

Retos para la implementación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

Mesa 1: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible

Autores: Héctor Uciel Juárez Paulino, Norma Leticia Ramírez Rosete, Arely Tamna Juárez Casimiro

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Facultad de Arquitectura

Boulevard Valsequillo s/n Ciudad Universitaria, Puebla, Puebla

Tel: (222) 2295500, Ext. 7950, Correo electrónico: asentamientos.humanospue@gmail.com

1. Introducción

A poco más de cuatro décadas de que se institucionalizó la planificación urbana en nuestro país, a través de la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, es evidente que el marco jurídico que se planteó no respondió al acelerado proceso de urbanización que se venía produciendo en el territorio a partir de la década de los 60's, el cual sobrepasó los conceptos y lineamientos generales que inicialmente se plantearon en la normativa como respuesta a la realidad urbana que se vivía en aquellos años.

Asimismo los esfuerzos complementarios que se fueron desarrollando en años posteriores durante los sexenios de los entonces presidentes de México José Guillermo López Portillo y Pacheco, así como de Miguel de la Madrid Hurtado, para fortalecer e integrar el marco normativo en materia de planificación territorial, a través de la publicación de la Ley de Planeación en 1983 y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988, en realidad tuvieron un efecto contrario, pues lejos de ayudar han venido conformando un régimen cada vez más caótico, en la medida en que no se han resuelto las contradicciones entre diferentes modelos de planeación (Azuela, 2013).

Adicionalmente la reforma constitucional al artículo 115 realizada en 1983, lejos de otorgar mayores atribuciones a los gobiernos municipales para la planificación y gestión de sus territorios¹, evidenció su falta de comprensión y conocimiento de los procesos territoriales, así como la baja capacidad institucional y técnica que estos tenían para controlar y gestionar el crecimiento urbano de sus ciudades, pues estos no estaban preparados para afrontar por sí solos las problemáticas e intereses que se generan en las grandes ciudades, tal es el caso de los municipios que integran la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT), la cual es un reflejo de la debilidad institucional y técnica que caracteriza a la gran mayoría de los municipios de la entidad poblana y posiblemente de nuestro país.

Con la actualización de Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano² (LGAHOTDU) publicada en noviembre de 2016, tal parece que el Estado mexicano sigue repitiendo los errores del pasado al mantener los mismos modelos cognitivos - o muy similares según parece - en el diseño de la legislación en materia de ordenamiento territorial, al seguir considerando al territorio como objeto de regulación y no como el contexto en el cual se desarrollan los procesos socioterritoriales.

¹ Toda vez que la reforma constitucional está orientada a otorgar autonomía a los municipios.

² La cual abroga la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

De igual forma la LGAHOTDU plantea un marco conceptual cada vez más complejo, al incorporar conceptos como el derecho a la ciudad, derivado de los postulados establecidos en la pasada Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible mejor conocida como Hábitat III, realizada en la ciudad de Quito, Ecuador; el cual representa un reto monumental para los gobiernos el cumplimiento de tales postulados que dicho sea de paso no son vinculantes con el marco jurídico nacional, de ahí la importancia para lograr su aplicación, más allá de la utilización de dichos términos en los discursos oficiales por parte de las autoridades gubernamentales.

Es así que la LGAHOTDU plantean grandes objetivos para el ordenamiento territorial y la planificación urbana a nivel nacional, sin embargo olvida las grandes desigualdades financieras que caracterizan a los ayuntamientos de nuestro país, así como su debilidad institucional y técnica para la planificación y gestión territorial de los municipios, más aun, en un sistema de gobierno centralista y vertical que dicta las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial y las traslada a los Estados y municipios, en donde estos últimos son en muchas ocasiones simples espectadores de lo que se autoriza y construye al interior de sus territorios por parte de los gobiernos superiores.

Particularmente el artículo 34 de la LGAHOTDU, plantea para las zonas metropolitanas un listado de asuntos de interés metropolitano que representan un reto para su gestión y administración, lo cual precisa la reingeniería del diseño institucional tal como lo conocemos, e incluso en opinión de algunos expertos requiere de reformas legislativas a nivel constitucional que permitan la existencia de un gobierno metropolitano, sin embargo es una discusión que tal parece aún le falta mucho camino por recorrer en nuestro país, pese a que el tema metropolitano no es nuevo en nuestro contexto, basta recordar el primer ejercicio de delimitación de las zonas metropolitanas en México, elaborado en 1960 por Luis Unikel Spector.

Dentro de los temas que la ley plantea como de interés metropolitano se encuentran la planeación del ordenamiento del territorio, el desarrollo de infraestructura, las políticas habitacionales, la gestión del agua, la preservación y restauración del equilibrio ecológicos, así como algunos servicios públicos como la gestión integral de los residuos y la seguridad pública; siendo la gobernanza metropolitana un factor indispensable para lograr la gestión de las zonas metropolitanas.

Derivado de lo anterior, el presente trabajo pretende exponer la situación actual que guarda la ZMPT en materia de planificación urbana, partiendo del análisis de los instrumentos de planificación urbana existentes a nivel metropolitano, así como de los municipios que integran la ZMPT, lo cual se traduce en diferencias entre los modelos de crecimiento urbano que se impulsan en los diferentes municipios que integran la metrópolis; variación en los criterios normativos, zonificaciones diferenciadas, densidades heterogéneas y conflictos limítrofes entre otros, lo cual para atenderlo supone generar nuevos esquemas de asociacionismo municipal que permitan lograr la coherencia y racionalidad entre los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, se presentan algunas observaciones a los transitorios establecidos en la nueva LGAHOTDU, los cuales priorizan la formulación o adecuación de los instrumentos de planeación urbana en los centros de población mayores a cien mil habitantes, así como a los nuevos criterios técnicos establecidos en la nueva Guía Metodológica para la elaboración y actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano elaborada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ).

2. El contexto metropolitano en el Estado de Puebla

2.1 Zonas metropolitanas del Estado de Puebla

Si bien, de manera oficial los estudios para atender el fenómeno metropolitano en la entidad tienen su origen en el año de 1999 con la elaboración del Programa de Zona Conurbada Puebla-Tlaxcala, el cual fue elaborado de manera conjunta por los gobierno estatales de Puebla y Tlaxcala para atender la demanda social que se generaba en esta zona de ambos territorio. Sin embargo, el fenómeno metropolitano en el estado no presenta su génesis en la década de los noventas, toda vez que tres décadas atrás, Luis Unikel había realizado el primer ejercicio a nivel nacional para delimitar las zonas metropolitanas del país³, definiendo 12 zonas metropolitanas para 1960, siendo una de ellas la Zona Metropolitana de Puebla que para ese entonces estaba integrada por nueve municipios.

Para 1980 los investigadores María Eugenia Negrete Salas y Héctor Salazar Sánchez, en el estudio denominado *Zonas Metropolitanas en México* identifican 26 zonas metropolitanas, en donde nuevamente aparece la Zona Metropolitana Puebla (ZMP), ahora integrada por doce municipios. Una década después, Jaime Sobrino define 37 zonas metropolitanas en México⁴, en la cual considera nuevamente a la ZMP conformada por doce municipios, sin embargo debido a los criterios metodológicos para su delimitación se modifican los municipios que la conforman.

En el año 2004, los integrantes del grupo interinstitucional para la delimitación de zonas metropolitanas integrado por personal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática⁵ (INEGI) publicaron el estudio denominado *Delimitación de las zonas metropolitanas de México (DZMM)*, en el cual definieron para el año 2000, 55 zonas metropolitanas, dos de ellas estaban ubicadas en territorio poblano, la primera correspondía a la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala y la segunda a la zona metropolitana de San Martín Texmelucan.

Tabla 1
Evolución de las Zonas Metropolitanas en el Estado de Puebla

Año de elaboración	Población metropolitana	Número de Zonas Metropolitanas en la entidad	Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de San Martín Texmelucan	Zona Metropolitana de Tehuacán	Zona Metropolitana de Teziutlán
1960	383,633	1	383,633			
1980	1,136,875	1	1,136,875			
1990	1,349,029	1	1,349,029			
2000	1,887,041	2	1,885,321	1,720		
2005	2,749,615	2	2,470,206		279,409	
2010	3,148,189	3	2,728,790		296,899	122,500
2015	3,418,377	3	2,941,988		344,603	131,786

Fuente: Elaboración propia con información retomada del sitio <http://www.imeplanpuebla.mx/SitioOficial/SIG/Modulo3/mapaEvolucion.html>

³ Estudio que fue publicado en el libro *El Desarrollo Urbano de México: Diagnostico e Implicaciones futuras*.

⁴ A través de la publicación denominada *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional* editada por el Instituto Nacional de Administración Pública.

⁵ Hoy llamado Instituto Nacional de Estadística y Geografía derivado de la promulgación en 2008 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG).

A partir de entonces el grupo interinstitucional ha elaborado estos ejercicios cada cinco años, identificando para el año 2005, 56 zonas metropolita a nivel nacional, en donde se señaló la existencia de dos zonas metropolitanas en el estado de Puebla, sin embargo llama la atención que en esta actualización la zona metropolitana de San Martín Texmelucan pasa a formar parte de la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala y aparece la zona metropolitana de Tehuacán integrada por dos municipios al noreste del estado.

Finalmente en las últimas dos actualizaciones del estudio DZMM correspondiente a los años 2010 y 2015 se han identificado 59 y 74 zonas metropolitanas a nivel nacional respectivamente, de las cuales tres de ellas se ubican en territorio poblano, integrándose la zona metropolitana de Teziutlán a las dos zonas metropolitanas anteriormente identificadas, con lo que se marca el proceso de metropolización de la entidad y en donde se concentra el 49% de la población del estado.

2.2 Evolución histórica de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

Como ya se mencionó anteriormente, el fenómeno metropolitano en el estado adquirido mayor relevancia con el paso de los años, lo cual ha llevado a identificar cuatro zonas metropolitanas en territorio poblano a lo largo de las últimas décadas, sin embargo es evidente que la zona metropolitana de mayor relevancia en la entidad corresponde a la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT), dado el número de habitantes que presenta, su extensión territorial y la alta concentración de actividades económicas que se desarrollan al interior del territorio metropolitano.

Es por esta razón que la ZMPT ha presentado un mayor crecimiento desde su primera delimitación en 1960, cuando estaba integrada por nueve municipios y albergaba una población de 383,633 habitantes, llegando a incrementar su población a 1,136,875 habitantes en veinte años lo que equivale a triplicar su población inicial, a su vez que integro tres municipios a la delimitación metropolitana.

Tabla 2
Incremento de la población y número de municipios en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

Año de elaboración	Población	Número de municipios que integran la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala	Municipio del Estado de Puebla	Municipios del Estado de Tlaxcala
1960	383,633	9	6	3
1980	1,136,875	12	7	5
1990	1,349,029	12	7	5
2000	1,885,321	23	10	13
2005	2,470,206	38	18	20
2010	2,728,790	39	19	20
2015	2,941,988	39	19	20

Fuente: Elaboración propia con información retomada del sitio <http://www.imeplanpuebla.mx/SitioOficial/SIG/Modulo3/mapaEvolucion.html>

En la tabla 2 se muestra que durante el periodo de 1980-1990 se presenta un ligero incremento de poco más de doscientos mil habitantes, sin embargo es necesario señalar que debido a la variación de los criterios metodológicos utilizados para su delimitación, los municipios que

Para el periodo de 1990-2000 casi se duplica el número de municipios que integran la ZMPT, observándose un incremento de la población de más de quinientos mil habitantes, mientras que en el siguiente periodo 2000-2010 la población de la ZM muestra un incremento de ochocientos mil habitantes, incorporándose además quince municipios a la ZM lo que evidencia a este periodo como el de mayor crecimiento de la población en la ZMPT.

Derivado del último estudio elaborado por grupo interinstitucional de *Zonas Metropolitanas en México 2015*, la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT), actualmente se encuentra conformada por 39 municipios, de los cuales 19 corresponden al Estado de Puebla y 20 al vecino Estado de Tlaxcala, así mismo dicha zona corresponde a una de las seis zonas metropolitana existentes de carácter interestatal⁶ a nivel nacional en donde la atención del fenómeno metropolitano resulta más complejo. Cabe resaltar que la ZMPT es la segunda en integrar un mayor número de municipios con 39, solo por debajo de la Zona Metropolitana del Valle de México la cual integran 76 municipios pertenecientes a la Ciudad de México, Hidalgo y Estado de México.

Localización de la ZM Puebla - Tlaxcala

Simbología

- Limite estatal
- Limite ZMST
- Limites municipales
- Localidad urbana
- Red vial

Localización Nacional

Localización Estatal

Coordenadas: 19° 10' 00" N, 98° 00' 00" W
 Proyección: UTM
 Datum: GRS 1984

Escala: 1:25,000

Proyecto: 1:25,000

Elaborado por: IMEPLAN

Revisado por: IMEPLAN

Fecha: 10/01/2010

Proyecto: 1:25,000

Elaborado por: IMEPLAN

Revisado por: IMEPLAN

Fecha: 10/01/2010

⁶ Las seis zonas metropolitanas de carácter interestatal son La Laguna conformada por municipios de Coahuila de Zaragoza y Durango; Valle de México, que incluye municipios de la CDMX, Estado de México e Hidalgo; Puerto Vallarta con municipios de Jalisco y Nayarit; La Piedad-Pénjamo de Guanajuato y Michoacán de Ocampo; Puebla-Tlaxcala con municipios de ambas entidades y la zona metropolitana de Querétaro que integra municipios de Querétaro y Guanajuato.

La ZMPT presenta una superficie de 2,392 km², en donde se concentran 2,941,988 habitantes equivalente al 47.69% de la población total de la entidad, la cual registro una tasa de crecimiento medio anual de 1.8% en el periodo 2000-2010 y de 1.6% en el periodo de 2010-2015; registra una densidad media urbana de 76.6 habitantes por hectárea, siendo una de las densidades más bajas en comparación con las principales zonas metropolitana del país, lo anterior debido al acelerado crecimiento urbano de forma horizontal que se ha registrado en las últimas décadas en el territorio metropolitano.

Tabla 3
Población total de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, por municipio y sexo

Clave	Municipio	2015		
		Total	Hombres	Mujeres
21001	Acajete	65048	30952	34096
21015	Amozoc	117244	56978	60266
21034	Coronango	40949	20055	20894
21041	Cuautlancingo	112225	54338	57887
21048	Chiautzingo	20441	9726	10715
21060	Domingo Arenas	7421	3487	3934
21074	Huejotzingo	73771	35687	38084
21090	Juan C. Bonilla	21253	10041	11212
21106	Ocoyucan	28220	13425	14795
21114	Puebla	1576259	746734	829525
21119	San Andrés Cholula	137290	67537	69753
21122	San Felipe Teotlancingo	10456	5001	5455
21125	San Gregorio Atzompa	8962	4384	4578
21132	San Martín Texmelucan	152051	72952	79099
21136	San Miguel Xoxtla	12341	5933	6408
21140	San Pedro Cholula	129032	61397	67635
21143	San Salvador el Verde	31355	15301	16054
21163	Tepatlatxco de Hidalgo	17472	8459	9013
21181	Tlaltenango	7125	3480	3645
29015	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	38324	18620	19704
29017	Mazatecochco de José María Morelos	10901	5356	5545
29019	Tepetitla de Lardizábal	21060	10011	11049
29022	Acuamanala de Miguel Hidalgo	5925	2969	2956
29023	Nativitas	25053	12039	13014
29025	San Pablo del Monte	77242	38141	39101
29027	Tenancingo	12834	6306	6528
29028	Teolochoico	24380	11721	12659
29029	Tepeyanco	12047	5747	6300
29032	Tetlatlahuca	13414	6475	6939
29041	Papalotla de Xicohtencatl	30364	14564	15800

Clave	Municipio	2015		
		Total	Hombres	Mujeres
29042	Xicohtzinco	13629	6413	7216
29044	Zacatelco	42686	20186	22500
29051	San Jerónimo Zacualpan	3767	1790	1977
29053	San Juan Huactzinco	7511	3580	3931
29054	San Lorenzo Axocomanitla	5618	2701	2917
29056	Santa Ana Nopalucan	7773	3793	3980
29057	Santa Apolonia Teacalco	4559	2145	2414
29058	Santa Catarina Ayometla	8817	4200	4617
29059	Santa Cruz Quilehtla	7169	3579	3590
Total Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala		2941988	1406203	1535785

Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.imeplanpuebla.mx/SitioOficial/SIG/Modulo1/ProcesoPlaneacion.html>

3. Status de la planificación urbana en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

3.1 Instrumentos de planificación urbana metropolitana

En el caso de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT) existen intentos institucionales desde hace dos décadas para analizar el fenómeno metropolitano, los cuales iniciaron con la elaboración del Programa de Zona Conurbada Puebla-Tlaxcala en 1999; posteriormente en el año 2004 los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala firmaron un convenio de coordinación para planear y regular el desarrollo urbano y regional sustentable, logrando instalar el consejo de desarrollo metropolitano de la ZMPT en 2009, logrando que en 2013 se publicara la actualización del Plan de Desarrollo para la ZMPT, el cual representa el último instrumento de planificación institucional con visión metropolitana. Sin embargo dicho plan solo fue publicado por el gobierno del Estado de Tlaxcala en el periódico oficial de la entidad, mientras que las autoridades del gobierno del Estado de Puebla nunca reconocieron dicho instrumento, lo que a la postre le restó validez jurídica para su implementación en territorio poblano.

Adicional a los esfuerzos gubernamentales, las instituciones académicas han desarrollado algunos estudios al respecto, como el Programa de la Zona Conurbada Puebla-Tlaxcala elaborado en 2003 por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como el estudio denominado Metrópolis en crisis, coordinado por el Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta en el año 2012. Es importante señalar que a lo largo de estas últimas décadas un problema constante que se ha presentado es la delimitación del territorio metropolitano, así como de los criterios metodológicos para su delimitación, lo cual ha traído como resultado en una diversidad de zonificaciones metropolitanas dificultando la construcción de una visión compartida de lo que representa el fenómeno metropolitano y las problemáticas socioterritoriales que esto genera.

Otro elemento importantes que influye en la planificación urbana de la ZMPT es la existencia de los programas estatales de desarrollo urbano, los cuales demandan lograr la coordinación interestatal previo a la planificación de la ZMPT, toda vez que dichos programas plantean

objetivos diferenciados y presentan un desfase en los tiempos de su elaboración, lo que impide lograr una congruencia entre instrumentos de planificación; situación similar que se presenta para lograr la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano establecido por el gobierno federal.

3.2 Planificación urbana en los municipios metropolitanos

Un factor relevante para la planificación metropolitana implica conocer los diferentes modelos de planificación que se presentan en los municipios que integran la zona metropolitana, lo cual permitirá conocer las políticas urbanas que son planteadas de manera particular por cada ayuntamiento, las cuales genera impactos de escala regional que superan los límites político administrativos de estados y municipios.

De los 39 municipios que integran la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT), ocho de ellos cuentan con programa municipal de desarrollo urbano vigente, los cuales son los siguientes: Ocoyucan, Cuautlancingo, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Amozoc y Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; tal situación es relevante toda vez que muestra la importancia que le es otorgada a la planificación urbana por parte de las autoridades gubernamentales, independientemente del orden de gobierno del cual se trate, mas allá de simplemente responsabilizar a las autoridades municipales por esta falta de atención, pues a nivel estatal y federal se han reflejado las mismas debilidades.

Tabla 4
Estados y Municipios que cuentan con Programas de Desarrollo Urbano y año de publicación en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

Nombre	Año de Publicación
Estado de Puebla	2008
Estado de Tlaxcala	2013
Municipio de Coronango	2018
Municipio de Cuautlancingo	2014
Municipio de Ocoyucan	2015
Municipio de Puebla	2016
Municipio de San Andrés Cholula	2018
Municipio de San Pedro Cholula	2016
Municipio de Amozoc	2012
Municipio de Cuautinchán*	2015
Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	2016

Nota: El municipio de Cuautinchán no pertenece a la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

Fuente: Elaboración propia con información

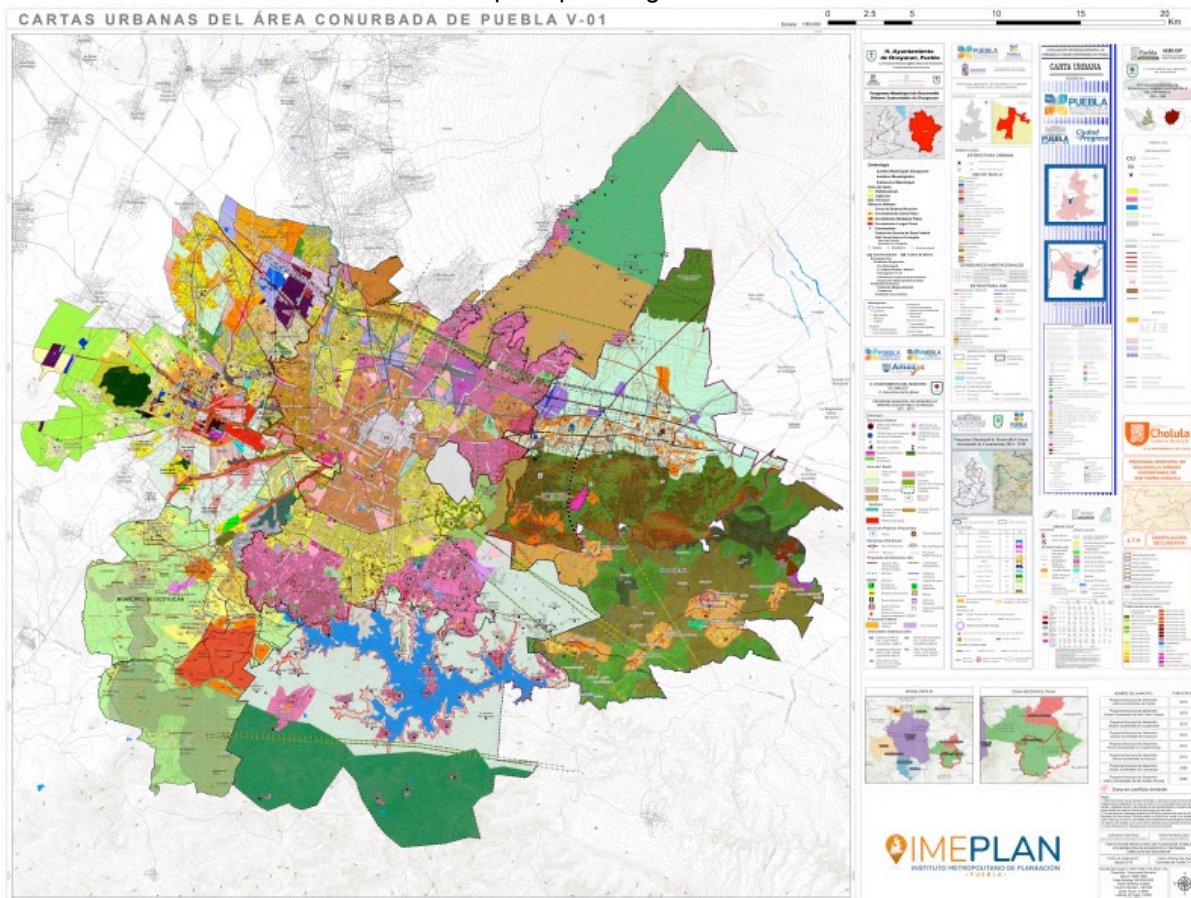
Basta señalar que derivado de los resultados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, de los 217 municipios que integran el estado de Puebla, 67 declararon realizar actividades de planeación urbana, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, mientras que 150 municipios declararon que no realizan actividades en la materia.

Es de resaltar que todos los programas de desarrollo urbano de los municipios que se ubican en el estado de Puebla, fueron publicados posterior al año 2008, razón por la cual no se puede

asegurar una adecuada congruencia de los instrumentos de planificación municipal con los programas urbanos a nivel estatal y federal, toda vez que como resultado del desfase de las administraciones de gobierno estas han impulsado políticas urbanas diferentes y desvinculadas de la política urbana federal; situación que aparentemente no sucede en el caso del Estado de Tlaxcala.

Un aspecto relevante que se produce en la ZMPT, es lo que sucede en el municipio de Cuautinchán, el cual no pertenece a la zona metropolitana, pero dada su colindancia con la capital del estado presenta una dinámica de crecimiento urbano que impacta directamente a la zona metropolitana, situación que nuevamente pone sobre la mesa la discusión para establecer la delimitación de lo metropolitano, mas allá de respetar de manera tajante la delimitación oficial, pues es indudable que omitir incluir al municipio de Cuautinchán al diseñar una estrategia metropolitana representaría un error.

Imagen 2
Cartas urbanas de los municipios que integran el área Conurbada de Puebla



Fuente: Recuperado de <http://www.imeplanpuebla.mx/SitioOficial/SIG/Modulo3/SigMetropolitano.html>

3.3 Diversidad normativa en un contexto común

Como consecuencia de una deficiente alineación y congruencia entre instrumentos de planificación urbana entre los tres órdenes de gobierno, se generan una gran variedad de instrumentos normativos que plantean reglas diferenciadas y específicas para la gestión y administración urbana al interior de los territorios municipales, los cuales a falta de una visión metropolitana unificada generan una serie de desequilibrios regionales de alto impacto como el deterioro ambiental, el abatimiento de los acuíferos, el incremento en la demanda de servicios públicos y afectaciones a la movilidad entre otros, a consecuencia de las decisiones tomadas de manera autónoma.

Un ejemplo de las diferencias normativas que se presentan entre municipios y generan grandes desequilibrios a nivel metropolitano es la designación de los usos de suelo, establecidos en la zonificación secundaria, al indicar de manera particular las áreas de crecimiento, de preservación o restricción, así como la localización de algunas infraestructuras o proyectos estratégicos y los tipos de actividades permitidas en las diferentes zonas del territorio.

En el caso de los municipios de la zona metropolitana que cuentan con programas de desarrollo urbano se identificaron algunas variantes en cuanto a la conceptualización de los usos de suelo, en donde no muchos de ellos establecen de manera concreta la función que desempeñan, lo que lleva a generar que cada municipio establezca condiciones particulares para su asignación, pese a ser conceptos similares que se utilicen en otros programas municipales.

Prueba de ello es el uso de suelo habitacional, el cual en algunos municipios puede subclasificarse por densidad y ser nombrado de diferente manera, como alta, media, baja, rural, urbana o de interés social; o bien puede ser designado utilizando claves como H1, H2, H3, etc. Otro ejemplo corresponde a la conceptualización del uso de suelo mixto, el cual en algunos municipios puede ser considerado como la combinación de vivienda-comercio-servicios, mientras que otros pueden excluir el uso habitacional; el uso industrial por su parte puede ser clasificado de acuerdo al impacto que este genere como alto, medio y bajo, o simplemente generalizarlo sin especificar algún tipo de características particulares, algunos otros ejemplos se muestran en la tabla 5 , lo que demuestra la gran variedad de conceptos utilizados.

Tabla 5
Usos de suelo establecidos en la zonificación secundaria por municipio

Amozoc	Coronango	Cuautlancingo	Ocoyucan	Puebla	San Andrés Cholula	San Pedro Cholula	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros
Urbana actual	Área Urbana	Habitacional	Habitacional	Zona Urbana	Habitacional	Habitacional	Habitacional
---	---	Mixto	---	Usos Mixtos	Usos Mixtos	Mixto	Mixto
	Comercio	Comercio y Servicios	Comercial	Comercio y Servicios	---	Comercio y Servicios	---
Servicios Especializados	---	---	Servicios	---	---	Servicios	Infraestructura
---	Servicios y Equipamiento	Equipamiento	Equipamiento	Equipamiento Urbano	Equipamiento Urbano	Equipamiento	Equipamiento Urbano

Amozoc	Coronango	Cuautlancingo	Ocoyucan	Puebla	San Andrés Cholula	San Pedro Cholula	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros
Agrícola	Agrícola	Reserva Agrícola	Agrícola de temporal	---	---	Agrícola de temporal/ Agrícola de riego	Agricultura
---	Recreación y deporte	---	---	Áreas Verdes/ Parque Urbano	Áreas Verdes	Espacio abierto	Espacios verdes y/o abiertos
Bosque/ Pastizal	---	Área de protección	Área Natural Protegida	Áreas Naturales Protegidas	---	Áreas Naturales Protegidas	---
---	---	Reforestación y Forestación	Forestal	---	Preservación forestal	---	Forestal
Áreas Irreductibles	---	Preservación Ecológica	---	Protección de Recarga de Acuíferos	Preservación agrícola / Restauración Ecológica	---	---
---	Industrial/ Industria Ligera y Servicios complementarios	Industria e Industria ligera	---	Industria/ Industria de extracción	Industria ligera no contaminante	Industria ligera/ Industria media/ Agroindustrial	Industria
Reserva Urbana/ Reserva Industriales	Zonas de crecimiento	Reserva territorial/ Urbana/ Agrícola/ Industrial	Reserva Urbana	---	---	---	---
---	---	---	---	Zona Arqueológica/ Zona de Monumentos	Zona Monumental	---	---
Banco de Material	---	---	---	Restricción por relleno sanitario	---	---	---
---	---	Especial	---	Baldíos	---	---	---

Amozoc	Coronango	Cuautlancingo	Ocoyucan	Puebla	San Andrés Cholula	San Pedro Cholula	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros
---		Propuesta de Equipamiento	---	Derechos de Vía	Restringido por derecho de vía	---	
---	---	---	---	---	Corredores Urbanos	---	Corredores Urbanos

Fuente: Elaboración propia.

El tema de las densidades habitacionales resulta ser otro asunto de gran variación, el cual en algunos casos puede designar el número de habitantes por hectárea, mientras que en otros puede hacer referencia al número de viviendas por hectárea que se permite en una zona determinada, tal como lo muestra las tabla 6 y 7.

Tabla 6
Tipos de densidades en los municipios de Amozoc, Coronango, Cuautlancingo y Ocoyucan

Municipios	Amozoc			Coronango		Cuautlancingo			Ocoyucan		
Número de Densidades	5			5		6			11		
Densidades Habitacionales	Rural	H-R	110 Hab/ha								
	Campestre	H-C	110 Hab/ha	H0	Hasta 2 viv				Campestre	H-0	Hasta 10 Viv/Ha
	Popular	H-1	230 Hab/ha	H1	3 hasta 24 Viv/Ha	Rural- Urbana	H1	125 Hab/Ha	Residencial Alta	H-1	Hasta 25 Viv/Ha
	Media	H-2	345 Hab/ha	H2	25 hasta 50 Viv/Ha	Rural- Urbana	H-2	250 Hab/Ha	Residencial Media	H-2	Hasta 50 Viv/Ha
	Interés Social	H-3	506 Hab/ha	H3	51 hasta 110 Viv/Ha	Popular- Interés Social	H-3	400 Hab/Ha	Vivienda Unifamiliar	H-3	Hasta 75 Viv/Ha
				H4	111 hasta 130 Viv/Ha	Media	H-4	600 Hab/Ha	Vivienda Multifamiliar	H-4	Hasta 90 Viv/Ha
						Media- Alta	H-5	800 Hab/Ha	Centro Urbano	CU	50 Viv/Ha
						Corredor Urbano	CU	800 Hab/Ha	Sub centros Urbanos	SCU	50 Viv/Ha
									Centro de Barrio	CB	50 Viv/Ha
									Corredor Urbano	CUR	50 Viv/Ha
									Corredor Uso Mixto	CUM	50 Viv/Ha
									Industria	I	N/A

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7
Tipos de densidades en los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula e Ixtacuixtla

Municipios	Puebla			San Andrés Cholula			San Pedro Cholula		Ixtacuixtla de Mariano Matamoros		
Número de Densidades	5			25			15		6		
Densidades Habitacionales		Horizontal	Vertical	V. U. Baja Densidad	A-0	17 Viv/Ha					
	MA	60 M2	16 M2	Vivienda Unifamiliar	H-0	35 Viv/Ha					
	A	70 M2	33 M2	Vivienda Unifamiliar y Multifamiliar	H-1	65 Viv/Ha	Habitacional Rural o Campestre	Variable	Agricola	AG	1-5
	MA	80 M2	50 M2	Vivienda Unifamiliar y Multifamiliar	H-2	82 Viv/Ha	H-2	100 Hab/Ha	Habitacional Densidad Baja	H1	6-25
	B	90 M2	80 M2	Vivienda Unifamiliar y Multifamiliar	H-3	101 Viv/Ha	H-3	140 Hab/Ha	Habitacional Densidad Media (Condominio Horizontal)	H2	26 - 49
	MB	200 M2	200 M2	Vivienda Unifamiliar y Multifamiliar	H-4	114 Viv/Ha	H-4	180 Hab/Ha	Habitacional Densidad Alta (Condominio Vertical)	H3	50-90
				Vivienda Unifamiliar y Multifamiliar	H-5	130 Viv/Ha	H-5	360 Hab/Ha	Mixto	MX	26-90
				Vivienda Unifamiliar y Multifamiliar	H-6	174 Viv/Ha	H-6	540 Hab/Ha	Corredor Urbano	CU	50-90
				Vivienda Unifamiliar y Multifamiliar	H-7	246 Viv/Ha	H-7	750 Hab/Ha			
				Zona Monumental		58 Viv/Ha	H-8	980 Hab/Ha			
				Uso Mixto: COM-SER		209 Viv/Ha	H-9	1200 Hab/Ha			
				Uso Mixto: COM-SER		248 Viv/Ha	H-10	1400 Hab/Ha			
				Uso Mixto: Hab - Ind		149 Viv/Ha	H-11	1600 Hab/Ha			
				Equipameinto Urbano		35 Viv/Ha	H-12	1800 Hab/Ha			
				Industria Ligera no contaminante		149 Viv/Ha	H-13	2070 Hab/Ha			
				Corredor Rural Agricola		12 Viv/Ha	H-14	2290 Hab/Ha			
				Corredor Ecologico		268 Viv/Ha	H-15	2400 Hab/Ha			
				Corredor de comercio y servicio turistico		174 Viv/Ha					
				Corredor Suburbano de Comercio y Servicio		193 Viv/Ha					
				Corredor Urbano de Instrial L.N.C y Servicios		304 Viv/Ha					
				Corredor Urbano de Comercio yServicios		348 Viv/Ha					
				Preservación Agricola, Hidrologica y Forestal		12 Viv/Ha					
				Condicionado a Plan Maestro: Parque Metropolitano y P.A.S		246 Viv/Ha					
				Condicionado a Plan Maestro: Bosque Urbano y P.A.S		246 Viv/Ha					
	Condicionado a Plan Maestro: Usos Mixtos de Densidad Especial	246 Viv/Ha									

Fuente: Elaboración propia

3.4 La debilidad institucional y técnica para atender lo urbano

Actualmente la gran mayoría de los municipios de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala siguen presentando grandes deficiencias para administrar y gestionar sus territorios, lo cual se ve reflejado en el diseño institucional de los ayuntamientos en donde se le sigue dando un mayor peso al desarrollo de la obra pública por encima de asuntos como la planificación urbana o el medio ambiente. Lo anterior es evidente al encontrar con mayor frecuencia dentro de la estructura administrativa de los municipios de la ZMPT, oficinas de obra pública las cuales además de atender los asuntos relacionados a las construcciones que se realizan en el municipio, resuelven temas relacionados al otorgamiento de licencias de construcción, licencias de uso de suelo y la evaluación del impacto ambiental, entre otros.

Dichas áreas en su mayoría presentan limitaciones en infraestructura para atender sus funciones, así como limitaciones de personal para hacer frente a la demanda de trámites y servicios a cargo de dichas áreas, lo que termina por afectar el desarrollo de sus funciones y la calidad en el servicio que brindan a la ciudadanía. Un ejemplo de lo anterior es que el 5.13% de los municipios de la ZMPT cuentan con herramientas para generar información estadística y geográfica.

Otro asunto relevante dentro de los ayuntamientos metropolitanos, es la capacidad técnica de los servidores públicos, basta señalar que el 45.5% de los responsables de administrar y gestionar el tema urbano cuentan con estudios de primaria y secundaria, mientras que el 54.4% de los funcionarios cuentan con estudios de licenciatura, la cual no siempre tiene relación con la planificación urbana, de ahí que se puede encontrar una amplia gama de profesionistas despachando los asuntos del orden urbano, lo cual de ninguna manera es la mejor opción para atender los asuntos territoriales.

Adicional a la baja capacidad técnica de los funcionarios municipales, se presenta una alta rotación del personal con cada cambio de administración, lo cual no permite mantener a los servidores públicos que han adquirido experiencia en los asuntos urbanos, siendo que solo el 10% de los funcionarios de la ZMPT tienen una antigüedad mayor a los tres años, por lo que la profesionalización de los funcionarios y consolidar el servicio profesional de carrera resulta un tema pendiente en la reforma territorial y uno de los transitorios por atender derivado de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos.

3.5 Nuevos lineamientos para la planificación urbana

En mayo de 2017 la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ), publicaron la primera edición de la Guía Metodológica para la elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano, dicha guía representa un documento de referencia para homologar los contenidos teóricos y conceptuales para elaborar los instrumentos de planificación urbana a nivel nacional.

Dicha guía establece el proceso de planeación a través del cual se elabore, gestione y ejecute dicho proceso; de igual forma considera un apartado técnico que incluye el contenido básico de lineamientos territoriales y urbanos, así como la construcción de un sistema de indicadores cuantitativos.

Sin embargo, poder lograr tales objetivos requiere de un amplio proceso de capacitación a los funcionarios, así como de integrar a una mayor diversidad de profesionales que atiendan el tema urbano en las diferentes dependencias, tanto las que elaboran como las que supervisan la elaboración de los instrumentos, los cuales deberán contar con una mayor especialización técnica en diferentes especialidades, lo cual supone un reto dadas las condiciones actuales anteriormente señaladas.

5. Consideraciones finales

Es evidente que con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se han logrado algunos avances en materia urbana, sin embargo, para la atención del tema metropolitano tal parece que todo sigue igual, pues se sigue dando las mismas posibilidades de asociacionismo entre los tres órdenes de gobierno para la atención de los temas de carácter metropolitano, situación que era posible con la anterior edición de la ley de 1993, por lo cual queda nuevamente a voluntad de las autoridades municipales el querer coordinarse.

La discusión sobre el fenómeno metropolitano resulta ser uno de los temas centrales para la atención de las grandes ciudades, en donde la gobernanza metropolitana, representa una alternativa para alcanzar acuerdos y consensos mínimos sobre los temas en común que comparten muchas autoridades municipales y que su posible solución rebasa las capacidades técnicas y financieras de cualquier autoridad por si sola.

El financiamiento para la elaboración de los instrumentos de planificación urbana a nivel metropolitano y municipal resulta ser un tema fundamental, toda vez que históricamente ha sido uno de los temas a los cuales los gobiernos le han destinado recursos mínimos, lo que implica revalorar la importancia de la planificación urbana para una mejor gestión del territorio y atención de los procesos socioterritoriales que en él se desarrollan.

La congruencia y alineación entre los instrumentos de planificación urbana requiere partir necesariamente de un instrumento rector que marque las pautas generales del nuevo modelo de desarrollo urbano, el cual será posible si se logra dejar de lado los intereses políticos de los diferentes orden de gobierno.

Homologar las normativas en la zona metropolitana, requiere de un gran trabajo de negociación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno, pues implica establecer condiciones similares a los municipios para la atención de temas en común, situación que parece difícil dadas las condiciones actuales; de igual forma es necesario fomentar la visión metropolitana para poder alcanzar los mismos objetivos.

El fortalecimiento institucional y técnico de los municipios metropolitanos resulta fundamental para lograr el control del desarrollo urbano en la Zona Metropolitana Puebla -Tlaxcala, no eximiendo de las responsabilidades que tienen los gobiernos estatales y federal para su atención coordinada.

El camino no parece fácil, ni mucho menos alcanzable en el corto plazo, por lo cual es necesario seguir avanzando en la búsqueda de soluciones al fenómeno metropolitano, lo cual pudiera requerir ampliar la discusión hacia una reforma constitucional lo cual sin duda no será un asunto sencillo.

Bibliografía

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México: Secretaría General.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). Ley de Planeación, México: Secretaría General.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, México: Secretaría General.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, México: Secretaría General.
- Gobierno del Estado de Puebla (2008). Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla, Puebla: Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- H. Congreso del Estado de Puebla (2016). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Puebla: Orden Jurídico Poblano.
- H. Congreso del Estado de Puebla (2016). Ley Orgánica Municipal, Puebla: Orden Jurídico Poblano.
- H. Ayuntamiento de Coronango (2018). Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Coronango, Puebla, México: Dirección de Obras Públicas.
- H. Ayuntamiento de Cuautlancingo (2014). Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Cuautlancingo, Puebla, México: Dirección de Obras Públicas.
- H. Ayuntamiento de Cuautinchán (2015). Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Cuautinchán, Puebla, México: Dirección de Obras Públicas.
- H. Ayuntamiento de Ocoyucan (2015). Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Ocoyucan, Puebla, México: Dirección de Obras Públicas.
- H. Ayuntamiento de Puebla (2016). Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla, Puebla, México: Instituto Municipal de Planeación.
- H. Ayuntamiento de San Andrés Cholula (2018). Programa Municipal de Desarrollo Urbano de San Andrés Cholula, Puebla, México: Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.
- H. Ayuntamiento de San Pedro Cholula (2016). Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de San Pedro Cholula, Puebla, México: Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.
- H. Ayuntamiento de Amozoc (2012). Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Amozoc, Puebla, México: Dirección de Obras Públicas.
- Naciones Unidas (2016). Nueva Agenda Urbana, Ecuador: Hábitat III.