

## **Políticas públicas de desarrollo urbano y marginación socioeconómica: el caso de Puebla**

*Lorenzo Salgado García<sup>1</sup>*  
*Alejandro A. Chávez Palma*  
*Elizabeth Ortega Pérez<sup>2</sup>*

### **Resumen**

En el ámbito de las políticas de desarrollo, la urbanización es una variable que se ha descuidado mucho, cuando de políticas públicas se trata en los distintos órdenes de gobierno, pese a que, el 78 por ciento de la población vive en localidades urbanas. Por el hecho de restarle importancia dicha variable, se ha ido generando un proceso poblacional socioeconómico desordenado, segregacionista y excluyente, lo cual implica un menor grado de competitividad cuando se busca atraer inversiones y servicios como detonantes de crecimiento y desarrollo de la localidad. Dicho problema es el objetivo de esta investigación ya que al observar las valoraciones promedio que tienen las ciudades mexicanas, se detecta que esas ponderaciones son bajas, puesto que, a pesar de los equipamientos colectivos, en los hechos expresan poca eficiencia.

**Palabras clave:** políticas públicas, desarrollo urbano y marginación socio-económica

### **Abstract**

In the context of development policies, urbanization is a variable that is has much neglected when public policy is in the different orders of Government, even though, 78 percent of the population lives in urban locations. Because of downplay such variable, a socio-economic population process messed up, segregation and exclusion, is has been generated which involves a lesser degree of competitiveness when it seeks to attract investment and services as catalysts for growth and development of the town. That problem is the target of this research because looking at average valuations that have the Mexican cities, it is detected that these weightings are low, since despite the collective equipment's, in fact they express low efficiency.

**Keywords:** public policies, urban development and socio-economic marginalization

### **Introducción**

---

<sup>1</sup> Facultad de Economía, BUAP

<sup>2</sup> UTH

Uno de los propósitos de esta exposición es, poner énfasis en la necesidad de cuestionar los esquemas de la actual urbanización modernizante en México, en cuanto que, lo contradictorio de las denominadas “Reformas Estructurales” –hoy de moda o de sexenio mediático– sólo abren espacio a los intereses de la privatización de recursos públicos, por cierto, mal dotados, en los municipios como Puebla –tal es el caso del agua—que se privatiza y desprivatiza. Al observar dicho fenómeno, se puede afirmar que el papel de la planificación urbanización, como parte de los procesos socioeconómico, ha sido una variable que, en el Estado de Puebla se ha descuidado. Dicho problema conlleva a indagar por qué han sido inadecuadas las políticas públicas urbanas.

En lo general, este fenómeno se manifiesta en México porque, es un país en el que cada vez, más habitantes viven en centros urbanos. Actualmente, entre un 78 y un 80 por ciento de los habitantes, vive en zonas o localidades urbanas; no obstante, el asunto problemático es que las manchas urbanas han crecido más que proporcionalmente al aumento de las personas y, esto obliga a reflexionar y analizar sobre la calidad y orden del crecimiento de las ciudades, hoy más afectadas por los llamados “Desarrolladores” urbanos.

Al respecto, la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), el Infonavit y la Organización de las Naciones Unidas (ONU—Hábitat) han hecho esfuerzos por propiciar ciudades prósperas, con el fin de superar ineficiencias, disfuncionalidades o aspectos inadmisibles de la planificación urbana, como lo es, por ejemplo, la inhabitabilidad de las actuales viviendas de interés social.

La hipótesis aquí esbozada es que, se necesitan medidas sólidas y de fortaleza de los factores que induzcan una prosperidad viable en las ciudades, en términos de bienestar socioeconómico. De modo que, si se enfocan adecuadamente las variables y los factores adecuados, como se verá enseguida en la aplicación de políticas urbanas bien solidificadas, se estará en contraste con las medidas tradicionales de sólo “proveer servicios” caros y escasos, cuando lo que en la realidad se requiere, son políticas públicas que incidan favorablemente sobre los factores que mejoran la productividad y hacen más admisible la gobernanza y legislación urbana.

Bajo tales perspectivas, nuestro análisis se presenta de manera crítica, puesto que como estudiosos y a la vez que ciudadanos afectados por las acciones gubernamentales de política pública, ante los indicadores que muestran el impacto de tales acciones gubernamentales sobre el desarrollo urbano,

nos permiten afirmar, sin temor a equivocarnos, que las políticas públicas No son en verdad serias; puesto que, al contrastar metodológicamente las propuestas específicas para desarrollar las ciudades y los municipios, en una tendencia de auténtico desarrollo socioeconómico, al conocer por su praxis, la voluntad de las autoridades ciudadanas para lograrlo, se constata, desafortunadamente más tarde que temprano, el hecho de que, una vez ya electas y al momento del ejercicio del gasto público, lo disponen discrecionalmente y no lo destinan a la solución de los problemas identificados como herramienta para realizar una buena gobernanza. Banco Mundial (2006).

### **Marco conceptual**

#### **Variables del desarrollo urbano y política Pública.**

Dentro de las dimensiones de desarrollo económico que se contemplan en este capítulo se hallan variables (Ley del agua, 2017) tales como Competitividad, Productividad; Infraestructura de Desarrollo (Fondo de Infraestructura Social); Calidad de vida (abatimiento de la marginación—pobreza); equidad e inclusión Social; Sostenibilidad Ambiental, Gobernanza y legislación urbana.

En la práctica misma, para impulsar el crecimiento económico se necesita de la acción de esas y otras variables, las cuales conjuntamente con la productividad de los factores de la producción, en los territorios donde se asientan las actividades económicas, se hallen perfectamente planeadas y ordenadas; de modo que exista continuidad para alcanzar las metas del desarrollo deseado por las comunidades, más allá de los horizontes gubernamentales de seis o tres años, porque hasta ahora, la falta de una planificación previsor, sólo logra que las acciones gubernamentales, sólo se consuman en simples sucesiones de poder e inhibe el desarrollo local.

En consecuencia, otro de los propósitos del presente trabajo, es analizar, explicar y reflexionar sobre el crecimiento de las ciudades y dejar asentada firmemente la necesidad de prever el desarrollo urbano, mediante la planeación ordenada de mediano y largo plazo, la cual a la fecha no se implementa de conjunto e integralmente, en la entidad poblana. Al respecto, cabe recordar que, todo buen servicio público, que sea suministrado por los gobiernos locales de los municipios, implica la interrelación de los factores que actúan como propulsores del crecimiento urbano y que, para facilitar la razón o el sentido práctico de su hacer (como las inversiones productivas, el empleo, el comercio o el turismo, entre otros) se requiere entre otros elementos, de la infraestructura adecuada.

Así, no es posible prestar buenos servicios, sin que previamente se haya dado Inversión Pública, vinculada a los procesos internos de producción y empleo (como son los parques industriales,

empresas impulsoras de la construcción de viviendas, apoyos a las pequeñas y medianas empresas—Pymes—locales) así como, construcción y equipamiento de hospitales y escuelas, prioritariamente.

El caso de Puebla es un ejemplo de la Inversión en Obras Improductivas, sólo de decoración y relumbrón de los últimos sexenios gubernamentales, cuyos resultados efectivos dejan mucho que desear en términos de planificación y desarrollo deseable, puesto que, a pesar de que se destinan recursos mayoritariamente en las Zonas Metropolitanas, no se ha logrado abatir la pobreza y la desigualdad. Para mejorar en este índice, a la par con las obras públicas, se tendrían que abatir estos dos problemas(López,2009).

### **Indicadores de desarrollo urbano. Una muestra comparativa**

Con relación a otros estudios efectuados en la materia aquí abordada, está el de la medición que el INFONAVIT y el SEDATU, dieron a conocer en octubre 2016; ahí se describe que el municipio de Benito Juárez de Quintana Roo (ciudad de Cancún) fue el municipio que alcanzó el porcentaje más alto (66.4%), lo cual sitúa a esa ciudad con factores moderadamente sólidos y con necesidad de fortalecer las políticas urbanas; Cajeme, Sonora, es el municipio que ocupa la segunda mejor posición en el país.

Cabe, sin embargo, resaltar el hecho de que, el Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) va perdiendo su carácter social al convertirse paulatinamente, en una institución financiera. Y ante la situación del país, sus créditos se vuelven impagables por la pobreza. Ésta es una de las razones, por las cuales, se pueden encontrar millares de casas de interés social abandonadas en toda la República, mismas que ahora, las compañías constructoras para salvar un poco de su patrimonio invertido en tales viviendas, las están rematando a precio ínfimo, para quien pueda pagarlas o quiera endeudarse hipotecariamente.

Entre los cinco municipios peor situados se encuentra Amozoc, Puebla (44.7%) aledaño de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP); Cosoleacaque, Veracruz (44.6%); Salinas Victoria, Nuevo León (44.2%); el municipio de Coronango, Puebla (42.9%) también de la ZMCP y Berriozábal, Chiapas (40.7%). Dichos datos se retoman, para su consideración respectiva, junto con los del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2016).

### **La zona metropolitana del municipio de Puebla**

La Zona Metropolitana de Puebla era la cuarta más importante del país; pero, desde 2015 y, ya en los registros del 2016, bajó dos lugares, hasta ocupar el 6° lugar; lo cual trae aparejados diversos

problemas propios de una urbana que conforme a las enormes dimensiones ya señaladas líneas más arriba, derivan en contaminación ambiental, inseguridad pública, tráfico vehicular, falta de dotación de agua, energía, drenaje, educación y salud, generación de empleos. Todo lo cual, se manifiesta como problemas que cada vez son más difíciles de resolver y que se seguirán agudizando en el corto, mediano y largo plazo si no se prevén acciones efectivas para enfrentarlos.

Otra de las observaciones, para zona Metropolitana de Puebla (ZMP) que se desprende del presente estudio, permite ver que hubo una disminución en la tasa de crecimiento promedio anual 2015, respecto a la registrada diez años atrás; toda vez que, en 2005 dicha tasa fue de 1.6 %, pasando a 1.8% en el 2010. Desde un ámbito general, estos resultados hacen suponer que la situación que se presenta en la ZMP es más o menos homogénea, sin embargo, al analizar éste mismo indicador, de manera más desglosada, se observa que, tanto al interior de la ZMP, como fuera de ella, existen contrastes entre los municipios del estado de Puebla.

Un ejemplo de ello es el municipio de Ocoyucan, el cual registró una tasa de crecimiento negativa en 2010; o sea, hubo un despoblamiento con perspectivas a incrementarse en 2020; en cambio, los municipios que registran la tasa de crecimiento más alta y de incremento en variación de infraestructura, sobre todo inmobiliaria y de población, son: San Andrés Cholula, con una evolución y dinámica muy fuerte, así como Cuautlancingo y Amozoc, los cuales tuvieron un comportamiento similar.

Actualmente la ZMCP cuenta con una población predominantemente joven y que se encuentra en edad productiva. Pero la tendencia ubica a gran parte de esta población joven en la frontera de la línea del envejecimiento; tal frontera, en pocos años, será atravesada a un mayor ritmo y velocidad, por una parte, considerable de la población citadina, la cual se hallará en los grupos de la tercera edad, con las implicaciones que ello implica en términos de los servicios que se requerirán, para ello.

El segundo conteo de población y vivienda en 2005 registró a un millón 55 mil habitantes mayores de 65 años; esta cifra representaba al 4.7 % de la población total, en 2010 fue de 5.3% y para el 2020 será de 7%. En este contexto, es necesario reflexionar hoy, para prevenir las necesidades del futuro, ya que dicha población demandará otro tipo de infraestructura; cierto tipo de empleo, vivienda, y equipamientos adecuados que se derivan de su transición en la clasificación demográfica y su rol económico.

En lo que corresponde a la parte socioeconómica, se sabe que existe, entre los municipios fronterizos con el municipio de Puebla, una relación de relativa complementariedad entre ellos y el Municipio de Puebla, en términos de intercambio de servicios, educación, entretenimiento, transporte, comercio, salud, empleo, principalmente y, como consecuencia de este proceso, toda la franja limítrofe con el municipio más grande y más poblado, se ha visto sujeta a fuertes presiones en la ocupación y cambio en los usos del suelo; con relación a ello, es notable esta situación en los municipios ya citados de Amozoc, Cuautlancingo, San Andrés y San Pedro Cholula.

A pesar de que una parte importante de la población vive con “Bajos” niveles de marginación –el 83.3 % de los 18 municipios que componen la ZMCP--, existe otra parte que aún vive en condiciones de pobreza, dentro de demarcaciones catalogadas como de Muy Bajo grado de marginación (como la ciudad de Puebla, por ejemplo) que, como municipio, registró el 2º lugar nacional en 2010 con la mayor cuantía de pobreza en números absolutos 517 mil habitantes, después de Ocosingo Chiapas.

Esto es debido al incremento en el número de los asentamientos en la urbe, los cuales se siguen dando de manera irregular y que ha llevado a la creación de nuevas colonias; las cuales, desde luego, se encuentran sin servicios ni infraestructura urbana. Para efectos de mejorar los indicadores, lo anterior requiere atender adecuadamente, lo que al principio ya se mencionaba: la necesidad de avanzar en la estructuración de políticas y estrategias de carácter metropolitano incluyentes y complementarias (Flores, 2003).

De ahí surge la necesidad de remarcar una estructuración de políticas de carácter metropolitano y megalopolitano, las cuales, en primera instancia, tomen cuenta el hecho de que la urbanización caótica ha rebasado los límites estatales y municipales, reconozca también, que se han conformado espacios urbanos unitarios que no reconocen límites político-administrativos, pero que además, han segregado a la misma población y la margina, porque no se contemplan acciones que, en materia de política de población, puedan complementarse y coordinarse con los distintos órdenes de gobierno federal, estatal y municipal involucrados, a efectos de enfrentar la situación.

En tal sentido, no se pueden dejar de lado las políticas públicas que tengan que ver con afrontar adecuadamente los problemas derivados de un caótico crecimiento endógeno-urbano, el cual ha rebasado no sólo las fronteras municipales poblanas, sino que también ha sobrepasado los linderos

con Tlaxcala; y, además, ha conformado espacios arbitrarios que, como ya se mencionó, no reconocen límites políticos—administrativos.

En consecuencia, es fundamental atacar tal situación, no sólo desde una perspectiva meramente administrativa, sino principalmente por constituir un asunto vital para el bienestar de la población y, por tanto, diseñar procesos que se complementen en la aplicación de políticas de carácter micro-regional avocadas concretamente a resolver este fenómeno sociodemográfico y económico.

Por lo mismo, una política de población adecuada debe tener en mente un enfoque de distribución espacial más ordenado de la sociedad y regular los fenómenos que afectan a la dinámica y especialización de la población en el territorio delimitado en los municipios, con el fin de alcanzar una participación más justa y equitativa de los beneficios del desarrollo.

Con el diagnóstico que ahora se presenta, se pretende tener un acercamiento tendente a explicar y analizar los distintos marcos situacionales urbanos y socioeconómicos dentro de la ZMCP, para que de esta manera se puedan prever tendencias y sugerir lineamientos que puedan replicarse a otras zonas metropolitana o conurbadas y con ello se puedan atender más adecuadamente, las problemáticas señaladas, al enfrentarlas con estimaciones y proyecciones de su expansión poblacional.

Lo que se busca con ello, es contar con elementos vigentes para la aplicación de acciones orientadas a alcanzar un desarrollo regional más equilibrado, puesto que unos de los riesgos futuros se centran sobre el mismo, es el uso indiscriminado y desordenado del espacio periférico urbano, cuya tendencia, de continuar, así las cosas, es más probable que se utilice como ampliación urbana, pero, de baja calidad, comparado con otros contextos regionales. La hoy sexta conurbación del país, o sea la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP), requiere atender estas implicaciones demográficas, económicas y sociales entre otras.

### **La Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla**

La ZMCP se define como el espacio que conjunta las unidades político-administrativas que contienen a una ciudad grande y a un conjunto de localidades conurbadas, con las cuales se tienen relaciones funcionales, que pueden estar basadas en términos de intercambio de servicios de educación, entretenimiento, transporte, comercio empleo e irracionalmente, en cambios y enajenación de los usos del suelo (Chávez, 2016).

Está conformada con 18 municipios pertenecientes al estado de Puebla (abarcando un 89.5 % de la Población de la zona) y 20 municipios del estado de Tlaxcala (que cubre el otro 10.5 % de la población como zona). En lo que corresponde a los 18 de la ZMCP, para el año 2015, registra un total de 2.5 millones de habitantes. Actualmente, la población de la ZMCP está creciendo a una tasa promedio anual de 1.6 %, inferior a la tasa de crecimiento poblacional que se venía registrando en lustros pasados.

En el caso de las aglomeraciones urbanas de Puebla, este factor como índice de competitividad y productividad, demerita desfavorablemente la evaluación de la zona, porque las aglomeraciones caóticas provocan estancamiento económico en la entidad. Tal observación es deducible, en cuanto que Puebla está entre los seis estados con menor crecimiento económico, al cierre del año 2016; además de que, como panorama social, continúa con altos niveles de desigualdad y pobreza, siendo el quinto estado con el mayor número de carencias en servicios de infraestructura urbana.

Con base en los indicadores de población, puede observarse que, en los últimos cinco años, se presenta una tendencia menor de crecimiento, puesto que, en tal lapso, la población registró un incremento de 135 mil 689 habitantes, el cual fue menor, a las 199 mil 988 personas registradas en el periodo de 2005 a 2010. (véase cuadro).

**Tabla 1. Proyección de la Población**

MUNICIPIOS CONURBAD OS ZMCP-	PROYECCIONES DE POBLACION. ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE PUEBLA ZMCP. 18-MUNICIPIOS.											TCM A 2015- 2005
	2005	%	2010	%	V A R %	2015	%	V A R %	2020	%	V A R %	
PUEBLA	1,485,941	68.7	1,613,649	68.3	6.0	1,576,259	63	-2	1,580,775	62.7	0.3	0.6
AMOZOC	78,452	3.6	93,768	4	20	117,244	4	4.7	119,184	4.7	1.7	4.9
CORONANG O	30,255	1.4	31,750	1.3	5.0	40,949	1.6	29	41,484	1.6	1.3	3.5



CUAUTLAN CINGO	55,456	2.6	63,580	2.7	15	5	4.5	76	4	4.6	2.5	10.2	
CHIAUTZIN GO	17,167	0.8	16,257	0.7	5.0	20,441	0.8	26	20,605	0.8	0.8	1.9	
DOMINGO ARENAS	5,597	0.3	5,710	0.2	2.0	7,421	0.3	30	7,512	0.3	1.2	3.3	
HUEJOTZIN GO	59,822	2.8	67,062	2.8	12	73,771	3.0	10	74,469	3.0	0.9	2.3	
JUAN C. BONILLA	14,814	0.7	14,864	0.6	0.3	21,253	0.9	43	21,575	0.9	1.5	4.3	
OCOYUCAN	21,185	1	18,460	0.8	1.3	28,220	1.1	53	28,571	1.1	1.2	3.3	
S.A. CHOLULA	80,118	3.7	102,182	4.3	2.8	137,290	5.5	34	140,149	5.6	2.1	7	
TEOTLANCI NGO	8,497	0.4	8,601	0.4	1.6	10,456	0.4	22	10,554	0.4	0.9	2.3	
S.G. ATZOMPA	6,981	0.3	7,019	0.3	0.5	8,962	0.4	28	9,061	0.4	1.1	2.8	
TEXMELUC AN	130,316	6	139,932	5.9	7.4	152,051	6.1	91	53,138	6.1	0.7	1.7	
S.M. XOXTLA	10,664	0.5	11,833	0.5	9	12,341	0.5	4	12,425	0.5	0.7	1.6	
S.P. CHOLULA	113,436	5.2	122,866	5.2	8.3	129,032	5.2	5	129,812	5.1	0.6	1.4	
S.S. EL VERDE	23,937	1.1	25,173	1.1	5.2	31,355	1.3	25	31,726	1.3	1.2	3.1	
TEPATLAXC O	14,866	0.7	14,591	0.6	1.8	17,462	0.7	20	17,592	0.7	0.7	1.7	
TLALTENAN GO	5,676	0.3	5,871	0.2	3.4	7,125	0.3	21	7,198	0.3	1.0	2.6	
TOTAL 18 Municipios	2,163,180	100	2,363,168	100	9.2	2,498,857	10	0	2,520,894	100.	0	0.9	1.6

Fuente: Elaboración propia en base a COESPO-CONAPO-  
INEGI c/año señalado

con un incremento promedio anual de 27 mil habitantes. Del total de la población de la ZMCP el municipio de Puebla aporta el 63 % con una tendencia decreciente, contrario a los municipios de alta dinámica como San Andrés Cholula, Cuautlancingo y Amozoc.

A nivel del estado, se observa que la población de la zona, registrada por sexo y grupos de edad, presenta un mayor número de mujeres; y, por grupos de edad, la tercera parte de su población es menor de 15 años. Del total de la población en el estado, el 64 % tiene entre 15 y 64 años y el 6 % es mayor de 65 años (Sánchez, 2005).

En cada lustro, la población total se ha incrementado constantemente (tabla 3) y están por agregarse, de 2015 a 2020, otras 4 mil 500 personas más, entre nacimientos e inmigrantes (Tabla 3). Al interior de la ZMCP existen municipios que presentan altas tasas de crecimiento en su variación y tienen una tendencia de crecimiento poblacional muy rápida (San Andrés Cholula, Cuautlancingo y Amozoc) ya citados.

**Tabla 2. Proyección de la población del municipio de Puebla: 2005-2020.**

PROYECCIONES DE POBLACION E INCREMENTO PROMEDIO ANUAL										
ZMCP-MUNICIPIO, 2005-2020-										
POBLACION TOTAL					INCREMENTO					
MUNICIPIO S CONURBA DOS ZMCP	2005	2010	2015	2020	2005-2010		2010-2015		2015-2020	
					Total	Promedio anual	Total	Promedio anual	Total	Promedio anual
PUEBLA	1,485,941	1,613,649	1,576,259	1,580,775	127,808	25,542	-37,390	-7,478	4,516	903
AMAZOC	78,452	93,768	117,244	119,184	15,316	3,063	23,476	4,695	1,940	388

CORONAN GO	30,255	31,750	40,949	41,484	1,495	299	9,199	1,840	535	107
CUAUTLAN CINGO	55,456	63,580	112,22	115,06	8,124	1,625	48,64	9,729	2,839	568
CHIAUTZIN GO	17,167	16,257	20,441	20,605	-910	-182	4,184	837	164	33
DOMINGO ARENAS	5,597	5,710	7,421	7,512	113	23	1,711	342	91	18
HUEJOTZIN GO	59,822	67,062	73,771	74,469	7,240	1,448	6,709	1,342	698	140
JUAN C. BONILLA	14,814	14,864	21,253	21,575	50	10	6,389	1,278	322	64
OCOYUCA N	21,185	18,460	28,220	28,571	-2,725	-545	9,760	1,952	351	70
S.A. CHOLULA	80,118	102,18	137,29	140,14	22,06	4	35,10	7,022	2,859	572
S.F. TEOTLANC INGO	8,497	8,601	10,456	10,554	104	21	1,855	371	98	20
S.G. ATZOMPA	6,981	7,019	8,962	9,061	38	8	1,946	389	99	20
S.M. TEXMELUC AN	130,316	139,93	152,05	153,13	9,616	1,923	12,11	2,424	1,087	217
S.M. XOXTLA	10,664	11,833	12,541	12,425	1,169	234	708	16	-116	-23
S.P. CHOLULA	113,436	122,86	129,03	129,81	9,430	1,886	6,166	1,233	780	156
S.S. EL VERDE	23,937	25,173	31,355	31,726	1,236	247	6,182	1,236	371	74
TEPATLAX CO DE H	14,866	14,591	17,462	17,592	-275	-55	2,871	574	130	26
TLALTENA	5,676	5,871	7,125	7,198	195	39	1,254	251	73	15

NGO										
TOTAL.ZM	2,163,1	2,363,1	2,504,0	2,520,8	200,0		140,8		16,83	
CP.	80	68	57	94	88	39,999	92	28,053	7	3,368

Fuente: Elaboración propia en base a: Conapo- Coespo-Inegi

Por el desarrollo comercial, habitacional y sobre todo inmobiliario en los bienes raíces, el negocio de la construcción inmobiliaria ha resultado ser muy rentable y con altos rendimientos de plusvalía, derivados del aumento a los precios de venta desorbitados por metro cuadrado y a la especulación de la tierra en la periferia de la ciudad de Puebla, particularmente en la zona denominada “Angelópolis”, actualmente de muy alto valor comercial e inmobiliario.

En el caso del municipio de San Andrés Cholula, la tasa de crecimiento es de 7.7%, sólo por debajo de Cuautlancingo (10.1 %). Mientras que, el municipio de Puebla decrece en su variación porcentual; es decir, registra en todos los periodos, altas tasas decrementales con mayor dinámica; es decir, se reduce la tendencia con mayor rapidez, respecto a los municipios de tendencia incremental mayor ya citados (San Andrés Cholula, Cuautlancingo y Amozoc). Pero también existen municipios cuyas tasas de crecimiento son negativas o muy bajas, debido al efecto de la emigración; por ejemplo, los municipios de Ocoyucan de ALTA marginación, ya citado, y San Lorenzo Chiautzingo, de MEDIA marginación, en el año 2015. (TABLA 7 anexa)

### **Factores de competitividad y productividad en la ZMCP**

En el año 2016 Puebla tuvo un magro crecimiento económico de 1.8 por ciento, en contraste con estados como Sonora, el cual reportó un crecimiento de 7.5 Por ciento; o también, la Ciudad de México—CMDX, la cual, siendo de la misma zona económica regional y con el mismo patrón de urbanización, reportó un 3.9 por ciento de crecimiento económico, estando en una ubicación contigua a la megalópolis del centro del país.

En cuanto a la Informalidad laboral (otro factor de competitividad urbana), Puebla se encuentra en semáforo rojo, al acumular el 67.5 por ciento de su Población económicamente Activa (PEA) en tal situación de informalidad laboral, índice que supera la media nacional y que tiene una mayor incidencia en los centros históricos de las grandes ciudades.

En cuanto a la generación de empleo formal, el estado poblano está por debajo del 75 por ciento de la meta a conseguir y tan sólo registra un 48 por ciento en los datos acumulados del 2016 emitidos por la consultoría ¿México cómo vamos?; disponible en [www.mexicomovamos.mx](http://www.mexicomovamos.mx). Lo mismo sucedió con el indicador de la Productividad laboral; en éste, Puebla fue ubicada entre los estados con \$ 82.00 pesos generados por hora trabajada, cuando a nivel nacional se considera a la media en \$ 133.00 pesos (Schteingart, 2002). En términos de esta productividad laboral y, con el método comparativa Interregional, la CDMX destaca por generar \$ 277.00 pesos por hora trabajada, lo cual debería replicarse por la cercanía de la ZMCP con la capital del país y aprovechar su nivel de productividad económica pues, es una derrama importante.

### **Metodología de estudio.**

#### **Verificación de las políticas públicas urbanas. El método comparativo intermunicipal e intramunicipal**

La aplicación del método comparativo intermunicipal e intra-municipal, interregional para la verificación de los resultados de las políticas públicas, hace ver que el gobierno de Puebla incumple en competitividad, por disfuncionalidad urbana de sus políticas sociales, dirigidas a la priorización de los equipamientos urbanos.

Con base en lo señalado en el ítem anterior y el propio contexto del fenómeno urbano para el municipio de Puebla, en los pasados seis años de la anterior administración gubernamental (la cual tuvo como Secretario de Infraestructura y luego como presidente municipal, sin concluir, al actual gobernador Antonio Galli Fayad para ejercer 18 meses de gobierno), puede decirse que, en términos de los resultados de la META, considerada en el segundo eje estratégico del Plan Estatal de Desarrollo, *“Igualdad de oportunidades para todos”*, quedó muy lejos de cumplirse; puesto que, muy por el contrario a lo buscado, hoy congrega, en el lugar sexto a la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala con mayor competitividad, después de haber ocupado el nivel cuarto, durante varios lustros, es decir, cayó dos lugares.

También, el estado ahora registra a dos de las ciudades con la peor capacidad productiva: Tehuacán y Teziutlán; esta última es la segunda peor del país, en cuanto a competencia se refiere. Por lustros, la primera zona, Tehuacán-Ajalpan, había sido catalogada como la segunda zona metropolitana dentro del estado de Puebla; sin embargo, después de los dos últimos periodos gubernamentales, la ciudad de Tehuacán fue uno de los lugares donde aumentó en mayor medida la marginación (10 Lugares) del año 2005 a 2015, puesto que, a pesar de registrar en la apariencia, bajo grado de

marginación, decayó el nivel de bienestar social, lo cual comprueba la hipótesis, de que la igualdad de oportunidades para todos es un mito, al aplicar el método de Tipologías Municipales por nivel de marginación y rezago social.

En tanto que, el municipio conurbado, Ajalpan registra Muy Alto Grado de Marginación desde antes de 2005 y, para 2015 aumentó en posiciones de rezago social y marginación (23 lugares). Esta zona metropolitana ya ni siquiera figura en los índices de competitividad a nivel nacional, debido a problemas álgidos de gobernanza en sus municipios, pero, además, dieron peor al traste debido al aumento de la pobreza de su población municipal en los últimos diez años, ya que empeoraron sus niveles de educación, ingreso laboral, condiciones de vivienda, educación y dispersión.

Según Eibenschutz y González García de Alba (2006), el panorama anterior completa una muestra de 21 municipios, la cual congrega a ciudades de más de 50 mil habitantes, como representativa del fenómeno de una urbanización dislocada que se halla caracterizada por este tipo de nodos conurbados. Situación que preocupa porque ya degeneró y se ha constituido como una forma de funcionamiento y de comportamiento de la región megalopolitana del centro del país, a partir de la relación e integración anárquica en las cuales han caído varios municipios.

El gobierno panista de Rafael Moreno Valle (RMV) en Puebla, se había comprometido a reducir la brecha social mediante un desarrollo integral de la población para elevar la calidad de vida, según se plasma en el eje Rector que integraba el Plan de Gobierno 2011—2017 correspondiente a la gestión del gobierno recién terminado formalmente.

Sin embargo, contradictoriamente a los resultados, la variable Competitividad de las Ciudades en México (ICCM 2016) según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), se plantea un escenario distinto y contrapuesto. De Puebla, se dice que, de tres zonas metropolitanas en el centro del país, una de ellas es compartida con Tlaxcala; y se concluye que, en esta zona conjunta, la capital poblana, se posicionó en el 6° lugar nacional de 102 ciudades y zonas metropolitanas evaluadas (IMCO, 2016). En dicha zona metropolitana, la Ciudad de Puebla (ZMCP) representa el 90% de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMCPT), en tanto que, a Tlaxcala corresponde el otro 10%; de modo que, según el IMCO, existe un ambiente económico-empresarial propicio para la atracción de inversiones y la generación de empleo y subempleo.

Esta conclusión es congruente con sus propios intereses, puesto que al aumentar la marginalidad social y deteriorarse la calidad de vida, se ha propiciado simultáneamente el pago de bajos salarios; y sólo se ha mejorado el equipamiento y la vivienda para la población de ingresos de alto rango y nivel, así como de las empresas inmobiliarias de alta plusvalía “desarrolladoras”, las cuales están detonando cambios drásticos y convulsivos al cambiar el uso de suelo agropecuario, en áreas comerciablemente rentables, como el límite con San Andrés Cholula conocida como “Angelópolis”. Tehuacán, cuya administración está a cargo del PRI, se ha colocado en el lugar 79 con una baja competitividad, menor a 55 de 100 puntos que ubicó la consultora en la medición de ciudades con una población mayor a 90 mil habitantes (Tehuacán tiene hoy 319 mil habitantes)

La peor calificación la obtuvo otro municipio poblano: Teziutlán. Este municipio se colocó en el lugar 101, o sea el penúltimo, con la más baja competitividad. La ponderación a la administración de este municipio corresponde a una de las evaluaciones más bajas en atracción de inversiones, generación de empleos con valor agregado, educación de calidad, mejora de infraestructura y uso responsable de los recursos naturales, de modo que elevó su grado de marginación, quedando 5 lugares más abajo, en los últimos dos lustros.

Con base en los datos obtenidos, de las 102 ciudades y zonas metropolitanas evaluadas, sólo 19 se situaron en un nivel alto de competitividad, 33 en nivel medio y 50 en condición crítica, como son los casos de Tehuacán y Teziutlán. En primer lugar, se situó la Zona Metropolitana del Valle de México, núcleo central de la Megalópolis del centro del país; y en el norte, Monterrey, al presentar un alto nivel de desarrollo socioeconómico-humano, importantes niveles de educación superior de su población, alto nivel de emprendimiento, impulso a localidad del empleo y elevados niveles de ahorro y financiamiento empresarial (Tuirán, 2000).

La Megalópolis del Centro del país es el área más grande de la República. A principios del siglo XXI está definida, según Tuirán, Rodolfo (2000), por la integración de 12 zonas metropolitanas operando a su vez, así como por 168 delegaciones y municipios de siete estados. Ha tenido un origen común, determinado por la dinámica y desarrollo de la ciudad de México (CDMX). Sus procesos sociales, económicos, políticos y demográficos han incluido intercambio de población, de bienes, pero también de infraestructura e inversión pública, así como un mejor sentido administrativo y de servicios a la población.

### La metodología comparativa intermunicipal e intramunicipal en Puebla

Para efectuar las mediciones comparativas, así como la recopilación de datos y el análisis de la información, se tomaron, como puntos de partida, los principios rectores del sexenio 2011-2017 y su Plan Estatal de Desarrollo de Puebla (PED, 2011-2017) —los cuales no difieren de los actuales—. En ellos se establece: la intervención gubernamental encaminada a favorecer la equidad, generación de oportunidades e impulso a la productividad-competitividad; pero, con base en el análisis de resultados sobre la urbanización modernizante, se puede deducir que se dista mucho de lo plasmado en el eje rector más importante del gobierno, a sólo unos meses de haber terminado el anterior mandato. A continuación, en la tabla 1 se muestran algunos datos elaborados de la competencia en las ciudades metropolitanas. En dicha tabla sólo se muestran los puntos principales de cada grupo, los cuales, conforme a los índices de competitividad (ICCM—2016), hacen visible que la calificación total promedio para las ciudades mexicanas es REPROBATORIA al mostrar una puntuación de 55.4 puntos, lo anterior se debe a que 50 urbes no rebasaron los 55.0 puntos.

**Tabla 3. Calificación promedio de las ciudades mexicanas**  
(ICCM—2016)

NIVEL ALTO	Puntos	Nivel Medio	Puntos	Nivel Bajo	Puntos
ZM Valle de México	76.6	ZM Tampico	64.5	L de Moreno	43.4
ZM de Monterrey	73.9	Mazatlán	64.5	Tuxpan	43.4
ZM de Quintana Roo	73.4	Culiacán	64.3	Fresnillo	42.8
ZM de Guadalajara	72.4	ZM León	64.3	Cd. Acuña	42.8
ZM de Chihuahua	71.2	ZM Cuernavaca	63.6	SL Rio Colorado	42.3
ZM Puebla Tlaxcala	69.5	ZM Xalapa	63.2	ZM Ocotlán	41.9
ZM de Saltillo	69.5	ZM Cancún	63.0	Cárdenas	41.4
ZM de Aguascalientes	68.6	ZM Zacatecas	62.5	ZM de Teziutlán	37.0

Fuente: En base a Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), octubre 2016

La muestra es representativa a nivel Intermunicipal y evalúa a las ciudades urbanizadas predominantemente con base en la densidad y concentración de población en zonas geográficas que se hallan definidas por una dinámica de crecimiento creciente, en lapsos de tiempo relativamente cortos, pero que permiten apreciar cómo la urbanización debe ser racionalizada, con una adecuada estrategia de planificación y racionalización de las inversiones inmobiliarias.

### La variable competitividad económica de las ciudades

En materia de competitividad, sólo 19, de 102 ciudades mexicanas, se encuentran dentro de un grupo con evaluación ALTA, mientras que únicamente 36 tienen una nota aprobatoria. Sin



embargo, el promedio nacional es reprobatorio con un total de 55.4 puntos, en una escala de 0 a 100 de acuerdo con la medición.

La muestra consta de 59 zonas metropolitanas (ZM) y 43 ciudades con más de 90 mil habitantes, las cuales suman, un total de 80.4 millones de habitantes y representan al 62.7 % del total de la población total del país. En ella, se contemplan conceptos tales como: acceso a la educación superior; incubación e impulso empresarial; innovación y desarrollo tecnológico; financiamiento empresarial; calidad de empleo; políticas económicas; seguridad y ausencia de violencia; infraestructura y conservación ambiental.

### **Conclusiones**

Cuando se habla de *marginación y pobreza*, cabe resaltar el hecho de que, tanto una como otra expresión, denotan dos conceptos distintos. Cada uno de ellos, da cuenta de ciertas condiciones específicas en la vida de la población. Así, mientras la marginación da cuenta, entre otras cosas, de carencias elementales de servicios y de una mala localidad habitacional, la pobreza evidencia la privación y carencias materiales, medida a través del ingreso o el consumo del individuo o el hogar familiar.

La ZMCP presenta en promedio, un grado de marginación Baja, en contraste con el promedio estatal cuyo grado, a este respecto, es Alto; el 7 % de la población en la ZMCP es analfabeta; el 21 % de la población mayor de 15 años, no concluyó la educación primaria. Con relación a las carencias de servicios en las viviendas, el 4% no cuenta con drenaje ni servicios sanitarios; el 1 % se halla sin energía eléctrica, el 15 % cuenta con agua entubada y el 9 % tiene piso de tierra (SEDESOL, 1998).

Al interior de la ZMCP, se encuentran 28 mil personas, las cuales representan el 1.1 % de la población total, que vive en grado de marginación alto, 27 mil con grado de marginación medio, 282 mil 327 con grado de marginación bajo y 2.1 millones con grado de marginación muy bajo. Dentro de este marco, el 20 % del total de la población de la ZMCP, presenta pobreza alimentaria, el 28.3 % pobreza de capacidades y el 52.8 % pobreza patrimonial. Así, en lo que se refieren al gasto en infraestructura Social –FISM; dicho fondo de aportación federal estaba originalmente destinado a combatir la pobreza y la pobreza extrema, pero esto no ha ocurrido así. Por lo que, en consecuencia, esto definitivamente, le restó competitividad a la ZMCP-T y por esto cayó al 6° lugar nacional

Por el contrario, la fuerte variación porcentual del municipio de San Andrés Cholula, la cual se muestra en la más alta Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) del uso de los recursos financieros del Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), ha crecido casi tres veces más que el del municipio de Puebla; es decir, la rapidez del crecimiento del financiamiento en infraestructura es muy notable en este municipio, lo cual muestra la elevada dinámica de concentración de recursos en la denominada zona moderna de la Angelópolis, de la cual, todo aquel que haya seguido su surgimiento y expansión, es testigo de una transformación vertiginosa y sin planeación.

Otro dato notorio que se desprende del análisis hace ver que el municipio de Puebla descendió 2 lugares en la escala de evaluación respecto al grado de marginación, toda vez que, en el mismo lapso, (diez años) ha sido San Andrés Cholula, el municipio que, desde 2015, ocupa el primer lugar, como la localidad conurbada de menor grado de marginación, al ser el lugar número 217 del país, desplazando al municipio de Puebla hacia el lugar 215. Este último, incluso, atrás de Cuautlancingo, lo cual confirma, nuestra observación, respecto al alto dinamismo del “desarrollo” de estos dos municipios, junto con Amozoc; así como, también se corrobora la dinámica de crecimiento tanto poblacional como de la intensa expansión urbana y de recursos para Infraestructura, ahí canalizada. El registro de estos rankings hace notar el desbancamiento de Puebla, acaecido en el periodo durante el cual, el actual gobernador panista fungió como secretario de Infraestructura del gobierno estatal y también, como presidente municipal, sin que en ambos encargos hubiese terminado su gestión, pero que sí resultó en un rezago y retroceso socioeconómico y de Infraestructura social para el municipio de Puebla. Por ello, en el corto plazo, de su ineficiente gestión, se mal administró la compensación de la marginación y la pobreza del municipio, en cuanto que toda la obra de infraestructura generó una deuda de largo plazo, con Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) los cuales se concentraron en la ZMCP, con un costo muy alto al llevar a más porcentaje de población, al empobrecimiento en los últimos lustros.

## **Referencias**

- Banco Mundial. México, (2006), *México: revisión del gasto público para la infraestructura*, México: Banco Mundial.
- Chávez, A. (2016) *Modelo Teórico de Planeación del Desarrollo Regional y la Política de Inversión en Infraestructura Puebla-México 2000-2012*. México: Editorial-BUAP.

- Eibenschutz, R., y González, A. (2006). *Análisis del funcionamiento de la región metropolitana del centro del país. Informe final*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Programa universitario de Estudios Metropolitanos.
- Flores, S. (2003). La Planeación urbana y el desarrollo regional sustentable en la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala. En Delgadillo, J., e Iracheta, A. *Actualidad de la Investigación regional en el México Central, CRIM*. (pp.195-220). México: UNAM.
- Gobierno del Estado de Puebla. (2011-2017). *Ley de Egresos de cada año*, México
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2016) *Índice de Competitividad de las Ciudades Mexicanas*. México: IMCO.
- López, S. (Coord). (2009) *Diagnóstico socio demográfico de la Megalópolis del centro del país*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Patiño T. (2004). Periferia poblana: la desigualdad del crecimiento. *Papeles de Población*, 42.
- Sánchez, B. (2005) *Los proyectos para el desarrollo urbano de la zona conurbada Puebla-Tlaxcala: Características y límites para su realización*. México: El Colegio de Tlaxcala AC.
- Schteingart, M. (coord.) (2002). *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Secretaría de Desarrollo Social. (1998). *Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos*. México: Gobierno de la Ciudad de México.
- Tuirán, R. (2000). Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México, en la *situación demográfica de México*. México: Conapo.
- Welti, C. (2003). *Estructura y dinámica demográfica de la zona conurbada Puebla-Tlaxcala*. México: UNAM.