios pero hablando de un impacto metropolitano en lo general.

7. ¿Qué factores han impedido la creación de una entidad metropolitana en materia de seguridad y en qué medida resultaría necesaria?

Es un tema político, ya está en proceso pero la necesidad se encuentra en el fortalecimiento de los municipios

8. A pesar del contexto nacional, la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala no ha registrado el clima de inseguridad que se gestó en otras entidades en relación al crimen organizado, ¿Cuáles considera que fueron las acciones que blindaron a este metrópoli en materia de seguridad?

No, no creo que haya habido acciones que blindaran el Estado ni la zona metropolitana, no es una cuestión de Estado simplemente ha sido coyuntural, las bandas delictivas no se han instalado ni ha habido conflicto porque no han querido, en general en el centro del país, quizás porque esta zona es la que

tiene más presencia militar por la cercanía de Ciudad de México, pero yo creo que es eso, no tanto que estemos haciendo bien nuestro trabajo, que no me escuchen mis jefes, pero es yo creo que es por eso. Hay presencia pero no hay manifestaciones, ha habido ejecuciones pero no sistemáticas, creo que hay corrupción pero está en niveles de no desborde, es decir atendibles.

9. ¿Cuáles son los retos de las administraciones municipales, estatales y federal en materia de seguridad en la zona metropolitana de Puebla Tlaxcala?

Fortalecerse, hacer vales su posición de autonomía y tener el poder de atender el tema desde lo local hacia lo estatal y hacia lo federal, mantener el orden en sus cuerpos de seguridad pública, evitar la infiltración del crimen organizado, y el principal es la depuración de los malos elementos, y claro la articulación intermunicipal pero eso es político más que técnico, y hacer a los gobernadores invertir en los municipios en tema de seguridad, comenzando por la Ciudad de Puebla

10. En su perspectiva como Ciudadano ¿Cuál es la situación actual en la zona metropolitana en materia de seguridad?

En Puebla se puede vivir, nos falta mantener que Puebla así se conserve, estamos en el riesgo de cualquier cosa nos pase algo, pero por ejemplo mi nivel de riesgo como funcionario es menor que cualquiera del norte del país a pesar de que por mi puesto soy un blanco susceptible, Puebla es una Ciudad que aún da un cierto grado de tranquilidad

Entrevista # 5

Sujeto: Comandante José Luis Garrido, Comandante de Vialidad de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Puebla.

Objetivo: Establecer la situación actual de la zona metropolitana en materia de conectividad y transporte desde la perspectiva del Gobierno del Estado de Puebla, identificar los mecanismo intergubernamentales de colaboración en la materia, conocer la opinión de un experto en materia de vialidad en cuanto a la viabilidad de

unificar las políticas públicas en materia de transporte y movilidad dentro de la zona conurbada.

Estado: Sin Realizar, debido a falta de consentimiento del sujeto.

1. ¿Cuáles son las complicaciones en materia de transporte, conectividad y vialidad dentro de la zona metropolitana de Puebla a raíz de la existencia misma de la conurbación y la presencia de diferentes autoridades del orden municipal y estatal en esta materia?
2. ¿Existen mecanismos de colaboración desde el nivel Estatal con los Municipios de Puebla y Tlaxcala que forman parte del área metropolitana en esta materia?
3. ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de la unificación de las atribuciones en materia de transporte, conectividad y vialidad en un solo organismo para la zona metropolitana?
4. ¿Cuál es la visión al interior de la Dirección de Vialidad Estatal del proceso de metropolización en la Ciudad de Puebla y los Municipios limítrofes en materia de transporte, vialidad y conectividad?