

Capítulo 13

Análisis de la planeación territorial metropolitana como un instrumento de gestión urbano-rural, zona metropolitana Puebla-Tlaxcala

*María Milagros Campos Vargas*¹

*Luz Elena Rivera Cano*²

*José Francisco Monroy Gaytán*³

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE26000886>



1 Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México. E-mail: mcamposv724@profesor.uaemex.mx

2 Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México.

3 Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México

Resumen

Se hace un estudio del modelo de gestión de planeación metropolitana de la zona Puebla-Tlaxcala, la cual se plantea desde una visión humanista que armoniza la participación ciudadana en todas las etapas del proceso. El objetivo es analizar y entender el proceso del modelo de ordenamiento territorial metropolitano en el que se toma como estrategia la participación colaborativa entre gobiernos y sociedad civil. La metodología es de tipo cualitativo descriptivo, a partir de la cual se hace visible una alternativa de gestión transversal para la formación de un instrumento vinculante entre territorios interestatales. Los resultados mostraron que, al implementar un recurso participativo, se fortalece la cohesión social de los habitantes como agentes de transformación en el uso y rediseño del espacio. En conclusión, el trabajo dejó ver la importancia de formar instrumentos que ayuden a la gestión desde una visión holística e incluyente para proponer acciones estratégicas de intervención a necesidades metropolitanas.

Introducción

En México, la delimitación de las zonas metropolitanas se ha clasificado en 92, de las cuales 42 corresponden a municipios urbanos y rurales que albergan a más de 82 millones de habitantes (SEDATU, 2020); y que, de acuerdo con Rodríguez et al. (2024), este proceso de uso de suelo genera un modo de ocupación de tipo expansivo disperso en el espacio físico, es decir, lo urbano en el espacio regional que promueve lo urbano y lo periurbano y, por lo tanto, la transformación y disminución de los espacios rurales. A este respecto, es importante mencionar que se generan interacciones complejas de las formas de funcionamiento en cuanto a las actividades de dichos espacios, lo que a su vez produce impactos socioeconómicos y ambientales que afectan tanto al entorno como a la sociedad. Esta situación evidencia la necesidad de una gestión coordinada

intergubernamental y social para entender y resolver las problemáticas que resultan de dichas interacciones. Desde esta perspectiva, la presente investigación presenta un análisis del caso de estudio de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, centrado en las bases de la planeación territorial metropolitana como proceso de gestión y diseño de estrategias, así como en planes de acción.

Con base en lo antes mencionado, el objetivo de la presente investigación fue la comprensión y apropiación de la perspectiva de ordenamiento territorial metropolitano. El propósito del trabajo radica en el diseño de una propuesta que tiene como eje de construcción el enfoque integral de la gobernanza metropolitana, que alude a la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana como elementos de promoción que sirven de referente para la formulación de políticas públicas adecuadas y orientadas a un ordenamiento y desarrollo territorial efectivo.

El documento se integra por tres apartados correspondientes a: 1) el diseño de un antecedente teórico conceptual de la propuesta de ordenamiento territorial desde la planeación metropolitana, 2) el ejercicio de implementación de los procedimientos con perspectiva regional para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala y, de forma final, 3) se plantean los resultados que resaltan la utilidad y los retos de la planeación urbana como alternativa de intervención en las configuraciones espaciales megalopolitanas.

Aspectos teóricos

La planeación metropolitana

El proceso de construcción y operación del concepto de planeación urbana como ejercicio técnico y centralizado en la administración de recursos para responder a problemáticas específicas de la sociedad, así como las nuevas dinámicas y desafíos urbanos a nivel mundial, han exigido reevaluar esta concepción (Aguilar, 1997, citado en Villada, 2010). Para México, al igual que para Latinoamérica, estas dinámicas son una realidad imperante, resultado de los flujos económicos de tipo fordista y neoliberal que promueven

lo urbano y generan procesos de expansión dispersa (Rodríguez et al., 2024). Esto ha dado lugar a la construcción de espacios metropolitanos que, de acuerdo con Unikel (1978), no son meras extensiones de las ciudades, sino un reflejo de realidades geográficas, ecológicas, socioeconómicas y demográficas complejas que requieren un enfoque más preciso para su delimitación y planificación. Respecto a esto, Harvey menciona que las metrópolis no cuentan con límites definidos; estos son imprecisos por su capacidad de atracción y expansión sobre los territorios periféricos, donde la población mantiene relaciones directas y subordinadas a un centro principal, contexto en el que prevalece una especulación enorme en los deberes y atribuciones metropolitanos (Ferrusca, 2016).

De acuerdo con Pérez (2020, p. 77), la visión contemporánea de concebir a las metrópolis es a partir de una versión de una comunidad compleja por el número de habitantes, pero también porque estos viven una realidad en la que los diversos bienes y servicios a los que pueden acceder son administrados por distintos gobiernos e instituciones bajo modelos diferenciados de tarifas, administración y calidad. En este sentido, el autor hace una reseña que engloba y describe las realidades que enfrenta la población en estos espacios urbanos, señalando lo siguiente:

Los ciudadanos que habitan una metrópoli la experimentan en diversas facetas, ya sea como residentes o como población flotante que realiza actividades -cotidianas o no- fuera de su área de residencia, pero todo al interior de una misma aglomeración urbana: pagan sus contribuciones fiscales inmobiliarias (destacando el impuesto predial) de forma distinta dependiendo de la demarcación territorial donde tengan su propiedad; deben utilizar diferentes modos de transporte a lo largo y ancho de la metrópoli; reciben servicios con calidad y tarifas heterogéneas de agua potable, alumbrado público, entre otros. Los permisos para edificar, poner y mantener un negocio también son distintos debido a la fragmentación administrativa, entre otros aspectos. Todo esto lleva a una gran confusión para los ciudadanos sobre quién es la autoridad responsable en cada caso. Aun así, es necesario destacar que, en el fondo, gran parte del problema radica en la carencia de bienes y servicios con enfoque metropolitano, por lo que la población carece de una conciencia de ciudadanía metropolitana.

El enfoque antes descrito muestra la dificultad de abordar a las metrópolis debido a que constituye un asunto complejo e impreciso al no existir límites físicos bien definidos, lo que genera la falta de asignación de atribuciones y responsabilidades. A su vez, la metrópoli es el elemento de mayor jerarquía en el sistema urbano, en el que se genera la mayor parte del producto interno bruto y una gran intensidad de flujos e intercambios (Ferrusca, 2016), y bajo esta premisa, se considera que los procesos de planeación deben ser un requisito en cuanto a la gestión, administración y gobierno, que consideren elementos centrales. A este respecto, Iracheta (2003) menciona que, para enfrentar el fenómeno metropolitano, es necesario un enfoque que atienda desde la política, desde la sociedad y desde el gobierno, que debiera cumplir con tres objetivos principales: a) una visión metropolitana, elaborada y compartida por los actores sociales bajo principios de gobernanza; b) estructuras político-técnicas para las metrópolis, que hagan obligatoria la coordinación entre gobiernos; y c) una planeación acción de largo plazo e integrada. Además, plantea que la paradoja del desarrollo metropolitano exige una política de Estado hacia el territorio desde una perspectiva regional y urbano-metropolitana.

Los conceptos de planeación metropolitana, gobernabilidad y gobernanza pueden ser aplicados de manera operativa en respuesta a esta nueva situación que, de acuerdo a Velásquez (2006), se puede abordar a través de cuatro aspectos fundamentales: los actores estratégicos, los espacios o nodos institucionales de relación y conflictividad entre estos, las reglas formales e informales que rigen la relación entre los espacios y las dinámicas que determinan la conflictividad y relación. En estos términos, la planificación metropolitana se entiende como la intervención de lo político para atender el proceso de configuración espacial resultado de la relación entre la sociedad y el gobierno, en concreto, estrategias de acciones concertadas y resultados de acciones comunes (Flores, 2015). Otra de las acepciones de la planeación metropolitana es ubicarla como una herramienta dirigida a la ordenación de los territorios sobre las bases de un análisis técnico, un consenso ciudadano y un compromiso político, en el que el objetivo radica en intervenir y corregir el desarrollo actual (Ferrusca, 2016).

Para Borja y Castell (1997), la planeación metropolitana se da como una respuesta de acción al proceso de fragmentación y dispersión del crecimiento urbano, en la que el objetivo va enfocado a la organización de dicha expansión de forma que potencialice la eficiencia de los recursos y minimice los conflictos por el uso del suelo. En este sentido, el ejercicio de la planeación urbana en México, de acuerdo a Ordoñez y Chías (2006), se concibe como una estrategia integral que coordina políticas públicas, territoriales y de infraestructura en un área que supera los límites municipales urbanos y rurales para hacer frente a cuestiones relacionadas con los servicios de movilidad, vivienda, medio ambiente y seguridad. Lo que tiene implícito la formulación de objetivos de desarrollo común, como también la construcción de mecanismos de gobernanza para facilitar la cooperación intergubernamental.

Desde estos puntos de vista, la planeación metropolitana corresponde y/o intenta ser una forma de articulación y coordinación entre el gobierno y la sociedad como estrategia principal, con el principio de lograr una mejor organización en términos de competitividad económica, en conjunción con la disminución de impactos sociales y ambientales.

La planeación y el ordenamiento territorial metropolitano en México

En la actualidad, en las ciudades metropolitanas de América Latina se desarrollan cambios en la planificación territorial que afrontan los grandes problemas de la ciudad metropolitana. Se observa que los instrumentos de planificación revalorizan cualidades e incorporan aportes de planeación estratégica, como es la participación de todos los actores sociales y la utilización eficiente de los recursos (Montes, 2001). Se observa una nueva realidad en el proceso generalizado de renovación del tema del ordenamiento territorial, en el que se busca formar instrumentos con mayor coordinación y alineación entre los niveles de gobierno, promoviendo la sostenibilidad entre ciudades, fortalecer la gobernanza metropolitana, garantizar financiamiento sostenible y adaptar las políticas de ordenamiento territorial a los efectos del cambio climático (Rodríguez, 2018).

Desde esta perspectiva, despierta la urgencia de alternativas que intervengan en la planeación metropolitana, a partir de las cuales se plantean

instrumentos de activación y cambio de orientación por medio de una gestión regional en la que el proceso del ordenamiento territorial esté enfocado en implementar acciones de intervención social e impulsos de participación ciudadana como los actores claves en la toma de decisiones acerca del rumbo de su desarrollo. Es cuando se concibe que la directriz intenta sentar las bases de una actuación integrada a largo plazo en la que se establezca un sistema continuo de toma de decisiones, así como de la identificación de cursos de acción específicos para la formulación de indicadores de seguimiento sobre los resultados que involucra a los agentes sociales y económicos locales de todo el proceso.

En esta nueva orientación, se involucra con el concepto de una gobernanza metropolitana que, de acuerdo con Furrusca (2016), significa generar un proceso de integración de las regiones y territorios al proceso de desarrollo y la incorporación del sector social, articulación efectiva de las responsabilidades, ventaja colaborativa. Bajo este entendimiento, Dalla-Torre (2017) propone que las áreas y sectores de las políticas públicas, como la ambiental y territorial, son propicias para los modelos participativos, ya que, de acuerdo al concepto de gobernanza, es la búsqueda de mayor eficacia en la gestión, transparencia y legitimidad de los procesos de gobierno del territorio. Por un lado, el eje es el modelo participativo, incluyente entre todos los niveles de gobierno y los diferentes actores de la sociedad civil involucrados, esto con el objetivo de lograr una gobernanza territorial como herramienta de planificación sobre la cual la integración global permite que cada territorio identifique su potencial y elabore estrategias en los planes y modelos de desarrollo bajo una presunta participación ciudadana.

Bajo la perspectiva de la estrategia metropolitana de territorialización y la generación de políticas que atiendan líneas de acción para alcanzar un futuro deseado desde la identidad, así como el apego al lugar mediante un proceso de integración y planeación regional, el ordenamiento territorial de las zonas metropolitanas se presenta como una herramienta alternativa, donde los principales desafíos son los procesos de integración de las áreas rurales y los sistemas ecológicos que interaccionan con las zonas urbanas y periurbanas (Montes, 2001). En este ámbito, la innovación apunta esencialmente a la eficiencia en la participación integral del gobierno y la sociedad civil en todas sus esferas. Para Herrera (2011), se considera

un instrumento de la planeación basado en sus procedimientos, con el propósito de coordinar, armonizar, articular e integrar las capacidades de cada territorio, generando un funcionamiento óptimo de los aspectos que le conciernen, en busca de un fin común de manera eficiente y eficaz.

Bajo este esquema se resume que el ordenamiento territorial metropolitano provee un esquema articulado en el que se imprime una alineación de corresponsabilidad y armonización de instrumentos de las demarcaciones territoriales de cada espacio que integra la zona metropolitana, así como también la vinculación entre el gobierno y la participación ciudadana.

La planeación metropolitana y el ordenamiento Territorial en México

Desde el marco normativo, la formalización de la planeación metropolitana en México muestra su primer antecedente en el año de 1993 (Moreno et al., 2024) con la reforma a la Constitución de 1917 en su artículo 115, en el que se establece la formulación de las bases de autonomía municipal, lo que impulsa la creación de asociaciones intermunicipales para la gestión de problemas urbanos comunes, pero sin carácter de obligatoriedad. Para esta fecha se inicia la promoción de una planeación regional metropolitana en algunos estados, pero sin un marco legal que la regule. Para el año 2000, surge el concepto de zonas metropolitanas en México, donde se identifican y delimitan las 39 zonas metropolitanas a nivel nacional; lo que lleva a reconocer formalmente la necesidad de políticas de ordenamiento territorial con enfoque metropolitano. La tendencia de estos procesos siguió para 2003 en la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual incluye el término de zonas metropolitanas y promueve la creación de organismos intermunicipales para coordinar la planeación metropolitana, que, si bien fue un gran avance en los procesos administrativos, aún presentaba grandes debilidades en su implementación (Delgadillo, 2018).

En 2008, la Ley de coordinación metropolitana del Estado de México y la Ciudad de México llevan a cabo un primer ejercicio específico de gestión regional metropolitana para coordinar el desarrollo urbano, el cual se mostró como un avance significativo en la operatividad del plan y el

impulso para que en la década de 2010, en específico en el año 2011, se estableciera el Fondo Metropolitano Federal, que tenía como intención financiar proyectos estratégicos en áreas metropolitanas. Esto marcó un avance en cuanto a recursos designados para proyectos de infraestructura metropolitana. La directriz fue clara para seguir trabajando en un proyecto regional, por lo que, para 2016, se presenta la nueva Ley General de Asentamientos Humanos. El Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que reemplaza a la LGAH de 1976 y define la política metropolitana de manera más formal, estableciendo criterios específicos para el desarrollo de planes metropolitanos y promoviendo la cooperación intergubernamental obligatoria en las zonas metropolitanas (SEDATU, CONAPO, INEGI, 2020). Ya con el concepto definido en 2018, se actualiza la delimitación oficial de las zonas metropolitanas, pasando de 59 en 2010 a 74 (Delgadillo, 2018).

Esto refleja el reconocimiento de nuevas áreas urbanas en proceso de metropolización y la necesidad de políticas públicas adaptadas a su crecimiento. Para la década de 2020 se llevó a cabo la clasificación más reciente establecida en las leyes y por los grupos institucionales, asignando tres tipos principales: zonas metropolitanas, metrópolis municipales y zonas conurbadas, en las que se diferencia por sus características demográficas y funcionales (Grupo Interdisciplinario SEDATU, CONAPO, INEGI, 2020).

Durante 2020, desde el ámbito gubernamental federal, se comienza una fuerte promoción del desarrollo urbano-rural y metropolitano, en el que se enfatiza que la población debe asumir un papel participativo en la promoción y mejoramiento local. De igual manera, la sociedad debe tener participación y corresponsabilidad en compartir beneficios y competencias, sin quitar la responsabilidad del Estado; en esta dirección, el Programa Metropolitano de Puebla-Tlaxcala (PMPT) se muestra como el instrumento de planeación metropolitana, reconociendo las relaciones interestatales e intermunicipales existentes, las cuales también están vinculadas a la articulación de lo urbano y lo rural que integra las dinámicas económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales. Su elaboración responde a la iniciativa conjunta de los gobiernos federales, estatales y municipales (SEDATU, 2023).

Los principales objetivos del programa se centraron en optimizar el crecimiento urbano, construir una adecuada reserva territorial estatal en coordinación municipal, en promover la reducción del impacto ambiental, en actualizar los instrumentos de planeación e incorporar parámetros de sustentabilidad para las acciones de vivienda, esto a partir de implementar una metodología de corte regional enfocada en el desempeño y la combinación de factores geográficos y socioeconómicos (demografía, especialización, productividad, capital físico y humano, infraestructura, capacidad para innovar, etc.). Se enfoca en una visión sistémica que fortalece los procesos de gobernanza en los que se lleven a cabo actividades claves como entrevistas, talleres de participación, etnografías y visitas a campo. Desde el marco normativo, el programa se sustenta en los artículos 23, 36 y 37 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), sobre las atribuciones de las instancias de gobernanza metropolitana y sobre el contenido de los Programas Metropolitanos; se conduce en apego a los principios de política pública listados en el artículo 4 de la LGAHOTDU. En este, se plantean temas relacionados con: derecho a la ciudad, equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, productividad y eficiencia, protección y progresividad del espacio público, resiliencia y seguridad urbana y riesgos, sustentabilidad universal y movilidad (SEDATU, 2023).

Aspectos metodológicos

La construcción del Programa Metropolitano implicó diseñar un esquema metodológico cualitativo participativo con orientación en planeación estratégica; se contemplaron una serie de implicaciones a nivel político en el que se tomaron en cuenta factores relacionados con la extensión territorial, la diversidad de problemáticas, la diferencia de intereses sociopolíticos, conflictos históricos y el nivel de organización de esfuerzos interestatales. La finalidad fue formar un instrumento de planeación efectiva que contemplara la solución a problemas relacionados con el desequilibrio ambiental, la movilidad y la provisión de servicios urbanos asumidas desde una visión que respondiera a una iniciativa coordinada

y conjunta en la que estuvieran involucrados el Estado en sus tres escalas de desagregación, el federal, el estatal y el municipal, así como la sociedad civil.

La primera acción para el desarrollo metodológico fue integrar de forma operativa cada uno de los aspectos mencionados como medio para formular un modelo operativo del proyecto. En este se proyectó la planeación, la organización técnica de los procesos y del conjunto de actividades a realizar, su articulación, su relación y su coordinación (fases), en las que se incluyeron los requerimientos, el propósito, los objetivos, las acciones y los tiempos para la elaboración del programa. A manera de resumen, se muestra en la Tabla 1 un cuadro síntesis en el que se integra un panorama general de las características de la propuesta.

Tabla 1. Cuadro síntesis del modelo de elaboración del programa de OTMPT.

Actividad / Fases	Procedimientos	Desarrollo de la actividad
Visión del programa metropolitano Definición de objetivos	Formulación de ejes estratégicos Sustentación del programa	Fundamentación de ejes estratégicos de gobernanza metropolitana incluyente y vinculante, desarrollo colaborativo e innovador. Entorno urbano, ordenado, conectado, consolidado y seguro, desarrollo sustentable equitativo y resiliente, desarrollo particular e incluyente. Generar espacios de coordinación entre actores. Promoción del desarrollo económico en función a las necesidades y vocaciones del territorio. Establecer un modelo de OT equilibrado y sostenible. Generar las condiciones para un desarrollo sustentable y resiliente.
Definición del modelo de planeación regional	Fundamentación Diagnósticos de las dinámicas metropolitanas	Guías y lineamientos de la fundamentación normativa Caracterización de las dimensión físico-ambiental, demográfica, económica, urbana, rural. Síntesis diagnóstica de la aptitud territorial, escenarios, zonificación primaria, zonificación secundaria. Enfoque participativo, mapa de actores públicos, sociales y privados.
Modelo territorial metropolitano	Definición de estrategias metropolitanas	Medidas y acciones generales de ordenación metropolitana. Agenda metropolitana, cartera de proyectos.
Evaluación, seguimiento y socialización	Sistema de indicadores	Análisis de los indicadores, propuesta de un observatorio metropolitano y uso de tecnologías de información y comunicación.

Fuente: Elaboración propia, con datos del POTPT (SEDATU, 2023).

Como se puede observar, el planteamiento metodológico para la elaboración del programa asigna como eje transversal el proceso participativo que involucra activamente a las instancias de gobernanza metropolitana y a los actores interesados a desarrollar la planeación y la definición de una agenda de intervención. Esto a partir de una coordinación activa y permanente entre municipios que guardan relaciones de intercambio económico, social y biocultural, y de esta forma conducir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones mediante una estrategia de coordinación entre los estados. La intención principal de este proceso es lograr una provisión adecuada de las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en el área de estudio, y que garanticen una urbanización ordenada y progresiva a largo plazo que considere proyecciones técnicas de crecimiento y el establecimiento de mecanismos para la evaluación y seguimiento de implementación y resultados del programa.

El ejercicio consistió, en principio, en entender la visión del programa, sus requerimientos y sus bases o puntos claves que deben ser considerados para su tratamiento. Como método de análisis, se aplicó el enfoque sistémico, a partir del cual se articulan cada uno de los factores que intervienen en la organización del espacio urbano rural, ejercicio que forma una serie de directrices y objetivos relacionados y direccionados a un modelo de desarrollo metropolitano sostenible fundamentado en el uso racional de los recursos disponibles, la capacidad de carga del territorio y el bienestar de las personas. Todo ello para lograr atender los principios de las políticas públicas coincidentes con el derecho a la ciudad, la equidad e inclusión, el derecho a la propiedad urbana, la coherencia y racionalidad, la participación democrática y transparencia, productividad y eficiencia, protección y progresividad del espacio público, resiliencia, seguridad urbana y riesgos, sustentabilidad ambiental y accesibilidad universal y movilidad (LGAHOTDU, 2016).

En cuanto al marco normativo, se utilizaron los documentos elaborados por la Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial, correspondientes a los Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Programas Metropolitanos y la Guía Metodológica para la Elaboración y/o Adecuación de Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones (SEDATU, 2021),

en los cuales se reconoce el marco de compromisos e instrumentos internacionales asumido por México, así como los principios de desarrollo metropolitano antes descritos.

La caracterización físico-geográfica y socioeconómica de la ZMPT consistió en la recolección, revisión y análisis de información estadística y cartográfica del área de estudio, esto con el objetivo de contar con los insumos necesarios para poder tener un primer acercamiento en cuanto a usos potenciales y compatibles del suelo, a las condiciones de los municipios y también a las problemáticas de las dimensiones ambientales y socioeconómicas, así como a la revisión de la existencia y uso de instrumentos de planeación en cada demarcación. Dentro de esta actividad se emplearon técnicas cuantitativas como: análisis económicos para estimar el PIB e índice de especialización económica o vocación productiva; análisis sociodemográficos que comprenden información como la tasa de crecimiento media anual, densidad de población, índices de desarrollo social y procesos migratorios; análisis de la provisión y cobertura de equipamiento y servicios urbanos a escala metropolitana; así como el análisis de movilidad a través de matrices origen-destino.

Ya con la información base de la caracterización, se procedió a emplear el enfoque participativo con la intención de lograr una coordinación de esfuerzos en la elaboración de acuerdos intergubernamentales. Este se estructuró desde dos ejes de acción: uno individual por municipio y, posteriormente, una visión colectiva. Para la dimensión individual se estableció la aplicación de una serie de entrevistas semiestructuradas a actores locales de los gobiernos municipales; dentro de este universo se incluyeron los representantes de los ayuntamientos de los 39 municipios que integran la ZMPT, de los cuales 19 son del estado de Puebla y 20 de Tlaxcala. La información obtenida se tomó como una fuente de información de retroalimentación que apoya a amortiguar la complejidad de las interacciones políticas y las relaciones de poder y, a su vez, como una alternativa para conocer los intereses desde una visión municipal, sus preocupaciones y expectativas individuales en cuanto al programa metropolitano, los intereses políticos y las posibles soluciones.

En cuanto al entendimiento colectivo, se construyó una interacción de actores claves del sector público representados por servidores de los

gobiernos estatales con sus diferentes secretarías y de los ayuntamientos. Desde la sociedad civil se insertó el sector privado con la participación de los consorcios industriales en las ramas automotriz, textiles, alimentos. De la sociedad civil organizada se integraron las cámaras de industria y construcción, restaurantes, de transformación; también se tuvo participación de los sindicatos de transportistas, comerciantes, así como las asociaciones civiles de transformación rural y urbana de Puebla. Desde las instituciones académicas se integraron las universidades, colegios e institutos como la Benemérita Universidad de Puebla, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Iberoamericana de Puebla, el Colegio de Urbanitas, el Colegio de Arquitectos del Valle de Puebla y Tlaxcala, así como ciudadanía en general como representantes ejidales y pequeños propietarios del suelo.

En el entendimiento de planeación territorial metropolitana y el ordenamiento territorial como instrumento de gestión rural-urbana, la relevancia de la propuesta metodológica versa en el modelo democratizador de corte transversal, logrado a partir de la coordinación de una serie de talleres participativos aplicando métodos de trabajo colaborativo estructurado por mesas de diálogo e intercambio de información, conocimientos, conversatorios de análisis y consensos. También está la elaboración de cartografía participativa y discusiones abiertas por áreas de interés. Las mesas estuvieron conformadas por temas de conectividad, inseguridad, contaminación, crecimiento urbano, desarrollo económico, aptitud territorial, interacción metropolitana, etc., con la finalidad de recabar la información de los principales problemas socioespaciales, posibles liderazgos, relaciones funcionales entre municipios por región, conflictos intermunicipales, principales retos en la coordinación de esfuerzos. Del ejercicio se obtuvieron resultados positivos en cuanto a lograr un diálogo colectivo y el contraste de opiniones. Se alcanzó a delinear las pautas y directrices para el desarrollo del PMPT, los proyectos y buenas prácticas de implementar canales de comunicación organizados y más eficientes, que lleven a relaciones intermunicipales fortalecidas, acuerdos comunes, análisis estratégicos entre regiones.

Los talleres se dividieron en cuatro fases bajo un modelo pedagógico constructivo:

1. Informar y aprender de la homologación acerca del conocimiento sobre el Programa y la Zona Metropolitana con información de los conceptos básicos, tipos de proyectos, alcances y la construir buenas prácticas. Dirigido a actores gubernamentales.
2. Construir conocimiento local. Se enfoca en desarrollar de manera colectiva proyectos y temáticas principales para el Programa Metropolitano. Dirigido a academia, sociedad civil y actores gubernamentales.
3. Colaborar se procura generar convenios y compromisos intergubernamentales y con actores clave, para asegurar los planteamientos del Programa Metropolitano. Dirigido a Actores gubernamentales de los 39 municipios, académicos, sociedad civil y sector privado.
4. Concluir con acuerdos para dar continuidad y reforzar las relaciones a nivel metropolitano, realizar un cierre de actividades con diversos actores clave, presentar los alcances y beneficios del trabajo colaborativo y compartir los compromisos y proyectos consolidados.

La información obtenida sirvió como insumo para formar el diagnóstico a partir de ideas y acuerdos que llevaron a la creación de las carpetas de proyectos metropolitanos. En complemento, se realizó el trabajo de campo técnico-urbano, que consistió en aplicación de entrevistas a la población civil, recorridos y vuelos de drones para la verificación de información, de equipamientos, áreas verdes y espacios públicos metropolitanos. La identificación de las características físicas y operativas de las principales vías de acceso y articuladoras de la zona metropolitana, sistemas de transporte público, problemas viales con principales intersecciones de conflicto. También la identificación de usos de suelo y actividades predominantes por zonas, modos de ocupación, lotes baldíos, aprovechamiento del territorio, localidades dispersas, conjuntos urbanos habitacionales, zonas urbanas consolidadas, grandes parques industriales y zonas agrícolas.

Con la información de gabinete, campo y de los talleres, se formó el Modelo Metropolitano, en el que se presenta la visión y los objetivos; en este contexto se establecieron las prioridades de la mejor distribución territorial urbano-rural, así como de su infraestructura, equipamiento, servicios públicos y condiciones de movilidad de amplia cobertura y calidad.

La integración del análisis está formada por una zonificación primaria en la que se promueve el crecimiento ordenado y el análisis de aptitud territorial para el desarrollo de actividades económicas. También se delimitaron las directrices encaminadas a desarrollar un sistema urbano rural policéntrico con ciudades y localidades interrelacionadas bajo un modelo de ciudades compactas, considerando la existencia de áreas urbanizables al interior de las zonas urbanas, evitando la expansión y consumo de suelo agrícola; puntos estratégicos, en los que se detectaron las centralidades con diversidad de usos; áreas de conflicto por inseguridad y contaminación, áreas de desarrollo orientado al transporte, dotación de infraestructura y equipamiento; así como elementos estratégicos para abatir desigualdades. Todo en un sentido de fomentar equilibrios territoriales.

Para lograr la implementación e incorporación de las directrices en los programas municipales, se propuso la elaboración de la agenda metropolitana con los proyectos y/o servicios de temáticas específicas, como se muestra en el ejemplo de la Tabla 2.

Tabla 2. Ejemplo del proyecto: vigilancia y seguridad metropolitana.

Descripción: Incremento de la seguridad a través de la instalación de tecnologías y mejoramiento del trabajo con administrativo.	
Zonas de intervención: Zonas de mayor incidencia.	Requerimientos: Homologar reglamentos y manuales. Crear convenios interestatales e intermunicipales. Ubicar puntos de mayor riesgo. Infraestructura. Declaratoria. Voluntad política.
Actores/Instituciones y sus funciones: Gobierno federal: Jurisdicción, Gobiernos Estatales: Reforzar seguridad, brindar recursos y equipamiento, apoyo en la creación de manuales. Gobiernos municipales: Facilitar recursos y difundir la información a su población. Guardia nacional: Realizar operativos. Secretaría de Seguridad estatal: Implementar controles de confianza, gestión y equipamiento de elementos, capacitaciones. Ciudadanía: Participar en las campañas de seguridad y de sensibilización.	
Municipios y su aportación Regulares consejos vigilantes. Creación y coordinación de un consejo de seguridad. Seguimiento a reformas implementadas.	
Buenas prácticas: Mayor comunicación intermunicipal. Reformar manuales de operación y reglamentos antiguos.	

Fuente: Elaboración propia, con datos del POTPT (SEDATU, 2023).

Así, como para el ejemplo de la Tabla 2, se formularon los proyectos para los diferentes aspectos que integran el programa. Por mencionar algunos, se tiene la preservación de las áreas con valor ambiental, manejo de residuos, vialidades, manejo de agua, ocupación óptima de uso de suelo, interconectividad, etc. En cuanto a los mecanismos de voluntad política, se sugirió crear una instancia de cooperación municipal, un organismo público descentralizado intermunicipal “IMEPLAN”, el cual dará

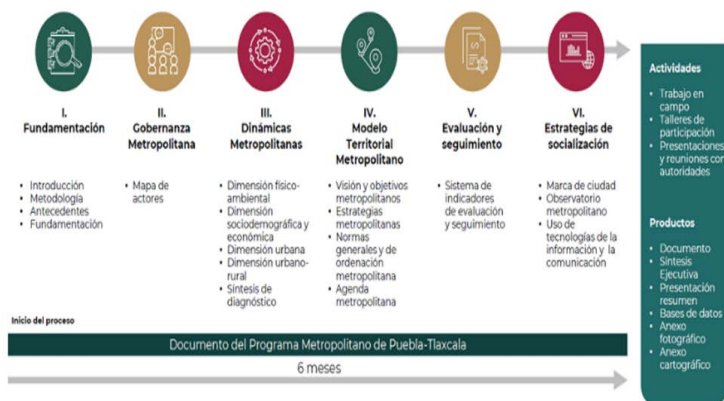
apoyo técnico a todos los municipios metropolitanos para la elaboración y gestión de proyectos y programas relacionados con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, así como un fideicomiso como su mecanismo financiero. En lo referente a los mecanismos de gobernanza metropolitana que facilitarían el alcance de la aplicación del instrumento, se planteó la estrategia de una evaluación y seguimiento, a partir de la construcción de un sistema de indicadores metropolitanos que atienden el seguimiento de las políticas públicas, planes y programas de los tres niveles de gobierno y sus instrumentos de aplicación.

Finalmente, para lograr la incorporación en la toma de decisiones basada en ciudadanos conscientes y activos que ejerzan su derecho a participar en las decisiones, se desarrolló una estrategia de socialización, a partir de la elaboración de un sitio WEB que incluye información constante de acciones y proyectos del programa, así como una encuesta de opinión en línea para que se mantenga un contacto permanente de la ciudadanía sobre las problemáticas de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. También se propuso la formación de un consejo consultivo representado por tres órdenes de gobierno, agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegio de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, un observatorio ciudadano y el Sistema de Información Territorial y Urbano (SITU).

Resultados

El alcance que tuvo el análisis regional metropolitano a través de los procesos participativos fue un recurso adecuado en la organización, construcción e implementación del de ordenamiento territorial de la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala, se logró caracterizar de forma acertada la gestión del territorio al lograr los resultados esperados (Figura 2).

Figura 2. Diagrama del proceso de elaboración del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano Puebla-Tlaxcala (PODZMPT).



Fuente: OTMPT SEDATU, 2023.

Los resultados se presentan en el orden cronológico de las fases de aplicación del proceso de elaboración de PODZMPT.

Fase I. Fundamentación y Gobernanza Metropolitana

Como primer resultado se obtuvo que en las zonas metropolitanas existen múltiples agentes e intereses que perciben problemáticas específicas o poseen recursos y capacidades distintas de articular; por ello, los procesos de decisión no pueden ser tomados por unos cuantos actores, sino que deben incluir a todos los involucrados. Este aspecto fue atendido en un primer momento por las reuniones conjuntas interestatales de ambos gobiernos para acordar una serie de reuniones de trabajo con las comisiones establecidas, en las que los temas tratados consistieron en la definición del área de estudio, los objetivos del instrumento, sus alcances, la metodología a desarrollar, el cronograma de actividades y la definición del equipo. De estas primeras participaciones se obtuvo la formulación de las normas generales del ordenamiento metropolitano y el establecimiento de los contenidos de los resultados esperados.

Fase II. Dinámicas metropolitanas y Modelo territorial Metropolitano

Como segunda fase, a partir del proceso participativo en el que se realizó la aplicación de las encuestas semiestructuradas a los representantes de los 39 ayuntamientos y dos actores estatales, se obtuvo la zonificación primaria de las dinámicas territoriales (Figura 3). En esta fase se incluyeron temas relacionados con: conocimiento y percepción de las autoridades locales de las fortalezas y las tres principales problemáticas que más les afectan, el papel de cada municipio en cuanto a cuáles son las mayores y menores interacciones entre ellos, las expectativas en cuanto a cuáles son los principales retos en cuanto a la elaboración e implementación del programa y, finalmente, en cuanto a la gobernanza, cuáles son las figuras que deberían tener en la ZMPT.

Figura 3. Conversatorios de conceso e intercambio de información entre autoridades estatales y municipales.



Fuente: Elaboración propia, trabajo de Campo.

A partir de las mesas de diálogos se identificaron diversas problemáticas y potencialidades territoriales, traducidas como las debilidades y las fortalezas dentro del proceso de planeación estratégica. En estas se destaca que se acotaron a un nivel general con base en el grado de incidencia alto en los municipios de la zona metropolitana:

1. Conectividad: Vialidades insuficientes o mal diseñadas.
2. Crecimiento urbano: Mala planeación urbana y acelerada, falta de servicios básicos.

3. Inseguridad: Falta de elementos o patrullas, trata de personas, homicidios, sin insumos de seguridad.
4. Contaminación: Severa en ríos, colectores de agua, residuos sólidos, desechos industriales.
5. Desarrollo económico: Sin usos de suelo determinados, infraestructura insuficiente, falta de análisis y gestión a zonas turísticas.

Así también se documentaron las fortalezas con las que cuentan los ayuntamientos en cada una de las temáticas generales:

1. Conectividad: Creación de nuevos corredores entre estados, proyecto distribuidor vial, desarrollo de vías alternas para desahogo de tráfico.
2. Equipamiento deportivo, centros de atención de salud especializados (hospitales).
3. Inseguridad: Establecimiento de policía metropolitana y centro C5 para vigilancia en cada estado.
4. Contaminación: Planta para compactación de basura, como alternativa a los rellenos sanitarios, iniciativas para rehabilitación y conexión de plantas de tratamiento de agua, conector alternativo de aguas residuales, regulación de desechos del corredor industrial.
5. Desarrollo económico: Zonas culturales y áreas de valor ambiental, vías directas hacia zonas culturales.

También se identificaron los riesgos asociados con conflictos de intereses entre municipios, oposición del sector industrial acerca de responsabilidades de manejo por la contaminación que producen, la falta de coordinación y canales efectivos de comunicación entre gobiernos estatales y municipales para implementar alguna propuesta. En un segundo momento, para obtener las dinámicas metropolitanas y el modelo de ordenamiento territorial, se implementó un diagnóstico integral en el que se integraron las dimensiones físicoambiental, sociodemográfica, económica, urbana y rural. El levantamiento de información fue a partir de la implementación de una serie de 10 talleres participativos, divididos en cuatro fases, siguiendo el modelo pedagógico-constructivo Aprender-Construir-Colaborar y Concluir.

Las etapas de aprender y construir fueron cubiertas en los talleres del 1 al 6; en estos, se integraron los actores gubernamentales, el sector

privado, las instituciones académicas, la sociedad civil organizada y la ciudadanía. Se inició con la capacitación en cuanto al entendimiento, visión y homologación de saberes sobre el PDM, así como la aplicación de encuestas semiestructuradas, etnografías con entrevistas itinerantes a la ciudadanía y el trabajo de campo técnico-urbano. A partir de esto, se identificaron los posibles liderazgos, la organización ciudadana, las relaciones funcionales entre municipios, las dinámicas sociales, la resistencia hacia el programa, las problemáticas, las estrategias y oportunidades para enfrentarlas, todo esto desde la diversidad de pensamientos, canales de comunicación más eficientes, acuerdos comunes, alianzas estratégicas, todo desde la práctica y la experiencia social. La información obtenida se desglosa en la Tabla 3.

Tabla 3. Resultados obtenidos por actividad.

Actividad	Actores	Información Obtenida
Taller 1,2,3 Entrevistas Semiestructuradas (41)	Gobierno municipal y estatal	Principales problemáticas por localidad. Conocimientos previos de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. Visión individual del Programa Metropolitano. Expectativas sobre el Programa Metropolitano y posibles retos de implementación. Primer mapeo de actores.
Trabajo de campo técnico-urbano Tlaxcala	Equipos desarrolladores y autoridades estatales	Problemáticas metropolitanas. Dinámicas socioespaciales. Fortalezas y debilidades de la zona.

Actividad	Actores	Información Obtenida
Taller 1, 2 y 3 Aprender	Gobiernos municipales, estatales y federales	Conocimientos. Dinámicas socio territoriales y relaciones funcionales más precisas. Segundo mapeo de actores. Primer saque de grupos de trabajo.
Taller 4,5,6 Construir	Gubernamentales (municipales, estatales y federales), académicos, sector privado, sociedad civil organizada y no organizada; consejo consultivo, consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda y subcomisiones.	Proyectos y temáticas prioritarias. Visión metropolitana. Principales actores y posibles alianzas. Fortalezas y contribuciones por municipio.
Etnografías	Sociedad civil no organizada	Conocimiento de: Espacios clave. Percepción ciudadana. Identidad metropolitana.

Fuente: Elaboración propia, con datos del POTPT (SEDATU, 2023).

De la etapa colaborar y concluir se desprende el Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano. Integró la zonificación primaria, en la cual se incluye la visión, los objetivos, las estrategias, las normas generales de ordenación, las propuestas y la agenda metropolitana en función de los siguientes puntos:

- Interacción metropolitana: La ZMPT, presenta una alta dinámica de interacción, ya que no existe ni una entidad en la que la ciudad, y sus actividades sean principalmente locales.
- Servicios básicos: Falta de alumbrado público, escasez y contaminación de agua en varias regiones. Las industrias tienen preferencias para suministro de agua y costo de agua diferenciado.
- Servicios de salud: Clínicas del IMSS en todos los municipios, tienen mayor demanda los consultorios particulares pequeños, y/o farmacias, hospitales públicos sobre saturados y sin insumos médicos.

- Seguridad: Mayor índice de inseguridad en centros urbanos y zonas industriales, violencia de género y trata de personas normalizada, alta incidencia de robos y asaltos en transporte público y privado, huachicoleo de gasolina y gas LP, desconfianza generalizada hacia la policía.
- Movilidad y conectividad: Transporte local insuficiente e inadecuado, transporte intermunicipal insuficiente, lento e inseguro, pocas vialidades intermunicipales y en mal estado, movilidad reducida, alta incidencia de accidentes viales.
- Economía: Comercio informal como una de las principales actividades económicas, zonas agrícolas en disminución con pocas ganancias, el mercado laboral industrial ofrece contratos cortos, pero con prestaciones, maquiladoras textiles baja remuneración económica y alta contaminación.
- Equipamiento deportivo: Escaso y limitados en cuanto a infraestructura, percepción de jóvenes que indican que no cuentan con espacios de diversión.
- Educación: La mayoría de los municipios cuentan con educación básica pública y privada. Las universidades con mayor demanda se encuentran en las capitales de ambos estados.
- Contaminación: Es responsabilidad compartida entre el sector industrial y en la falta de educación de la población en general.
- Sociedad: Falta de sensibilidad ante las problemáticas socioespaciales de la ZMPT.

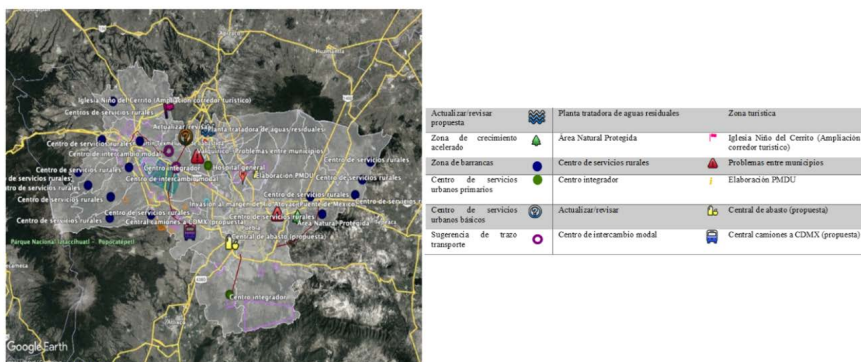
Las propuestas generales se centraron en lo siguiente:

- Aumento de personal policiaco, vigilancia en carreteras y esfuerzos coordinados metropolitanos.
- Construcción de un medio de transporte masivo que ayude a todos los municipios y emita baja contaminación.
- Regulación de empresas inmobiliarias y usos de suelo para construcción de CU.
- Campañas de reforestación, análisis y cuidado de cuerpos de agua.
- Mayor protección a zonas de conservación y no permitir urbanizaciones cercanas.
- Declarar más áreas protegidas o parques ecológicos en zonas boscosas como La Calera, Flor del Bosque y Valsequillo, entre otras.

- Regulación de descargas en el Río Atoyac, sobre todo de empresas contaminantes.
- Implementación de nuevas tecnologías para vigilancia, ejemplo: cámaras de vigilancia actualizadas y uso de drones.

Con las propuestas ya definidas y la información obtenida en la dinámica de cartografía participativa de las mesas temáticas se logró elaborar el mapa resumen (Figura 4) que engloba todas las problemáticas señaladas como prioritarias, las posibles soluciones y los recursos importantes para la ZMPT.

Figura 4. Mapa resumen de atención prioritaria.



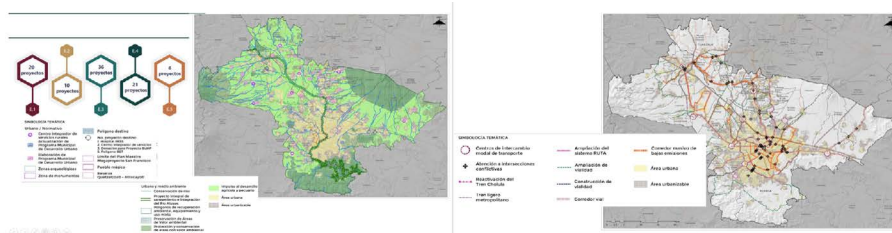
Fuente: OTMPT SEDATU, 2023

En lo que refiere a la generación de la cartera de proyectos estratégicos y la agenda metropolitana, estas se construyeron en los talleres 7, 8, 9 y 10. Las propuestas de solución derivaron en las líneas de acción para cada eje temático, todas basadas en un sistema urbano-rural policéntrico con ciudades y localidades interrelacionadas.

Como se observa en la Figura 5, se asignó un número determinado de proyectos para cada rubro, en los que se plantea: modernización de rutas de transporte, construcción de corredores masivos de baja emisión, reactivación del transporte masivo metropolitano, modelo de economía circular, manejo sustentable de residuos sólidos, estrategias de comunicación social para la separación de residuos; impulso al desarrollo

agrícola, desarrollo e impulso a empresas para el desarrollo local, fortalecimiento de cadenas productivas, impulso a la cultura, el turismo y el conocimiento, creación de identidad metropolitana, creación de ciudad de conocimiento.

Figura 5. Líneas de acción y cartera de proyectos.



Fuente: Elaboración propia. OTMPT SEDATU, 2023.

Tabla 4. Indicadores de evaluación por ejes.

Eje	Estrategia	Líneas de acción	Proyecto	Responsable	Indicador
1. GOBERNANZA INCLUYENTE Y VINCULANTE	1.1 Armonización del marco jurídico.	Armonización del Marco jurídico en materia de zonas metropolitanas e interestatales.	Presentación de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Coordinación Metropolitana para el Estado de Puebla y Tlaxcala.	Congreso de Puebla y Tlaxcala.	% de Avance en la publicación del Decreto.
2. DESARROLLO ECONÓMICO COLABORATIVO E INNOVADOR	2.1 Impulso al desarrollo agrícola y pecuario	Fortalecimiento y protección de las actividades agropecuarias locales.	Integración de las actividades primarias con sectores industria, comercio y educación. Protección de zonas agrícolas de riego y temporal con incentivos Establecimiento del Programa de proyecto Km0 metropolitano	Coordinación Interestatal e intermunicipal con el sector privado. Gobiernos municipales Coordinación de los gobiernos municipales con productores locales.	Número de unidades económicas integradas al comercio y/o educación/año Superficie protegida (hectáreas)/ superficie total Número de acciones/ número de beneficiarios/año

Eje	Estrategia	Líneas de acción	Proyecto	Responsable	Indicador
3. ENTORNO URBANO ORDENADO, CONECTADO, CONSOLIDADO Y SEGURO	3.2 Promoción de la vivienda digna y adecuada	<p>Fomento a la construcción y adquisición de vivienda adecuada en zonas aptas.</p> <p>Mejoramiento de la vivienda</p>	<p>Identificación de zonas de riesgo y de valor ambiental o productivo para evitar la construcción de viviendas.</p> <p>Generación de lineamientos para uso de tecnologías para la sustentabilidad en la vivienda</p> <p>Asistencia para el mejoramiento y ampliación de vivienda con asesoría.</p> <p>Contribución al mejoramiento de unidades y conjuntos habitacionales.</p>	Gobiernos municipales	<p>Superficie identificada y sujeta a protección/año.</p> <p>No. de municipios con lineamientos</p> <p>Número de asesorías/número de viviendas mejoradas/año.</p> <p>Avance en % del total de unidades y conjuntos habitacionales censados.</p>

Eje	Estrategia	Líneas de acción	Proyecto	Responsable	Indicador
5. DESARROLLO PLURICULTURAL E INCLUYENTE	5.1 Impulso a la cultura, el turismo y el conocimiento.	Renovación y consolidación de corredores turísticos. Creación de la identidad metropolitana. Mejoramiento de servicios en destinos turísticos. Creación de la ciudad del conocimiento.	Corredor turístico. Imagen de marca para la Zona Metropolitana Homologación y estandarización de señalética y mobiliario urbano de la ZM. Impulso a la capacitación y organización de prestadores de servicios y gestores culturales. Campaña de divulgación y promoción del equipamiento e infraestructura educativa.	Coordinación Interestatal e intermunicipal	% de avance en la construcción y operación del corredor/año. Acta firmada de aprobación de la Imagen de marca. Superficie por homologar /superficie homologada /año. Número de prestadores de servicios capacitados/año. Número de acciones de divulgación por tipo de canal/año.

Fuente: Elaboración propia. OTMPT SEDATU, 2023.

Para la fase de socialización se diseñó la página web de carácter informativo. Se abrirá un espacio para recepción de comentarios y, en cuanto al seguimiento, se hizo la propuesta de crear el consejo consultivo metropolitano como una instancia consultiva para dar seguimiento a las problemáticas metropolitanas. De acuerdo con la ley, su integración contempla la participación de representantes de: Los tres órdenes de gobierno, agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia. Así como otros mecanismos relacionados con un observatorio ciudadano contemplado por la legislación general y estatal, que podrá ser integrado como parte del Sistema de Desarrollo Metropolitano propuesto, como órgano consultivo ciudadano, y el Sistema de Información Territorial y Urbano, que fue diseñado para el almacenamiento, organización, sistematización, procesamiento y difusión de información geográfica, documental y estadística actualizada, además, ofrece indicadores sobre instrumentos y procesos de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, gobernanza metropolitana y otros temas (SEDATU, 2021).

Conclusiones

La implementación y construcción del Programa Ordenamiento Territorial Metropolitano de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala por medio de un esquema de coordinación horizontal y vertical en el que se involucra la participación de los diversos agentes sociales (gobierno, sector privado y población civil) logró la construcción de un instrumento óptimo en cuanto a la gestión del territorio en sus dimensiones urbano-rural. El programa se presentó como un modelo de gestión interestatal para impulsar un proceso de gobernanza metropolitana por medio de la inclusión de mecanismos de participación, esto desde la detección de las problemáticas (diagnóstico) hasta la agenda metropolitana (planes de acción).

El proceso consultivo (consulta ciudadana) pone especial atención en la inclusión de grupos vulnerables, lo que permite que los actores vean reflejadas sus necesidades e intereses, y establece de forma clara todo el marco de reglas y procesos que permitirán llevar a cabo acuerdos y consensos entre los municipios que forman parte de la zona metro-

politana y los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala. Se reconoce que los esfuerzos dirigidos al trabajo colaborativo a través de procesos participativos incentivan el ejercicio de ciudadanía y gobernanza en sus diferentes dimensiones civiles, políticas y sociales, con el objetivo de garantizar la calidad de vida de las y los habitantes. Sin embargo, el camino aún es largo, por lo que el siguiente paso a este esfuerzo es la consecución de los objetivos y metas del programa metropolitano, bajo la misma perspectiva de mecanismos de coordinación y vinculación interestatal e intermunicipal.

Referencias bibliográficas

- Borja, J., Castells, M., Belil, M. y Benner, C. (1997). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. (5). Madrid: Tauro.
- Consejo Nacional de Población [CONAPO] y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU], (2018), Sistema Urbano Nacional 2018 [SUN]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf
- Dalla-Torre, M. A. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47-54.
- Delgadillo Macías, J. (2018). Estado de Morelos: dimensiones del desarrollo territorial y la planeación regional y metropolitana. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Ferrusca, F. J. R., Fajardo, I. R., y Plata, K. C. C. (2016). Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: Orígenes y fundamentos conceptuales en México. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 41-56.
- Flores, A. V., y Cenecorta, A. I. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de estudios regionales*, (102), 91-118.
- Garza Villareal, Gustavo (2006), “Características socioeconómicas y gestión de las metrópolis en México”, en colección *Legislando la Agenda Local: Importancia social, económica y territorial de los*

- nuevos fenómenos metropolitanos, centro de estudios sociales y de opinión Pública (cesoP), México.
- Grupo Interdisciplinario SEDATU, CONAPO, INEGI (2020) Zonas Metropolitanas de México 2020. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/metropolis-de-mexico-2020?state=published>.
- Herrera Holguín, A. F. (2011). Formación para la planeación territorial regional de los municipios del CIT.
- Iracheta Cenecorta, A. (2003). Gobernabilidad en la zona metropolitana del valle de México. *Papeles de población*, 9(36), 211-239.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, (2016), <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/index.htm>
- Montes Lira, P. F. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe (No. 5739). Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moreno, J., et al. Morales F. (2024). Conceptualización de las Zonas Metropolitanas en México. *MetropoliMid LA PLATAFORMA URBANA DE MERIDA*, Consultado en: <https://metropolimid.com.mx/conceptualizacion-de-zonas-metropolitanas-en-mexico/>
- Ordóñez, M. y Chías, P. (2006). “Retos de la planeación urbana en México: La agenda metropolitana”. *Revista de Geografía Norte Grande*, 35, 23-39.
- Pérez, D. (2020). Gobernanza Metropolitana: La noción de ciudadanía metropolitana como elemento fundamental para la gobernanza metropolitana. *Revista Iapem*, 106, 61-85.
- Rodríguez Aldabe, Y. (2018). Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana. No. 44218. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez Valladares, N. A., Robles, M. S., Mejía Guadamarra, L., González Rodríguez, M., y Hidalgo Dattwyler, R. A. (2024). Los modelos de gestión metropolitana y la expansión urbana: un análisis comparativo de los casos de la Zona Metropolitana de Morelia, México y La Serena-Coquimbo, Chile. *Cuaderno urbano*, 36(36), 195-200.

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Consejo Nacional de Población (México), (2020). Delimitación de las zonas metropolitanas de México. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2021). Guía Metodológica para la Elaboración y/o Adecuación de Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/guia-metodologica-para-la-elaboracion-o-adequacion-de-programas-de-zonas-metropolitanas-o-conurbaciones>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, (2023). Programa Metropolitano de Puebla-Tlaxcala. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Unikel Luis (1978) El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras
- Velásquez M., Elkin (2006), La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. centro de investigación sobre dinámica social. Colombia.
- Villada Ríos, María y SERNA G. C., Alejandra (2010), “Innovando estrategias metodológicas en planeación para el desarrollo”, en Revista Bitácora Urbano Territorial, (1). Colombia.

Dinámicas territoriales: una aproximación desde la planeación, el ordenamiento y el bienestar social. Perspectivas multidisciplinares para el desarrollo territorial.

Se terminó de editar en abril de 2026

en los talleres de Astra Ediciones

Av. Acueducto No. 829

Colonia Santa Margarita, C. P. 45140

Zapopan, Jalisco, México.

33 38 34 82 36

E-mail: edicion@astraeditorial.com.mx

www.astraeditorialshop.com

Esta obra llega en un momento decisivo, los modelos de planeación urbana heredados del siglo XX, cuando se confiaba que el ordenamiento territorial podía decretarse desde un escritorio a través de un plano, han mostrado sus límites. Al mismo tiempo, la urgencia nos obliga a buscar nuevas metodologías capaces de leer lo que las cifras oficiales ocultan, la informalidad que sostiene ciudades enteras, la desigualdad de género inscrita en cada tubería que falta, los saberes locales que han permitido a comunidades enteras sobrevivir al margen.

ISBN: 979-13-88142-97-0

