

Algunas notas sobre las particularidades de la dinámica de los grandes centros urbanos en el estado de Puebla

Eduardo Gómez Gómez¹

Jesús Tamayo Sánchez²

Miguel Gutiérrez Herrera³

Resumen

El presente trabajo perfila la necesidad de complementar el análisis del sistema de ciudades en los que se interpreta la interacción entre distintos núcleos urbanos cercanos con una caracterización de las especificidades territoriales como factor clave para el diseño de soluciones y de políticas públicas.

La interacción entre distintos núcleos urbanos a lo largo del territorio tiene una amplia historia a nivel internacional y, desde luego, ha planteado importantes retos de interpretación y de formulación de políticas públicas en nuestro país desde hace varias décadas.

En tal sentido, el presente trabajo analizará las caracterizaciones de los principales centros urbanos del estado de Puebla a partir del Sistema Urbano Nacional, la regionalización funcional propuesta por SEDATU y la regionalización del territorio estatal propuesta por el Gobierno del estado de Puebla en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. Tras ello, planteará algunas especificidades territoriales que se presentan en el territorio estatal y que imponen una reflexión adicional para la caracterización de las principales zonas urbanas de la entidad.

Posteriormente, se presentarán algunas conclusiones, entre las que cabe destacar la eminente interacción urbana entre los núcleos metropolitanos de Puebla, Teziutlán y Poza Rica, que imponen una coordinación interestatal; mientras que se avizora el potencial desarrollo de núcleos urbanos que también tendrían en el mediano plazo una interacción interestatal importante: en el norte, por ejemplo, Huachinango, que se extenderá hacia Xicotepec, hacia el oriente, y eventualmente hacia el estado de Hidalgo y/o Tlaxcala, articulándose con Zacatlán y Chignahuapan, hacia Apizaco; o en el sur, con Acatlán de Osorio y su enlace articulador entre Izúcar de Matamoros y Huajuapán de León (Oaxaca).

Finalmente, se reconoce la emergencia de un nuevo núcleo urbano al interior de la Región 8 Libres, particularmente entre la articulación entre Oriental y San José Chiapa (industria militar, agencia naval, producción automotriz) que ya con base en información de los Censos económicos de 2018 colocaban a la región como la segunda productora de Valor Agregado Censal Bruto del estado, después de la Región 21-31 Área Metropolitana de la

¹ Licenciado en Economía por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Agenda Territorial, eduardo.gomez@agendaterritorial.com

² Arquitecto y Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México, Agenda Territorial, jesus.tamayo@agendaterritorial.com

³ Arquitecto y Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México, Agenda Territorial, miguel.gutierrez@agendaterritorial.com

Ciudad de Puebla, y que tiene una influencia importante en el desarrollo del oriente de Tlaxcala, particularmente en Huamantla.

Conceptos clave: Centro urbano, Metropolización, Conurbaciones

Introducción

Los análisis de sistemas de ciudades se han convertido en esenciales para la interpretación de las dinámicas de los asentamientos humanos a lo largo del mundo, pues la conurbación o interacción entre distintos núcleos urbanos cercanos plantea, para fines prácticos, la necesidad de atención intermunicipal para el diseño de soluciones territoriales, que derivan en importantes retos de interpretación y de formulación de políticas públicas en nuestro país desde hace varias décadas.

Por lo tanto, el propósito del presente trabajo es valorar la pertinencia de incorporar el análisis de especificidades territoriales a las propuestas metodológicas disponibles para reconocer, delimitar o integrar núcleos urbanos de cara a los procesos de planeación territorial y del diseño de políticas públicas.

En tal sentido, el presente trabajo analizará las caracterizaciones de las grandes ciudades a partir del Sistema Urbano Nacional, la regionalización funcional propuesta por SEDATU y la regionalización propuesta por el Gobierno del estado de Puebla en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, en relación con el territorio y los grandes centros urbanos del estado de Puebla, y planteará algunas especificidades territoriales que se presentan en el territorio estatal y que imponen una reflexión adicional para la caracterización de las principales zonas urbanas de la entidad.

El Sistema Urbano Nacional

Actualmente, la caracterización del Sistema Urbano Nacional (SUN), formulada en 2018, identificó en el territorio poblano 25 ciudades principales de distintos tipos, derivadas de los efectos del crecimiento poblacional en el territorio, de la extensión de las manchas urbanas (SEDATU, 2018a). En tal sentido, el SUN reconoce en el territorio del estado:

- **3 zonas metropolitanas:**
 - Puebla-Tlaxcala,
 - Tehuacán, y
 - Teziutlán;
- **16 conurbaciones:**
 - Acatzingo de Hidalgo,
 - Ciudad de Ajalpan,
 - Atempan,
 - Atlixco,

- Atencingo-Chietla,
 - Ciudad de Chignahuapan,
 - Huauchinango,
 - Nuevo Necaxa-Tenango,
 - Palmarito Tochapán,
 - Nopalucan de la Granja-Ciudad de Rafael Lara Grajales,
 - Tecamachalco,
 - Tepeaca,
 - Xicotepec de Juárez,
 - Zacapoaxtla,
 - Zacatlán, y
 - Jalacingo (en Veracruz)-San Juan Xiutetelco; y
- **6 centros urbanos:**
 - Acatlán de Osorio,
 - Ciudad Serdán,
 - Izúcar de Matamoros,
 - Ciudad de Libres,
 - San Salvador el Seco y
 - San Sebastián Zinacatepec.

Desde luego, en la actualidad, la presencia de estructuras metropolitanas en el estado de Puebla es bastante notoria. Formalmente, se reconocen 3 zonas metropolitanas existentes, de acuerdo con la delimitación formulada oficialmente en 2015 (SEDATU, 2018b), y están encabezadas por las ciudades de Puebla, de Tehuacán y de Teziutlán.

El resto de los grandes centros urbanos, aunque reconocible, también es un efecto directo de distintos factores complementarios, que ocasionaron en parte su propia dinámica demográfica para convertirse en núcleos urbanos territoriales.

La regionalización funcional de SEDATU

Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) estableció la regionalización funcional como “eje de análisis para la implementación y seguimiento de políticas públicas” (SEDATU, 2015: 13). Para ello, definió la regionalización funcional como “la regionalización construida a partir del análisis de redes de circulación, flujos de personas, bienes e información económica y social, la cual se orienta a la determinación de estructuras económicas caracterizadas por convergencias de interacciones de diferentes órdenes entre

la población y sus fuentes de empleo” (SEDATU, 2015: 15). Reconoce, siguiendo a Bernard Kayser, a “las regiones funcionales como espacios precisos [,] pero no inmutables que responden a tres características esenciales: los vínculos existentes entre sus habitantes, su organización en torno a un centro dotado de cierta autonomía y su integración funcional en una economía global” (SEDATU, 2015: 15).

En tal sentido, con base en esta nueva aproximación al territorio, podríamos encontrar una serie de factores complementarios para evaluar la dinámica territorial del estado, y su interrelación con otros estados del país.

Para ello, la SEDATU ofrece algunos conceptos para establecer una delimitación territorial de análisis, de entre los cuales destacaremos dos para este trabajo:

- Los Sistemas Urbano Rurales (SUR), que “son espacios de alta competencia productiva en bienes, servicios y conocimiento. Cuentan con población calificada y especializada, al igual que con infraestructura que facilita el intercambio tanto de mercancías e información. Son centro de la toma de decisiones que impactan al resto del territorio por lo que se les considera atractores económicos y de población” (SEDATU, 2015: 14).
- Los Subsistemas Urbano Rurales (Subsur), que “son espacios de menor jerarquía urbano-regional, por ser ciudades entre pequeñas y medias, mayores de 15 mil habitantes y menores de 300 mil [,] pero de alta capacidad productiva tanto en bienes como servicios. Conectan, complementan y apoyan las actividades realizadas en los SUR al estar ubicados, principalmente, sobre los corredores comerciales del país. Se cuenta con la capacidad de producir población calificada, así como con infraestructura que facilita el intercambio de mercancías e información a nivel nacional” (SEDATU, 2015: 14).

Con base en esta metodología, encontramos los siguientes núcleos territoriales con un claro impacto en el territorio poblano, en función de los denominados SUR (cuya representación se puede observar en el mapa de la página siguiente):

- La **Ciudad de Puebla**, con una fuerte influencia intermunicipal, extendiéndose incluso en su zona sur desde Atlixco hasta Tepeaca, y que trasciende al norte hacia el estado de Tlaxcala.
- La **Ciudad de Tehuacán**, que visiblemente impacta a varios municipios a su alrededor, y no sólo a los contiguos.
- La **Ciudad de Teziutlán**, cuya influencia trasciende hasta Veracruz, visiblemente hasta Jalacingo (con lo que se incorpora la conurbación también identificada de Jalacingo-San Juan Xiutetelco, y que se observa como parte de este SUR, a la Zona Metropolitana integrada por los municipios de Teziutlán y Chignautla)
- La **Ciudad de Poza Rica**, en Veracruz, pero cuya influencia repercute fuertemente al norte del Estado, particularmente en Venustiano Carranza.
- Finalmente, aunque con un impacto menos intenso, el SUR Córdoba-Orizaba, en Veracruz, que enlazaría con Esperanza.

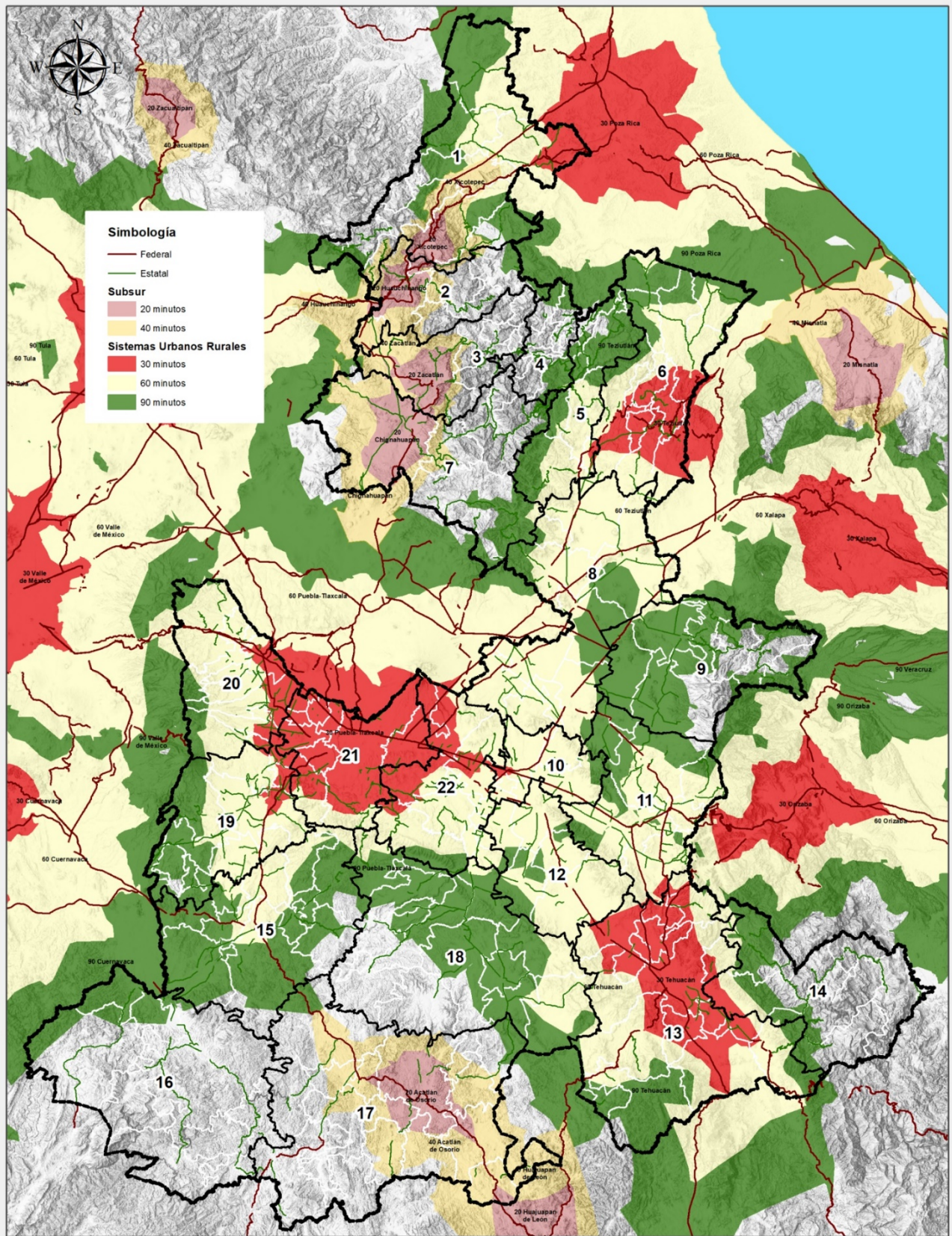
En los primeros cuatro SUR mencionados, la distancia entre los distintos territorios puede rondar alrededor de los 20 minutos por carretera desde el punto más cercano de la ciudad central hasta algún punto del territorio más alejado de referencia. En cambio, en el último SUR la distancia entre el centro urbano y Esperanza puede llegar a ser de 60 minutos (derivado de lo accidentado del territorio, al atravesar las Cumbres de Maltrata), con lo cual se busca reconocer la influencia específica de esos centros urbanos, de su infraestructura, equipamiento, y de su capacidad de brindar servicios en sus zonas de influencia.

Si bien puede observarse que esta nueva lectura del territorio permite validar varios de los criterios con los que se delimitaron las zonas metropolitanas, al menos para nuestro estado, también permite visualizar algunos otros aspectos que no son considerados en esa metodología

Adicionalmente, corresponde analizar la configuración de los Subsistemas Urbano Rurales (Subsur), pues en el estado hay al menos 3 bastante identificables:

- El de las **ciudades de Huauchinango, Juan Galindo y Xicotepec**, al norte del estado;
- El de las **ciudades de Chignahuapan y Zacatlán**, también al norte y que en sus límites contacta con el Subsur anterior; y
- El de la **Ciudad de Acatlán de Osorio**.

Desde luego, como se había establecido en el concepto, estos Subsur corresponden a centros urbanos conectados a los corredores comerciales del país, por ejemplo, los de la Sierra Norte se enlazan por las carreteras Federal 130 (que conecta a la ciudad de Pachuca, en Hidalgo, con la ciudad de Tuxpan, en Veracruz) y, desde 2014, la Federal de Cuota 132D (que conecta a la Ciudad de México con la ciudad de Tuxpan, en Veracruz), lo cual ha favorecido el desarrollo de la actividad económica de la región y ha habilitado la oportunidad de una economía diversificada. Por su parte, la ciudad de Acatlán de Osorio es paso obligado entre el centro del estado o del país y el norte de Oaxaca, por medio de la ciudad de Huajuapán de León.



La regionalización del estado de Puebla en el PED 2019-2024

El gobierno de Puebla en funciones publicó, en su Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, una regionalización del estado en la que lo dividió en 32 regiones, 11 de las cuales forman una superregión llamada Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla (Gobierno de Puebla, 2019).

Las regiones ahí establecidas son las siguientes:

- Región 1 Xicotepec,
- Región 2 Huauchinango,
- Región 3 Zacatlán,
- Región 4 Huehuetla,
- Región 5 Zacapoaxtla,
- Región 6 Teziutlán,
- Región 7 Chignahuapan,
- Región 8 Libres,
- Región 9 Quimixtlán,
- Región 10 Acatzingo,
- Región 11 Ciudad Serdán,
- Región 12 Tecamachalco,
- Región 13 Tehuacán,
- Región 14 Sierra negra,
- Región 15 Izúcar de Matamoros,
- Región 16 Chiautla,
- Región 17 Acatlán,
- Región 18 Tepexi de Rodríguez,
- Región 19 Atlixco,
- Región 20 San Martín Texmelucan,
- Región 21-31 Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla, que está integrada por:
 - o Región 21 Puebla Interior 1,
 - o Región 22 Puebla Interior 2,
 - o Región 23 Puebla Interior 3,
 - o Región 24 Puebla Interior 4,
 - o Región 25 Puebla Interior 5,
 - o Región 26 Puebla Interior 6,
 - o Región 27 Puebla Interior 7,

- o Región 28 San Andrés Cholula,
- o Región 29 San Pedro Cholula,
- o Región 30 Cuautlancingo, y
- o Región 31 Amozoc; y, finalmente,
- Región 32 Tepeaca

Tal regionalización también puede observarse en el mapa de páginas anteriores, pues los identificadores numéricos corresponden al número de la Región.

Además del número, cada una de las regiones es nombrada en función del municipio que concentra el principal centro urbano considerado dentro de la configuración territorial de la región. Ahora bien, al comparar esta regionalización con las propuestas por medio de las delimitaciones de zonas metropolitanas, del SUN o por la regionalización funcional de la SEDATU nuevamente podemos encontrar algunas similitudes, pero también se pueden observar importantes divergencias analíticas.

Por ejemplo, al relacionar la regionalización funcional comentada en el apartado anterior con la regionalización establecida en el Plan Estatal de Desarrollo, encontramos las siguientes asociaciones:

Sistemas Urbano Rurales	Regionalización PED
<i>Sistemas</i>	
Ciudad de Puebla, con una fuerte influencia intermunicipal, extendiéndose incluso en su zona sur desde Atlixco hasta Tepeaca, y que trasciende por el norte hacia el estado de Tlaxcala	Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla (regiones de la 21 a la 31), y parte de la Región 20 San Martín Texmelucan, de la Región 19 Atlixco y de la Región 32 Tepeaca
Ciudad de Tehuacán	Parte de la Región 13 Tehuacán
Ciudad de Teziutlán	Parte de la Región 6 Teziutlán
Ciudad de Poza Rica	Parte del oriente de la Región 1 de Xicotepec
SUR Córdoba-Orizaba	Parte del oriente la Región 11 Ciudad Serdán, sin considerar este núcleo urbano
<i>Subsistemas</i>	
Ciudades de Huauchinango, Juan Galindo y Xicotepec, al norte del estado;	Parte de la Región 1 Xicotepec y de la Región 2 Huauchinango
Ciudades de Chignahuapan y Zacatlán	Parte de la Región 3 Zacatlán y de la Región 7 Chignahuapan
Ciudad de Acatlán de Osorio	Parte de la Región 17 Acatlán

Fuente: Elaboración propia.

Esta aproximación permite identificar los principales núcleos urbanos considerados en ambos contextos, pero dejan de lado un importante conjunto de centros urbanos que

encabezan el resto de las regiones, y para ello conviene mencionar los que no se han incorporado a la asociación anterior:

- Región 4 Huehuetla,
- Región 5 Zacapoaxtla,
- Región 8 Libres,
- Región 9 Quimixtlán,
- Región 10 Acatzingo,
- Región 12 Tecamachalco,
- Región 14 Sierra Negra,
- Región 15 Izúcar de Matamoros,
- Región 16 Chiautla, y
- Región 18 Tepexi de Rodríguez.

Si bien es cierto que estos pueden corresponder a centros urbanos con menor concentración poblacional, encontramos que al menos algunos de ellos son atravesados por vialidades que articulan importantes corredores comerciales nacionales, como Libres, Acatzingo, Tecamachalco e Izúcar de Matamoros, sin que esto los convierta directamente en parte central de los subsistemas urbano rurales, pese a que ésta es una característica de este tipo de subsistemas.

De manera complementaria, es pertinente destacar que algunas de las conurbaciones o centros de población identificadas en el SUN se encuentran en estas regiones, tales como:

- C21.01 Acatzingo de Hidalgo (que se encuentra en la Región 10 Acatzingo);
- C21.02 Ciudad de Ajalpan y P21.06 San Sebastián Zinacatepec (que se encuentran en la Región 14 Sierra Negra);
- C21.05 Atencingo-Chietla y P21.03 Izúcar de Matamoros (que se encuentran en la Región 15 Izúcar de Matamoros);
- C21.11 Tecamachalco (que se encuentra en la Región 12 Tecamachalco);
- C21.10 Nopalucan de la Granja-Ciudad de Rafael Lara Grajales, P21.04 Ciudad de Libres y P21.05 San Salvador el Seco (que se encuentran en la Región 8 Libres); y,
- C21.14 Zacapoaxtla (que se encuentra en la Región 5 Zacapoaxtla).

Aun considerando estas clasificaciones, identificamos que aún hay 4 regiones identificadas en el PED que aparentemente no funcionan como centros urbanos de influencia intensa o media a nivel regional, a pesar de que sí sean centros regionales territoriales. Tal es el caso de:

- Región 4 Huehuetla

- Región 9 Quimixtlán,
- Región 16 Chiautla, y
- Región 18 Tepexi de Rodríguez.

Algunas especificidades de los centros urbanos de Puebla

Conforme a lo antes presentado, pueden observarse disparidades en los criterios de regionalización expuestos, convergiendo en algunos puntos, y diferenciándose en otros, aunque -como ocurre con todo fenómeno- su especificidad es clave a la hora de analizar su existencia y dinámica particular. Por ello conviene analizar algunas de las características específicas de algunos de los centros urbanos del estado.

Para ello, abordaremos tal análisis por medio de algunos ejemplos de acuerdo con la siguiente caracterización:

- en primer lugar, los que convergen en una *interacción metropolitana*;
- posteriormente, analizaremos los *núcleos urbanos de alta influencia regional*, que aún no se consolidan como metropolitanos;
- después, analizaremos algunos *territorios con múltiples núcleos urbanos*; y,
- finalmente, analizaremos algunos *núcleos urbanos con un potencial emergente*.

No pretendemos ser exhaustivos en el análisis ni en la caracterización, aunque nos enfocaremos en pocos ejemplos y principalmente en algunos aspectos que se registran en el territorio, pero que quedan fuera de las delimitaciones hasta ahora presentadas en relación con los núcleos urbanos, en tanto la especificidad territorial les imprime características específicas.

Interacción metropolitana

En la *Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2015* se reconocen en el estado 3 zonas metropolitanas:

- La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, que abarca 39 municipios: 19 de Puebla y 20 de Tlaxcala, cuyos dos núcleos urbanos principales son las ciudades de Puebla y de San Martín Texmelucan;
- La Zona Metropolitana de Tehuacán, integrada por dos municipios; y
- La Zona Metropolitana de Teziutlán, integrada por dos municipios.

En este caso, proponemos algunas consideraciones principalmente en relación con la Zona Metropolitana de Teziutlán, la cual es parte por un corredor económico, dotado de equipamiento e infraestructura interregional. Este corredor se configura particularmente entre la bifurcación carretera existente en el municipio de Zaragoza (y que conecta a este

territorio con el centro del estado y, eventualmente, del país) y la ciudad de Martínez de la Torre, al norte de Veracruz, pasando precisamente por Teziutlán. Cabe destacar que este corredor también se enlaza con Cuetzalán del Progreso, al norte de Puebla, y con las costas del norte de Veracruz.

Por tanto, tal corredor, si bien se cruza visiblemente en Teziutlán, impacta buena parte de la sierra Nororiental del estado de Puebla, y se inserta profundamente en Veracruz, hacia Martínez de la Torre, al nororiente del núcleo metropolitano, o hacia Jalacingo y Altotonga hacia el suroriente de Teziutlán, en ruta hacia Xalapa, que está aún más alejada de este núcleo urbano. De manera específica, conviene destacar que, en virtud de las características orográficas y físicas del territorio, que es atravesado por la Sierra Madre Oriental, no será posible encontrar consolidaciones urbanas como las que se observan, por ejemplo, alrededor de la Ciudad de Puebla, la cual se extiende de manera conurbada y continua alrededor de la mayoría de los municipios a su alrededor, rebasando, en algunos casos, su influencia en más de un municipio contiguo.

Por ello, aun considerando que la conurbación y la distancia sean factores específicos para reconocer la interacción metropolitana, ambos factores devendrán en parte como insuficientes al analizar esta zona metropolitana, pues la influencia territorial de Teziutlán no se ha visto disminuida para mantener el flujo de personas y de mercancías al interior de distintos municipios de la Región 6 Teziutlán de Puebla y varios municipios colindantes del estado de Veracruz, pues el impacto sí existe en materia económica y social. De tal forma que, pese a lo abrupto del territorio, los desniveles que lo caracterizan, los riesgos inherentes a laderas deslizables, y la múltiple presencia de curvas en las vialidades, el territorio serrano de la región mantiene una rica actividad e interacción social y productiva, convirtiéndose en un núcleo metropolitano de alta influencia territorial, cuya extensión imprime la necesidad de una coordinación intermunicipal y, eventualmente, interestatal. Es pertinente precisar que el objetivo de este trabajo no es evaluar la pertinencia de una u otra delimitación territorial, sino solamente insistir sobre particularidades a atenderse como parte del proceso de planeación regional, particularmente desde la perspectiva de las interacciones urbanas.

Por otro lado, la Zona Metropolitana de Poza Rica oficialmente reconocida abarca 5 municipios de Veracruz: Cazonas de Herrera, Coatzintla, Papantla, Poza Rica de Hidalgo y Tihuatlán, siendo los municipios de Coatzintla, Poza Rica de Hidalgo y Tihuatlán los centrales de la zona, y que además reportan conurbación física en su área urbana. Como observamos en el análisis de regionalización funcional, existe una conexión directa que coloca el oriente del municipio poblano de Venustiano Carranza y algunas de sus localidades en enlace e interacción con la Ciudad de Poza Rica, que es el núcleo metropolitano principal de esta zona. En tal sentido, aun cuando no se presenta en la actualidad conurbación física, como efecto de los mismos fenómenos orográficos y físicos que observamos en relación con Teziutlán, y la presencia de las elevaciones y accidentes de la Sierra Madre Oriental, en la práctica algunas localidades del municipio poblano de Venustiano Carranza reciben una influencia mayor de Poza Rica que del centro regional más cercano en Puebla, que se encuentra en Xicotepec de Juárez, por lo que también aquí identificamos un impacto metropolitano, tal vez menos evidente que el que se registra en los municipios contiguos a Teziutlán, pero también funcional, económico y social, que desde luego repercute en la cotidianidad de los habitantes de estos territorios.

Núcleos urbanos de alta influencia regional

En buena medida, estos núcleos urbanos pueden asociarse en parte con los criterios que aplican para los subsistemas urbano-rurales, los cuales se extienden más allá del concepto de conurbación. En este caso, nos referiremos en primer lugar a la articulación entre los núcleos urbanos de:

- Huauchinango, Juan Galindo y Xicotepec de Juárez, y
- Zacatlán y Chignahuapan.

Desde luego, es necesario reconocer que estos centros urbanos dependen en buena medida de la infraestructura carretera que articula al centro del país con la salida hacia Tuxpan, aunque la dinámica de crecimiento no haya sido uniforme, e incluso sus actividades económicas centrales se hayan ido transformando parcialmente desde hace algunas décadas.

En tal sentido, la dinámica poblacional se ha transformado también. Desde 2014, la carretera de cuota, que enlaza hacia el puerto de Tuxpan, ha reestimulado el flujo comercial y la dinámica de servicios en la zona, conduciendo a una disminución aún mayor del peso relativo del valor de los productos agropecuarios como proporción de la producción dentro del territorio, lo cual no se ha asociado con una mayor integración de las cadenas de valor internas o regionales. Por tanto, si bien la economía se ha diversificado, también está sujeta a los cambios de ese tránsito de mercancías.

En su caso, ambos centros urbanos tienen una influencia en el tránsito interregional de mercancías como consecuencia del cruce de tales productos sobre su territorio.

Por ejemplo, Huauchinango-Xicotepec mantienen un enlace regional amplio con el estado de Hidalgo, por medio de Tulancingo y El Tejocotal. Por su parte, la conexión de Zacatlán-Chignahuapan interactúa también con la Zona Metropolitana de Apizaco. Todo ello, desde luego, impulsa una fuerte articulación interregional e interestatal también en estos territorios.

Finalmente, aunque las características físicas también impedirían en este territorio la consolidación urbana contigua de distintos asentamientos humanos e intermunicipales (particularmente las zonas urbanas de los centros urbanos principales), cabe indicar que este proceso, aunque en curso, como hemos mencionado, aún no alcanza un nivel de interacción metropolitano, aunque sí exige desde ya una serie de acciones de alcance intermunicipal para atender problemáticas comunes a la región, particularmente las relacionadas a los riesgos, a la seguridad, a la deficiencia de la integración económica y al daño consistente a los ecosistemas. Desde luego, somos conscientes que estos procesos no son exclusivos de estos dos núcleos urbanos, pero por su dimensión y perspectiva requieren adoptar de manera proactiva acciones similares a las que se requieren en los núcleos metropolitanos.

En otro ejemplo y contexto, conviene algunas palabras sobre el Subsur de Acatlán de Osorio. Si bien la zona de la Mixteca también se caracteriza por algunos territorios abruptos y accidentados, las condiciones físicas que han impedido la consolidación urbana en esta zona, son distintas a las analizadas en relación con las sierras Norte y Nororiental de nuestro estado, particularmente en relación con el bajo rendimiento agrícola, la escasa presencia de

lluvia, y otro conjunto de aspectos del territorio que, pese a su conexión al Sistema Carretero Nacional, mediante la Carretera Federal Puebla-Huajuapán de León, no han sido factor detonante de la dinámica económica regional, aunque tal carretera sí articula al centro del país o del estado de Puebla con Oaxaca a través de la ciudad de Huajuapán de León.

Territorios con múltiples núcleos urbanos

Es conveniente destacar que el peso de los Subsur no es tan visible alrededor del corredor que cruza el estado de Puebla en la carretera de cuota que va de México hacia Veracruz, o hacia Tehuacán, en el entronque en Cuacnopalan, pese a que -por definición- los Subsur “Conectan, complementan y apoyan las actividades realizadas en los SUR al estar ubicados, principalmente, sobre los corredores comerciales del país” (SEDATU, 2015: 14).

La presencia dentro de tal corredor de la Ciudad de Puebla y su zona metropolitana, que genera un amplio impacto regional y supera en su efecto la delimitación actual de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, se impone a lo largo del corredor, dejando aparentemente sin fuerza otros centros urbanos, como se puede observar en la inferencia territorial de la regionalización funcional (cuya representación está en el mapa de páginas atrás).

Pese a esta representación, de manera singular, cabe destacar la presencia de múltiples conurbaciones (C21) y de centros urbanos (P21) alrededor de esa vialidad, una vez que se ha salido del área de efecto metropolitano. Cabe mencionar entre tales núcleos urbanos a los siguientes:

- C21.01 Acatzingo de Hidalgo (en la Región 10 Acatzingo),
- C21.09 Palmarito Tochapán (en la Región 11 Ciudad Serdán),
- C21.11 Tecamachalco (en la Región 12 Tecamachalco),
- C21.12 Tepeaca (en la Región 32 Tepeaca), y
- P21.02 Ciudad Serdán (en la Región 11 Ciudad Serdán).

En tal sentido, conviene un análisis particular de la integración de estos múltiples núcleos urbanos que -pese a reportar conurbaciones efectivas entre distintas localidades y eventualmente extendiéndose a otros municipios de la zona- no reconocen entre ellos a algún núcleo urbano con una jerarquía superior. Esto no implica que no se puedan diferenciar o reconocer sus pesos relativos, aunque ninguno de ellos ejerce un liderazgo territorial único. En cambio, la interacción y complementariedad de estos centros urbanos sí está presente y da vida a la región.

Este fenómeno es bastante singular y está asociado principalmente a la producción agrícola de la región, que explica en buena medida la concentración de la población ocupada en actividades del sector primario, o en sus derivadas a nivel de servicios, considerando que en la zona se encuentra la Central de Abasto de Huixcolotla, la cual abastece de hortalizas y vegetales a gran parte del sur y sureste del país, y cuyo impacto, aunque inferido, no se evalúa estadísticamente debido a que las transacciones de esta central de abasto no se reportan dentro del sistema de Abasto nacional.

En todo caso, estos núcleos urbanos se complementan y han ido consolidándose independientemente en las últimas décadas. De hecho, en buena medida estuvieron en el centro del llamado Triángulo Rojo del estado de Puebla, durante buena parte de las administraciones del PAN al frente del gobierno del estado. Entre 2014 y 2017, 6 municipios de la zona (Tepeaca, Quecholac, Acatzingo, Palmar de Bravo, Tecamachalco y Acajete) fueron identificados como el Triángulo Rojo o Triángulo de Huachicol, por el robo de hidrocarburos. Durante este periodo, Puebla pasó del lugar número 9 a nivel nacional en cuanto a robo de combustibles al primer lugar desde 2015. Con el corte del flujo de combustible emprendido como acción de contención, se desataron distintos episodios de violencia en la región (de hecho, en el estado), y el robo empezó a mudarse a otros productos, incluyendo mercancías trasladadas por la región, robo de autos, asaltos y otro tipo de condicionantes que, gracias a la infraestructura carretera y la disposición de bodegas para el resguardo de productos, marcaron la zona como altamente insegura (Redacción, 2022).

En todo caso, aún con esa situación, la zona está integrada por múltiples núcleos urbanos, enlazados con infraestructura interregional e interestatal, que podrían diseñar en común estrategias de desarrollo colaborativo, y que, por tanto, podría beneficiarse de una coordinación regional intermunicipal para atender algunas de las necesidades presentes en el territorio.

Finalmente, cabe mencionar otro conjunto de conurbaciones (C21) y de centros urbanos (P21) alrededor, en este caso, de la carretera federal a Xalapa, las cuales se han ido configurando alrededor de esta vialidad y de infraestructura interregional desarrolladas en los últimos años:

- C21.10 Nopalucan de la Granja-Ciudad de Rafael Lara Grajales,
- P21.04 Ciudad de Libres, y
- P21.05 San Salvador el Seco.

Es pertinente indicar que todos estos centros urbanos pertenecen a la Región 8 Libres, de acuerdo con la regionalización establecida en el PED 2019-2024.

Es necesario destacar que estos procesos urbanos habían venido derivando tradicionalmente de la interacción de actividades agrícolas asociadas con la producción agroindustrial, particularmente de chiles, verduras, leche y cebada, y varios de ellos llevan varias décadas en el territorio, por lo que han articulado un tejido social orientado a la producción, cuyo mercado es de alcance nacional a través de las redes de distribución de marcas como La Morena, San Marcos, Tamariz o, ahora, Heineken.

Pese a lo anterior, conviene destacar que en esta caracterización de centros urbanos no se visualiza aún la emergencia de un nuevo polo económico que en pocos años ha desplazado a la zona de Tehuacán como la segunda en contribución al valor de la producción estatal. Veamos más detalles.

Núcleos urbanos con un potencial emergente

Desde luego, el proceso de expansión urbana en el interior del estado se ha mantenido a lo largo de las últimas décadas, aunque en la mayoría de los casos sin un plan urbano o criterios que permitieran regular la expansión de la mancha urbana y de los asentamientos humanos.

En su caso, el desarrollo de la Carretera de Cuota 140D, abierta a la circulación en 2008, facilitó condiciones especiales para impulsar el desarrollo de otras ciudades en la zona central del estado que estaban antes en un plano secundario, pero que pronto aumentaron su importancia regional, como las de Zaragoza, Tlatlauquitepec o Chignautla. Tales ciudades rápidamente desplazaron a otros núcleos urbanos tradicionales en ritmo de crecimiento de población y de concentración poblacional (por ejemplo, como en el caso de Zacapoaxtla).

Además, tal eje carretero sembró condiciones para la instalación de Audi en el territorio de San José Chiapa y otros municipios contiguos impactados en 2013 como efecto de la instalación de este enclave industrial. Si bien no es previsible que fuera el destino específico para esa infraestructura (ténganse en cuenta otros proyectos de alta inversión en la región, que no prosperaron, como es el caso del llamado “Nodo Intermodal Logístico y Recinto Fiscalizado” en Oriental, también conocido como puerto seco de “La Célula”).

Como efecto de las inversiones del enclave industrial automotriz, se desarrolló una iniciativa urbana que en la práctica no demostró ser adecuada para atender el desarrollo urbano derivado de los proyectos regionales, pese a que se dispusieron las instalaciones y el equipamiento para atender a un presuntamente esperado asentamiento derivado del crecimiento poblacional social. Tal iniciativa fue denominada “Ciudad Modelo”.

Después, la instalación de la Industria Militar en el municipio de Oriental también generó equipamiento y habilitó vivienda para los nuevos residentes, respondiendo a una dinámica de inserción en el territorio distinta a la seguida en San José Chiapa, al menos formalmente. Posteriormente, se reportó el desarrollo de la Agencia Naval, también en la zona de San José Chiapa.

Es pertinente establecer que este proceso se sobrepone a la dinámica ya descrita en relación con C21.10 Nopalucan de la Granja-Ciudad de Rafael Lara Grajales, P21.04 Ciudad de Libres, y P21.05 San Salvador el Seco.

De esta forma, la dinámica de crecimiento de las ciudades en esta zona ha sido trastocado por estas inversiones de alto valor, impactando sobre los núcleos urbanos, y modificando el peso relativo de la contribución regional a la formación de valor estatal, conduciendo en estos municipios a crecimientos superiores a otras ciudades de la zona que eran notorias hace unos años por su tamaño, como Lara Grajales o Libres.

Cabe destacar que, de acuerdo con los datos de los Censos económicos 2019, ya en 2018 la Región 8 Libres era responsable del 22.65% del Valor Agregado Censal Bruto (VACB) de las Industrias Manufactureras del estado, mientras que la región había contribuido con 1.37% en 2003, 1.25% en 2008, y 0.98% en 2013, es decir, pasó de un descenso relativo en su contribución al VACB industrial estatal en cada lustro reportado, a una condición en la que multiplicó casi en 23 veces su contribución en términos de ese indicador.

Más aún, conviene indicar que este impacto también afectó al principal centro regional industrial del estado: nos referimos al Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla (regiones

21 a 31 de acuerdo con la clasificación del PED 2019-2024), el cual reportó las siguientes contribuciones: 74.19% del VACB de las Industrias manufactureras en 2003, 74.90% en 2008, 85.10% en 2013 y 52.11% en 2018, con lo cual puede verse una importante modificación en la contribución de algunas de las regiones del estado al VACB de las Industrias manufactureras en 2018.

En tal sentido, aunque el SUN sólo reconoce a la P21.04 Ciudad de Libres dentro del área en la que se han establecido las inversiones industriales (alrededor de Audi, en espacios específicos de San José Chiapa y algunos municipios contiguos, y alrededor de la Industria Militan, en áreas concretas del municipio de Oriental), conviene destacar que los crecimientos en la generación de valor agregado, en las actividades económicas, y en los flujos derivados en término de distribución, transporte y comercio están generando un impacto que está transformando la región, aunque sus efectos no se conviertan necesariamente en derrama local, pues Audi, por ejemplo, monta su producción en la espuela del tren para sacar los vehículos tras su producción hacia mercados orientados a la exportación.

Además, el enclave industrial automotriz recibe en sus instalaciones a empleados que no viven en los municipios en los que están las plantas industriales, sino en municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla o, en el mejor de los casos, que se instalaron o consumen en Huamantla, en Tlaxcala, que es uno de los centros urbanos que mejor han aprovechado a su favor la instalación industrial automotriz. El estado de Tlaxcala también dispone de infraestructura complementaria en los parques industriales disponibles en la carretera que enlaza hacia estas instalaciones industriales establecidas en territorio poblano. En tal sentido, aunque sin una configuración consolidada, puede observarse un encadenamiento intermunicipal que engarza algunos núcleos urbanos de los municipios de Oriental, San José Chiapa y Huamantla, y que impulsa una interacción regional cuyo ordenamiento y planificación perfilaría un mejor aprovechamiento de las ventajas regionales disponibles, que se derivan en parte de las inversiones industriales mencionadas.

Conclusiones

Hemos bocetado, al desplegar este trabajo, los resultados de la aplicación de algunas metodologías para delimitar o reconocer los núcleos urbanos de distinta dimensión o peso, retomando:

- **la delimitación de zonas metropolitanas,**
- **las clasificaciones establecidas en el SUN,**
- **la regionalización funcional propuesta por SEDATU, y**
- **la regionalización propuesta por el PED 2019-2024 del estado de Puebla.**

Sin discutir la pertinencia de tales métodos, y tomando por tanto los resultados de su aplicación, hemos contrastado algunas delimitaciones territoriales identificadas para el estado de Puebla con aspectos específicos o particulares que se presentan en el territorio.

Este contraste, consideramos, ilustra aspectos que requieren analizarse en forma particular al momento de ponderar la delimitación del territorio urbano y su influencia en

función, desde luego, de aspectos como interacción inter e intrarregional, relaciones económicas, dinámicas demográficas y características físicas, que bien pueden impactar sobre la configuración de los centros urbanos en el territorio.

En tal sentido, encontramos a lo largo del territorio del estado de Puebla distintos tipos de centros urbanos, entre los que cabe destacar:

- A. Los **metropolitanos**, con una fuerte influencia regional, que trasciende las fronteras de varios municipios, e incluso del estado;
- B. Las **conurbaciones**, que integran y consolidan un conjunto de ciudades entre sí, habilitando una necesidad de coordinación intermunicipal inmediata, independientemente de que puedan devenir o no en núcleos metropolitanos en los próximos años;
- C. La **articulación de distintos centros urbanos** no necesariamente contiguos, pero con una intensa interacción social y económica, con **un núcleo urbano central fuerte**;
- D. Los **centros urbanos que articulan distintas ciudades a nivel regional**, con apenas una mayor presencia de algunos de sus núcleos en relación con el resto de los núcleos urbanos de la región;
- E. Los **núcleos urbanos medios o pequeños** con una influencia a nivel regional en territorios con asentamientos humanos dispersos y predominantemente rurales; y
- F. La **emergencia de nuevos centros urbanos**, que pueden llegar a tener impacto metropolitano en el mediano plazo, pese a que hoy no muestren un grado de consolidación urbana.

El presente trabajo se enfocó en los centros urbanos de los tipos A, B, D y F.

Al respecto, entre las conclusiones principales derivadas del presente análisis, cabe destacar la necesidad de reconocer el peso e intensidad de las interacciones intermunicipales con el propósito expreso de:

- **definir políticas regionales que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en beneficio de la calidad de vida de los habitantes de centros urbanos, y**
- **diseñar políticas públicas intermunicipales que permitan ordenar y regular el aprovechamiento y manejo del territorio.**

Desde luego, esta necesidad es amplia e impacta, por ejemplo, en la eminente interacción urbana entre los núcleos metropolitanos de Puebla, Teziutlán y Poza Rica, en cuanto a sus zonas de influencia, que imponen una coordinación interestatal de Puebla y Tlaxcala, en el primer caso, y de Puebla y Veracruz, en el segundo y tercero, y cuya coordinación es tarea inmediata dentro de los marcos metropolitanos establecidos.

Por otro lado, esta necesidad también se avizora para atender el potencial desarrollo de núcleos urbanos que tendrán en el mediano plazo una interacción interestatal importante. En el norte, por ejemplo, Huachinango, que se extenderá hacia Xicotepec, hacia el oriente, y

eventualmente hacia el estado de Hidalgo y/o Tlaxcala, articulándose con Zacatlán y Chignahuapan, hacia Apizaco; o en el sur, con Acatlán de Osorio y su enlace articulador entre Izúcar de Matamoros y Huajuapán de León.

Por su parte, la articulación en la zona central del estado, alrededor de la autopista México-Veracruz y/o Puebla-Tehuacán, así como de la federal a Xalapa también requieren, desde luego, sus propios mecanismos de coordinación intermunicipal.

Finalmente, y en otro horizonte de planeación, es pertinente ponderar y desarrollar los planes pertinentes para atender la emergencia de un nuevo núcleo urbano al interior de la Región 8 Libres, particularmente entre la articulación entre Oriental, San José Chiapa y Huamantla, y los municipios inmersos en esta zona (como consecuencia de las actividades productivas de la industria militar, la agencia naval, y la producción automotriz), que ya con base en información de los Censos económicos de 2019 colocaban a la región como la segunda productora de Valor Agregado Censal Bruto del estado, después de la Región 21-31 Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla. Desde luego, esta perspectiva coloca nuevamente la necesidad de la coordinación interestatal como eje clave de los procesos de planificación del desarrollo a nivel regional, los cuales requieren atenderse en función de la mejora de la calidad de vida de la población de estos núcleos urbanos y económicos.

En todo caso, la coordinación intermunicipal e interestatal es una necesidad presente que no puede soslayarse, y que en caso de no lograrse repercutiría sensiblemente sobre las condiciones y la calidad de vida de la población del estado de Puebla. En tal sentido, si por intereses políticos no pudiera darse, aun así, el proceso de planeación estratégica de alcance regional requiere realizarse para convocar a los distintos actores regionales a sobreponerse a tales limitaciones.

Referencias

- Gobierno de Puebla**, (2019). *Plan estatal de desarrollo del estado de Puebla 2019–2024*. <http://giep.puebla.gob.mx/Documentos/2018/trtrrt/PlanEstataldeDesarrollo2019-2024.pdf>
- SEDATU**, (2015) *Metodología de la Regionalización funcional de México*. <https://bpo.sep.gob.mx/#/recurso/3384/document/1>
- SEDATU**, (2018). *Sistema urbano nacional 2018*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf
- SEDATU, CONAPO, & INEGI**, (2018) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015* (1.a ed.). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion_Zonas_Metropolitanas_2015.pdf
- Redacción**, (2022) *Triángulo rojo, muta actividad criminal y se extiende*. El Sol de Puebla, 2 de mayo de 2022. <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estado/triangulo-rojo-en-puebla-la-historia-de-una-economia-delictiva-8220040.html>