

## EL FONDO METROPOLITANO Y DESARROLLO REGIONAL EN LA ZONA METROPOLITANA PUEBLA – TLAXCALA

*Dr. Lorenzo Salgado García<sup>1</sup>*

*Dr. José Alejandro Jiménez Jiménez<sup>2</sup>*

*Dr. Jorge Vázquez Sánchez<sup>3</sup>*

### RESUMEN

Al final de la administración Foxista (2006), fue creado el fondo metropolitano con dos objetivos fundamentales: uno, la atención del crecimiento acelerado de población y su concentración en los espacios urbanos reducidos de las zonas metropolitanas y dos; el reconocimiento de la existencia de las zonas metropolitanas y sus desafíos en torno al desarrollo, planeación y gestión de recursos para una mayor convivencia humana. Así, la asignación de los recursos a la metrópolis, es en base a proyectos y programas de acción gubernamental; en ellos, se plasman las políticas de asignación y distribución de recursos económicos para la atención integral de los problemas de la zona metropolitana. Así, tenemos que, en los últimos 10 años, el desarrollo regional se ha polarizado por la desigualdad en la distribución de los recursos económicos. Por ello, existe un desequilibrio regional y de las localidades rurales convertidas en zonas urbanas en desorden.

Es necesario un análisis cuantificado y cualitativo de los 47 fondos metropolitanos y de forma específica el fondo número cuatro que corresponde al tema de estudio; para ver cuál es el impacto en la ZMCP-T, en la región y visualizar el crecimiento urbano de la región Puebla-Tlaxcala. El objetivo del trabajo, es analizar el impacto del fondo metropolitano en el desarrollo de la cuarta zona metropolitana y su posible evaluación en términos de resultados en la

---

<sup>1</sup> Doctor. Facultad de Economía de la BUAP. [economiasalgado@yahoo.com.mx](mailto:economiasalgado@yahoo.com.mx)

<sup>2</sup> Doctor. Facultad de Economía de la BUAP. [alex\\_androus09@yahoo.com.mx](mailto:alex_androus09@yahoo.com.mx)

<sup>3</sup> Doctor. Facultad de Economía de la BUAP. [jorgevasan23@hotmail.com](mailto:jorgevasan23@hotmail.com)

aplicación de los recursos asignado por el ramo 33 del presupuesto público de la federación. La visión política del fondo metropolitano debe estar anclada al área urbana y su zona metropolitana; debe insertarse en una política pública de largo plazo en el nuevo federalismo real y transparente; es decir, la distribución de los recursos fiscales sobre bases equitativas que logren un equilibrio regional y metropolitano- duradero que, fortalezca el desarrollo urbano regional equilibrado.

**Palabras claves:** Fondo metropolitano, desarrollo regional y zona metropolitana.

## INTRODUCCIÓN

Debido a la complejidad del fenómeno de expansión demográfico y de actividades económicas, se ha tenido que recurrir a diferentes conceptos que expliquen los cambios de las ciudades en un momento determinado, para iniciar el análisis del tema que nos ocupa, nos tendríamos que preguntar ¿cuáles son los parámetros teóricos y metodológicos que permiten caracterizar la conformación de procesos urbanos metropolitanos?. Así, se tiene como propósito aportar ideas que contribuyan aclarar dicha interrogante.

Una de las principales preocupaciones de muchos investigadores, es analizar la expansión urbana y crecimiento de las ciudades de los últimos 50 años, por su acelerado crecimiento de la población y que trae consigo muchas implicaciones sociales y económicas en el ámbito regional. La concentración de población en un determinado lugar, implica el desbordamiento de la misma, dando lugar a la ocupación de nuevos territorios que se incorporaran a la ciudad, como centro de atracción.

Desde la colonia, la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala, se caracterizó por la presencia de centros urbanos en valles. En la actualidad, se ha convertido en el centro de la República Mexicana, pero también el valle de Puebla- Tlaxcala. El espacio geográfico al cual nos hemos

referido, existían grupos de agricultores que desarrollaban actividades económicas orientadas al sustento de las familias. Por ello, la población del Estado de Tlaxcala aumentó rápidamente como consecuencia de una política de descentralización y desconcentración. Las comunidades agrícolas con el tiempo se convirtieron en centros urbanos sin ninguna planeación regional, en ello, se construían grandes ciudades planificadas, que permitió la dispersión regional. Por lo tanto, aumento más la población y las actividades del comercio y de servicios en los mismos espacios urbanos y regionales. La cuarta zona metropolitana, se ubica en la región centro-oriental de la República Mexicana y tiene como límites, al norte con los Estados de Hidalgo y Puebla; al este y sur con el Estado de Puebla; al oeste con los Estados de Puebla, México e Hidalgo; pero además es espacio de menor superficie y su extensión territorial es de 3,988 kilómetros cuadrados, 0.2% del territorio nacional respectivamente.

La entidad concentran el 73.4% de la población (706,173 habitantes) en el 36.3% del territorio; con densidades de población de 2,000 habitantes por kilómetro cuadrado en algunos municipios como Zacatelco y Tlaxcala. El resto del Estado contiene el 26.4% de la población en el 63.7% del territorio. Estas oscilaciones continuarán en el futuro, por la tendencia de la concentración de la población en los centros urbanos como Tlaxcala, Apizaco, Huamantla, Chiautempan, San Pablo del Monte, Calpulalpan, Tlaxco, Zacatelco, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y Contla de Juan Cuamatzi; que en conjunto para el año 2010 concentrarán al 52.1% de la población del estado.

En resumen, el trabajo aborda el papel que desempeña el fondo metropolitano como programa de política pública y como mecanismo para regular las acciones de Gobierno en el logro de objetivos en cuanto al equilibrio del desarrollo regional. Así, el trabajo busca realizar una contribución a la planeación del desarrollo regional y su impacto en la zona metropolitana, la cual está constituida por un conjunto de municipios del Estado de Puebla y del Estado de

Tlaxcala. La región Puebla-Tlaxcala, por el lugar que ocupa ya implica un problema para el desarrollo urbano regional, al ser un espacio de tránsito terrestre e interconexión con el resto de la República Mexicana.

### **Caracterización de la población y los centros urbanos**

México, desde la colonia, se ha ido consolidando en una nación importante por su desarrollo territorial, demográfico, cultural y socioeconómico; ya en el siglo XVI, se convirtió en el centro urbano de mayor importancia hasta nuestros días. Así, los primeros centros urbanos que se formaron, oscilan entre 100 000 y 300,000 habitantes. La urbanización que se inició en la colonia e inicios de la independencia, llegó a población mayor de 2.5 millones de habitantes dispersos, posteriormente la población disminuyó a 1.9 millones, entre otras razones por la crisis demográfica y depresiones económicas que afectaron el ritmo de crecimiento demográfico.

Durante el periodo de la colonia, se desarrollaron ciudades orientadas a funciones políticas, económicas y administrativas que eran determinadas por la metrópoli española, se inician con la intervención en el puerto de Veracruz y continúan con las regiones de Tlaxcala, Puebla y el Valle de México. A partir de 1750, se inicia un proceso de urbanización donde la capital duplicaba en población, su importancia relativa respecto a las ciudades de tamaño intermedio fue aumentando.

El desarrollo urbano colonial, se caracterizó por ciudades como México, Guadalajara, Oaxaca y Puebla que lograron un amplio dominio regional en zonas en las que, no había ciudades secundarias, así como el desarrollo de ciudades de importancia similar dentro de una misma región como Orizaba y Córdoba. La Ciudad de México, aumentó en población al pasar de 150 000 a 170 000 habitantes entre 1810 y 1811; la estructura urbana del país nos evidenció con los

cambios con la guerra entre México - Estados Unidos y se hizo obligatorio el transporte de productos y armamento por el territorio mexicano; surgiendo con ello una importante línea de tráfico que comunicaba a la Ciudad fronteriza de Matamoros con la de Piedras Negras y Monterrey, la cual en años posteriores se convirtió en la segunda Ciudad más destacada del país.

Con el porfiriato, la expansión del mercado exterior se combinó con la creciente explotación minera y con el desarrollo de los puertos y los ferrocarriles nacionales, para dar cabida al surgimiento de amplios mercados regionales en centros urbanos en el norte y en el interior del país. Tanto Guadalajara como Monterrey, crecieron más rápidamente que la Ciudad de México; sin que ello significara, una disminución apreciable de la importancia de la capital en la estructura del sistema urbano nacional. La construcción del sistema ferroviario beneficio por un lado a las ciudades que conectaría desarrollando un crecimiento demográfico de las mismas; por otro lado, marginó la economía y el desarrollo de numerosos poblados cuyas funciones estaban fuertemente ligadas al sistema de transporte carretero. Tal fue el caso de la Ciudad de Tlaxcala y Puebla punto clave que se desarrolla en este trabajo.

A lo largo del siglo XX, México experimenta un proceso de urbanización en la cual se identifica dos etapas, una de 1900 a 1940 y de 1940 a 1995, esta última con un proceso de desarrollo acelerado. La primera etapa, se caracterizó por diversos acontecimientos y consolidación de modelos económicos que marcan un crecimiento lento tanto económico como poblacional ya que para inicios de siglo, la población nacional era de 13 millones 607 mil habitantes y solo existían 1 millón 435 mil personas residiendo en las áreas urbanas, lo que equivale a 10.5% de la población total, con 33 ciudades en todo el país. Para 1921, la población total nacional incremento a 14 millones 335 mil habitantes, la población urbana a 2 millones 100 mil personas que equivalen a 14.6% de la población total. En 1940 la población total del país aumento a 19

millones 649 mil personas, mientras que la población urbana 3 millones 928 mil residentes, una proporción equivalente al 20% de la población total, como se puede observar en el siguiente cuadro estadístico.

**Cuadro 1. Evolución de la población por ciudades más importantes en México.**

<b>Población (miles de habitantes)</b>	<b>1900</b>	<b>1921</b>	<b>1930</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
1) Población Total	13,613	14,335	16,553	19,649	25,779	34,923	49,050	66,849	81,141	97,483	103,263
2) Población Urbana	1,435	2,100	2,891	3,928	7,210	12,774	22,004	36,221	48,715	61,724	67,426
3) Población no Urbana	12,173	12,335	13,662	15,721	18,569	22,176	27,046	30,626	32,535	35,759	35,838
<b>Porcentajes</b>											
2)/(1)	10.5%	14.6%	17.5%	20.0%	28.0%	36.6%	44.9%	54.2%	60.0%	63.3%	65.3%
3)/(1)	89.4%	86.0%	82.5%	80.0%	72.0%	63.5%	55.1%	45.8%	40.1%	36.7%	34.7%
<b>Número de Ciudades</b>	33	39	45	55	84	123	178	243	322	366	382
<b>Fuentes:</b> Elaboración propia con datos de Luis Unikel, et al., el desarrollo urbano de México. Diagnostico e implicaciones futuras, México, D.F. 2da ed., 1978 p.27—Conapo. Cuadro tomado del libro El desarrollo urbano de México, Diagnostico e implicaciones futuras											

Para los años de 1940-1950, el país registra un elevado crecimiento poblacional lo que hace que México se encuentre entre los países más poblados después de Estados Unidos y Brasil; población que seguirá en aumento debido a las altas tasas de fecundidad, la ampliación de servicios médicos que ha beneficiado el nivel de vida de la población, disminuyendo la mortalidad general y evitando enfermedades. La población total nacional aumento de 19.6 a 25.7 millones de habitantes y la población urbana paso de 3.9 a 7.2 millones siendo el 28% de la población total la que radica en ciudades conformando 84 centros urbanos como resultado de los efectos de la acelerada industrialización, sustitución de importaciones así como el incremento de la inversión extranjera directa.

Para los años de 1950-1970 la fase de estabilización del modelo de economía mixta favoreció al sector industrial y de servicios. La población se duplicó de 25.7 a 49 millones de habitantes; la urbana se triplicó al pasar de 7.2 a 22 millones representando 44.9% con respecto a la población total y el número de ciudades de 84 a 178. Para 1990, la población era de 81.1 millones de habitantes y la población de las áreas urbanas aumentó a 48.7 millones de personas siendo el 60.8% de la población total las cuales estaban dispersas en las 322 ciudades. Para 1995, la concentración territorial se agudizó en la zona metropolitana de la Ciudad de México integrada por 16 delegaciones políticas y 27 municipios conurbados del Estado de México, registro hasta noviembre 17.2 millones de habitantes, la zona metropolitana de Guadalajara 3.4 millones y la zona metropolitana de Monterrey alcanzó 3.1 millones de habitantes, sumados equivalen al 25% del total nacional.

Cuadro 2. PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS 1990-2010								
			Población				tasas de crecimiento media anual %	
Id ZM	zona metropolitana	Entidad(es) federativa(s)	1990	1995	2000	2010	1990-2000	2000-2010
13	ZM del Valle de México	Distrito Federal-Hidalgo-México	15 563 795	17 297 539	18 396 677	20 116 842	1.7	0.9
21	ZM de Guadalajara	Jalisco	3 003 868	3 482 417	3 699 136	4 434 878	2.1	1.8
31	ZM de Monterrey	Nuevo León	2 671 715	3 038 193	3 381 005	4 106 054	2.4	1.9
34	ZM de Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	1 776 884	1 702 720	2 269 995	2 728 790	2.6	1.8

**Fuente:** Elaboración propia, datos con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990-2000, Censo de Población y Vivienda 2010. Cuadro tomado con base en los Censos generales de Población y Vivienda 1990-2000.

Para noviembre de 1995, la población asciende a 91 millones 158 mil 290 habitantes, casi 10 millones más que al inicio de 1990, año en que la población total llegó a 81 millones de personas. Para dividir al país en regiones se han sugerido diversas propuestas de autores y dependencias que conforme a sus métodos y análisis han planteado la regionalización del país. Así, la Secretaría de agricultura y fomento, determinó 37 regiones económico agrícolas

(ingeniero Villareal; 1936). Secretaria de economía, propuso utilizar para fines de análisis económico 7 regiones denominadas naturales. (Diagnostico económico regional de México; 1959). Y.C. Mashbitz; propuso la división del país en 7 regiones (libro; regiones económicas básicas en México; 1963). Ángel Bassols Batalla (1964), propuso 8 regiones básicas.

Las regiones geoeconómicas, son resultado de la historia material de la sociedad, de hechos socioeconómicos sobre una base de carácter natural” (Bassols, 338-339). Utilizando datos cuantitativos sobre criterios físico-geográficos e indicadores sobre población, economía, desarrollo socioeconómico y comercio, se han definido ocho grandes regiones económicas, además de 108 subregiones o regiones medias. Las primeras se delimitaron por estados completos, mientras que las segundas abarcaban municipios intra e interestatales. (Bassols, 341).

La distribución de la población por regiones, no es uniforme y no tiene relación con el número de entidades federativas que la forman, ni con su extensión territorial ya que haciendo una comparación, se logra constatar dicha dispersión. Durante el siglo XX, México ha experimentado una transformación demográfica que se intensifica hasta el día de hoy, lo que lleva a que sean unos de los países más poblados de América Latina. Sin embargo, prevalece la amenaza de volver insuficientes los recursos generados por el crecimiento económico, problemas que hoy en día se viven y que en un futuro no muy lejano se agravaran si no se toman medidas contradictorias. A inicios del siglo XXI la población de México era de 97.5 millones de habitantes y para 2016 se encuentra en 122 millones de habitantes según los propios datos estadísticos del censo de población y vivienda.

### **La Formación de Metrópolis y desarrollo regional, el caso de la cuarta metrópoli.**

En 1950 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estimó la población mundial en 2 mil 524 millones de habitantes, para el año 2009 se estima un incremento de 2.7 veces más, acumulando 6 mil 790 millones de habitantes. México contaba con 25 millones 791 mil 17 teniendo un incremento de 4.2 veces, para el año 2009 la población fue de 107 millones 550 mil 697 mexicanos, habitando la mayor parte en zonas urbanas. (Conformación de las zonas metropolitanas: panorama demográfico, D. R. Consejo Estatal de Población; Toluca, Estado de México. [www.edomex.gob.mx/coespo](http://www.edomex.gob.mx/coespo)).

A partir de 1920, se desarrolló el concepto de zona metropolitana en Estados Unidos de América, para 1950 se definió como una zona metropolitana, a uno o más municipios contiguos con por lo menos, una ciudad de 50 mil habitantes, se consideraron también los municipios integrados en su desarrollo económico y social con la Ciudad central. Posteriormente se han incorporado diferentes variables y algunos criterios como su extensión territorial, actividades económicas, densidad poblacional, integración de los municipios hacia la ciudad central, así como la distancia física entre los centros de población. (Rodríguez, 2004).

Para delimitar las Zonas Metropolitanas a nivel mundial, se incorpora al análisis los aspectos sociales, económicas, culturales, territorial y ambientales; esto, obligó a crear organismos internacionales que atendieran el nivel de vida de la población mediante la gestión de políticas poblacionales; para ello, en 1985 se crea la asociación mundial de las grandes metrópolis, su misión es favorecer la cooperación internacional y los intercambios entre sus miembros, gobiernos locales y metropolitanos. En el año 2003, a nivel mundial existían 409 aglomeraciones urbanas de más de un millón de habitantes que sumaban una población total de mil 154 millones de personas. Así, la metrópolis de la Ciudad de México, ocupó el segundo lugar en población total metropolitana con 18.7 millones de un total de 20 ciudades

metropolitanas del mundo, solo después de Tokio que contaba con 35 millones y antes que Nueva York con 18.3 millones; la metrópolis incorpora habitantes de 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios conurbados del Estado de México.

### **Delimitación de zonas metropolitanas en México.**

En México después de los 40's, se inicia el proceso razonable para delimitar las zonas metropolitanas, la urbanización y expansión física conformaron las metrópolis dentro del territorio mexicano; los elementos para la composición y delimitación de zonas metropolitanas están conformados por una Ciudad con una fuerte concentración demográfica (ciudad central), la cual gradualmente expande su supremacía socioeconómica y política hacia una o varias unidades administrativas subordinadas (periferia contigua) pues la alta concentración de actividades económicas, laborales y de servicios las hace dependientes de la primera. También se toman en cuenta las unidades administrativas que, por su carácter estratégico forman parte de la ZM, la funcionalidad entre la periferia y el núcleo central, así como el volumen de su población. En México, la primera delimitación de zonas metropolitanas la realizó Luis Unikel con datos de 1960, identificando doce zonas metropolitanas. La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa (Unikel, 1978).

En 1986, María Eugenia Negrete y Héctor Salazar delimitaron 26 zonas metropolitanas, las cuales incluyen las doce identificadas por Luis Unikel, más otras 14 unidades. En el 2004 se crea un grupo interinstitucional para la delimitación de las zonas metropolitanas conformado por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población, y el Instituto Nacional de

Estadística, Geografía e Informática (SEDESOL-CONAPO-INEGI); que identificaron 55 zonas metropolitanas a nivel nacional entre las que, por el volumen de población, destacan las del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla- Tlaxcala y Toluca dentro de las primeras cinco más pobladas del año 2000.

Con los resultados estadísticos del II Censo de Población y Vivienda 2005, la población total nacional fue de 103 millones 263 mil 388 habitantes, de los cuales 57 millones 876 mil 905 residen en zonas metropolitanas; es decir, de cada 100 mexicanos 54 son habitantes metropolitanos, de ello se identificaron 56 zonas metropolitanas dentro del territorio nacional; se sumaron Tijuana, León, Juárez y La Laguna para alcanzar nueve metrópolis con más de un millón de habitantes, las cuales concentran el 56% de la población total del país, 75% de la población urbana y el 75% del PIB nacional. (Inegi y Sedesol, 2004).

Por su parte la secretaría la Secretaria de Desarrollo Social en México, define como zona metropolitana como el conjunto de dos o más 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.” (SEDESOL, 2004). En esta definición se incluyen además aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación e instrumentación de políticas urbanas (SEDESOL, 2005: 21).

**Cuadro 3. Volumen de la población en las zonas metropolitanas.2005.**

Número	Zonas Metropolitanas	Población	%
<b>Total de 56 Zonas</b>	<b>Metropolitanas</b>	<b>57,876.905</b>	<b>100.00</b>
1	Valle de México	19,239.910	33.24
2	Guadalajara	4 ,095.853	7.08
3	Monterrey	3,738,077	6.46
4	Puebla-Tlaxcala	2,470.206	4.27

**Fuente:** (SEDESOL et al., 2007: 34, 35.) \* Porcentaje de población metropolitana respecto al total de habitantes metropolitanos a Nivel nacional, 2005.

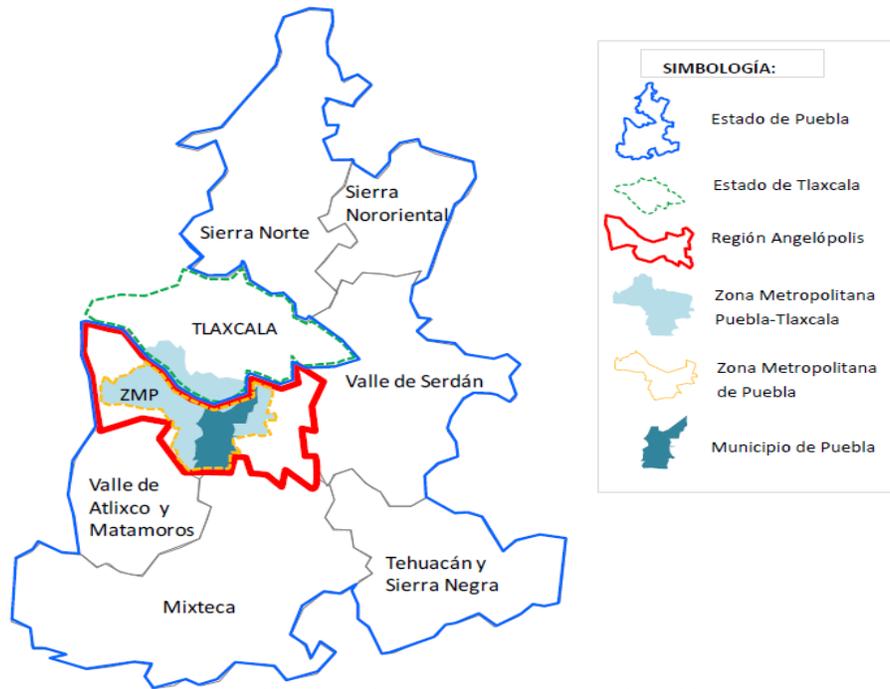
Con el Censo de Población y Vivienda 2010 la población era de 112 millones 336 mil 538 habitantes, identificándose en este mismo censo 59 Zonas Metropolitanas que representan 56.8 por ciento de la población nacional, con 63.8 millones de habitantes. Existe un criterio consensado por las diferentes instituciones de Gobierno, donde logran señalar que, las áreas metropolitanas o zonas metropolitanas de México han sido definidas en el en 2004 de manera conjunta por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como el grupo de dos o más municipios en los cuales se ubica una Ciudad de al menos 50,000 habitantes cuya área se extiende sobre los límites del municipio al cual pertenece originalmente incorporando influencia directa sobre otra u otras poblaciones aledañas regularmente con un alto nivel de integración socio-económica. Así, el análisis para definir la zona metropolitana y criterios de verdad, lo resumieron las instituciones antes mencionadas.

### **La Cuarta Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala**

El Estado de Puebla, está dividido en siete regiones con 217 municipios: Sierra Norte, Sierra Nororiental, Angelópolis, Valle de Atlixco y Matamoros, Valle de Serdán, Mixteca, Tehuacán y Sierra Negra. Por su parte, la Zona Metropolitana de Puebla es la región urbana resultante de la conurbación e interacción de varias localidades de municipios centro del Estado de Puebla y del sur de Tlaxcala, en México. Esta zona metropolitana, es la cuarta en términos poblacionales de

México, después de las aglomeraciones urbanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. En la Región de Angelópolis se encuentran ubicados los municipios de Puebla que forman parte de la Zona Metropolitana de Puebla (ZMP).

**Mapa. 1. Region Angelopolis y Zona Metropolitana de Puebla**

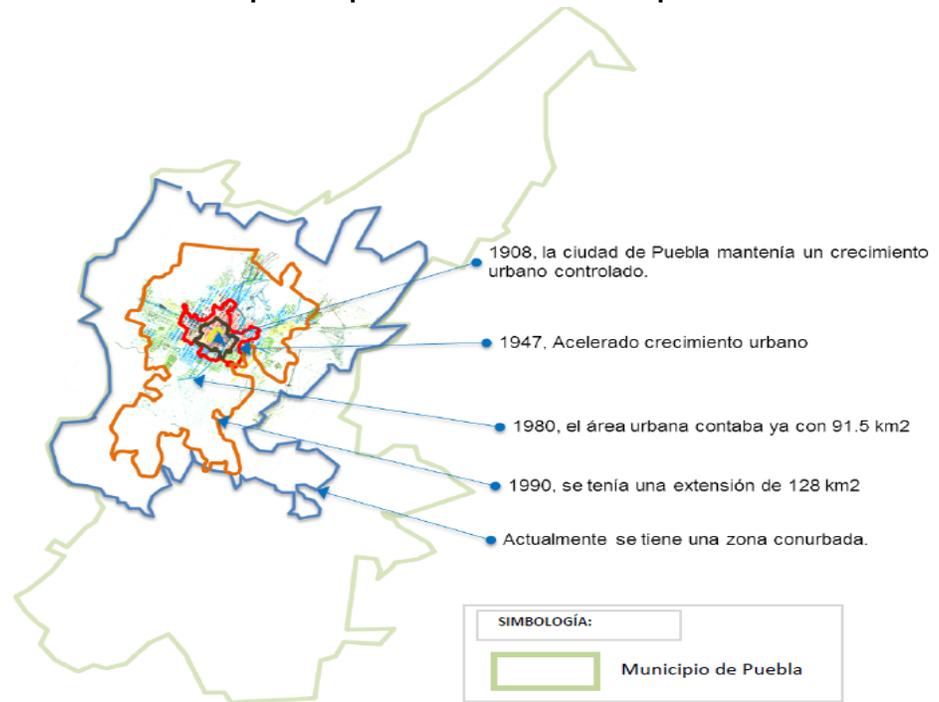


**Fuente: Datos de la Subdirección de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Municipio de Puebla, junio de 2012.**

La expansión de la superficie urbana de la ciudad de Puebla inició a la mitad del siglo XX. Existen factores que hacen evidenciar la grandeza de la ZM, como los siguientes: creación de fraccionamientos, urbanización irregular, construcción de vialidades, intereses económicos y políticos, desarrollo de la industria, las juntas auxiliares, los municipios conurbados y la metropolización. Todos estos factores, han contribuido a la formación y desarrollo de la metrópoli de Puebla –Tlaxcala, hoy existe un proceso de urbanización irreversible, por lo tanto se requiere de políticas públicas que atiendan el desarrollo regional desequilibrado producto de una escasez de planeación del desarrollo equilibrado.

El siguiente mapa se puede considerar esta interrelación de factores urbano regional que llegan a la complejidad de la ZMCP-T.

**Mapa 2. Expansión de la ciudad de Puebla**



**Fuente:** Elaboración propia con información de la Subdirección de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Municipio de Puebla, junio de 2012.

La conurbación del municipio de Puebla con los municipios colindantes se aceleró en buena parte por el establecimiento de zonas industriales y la construcción de infraestructura vial que facilitó la expansión urbana hacia el poniente en mayor medida. Con la declaratoria de la Reserva Territorial Quetzalcóatl Atlixcáyotl en 1993, el proceso de conurbación entre Puebla y los municipios de San Pedro Cholula y San Andrés Cholula se multiplicó de manera exponencial. La llegada de la industria favoreció el proceso de metropolización del territorio, manifestándose con la conurbación de los municipios de Amozoc, San Pablo del Monte, Tenancingo y Xocohzingo, (estos tres últimos pertenecientes al Estado de Tlaxcala). En la actualidad, existen 38 municipios de las dos entidades que integran la zona metropolitana de Puebla- Tlaxcala.

### **El proyecto metropolitano como política pública en Puebla-Tlaxcala**

El desarrollo regional entendido como un proceso complejo, espacio donde se concentra el conjunto de actividades comerciales, servicios y actividades industriales, sus interrelaciones provoca un complejo económico diferente al resto de las regiones de cualquier espacio geográfico. Así, el estado de una región a otro, pasa por los cambios en los espacios urbanos, donde estos pasan de las formas tradicionales de llevar a cabo los procesos de desarrollo económico, bajo el modelo neoliberal, en el Estado de Tlaxcala a otro, donde se evidencia una contradicción entre la forma de llevar a cabo las políticas de desarrollo económico a nivel de la macroeconomía y la no satisfacción de los intereses y necesidades sociales a nivel local o en las entidades federativas locales, donde se observan elevadas tasa de desempleo en las regiones.

Por lo tanto, uno de los problemas en México, es el desequilibrio del desarrollo regional entre las regiones que integran la geografía territorial nacional y del Estado de Puebla. El mismo fenómeno se puede observar en las microrregiones o regiones aisladas de las megaregiones. Así, el desarrollo integrado de las regiones permite un mayor impacto económico en el desarrollo municipal (local), el cual pretende articular e integrar a los sectores productivos para fortalecer el desarrollo económico de las localidades.

Es necesario un análisis de las dimensiones del desarrollo regional en México, en específico Puebla y su zona metropolitana, para que en función de ello, se pueda definir las políticas públicas a instrumentar en los municipios que integran la zona metropolitana, la cual está definida por municipios del Estado de Puebla y Municipios del Estado de Tlaxcala. La brecha que existe entre lo regional y el centro es de gran disparidad en términos de desarrollo, se puede reducir mediante el aprovechando potencial de sus recursos naturales, generando más

riqueza, empleos estables y dignos, así como elevando los niveles de vida de sus habitantes en una perspectiva de desarrollo local.

El desarrollo regional actual, expresa una nueva forma de expansión del capital nacional y extranjero en los grandes complejos urbanos, extendida en lo territorial e insertada en el tejido social, se convierte en una red de relaciones sociales capitalistas, de la que no es posible aislarse en el planeta entero.

En México, se debe entender el desarrollo regional como un proceso específico espacial y económico de las regiones que buscan de manera específica el desarrollo económico local, como un proceso integrado e interconectado a los aspectos sociales, políticos y económicos, tal y como lo señala la Unión Europea(UE), (Countinho, 1992). Por eso, tendrán en primer lugar, las metas de la transformación económica- social del actual proceso de globalización, de modo que los Estados Nacionales de los países emergentes no pierdan el poder y la razón frente a los desafíos de los países desarrollados en materia de desarrollo regional. Los municipios o las regiones, pueden establecer sus propias políticas económicas regionales con el objetivo de reactivar el mercado interno como una de las condiciones para recuperar la estabilidad regional y económica, con ello, se puede superar los problemas estructurales en los que se encuentran inmersos en la actualidad los países y las regiones de nuestro país.

Por lo tanto, la interconexión que existe entre los municipios de Puebla y de Tlaxcala que se encuentran integrados a la “*zona conurbada*” como eje central y sus comunidades que integran la zona metropolitana, deben las políticas metropolitanas priorizar el desarrollo económico de la ZM. El desarrollo de la ZMCP-T, ha propiciado anclar el proyecto “Angelópolis”<sup>4</sup>. Con ello, se

---

<sup>4</sup> El Proyecto metropolitano, incluye la interconexión de municipios de la región socioeconómica IV. Del estado de Puebla y Tlaxcala por las diferentes vías de comunicación de carretera, teléfono, red de agua, luz, cable, ríos,

puede establecer un análisis de la región y su alcance en el medio local, haciendo valoraciones de los enfoques tradicionales de las políticas regionales y sus efectos en la cabecera municipal del municipio de Puebla, perteneciente a la metrópolis.

Por su parte, los fondos metropolitanos<sup>5</sup>, son incorporados en el paquete de presupuesto público como una política pública a desarrollarse por parte de los Gobiernos locales, motivo por el cual, se establece el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2012, en su artículo 47, prevé la asignación de recursos a las diferentes zonas metropolitanas que conforman el territorio nacional. Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento de la zona o la región incluida en el fondo metropolitano, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas

---

volcanes, llanuras, producción de flores, frutas y su potencial arquitectónico; esto lo convierte en una región de desarrollo económico endógeno.

<sup>5</sup> Los Gobernadores de Tlaxcala y Puebla firmaron un convenio de colaboración para crear un fideicomiso que ejercerá 320 millones de pesos, en el Fondo Metropolitano para Proyectos y Obras de Alto Impacto Social. Ambos mandatarios también acordaron elaborar un banco de proyectos conjuntos, así como gestionar ante la Federación y diputados recursos para ésta, que es una de las nueve zonas metropolitanas más pobladas del país. Los recursos federales para este Fondo Metropolitano entre las dos entidades creció en los últimos años ,2009 y 2010, Así, primero fueron 150 millones de pesos, luego 300, y la intención es aumentarlo para atender los programas de medio ambiente que incluyen el rescate de la cuenca Zahuapan-Atoyac. De acuerdo con las cifras emitidas por el INEGI y por el Consejo Nacional de Población, esta región geográfica del país se ha convertido en la cuarta zona metropolitana donde viven más de 2 millones de habitantes que reclaman servicios de urbanización y empleo.

de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2006 y 2007, se asignaron recursos para el Fondo Metropolitano del Valle de México. En 2007, adicionalmente, se canalizaron recursos a las zonas metropolitanas de las Ciudades de Guadalajara y Monterrey. Para el ejercicio fiscal 2008 en el artículo 40 del Presupuesto de Egresos de la Federación se estableció que la aplicación de los recursos federales que se asignarán en el Presupuesto de Egresos para el Fondo Metropolitano, se sujetaran a las reglas de operación a que se refiere el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como la rendición de cuentas y transparencia y evaluación previstas en el artículo 85 de dicha Ley. Asimismo establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá, a más tardar el último día hábil de marzo, las reglas de operación que regirán al Fondo Metropolitano, tomando en cuenta los criterios a que se refiera dicho artículo para el resto de las zonas metropolitanas del país.

Se debe establecer acuerdos con el municipios y las comunidades para el desarrollo económico e impulsar el desarrollo de la metrópolis, que permita a las instituciones de educación superior proponer proyectos productivos de impacto social, con ello, establecer bases solidas para la construcción de un modelo de vinculación universitaria y de investigación científica en la búsqueda de procurar el desarrollo regional y desarrollo local más coherente con la región. De acuerdo con el informe sobre el Desarrollo Humano (2004), la dinámica del desarrollo local, en términos económicos, sociales e institucionales, explica en gran medida la desigualdad que existe entre los individuos y las regiones, de manera específica la región IV a la que nos hemos referido, pero también de los municipios que integran la región de estudio.

Con esto, se plantea el proyecto metropolitano, la necesidad de contar con políticas públicas ajustadas a los problemas de la región y de los ciudadanos que integran (y de las regiones del Estado de Puebla). Gobernar conforme a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos en los que, por tanto, no tienen cabida la unanimidad o la pasividad (Béjar, 2004:11). Con el objetivo de disminuir el costo que representa para las familias de la región la actual forma de producir y comercializar los bienes, ante la falta de atención de los problemas inmediatos que son los grandes desequilibrios entre las regiones que permita el uso y optimización del recurso humano, se ofrezca una política por parte del Gobierno que beneficie más a la comunidad y menos al capital privado para que despegue el desarrollo de la zona, y las comunidades que están integradas en este gran tejido social.

La articulación del proyecto metropolitano iniciado en la década de los 80's en Puebla y su área de influencia, obedecía al rápido crecimiento urbano de la Ciudad de Puebla y de ciudades correspondientes al Estado de Tlaxcala. Así, por un lado, se trataba de proyectos altamente rentables que permitieran el fortalecimiento de las regiones y por otro se buscaba disminuir los grandes rezagos sociales que existen, no solo en la región, sino también entre las regiones y municipios que integran la ZMCP, sobre todo las grandes desigualdades sociales y económicas de los ciudadanos que habitan en la región.

Para 2004, de las 165 mil 237 empresas que existían en la entidad (Mipymes), generaron en promedio 649 mil 927 empleos permanentes. Los principales centros productivos son los sectores de las Pymes como el sector industrial, comercio y servicio. Según el banco de Comercio Exterior y del Centro Pymexporta Puebla, de los 538 proyectos que las pequeñas y medianas empresas que se han presentado a esta dependencia, el 40 % de ellas, es decir 53.8 % de las pymes ya se encuentran en la etapa de exportación. Así, esto significa que, dentro de

esa categoría se incluyen realidades tan diversas como las empresas unipersonales, pequeñas empresas familiares, empresas con distintos grados de informalidad, empresas que abastecen mercados localizados, la industria del artesanado, empresas con tecnologías de punta, empresas de clientes con tecnologías obsoletas, empresas que conviven, compitiendo o complementándose con empresas grandes. Por lo tanto, las Pymes tienen esa característica de universo complejo tanto aquí como en los países industriales o desarrollados. De acuerdo a los datos del censo económico para 1999, la participación de las empresas, tienen un dominio las Mipymes, ya que representan el 99.7% del total de las empresas a nivel nacional, aunque con variaciones al interior de cada uno de los sectores económicos en la región o regiones del país. Las difíciles condiciones de subsistencia del sector de las microempresas, no reducen su número, pero sí, su peso económico en el desarrollo económico de México. El Censo Económico cuatrienal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), registró en 1998 dos millones 844 mil 308 empresas, de las cuales 95.7 % eran micro; 3.1% pequeñas; 0.9% medianas y 0.3% grandes. En el censo de 2004, cuyos resultados se dieron a conocer en julio del 2007, el número de empresas en el país fue de tres millones cinco mil 157; esto es, un incremento de 7.1 % respecto del censo anterior, pero con una composición diferente. Entre los establecimientos se cuentan los puestos instalados de modo fijo en las calles y locales más formales.

Para reafirmar la importancia de las Mipymes en la región, se considera que, una de cada 7 familias tiene una empresa. Este gran número se explica porque las “unidades económicas”, que pueden ser formadas por una sola persona e incorpora gran cantidad de “unidades” que realizan trabajos individuales; ello, confirma el tamaño promedio por empresa que es de 5.4 personas ocupadas en cada una de estas organizaciones económicas. Como se puede constatar existe una importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en la

economía nacional y regional en los diferentes niveles por ser una de las formas para el autoempleo en la región y su zona metropolitana.

En los últimos sexenios, se ha incrementado en más de 30% el número de apoyos a las pymes, como parte de una política de fondos especiales, con ello, para el 2004, más de 450 mil empresas fueron atendidas, en ese mismo año se van a canalizar cerca de 120 mil millones de pesos al grueso de las empresas en el país, lo que representa un aumento de 565% con respecto al presupuesto de Nafinsa en el año 2000, hasta 2005 alrededor de 11 bancos están implementando esquemas de crédito y apoyo productivo ligado a servicios básicos y sobre todo orientado hacia las micro, pequeñas y medianas empresas a plazos hasta 10 años para el caso de México.

La percepción de la región en la que se prioriza aspectos socio-culturales frente a los geográficos, ayuda a diferenciar el concepto de región como "objeto" de la región como "conjunto de relaciones sociales", "De una concepción empírica (región-objeto) es fácil desprender relaciones entre regiones como entes reales, y hablar de regiones ricas o de mancha india pobre, en lugar de hablar de regiones de ricos o de región de indios pobres "(Olarte,1985). Así, se pueden establecer aspectos cuya consideración será necesaria al momento de la delimitación regional. Por ello, el concepto de región contribuye a señalar que el Municipio de Puebla por su ubicación y relación inmediata con los demás municipios conurbados de la región IV, puede concretar el impulso del desarrollo regional y local de la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP).

### **Conclusiones.**

Actualmente los 38 municipios que integran la región metropolitana Puebla-Tlaxcala y el Municipio de Puebla como centro de atracción del conglomerado de todos ellos, permite

observar el desarrollo regional-metropolitano de manera más integrado. El planteamiento inicial del trabajo de la investigación, frente a esta realidad, busca una articulación entre las políticas del fondo metropolitano, la región al interior de los municipios con su área conurbada.

Algunos resultados de la investigación desarrollada hasta el momento, se podría señalar tres aspectos fundamentales del trabajo: La primera, después de conocer la composición y estructura territorial de los municipios que integran el denominado proyecto metropolitano, es posible que las políticas públicas gubernamentales impacten directamente en la región con proyectos productivos que permitan superar los desequilibrios de las regiones y microrregiones a las que nos hemos referidos; se ha identificado, que una de las formas para tratar de incurrir en la búsqueda de alternativas regionales, es mediante la capacitación a microempresarios. Segunda, la planeación del desarrollo urbano, para alcanzar un desarrollo económico sustentable de las regiones y Tercera, la inserción constante de agentes económicos de las regiones en los procesos productivos de las metrópolis para impulsar nuevas formas de desarrollo de las ciudades con un enfoque sustentable, que permita el fortalecimiento del desarrollo regional y de manera más específica el desarrollo económico de la ZM de Puebla-Tlaxcala.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

**Béjar Navarro, Raúl.** Coordinador (2004) *Las políticas públicas en la alternancia mexicana.* Ed. Crim-Unam. México.

**Consejo Estatal de Población** (2005) La conformación de las Zonas metropolitanas.

**Coutinho, L** (1992) *A Terceira Revolução Industrial e tecnológica: As Grandes Tendências de Mudanças*, en *Economia e Sociedade* vol. 1, 8/1992, I.E./UNICAMP, Campinas.

**Gobierno del Estado de Puebla- Tlaxcala** (2003) Informes de Gobierno.

**Gobierno del Estado de Puebla- Tlaxcala** (2003) Informes de Gobierno.

**Gobierno Federal** (2000,2006) Informe de Gobierno.

**INEGI** (2004) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México.* México

**INEGI** (2010) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México.* México

**INEGI, Tlaxcala,** (2001,2007) Cuaderno Estadístico Municipal.

**INEGI, Puebla** (2001,2007) Cuaderno Estadístico Municipal.

**INEGI.** (2010) *Censo de Población y Vivienda.* México.

**Las Regiones Socioeconómicas del Estado de Puebla** (2003) Revista de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT. Estado de Puebla.

**Marginación en los Municipios, Regiones y Localidades de Puebla** (2007) Consejo Estatal de Población, COESPO. Estado de Puebla.

**OEA** (1969). Informes Estadísticos

**Rodríguez, Amparo,** et. al. (2011) *la expansión física de los procesos de urbanización,* México.

**Sedesol** (2004) Anexo Estadístico.

**Siquiera Bolaños, César R** (1995) *Economía Política, Globalización y Comunicación,* Nueva Sociedad No. 140, julio-diciembre 1995.

**Unikel, Luis** (1978) *El desarrollo urbano de México. Diagnostico e implicaciones futuras.* México DF, Colegio de México.

[www.edomex.gob.mx/coespo](http://www.edomex.gob.mx/coespo))