

# LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL Y LOS RETOS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN VERACRUZ

Vela Martínez, Rafael<sup>1</sup>

## Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo discutir la importancia que tiene la planeación municipal como instrumento para alcanzar mejores condiciones de desarrollo y bienestar de la población. Dado que es limitada la generación de información, así como el aporte de conocimiento científico para la toma de decisiones, -de quienes fungen como autoridades en los diferentes niveles de gobierno-, se limita el diseño de políticas públicas que puedan contribuir de manera objetiva al desarrollo de la entidad; no obstante que alberga 8 Zonas Metropolitanas, más que cualquier otra entidad del país. Estas Zonas Metropolitanas son de suma importancia para el desarrollo, ya que es en ellas donde se concentra la mayor parte de la riqueza del estado y, en consecuencia, a partir de ellas se puede impulsar el crecimiento económico de la entidad y definir estrategias de difusión del bienestar económico hacia las zonas menos favorecidas.

## Abstract

The present research work aims to discuss the importance of municipal planning as an instrument to achieve better conditions for the development and

welfare of the population. Given the limited generation of information, as well as the contribution of scientific knowledge to taking of decisions-, of those who function as authorities at the different levels of government, the design of public policies that can contribute objectively to the Development of the entity; Although it houses 8 Metropolitan Areas, more than any other entity in the country. These Metropolitan Areas are of utmost importance for development, since they are where most of the wealth of the state is concentrated and, as a consequence, the economic growth of the state can be boosted and strategies for diffusion from economic well-being to less favored areas.

## INTRODUCCIÓN

En el estado de Veracruz la generación de información y el aporte de conocimiento científico para la toma de decisiones de quienes fungen como autoridades de los diferentes niveles de gobierno son limitados; de hecho, son escasos los estudios relacionados con la realidad veracruzana a nivel de municipios, regiones y zonas metropolitanas. Esto tiene que ver, por un lado, con el desprecio de las mismas au-

<sup>1</sup> Universidad Veracruzana; rvelam\_1@hotmail.com

toridades gubernamentales hacia el apoyo a la investigación de tipo regional y local, en gran medida como resultado de una falta de cultura en materia de planeación por parte de la clase política, así como por el bajo perfil académico de la mayoría de quienes la integran, debido a lo cual tienden a considerar que no requieren de información científica para la toma de decisiones y, en la mayoría de los casos, toman decisiones de gobierno a corto plazo a partir de situaciones de coyuntura o rentabilidad política; por otro lado, las instancias nacionales de fomento a la investigación en las instituciones de educación superior (IES) —como serían CONACYT y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI)— no apoyan de manera efectiva y significativa la investigación de orden regional; sus declaraciones no se concretan en los hechos y prefieren apoyar investigaciones globalizantes que tengan una perspectiva nacional e incluso internacional.

Debido a lo anterior, la información de la que parten los investigadores académicos para realizar sus trabajos es escasa, heterogénea y, en ocasiones, poco confiable, por lo que normalmente se recurre a generar información primaria ante la falta de bases de datos o sistemas de información municipal y estatal.

La situación se vuelve más compleja en el caso del estudio de las zonas metropolitanas (ZM). No obstante que, entre las entidades federativas, Veracruz cuenta con un mayor número de ZM, no existe una secretaría de desarrollo urbano y metropolitano, por lo que la cuestión ur-

banística está relegada a una jefatura de departamento en las instancias de gobierno estatal; con ello, no solo se deja de lado la conducción del ordenamiento territorial, sino la oportunidad de capitalizar las ventajas que, en términos de una estrategia de crecimiento económico polarizado, ofrece la condición oblonga del territorio y la localización estratégica de sus ocho zonas metropolitanas (Poza Rica, Xalapa, Veracruz-Boca del Río, Córdoba, Orizaba, Acayucan, Minatitlán y Coatzacoalcos).

## EL PROBLEMA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN EL MUNICIPIO

Debido a la falta de vinculación entre las administraciones municipales y las instituciones de educación superior e investigación en la entidad —como fuentes generadoras de conocimiento sobre la realidad municipal y regional—, las autoridades locales integradas en los ayuntamientos toman decisiones y ejecutan acciones de gobierno sobre la base de una experiencia personal y, en algunos casos, a partir de los intereses del grupo en el poder, sin contribuir de manera objetiva al desarrollo del municipio y mucho menos de la entidad.

Al inicio de las administraciones municipales es frecuente que los ayuntamientos contraten despachos para que elaboren los planes municipales de desarrollo, sin que estas se involucren en su realización; la razón es clara, se trata únicamente de

cumplir con un requisito que les marca la ley, es decir, la planeación municipal no se valora como un instrumento a través del cual se pueden alcanzar mejores condiciones de desarrollo, mayores estándares de bienestar de la población, crecimiento económico, generación de empleo, entre otros, sino simplemente se le ve como un requisito que hay que cumplir en un periodo determinado. Por ello, el resultado es un documento que al final se guarda en una vitrina como testimonio de haber cumplido con la ley, pero de ninguna manera es el hilo conductor de las acciones de gobierno y la elaboración de políticas públicas.

En otros casos, se confunde la planeación empresarial o corporativa con la planeación para el desarrollo (Cáceres, 1990: 11); así, definen objetivos donde el ciudadano es el cliente y los partidos políticos, los competidores, derivando de ello situaciones de ingobernabilidad, falta de gobernanza y pérdida de confianza, escenarios propicios para el surgimiento de conflictos y expresiones ciudadanas que afectan al sistema económico.

Los planes municipales son documentos por los cuales los ayuntamientos pagan cuantiosas cantidades; sin embargo, no son consecuentes con los resultados alcanzados; en la mayoría de los casos el diagnóstico de cada plan no tiene rigurosidad científica o es un plagio de obras académicas de distinguidos investigadores que, incluso, se inserta fuera de contexto y sin el reconocimiento adecuado. Con ello, se propicia una simulación de lo que es el Sistema Nacional de Planea-

ción Democrática (SNPD), sustentado en el Artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, cuyo fin es garantizar el proceso institucional a través del cual se asegure la aplicación de instrumentos jurídicos, programáticos, técnicos y metodológicos que aseguren el desarrollo de México, y mejorar las condiciones de bienestar de la población, en este caso, desde el municipio.

Es evidente que en el ámbito local esta situación apunta hacia tres determinantes de mayor peso, entre otras:

- a) Graves limitaciones normativas que registra la Ley Orgánica del Municipio Libre, principalmente en lo que corresponde a considerar una metodología acabada, con base en la cual se elaboren los planes municipales de desarrollo en el estado de Veracruz, de tal forma que se aseguren criterios metodológicos perfectamente definidos, rigurosidad científica, información actualizada y confiable, involucramiento de los tomadores de decisiones en el proceso de diseño y desarrollo de la investigación, así como un esquema de evaluación, seguimiento y control en la aplicación del plan de desarrollo.
- b) La necesidad de brindar una capacitación a los ediles e integrantes de las administraciones municipales no solo en cuestiones administrativas y contables, como se hace hasta el momento, sino una capacitación con énfasis en

las estrategias para propiciar el crecimiento económico y la generación de empleos; técnicas de participación ciudadana y organización social orientadas al combate a la pobreza y marginación; capacitación en desarrollo urbano y metropolitano, desarrollo rural, desarrollo sustentable y humano, entre otros aspectos relevantes en materia de desarrollo.

- c) La carencia de un cuerpo colegiado al interior del Congreso local que tenga competencia en materia de investigación académica y asegure la evaluación puntual, objetiva y científica de los contenidos y estructura de los 212 planes municipales de desarrollo que se presentan cada periodo administrativo; o, en su defecto, la posibilidad de que el Congreso local convoque a la integración de un cuerpo colegiado de expertos en diferentes áreas de la ciencias sociales y económicas para evaluar periódicamente la elaboración de los planes municipales con participación e involucramiento directo de quienes habrán de gobernar, así como su evaluación periódica en términos de objetivos y resultados alcanzados.

En nuestro país no existe el cuarto nivel de gobierno que, tal como sucede en otros países, se encargue de definir planes, programas y proyectos de desarrollo regional donde se inserten los planes de

los gobiernos locales. También habría que señalar que desde que desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, a nivel federal, no existen secretarías, instituciones o áreas dedicadas a la investigación para el desarrollo que generen proyectos regionales de gran visión, en donde se enmarquen los planes municipales; por ello, ante la ausencia de estas instancias, la alternativa es asegurar que los planes municipales de desarrollo cumplan con una metodología básica que garantice la orientación de sus acciones de gobierno hacia el desarrollo y el bienestar de la población. En este caso, la responsabilidad recae sobre el poder legislativo en el estado, donde no solo los diputados necesitan actualizarse, sino que es necesario renovar y actualizar en materia de desarrollo los cuadros anquilosados que existen en el poder legislativo y que tienden a mantener una rutina, trienio tras trienio, sin que se conviertan en un factor que coadyuve a sentar las bases legislativas para detonar el desarrollo integral en la entidad veracruzana.

Entonces, se requiere un mayor involucramiento del gobierno del estado de Veracruz en términos de planear e impulsar de forma efectiva y viable el crecimiento económico desde lo local; para ello, se demanda el compromiso para impulsar un sistema de información municipal que funcione de forma permanente y genere información primaria de tipo económico, social, institucional (finanzas públicas e información de orden administrativo), dinámica poblacional, comunicaciones, medio ambiente, con relación a la actividad de Pemex y las empresas particulares

vinculadas a ella, y demás información que permita realizar trabajos de investigación sobre el ámbito municipal y regional de forma más puntual y oportuna.

Entre las cuestiones que deben atenderse de manera inmediata en el estado de Veracruz se pueden señalar las siguientes:

- a) *Mejorar las condiciones de vida de la población, generación de empleo, ingresos y diversificación de su economía*, a fin de revertir los niveles de pobreza y

marginación, elementos que han empujado a los veracruzanos a migrar hacia las áreas más urbanas de la entidad, así como a otras entidades federativas y países. Actualmente, en Veracruz existen 4 141 800 personas en condición de pobreza; de hecho, 1 122 000 personas viven en pobreza extrema y 2 218 900 veracruzanos se quedan con hambre todos los días, tras haber invertido todo su ingreso en alimentos.

**Tabla 1: Pobreza en el Estado de Veracruz**

Pobreza en Veracruz	Porcentaje de la Población	Número de Pobres
Población con pobreza	52.6%	4,141,800
Población con pobreza extrema	14.3%	1,122,000
Rezago educativo	25.8%	2,027,000
Carencia por acceso a servicios de salud	25.7%	2,018,900
Carencia por acceso a la alimentación	28.2%	2,218,900

**Fuente: CONEVAL, 2012.**

- b) *Lograr un crecimiento urbano y metropolitano que sea ordenado, sustentable y que atienda las necesidades básicas de la población: seguridad, vivienda y servicios públicos*, pues las áreas urbanas son los territorios de mayor crecimiento económico y población (Vela y Barcelata, 2014). Al momento, de las ocho zonas metropolitanas (ZM) que comprende el estado de Veracruz (Poza Rica, Xalapa, Veracruz-Boca del Río, Córdoba, Orizaba, Aca-

yucan, Minatitlán y Coatzacoalcos) ninguna ha sido validada por la legislatura local, de tal forma que la determinación que realizó la comisión tripartita SEDESOL-CONAPO-INEGI en el año 2004 (SEDESOL, CONAPO-INEGI, 2004) sigue vigente como propuesta, con todas las limitaciones al haberse realizado un estudio con una metodología limitada y las consecuentes afectaciones a los sistemas económicos regionales que albergan a dichas zm.





c) *Inducir el desarrollo de un sector rural que cuenta con una población indígena distanciada de adecuados estándares de calidad de vida. Esta población carece de adecuados indicadores de desarrollo, se encuentra dispersa en el*

territorio, menesterosa y con pocas oportunidades para desempeñar actividades productivas que contengan valor agregado. Veracruz es el estado de la República con mayor número de población indígena en términos absolutos, solo le anteceden Oaxaca y Chia-

**Tabla 2: Dinámica Poblacional en zonas urbanas y rurales del estado de Veracruz**

Concepto	2000	2010		Crecimiento Porcentual 2000 - 2010	TCPA* 2000 - 2010	TCPA* 2005 - 2010
	Población	Población	Num. de Ciudades o Municipios Incluidos			
Ciudades Medias <sup>1</sup>	1,658,378	1,784,543	8	7.61%	0.71%	0.49%
Ciudades Intermedias <sup>2</sup>	646,235	840,433	19	30.05%	2.57%	3.75%
Municipios Urbanos (con más de 15 mil habitantes)	4,159,385	4,687,153	48	12.69%	1.16%	1.97%
Municipios rurales (grado de urbanización) <sup>3</sup>	2,749,590	2,956,041	164	7.51%	0.70%	0.94%
Estado de Veracruz <sup>4</sup>	6,908,975	7,643,194	212	10.63%	0.98%	1.56%

**Notas:**

\* Tasa de Crecimiento promedio anual

<sup>1</sup> Ciudades de más de 100,000 habitantes; para el estado de Veracruz son las siguientes: Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos, Poza Rica, Boca del Río, Córdoba, Orizaba y Minatitlán.

<sup>2</sup> Son ciudades de más de 30,000 habitantes y menos de 100,000 habitantes; para el estado de Veracruz se registran Tuxpan, San Andrés Tuxtla, Martínez de la Torre, Papantla de Olarte, Acayucan, Coatepec, Tierra Blanca, Las Choapas, Río Blanco, Agua Dulce, Pánuco, Perote, Ciudad Mendoza, Tlapacoyan, Jáltipan de Morelos, Coatzintla, Huatusco, Cosamaloapan y Tantoyuca.

<sup>3</sup> Son catalogados como rurales según el grado de urbanización del municipio; son aquellos con localidades urbanas por debajo de los 15,000 habitantes.

<sup>4</sup> Los totales del estado de Veracruz son la suma de los municipios urbanos más rurales.

**Fuente: INEGI, 2005 y 2010.**

pas; en el año 2000, en Veracruz se registraron 728 574 personas de habla indígena distribuidas en 42 municipios de los 212 que comprende la entidad; en dichos municipios la población indígena representa más del 30% de su población total (Vela, 2010).

d) *Mitigar el severo daño de las afectaciones al medio ambiente que se registran en diversas zonas del estado, producto del esquema de desarrollo y las actividades extractivas y agroindustriales, del crecimiento pobla-*

- cional, los asentamientos humanos, la industrialización, el proceso de desarrollo urbano ausente de planeación, de cierta irresponsabilidad de las autoridades y la ausencia de cultura en la materia por parte de la ciudadanía.
- e) *Aprovechar de forma sustentable los recursos naturales.* Veracruz cuenta con numerosos ríos, entre los que destacan, en el norte, el Pánuco, el Tuxpan, el Cazonas, el Tecolutla y el Nautla; en el centro, el Actopan, la Antigua y el Jamapa; y en el sur, el Papaloapan y el Coatzacoalcos. También tiene lagunas importantes, como la de Catemaco y una de las más grandes del país, la de Tamiahua. Veracruz posee una reserva de la biosfera, Los Tuxtlas, la cual comprende 155 122 hectáreas; asimismo, cuenta con tres parques nacionales: el Parque Nacional Cañón del Río Blanco, el Parque Nacional Cofre de Perote y el Parque Nacional Pico de Orizaba, y un parque marino: el Parque Marino Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano, por señalar algunos aspectos relevantes de los recursos naturales de la entidad.
- f) *Prevención y manejo de desastres naturales y humanos.* Debe señalarse que 25 municipios costeros del estado son considerados por Green Peace como altamente vulnerables a los fenómenos naturales resultados de los cambios climáticos (Green Peace, 2010).
- g) *Mejorar las vías de comunicación, la infraestructura y el equipamiento urbano del estado, a fin de impulsar la integración regional.* Lamentablemente, en los últimos dos sexenios no se han realizado obras de gran calado en materia de vías de comunicación terrestre en Veracruz; actualmente, la deuda pública asciende a más de 95 000 000 de pesos y para julio de 2016 era de 166,744 mdp millones de pesos (Barcelata, 2016), lo que plantea un escenario sumamente difícil para poder expandir, desde el gobierno del estado y en el mediano plazo, la infraestructura carretera de la entidad y la integración carretera de los sistemas económicos regionales, salvo con la participación coordinada de los recursos municipales e iniciativa privada.
- h) *Incidir en la capacitación efectiva de las administraciones municipales con el propósito de que sean capaces de responder a las demandas sociales,* mediante el impulso de proyectos que comprendan una perspectiva de costo-beneficio social y no solo bajo esquemas de rentabilidad política.



## EL RETO METROPOLITANO EN VERACRUZ

El acelerado proceso del crecimiento urbano que se registra en el estado se presenta como un fenómeno complejo y desatendido. Complejo porque en sí mismo involucra cuestiones de dinámica social propia, como los cinturones de miseria, marginación y pobreza que coexisten con nuevos patrones de acumulación de capital exitosos en los grandes nodos urbanos, algunos de ellos vinculados a funciones especializadas y otros simplemente exitosos como resultado de la aglomeración de los factores y las ex-

ternalidades positivas; contradicciones urbano-rurales, como la desarticulación espacial entre municipios y la terciarización de las zonas urbanas en detrimento del sector agropecuario, consecuencia de una desconexión entre la oferta productiva agrícola de alimentos y la demanda por consumo doméstico de la población de las zonas urbanas. Desatendido, porque las políticas de apoyo al campo en Veracruz han sido un fracaso; mientras los gobiernos estatal y federal hablan de cuantiosos recursos invertidos en el sector agropecuario, los campesinos declaran que estos jamás les han llegado.

**Tabla 3: Porcentaje de participación de la población económicamente ocupada, según sector de actividad.**

Sector	1990	2000	2010
Primario	39.36%	31.74%	24.12%
Secundario	21.16%	19.50%	19.69%
Terciario	36.84%	46.76%	54.73%

*Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI (1990, 2000 y 2010).*

En todo caso, el abandono del sector agropecuario es evidente y la migración urbano-rural en Veracruz es cada vez más intensa, como se puede apreciar de forma clara en la tabla que a continuación se presenta (Vela y Fortuno, 2014).

Este crecimiento urbano ha favorecido las actividades de los sectores económicos diferentes al agropecuario, con situaciones de informalidad en muchos casos,

pero también como estrategia de sobrevivencia en su gran mayoría. Pese a que las áreas urbanas son los centros de concentración de la riqueza, el crecimiento mencionado no arrastra hacia el desarrollo económico a los municipios periféricos de corte rural, como tampoco genera efectos de difusión de la riqueza de manera eficiente, debido a la desatención de la cuestión urbana en el estado.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población y Vivienda (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2013), nuestro país tiene 59 zonas metropolitanas (ZM), en las cuales viven aproximadamente 60 millones de personas, lo que representa 56% de la población nacional y 78.6% de la población urbana; en estas ZM se genera el 75% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Para el caso de Veracruz hay ocho zonas metropolitanas identificadas a partir de sus centros nodales: Veracruz, Xalapa, Poza Rica, Orizaba, Minatitlán, Coatzacoalcos, Córdoba y Acayucan, convirtiéndolo en el estado que más zonas metropolitanas presenta en el país, con una población estimada, para el 2010, de 3 524 278 habitantes, equivalente a 46.11% del total de la entidad y donde se genera, sin considerar la actividad petrolera, alrededor del 70% de la riqueza estatal<sup>2</sup>.

Las graves contradicciones económicas, sociales, ambientales y de infraestructura que se registran en las zonas metropolitanas de Veracruz muestran un proceso acelerado de crecimiento que es urgente atender. Se requiere iniciar un proceso de desarrollo metropolitano inducido, en el marco del desarrollo urbano-regional en el estado, de tal forma que se obtenga el

mayor provecho en términos de consolidación de las economías regionales y el aseguramiento de canales de difusión del crecimiento económico hacia los entornos periféricos de menor desarrollo.

El hecho de que el desarrollo urbano y, en particular, metropolitano no esté adecuadamente regulado por una instancia gubernamental rectora implica muchos riesgos no solo ambientales, sino incluso de impacto social, político y deterioro del potencial económico regional. Al momento, se advierte que el proceso de desarrollo metropolitano tiene inercias que se despliegan en un ambiente de contradicciones entre un proceso de desarrollo nacional impulsado en Veracruz desde la década de los cuarenta, con claro sacrificio del contexto regional, y otro que trata de imponerse desde el ámbito local y cuya pretensión es preferir los intereses de los veracruzanos a los de la nación; sin embargo, en ese marco de contradicciones los intereses de particulares y grupos de poder local se anteponen a un proceso de desarrollo más equilibrado, de tal forma que tiende a incidir de forma irregular en la decisión de las estructuras de gobierno local.

En la investigación que se realizó para soportar la validación de las tres zonas metropolitanas (Orizaba, Córdoba y Xa-

<sup>2</sup>. Es importante señalar que frecuentemente se hace referencia a nueve zonas metropolitanas en Veracruz, debido a que se trata de anexar al territorio veracruzano la zona metropolitana de Tampico, Tamaulipas, donde quedan comprendidos por colindancia interestatal los municipios de Pánuco y Pueblo Viejo, de Veracruz. Al respecto, debe precisarse que las zonas metropolitanas se adscriben a la entidad donde se localiza el nodo urbano central, pues es el punto donde se concentra la riqueza y desde donde se pueden impulsar estrategias de difusión del crecimiento económico polarizado, razón por la cual el gobierno federal, con justa razón, atribuye la zona metropolitana en mención al estado de Tamaulipas y no a la entidad veracruzana.

lapa) del estado de Veracruz (Vela y Barcelata, 2014) se advirtió que existen grandes riesgos en contra de la sustentabilidad de las zonas por el crecimiento sin control de la mancha urbana. Ante esta situación, se recomienda crear una jerarquía más, la cual puede ser denominada Hinterland o área de buffer ambiental, en la que se pueda clasificar a los municipios externos; estos funcionarían como un espacio de amortiguación entre el área urbana y las reservas ecológicas.

Dicha situación presenta nuevos retos en materia legal y de coordinación municipal, puesto que no existe ningún nivel de gobierno planteado en la ley para un territorio con estas características físicas, económicas y sociales, donde están involucrados varios municipios. Una posible solución es crear una región metropolitana (RM), la cual tendría como uno de sus propósitos principales la conservación de las áreas verdes con las que cuenta la ZM en cuestión. Con el concepto de región metropolitana se pretende darle un perfil de sustentabilidad a la definición del espacio geográfico, así como a las políticas públicas que de ello deriven.

La RM sería un paso superior a la composición de una ZM, ya que la RM está íntimamente ligada a la necesidad de lograr un desarrollo sustentable de las grandes metrópolis. Con la puesta en marcha de las RM existiría la posibilidad de regular sustentablemente o bajo criterios ambientales y ecológicos la expansión inexorable de las metrópolis.

Entre los criterios ambientales y ecológicos que se considera deben ser tomados en cuenta para conformar las RM se podrían señalar los siguientes:

1. Tener al menos una reserva natural protegida reconocida por el estado o la federación.
2. La existencia de espacios verdes como parques y jardines.
3. La implementación y cumplimiento de políticas públicas tendientes al cuidado del agua.
4. Mantener limpias y sin contaminación las reservas de agua que tenga la rm (ríos, lagos, lagunas, nacimientos, escurrimientos).
5. Mitigar la contaminación en sus diferentes formas, relacionada con la tierra, el agua y el aire (incluyendo la contaminación visual y auditiva).
6. Mejorar los medios de transporte público.
7. Limitar y dirigir de acuerdo a criterios de planeación urbana la expansión física de las ciudades, a fin de erradicar su crecimiento amorfo y errático.
8. Crear un Hinterland o área de buffer ambiental que agrupe y vigile el mantenimiento y la explotación racional de los recursos naturales de municipios exteriores a la RM.

## CONSIDERACIONES FINALES

Si bien la planeación para el desarrollo en Veracruz está condicionada por la ca-

rencia de información científica y el distanciamiento que permanece entre los académicos e investigadores, principalmente de las instituciones de educación superior con las estructuras de gobierno estatal y municipales, también está condicionada por una falta de voluntad política para normar desde el poder legislativo local, la estructura metodológica que, bajo el rigor de la investigación científica, deben contener los planes municipales de desarrollo.

Por su parte, el poder ejecutivo del estado carece de una cultura de la planeación y cada seis años, con la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, reproduce un esquema de la simulación que se refrenda periódicamente con los informes de gobierno anuales del ejecutivo estatal. Si en este momento se hicieran entrevistas al mismo gobernador y secretarios de despacho, la tendencia sería que desconocen los objetivos fundamentales del Plan Estatal de Desarrollo, los ejes estratégicos de desarrollo, metas y proyectos que contiene; más aún, todo apunta a que no existe en los hechos un esquema de seguimiento, control y evaluación que periódicamente asegure reorientar las acciones en razón de los diferentes escenarios que se presentan en la realidad. En sentido estricto, los planes estatales de desarrollo, al igual que los planes municipales, son en su mayoría esquemas de simulación que no guían la acción de gobierno ni el diseño de políticas públicas.

En lo que corresponde al ámbito municipal la situación es más compleja, ya que,

en la mayoría de los municipios de Veracruz, los ediles no están capacitados para impulsar estrategias de desarrollo desde el ámbito local; ciertamente los ediles no cuentan con un sistema estatal de información que arroje datos y cifras para orientar la planeación y la toma de decisiones, pero también es evidente que no se les capacita para llegar a las presidencias municipales con conocimiento de su realidad municipal y los problemas que en materia de desarrollo habrán de enfrentar, como tampoco en técnicas para generar el crecimiento económico en su espacio local, intermunicipal y regional.

La situación es compleja y, al momento, promover realmente la planeación del desarrollo desde el municipio requiere de esfuerzos institucionales extraordinarios, cuyo punto de partida debe ser la voluntad política para impulsar tres aspectos de inicio:

1. La integración de un instituto de planeación descentralizado del gobierno estatal, con un equipo multidisciplinario de académicos, expertos en cuestiones de desarrollo desde diferentes vertientes. Un instituto que tenga dos tareas fundamentales:
  - a) Elaborar proyectos viables de desarrollo municipal, intermunicipal, regional y metropolitano para los diferentes entornos de Veracruz.
  - b) Capacitar a los ediles y los cuadros directivos de los ayuntamientos en técnicas para lograr el crecimiento económico, la generación de empleo, el abatimiento

- del analfabetismo, la pobreza, la carencia alimentaria, las afectaciones al medio ambiente, entre otros aspectos de igual importancia.
2. Crear un sistema de información municipal donde se enlace a todos los ayuntamientos del estado y se generen indicadores del desarrollo para el ámbito local, regional y metropolitano, de tal forma que permita evaluar periódicamente los avances o retrocesos en desarrollo, no en materia administrativa, sino de combate y aniquilamiento de fenómenos que impiden el desarrollo.
  3. Desplazar a los políticos y administradores “conocedores de todo” de las secretarías estratégicas para el desarrollo y dar paso a los cuadros de académicos expertos en la materia, haciendo así efectivo el servicio civil de carrera.

La falta de planeación municipal y la corta visión política, no han podido atender las problemáticas de las zonas metropolitanas, impidiendo que se consoliden como la fuente difusora del crecimiento económico en el estado. Mientras los problemas que lastran el desarrollo de Veracruz se sigan viendo desde la perspectiva de los políticos y no con una visión científica, el futuro del estado será incierto y, muy probablemente, catastrófico.

Por último, es importante precisar que el objetivo de crear un Instituto de Planeación es “ordenar la casa desde dentro”, sin perder la perspectiva de que la inte-

gración funcional como micro regiones es lo que fortalece su crecimiento económico y genera posibilidades de alcanzar mayores estándares de bienestar de la población que vive en estas demarcaciones político administrativas; no obstante, es claro que existen fenómenos que rebasan la capacidad de una administración municipal para ser atendidos, por ello es necesario mantener una visión más amplia en materia de planeación, como es el caso de las Zonas Metropolitanas que, por muchas que existan en Veracruz, no alcanzan a cubrir todo el espacio geográfico de la entidad; en ese mismo sentido, es necesario pensar en otro agregado de mayores dimensiones, como el caso de Región Metropolitana, la cual deberá de contener una perspectiva de sustentabilidad, como la preservación de las cuencas hidrológicas, un activo mínimo de reservas boscosas, un equipamiento urbano moderno, la preservación de aspectos culturales e históricos, entre otros elementos de relevancia similar.

Al final se trata de impulsar un esquema de planeación de abajo hacia arriba, partiendo del municipio y pasando por Zonas Metropolitanas, Regiones Metropolitanas, Sistema de Ciudades, delimitación de Corredores Económicos, hasta llegar al gran agregado que es la entidad veracruzana y su integración con Macro Regiones Interestatales. Es posible que pensar así sea muy fácil, quizá lo más difícil sea que así lo piensen, al menos por un momento, los tomadores de decisiones, quienes para desgracia de los veracruzanos están más concentrados en preservar a un grupo en el poder, que en



asegurarse, que cualquiera que esté en el poder, sirva realmente a los veracruzanos y se preocupe de manera efectiva en garantizar su bienestar, elevar su calidad de vida, lograr el bienestar común y avanzar en el combate de los fenómenos que lastiman el desarrollo de la entidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Barcelata, H. (1 de febrero, 2016). Veracruz. La deuda más grande de la historia. Observatorio de las Finanzas Públicas. Boletín 0062. Recuperado de <http://www.uv.mx/ofp/files/2016/02/Boletin-0062.pdf>

Cáceres, L. R. (1990). Estrategia, planificación y control. México: Fondo de Cultura Económica.

Green Peace (noviembre, 2010). Veracruz: vulnerabilidad frente al cambio climático. Recuperado de <http://www.greenpeace.org/mexico/global/mexico/report/2010/12/veracruz-vulnerabilidad.pdf>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1990). xi Censo General de Población y Vivienda. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=16653&c=11893&s=est>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000). xii Censo General de Población y Vivienda 2000. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/>

Instituto Nacional de Estadística, Geo-

grafía e Informática (2005). ii Censo de Población y Vivienda 2005. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010). xiii Censo de Población y Vivienda 2010. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2004). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. México: Sedesol, Conapo, inegi.

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2013). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010. [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)

Vela, R. (2010). Municipios indígenas del estado de Veracruz: Análisis de las condiciones generales de vida. México: El Colegio de Veracruz (Colver).

Vela, R., y Barcelata, H. (2014). Zonas Metropolitanas del estado de Veracruz. México: Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana, Códice.

Vela, R., y Fortuno, C. (2014). Dependencia alimentaria y crisis agrícola en Veracruz. México: Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana, Códice.