



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

---

“COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y  
EL DESARROLLO LOCAL DEL ESTADO DE  
VERACRUZ 2010-2015”

---

TESIS

Para obtener el grado de

**MAESTRA EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO**

PRESENTA

**Karen Hazel Moreno Hernández**

DIRECTOR DE TESIS

**Dr. Crucita Aurora Ken Rodríguez**



Chetumal Quintana Roo, México, marzo de 2023





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE QUINTANA ROO

## DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

“COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL DESARROLLO LOCAL DEL  
ESTADO DE VERACRUZ 2010-2015”

PRESENTA

**Karen Hazel Moreno Hernández**


Tesis elaborada para obtener el grado de

**MAESTRA EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO**

Aprobado por

**COMITÉ DE TESIS**

Directora:

  
Dr. Lucita Aurora Ken Rodríguez

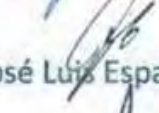
Asesora:

  
Mtra. Ramona Emmanuela Centeno Roa

Asesor:

  
Dr. Rafael Vela Martínez

Asesor:

  
Dr. José Luis Esparza Aguilar

Asesor:

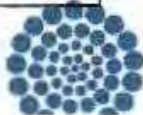
  
Dr. Felipe Flores Vichi



Chetumal Quintana Roo, México, octubre de 2022



ÁREA DE TITULACIÓN



**CONACYT**

## Índice de contenido

<b>Índice de Gráficas</b> .....	4
<b>Índice de Tablas</b> .....	4
<b>Introducción</b> .....	6
<b>Capítulo I: Factores determinantes para el desarrollo local</b> .....	8
1.1. Desarrollo.....	8
1.1.1. Crecimiento y desarrollo .....	8
1.1.2. Desarrollo regional.....	10
1.1.3. Desarrollo local y endógeno.....	13
1.2. Políticas públicas para el desarrollo .....	16
1.2.1. Planeación y gestión pública.....	16
1.2.2. Políticas públicas y desarrollo.....	19
1.2.3. Políticas públicas, coordinación y planes de desarrollo .....	21
1.2.4. La visión del territorio para la planeación del desarrollo .....	23
1.3. Presupuesto público.....	26
1.3.1. Presupuesto público como herramienta de política para el desarrollo .....	26
1.3.2. Gasto público, gestión pública y su impacto en el desarrollo local.....	28
1.3.3. Autonomía del gasto público y la coordinación de políticas públicas .....	30
1.4. Conclusión.....	32
<b>Capítulo II: Planeación de estrategias de desarrollo en el ámbito nacional, estatal y municipal</b> .....	34
2.1. Marco jurídico de gestión pública para el desarrollo local.....	34
2.1.1. Marco jurídico para la planeación nacional .....	35
2.1.2. Marco jurídico para la planeación estatal.....	36
2.1.3. Marco jurídico para la planeación municipal .....	38
2.2. Planeación nacional del desarrollo económico .....	39
2.2.1. Diseño del PND.....	39
2.2.2. Evolución del PND y el desarrollo nacional 2000-2015 .....	40
2.3. Planeación estatal del desarrollo económico.....	45
2.3.1. Diseño del PED .....	46
2.3.2. Evolución del PED y el desarrollo estatal 2000-2015.....	47
2.4. Planeación municipal del desarrollo económico .....	49
2.4.1. Diseño del PMD.....	49
2.4.2. Evolución de la planeación a nivel municipal.....	50
2.5. Conclusión.....	51

<b>Capítulo III. Estadísticas sociodemográficas, económicas y financieras de Veracruz.....</b>	<b>52</b>
3.1. Descripción sociodemográfica del Estado de Veracruz .....	52
3.1.1. Población y características sociodemográficas del estado .....	52
3.1.1.1. <i>Entorno geográfico</i> .....	52
3.1.1.2. <i>Población</i> .....	53
3.1.1.3. <i>Vivienda</i> .....	55
3.1.1.4. <i>Salud</i> .....	56
3.1.1.5. <i>Educación</i> .....	56
3.1.1.6. <i>Pobreza y Rezago social</i> .....	57
3.1.2. Divergencias regionales .....	58
3.1.2.1. <i>Huasteca Alta</i> .....	58
3.1.2.2. <i>Huasteca Baja</i> .....	59
3.1.2.3. <i>Totonaca</i> .....	60
3.1.2.4. <i>Nautla</i> .....	60
3.1.2.5. <i>Capital</i> .....	61
3.1.2.6. <i>Sotavento</i> .....	61
3.1.2.7. <i>Las Montañas</i> .....	61
3.1.2.8. <i>Papaloapan</i> .....	62
3.1.2.9. <i>Los Tuxtlas</i> .....	62
3.1.2.10. <i>Olmeca</i> .....	63
3.2. Economía del estado de Veracruz .....	63
3.2.1. Principales actividades económicas del estado .....	64
3.2.2. Desarrollo de la economía Veracruzana.....	65
3.2.3. Comparación del Desarrollo Económico estatal con respecto al nacional. ....	66
3.3. Finanzas públicas del estado de Veracruz.....	67
3.3.1. Ingresos estatales.....	68
3.3.2. Egresos estatales.....	69
3.3.3. Evolución de las finanzas públicas nacionales y las estatales .....	70
3.4. Conclusión.....	70
<b>Capítulo IV. Coordinación de políticas públicas.....</b>	<b>72</b>
4.1 Metodología .....	72

4.1.1. Realización de un índice compuesto de carencias socioeconómicas y selección de municipios .....	72
4.1.2. Análisis shift – share de municipios.....	76
4.2. Las políticas públicas y el presupuesto en el desarrollo local de Veracruz (Análisis de los Planes de desarrollo) .....	83
4.2.1. Coordinación estatal y nacional .....	84
4.2.2. Coordinación nacional, estatal y municipal.....	85
4.3. Aplicación metodológica para el análisis de coordinación .....	90
4.3.1. Selección de dimensiones y variables de coordinación.....	90
4.3.2. Cálculo del índice de coordinación de políticas públicas.....	93
4.3.2.1. Índice global de Tehuipango .....	94
4.3.2.2. Índice global de Totutla.....	95
4.3.2.3. Índice global de Boca del Río .....	96
4.3.3. Análisis de las dimensiones y variables en el desarrollo local por municipio .....	97
4.3.3.1 Tehuipango .....	98
4.3.3.2. Totutla.....	102
4.3.3.3. Boca del Río .....	105
4.4. Conclusión: Grado de coordinación de las políticas públicas .....	109
<b>Conclusiones generales</b> .....	111
<b>Anexos</b> .....	114
<b>Referencias</b> .....	123

## **Índice de Ilustraciones**

<i>Ilustración 1. Integración del capítulo I.....</i>	8
<i>Ilustración 2. Desarrollo regional desde lo local y endógeno .....</i>	11
<i>Ilustración 3. Principios fundamentales para el desarrollo regional endógeno .....</i>	16
<i>Ilustración 4. Ejes de la nueva administración pública .....</i>	18
<i>Ilustración 5. Objetivos básicos de política regional.....</i>	20
<i>Ilustración 6. Medidas de política para el desarrollo local.....</i>	21
<i>Ilustración 7. Limitaciones de las políticas para el desarrollo local.....</i>	23
<i>Ilustración 8. Proceso presupuestario .....</i>	27
<i>Ilustración 9. Niveles de la planeación .....</i>	34
<i>Ilustración 10. Marco normativo de la planeación nacional en México .....</i>	36

<i>Ilustración 11. Marco normativo del Plan Veracruzano de Desarrollo</i> .....	38
<i>Ilustración 12. Sistema Nacional de Planeación Democrática de México</i> .....	40
<i>Ilustración 13. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006</i> .....	41
<i>Ilustración 14. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Vicente Fox)</i> .....	42
<i>Ilustración 15. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Felipe Calderón)</i> .....	44
<i>Ilustración 16. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018</i> .....	45
<i>Ilustración 17. Marco lógico para la formulación del Plan Estatal.</i> .....	46
<i>Ilustración 18. Proceso de planeación municipal</i> .....	50
<i>Ilustración 19. Mapa de la regionalización de Veracruz</i> .....	58
<i>Ilustración 20. Estructura programática de Boca del Río</i> .....	96

### **Índice de Gráficas**

<i>Gráfico 1. Población a mitad del año en el estado de Veracruz 2000-2015</i> .....	54
<i>Gráfico 2. Aportación de los sectores al PIB de Veracruz</i> .....	65
<i>Gráfico 3. PIB de Veracruz</i> .....	65
<i>Gráfico 4. Tasas de crecimiento económico en Veracruz 2001-2018</i> .....	66
<i>Gráfico 5. Crecimiento del PIB nacional y del PIB estatal de Veracruz</i> .....	67
<i>Gráfico 6. Egresos del estado de Veracruz 1989- 2018</i> .....	69
<i>Gráfico 7. Egresos nacionales y del Estado de Veracruz 1989-2018</i> .....	69
<i>Gráfico 8. Distribución de los Ingresos Públicos de Tehuipango en pesos, 2010-2014</i>	99
<i>Gráfico 9. Distribución de los Egresos Públicos de Tehuipango en pesos, 2010-2014</i> .....	100
<i>Gráfico 10. Distribución de los Ingresos Públicos de Totutla en pesos, 2010-2014</i> ...	103
<i>Gráfico 11. Distribución de los Egresos Públicos de Totutla en pesos, 2010-2014</i> ....	104
<i>Gráfico 12. Distribución de los Ingresos Públicos de Boca del Río en pesos, 2010-2014</i> .....	107
<i>Gráfico 13. Distribución de los Egresos Públicos de Boca del Río en pesos, 2010-2014</i> .....	108

### **Índice de Tablas**

<i>Tabla 1. Teorías del crecimiento y tipos de política regional</i> .....	10
<i>Tabla 2. Diferencias conceptuales entre las doctrinas funcionales y territoriales</i> .....	12
<i>Tabla 3. Evolución del PED y del Desarrollo en el estado de Veracruz 1999-2016</i> ....	47

<i>Tabla 4. PIB y Gasto público del estado de Veracruz por MCO .....</i>	<i>70</i>
<i>Tabla 5. Resumen de coeficientes de localización por carencias sociales de los municipios del estado de Veracruz, 2015 .....</i>	<i>74</i>
<i>Tabla 6. Resumen de índice compuesto de carencias sociales para los municipios del estado de Veracruz, 2015 .....</i>	<i>75</i>
<i>Tabla 7. Análisis Shift Share de Boca del Río, Veracruz, 2015 .....</i>	<i>79</i>
<i>Tabla 8. Análisis Shift Share de Totutla, Veracruz, 2015. ....</i>	<i>80</i>
<i>Tabla 9. Análisis Shift Share de Tehuipango, Veracruz, 2015.....</i>	<i>81</i>
<i>Tabla 10. Análisis Shift Share del estado de Veracruz, 2015 .....</i>	<i>82</i>
<i>Tabla 11. Fundamentación básica del Plan Municipal de Desarrollo de Boca del Río</i>	<i>86</i>
<i>Tabla 12. Fundamentación básica del Plan Municipal de Desarrollo de Totutla.....</i>	<i>87</i>
<i>Tabla 13. Fundamentación básica del Plan Municipal de Desarrollo de Tehuipango .</i>	<i>89</i>
<i>Tabla 14. Estructura de las Variables por objetivos del PND.....</i>	<i>91</i>
<i>Tabla 15. Valores para los criterios que componen el Índice de Coordinación.....</i>	<i>93</i>
<i>Tabla 16. Valores del Índice de Coordinación de políticas públicas nacionales, Estatales y locales .....</i>	<i>94</i>
<i>Tabla 17. Valor del índice de Coordinación y Semaforización de Tehuipango 2011-2013 .....</i>	<i>95</i>
<i>Tabla 18. Valor del Índice de Coordinación y Semaforización de Totutla 2011-2013..</i>	<i>96</i>
<i>Tabla 19. Valor del Índice de Coordinación y Semaforización de Boca del Río 2011-2013 .....</i>	<i>97</i>

## Introducción

El presente trabajo pretende demostrar la necesidad de plantear políticas públicas desde una perspectiva territorial, la cual permita considerar las características locales y enfocarse en sus necesidades y sectores estratégicos, a fin de lograr impulsar el desarrollo económico local. Hasta ahora las acciones por parte del sector público se han realizado de forma vertical, partiendo de las necesidades generales del país, lo cual ha funcionado específicamente en algunos estados, en su mayoría desarrollados y que proporcionan la mayor parte del Producto Interno Bruto (PIB) del país, pero en los estados menos desarrollados y con menor Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), estas políticas aíslan las necesidades prioritarias para el estado.

Esta coordinación se crea al alinear el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de desarrollo. Esta alineación entre los planes está impuesta en el marco legal que sustenta su creación, bajo el supuesto que de este modo se genera una simetría a nivel municipal, estatal y nacional, que impulsa el desarrollo. Parte de este trabajo es analizar este ejercicio, para el caso particular del estado de Veracruz.

El objetivo general de esta investigación es el de determinar qué efecto tuvo el grado de coordinación de políticas públicas en el desarrollo local del Estado de Veracruz, 2000-2015. Partiendo de la hipótesis de que coordinación entre las políticas públicas ha tenido efectos desiguales para los municipios del estado de Veracruz, debido a las características endógenas de los mismos.

En el primer capítulo se plantean los factores determinantes para el desarrollo local, a través de un marco teórico que aborda las definiciones de desarrollo y su diferencia con el crecimiento económico, prosiguiendo con el impacto de las políticas públicas en el desarrollo, con términos como planeación, gestión pública, planes de desarrollo y visión territorial. Finalmente se plantea al presupuesto público y como ha sido definida como una herramienta para el desarrollo, también se relaciona a los términos gasto público, gestión pública y desarrollo local, para concluir con el planteamiento de la autonomía financiera y la coordinación de políticas públicas. En resumen, en esta parte se plantean los temas que forman la investigación.

Posteriormente en el segundo capítulo, se abarca el marco jurídico de gestión pública para el desarrollo local, municipal y nacional, así como el diseño y evolución de la planeación



en los tres niveles de gobierno. Este capítulo permite conocer cómo se lleva a cabo la planeación a nivel nacional y subnacional.

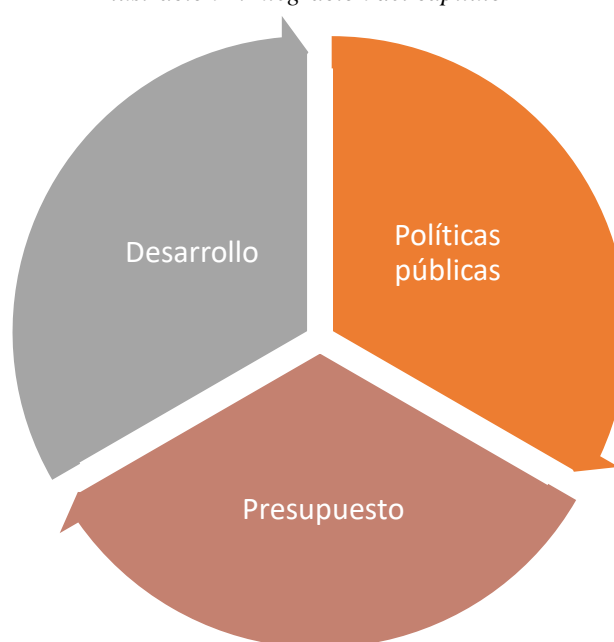
En el tercer capítulo se plantea el panorama del estado de Veracruz mediante un análisis contextual a través de datos sociodemográficos, económicos y sobre sus finanzas públicas. Esto nos permite compararlo con otros estados y entender su composición interna, así como sus características.

En el cuarto y último capítulo se plantea la metodología para evaluar la coordinación de políticas públicas en los tres órdenes de gobierno para los municipios seleccionados a través de la generación de un índice compuesto. Para establecer las ventajas económicas de los municipios se realizó un análisis shift-share. También se analizaron los planes de desarrollo a nivel nacional, estatal y municipal del periodo 2010-2015. Se determinaron las dimensiones y variables a considerar, para posteriormente calcular el Índice de Coordinación (IC) y poder contrastar los resultados con los cambios en las variables y el desarrollo económico y social de los municipios.

## Capítulo I: Factores determinantes para el desarrollo local

En este capítulo se pretende analizar la relación teórica entre la coordinación de políticas públicas a través del gasto y el desarrollo a nivel nacional, estatal y municipal. Lo que conlleva a abordar la teoría del desarrollo, las políticas y el presupuesto público, como se muestra en la ilustración 1, en este mismo orden que obedece a su relación conceptual. Al finalizar el capítulo se presenta una conclusión que permite determinar los puntos clave para el cumplimiento del objetivo de este capítulo.

*Ilustración 1. Integración del capítulo I*



Fuente: Elaboración propia a partir de los objetivos de esta investigación

### 1.1. Desarrollo

El tema de desarrollo es amplio, ha sido abordado desde distintas perspectivas y con diversos propósitos, por ello es importante definir cómo será abordado este concepto para cumplir con el propósito de la presente investigación. Partiremos desde la vinculación del concepto con el de crecimiento económico, para posteriormente abordarlo desde un enfoque regional y finalmente focalizarlo a un espacio local.

#### 1.1.1. Crecimiento y desarrollo

El crecimiento y el desarrollo económico han estado altamente relacionados desde su concepción en la teoría económica. Para Sen (1998) el crecimiento económico es el incremento de la producción de un país, mientras que el desarrollo económico implica

este mismo crecimiento a largo plazo, aunado a una serie de transformaciones tanto en el ámbito económico como en el social. No obstante, hace distinción entre dos visiones de desarrollo, denominados por él cómo: BLAST y GALA, siendo defensor de esta última al relacionar la calidad de vida a la productividad económica, para el desarrollo de una economía. Al igual que Sen, Jaime Ros (2004) ofrece una nueva visión de desarrollo, con un crecimiento enfocado en mejorar los niveles de bienestar de la población, con comprobaciones empíricas.

Como es manifestado por estos autores, la teoría clásica del desarrollo mantenía una visión a futuro y sustentada en el mercado, no en el Estado y en la creación de condiciones favorables de vida para la sociedad. Desde Keynes se comprobó que el mercado no podía solucionar por sí solo los problemas económicos, siendo necesaria la intervención del gobierno.

Posteriormente Harrod y Domar demostraron que las economías son substancialmente inestables, lo cual llevó a la conclusión de que un desarrollo sustentado solamente en el mercado crea desequilibrios en la escala regional (Ken, 2014:38). Perroux por su parte señala que el crecimiento desigual crea polos de desarrollo (Correa, 2000). No obstante, desde 1956 hasta la actualidad autores como Robert Solow y Paul Samuelson defienden la teoría de la convergencia, la cual considera que los países pobres tienden a crecer relativamente más rápido que los países ricos, por lo que se espera que a largo plazo el ingreso per cápita de ambos tiendan a igualarse (Arenas 2010).

Sin embargo, algunos autores como Olivera (1959) concebían al crecimiento económico cómo la expansión del producto social a través del tiempo, diferenciándolo del desarrollo económico, porque este consideraba el incremento de la razón del producto social real al producto social potencial. Este autor también consideraba que la evolución económica generaba un cambio estructural en la sociedad. Para muchos autores es obvia la interdependencia de estos conceptos, aunque en trabajos empíricos más recientes se ha comprobado la existencia de uno sin la correspondiente aparición del otro.

El concepto de desarrollo abarca la idea de crecimiento superándola. En efecto: se refiere al crecimiento de una estructura compleja. Esta complejidad estructural no es una cuestión de nivel tecnológico. En verdad ella expresa la diversidad de las

formas sociales y económicas engendradas por la división social del trabajo (Furtado, 1974: 88).

En la siguiente tabla se muestran resumidas las principales teorías de crecimiento y las políticas que las acompañan.

*Tabla 1. Teorías del crecimiento y tipos de política regional*

Modelo	Tipo de regulación	Principales políticas
Keynesiano	Intervención estatal, tanto directa como indirecta, orientada a promover el crecimiento económico, con políticas específicas para impulsar el crecimiento sectorial o regional.	Políticas públicas imperativas (inversión y empresas públicas) e indicativas (incentivos, subsidios, precios, aranceles, etc.), diferenciadas sectorial y territorialmente.
Neoliberal	Estado neutral y subsidiario a fin de asegurar el libre juego de las fuerzas del mercado y el orden económico monetario y fiscal, sin discriminación sectorial o regional.	Políticas de liberalización económica y de desregulación; no se considera necesario aplicar políticas regionales específicas.
Crecimiento endógeno		Políticas públicas para gestión de externalidades, y provisión de bienes públicos, garantizar derechos de propiedad intelectual y física, regular el sector financiero y relaciones económicas externas, eliminar distorsiones económicas y mantener marco legal garante del orden público; política regional para activar el potencial endógeno.

Fuente: Marco Antonio Merchand Rojas (2007: 29), en "Teorías y conceptos de economía regional y estudios de caso."

Desde la teoría neoclásica del desarrollo se determina que para que este se genere es necesario superar los factores inhibidores, considerando las externalidades y la presencia de rendimientos crecientes a escala (Ros, 2004). Si bien no es la perspectiva para abordar este estudio, ya que nos enfocaremos en teorías actuales como la teoría del crecimiento endógeno la cual considera que el desarrollo se genera a partir de factores económicos y extraeconómicos que presentan un carácter delimitado e inseparable de cada territorio (Stohr, 1988), es indudable que para generar desarrollo económico es necesario superar ciertos problemas a fin de potencializar las características endógenas.

### 1.1.2. Desarrollo regional

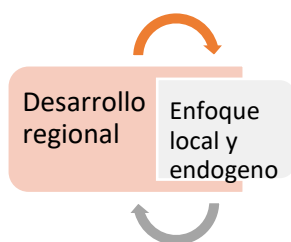
Es a partir de las desigualdades regionales generadas en el proceso de crecimiento y en el desarrollo desequilibrado, que se genera la teoría del desarrollo regional, cuyos

antecedentes datan del año 1755. El desarrollo regional se entiende como el desarrollo económico territorialmente equilibrado y socialmente equitativo, para lo cual se necesita articular las actividades económicas entre regiones y enfocarlo de manera socialmente provechosa (Ken, 2014:38).

El desarrollo regional va más allá de incrementos económicos de las actividades de la región, este concepto abarca cuestiones sociales, culturales, demográficas, entre otras. El concepto considera el espacio geográfico y el progreso, desde este enfoque se pueden tratar problemas de una manera más eficiente que si se trataran de forma general o nacional.

La teoría de la localización es un área de estudio importante para el desarrollo regional, al permitir analizar el espacio para generar estrategias, promover actividades económicas específicas y atraer inversión con apoyo de políticas implementadas por el gobierno, las cuales se complementan con políticas de desarrollo local que se sustentan en las características endógenas de la región. Como se ilustra, para mantener el equilibrio del desarrollo regional, es necesario que se desarrollen todas las regiones que integran el territorio, las cuales se deben enfocar en sus factores endógenos, al ser la fortaleza que les permita crecer y generar mejores condiciones de vida.

*Ilustración 2. Desarrollo regional desde lo local y endógeno*



Fuente: Elaboración propia a partir de Ken C. (2014).

El desarrollo económico regional se puede explicar desde dos enfoques, el primero corresponde a la perspectiva funcional, la cual se enfoca en el lugar que cada espacio ocupa en el sistema, el cual depende de flujos de carácter funcional, es decir; una organización desigual del espacio. Pero el segundo corresponde al esfuerzo de la sociedad miembro de un territorio, conocida como la perspectiva territorial del desarrollo regional. Ambas consideran al espacio como un soporte pasivo, mientras la perspectiva del desarrollo endógeno lo plantea de manera activa, pero no son perspectivas incompatibles,

sino complementarias. Las doctrinas son importantes puesto que influyen en la formación de políticas públicas, la siguiente tabla muestra las diferencias entre estas:

*Tabla 2. Diferencias conceptuales entre las doctrinas funcionales y territoriales*

	Doctrinas	
	Funcionales	Territoriales
Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Equilibrio</li> <li>— Jerarquía</li> <li>— Polos de crecimiento</li> <li>— Crecimiento económico</li> <li>— Especialización productiva</li> <li>— Educación</li> <li>— Organización a escala</li> <li>— Desarrollo desde arriba</li> <li>— Explotación de los recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Competitividad</li> <li>— Redes de distrito, complementariedad y sinergia</li> <li>— Desarrollo</li> <li>— Diversificación productiva</li> <li>— Capacitación</li> <li>— Organización a pequeña escala</li> <li>— Ciudades competitivas y olvido de lo rural</li> <li>— Dispersión</li> <li>— Desarrollo desde abajo</li> <li>— Solidaridad territorial</li> <li>— Visiones locales</li> <li>— Estructuras abiertas a la participación</li> <li>— Descentralización</li> <li>— Conservación del medio ambiente</li> </ul>
Problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Disparidades regionales crecientes</li> <li>— Regiones agrarias atrasadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Crisis regional generalizada</li> <li>— Regiones agrarias atrasadas</li> <li>— Áreas industrializadas en declive</li> <li>— Metrópolis maduras en reestructuración</li> </ul>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Eficiencia y equidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Competitividad regional</li> </ul>
Criterios de operacionalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Industrialización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ajuste y modernización/innovación</li> </ul>
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Incentivos financieros y fiscales</li> <li>— Construcción de infraestructuras</li> <li>— Transporte, polígonos industriales</li> <li>— Localización de empresas públicas</li> <li>— Desincentivos</li> <li>— Controles en aglomeraciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Menores incentivos (selectividad)</li> <li>— Construcción de infraestructura</li> <li>— Transporte y telecomunicaciones</li> <li>— Centros de apoyo a la innovación</li> <li>— Servicios a las empresas</li> <li>— Formación y capacitación profesional</li> <li>— Planes de promoción urbana</li> <li>— Conservación</li> <li>— Protección del medio ambiente</li> </ul>
Agentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Administración Central del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Organismo Supraestatales</li> <li>— Administración central</li> <li>— Administración regional y local</li> </ul>

Fuente: Marco Antonio Merchand Rojas (2007: 26), en "Teorías y conceptos de economía regional y estudios de caso."

No obstante, el concepto de desarrollo no puede enfocarse en el desarrollo meramente económico, este debe ser entendido como un proceso multidimensional y dinámico, que

debe trascender al plano económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial. Si bien, el progreso técnico, y el crecimiento de la producción son importantes, también involucra la distribución del poder, del ingreso y de las oportunidades, así como la sustentabilidad a través de la preservación de los recursos y del medio ambiente en general, acompañado de la organización territorial de la sociedad (Boisier, 1987).

### 1.1.3. Desarrollo local y endógeno

El desarrollo local endógeno no es en sí una teoría de desarrollo o de crecimiento, sino un nuevo paradigma del desarrollo enfocado en el territorio, en el cual se considera que el progreso de una localidad o un territorio mantiene una cultura e instituciones específicas y propias, características particulares, que influyen en sus decisiones económicas, pero también en otras. Por lo cual las iniciativas de desarrollo local se determinan a través de las reacciones de los actores públicos y privados (Manet, 2014). El concepto como tal surgió en Europa en 1980 aproximadamente, como respuesta al crecimiento de la pobreza y el desempleo, así como a la coexistencia de zonas con auge y zonas de atraso.

El desarrollo local ha sido definido como “aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y, sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad local” (Pérez y Carrillo, 2000:48). Para esta magnánima encomienda es determinante la labor del Estado, siendo el ente generador de políticas enfocadas en la región.

Para Vázquez Barquero (2005:44) se debe buscar un ajuste productivo que se enfoque en los recursos potenciales y de carácter endógeno, y no en la gran industria o en la inversión extranjera. Las estrategias para el desarrollo local pueden enfocarse, de acuerdo con Alburquerque (1999:49) en lo económico, socio-cultural, político-administrativo, ambiental y en la formación de recursos humanos. Este autor también menciona los elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local como: la movilización y participación de actores locales, la actitud proactiva del gobierno local, la existencia de equipos de liderazgo local, la cooperación público-privada, la elaboración de una estrategia territorial de desarrollo, el fomento de MiPymes y capacitación de recursos humanos y la institucionalidad para el desarrollo económico local (Alburquerque, 2004).

El contexto es determinante para el desarrollo, “los procesos de desarrollo endógeno se producen gracias a la utilización eficiente del potencial económico local que se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de las instituciones y de los mecanismos de regulación del territorio” (Ken, 2014:24). Vásquez Barquero (2005) destaca dos de las más importantes estrategias de desarrollo local, la primera consiste en la reestructuración productiva local a través de un salto tecnológico y productivo, y una segunda enfocada en progresar a través del potencial endógeno. Como se puede notar, la gestión pública a nivel municipal juega un papel muy importante en el impulso del desarrollo local al involucrar a las instituciones y la regularización necesaria para llevar a cabo las políticas públicas pertinentes.

La teoría del desarrollo económico no les ha dado la debida importancia a las relaciones sociales en la economía, y por lo tanto se han omitido para la elaboración de políticas para el desarrollo (Woolcock y Narayan, 2000). Por su parte Pérez y Carrillo (2000) hablan de una convergencia entre desarrollo endógeno y capital social, considerando que dentro de una localidad la presencia de esta es la que permite potenciar su desarrollo. Para este estudio las relaciones sociales que imperan en el territorio dan pie a la participación ciudadana, la cual es primordial para el desarrollo local, pues contribuye al mejoramiento de la gestión pública a través de una controlaría social, este tema se abordará más adelante.

Como anteriormente se mencionó, para la teoría del desarrollo existen dos grandes y opuestas vías, y no es la excepción para el desarrollo endógeno, una de estas se enfoca en la industrialización, concentración y difusión urbano, mientras que la otra está sustentada en la industria local y descentralizada. Para crear estrategias de desarrollo local, es necesario hacer un somero análisis de la región, apoyándose de diversas metodologías que permitan determinar el potencial productivo.

En la actualidad los países con menores niveles de desarrollo denominados países en desarrollo, se encuentran en condiciones de mengua frente a países desarrollados, puesto que se encuentran en desventaja competitiva al no alcanzar los niveles en innovaciones tecnológicas y capital humano necesarios. Solo algunos sectores logran sobresalir en una economía de mercado abierto, pero el resto son desplazados. Esto ha generado que las regiones que no cuentan con un sector competitivo no se consideren para la creación viable de programas y proyectos de desarrollo (Ken, 2014:36).



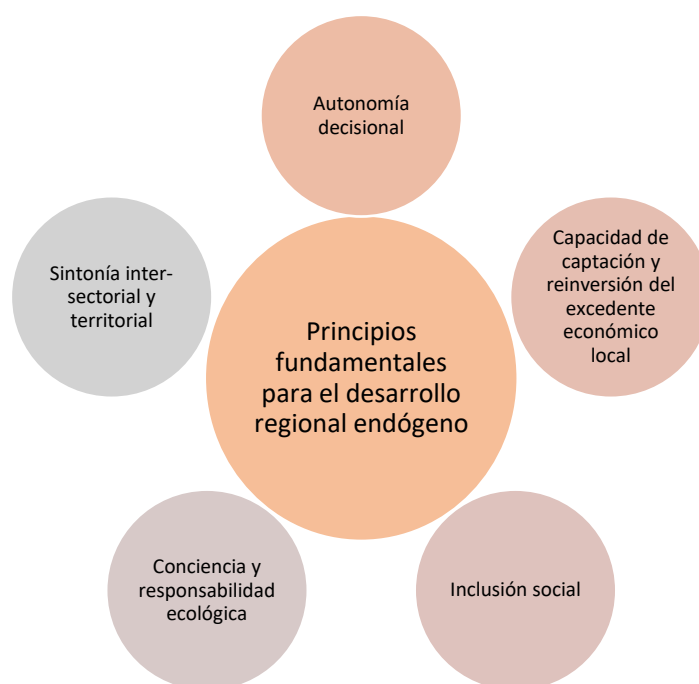
En el contexto de la globalización, el estado-nación alienta las estructuras subnacionales enfocadas al desarrollo exterior en detrimento de su mercado interno. Partiendo de la especialización de regiones, el modelo exportador no puede ser la única vía de desarrollo de las regiones, ya que las vuelve dependientes del mercado internacional, por ello es imperante desarrollar las regiones que cuentan con mayores ventajas comparativas (Morales y Merino, 2011:3).

En resumen, al utilizar el potencial de desarrollo existente en un territorio para generar un cambio estructural y detonar el crecimiento, se puede elevar el bienestar de la población de una localidad o región. Desde la perspectiva de Vázquez Barquero (2000) si el proceso de cambio estructural es liderado por la comunidad local, estamos ante un proceso de desarrollo local endógeno. Considerando que las localidades y los territorios tienen una dotación de recursos y economías de escala sin explotar, esto representa su potencial para generar su propio desarrollo. Cada territorio tiene una estructura productiva, una mano de obra especializada, una capacidad empresarial, una tecnología y una dotación de recursos, pero también una super estructura compuesta por una cultura, tradiciones y un sistema, que en conjunto articulan un proceso de desarrollo.

El desarrollo local es, actualmente, un fenómeno emergente que está propiciando nuevas formas de leer y construir las complejas realidades nacionales. No es casualidad que desde una situación de profundas desigualdades sociales y dramáticos desequilibrios territoriales, al enfrentar los retos de la globalización, emerja el desarrollo local como un ingrediente fundamental para trazar una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y de integración regional (Enríquez Villacorta, 2008: 11).

No obstante, el desarrollo enfocado en las potencialidades endógenas de la región exige una serie de condiciones que permitan que este se genere, para Boisier y Silva (1989) a nivel local se debe tener autonomía en la toma de decisiones que correspondan al devenir de este, con conciencia y responsabilidad ecológica sobre los recursos con los que cuenta el territorio, e inclusión social a fin de establecer los objetivos que beneficien a la mayor población posible. Esto se resume en la siguiente ilustración:

*Ilustración 3. Principios fundamentales para el desarrollo regional endógeno*



Fuente: Elaboración propia a partir de "Sergio Boisier y Silva (1989) en "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual."

Desde un punto de vista económico, a nivel local debe prevalecer una sintonía intersectorial y territorial, aunada a la capacidad de captación y reinversión del excedente económico local.

## 1.2. Políticas públicas para el desarrollo

En este apartado se pretende explicar cómo la planeación pública es una herramienta para el desarrollo desde una perspectiva teórica, considerando que la política pública tiene un efecto en la sociedad. Esta vinculación parte de un modelo de desarrollo nacional que en teoría debe representar a toda la sociedad, por lo cual se considera la visión del territorio para la coordinación entre las decisiones en materia de política pública.

### 1.2.1. Planeación y gestión pública

Para hacer frente al reto que significa el desarrollo local es necesario que los agentes públicos locales establezcan una estrategia de actuación, siendo conscientes del dinamismo territorial para determinar las oportunidades y problemas que se presentan o podrían presentar en un futuro, a través de la aplicación de políticas de desarrollo. Una herramienta fundamental para gestionar el desarrollo, regional o local es la planeación estratégica, en la cual predominan la participación y la inclusión de la ciudadanía, como

solución al hecho de la planificación tradicional en la que se enfocaban anteriormente los gobiernos para impulsar el desarrollo, y que no lograba el cumplimiento efectivo de los objetivos.

La planeación es un proceso en donde se establecen pautas de acción de los actores claves para el desarrollo, es decir; aquellos que representan a la ciudadanía. La planeación se compone de una realidad, un plan y una parte operativa, que permite ejecutar las estrategias planteadas a través de programas a mediano plazo y metas. Para formular un plan es necesario realizar un diagnóstico, un pronóstico y una imagen objetivo. La mayoría de los autores coinciden en que este proceso de planeación se debe integrar por la formulación de un plan, la instrumentación, el control y la evaluación, a fin de obtener una retroalimentación. El fin de la planeación es el de efficientizar los recursos para el logro de los objetivos de manera eficaz (Lira, 1992).

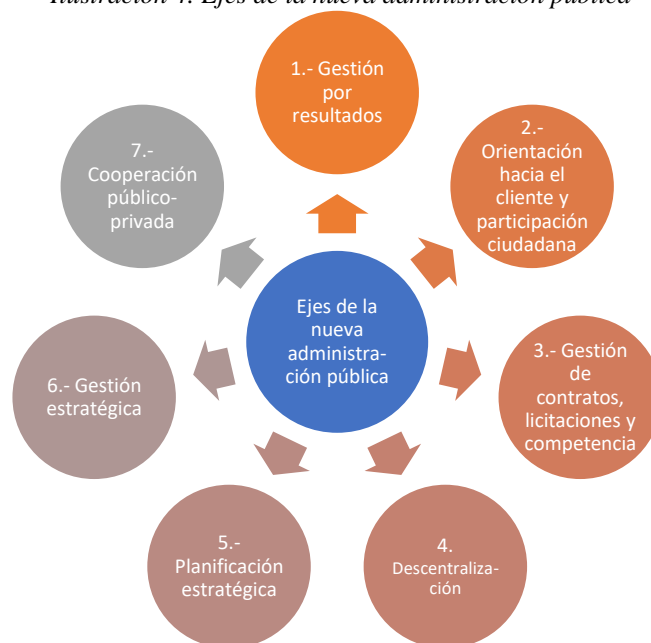
La planificación estratégica se considera como un instrumento o una metodología de desarrollo que permite a las ciudades definir y orientar sus iniciativas a la consecución de objetivos precisos, consensuados entre los actores que forman la alta dirección de la ciudad, mediante estrategias basadas en la creación y mantenimiento de las ventajas competitivas de sus organizaciones públicas y privadas, lo que se puede conseguir mediante la movilización de su potencial endógeno, la atracción de recursos e inversiones externas y mediante la consolidación de la identidad y la imagen local, y con un fuerte énfasis en los resultados prácticos (Böker Zavaro, 2005: 16)

La gestión pública constituye un conjunto de procesos que conllevan a la mejora del nivel de vida de la población, a través de la implementación de las políticas de desarrollo. Para Ken (2014) esta mejora se genera en los habitantes del municipio y por lógica regional, de los habitantes del estado. El proceso de globalización ha obligado a implementar nuevos modelos de gestión pública, Vásquez Colmenares (2010) señala que la planeación pública ha evolucionado hacia una planeación que reconoce las restricciones del tiempo y de los recursos. Actualmente se hace referencia a la nueva gestión pública como una trascendencia del modelo basado en la burocracia a un modelo de corte empresarial que permita actuar con eficiencia, eficacia y control.

Para comprobar el logro de los objetivos se ejercen las herramientas de la nueva gestión pública o gestión pública para resultados, como la matriz de marco lógico e indicadores estratégicos y de gestión (Rascón, 2010), donde los indicadores también toman un enfoque territorial. Los proyectos al ser diseñados con una metodología científica ofrecen mayor confianza y responsabilidad en el gobierno local. No obstante, esto puede verse mermado por la insuficiencia de recursos y la dependencia financiera debido al federalismo fiscal. Para alinear los programas presupuestarios y acciones a través de planes nacionales, sectoriales, especiales e institucionales, con los objetivos de política pública, el Coneval (2017) considera necesario evaluar las fortalezas y debilidades a las que nos enfrentamos.

Por su parte, José Diez (2004) concibe a una nueva administración pública y hace énfasis en los principales ejes que debe seguir, donde la gestión es imperativa. La gestión basada en resultados (GbR) debe ser el principal pilar de la nueva administración pública, acompañada de la participación ciudadana, al cambiar la orientación hacia el cliente (la ciudadanía), creando un vínculo de cooperación entre el sector público y el privado acompañada de la gestión de contratos, licitaciones y competencia. A partir de la descentralización es determinante la planificación estratégica que permita llevar a la par una gestión estratégica, a fin de alcanzar con éxito una administración eficaz y eficiente. Los ejes de la nueva administración pública son principalmente siete y se ilustran a continuación:

*Ilustración 4. Ejes de la nueva administración pública*



Fuente: Elaboración propia a partir de José I. Diez (2004: 6-12) en “Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano.”

### 1.2.2. Políticas públicas y desarrollo

La teoría y el análisis del desarrollo son el fundamento de la planeación económica, la cual consiste en generar políticas económicas enfocadas en el desarrollo económico y en erradicar los desequilibrios regionales (Roma, 1998:54). Del desarrollo regional surgió la planeación regional, la cual, a través de la planeación estratégica, analiza y establece estrategias de política que le permitan a una región desarrollarse de manera más equilibrada. Para la planeación local el espacio más importante a considerar son los municipios, lo que le otorga un mayor compromiso al gobierno local. Ken (2014:19) explica que esta planeación se expresa en documentos de ordenamiento territorial y planes de desarrollo.

La planeación para el desarrollo regional es un instrumento más humano, que para Albuquerque (1999) elimina la pobreza y no sólo la mitiga, como sucede con los programas asistenciales, debido a que el enfoque territorial permite estudiar la realidad y detectar los problemas y fortalezas de la región, brindando estrategias viables para lograr el desarrollo regional.

Las políticas públicas forman parte de la planeación, el gobierno las diseña, gestiona y evalúa. Una política es una solución específica para el cumplimiento de un objetivo y se desprende de la agenda pública, debe establecer los cursos de acción, instrumentos a utilizar y prever los resultados de su implementación.

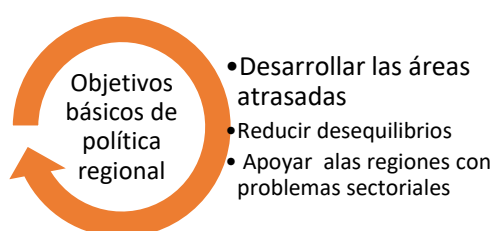
Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Tamayo Sáenz, 1997: 282).

La política pública enfocada en la economía regional es una política orientada a reducir disparidades regionales a través de una redistribución de las actividades económicas,

mientras otras políticas pueden enfocarse en disminuir las desigualdades en el ingreso a través de transferencias. No obstante, la política económica regional puede enfocarse en fomentar el desarrollo de regiones específicas. En general las políticas públicas regionales son acciones de carácter diverso que hacen frente a los desafíos o al panorama existente, atendiendo a objetivos básicos como se muestra en la ilustración 5. Las acciones para ejecutar como respuesta a los desafíos de un mundo globalizado requieren una eficiente administración pública con una activa participación ciudadana y la cooperación entre el sector público y el privado.

*Ilustración 5. Objetivos básicos de política regional*



Fuente: Elaboración propia a partir de Juan R. Cuadrado Roura (2005) en “Enfoques de los estudios, teorías y políticas regionales en Europa.”

Actualmente la política de desarrollo local se ha enfocado en elevar la productividad y la competitividad. Dentro de las políticas que buscan incrementar la competitividad, Haldenwang (2000) las dividió en dos, aquellas que crean infraestructura denominadas de primera generación y aquellas que crean servicios o políticas de segunda generación. Para promover el desarrollo local Diez (2004) plantea que deben establecerse políticas públicas orientadas al fomento de proyectos productivos y al financiamiento, pero acompañados de políticas que impulsen la cooperación, la creación de redes de empresas y de información, aunado a ello la creación de capital humano a través de capacitación para el empleo local. Esto se resume en la siguiente ilustración:

Ilustración 6. Medidas de política para el desarrollo local



Fuente: Elaboración propia a partir de José I. Diez (2004: 14-17) en "Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano."

### 1.2.3. Políticas públicas, coordinación y planes de desarrollo

La coordinación permite el equilibrio dinámico entre los objetivos de un país a través de la planificación (Ramírez Jaramillo, 2020). La CEPAL ha establecido como una estrategia facilitadora de la coordinación a la combinación, retroalimentación y discusión de políticas, para integrar distintas decisiones y acciones de gobierno en una sola visión a largo plazo. Desde esta perspectiva la coordinación a nivel nacional debe ser horizontal a través de políticas, lo que requiere definir prioridades y responsabilidades (Garnier, 2000).

En México, en 1983 se modificó la Constitución al incorporar la obligación del gobierno de formular un Plan Nacional de Desarrollo de alcance sexenal y derivar de ahí planes y programas regionales y sectoriales. De la carta magna se derivó la Ley de Planeación que reglamenta el artículo 26 constitucional, al establecer y normar un sistema nacional de planeación democrática (Zermeño, 2004:31).

Es a partir de esto que se plantearon planes generalizados para el territorio nacional, como el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) con el fin de conseguir el desarrollo del país, pero esto generó que al interior de este se den desequilibrios en la acumulación de capital, al pensar en políticas que incentiven a la industria urbana a través de la inversión para contribuir al desarrollo, sin considerar las

potencialidades endógenas de las regiones, generando polos de desarrollo. Estas políticas solo benefician a ciertas elites y forman parte de una planeación no enfocada en las distintas realidades de las regiones. Lo anteriormente mencionado afecta no solo el plano económico, también el contexto social (Ziolkowski, 1981:419).

Para Vásquez Colmenares (2010) es necesaria la estructuración sólida de políticas públicas con un serio respaldo jurídico, político y social para crear un modelo que respondan a las demandas sociales. Ken (2014) considera que la presión internacional, que se ha dado desde la apertura comercial y la firma de tratados internacionales, es la que inhibe a algunos países de tomar decisiones autónomas que beneficien al desarrollo endógeno. También sostiene que, para alcanzar un impacto social, es necesario la planeación urbana, rural y regional, a la cual el actual sistema de política económica se opone al ser un ejercicio colectivo.

La alineación de objetivos y metas municipales con el PED permite focalizar y alinear esfuerzos que maximicen el gasto social. Se logra también facilitar la comunicación y descripción de la estrategia hacia todos los niveles, con lo que se generan sinergias beneficiando a los tres ámbitos de gobierno (Abedrop, 2010:217).

La coherencia entre las políticas, estrategias y proyectos es un factor fundamental para el desarrollo regional, pero a través de la integración entre actividades económicas, de tal modo que permita una mejora en la calidad de vida de las personas, no generalizando procesos sin considerar las potencialidades de las regiones. Para erradicar la desigualdad es necesario integrar a los agentes económicos y su participación, por ello es necesario que la planeación del desarrollo sea llevada de forma democrática. También la descentralización del Estado ha sido un aspecto importante en el desarrollo local, pues brinda instituciones locales autónomas que actúen en pro de su propio desarrollo, ya que el centralismo limita la actuación del estado y los municipios.

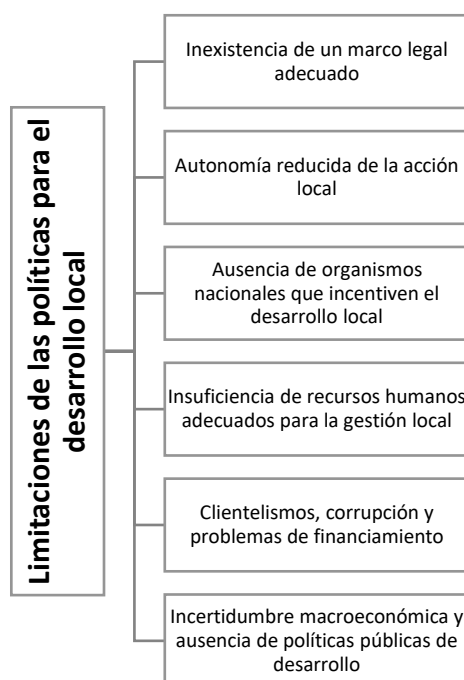
La descentralización del Estado necesita incluir contenidos sustantivos en términos de desarrollo económico y social, a fin de dotar a las políticas de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación estratégica entre actores sociales. El diseño horizontal de políticas públicas se contraponen al diseño vertical y centralista de las mismas, y se orienta a crear



oportunidades y un entorno favorable para emprendimientos innovadores. La selectividad de las políticas hace alusión a la necesidad de adoptar las mismas a los diferentes perfiles productivos y recursos potenciales territoriales, en contraposición al diseño generalista que olvida el territorio y considera un espacio homogéneo y abstracto (Ken, 2014:45).

La planificación estratégica del desarrollo económico local se manifiesta en un plan de desarrollo estratégico que incluya al contexto social, económico y ambiental. Estas estrategias deben estar orientadas en fortalecer la economía del territorio, enfocándose en la capacidad de este, con una temporalidad a un plazo de cinco a diez años. Las etapas de esta planificación estratégica son típicamente cinco: la organización de la iniciativa, la evaluación de la economía local, la elaboración de la estrategia, la implementación de esta y su revisión (Banco Mundial, 2006). No obstante, la elaboración de políticas públicas para el desarrollo local se encuentran limitadas, como se muestra en la siguiente ilustración:

*Ilustración 7. Limitaciones de las políticas para el desarrollo local*



Fuente: Elaboración propia a partir de José I. Diez (2004: 23-24) en “Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano.”

#### 1.2.4. La visión del territorio para la planeación del desarrollo

La región está integrada por zonas geográficas con un dinamismo y características propias, que determinan su capacidad productiva y especialización, como sus recursos

naturales, el capital social, su superestructura y su tecnología. Es por ello por lo que los estudios regionales se enfocan en observar los fenómenos que ocurren en este tipo de espacios, que conforman una región y forman parte un territorio. Debe existir una articulación entre los espacios que interactúan y forman regiones, de tal modo que permita el desarrollo del territorio en conjunto, correspondiente al carácter dinámico y cambiante de estos.

Con la finalidad de alcanzar mejores niveles de desarrollo de determinados ámbitos territoriales, se da la regionalización a través de la delimitación territorial. Esta se da en función de las características del territorio, el recorte depende del grado de integración territorial del área que se esté delimitando y de los objetivos que se persigan con la regionalización.

La regionalización es por ello la principal forma de estudiar estas interacciones, para Celis (1988:19) el territorio se divide en regiones económicas, no solo basándose en lo existente, sino en la idea del desarrollo al interior de las regiones y de la coordinación que exista entre ellas. Para este autor, la planificación del desarrollo nacional debe hacerse por regiones, pero el determinara estas regiones y sus límites es una tarea compleja, por ello muchas veces ha sido ignorado por las políticas económicas.

La visión del desarrollo parece estar enfocada cada vez más en las particularidades regionales. Los gobiernos recientes parecen haber adoptado un enfoque multidimensional acerca del valor del territorio y de la conformación de las regiones. Su idea de desarrollo se mueve en tres niveles, regional, interregional y nacional. Para lograr su cometido no sólo se ha propuesto vincular transversalmente las diferentes políticas, sino también a los actores de diferentes latitudes.

El gobierno federal de México ha planteado políticas territoriales para regiones del país, considerando en algunas ocasiones su potencial de recursos naturales y su atraso económico, estas acciones de tipo territorial se han llevado a cabo debió a la necesidad de reincorporar territorios a las nuevas dinámicas comerciales impuestas por la globalización (Olmos Bolaños, 2013). Estas imposiciones de la globalización para autores como Delgadillo (2004) han contribuido a generar desequilibrios regionales y disparidades en la organización del territorio.

El enfoque territorial permite definir las variables que caracterizan al territorio y las problemáticas que enfrenta su población, para la generación de programas o proyectos públicos. Velasco (2011:5) menciona que la gestión municipal se lleva a cabo de la manera tradicional, sin la participación democrática, perdiendo la visión de desarrollo, por lo cual los planes a nivel municipal se realizan para cumplir la normatividad, pero no define estrategias a partir del análisis territorial, aunado a esto los efectos desiguales de las políticas nacionales entre los espacios territoriales en cuanto el logro de objetivos, no se puede generar el desarrollo de las regiones.

El territorio se reconoce con carácter multisectorial. Bajo esta premisa la intervención pública busca el diseño y la ejecución de sus políticas, a partir de considerar la diversificación productiva con base en el aprovechamiento de las funciones que pueda proveer el territorio, en contraposición a una visión sectorial (Instituto Intetamericano de cooperación para la agricultura (IICA), 2012:21).

Los proyectos o programas que se establecen bajo el supuesto de un enfoque territorial y bajo un presupuesto en los planes de desarrollo municipales, corresponden a los bienes o servicios públicos, para los cuales se reciben recursos que deben eficientizarse para el logro de los objetivos de manera eficaz. Estos proyectos o programas deben considerar los objetivos de los planes de desarrollo de órdenes superiores, de tal manera que se ataquen los problemas territoriales y generen confianza. El enfoque territorial permite definir a la población objetivo, así como definir sus características y necesidades.

La gestión pública local (gestión de los gobiernos a nivel estatal y municipal) debe considerar disparidades territoriales para concretar un programa o proyectos específicos, cuyo objetivo debe estar orientado a resolver una problemática concreta, de esta manera se puede lograr una asignación eficiente de los recursos públicos, principalmente los destinados a superar alguna carencia social, considerado actualmente como una prioridad por su dimensión poblacional y territorial, donde la política social no tiene una evaluación de los resultados por su carácter asistencialista, en algunos casos, los gobiernos locales no tienen la capacidad de gestión para superar la problemática social (Velasco Torres, 2011:2).

Para la planificación territorial es necesario disponer de una serie de elementos, para garantizar la viabilidad de los planes es necesario disponer de recursos, siendo uno de los principales los financieros. No sólo es necesaria una dotación de estos, sino también de

la libertad de ejecutarlos, para realizar los gastos que permitan cumplir los objetivos de desarrollo local. La visión del territorio para la planeación del desarrollo permite formular el plan a partir de conocimientos de la situación actual y su prospectiva. Para formular un plan es necesario la formulación de una imagen objetivo o modelo territorial a alcanzar, la formulación de objetivos, estrategias y acciones programáticas, la discusión y aprobación.

### 1.3. Presupuesto público

El presupuesto público es el instrumento a través del cual los gobiernos optimizan los recursos públicos para atender las principales necesidades de la población, que corresponden a los planes establecidos. Aunque en la realidad el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es responsabilidad del poder Ejecutivo y el Presupuesto de Egresos de la Federación corresponde a la Cámara de Diputados, por lo cual no hay una dependencia directa entre ambos. Por lo que en esta parte se plantea la relación entre el presupuesto público, la coordinación con los recursos financieros para la planificación y la autonomía financiera de los gobiernos, para ejercer el gasto a favor de políticas públicas efectivas que contribuyan a su desarrollo.

#### 1.3.1. Presupuesto público como herramienta de política para el desarrollo

El Estado cuenta con los instrumentos necesarios para propiciar el desarrollo, atendiendo las demandas de la sociedad a través de la provisión de bienes y servicios, para lo cual necesita de recursos que se asignan a través del presupuesto del gobierno. Por ello es el encargado de elaborar este presupuesto con el propósito de los objetivos que garanticen el bienestar de la sociedad. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), considera que el desarrollo debe financiarse con recursos monetarios que permitan emprender acciones que conlleven un mejoramiento del nivel de vida generalizado de la población.

El presupuesto es una herramienta de política económica con carácter financiero, económico y social, elaborado por el poder ejecutivo y legislativo, es a través de este que se planean los ingresos y gastos públicos, por ello se basa en objetivos y metas que se consideran primordiales, y a las cuales se les asigna un monto. Es evidente que el presupuesto público debe basarse en los planes, programas y políticas de desarrollo. La presupuestación del gasto de acuerdo con Vásquez Colmenares (2010) es un filtro para

las políticas públicas, pues permite definir prioridades para ejercer el gasto con base en información, trazando metas y beneficios esperados.

La planeación y el presupuesto responden a causas de carácter político, económico y social, las cuales son determinantes para el crecimiento y desarrollo del país. El presupuesto tiene efectos macroeconómicos para la economía, pues involucra variables como el empleo, la inflación y la estabilidad macroeconómica, al utilizar políticas de ingreso y de asignación del gasto. La CEPAL establece que la política fiscal debe responder a tres objetivos:

- Los ingresos y egresos deben conducir al equilibrio macroeconómico y el crecimiento.
- Garantizar que el ejercicio de los recursos corresponda a los planes y prioridades de gobierno.
- El uso eficiente de recursos.

Como puede inferirse el presupuesto tiene un papel determinante en el desarrollo de un país, pero es necesario medir los resultados para determinar la eficiencia y eficacia de este. Por lo cual es necesario orientar las políticas públicas a resultados. El presupuesto representa las acciones de las decisiones políticas, las cuales deben ser al menor costo y planificadas. En México los recursos públicos están sustentados por algún programa que justifica su ejercicio, el Plan Nacional de Desarrollo es el documento que contiene todos los programas y permite la coordinación de tareas entre poderes y los órdenes estatales y municipales.

*Ilustración 8. Proceso presupuestario*



Fuente: Ivette Flores Jiménez y Flores Jiménez Ruth. (2008: 10) en “El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental.”

Como se observa en la ilustración 8, el presupuesto público tiene un proceso y en cada etapa hay diversas entidades encargadas, está íntimamente relacionado con la ejecución de la planeación. Para el presupuesto subnacional los ingresos pueden ser propios, por transferencias de parte del gobierno central o inversión. No obstante, se ha convertido en un problema la incapacidad de generar ingresos propios o recaudarlos para los gobiernos subnacionales, lo cual los hace depender excesivamente de las transferencias federales y condiciona su proceso de desarrollo, al no alinearse exactamente a los criterios surgidos de una visión común de este proceso. Cabe mencionar que existen apoyos públicos que se pueden ejercer de acuerdo con los criterios de los gobiernos subnacionales. No obstante, otro problema que se ha detectado con respecto al presupuesto es que los ciudadanos no logran identificarse con las prioridades en el establecidas, por lo cual es necesario incorporar a los sectores sociales, con el fin de alcanzar un desarrollo integrado y de acuerdo con las características endógenas del territorio.

La falta de una vinculación clara entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los señalados tanto en el presupuesto federal como en los objetivos de los estados y municipios, establecidos en sus presupuestos locales, han influido negativamente en el financiamiento de políticas públicas, es decir no hay prioridades claras ni consensuadas (Vásquez Colmenares, 2010:120).

Las reformas presupuestarias que se han desarrollado recientemente en América Latina han estado relacionadas con la necesidad de una coordinación de políticas, permitiendo esquemas institucionales en los que destacan los esfuerzos colectivos y la integración de fines que trascienden lo meramente fiscal (Garnier, 2000). Como se puede inferir es necesaria también una coordinación entre la política fiscal, tanto para ingresos como para egresos que concuerde con las demás políticas públicas. Es decir, que los efectos sociales de una política fiscal deben contribuir al logro de los objetivos de políticas económicas, sociales, ambientales, entre otras., establecidas por el gobierno. De acuerdo con la CEPAL (1952) en un programa de desarrollo se establece la relación entre los medios o recursos disponibles y las necesidades de desarrollo económico, así como las prioridades establecidas y las distintas formas en que ha de operarse para satisfacerlas.

### 1.3.2. Gasto público, gestión pública y su impacto en el desarrollo local

El presupuesto público funciona como instrumento para las políticas públicas, pero también es el marco para mejorar la gestión administrativa, pues contribuye al

funcionamiento ágil y riguroso de la administración; a preservar la sostenibilidad financiera y a vigilar la eficiencia en la provisión de servicios. El gasto público es una herramienta de la política económica que permite aumentar la demanda agregada, contener el alza de los precios, reasignar recursos económicos, proveer de bienes públicos y mantener la estabilidad macroeconómica. Como señala Stiglitz (2000), la intervención del Estado se sustenta en las fallas del mercado, y el gasto es la principal herramienta que permite estabilizar a la economía frente a ciclos económicos.

El gasto público es el instrumento mediante el cual los gobiernos adquieren capacidad para influir sobre la actividad económica y sobre el bienestar social. Se entiende que entre mayor sea el volumen de recursos financieros públicos, mayor será esa influencia y más amplios los efectos positivos que se logren. Desde luego, ese volumen depende de la magnitud de los ingresos públicos, lo cual será resultado de la eficiencia con la que los gobiernos realizan las tareas de recaudación tributaria y no tributaria (Barcelata, 2011:1).

Lo anteriormente citado recalca el impacto del presupuesto para el desarrollo y crecimiento económico local, incluso Keynes fue el principal defensor del gasto público como corrector del nivel de empleo, inversión e ingreso. Un problema actualmente relevante para el desarrollo regional es la insuficiencia de presupuesto que les permita a las microrregiones o municipios atender sus necesidades, debido a la dependencia financiera y la falta de autonomía de los recursos públicos. A través de una mejor distribución del presupuesto público, mediante el gasto público a nivel nacional, regional y municipal, se reduciría el desequilibrio regional. Esta escasez de recursos para el desarrollo de algunos estados y localidades se debe a la falta de capital, elevados costos financieros, inversión insuficiente, baja producción, escaso empleo e ingreso, deterioro en las condiciones de vida, pérdida de capital humano y de capital natural, aunado a la falta de proyectos viables de inversión, a la baja recaudación fiscal y a la corrupción (Morales y Merino, 2011:18).

La inversión pública para infraestructura en un mundo globalizado beneficia a los Estados que logran integrarse al mercado internacional, dejando a un lado a las zonas que no pueden hacerlo, agravando la desigualdad. En México la zona norte, centro y centro occidente son las más beneficiadas, dejando fuera a las demás zonas, en especial al sur. No obstante, dentro de las mismas zonas e incluso dentro del mismo estado las áreas no

metropolitanas se encuentran rezagadas (Morales y Merino, 2011:22). Es necesario que el gasto se ejecute en los sectores estratégicos de las microrregiones aprovechando las potencialidades endógenas.

En la gestión pública local se ha visto la incapacidad de este para gestionar proyectos basados en resultados, desde la perspectiva de Velasco (2011) esto se debe a la falta de profesionalización de los servidores públicos, la falta de herramientas para medir estos resultados y la incapacidad de asignar el gasto público a las necesidades prioritarias de la localidad o a proyectos estratégicos, que contribuyan al desarrollo local. Como ya hemos manifestado anteriormente, la visión del territorio es necesaria para la creación de proyectos que permitan el desarrollo endógeno y sostenible.

Así, nos topamos con un sistema en el que la planeación gubernamental se considera como elemento básico de actuación, sobre todo bajo el sistema plan, programa, presupuesto, control (SPPPC). En dicho sistema se elabora un plan general según el cual se deben regir los programas subsecuentes y en el que se dará asignación presupuestaria. Esta última será un elemento importante para el seguimiento, pues el ejercicio presupuestal será una gran preocupación para quienes otorgan los recursos (Lira, 1992:168).

La gestión pública actualmente ejecutada se conoce como “la nueva gestión pública”, la cual se basa en un modelo empresarial y tiene como herramienta el presupuesto basado en resultados. Bajo esta nueva perspectiva se persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, que satisfaga las necesidades de la población al menor coste posible. Para ello se involucran a los usuarios de los servicios públicos para promover el desarrollo de mayor calidad, a través de sistemas de control y con transparencia en los procesos, planes y resultados (García Sánchez, 2007).

### 1.3.3. Autonomía del gasto público y la coordinación de políticas públicas

Para la planeación económica es necesario considerar al presupuesto público como un instrumento, elaborado a través de un análisis financiero, con el propósito de dotar a un ente público de recursos para llevar a cabo sus funciones (Ken, 2014:48). Durante el periodo 2004-2011 en México el Presupuesto de Egresos de la Federación sólo destinó un 3% para gasto en inversión, agravando la situación regional y local debido a la política fiscal centralista que ha acrecentado la desigualdad en el país. Es por ello por lo que en el



2011 la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) promovió la descentralización fiscal a través de la Ley de Coordinación Fiscal, para generar estrategias locales impulsadas por el Plan Nacional de Desarrollo (PND), con el objetivo de reducir la incertidumbre y la brecha entre el desarrollo regional y el nacional (Morales y Merino, 2011).

Desde 1999 el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reformó con el fin de mejorar las finanzas municipales y otorgar una mayor autonomía a los municipios, brindándoles participación para fijar las tasas de impuesto predial y las tablas de valores catastrales (Cruz y Alfaro, 2011). No obstante, las diferencias institucionales de los ayuntamientos han sido el reto para la desigualdad, pues la recaudación de impuestos es indudablemente una variable que determina el ingreso municipal y esta puede ligarse al régimen electoral del municipio.

Gran parte de las administraciones locales se han enfrentado al hecho de estar limitados en recursos, tanto humanos y financieros como materiales. Además, estas administraciones se enfrentan a una racionalidad que pretende uniformar las políticas de los gobiernos federal y estatal junto con las orientaciones de la administración municipal, y que en la práctica no funciona (Lira, 1992:168).

Un estudio realizado por Lozano y Cabrera en el 2008 coincide con la publicación de INEGI sobre la concentración de la producción en el país por cuatro ciudades, de acuerdo con esta investigación el 47% de la producción nacional era generada por la actual Ciudad de México, el Estado de México, Nuevo León y Jalisco. Lo cual afecta la generación de ingresos propios a nivel subnacional y a las políticas públicas nacionales, al considerar los requerimientos de los estados que más contribuyen al crecimiento nacional y dejando al margen las necesidades de los demás estados. Este estudio demuestra que se destina un mayor monto de transferencias del Ramo 28 (no condicionadas) a los estados con mayor PIB per cápita y con menor marginación, pero las transferencias con respecto al Ramo 33 (condicionadas) muestran una relación inversa, lo cual sugiere la necesidad de una mayor autonomía para contribuir a reducir el desequilibrio existente.

La asignación del ingreso a los diferentes municipios dentro de un estado determina la inversión, debido a que si este no es suficiente solo permite cubrir gastos administrativos. No es de sorprender que los municipios con mejores índices de desarrollo humano,

autonomía financiera y de PIBE, sean los que perciben mayores ingresos permitiéndoles incrementar sus inversiones en obras públicas y desarrollarse, mientras que los municipios marginados entran en un círculo vicioso de ingresos bajos, baja inversión pública y bajo crecimiento. A pesar de que, como señala Barcelata (2012) los municipios más pobres tienen mayores recursos públicos por persona, tanto de aportaciones y participaciones, que los más ricos, no se puede asegurar una ineficiente asignación del gasto. Pues si bien el gasto per cápita es mayor, en términos absolutos no lo es debido al tamaño de la población, lo cual hace que la mayor parte del gasto sea destinado a gastos administrativos y no la inversión. El ejercicio del gasto y la inversión es de gran importancia para eliminar las brechas entre el crecimiento y el desarrollo (Ken, 2014:50).

La ineficiencia del mercado para resolver las disparidades regionales ha determinado la necesidad de que el gobierno intervenga a través de la inversión, la cual no sólo implica inversión en infraestructura, sino también en la capacitación de funcionarios en todos los niveles regionales. De acuerdo con Cabrero (2004: 778-779) el gobierno federal debe transferir potestades y recursos a los gobiernos municipales, con apoyo de los gobiernos estatales para la gestión pública y la profesionalización de los funcionarios públicos, enfocándose en las necesidades locales.

#### 1.4. Conclusión

En este capítulo se determinan a las políticas públicas como eje central de la planeación, y para la elaboración del presupuesto público; haciendo énfasis en la importancia de la gestión gubernamental para la ejecución y el seguimiento de estos. Se establecen las bases teóricas que permiten estructurar los componentes necesarios para generar un desarrollo planificado, así como la necesaria vinculación de planes, políticas y presupuestos; los cuales deben ser compatibles con sus equivalentes en los tres órdenes de gobierno. No obstante, para un desarrollo nacional equilibrado este debe estar enfocado en las características endógenas de los municipios y generarse de manera horizontal, de manera tal que en todo el territorio nacional se tenga la misma oportunidad de generar recursos que contribuyan a su desarrollo.

Cómo se menciona en este capítulo, no es posible hablar de una vinculación planeada entre los objetivos establecidos en el PND y los señalados en el presupuesto de egresos de la federación, al menos durante el primer año. Esto disminuye el efecto de las políticas públicas, también a nivel estatal y municipal. Esta coordinación es el gran reto que

enfrenta el país, pues a pesar de tener un marco legal (el cual se aborda en el siguiente capítulo) que la respalda, no ha sido posible para todos los estados y municipios, ya que se impone de manera vertical, sin atender a las necesidades endógenas del territorio y la cual puede ser contraproducente sin considerar estas características. La verdad indiscutible, es que no existe un modelo que represente realmente las necesidades heterogéneas del grueso de la población. Por ello una eficiente gestión pública permite partir de lo local y de las necesidades de la población (a través de la participación ciudadana) para crear un plan horizontal que atienda a las características endógenas en el territorio nacional.

Como se ha abordado, un componente importante en la visión territorial es la imagen objetivo, con la teoría mostrada en este capítulo es fácil plantear la que corresponde desde una perspectiva normativa. Pues la integración territorial a través de la coordinación de políticas públicas en los tres órdenes de gobierno mediante la planeación y gestión presupuestal permite generar un desarrollo equilibrado, enfocado en las características endógenas de las localidades, respetando su vocación y fortalezas.

## Capítulo II: Planeación de estrategias de desarrollo en el ámbito nacional, estatal y municipal

En este capítulo se aborda el marco legal que sustenta a la planeación del desarrollo en México en sus tres órdenes de gobierno (como se muestra en la ilustración 9), así como una breve descripción sobre su diseño y el análisis de las condiciones en que ha evolucionado la planeación desde la vía institucional, con el propósito de determinar las condiciones que favorecen al desarrollo en los distintos niveles y el efecto que ha tenido uno en el otro a través de los planes de desarrollo

*Ilustración 9. Niveles de la planeación*



Fuente: Elaboración propia

### 2.1. Marco jurídico de gestión pública para el desarrollo local

La planeación del sector público está regida por el conjunto de políticas, leyes, reglamentos, normas y demás disposiciones jurídico-administrativas, que permiten establecer las funciones y obligaciones de las instituciones públicas, que recaen en quienes ejecutan los procesos de la gestión pública para el cumplimiento de objetivos. Este marco normativo para la planeación rige el desarrollo a nivel nacional (Esparza, 2014). La planeación se ejecuta a través la estructura de organización del Estado, donde la filosofía organizacional se supedita a garantizar el desarrollo social y la planificación estatal se convierte en el Plan Nacional de Desarrollo (Cano et al, 2016).

### 2.1.1. Marco jurídico para la planeación nacional

La base legal o marco normativo para la planeación del desarrollo nacional se sustenta en primera instancia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la cual es la máxima construcción jurídica de la que emanan las demás leyes a nivel nacional. En esta se establecen las obligaciones del Estado, en el artículo 25 se manifiesta que al ser este el rector del desarrollo a nivel nacional debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como regular y fomentar las demás actividades que demande el interés general de la Nación (Esparza, 2014).

La CPEUM, también establece en su artículo 26 que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que contribuya al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización. También menciona que este contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en el que los datos serán considerados oficiales, y un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (órgano autónomo), los cuales deberán estar coordinados con las autoridades municipales, locales y federales para el ejercicio de sus funciones (Cámara de Diputados, 2019).

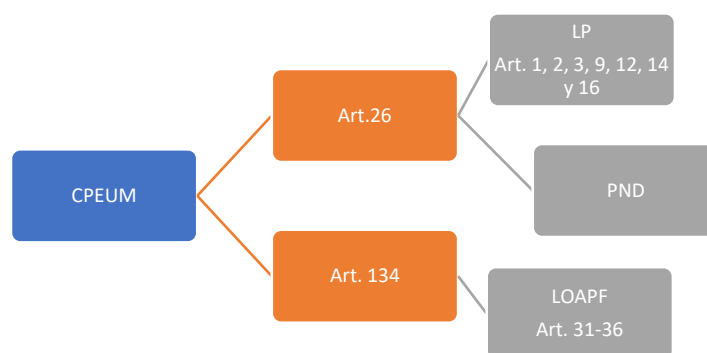
En 1983 se decretó la Ley de Planeación (LP) en México, documento en el cual se le otorga la facultad al ejecutivo Federal para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), destacando su importancia como herramienta para conducir al desarrollo y en la cual se define a la planeación como aquellas acciones enfocadas a la regulación y promoción de actividades económicas, políticas, sociales y culturales, con el objetivo de mejorar la realidad del país (Cano et al, 2016). En sus artículos 1, 2 y 3 establece las bases en el Sistema Nacional de Planeación Democrática para dirigir las actividades que permitan el funcionamiento de la Planeación Nacional del Desarrollo de acuerdo con lo establecido en la Constitución enfocado a los fines políticos, sociales, culturales y económicos. Para lo cual se establecerán recursos, obligaciones y tiempos en los que se coordinaran acciones y se evaluarán los resultados (Esparza, 2014).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se compone de todas aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas funciones sean de planeación, por lo cual deben intervenir en lo que les compete para la elaboración del PND, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 12 y 16 de esta misma ley. En el extenso de esta ley se plantean las bases para la participación ciudadana en la elaboración

del PND y en los respectivos programas de desarrollo, y sobre los acuerdos y coordinación de la Federación con las entidades federativas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en el artículo 31 establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y participar en la elaboración del Plan Nacional, de este modo en sus siguientes artículos establece las obligaciones de las secretarías para contribuir al desarrollo nacional (Cámara de Diputados, 2020). Para fines ilustrativos se resume el marco normativo de la planeación nacional en la siguiente imagen:

*Ilustración 10. Marco normativo de la planeación nacional en México*



Fuente: Elaboración propia

Aunque el marco normativo para la planeación por sí mismo es el mencionado en estos documentos jurídicos, para la ejecución es necesario otras bases jurídicas como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual establece como debe ser la colaboración administrativa de las autoridades competentes y la coordinación en la planeación, programación y ejercicio de los recursos económicos federales que se transfieren (Gómez Díaz de León y Arrollo Rivera, 2020).

### 2.1.2. Marco jurídico para la planeación estatal

Las acciones que se realizan de manera racional y sistemática a nivel estatal para transformar la realidad forman parte de la planeación, a través de la cual se establecen objetivos, metas y estrategias, donde se delegan responsabilidades y se asignan recursos. La planeación estatal del desarrollo debe estar alineada a la CPEUM, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Plan Nacional de

Desarrollo, la Ley de Coordinación, la Ley de Ingresos de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y al Acuerdo del Poder Ejecutivo Federal acerca de los criterios y fórmulas para la distribución entre los estados y municipios de los recursos de los fondos de aportaciones federales. No obstante, la planeación subnacional está regida por sus respectivas Constituciones, Leyes orgánicas de la administración pública y Leyes de planeación. Siendo estas últimas, junto con la CPEUM y la Ley de Planeación, el principal marco jurídico regulatorio para la planeación a través del Plan Estatal de Desarrollo.

En términos generales la CPEUM en su artículo 26 fija las bases para un Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde se garantiza la participación de los estados y municipios, y sus responsabilidades. La Ley de Planeación rige la planeación del desarrollo a nivel nacional, el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en los tres órdenes de gobierno y la participación ciudadana.

A manera específica para cada estado, la planeación se establece al margen de la Constitución Política del Estado, la cual responsabiliza al Estado de organizar un sistema de planeación, donde el ejecutivo establecerá los mecanismos de participación, y de la actividad económica en los términos de una planeación democrática. Esta otorga al gobierno la facultad para ajustar la legislación a las necesidades del desarrollo planeado. En la Ley Estatal de Planeación se establecen los principios y normas para la planeación del desarrollo estatal, así como las bases para que el ejecutivo a nivel estado coordine con sus municipios las estrategias para el desarrollo a través de la participación y la democracia (INAFED, 2013).

Por su parte la Ley Orgánica Estatal establece que la dependencia que esté a cargo del progreso económico del estado deberá proyectar y coordinar la planeación local. En la elaboración del plan participa la Secretaría de Finanzas, así como en las políticas financiera y fiscal de los planes operativos. Por su parte, a la Contraloría lleva a cabo el control y seguimiento de las actividades o estrategias dirigidas a cumplir con los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo (Chapoy Bonifaz, 2003: 70).

El Sistema Estatal de Planeación se conforma del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas que derivan de este; por los programas a nivel federal; por los mecanismos de coordinación; y por los convenios de concertación. Sin embargo, para la práctica de las

acciones establecidas en la planeación también se debe hacer uso de las medidas de inducción, las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y los convenios de desarrollo social (Chapoy Bonifaz, 2003). Es importante considerar que la elaboración, ejecución, control y evaluación del plan estatal de desarrollo es responsabilidad del Poder Ejecutivo estatal, con ayuda de los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADE) (Jiménez Trejo, 2007:149). En la siguiente ilustración se resume el marco normativo del PVD:

*Ilustración 11. Marco normativo del Plan Veracruzano de Desarrollo*



*Fuente: Oficina de Programa de Gobierno. Disponible en: Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024 (Gobierno del Estado de Veracruz, 2019, pág. 19) <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/wp-content/uploads/sites/5/2019/06/Plan-Veracruzano-Desarrollo-2019-2024.pdf>*

### 2.1.3. Marco jurídico para la planeación municipal

Los municipios se han convertido en la piedra angular de la democracia, donde la alternancia del poder es más frecuente (Olivos Campos, 2003), al ser un espacio pequeño los ciudadanos tienen una relación más estrecha, lo que contribuye a la creación de capital social y a una mayor participación en asuntos públicos, por lo cual tienen mayor capacidad de acción para atender a los problemas locales (Gómez Díaz de León y Arrollo Rivera, 2020).

A nivel municipal se tiene como marco jurídico para la planeación del desarrollo a los siguientes documentos jurídicos:

- CPEUM
- Ley de Planeación
- Constitución política del Estado
- Ley Estatal de Planeación



- Ley Orgánica Municipal.

La planeación municipal comparte algunos documentos con la planeación nacional y estatal, pero específicamente para esta la CPEUM en su artículo 115 faculta a los municipios para formular y aprobar planes de desarrollo urbano. Sin embargo, el documento propio de este nivel de gobierno es la Ley Orgánica Municipal en la cual se establece la pertinencia del ayuntamiento para la planeación del desarrollo, a través de planes y programas para la promoción y fomento de actividades económicas, así como para la atención de las necesidades del municipio (INAFED, 2013). Como menciona Jiménez Trejo (2007:149) el poder Ejecutivo municipal es el encargado de la elaboración, ejecución, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo y los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

## 2.2. Planeación nacional del desarrollo económico

La planeación prioriza las actividades que debe realizar el gobierno para atender a las demandas de la población a través de estrategias que permitan alcanzar los objetivos nacionales. Estas actividades se plasman en el Plan de Desarrollo, el cual es la base para la creación de programas y proyectos. Cabe mencionar que este compromiso asumido por el gobierno debe condicionarlo a rendir cuentas.

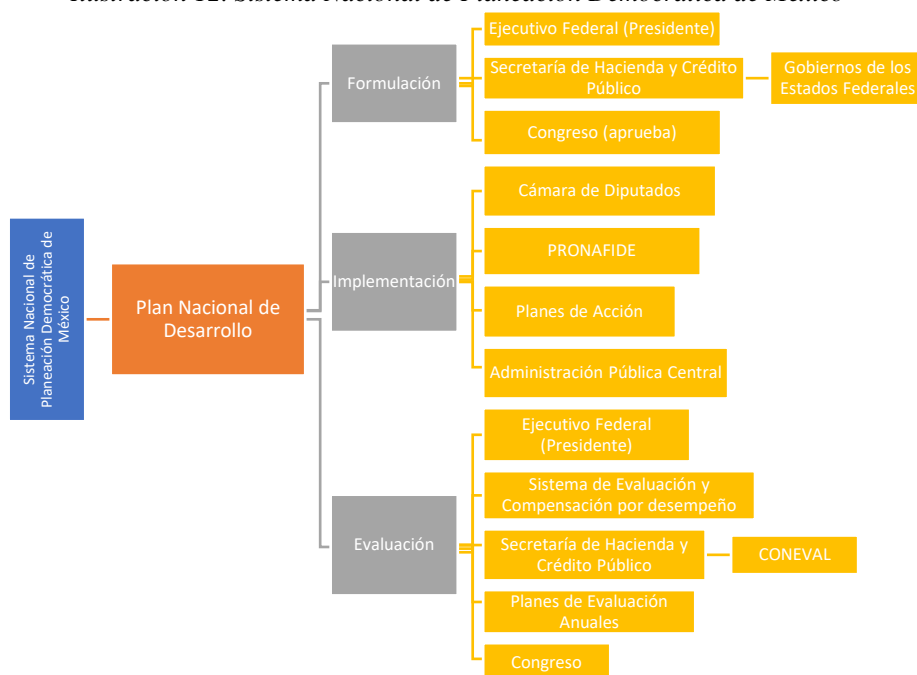
### 2.2.1. Diseño del PND

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática de México (SNPDM). La formulación de la planeación nacional como lo enmarca la Ley de Planeación es responsabilidad del Ejecutivo federal, para la cual se debe diseñar el plan y remitirlo al Congreso de la Unión el cual elaborará las observaciones pertinentes. De acuerdo con lo establecido en la ley, el presidente de la República una vez asumida la presidencia tiene seis meses como plazo máximo para la publicación del PND. El tiempo de duración del plan va de acuerdo con la duración del gobierno en turno, pero para mantener un crecimiento económico sustentable y sostenido con visión a largo plazo en el 2015 se modificó el artículo 21 de la ley de planeación por lo que el presidente deberá agregar políticas que fomenten a la economía en un lapso de hasta 20 años (CEPAL, s.f.).

Lo anteriormente señalado forma parte de la formulación del plan nacional de desarrollo, la implementación o ejecución corre a cargo de la Administración pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las demás entidades paraestatales. Estas entidades

organizan las prioridades para crear políticas que generen programas y estrategias, las cuales forman parte del PND, y corresponden a la intervención social. De acuerdo con la Ley de Planeación el Poder Ejecutivo debe establecer un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño, el cual evaluará el desempeño de las dependencias en el cumplimiento de metas y objetivos. El Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe también considera que la planificación en México se da a nivel central y a su vez los estados crean sus propios planes, lo cual como se ha mencionado anteriormente, afecta a la coordinación entre los niveles de gobierno, aunado a que como establece la Ley de Planeación todos los planes y programas deben alinearse al PND (CEPAL, s.f.). El observatorio estructura al Sistema Nacional de Planeación Democrática de México como se ilustra a continuación:

*Ilustración 12. Sistema Nacional de Planeación Democrática de México*



Fuente: Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico>

### 2.2.2. Evolución del PND y el desarrollo nacional 2000-2015

En 1983 se decretó la Ley de Planeación que faculta al Poder Ejecutivo Federal para realizar el PND, considerándolo como una herramienta para el desarrollo. Aunque la idea central figuraba la ciudadanía en el diseño de PND, tras la crisis de 1994 la planeación se vio condicionada por organismos internacionales, los cuales reorientaron la intervención del sector público hacia una política neoliberal. Este cambio ideológico generó resultados negativos para el país y lo condenó a depender del exterior. En el año 2000 en México,

durante el gobierno de Zedillo, gracias al Programa de Fortalecimiento Financiero se alcanzaron niveles de crecimiento con estabilidad, y debido al programa PROGRESA en este mismo año se fortaleció la estrategia de proteger las necesidades elementales de las familias en vulnerabilidad, lo que contribuyó a garantizar el desarrollo de los mexicanos a través de la perspectiva de justicia económica. (Cano et al, 2016).

En el 2001 inicia la presidencia de Vicente Fox Quesada, el primer presidente de la alternancia política en México, el objetivo durante su sexenio fue superar el ingreso de las familias en condición de carencia social e insatisfacción de necesidades básicas elementales, a través de políticas que incrementaron el gasto social. Para la elaboración del PND de este sexenio se llevó a cabo un proceso de participación ciudadana a través del Sistema Nacional de Planeación Participativa, para la creación de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales.

El PND de este periodo se caracterizó por el uso de estrategias enfocadas en la participación de los actores sociales en las reformas promovidas “Considera como palancas de cambio en el país la educación, el empleo, la democratización de la economía y el federalismo y el desarrollo regional (Presidencia de la República, 2020: 7)”. En la siguiente ilustración se muestra el esquema elaborado por el poder ejecutivo sobre el PND.

Ilustración 13. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006



Fuente: Presidencia de la República (2001: 7). Disponible en: <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del PND 2001-2006 elaboró una tabla que resume de manera muy precisa lo más relevante del Plan, la estructura, visión, objetivos y estrategias, la cual se muestra a continuación.

*Ilustración 14. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Vicente Fox)*

<b>Estructura</b>	1. México: hacía un despegue acelerado.
	2. El Poder Ejecutivo Federal 2000-2006.
	3. Área de Desarrollo Social y Humano
	4. Área de Crecimiento con Calidad
	5. Área de Orden y Respeto
<b>Visión</b>	<i>Un México hacía el año 2025 con una población con alta calidad de vida, un desarrollo sano y con igualdad de oportunidades para todos, con un estricto apego al Estado de Derecho.</i>
<b>Objetivos</b>	1. El Ejecutivo Federal promoverá el uso eficiente de recursos, transparencia y eliminar la corrupción.
	2. Promover acciones necesarias para contar con finanzas públicas sanas.
	3. Mejorar los niveles de bienestar de la población.
	4. Elevar la competitividad de la economía.
	5. Defender la soberanía y la seguridad nacionales.
	6. La columna vertebral del desarrollo será la educación.
<b>Estrategias</b>	1. Establecimiento de tres comisiones:
	a) Desarrollo social y humano,
	b) Crecimiento con calidad y
	c) Orden y respeto.
	Para que todas las áreas de la administración pública federal estén en la misma sintonía, mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones.

Fuente: Elaboración por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Disponible en: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Escenarios, programas e indicadores (CEFP. 2007: 13)  
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

Para Calva (2005) los resultados conseguidos de esta alternancia política fueron pobres, debido a la norma de México de la modernidad neoliberal, acusa al modelo económico del malestar ciudadano, pues desde su percepción, ha impedido el cambio necesario de política económica. Sin embargo, los datos publicados por la Secretaría de Economía parecen mostrar resultados alentadores.

Durante 2006, la actividad económica en México, medida a través del Producto Interno Bruto (PIB), presentó un crecimiento real de 4.8%, con incrementos en

todas las divisiones. Este crecimiento impulsó la creación de un mayor número de empleos y mejor remunerados, lo que a su vez impactó positivamente en el consumo, a través de un mayor poder de compra, con el consecuente aumento en la inversión y la producción (Secretaría de Economía, 2007: 1).

Para el 2007 el poder ejecutivo recae en el mismo partido político del sexenio pasado, a manos de Felipe Calderón Hinojosa, quien plantea en el PND como eje central al desarrollo humano sustentable, con un cambio en la concepción del Estado a una visión completamente capitalista, traslada el énfasis en los objetivos de aspectos políticos y sociales a los económicos, e incorpora aspectos metodológicos de la iniciativa privada al sector público con la evaluación del Desempeño (Presidencia de la República, 2007).

La ilustración 15 resume el PND de este sexenio y como se puede apreciar es más extenso que en el sexenio anterior, pues engloba más estructuras, objetivos y estrategias. Sin embargo, el desarrollo alcanzado en este sexenio tampoco fue el planeado, en 2010 el 46.2% de la población se encontraba en condiciones de pobreza y el 10.4% en pobreza extrema de acuerdo con lo publicado por el CONEVAL, a pesar del creciente gasto social y de políticas públicas implementadas en los tres órdenes de gobierno. La crisis económica del 2008 generó volatilidad en los precios de alimentos por arriba de la inflación promedio, aumentando la incidencia a la carencia alimentaria. La distribución del ingreso del país es otro reto presente, en el 2010 la relación de ingresos fue de 25 a 1 entre el 10% de la población más rica y el mismo porcentaje de la más pobre, en este mismo año el 60.7% de la población no tenía seguridad social y el 31.8% no tenía acceso a un esquema de salud. Aunque al final del sexenio se contaba con 273 programas sociales a nivel federal y 2,391 a nivel estatal, la falta de alineación entre estos inhibía el cumplimiento de sus objetivos.

Ilustración 15. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Felipe Calderón)

<b>Estructura</b>	1.-Desarrollo Humano Sustentable
	2. -Estado de Derecho y Seguridad
	3.-Economía competitiva y generadora de empleos
	4. Igualdad de oportunidades.
	5. Sustentabilidad ambiental
	6. Democracia efectiva y política exterior responsable
<b>Visión</b>	<b><i>Un México hacia el año 2030 con una familia y patrimonio seguro, un país de leyes, economía competitiva, país con desarrollo sustentable y democrático.</i></b>
<b>Objetivos</b>	1. Garantizar la seguridad nacional, asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
	2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho.
	3. Alcanzar un crecimiento sostenido acelerado.
	4. Tener una economía competitiva.
	5. Reducir la pobreza extrema.
	6. Reducir las brechas sociales, económicas y culturales.
	7. Garantizar los derechos de los ciudadanos.
	8. Asegurar la sustentabilidad ambiental.
	9. Consolidar un régimen democrático.
	10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado.
<b>Estrategias</b>	1. Plantear una estrategia integral de política pública, para enfrentar los retos multinacionales del país. Además reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.
	2. Establecer un Desarrollo Humano Sustentable, logrando la transformación política del país. Combatiendo la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia.
	3. Fortalecimiento de la comunidad familiar, para fomentar la solidaridad. Sobre todo mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad.
	4. Promover la modernización integral de México, para transformar la cultura ambiental de nuestra sociedad.
	5. Fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia, así como combatir monopolios. Profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica, para incrementar la productividad de la economía nacional.
	6. Converger y optimizar los programas y recursos, que incrementen las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural y reduzcan la pobreza.
	7. Mejorar la productividad laboral, a través de la organización, capacitación y asistencia técnica.

Fuente: Elaboración por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Disponible en: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Escenarios, programas e indicadores (CEFP. 2007: 16)  
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

Para el 2013 se elige a Enrique Peña Nieto como presidente de la república, el PND plasmaba el interés por incrementar la productividad haciendo uso del incremento de la mano de obra joven, ya que se considera como una de las principales limitantes para el desarrollo nacional. Se estableció un solo objetivo para el PND, como puede apreciarse en la siguiente ilustración, pero de este se derivaron cinco metas nacionales y para su cumplimiento tres estrategias transversales.

Ilustración 16. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Gobierno de la república (2013:9). Disponible en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo enfatiza que no es el crecimiento un fin en sí mismo para la sociedad mexicana. El crecimiento es el medio que nos permitirá alcanzar como país un mejor nivel de vida para la población, una sociedad más equitativa y una vía para abatir la pobreza de manera permanente. El crecimiento económico sostenido, equilibrado e incluyente provoca en consecuencia sociedades más abiertas, con mayores oportunidades, con movilidad social, compromiso con la igualdad y dedicación a los ideales democráticos. Sólo a través de un crecimiento amplio, sostenido e incluyente, se logrará el desarrollo al que aspira la sociedad mexicana (Presidencia de la República, 2013: 8).

Tras concluir la mitad del sexenio de Peña, el balance se encontraba lejos de los objetivos establecidos al inicio, el crecimiento económico era en promedio del 2% anual y se incrementó la pobreza y la desigualdad, debido al limitado déficit presupuestal. Como se puede observar México es el mejor ejemplo del fracaso de las políticas macroeconómicas del mercado, después de seis sexenios, la política macroeconómica implementada y las reformas no influyeron al cambio estructural necesario para promover un desarrollo más justo y equitativo (Cordera y Provencio, 2016:52).

### 2.3. Planeación estatal del desarrollo económico

La planeación estatal consiste en ordenar las actividades que les compete a las entidades federativas para atender a las demandas de la población, pero en concordancia a la

estrategia nacional. Esta planeación se plasma en el Plan Estatal de Desarrollo, el cual forma parte del Sistema Estatal de Planeación Democrática que está vinculado al SNPD (Chapoy Bonifaz, 2003).

La planeación o planificación de la acción gubernamental representa al esfuerzo realizado por medio de la estructura de organización del Estado. Y constituye su propio marco conceptual y referente, orientado al cumplimiento de ciertos objetivos de la organización pública. Por lo que es necesario considerar que su propia filosofía organizacional obedece a la naturaleza de garantizar el desarrollo social. De esta manera, la planificación estatal se convierte en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Es decir, un documento donde cohabitan los elementos institucionales, de sui generis del Estado y de naturaleza reivindicante de poder social (Cano et al, 2016: 246).

### 2.3.1. Diseño del PED

La elaboración de un plan estatal está sujeto a lo que establece las leyes estatales de planeación, por lo cual la metodología es diferente. No obstante, esta debe permitir que el PED tenga coherencia, orden, sentido y claridad. Los planes de desarrollo a nivel estatal deben estar justificados, partiendo de un diagnóstico que permita identificar los problemas y las causas de estos. Un PED debe perseguir un objetivo, por lo cual establece estrategias que permitan alcanzar metas a través de líneas de acción. Cabe mencionar que las metas deben estar alineadas con los objetivos nacionales, y su impacto será evaluado a partir de indicadores. La siguiente ilustración permite visualizar un marco lógico para el diseño del PED:

*Ilustración 17. Marco lógico para la formulación del Plan Estatal.*



Fuente: Gobierno del estado libre y soberano de Colima. Secretaría de Planeación y Finanzas (2016:3)

Para el estado de Veracruz, la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave manifiesta como objetivo establecer las metodologías para la elaboración del Plan Veracruzano de Desarrollo, los Planes Municipales de Desarrollo, Planes Desarrollo y



programas específicos que de ellos se deriven. Sin embargo, no existe una metodología establecida en el estado. Como ya se mencionó, generalmente el diseño de un plan analiza la planeación, la ejecución, el control y la evaluación del mismo; pero se inicia con un planteamiento general que explique la naturaleza del Plan Estatal, para proseguir a identificar las problemáticas sociales y a través del marco lógico podemos identificar las causas de estos, para ello es necesario el análisis de información y la consulta pública a través de encuestas, foros públicos, charlas con líderes de opinión o redes sociales. La planeación democrática recurre a talleres de planeación, donde se definen las líneas estratégicas y la prospectiva por sector, para después socializar la propuesta a través de subcomités. Una vez aprobado el plan se inicia el proceso de ejecución a través de las dependencias correspondientes, a las cuales es necesario dar seguimiento y posteriormente evaluar su desempeño a fin de determinar el impacto en los objetivos establecidos en la primera etapa.

### 2.3.2. Evolución del PED y el desarrollo estatal 2000-2015

La estructura del PED varía de acuerdo con las consideraciones del Ejecutivo en turno, durante el periodo 2000-2015 fueron tres los gobiernos que se establecieron en el estado de Veracruz, como se muestra en la siguiente tabla:

*Tabla 3. Evolución del PED y del Desarrollo en el estado de Veracruz 1999-2016*

Gobernador	Periodo	Ejes rectores del PED	Indicadores de desarrollo
Miguel Alemán Velasco	1999-2004	<ol style="list-style-type: none"> <li>Atención a las causas y los efectos de la pobreza y la marginación con el fin de aumentar los niveles de bienestar de los veracruzanos y mejorara la distribución del ingreso.</li> <li>Modernización del orden jurídico para preservar y enriquecer las libertades y las opciones democráticas</li> <li>Reactivación de la economía veracruzana para que sea fuerte, orientada a respaldar la inversión para la generación de empleos y la producción.</li> <li>Modernización de la administración pública.</li> </ol>	Grado de marginación de la entidad: Alto Grado de rezago social: Alto Índice de Desarrollo Humano: 0.7457 Salud: 0.8118 Educación: 0.7819 Ingreso: 0.6434 Tasa de Crecimiento del PIB: 4.7%
Fidel Herrera Beltrán	2005-2010	<ol style="list-style-type: none"> <li>Garantía de las libertades, respeto a los derechos humanos y su promoción permanente para impulsar la más amplia inclusión ciudadana, en especial de mujeres y jóvenes, a fin de lograr su mayor participación social;</li> <li>Combate a la pobreza, la marginación y la discriminación de todo tipo, como base del impulso al bienestar social y al mejoramiento del nivel de vida de la población;</li> </ol>	Grado de marginación de la entidad: Alto Grado de rezago social: Alto Rezag educativo: 25.8% Carencia por acceso a los servicios de salud: 34.9%

		<p>3. Mejoramiento de los servicios públicos, en particular los de salud, educación, comunicaciones y transportes;</p> <p>4. Sustentabilidad, conservación, restauración y aprovechamiento racional del medio ambiente;</p> <p>5. Eficiencia y calidad, así como productividad y competitividad, en todas las actividades públicas y privadas;</p> <p>6. Desarrollo regional y urbano que distribuya mejor los beneficios sociales, tanto en términos demográficos como geográficos;</p> <p>7. Gobernabilidad democrática, con articulación entre los órdenes de gobierno, de acuerdo con sus respectivas atribuciones, con base en la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas;</p> <p>8. Modernización y mejoramiento de la seguridad pública, la procuración y la impartición de justicia; así como de la prevención del delito y la readaptación social;</p> <p>9. Planeación obligatoria de las acciones del sector público estatal, que comprende la formulación, la ejecución, la evaluación y el control del Plan y los programas que de éste se deriven, en un contexto de articulación y corresponsabilidad con la sociedad;</p> <p>10. Desarrollo educativo y cultural, que propicie y apoye la innovación y la creatividad, promueva los valores cívicos y contribuya a la convivencia pacífica.</p>	<p>Carencia por accesos a la seguridad social: 69.2%</p> <p>Carencia por calidad y espacios de la vivienda: 24%</p> <p>Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda: 39.3%</p> <p>Carencia por acceso a la alimentación: 26.1%</p> <p>Tasa de Crecimiento del PIB: 9.6%</p>
Javier Duarte de Ochoa	2011-2016	<p>1.- Construir el presente para un mejor futuro para todos</p> <p>2.- Economía Fuerte para el progreso de la gente</p> <p>3.- Consolidar un Veracruz sustentable</p> <p>4.- Desarrollar un gobierno y una administración eficiente y transparente</p>	<p>Grado de marginación de la entidad: Alto</p> <p>Grado de rezago social: Alto</p> <p>Rezago educativo: 26%</p> <p>Carencia por acceso a los servicios de salud: 19.2%</p> <p>Carencia por accesos a la seguridad social: 68.3%</p> <p>Carencia por calidad y espacios de la vivienda: 19.5%</p> <p>Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda: 40.9%</p> <p>Carencia por acceso a la alimentación: 30.1%</p> <p>Tasa de Crecimiento del PIB: 7.04%</p>

Fuente: elaboración propia con base a los Planes de Desarrollo del estado de Veracruz y en los datos publicados por el CONEVAL.

## 2.4. Planeación municipal del desarrollo económico

La planeación del desarrollo a nivel municipal es una actividad administrativa que consiste en orientar la actividad económica para maximizar el beneficio social, a través de la generación de actividades económicas adaptadas a las necesidades de la comunidad. La planeación permite a los ayuntamientos utilizar eficazmente los recursos financieros que le son otorgados por los órdenes de gobierno superiores para proyectos productivos que contribuyan al bienestar social. Para esta actividad es importante establecer un orden de prioridades, que permita programar acciones y movilizar los recursos hacia actividades productivas que contribuyan al desarrollo económico y social, equilibrado y armónico de las comunidades del municipio a través de la participación ciudadana (INAFED, 2013).

### 2.4.1. Diseño del PMD

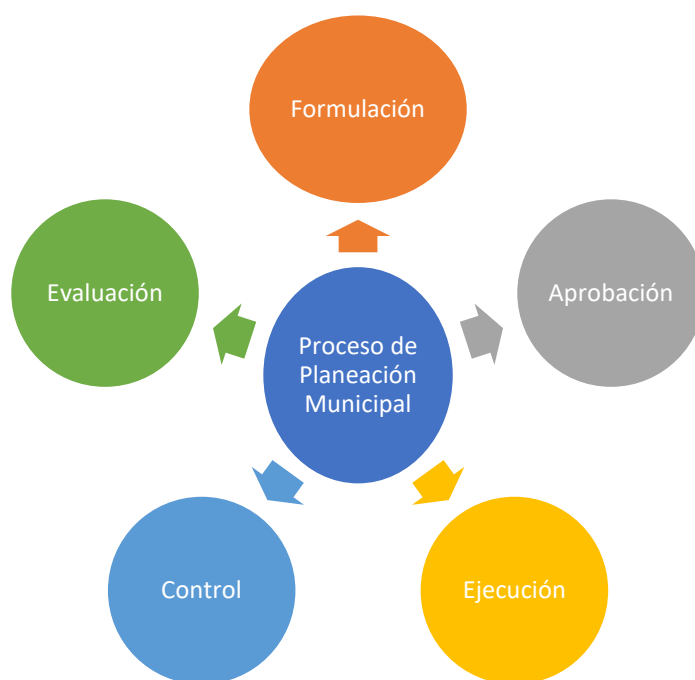
El Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de él derivan son el centro de la planeación, pues esta se encarga de su formulación, instrumentación y evaluación. De acuerdo con el INAFED, en su guía técnica para la Planeación del Desarrollo Municipal (2020: 6), la formulación o el diseño del PMD se compone de las siguientes actividades:

- Elaboración de diagnósticos económicos y sociales que reflejen la situación real y las necesidades del municipio.
- Definición de objetivos y prioridades para señalar qué es lo que se quiere lograr y lo que es más urgente o necesario.
- Señalamiento de estrategias y políticas a seguir, para establecer cómo y de qué manera se lograrán los objetivos propuestos.
- Especialización de las áreas o partes del plan que deberán ser coordinadas por los responsables de su elaboración.
- Compatibilización de los programas operativos anuales (incluyendo sus metas) con el Plan Municipal de Desarrollo.
- Definición de los responsables de la elaboración del plan municipal, así como los recursos necesarios para ello.
- Determinar las metas de corto y mediano plazo.
- Previsión de Recursos.

- Concertación con grupos sociales.

El Plan de Desarrollo Municipal ha adquirido mayor importancia, pasando de ser un simple requerimiento a una verdadera herramienta para el desarrollo local. La siguiente ilustración resume el proceso de la planeación municipal, de la Secretaría de Finanzas y Planeación:

*Ilustración 18. Proceso de planeación municipal*



Fuente: elaborado por SEFIPLAN (2017: 21). Disponible en <http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/09/Plan-Municipal-de-Desarrollo-Instrumentacion-de-Programas-Municipales.pdf>.

El municipio se ha transformado desde el texto constitucional, otorgándole la categoría de gobierno que trae consigo una mayor autonomía. Con ello se han ampliado sus responsabilidades y áreas de intervención y por lo tanto, sus formas de gobierno y de gestión que además de la provisión de servicios públicos debe atender los problemas y demandas sociales a través de una adecuada gestión de políticas públicas municipales (Gómez y Arroyo, 2020:23).

#### 2.4.2. Evolución de la planeación a nivel municipal

El papel del municipio para la planeación en México ha evolucionado de forma importante y positiva, al formar parte del proceso de descentralización y democratización en el país. Los municipios alternan el poder con mayor regularidad y mantienen una relación más cercana con la ciudadanía, lo cual mantiene a los gobiernos locales más activos para atender las demandas ciudadanas a través de políticas públicas. Esto ha

generado cambios en la gestión pública, así como nuevas técnicas para gestionar los servicios públicos y generar políticas públicas más enfocadas en las potencialidades endógenas y necesidades locales.

Desde que se integró en la constitución la importancia del municipio para el proceso de democratización y el desarrollo sustentable, al elevar poder del gobierno local en 1999 e incrementar la autonomía local. A pesar de que los ingresos municipales han incrementado, también las responsabilidades al ejercer los recursos para atender mayores demandas sociales, lo cual los ha llevado a implementar diferentes modelos de administración pública (Gómez Díaz de León y Arroyo Rivera, 2020).

## 2.5. Conclusión

La planeación engloba una metodología compleja, la redacción involucra una laboriosa tarea multidisciplinaria, pero no basta con tener el conocimiento para elaborar el plan, se debe tener una base sólida para garantizar la aprobación. Sin embargo, también es necesario saber hacer, para ejecutar el plan y poder controlar a las entidades encargadas de llevar a cabo la ejecución del plan. Por ello, desde la formulación del plan debe existir conciencia de cómo se van a evaluar los resultados y su contribución a los objetivos fijados. No obstante, el desarrollo del plan debe ir acompañado en el proceso por una gestión pública que garantice el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes.

La metodología para la planeación nacional considera al PND como eje rector de la planeación (de arriba hacia abajo), lo cual limita las estrategias llevadas a cabo por estados y municipios, genera problemas de eficiencia al no desarrollar programas o proyectos integrales, o en su defecto los duplica, lo cual hace que no se eficiente el gasto. Esto repercute en el impacto de los planes al desarrollo social, y por lo tanto al bienestar de la población. Sin embargo, es necesario reconocer el esfuerzo del Estado para generar políticas que contribuyan al desarrollo y las acciones que realiza para que exista una mayor participación ciudadana.

### Capítulo III. Estadísticas sociodemográficas, económicas y financieras de Veracruz

Veracruz es un estado dotado de una gran diversidad de recursos, lo cual debería verse reflejado en el bienestar de sus habitantes, pero en la realidad no existe el desarrollo necesario para que esto sea posible. En este capítulo se analizan cuestiones socioeconómicas del estado de Veracruz durante el periodo 2000-2015, con el objetivo de comprender la dinámica social y económica que ha prevalecido en el estado y como consecuencia de las políticas públicas ejecutadas. Esta información permite analizar el contexto imperante a fin de dirigir a las políticas públicas. También se hace un comparativo con las variables nacionales, con el propósito de medir el peso del estado en el país, pues esto determina su importancia estratégica para el desarrollo nacional y regional.

Este capítulo se divide en tres partes, en la primera se abordan cuestiones sociodemográficas del estado de Veracruz, donde el objeto de estudio es la población y su evolución durante el periodo de estudio. En la segunda parte se abordan variables económicas del estado, así como su crecimiento económico, seguido del análisis comparativo con la economía nacional. Finalmente se abordan las finanzas públicas estatales, como parte de la política pública ejecutada para dar solución a los problemas sociales y económicos, destacados en periodos anteriores.

#### 3.1. Descripción sociodemográfica del Estado de Veracruz

Las características sociales y demográficas del estado son determinantes para su desarrollo, por lo que se analizan, para el periodo de estudio, a la población, su etnicidad, su vivienda, su educación, su pobreza y rezago social, y su salud. Estos indicadores permiten detectar un desarrollo desequilibrado dentro del territorio estatal, generado por las divergencias regionales.

##### 3.1.1. Población y características sociodemográficas del estado

###### *3.1.1.1. Entorno geográfico*

El estado de Veracruz de Ignacio de la Llave tiene el 3.66% de la superficie del país, su extensión territorial colinda con Tamaulipas, Golfo de México, Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí. El estado se compone de 212 municipios, y su capital es Xalapa. El estado está ubicado entre la Sierra Madre Oriental y el Golfo de México, tiene una superficie de 72,410.05 km<sup>2</sup> más costas, ocupando el décimo lugar

dentro de los estados de la República. Su forma le permite albergar gran vegetación y variedad de climas. El relieve está formado por lagunas, valles, llanuras, lomeríos, sierras, playas y ríos. Los climas que se presentan en el territorio veracruzano son el cálido húmedo, cálido subhúmedo, templado húmedo, templado subhúmedo, seco y semi seco, y frío de alta montaña.

El suelo veracruzano es altamente fértil, lo cual es parte de su potencial agrícola. El suelo permite cultivar gran variedad de hortalizas y los pastizales son utilizados comúnmente como forraje para el ganado. También está dotado de maderas preciosas que se comercializan a nivel internacional, gracias al predominio de bosques húmedos de montaña, de encinos y coníferas, al igual que la presencia de selvas húmedas, secas y pastizales. La fauna dentro del estado es variada y dispersa a lo largo del territorio, brindando un gran número de especies, es el refugio de anfibios, reptiles, aves y mamíferos. Esta contribuye al desarrollo de actividades del sector primario como la ganadería y la pesca.

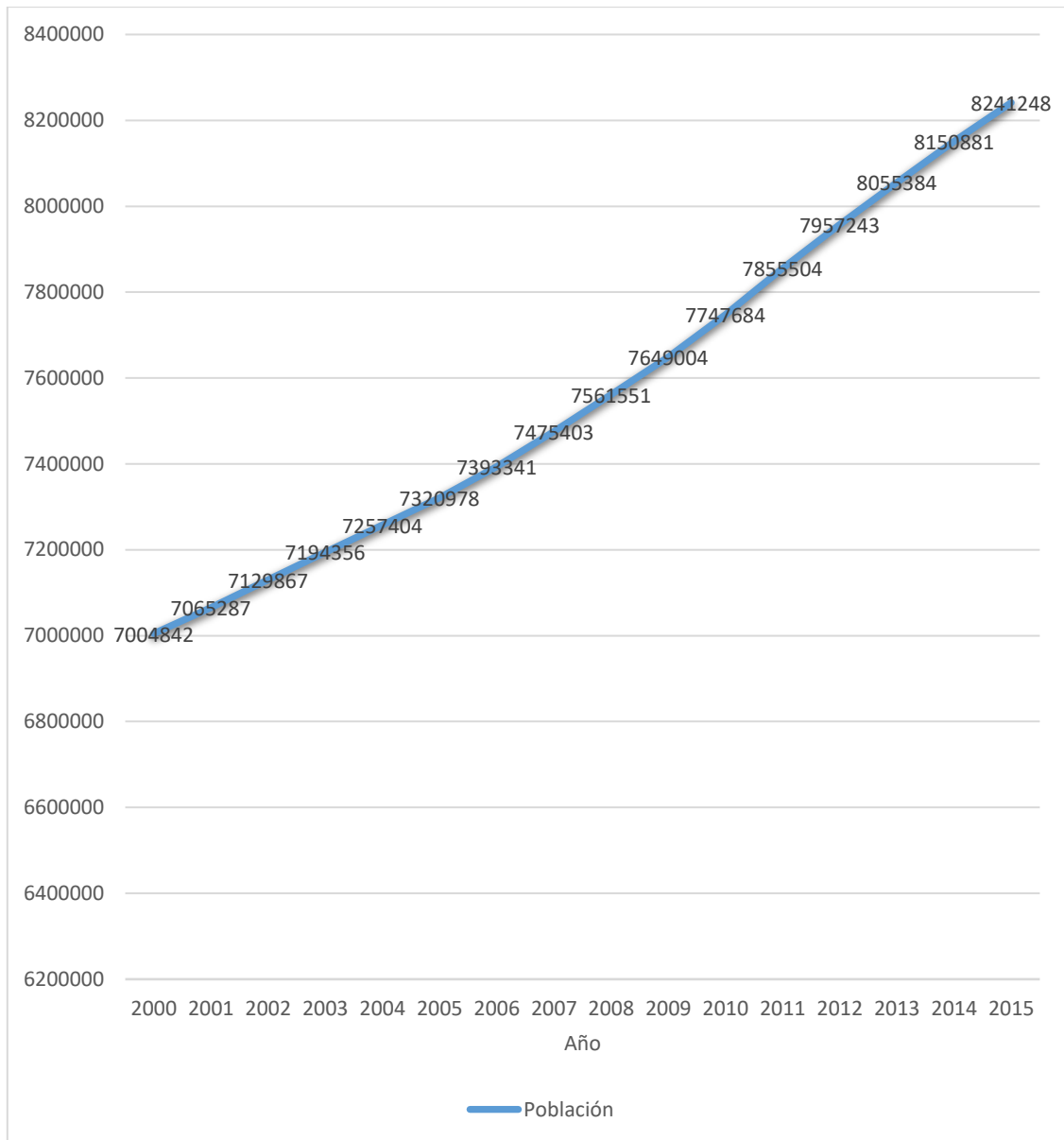
El suelo también es rico en minerales, los metálicos se encuentran en la región de Tatatila, Las Minas, y en la porción central del estado, así como en la región de los Tuxtla (INAFED, 2010). La producción de azufre, arena sálica, sal y caolín, mármol y agregados pétreos principalmente, le dan el cuarto lugar en materia de minería a nivel nacional, al contribuir con el 4.72%. Veracruz es el tercer estado petrolero del país, lo cual implica un alto porcentaje de los ingresos del estado.

### *3.1.1.2. Población*

De acuerdo con la encuesta intercensal de INEGI del 2015, el estado ocupa el tercer lugar a nivel nacional por su número de habitantes, después del estado de México y de la Ciudad de México, con 8,112,505 habitantes, de los cuales el 51.8% está compuesto por mujeres y el 48.2% por hombres. El 61% de esta población total, vive en localidades urbanas y el 39% en rurales, situación que a nivel nacional es de 78% y 22% respectivamente. La densidad poblacional en el 2015 en la entidad federativa era de 113 personas por kilómetro cuadrado, mientras que a nivel nacional son 61 personas. Del 2010 al 2015 la población creció en 8.1%, sin embargo, la esperanza de vida para el estado es menor que la nacional, de 71.7 años para hombres y de 76.9 años para mujeres. En cuanto a natalidad y mortalidad en el estado, en el 2016 se registraron 137,338 nacimientos y 53,749

mueres. En el siguiente gráfico se aprecia el crecimiento de la población del 2000 al 2015:

*Gráfico 1. Población a mitad del año en el estado de Veracruz 2000-2015*



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2020)

La población en edad dependiente es de 53.8 por cada 100 personas en edad productiva. No obstante, la Población Económicamente Activa (PEA) solo representa el 46% de la población de 12 años y más, de la cual el 95.7% se encuentra ocupada, siendo las mujeres las que presentan mayor porcentaje de ocupación. La Población No Económicamente Activa se divide entre población dedicada a labores del hogar (50.7%), estudiantes (20.2%), personas dedicadas a otras actividades no económicas (11.7%), jubilados o pensionados (5.3%) y personas limitadas física o mentalmente (12.1%).



El estado de Veracruz es el sexto estado con mayor población indígena. De acuerdo con el Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el 13.57% de la población del estado es indígena. El Censo de Población y Vivienda 2010, arrojó que el 9.4% de la población de la entidad habla una lengua indígena, siendo el náhuatl, el totonaca, el huasteco y el popoluca, las lenguas más habladas.

### *3.1.1.3. Vivienda*

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, en el estado hay 2,251,217 hogares y 2,250,001 viviendas particulares, de las cuales solo el 64.8% dispone de agua entubada dentro de la vivienda, el 98% cuenta con energía eléctrica y el 65.6% disponen de drenaje conectado a la red pública. El promedio de ocupantes en vivienda particular habitada es de 3.6 personas. En el 2015, el 19.5% de la población carecía de acceso a calidad y espacios en la vivienda, lo que equivalía a 1,670.9 miles de personas (INEGI, 2015).

Los datos publicados por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS) basados en la encuesta intercensal de INEGI, muestran un incremento en el porcentaje de viviendas con servicios básicos en el 2015. Las viviendas con agua entubada a nivel nacional correspondían a 74.1%, mientras que, en el estado, el 76.3% de las viviendas contaban con este servicio. A nivel nacional el 93.2% de las viviendas disponían de drenaje y en la entidad el 93.1%, mientras que con servicio sanitario a nivel nacional era de 97.7% y de 95% en Veracruz. La electricidad es un servicio básico y necesario para el desarrollo, por lo que tanto a nivel nacional como subnacional el porcentaje de viviendas con el servicio es elevado, de 98.7% a nivel nacional y 99.2% a nivel estatal (sólo se consideran estos cuatro servicios en las viviendas para la encuesta) (ORFIS, 2016).

La disponibilidad de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares del estado de Veracruz varía, siendo en mayor porcentaje el número de viviendas que cuentan con teléfono (72.7%), seguido de las viviendas que cuentan con televisión de paga (36.2%), mientras el 33.8% cuentan con pantalla plana, el 25.8% con teléfono fijo, el 24.2% con internet y el 22.8% con computadora.

La encuesta intercensal de INEGI (2015) permitió detectar a las viviendas con materiales de desecho, lámina de cartón, de asbesto o metálica, carrizo, bambú o palma y embarro o bajareque, los cuales son considerados materiales de construcción precarios. El 4.8% de

las paredes, el 1.6% de los techos y el 6.6% de las viviendas del estado están construidas con estos materiales.

#### *3.1.1.4. Salud*

En el 2015 el 79% de la población en el estado contaba con cobertura de salud, donde el 59.7% era atendida por el seguro popular, el 31.3% por el IMSS, el 5.1% por el ISSSTE, el 3.7% por Pemex, Defensa o Marina, el 1.5% por el sector privado y el 1.15 por otra institución (ORFIS, 2016). El CONEVAL publicó que para el 2015 el 19.2% de la población carecía de acceso a servicios de la salud.

Veracruz se ha encontrado por casi diez años, del 2001 al 2010, en los últimos lugares de los estados con respecto a la esperanza de vida, junto con Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En el 2001 estaba en el cuarto lugar de los estados con menor esperanza de vida. En el 2002 pasó a ser el tercer lugar y del 2005 al 2010 ocupó el segundo lugar. Pero Veracruz durante este mismo periodo fue uno de los estados que mayores recursos financieros destinó en materia de salud. El gasto público en salud para Veracruz de 1990 a 2010 experimentó un crecimiento constante, pero con una importante desaceleración, alcanzando su tasa más baja en el 2005, al ser menor al 5%.

El gasto per cápita ejercido por Veracruz en 2001 fue de \$1,263.90; mientras que en el 2010 era de \$3,2020.59, debido a que el gasto público en salud logró aumentar en un 161.20% al pasar de \$8,944,144 a \$23,362,574. Sin embargo, no aumentó la oferta de médicos, a diferencia de otros estados con menor gasto per cápita, como Guerrero y Oaxaca. Lo anterior ha hecho imposible acatar la recomendación de la OMS de un médico por cada mil personas, incluso del 2001 al 2010, durante los años 2003, 2004 y 2010 disminuyó el indicador de médicos generales o familiares por cada mil habitantes, a pesar de que el estado ha sido uno de los que cuenta con mayor número de médicos en términos absolutos.

#### *3.1.1.5. Educación*

La Encuesta Intercensal 2015 de INEGI dio como resultado que el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 8.2 para el estado, mientras que a nivel nacional la media era de 9.2, posicionándose en el quinto lugar de los estados con menor grado promedio de escolaridad. El estado ocupaba el cuarto lugar de los estados con menor porcentaje de población de 15 años y más que sabe leer y escribir un recado

(89.8%). Las estadísticas indicaban que 55.2 de cada 100 personas (de 15 años y más) tienen educación básica terminada, 19.7 finalizaron la educación media superior, 15.6 concluyeron educación superior, 9.2 no tienen ningún grado de escolaridad (INEGI, 2015).

La educación es el principal medio para desarrollar y potenciar las habilidades, conocimientos y valores éticos de las personas. Además, representa un mecanismo básico de transmisión y reproducción de conocimientos, actitudes y valores, fundamental en los procesos de integración social, económica y cultural. Ser incapaz de leer, escribir o realizar las operaciones matemáticas básicas, e incluso no tener un nivel de escolaridad que la sociedad considera básico, limita las perspectivas culturales y económicas de todo ser humano, lo que restringe su capacidad para interactuar, tomar decisiones y funcionar activamente en su entorno social (CONEVAL, 2019:48)

#### *3.1.1.6. Pobreza y Rezago social*

Se considera una persona que se encuentra en situación de pobreza cuando presenta alguna carencia social, aunado a un ingreso que no permite satisfacer las necesidades básicas. Sin embargo, cómo lo define el CONEVAL (s.f.) se reconoce como situación de pobreza extrema cuando se presentan tres carencias sociales y no se cuenta con el ingreso necesario para adquirir una canasta básica alimentaria. La pobreza en el estado de Veracruz ha ido en aumento; en el 2010 afectaba al 57.6% de su población, pero para el 2016 era al 62.2%, debido al incremento de población en pobreza moderada que pasó de 38.8% al 45.8%. Sin embargo, la población en pobreza extrema se redujo un 2.4%, pasando de 18.8% al 16.4% durante este mismo periodo. En el 2010 la población vulnerable por carencias sociales era del 23.6%, incrementó al 30.6% en el 2012, reduciéndose en el 2014 a 24.8% y al 19.9% en el 2016.

Con respecto a la privación social, la población con al menos una carencia social incrementó en 0.9% (de 81.2% a 82.1%), mientras que la población con tres carencias sociales o más disminuyó en 8.5%, pasando de 41.9% a 33.4%. Aunque disminuyeron los indicadores de carencia social, rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, por acceso a la seguridad social, por calidad y espacios en la vivienda, por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación, los indicadores de bienestar se vieron afectados por el aumento de la población con ingresos

inferior a la línea de bienestar, de 62.1% a 67.1%, y el porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, pasando de 27.8% a 30.6%.

### 3.1.2. Divergencias regionales

El estado de Veracruz es diverso tanto en su composición geográfica como social y económica, lo cual dota de diferentes características a los municipios que lo integran. Esto repercute en indicadores de bienestar, los cuales reflejan la brecha existente entre los municipios poco desarrollados y los más desarrollados. La reducción de esta brecha es el principal interés de las políticas públicas regionales, en pro de un desarrollo equilibrado, enfocándose principalmente en mejorar los indicadores de educación, salud, alimentación y vivienda. El estado está compuesto por las siguientes regiones:

- Huasteca alta
- Huasteca baja
- Totonaca
- Nautla
- Capital
- Sotavento
- Las Montañas
- Papaloapan
- Los Tuxtlas
- Olmeca

Ilustración 19. Mapa de la regionalización de Veracruz



Fuente: INAFED (2010)

Estas regiones se han conformado debido a las características territoriales comunes. Esta regionalización tiene el objetivo de aprovechar las capacidades inherentes al territorio y permite planear a partir de estas y de sus necesidades, de acuerdo con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz (COPLADEVER). A continuación de manera breve se mencionan las principales características de las regiones de la entidad.

#### 3.1.2.1. Huasteca Alta

Esta región ocupa el séptimo lugar a nivel estatal, por su contribución a la producción bruta total del estado de Veracruz, que representa el 2.1%. Las actividades primarias proporcionan el 2.4% de la producción de la región, el sector de servicios el 23% y el sector industrial el 74.6%, siendo el que genera la mayor producción en esta región. La industria manufacturera es la más importante, debido a la gran producción de la industria

alimentaria, la metálica básica, la fabricación de equipo de transporte, y otros productos metálicos (SEFIPLAN, 2015).

Como se puede inferir hay una baja producción del sector agropecuario y forestal, debido principalmente a cuestiones climáticas, los altos costos de insumos y servicios, falta de créditos e infertilidad de la tierra. También hay poca oferta y afluencia turística. Esto conlleva a una baja tasa de participación económica, baja concentración poblacional, bajos ingresos monetarios, altos niveles de marginación y pobreza, elevada dispersión de la población rural, desarrollo desequilibrado en los municipios, baja integración municipal e infraestructura urbana, poca oferta educativa en el nivel superior, centralización de servicios en áreas urbanas, rezago educativo, poco acceso a servicios de telefonía e internet y falta de acceso a la seguridad social, y a servicios básicos en la vivienda.

### *3.1.2.2. Huasteca Baja*

La producción la Huasteca Baja, de acuerdo con los estudios Regionales para la Planeación de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (SEFIPLAN, 2015) representa el 1.3% de la producción Estatal, siendo el sector de los servicios el que contribuye con el 57.1% de la producción de la región. El comercio al por mayor y al por menor es el que contribuye en mayor cuantía, seguido del servicio de transporte, correo y almacenamiento, así como de alojamiento temporal y preparación de bebidas. El sector industrial es el segundo sector que más aporta a la producción regional, principalmente por la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas. Finalmente, el sector primario es el que menos contribuye a la producción, pero es la segunda región dentro del estado con mayor producción forestal maderable.

Los altos costos de insumos y servicios, problemas climáticos, plagas, enfermedades, pérdida de fertilidad del suelo, y falta de capacitación y asistencia técnica, son los principales problemas que enfrenta el sector primario. Esto contribuye a la baja participación de la mayoría de los municipios en la economía regional, al desarrollo desequilibrado de los municipios, la desintegración municipal y de proyectos con cobertura regional, los bajos ingresos monetarios, la alta marginación y pobreza, el rezago educativo, la migración y el alto porcentaje de población económicamente dependiente.

### *3.1.2.3. Totonaca*

La cuarta región que más contribuye a la producción bruta del estado, con un 8.3% es la región Totonaca. En esta región el sector primario apenas representa el 0.03% de la producción y la principal actividad es la pesca, es sector terciario contribuye con el 28.2% y con actividades de comercio, servicios profesionales, científicos y técnicos, transporte, correo y almacenamiento. Pero el sector industrial es el sector con mayor contribución a la producción bruta total de la región, con el 72.7%, con actividades de minería (80.9%), manufactureras, construcción, de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas (SEFIPLAN, 2015).

En la región hay carencia de acceso a los servicios de salud, falta de proyectos con cobertura regional, baja productividad, bajos ingresos monetarios, falta de reservas territoriales para desarrollo urbano, rezago educativo, déficit en la cobertura de servicios básicos, altos niveles de pobreza y dispersión poblacional en zonas rurales, concentración de servicios en áreas urbanas y desarrollo desequilibrado de los municipios.

### *3.1.2.4. Nautla*

De acuerdo con SEFIPLAN (2015), el 1% de la producción bruta del estado es proporcionada por la región de Nautla, en esta región sobresalen los municipios de Matines de la Torre y San Rafael por su contribución. El sector de los servicios representa el 58.6% de la producción bruta regional, siendo el comercio la actividad más importante, seguido de los servicios de apoyo a los negocios y el servicio de preparación de alimentos y bebidas. El sector secundario se desarrolla principalmente por actividades de la industria manufacturera con la elaboración de polvos, jarabes y esencial de sabor para bebidas. Las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales son las que desarrollan al sector primario, pero este apenas contribuye en menos de un punto porcentual a la producción regional.

Al igual que en otras regiones del estado de Veracruz, el sector primario se ve afectado por cuestiones climáticas, altos costos, falta de capacitación y asistencia, pérdida de fertilidad en el suelo y difícil acceso al crédito, así como los problemas para comercializar los productos, lo cual genera baja productividad del sector pesquero y acuícola. Aunado a que el sector está concentrado y depende de cuatro cultivos.

Otras debilidades para el estado son los bajos ingresos monetarios, bajos niveles de escolaridad, persistencia de rezago educativo, baja integración municipal y bajo desarrollo de infraestructura urbana, el desarrollo desequilibrado en los municipios y los altos niveles de marginación y pobreza en algunos municipios.

#### *3.1.2.5. Capital*

La Capital es la región que incluye a la capital del estado de Veracruz y debido a su posición geográfica el sector de servicios es el que predomina en el territorio, siendo el comercio al por menor la actividad preponderante en la cual más aporta el municipio de Xalapa. El sector industrial es el segundo sector que más aporta a la producción, en especial la actividad manufacturera en la que destaca el municipio de Coatepec con producción de la industria alimentaria. El sector primario es casi inexistente en esta región y contribuye con apenas el 0.02% de la producción (SEFIPLAN, 2015).

La región tiene una fuerte concentración de servicios en áreas urbanas, lo cual contribuye al desarrollo desequilibrado en los municipios y a la alta dispersión poblacional en zonas rurales. Se presenta un déficit en la cobertura de servicios básicos, rezago educativo, carencia en el acceso a servicios de salud, bajos ingresos monetarios, y altos niveles de pobreza.

#### *3.1.2.6. Sotavento*

La segunda región más importante para la economía del estado es el Sotavento, la cual de acuerdo con SEFIPLAN (2015), contribuye con el 15.3% de la producción bruta total. El sector primario contribuye con menos del 1% de la producción de la región, mientras el sector industrial genera el 56.8% que representa el 11.2% de la producción industrial del estado. Las actividades más importantes de la región son la minería, la construcción y las industrias manufactureras. El municipio de Veracruz es el que destaca en la región por su participación. En la región se ha presentado un proceso de polarización de la población, que ha propiciado el desarrollo desequilibrado en los municipios, la centralización de los servicios en áreas urbanas, rezago educativo, falta de acceso a servicios de salud, y bajos ingresos monetarios.

#### *3.1.2.7. Las Montañas*

Las montañas es la tercera región que más contribuye a la producción del estado y el sector predominante es el sector industrial que aporta el 75.6% de la producción regional

y el 12.3% de la producción industrial del estado. La actividad manufacturera es la principal actividad productiva, seguida de la construcción, actividades relacionadas con la energía eléctrica, el suministro de agua y de gas y la minería. El sector de servicios contribuye con el 24.9% y la actividad de comercio es la más importante para la región.

El sector primario significa menos del 1% de la producción regional, depende de tres cultivos y es poco productivo, además de enfrentar los mismos problemas que el resto de las regiones para producir. También hay bajos niveles de afluencia turística, elevada dispersión de la población rural, altos niveles de pobreza y marginación, un fuerte contraste en el desarrollo de la región, con predominio de municipios con altos niveles de exclusión del desarrollo, y centralización de servicios en áreas urbanas (SEFIPLAN, 2015).

#### *3.1.2.8. Papaloapan*

La región del Papaloapan, de acuerdo con los Estudios Regionales para la Planeación realizados por SEFIPLAN (2015), produce sólo el 2.5% de la producción estatal, de la producción total de la región el 1.7% es del sector primario y es debido a la actividad pesquera en su mayoría, generada principalmente en el municipio de Alvarado. El sector de los servicios proporciona el 34% de la producción total de la región, donde la actividad del comercio es la más significativa, seguida del transporte, correos y almacenamiento, alojamiento temporal y preparación de bebidas y alimentos. Sin embargo, el sector más importante para la región es el sector industrial que genera el 64.4% de la producción de Papaloapan, siendo la industria manufacturera la más importante.

Sin embargo, el desarrollo desequilibrado en los municipios ha contribuido a la elevada dispersión poblacional, la centralización de servicios en áreas urbanas, escasa oferta de educación superior, rezago educativo, población sin derechohabiencia a servicios de salud, falta de agua entubada, bajos ingresos monetarios, marginación y pobreza.

#### *3.1.2.9. Los Tuxtlas*

Los Tuxtlas es la región que menos aportaba a la producción estatal, apenas el 0.4%. Dentro de la producción regional el sector primario aporta solo el 0.8%, siendo la actividad pesquera la más destacada. El sector secundario aporta el 35.2% y se compone en su mayoría por la actividad manufacturera. El sector más importante para la región es



el de servicios que contribuye con el 64%, en donde sobresale el comercio al por menor y al por mayor (SEFIPLAN, 2015).

La baja productividad del sector primario contribuye al desarrollo desequilibrado de los municipios, la dispersión de la población rural. No obstante, la región carece de infraestructura de servicios básicos y equipamiento urbano, presenta rezago educativo, población en situación de pobreza y marginación, falta de reservas territoriales para desarrollo urbano, bajos ingresos monetarios y falta de integración municipal para el desarrollo de proyectos con cobertura regional.

#### *3.1.2.10. Olmeca*

La región que más contribuye a la economía del estado es la Olmeca, pues brinda el 50.2% de la producción total del estado. Aunque el sector primario representa el 0.02% de la producción regional, es el 7.7% de la producción estatal del sector primario y su principal actividad es la pesca, en donde sobresalen los municipios de Minatitlán, Agua Dulce y Coatzacoalcos. Por su parte, el sector terciario representa el 8.2% de la producción regional pero el 17.1% de lo que este sector genera a nivel estatal. La actividad industrial de la región contribuye con el 39.2% del total del sector secundario estatal, y representa el 91.9% de la producción total de Olmeca, las principales actividades son la manufactura, la minería y la construcción (SEFIPLAN, 2015). Esta región se ve favorecida por la presencia de yacimientos de petróleo que contribuyen a la industria nacional.

Sin embargo, esta región al igual que las anteriores presenta problemas socioeconómicos, principalmente por falta de proyectos con cobertura regional que ocasiona el desarrollo desequilibrado de los municipios, mayores flujos migratorios, centralización de servicios en áreas urbanas, pobreza, marginación, baja productividad del sector primario, entre otros.

Como podemos observar, estas características territoriales dotan de diferentes potencialidades a las regiones, lo cual imposibilita el generalizar la planeación. Las estrategias que se establecen en un Plan de Desarrollo deben ser específicas, ya que el entorno territorial determinará el éxito de estas.

### *3.2. Economía del estado de Veracruz*

En el 2015 la economía del estado de Veracruz se encontraba entre las principales a nivel nacional, ocupando el quinto lugar por su contribución al PIB en un 4.93%. A pesar de

mantener una baja tasa de crecimiento desde el 2010, con una tasa promedio de 1.79%, la cual fue inferior al promedio nacional de 3.22%. A pesar del peso del estado a nivel nacional parece haber un estancamiento de la economía estatal hasta años recientes, como se muestra en este apartado. Esta sección se divide en tres partes, primero se abordan las principales actividades económicas del estado, para continuar con una breve descripción del desarrollo de la economía veracruzana durante el periodo de estudio que se ha establecido en esta investigación, y concluir abordando una breve comparación entre el desarrollo económico estatal con respecto al nacional.

### 3.2.1. Principales actividades económicas del estado

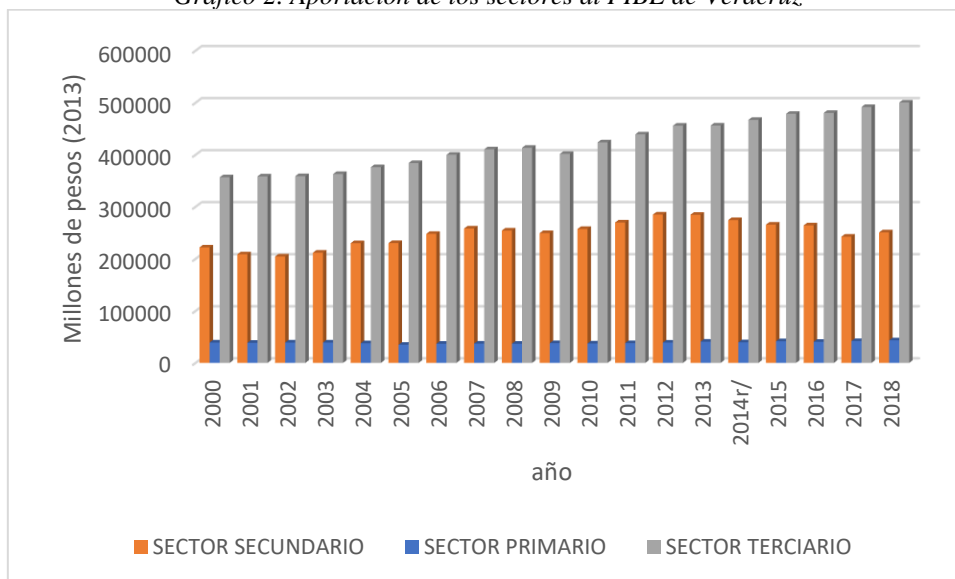
Los sectores económicos en el estado tienen diferentes participaciones al PIB estatal, cómo se considera anteriormente, algunas regiones favorecen más al desarrollo de algún sector sobre otro. Sin embargo, el sector que más ingresos generan para el estado es el sector terciario que ha crecido en promedio 1.92% durante el periodo de estudio 2000-2015, mientras las actividades primarias han crecido un 0.64% y las secundarias 0.79% (INEGI, 2020).

La actividad de Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (53<sup>1</sup>), ha proporcionado en promedio el 23.9% de los ingresos del sector terciario del año 2000 al 2018, mientras que el comercio es la principal actividad, pues ha contribuido con el 28.37% (12.19% comercio al por mayor y 16.18% de comercio al por menor). La siguiente gráfica muestra el comportamiento de los tres sectores durante el periodo 2000-2018.

---

<sup>1</sup> Clave del sector de acuerdo con el SCIAN

Gráfico 2. Aportación de los sectores al PIBE de Veracruz



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México (2020)

### 3.2.2. Desarrollo de la economía Veracruzana

La economía del estado de Veracruz ha aumentado su producción a lo largo del tiempo, y como es de esperar el PIBE real (año base 2013) ha mantenido una tendencia al alza durante el periodo de tiempo analizado, como se puede ver en el gráfico 3.

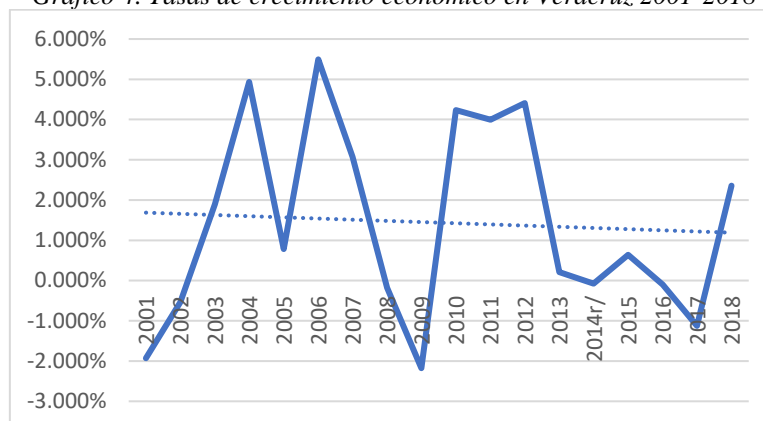
Gráfico 3. PIBE de Veracruz



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México (2020).

Sin embargo, la tasa de crecimiento parece tener una tendencia a la baja. Esto se debe a las variables que determinan la situación y evolución macroeconómica, en el cual deben desempeñarse las entidades. Por ello el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE) del 2015 fue el más bajo a nivel nacional.

Gráfico 4. Tasas de crecimiento económico en Veracruz 2001-2018



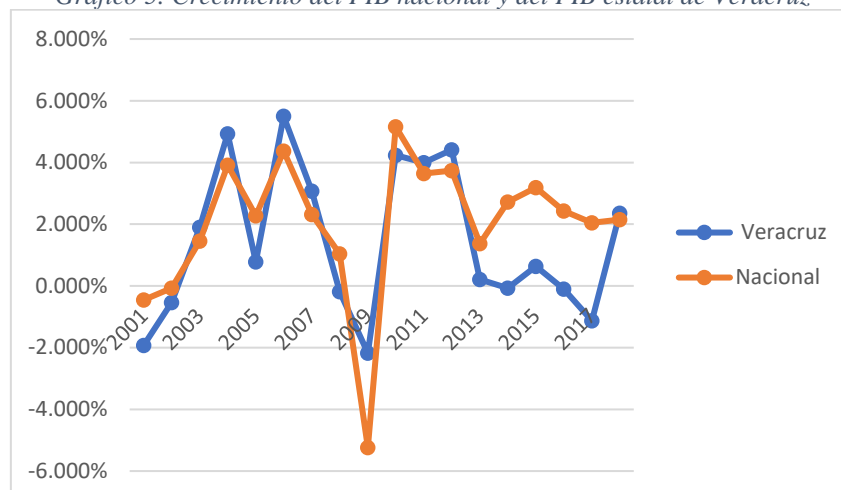
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México (2020).

Con respecto al Índice de Competitividad Estatal, la entidad se posiciona en los últimos lugares lo cual significa que no es atractivo para invertir o mantener talento, repercutiendo en su productividad y bienestar social. El Indicador Mensual de la Actividad Industrial que mide la actividad productiva tuvo un decrecimiento del 2010 al 2016 de 1.6% en promedio, posicionándose en el lugar número 28 a nivel nacional para el 2016. En los últimos cinco años de interés para la investigación (2010-2015) el estado cayó dos lugares en cuanto a su posición a nivel nacional. Sin embargo, el estado ha sido atractivo para la inversión extranjera, y en el 2015 atrajo la mayor cantidad registrada durante el periodo (2010-2013), posicionándose generalmente en el puesto once a nivel nacional.

### 3.2.3. Comparación del Desarrollo Económico estatal con respecto al nacional.

En promedio el PIB estatal de Veracruz durante el periodo 2000-2018 ha representado el 4.86% del PIB nacional. Durante este periodo la economía mexicana ha crecido en 2% en promedio y la economía veracruzana en 1.43%. Sin embargo, a pesar de crecer en diferentes tasas, mantenían un comportamiento sincronizado, pero a partir del 2013 la brecha se agrandó.

Gráfico 5. Crecimiento del PIB nacional y del PIB estatal de Veracruz



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México (2020).

### 3.3. Finanzas públicas del estado de Veracruz

El federalismo fiscal en México ha tenido implicaciones para todos los estados, en el caso de Veracruz hasta antes de la modificación a la distribución del Fondo General de Participaciones no lo había beneficiado debido a que, a pesar de ser eficiente en su capacidad fiscal, no se beneficiaba con el Fondo de Nivelación. Este tipo de políticas a nivel nacional tienen repercusiones a las economías subnacionales, generando perdedores y ganadores. Como se puede ver en la siguiente figura, sin importar la capacidad fiscal de los estados (eficiente o ineficiente), el Fondo de Nivelación benefició a algunos estados con presupuestos superavitarios y afectó a otros con presupuestos deficitarios.

Figura 1. Efectos a los estados del Fondo de Nivelación

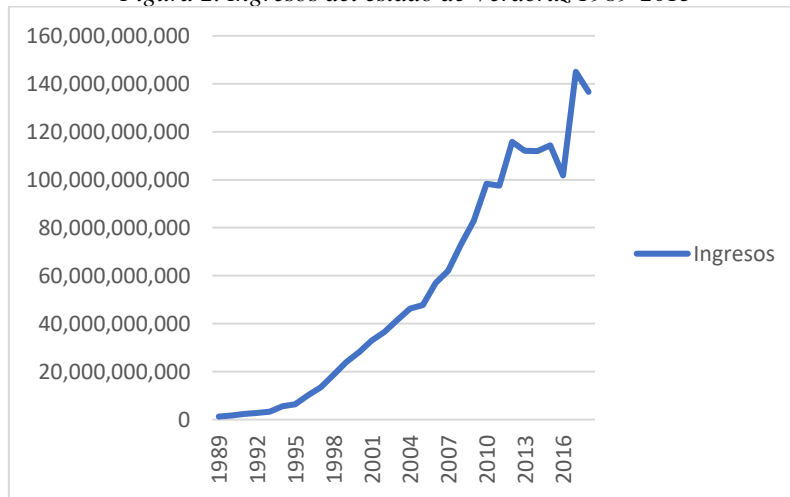
Capacidad Fiscal	Necesidades de gasto	
	Superavitarios (Bien tratados)	Deficitarios (Mal tratados)
Positiva (Eficientes)	(a) Baja California (-0.823) Baja California Sur (-0.318) Campeche (-0.373) Chihuahua (-1.077) Nayarit (-0.215) Nuevo León (-1.707) Quintana Roo (-0.395) Sonora (-0.856) Tamaulipas (-1.592)	(b) Chiapas (1.423) Jalisco (0.777) México (0.784) Tlaxcala (0.137) Veracruz (0.944)
Negativa (Ineficientes)	(c) Aguascalientes (-0.360) Coahuila (-1.001) Colima (-0.470) Durango (-0.144) San Luis Potosí (0.122) Sinaloa (-0.291) Tabasco (-0.110) Yucatán (-0.039)	(d) Guanajuato (1.573) Guerrero (0.327) Hidalgo (0.398) Michoacán (0.815) Morelos (-0.006) Oaxaca (0.893) Puebla (1.766) Querétaro (0.063) Zacatecas (-0.001)

Fuente: Luis Fernando Cabrera (Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo, 2019, pág. 63)

### 3.3.1. Ingresos estatales

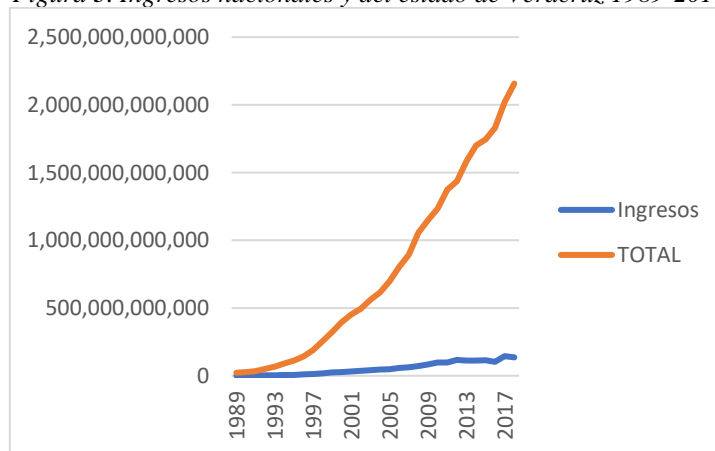
El estado de Veracruz es uno de los más importantes para la economía del país, en cuanto a la recaudación de ingresos propios, desde 1989 hasta el 2017 el estado ha contribuido con el 6.8% del total nacional. No obstante, los ingresos propios recaudados por la entidad no son suficientes para cubrir los gastos ejercidos. En el 2010 el índice de autonomía financiera del estado era del 0.12, un ratio bajo que se traduce a una dependencia de ingresos federales, para cubrir el 88% de sus gastos y con los ingresos que el estado generaba o recaudaba sólo se cubrían el 12% de estos. Con respecto a los ingresos totales podemos ver que existe un comportamiento similar en las tendencias, como se muestra en las siguientes figuras:

Figura 2. Ingresos del estado de Veracruz 1989-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales (INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020)

Figura 3. Ingresos nacionales y del estado de Veracruz 1989-2018

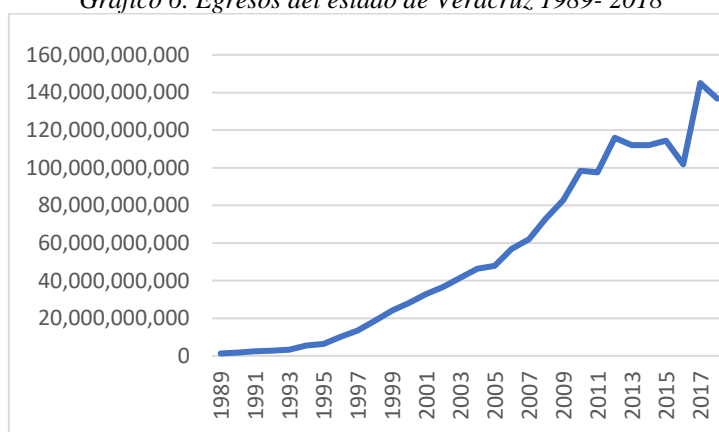


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales (INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020)

### 3.3.2. Egresos estatales

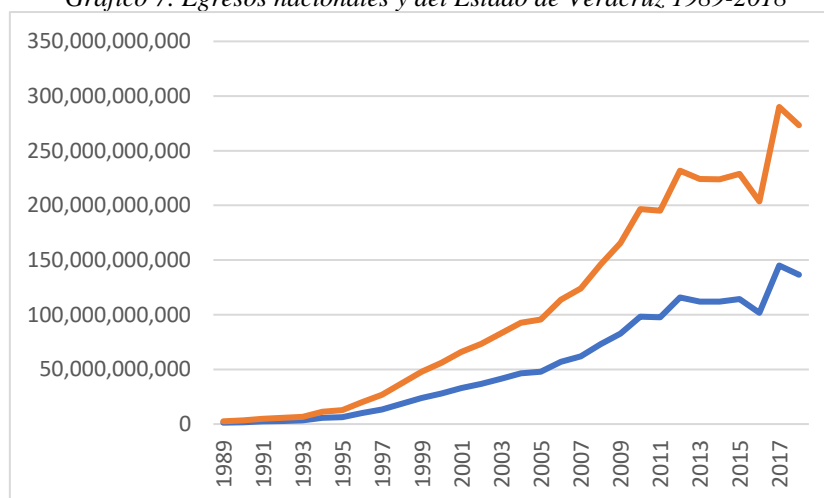
Los egresos estatales están altamente relacionados con los ingresos, estos pueden ser detonadores del desarrollo y deben ejercerse con responsabilidad. El estado de Veracruz ha tenido un gasto superior a los ingresos que la administración pública local logra obtener, lo cual ha limitado su autonomía financiera para ejercer el presupuesto, alcanzando su máxima independencia en el 2012 con un 27.5%. Del 2007 al 2017 el índice de dependencia financiera promedio fue de 11.26, razón por la cual se puede inferir que la mayoría de las transferencias corresponden a aportaciones (ramo 33) y están condicionadas. Al igual que con los ingresos totales, podemos ver que con los egresos existe un comportamiento similar en las tendencias estatales y nacionales, como se muestra en las siguientes figuras:

Gráfico 6. Egresos del estado de Veracruz 1989- 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales (INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020)

Gráfico 7. Egresos nacionales y del Estado de Veracruz 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales (INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020)

### 3.3.3. Evolución de las finanzas públicas nacionales y las estatales

Como ya se mencionó el cambio en la asignación de las transferencias en 2008 ocasionó un cambio en los ingresos y por lo tanto en los egresos del estado de Veracruz, la manera en la que se ha desarrollado el federalismo fiscal a partir de los años setenta indudablemente ha tenido repercusiones en las finanzas públicas del estado de Veracruz y en su desarrollo. Como podemos ver la siguiente tabla, existe una alta correlación ente el gasto total y el PIB estatal de Veracruz, la variable gasto explica en un 91% el comportamiento del PIBE de la entidad bajo análisis.

*Tabla 4. PIB y Gasto público del estado de Veracruz por MCO*  
Dependent Variable: PIBE  
Method: Least Squares  
Sample: 1 29  
Included observations: 29

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
GASTO_TOTAL	2.10E-06	1.20E-07	17.47922	0.0000
C	543295.5	8100.727	67.06751	0.0000
R-squared	0.918803	Mean dependent var		651399.1
Adjusted R-squared	0.915795	S.D. dependent var		97091.01
S.E. of regression	28173.91	Akaike info criterion		23.39665
Sum squared resid	2.14E+10	Schwarz criterion		23.49095
Log likelihood	-337.2515	Hannan-Quinn criter.		23.42618
F-statistic	305.5231	Durbin-Watson stat		0.833795
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales (INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020)

### 3.4. Conclusión

Este capítulo permite plantear el contexto en el cual se diseñan los planes y programas que llevan a cabo los gobiernos en el estado de Veracruz, los cuales se transforman en un reto, por la necesidad de satisfacer las demandas sociales y económicas de la población de diferentes regiones o delimitaciones geográficas. Este estado es uno de los más extensos y ricos en su diversidad territorial, lo cual lo hace un territorio heterogéneo y complejo al momento de diseñar estrategias que impulsen su desarrollo. Por limitación de tiempo no serán analizadas todas las regiones del estado, dada la complejidad territorial y el número de municipios del estado, pero es pertinente destacar esta diversidad para la planeación Estatal.

La mayor parte de la población en el estado está en edad productiva lo cual hace que se demande un gran número de empleo a pesar de que la PEA ocupada es superior al 95% generalmente. No obstante, a pesar de la gran población productiva, el crecimiento del



PIB estatal es inferior al promedio nacional, el cual depende principalmente del sector terciario y específicamente del comercio. Las capacidades estructurales coyunturales del estado han generado una caída en indicadores que reflejan la capacidad productiva del estado.

El estado a pesar de tener un crecimiento durante el periodo de análisis mantiene una alta dependencia de las transferencias federales, lo cual ha disminuido su capacidad para ejercer el gasto al interior de este. Limitar las estrategias a una perspectiva de desarrollo nacional, ante realidades tan diversas e incluso contrarias, termina polarizando al estado en regiones como la Olmeca y Los Tuxtlas.

## Capítulo IV. Coordinación de políticas públicas

En este capítulo se desarrolla un proceso de selección de tres municipios para medir el índice de coordinación, considerando las carencias sociales de las 212 jurisdicciones, se elige un municipio con un alto índice de carencias, uno con un índice bajo y otro que se encuentre entre la media. También se pretende analizar el comportamiento económico de cada uno, midiendo el impacto en los sectores productivos con un análisis shift and share. Para generar un análisis que permita emitir conclusiones, se plantea un panorama sobre la planeación en cada municipio de estudio y su entorno socioeconómico. Posteriormente se compara el índice de coordinación con la evolución económica y social de los municipios. El resultado del grado de coordinación da paso a propuestas de políticas públicas para mejorar la coordinación pues de eso depende su posibilidad de mejorar su desempeño económico y social.

### 4.1 Metodología

Para la selección municipal se generó un índice compuesto con la metodología utilizada por CONAPO para estimar el índice de marginación (Téllez Vázquez & Hernández Álvarez, 2015), la cual permite integrar seis carencias sociales utilizadas por el CONEVAL para medir la pobreza en México. Morales (1995) mide el impacto que el empleo del municipio genera a la economía a nivel estatal y sectorial, lo cual permite tener el escenario de los municipios elegidos para comparar con el índice de coordinación. Finalmente, la metodología diseñada para esta investigación se basa en la utilizada en la investigación realizada para el municipio de Luque en Paraguay por Centeno Roa (2017), que permiten medir la coordinación entre los tres órdenes de gobierno a través de la semaforización.

#### 4.1.1. Realización de un índice compuesto de carencias socioeconómicas y selección de municipios

La OCDE ha desarrollado treinta y cinco indicadores de bienestar, que permiten analizar a las entidades federativas (INEGI, 2018). El concepto de bienestar a lo largo del tiempo se ha ligado al ingreso, por ello los indicadores de pobreza han sido una forma indirecta de medir el bienestar. No obstante, si bien, el ingreso permite adquirir bienes económicos nos dice más sobre cómo se está desarrollando la economía en lugar de como se desarrolla la población. Por ello en este proyecto se analizaron los indicadores que establece la Ley General de Desarrollo Social para medir la pobreza, disponibles para los municipios del

estado de Veracruz, pero se excluyó al ingreso corriente *per cápita*. De acuerdo con las estimaciones del CONEVAL (Pobreza municipal 2015 , 2017) con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015, se decidió utilizar los siguientes indicadores:

- Rezago educativo
- Carencia por acceso a los servicios de salud
- Carencia por acceso a la seguridad social
- Carencia por calidad y espacios de la vivienda
- Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda
- Carencia por acceso a la alimentación

A partir de estos seis indicadores se realizaron coeficientes de localización, para medir el peso de la carencia en el territorio (Morales Barragán, 1999), al considerar a la población con carencia como proporción de la población total (población calibrada por CONEVAL para que, al sumar la población municipal, coincida con la estatal). La fórmula para calcularlo es:

$$cl = \frac{\frac{e_i^t}{e_T^t}}{\frac{E_i^t}{E_T^t}}$$

Donde

$e_i^t$ : es la población municipal con la carencia *i* en el año 2015

$e_T^t$ : es la población municipal total en el año 2015

$E_i^t$ : es la población estatal con la carencia *i* en el año 2015

$E_T^t$ : es la población estatal total en el año 2015

Los coeficientes de localización por carencias sociales se realizaron para los doscientos doce municipios. No obstante, para fines demostrativos, en la siguiente tabla (5) se muestran solo treinta municipios seleccionados por el valor de su coeficiente, los diez primeros obtuvieron los valores más altos, los siguientes diez municipios fueron los más cercanos a la mediana y los últimos adquirieron los coeficientes más bajos.

Tabla 5. Resumen de coeficientes de localización por carencias sociales de los municipios del estado de Veracruz, 2015

MUNICIPIO	CLRE	CLSALUD	CLSEG	CLCCEV	CLCASBV	CLCAA
Tehuipango	1.8	0.3	1.4	3.6	2.4	0.4
Filomeno Mata	1.6	0.5	1.4	3.0	2.1	2.4
Mecatlán	1.6	0.6	1.4	2.2	2.3	2.0
Mixtla de Altamirano	2.2	0.5	1.3	2.6	2.5	1.0
Astacinga	1.8	0.2	1.4	1.4	2.5	1.6
Soledad Atzompa	2.0	0.9	1.3	2.4	2.5	0.9
Coahuatlán	1.6	0.9	1.4	1.8	2.2	2.2
Texcatepec	1.8	0.8	1.4	1.2	2.5	1.2
Chumatlán	1.3	0.5	1.3	1.9	2.4	2.4
Illamatlán	1.8	0.6	1.2	1.9	2.4	1.2
Tamiahua	1.2	0.8	1.2	1.2	2.1	1.2
Otatitlán	1.2	1.4	1.0	0.6	0.6	1.1
Omealca	1.3	0.9	1.1	1.1	1.6	1.2
Las Vigas de Ramírez	1.3	0.9	1.3	1.0	1.1	0.8
Ignacio de la Llave	1.3	0.6	1.3	0.7	1.5	1.4
Juan Rodríguez Clara	1.4	1.1	1.3	0.8	1.2	1.5
Juchique de Ferrer	1.4	0.8	1.3	0.8	1.5	0.8
Camerino Z. Mendoza	0.7	1.4	0.9	0.9	0.5	0.6
Acayucan	1.0	1.3	1.1	1.1	1.1	1.3
Totutla	1.5	0.9	1.3	0.5	1.3	0.7
Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	0.7	0.5	0.7	0.9	0.4	1.1
Río Blanco	0.5	1.2	0.7	0.5	0.2	0.7
Amatitlán	1.4	0.5	0.8	0.3	0.8	0.6
Coatzacoalcos	0.7	0.8	0.7	1.0	0.2	1.0
La Antigua	0.8	1.0	0.8	0.5	0.2	0.8
Carlos A. Carrillo	1.2	0.5	0.6	0.5	0.9	1.2
Xalapa	0.5	1.3	0.8	0.5	0.2	0.6
Veracruz	0.6	1.3	0.7	0.5	0.1	0.9
Ursulo Galván	0.9	0.8	0.6	0.4	0.3	0.9
Boca del Río	0.5	1.3	0.7	0.5	0.1	0.6

CLRE= Coeficiente de Localización por Rezago educativo

CLSALUD= Coeficiente de Localización por carencia de acceso a los servicios de salud

CLSEG= Coeficiente de Localización por carencia de acceso a la seguridad social

CLCCEV= Coeficiente de Localización por carencia de calidad y espacios de la vivienda

CLCASBV= Coeficiente de Localización por carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda

CLCAA= Coeficiente de Localización por carencia de acceso a la alimentación

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL (2017) con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

El coeficiente de localización toma el valor de 1 cuando la carencia afecta relativamente al mismo porcentaje de población en el municipio que en el estado. Para algunos

municipios podemos observar que el coeficiente es menor, lo que indica que, hay una menor carencia a nivel municipal. No obstante, a nivel estatal los municipios más afectados por la carencia tienen un coeficiente superior a 1.

Como puede observarse, el orden a nivel municipal varía dependiendo de la carencia a analizar, es por ello por lo que se elaboró un índice compuesto a partir de los seis índices presentados y, basándose en la metodología utilizada por CONAPO (Téllez Vázquez & Hernández Álvarez, 2015) para la estimación del índice y grado de marginación 2010, utilizando SPSS (IBM SPSS Statistics 28). Para ello se corrió la base con los 212 municipios y se realizaron las pruebas pertinentes, para fines demostrativos a continuación se presentan en la tabla 6, solo los diez municipios con el Índice Compuesto de Carencias Sociales más alto, los diez más bajos y diez cercanos a la media:

Tabla 6. Resumen de índice compuesto de carencias sociales para los municipios del estado de Veracruz, 2015

MUNICIPIO	CLRE	CLSALUD	CLSEG	CLCCEV	CLCASBV	CLCAA	ÍNDICE COMPUESTO DE CARENCIAS SOCIALES
Filomeno Mata	1.6377	0.4859	1.4135	2.9986	2.1438	2.4243	2.5051
Tehuipango	1.8374	0.2532	1.4312	3.6370	2.4479	0.3932	2.4492
Mixtla de Altamirano	2.1650	0.5061	1.3281	2.6316	2.4577	1.0156	2.2782
Soteapan	1.5852	0.3337	1.3828	2.7678	2.2304	1.5471	2.1285
Mecatlán	1.6307	0.6332	1.3735	2.1718	2.3217	2.0381	1.9807
Astacinga	1.7780	0.1977	1.3891	1.3984	2.4554	1.6279	1.9523
Mecayapan	1.6261	0.5073	1.3550	2.2611	2.2351	1.6157	1.8589
Soledad Atzompa	2.0010	0.8978	1.3308	2.4188	2.4571	0.8645	1.8013
Chumatlán	1.2955	0.4837	1.2936	1.8949	2.3832	2.4010	1.7487
La Perla	1.9815	1.0008	1.4236	1.9974	1.9211	1.5793	1.6970
Cotaxtla	1.4867	0.9479	1.1957	0.8672	1.4623	0.6731	0.0454
Tampico Alto	1.2310	0.8489	1.0834	1.0474	1.5622	1.1065	0.0337
Acultzingo	1.2784	1.3053	1.2313	1.2681	1.3318	1.1819	0.0225
Tlilapan	1.1451	0.9067	1.1605	1.4807	1.3029	0.8847	0.0012
Totutla	1.4630	0.9375	1.3197	0.5272	1.3163	0.6876	-0.0084
Moloacán	1.1288	0.5870	1.0551	1.1338	1.3048	1.1560	-0.0100
Sayula de Alemán	1.2997	1.5999	1.2566	1.3126	1.5622	1.0431	-0.0128
Tlalixcoyan	1.2691	0.5512	1.2470	0.6534	1.0446	0.9811	-0.0142
Las Vigas de Ramírez	1.2645	0.8573	1.2784	1.0186	1.1394	0.8073	-0.0171
Zentla	1.4098	0.8174	1.3200	0.4054	1.5426	0.3881	-0.0398
Lerdo de Tejada	0.8841	0.9005	0.6514	0.3947	0.2605	1.1296	-1.6743
Ursulo Galván	0.9208	0.7998	0.5956	0.4124	0.3097	0.8993	-1.7179

La Antigua	0.8480	1.0464	0.7524	0.4929	0.1791	0.7792	-1.7821
Córdoba	0.5456	1.3050	0.8463	0.8074	0.4753	0.7493	-1.7878
Banderilla	0.7045	1.2836	0.8878	0.5395	0.1934	0.5908	-1.8953
Xalapa	0.5471	1.2755	0.7882	0.5159	0.1504	0.6404	-2.1526
Veracruz	0.6137	1.2712	0.6728	0.5471	0.0934	0.8792	-2.1697
Orizaba	0.4382	0.9800	0.6673	0.4558	0.1012	0.6758	-2.2674
Río Blanco	0.4545	1.1602	0.6975	0.4577	0.1514	0.6808	-2.2867
Boca del Río	0.5210	1.3110	0.7023	0.5209	0.0535	0.6061	-2.3573

CLRE= Rezago educativo

CLSALUD= Carencia por acceso a los servicios de salud

CLSEG= Carencia por acceso a la seguridad social

CLCCEV= Carencia por calidad y espacios de la vivienda

CLCASBV= Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda

CLCAA=Carencia por acceso a la alimentación

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2015

A partir del ordenamiento de los municipios de acuerdo con la valoración del índice compuesto, se decidió realizar el estudio planteado a sólo tres municipios. **Tehuipango** que es el segundo municipio con el índice compuesto más alto y uno de los más marginados en el estado, superando considerablemente en carencias a los porcentajes estatales. No se eligió el municipio con el índice compuesto más alto (Filomeno Mata) debido a la falta de información sobre este. **Totutla**, que oscila cerca de la mediana en el índice compuesto y en los índices de localización se encuentra cercano a 1, lo cual lo hace un municipio representativo del estado. Finalmente, **Boca del Río** que es un municipio con bajos porcentajes de población con carencias sociales e ingresos por arriba del promedio estatal. Como puede notarse, estos municipios representan tres realidades contrastantes al interior del mismo estado, lo cual permite analizar el efecto de la coordinación desde diferentes panoramas. Si bien, la selección al utilizar sólo un año puede generar sesgos, el año que se seleccionó en el último año para este análisis y aunque su situación para el 2015 puede ser algo coyuntural o estructural, podemos ver más claro el efecto de la coordinación del PMD.

#### 4.1.2. Análisis shift – share de municipios

Para predecir el comportamiento económico de los municipios es necesario definir de manera precisa el contexto a través de escenarios. Es por ello por lo que se utiliza el análisis shift – share para determinar el cambio en magnitudes económicas a partir del empleo (Mayor, et al., 2015). Este cambio se descompone en tres efectos: Efecto estatal, el Efecto sectorial y el Efecto competitivo (Morales Barragán, 1999). El primer efecto permite identificar los sectores en los que los niveles de empleo crecen a un ritmo mayor

o menor del promedio estatal. El efecto sectorial determina si hay concentración del empleo en un sector con crecimiento acelerado a partir del signo positivo del efecto. Por su parte, el efecto competitivo detecta a partir de la variación del empleo en los sectores, si determinado municipio muestra mayor competitividad en relación con el resto en un sector específico.

En primera instancia se estimó el cambio porcentual de la población ocupada en el municipio y en el estado por sector, a través de la siguiente fórmula:

$$\Delta\%EMPSEC_i = \frac{EMPSEC_{it} - EMPSEC_{it-1}}{EMPSEC_{it-1}}$$

Donde:

EMPSEC<sub>i</sub>: Empleados del Sector económico específico

EMPSEC<sub>it</sub>: Empleados del Sector económico específico en un periodo

EMPSEC<sub>it-1</sub>: Empleados del Sector económico específico del periodo anterior

Para calcular el efecto estatal, se obtiene el ritmo de crecimiento de empleados del estado (variación porcentual promedio observada en el estado) y se multiplica por el total de empleados de determinado sector municipal, como se expresa en la siguiente fórmula:

$$Efecto\ Estatal = EMPSECM_{it-1} * \frac{\sum EMPSECE_{it} - \sum EMPSECE_{it-1}}{\sum EMPSECE_{it-1}}$$

Donde:

EMPSECM<sub>it-1</sub>= Empleados del Sector económico específico Municipal del periodo anterior

EMPSECE<sub>it</sub>= Empleados del Sector económico específico Estatal en un periodo

EMPSECE<sub>it-1</sub>= Empleados del Sector económico específico Estatal en un periodo anterior

El cambio neto municipal, se obtiene al restar el efecto estatal de crecimiento a la variación absoluta de cada sector a nivel municipal, para valores positivos podemos suponer que el municipio crece por arriba de la variación porcentual promedio del estado y lo opuesto para valores negativos.

Determinar el efecto composición o sectorial para los municipios consiste en restar a la variación porcentual del sector a nivel estatal, la variación porcentual promedio del

estado, y multiplicar al resultado por los empleados del sector económico específico municipal en un periodo anterior. Para fines prácticos se expresa en la siguiente formula:

*Efecto sectorial*

$$= \left( \frac{EMPSECE_{it} - EMPSECE_{it-1}}{EMPSECE_{it-1}} - \frac{\sum EMPSECE_{it} - \sum EMPSECE_{it-1}}{\sum EMPSECE_{it-1}} \right) * EMPSECM_{it-1}$$

Donde:

EMPSECM<sub>it-1</sub>= Empleados del Sector económico específico Municipal del periodo anterior

EMPSECE<sub>it</sub>= Empleados del Sector económico específico Estatal en un periodo

EMPSECE<sub>it-1</sub>= Empleados del Sector económico específico Estatal en un periodo anterior

El efecto competitivo o participación es el más sencillo pero el más explicativo pues analiza al municipio y permite deducir si este se especializa en determinado sector (es dinámico). También determina si el efecto neto es positivo o negativo. Para calcularlo existen dos formas, las cuales se expresan a continuación:

$$1. \text{ Efecto Competitivo} = VA - EFE - EFS$$

Donde:

VA= Variación Absoluta

EFE= Efecto Estatal

EFS= Efecto sectorial

*2. Efecto Competitivo*

$$= EMPSECM_{it-1} * \left( \frac{EMPSECM_{it} - EMPSECM_{it-1}}{EMPSECM_{it-1}} - \frac{EMPSECE_{it} - EMPSECE_{it-1}}{EMPSECE_{it-1}} \right)$$

Donde:

EMPSECM<sub>it-1</sub>= Empleados del Sector económico específico Municipal del periodo anterior

EMPSECM<sub>it</sub>= Empleados del Sector económico específico Municipal en un periodo

EMPSECE<sub>it</sub>= Empleados del Sector económico específico Estatal en un periodo

EMPSECE<sub>it-1</sub>= Empleados del Sector económico específico Estatal en un periodo anterior



Para el municipio de Boca del Río el comportamiento de los sectores para el periodo de análisis es favorable, de acuerdo con el análisis Shift and Share se obtuvieron los resultados de la tabla 7, la cual nos permite concluir a través de sus valores que son diez los sectores que crecen a un ritmo superior al promedio estatal, generando ventajas al estar especializado, además del impacto positivo que genera al crecimiento del empleo en el municipio. Los sectores en los que se especializa son en comercio al por mayor, comercio al por menor, información de medios masivos, servicios financieros y de seguros, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles, servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación, servicios educativos, servicios de salud y de asistencia social, servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos, y servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas. Con respecto a los otros siete sectores del municipio, podemos advertir que en tres no hay especialización, pero si una ventaja específica. Estos son los sectores de transportes, correos y almacenamiento, de servicios profesionales, científicos y técnicos, y de otros servicios excepto actividades de gobierno. No obstante, en los servicios de agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza, de minería, de construcción, y de industrias manufactureras, se puede apreciar una especialización poco dinámica y sin ventaja específica.

*Tabla 7. Análisis Shift Share de Boca del Río, Veracruz, 2015*

SECTOR	MUNICIPIO BOCA DEL RIO		
	EFEECTO ESTATAL	EFEECTO SECTORIAL	EFEECTO COMPETITIVO
11 Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	82.785	-94.226	-58.559
21 Minería	370.561	-251.470	-965.091
23 Construcción	1082.775	-682.095	-178.680
31 - 33 Industrias manufactureras	727.544	-576.526	-234.019
43 Comercio al por mayor	554.090	3.399	105.511
46 Comercio al por menor	2649.120	1735.404	1455.476
48 - 49 Transportes, correos y almacenamiento	93.297	-121.146	751.849
51 Información en medios masivos	104.248	58.794	302.958
52 Servicios financieros y de seguros	13.140	144.587	529.272
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	163.380	106.393	86.227
54 Servicios profesionales, científicos y técnicos	126.149	-63.689	677.541
56 Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	296.099	1088.198	106.703
61 Servicios educativos	392.024	383.015	690.961
62 Servicios de salud y de asistencia social	183.967	126.442	449.592
71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	89.793	75.883	541.324

72	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	1771.336	1560.146	336.518
81	Otros servicios excepto actividades del gobierno	713.966	-139.454	264.488
TOTAL		9414.274	3353.655	4862.071

Fuente: Elaboración propia con datos del censo económico 2004 y 2014 de INEGI

En Totutla hay dinamismo en el sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos, a pesar de la deficiente especialización. El municipio no está especializado en industrias manufactureras y otros servicios excepto actividades del gobierno, pero tiene una ventaja específica en este sector. Sin embargo, hay especialización en los sectores de comercio al por mayor, de comercio al por menor, de servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles, de servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación, de servicios de salud y de asistencia social, de servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas. Los sectores de electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final, de transportes, correos y almacenamiento, y de servicios profesionales, científicos y técnicos, son sectores en los cuales, a pesar de haber especialización, son poco dinámicos y sin ventajas específicas. Estos resultados podemos apreciarlos en la siguiente tabla:

Tabla 8. Análisis Shift Share de Totutla, Veracruz, 2015.

SECTOR	MUNICIPIO TOTUTLA			
	EFEECTO ESTATAL	EFEECTO SECTORIAL	EFEECTO COMPETITIVO	
22	Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	0.438	-0.900	-0.538
31	- 33 Industrias manufactureras	22.339	-17.702	46.363
43	Comercio al por mayor	2.628	0.016	25.356
46	Comercio al por menor	45.554	29.842	73.605
48	- 49 Transportes, correos y almacenamiento	0.876	-1.138	-1.739
53	Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	0.438	0.285	2.277
54	Servicios profesionales, científicos y técnicos	1.314	-0.663	-3.651
56	Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	0.438	1.610	2.952
62	Servicios de salud y de asistencia social	3.066	2.107	2.827
71	Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	4.380	3.702	-18.082
72	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	8.760	7.716	9.524
81	Otros servicios excepto actividades del gobierno	15.331	-2.994	43.664
TOTAL		105.562	21.880	182.558

Fuente: Elaboración propia con datos del censo económico 2004 y 2014 de INEGI

Para el municipio de Tehuipango el análisis nos permitió obtener los resultados de la tabla 9, los cuales nos permiten determinar que el municipio solo tiene presencia en cuatro sectores durante este periodo de estudio y mostró que el comercio al por menor y los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, son los sectores en los cuales está especializado el municipio, pues crecen a un ritmo mayor que el promedio estatal y contribuyen al crecimiento del empleo. Mientras que el comportamiento en el sector de industrias manufactureras y en el de Otros servicios excepto actividades del gobierno, muestra que, si bien no hay una especialización en estos sectores, existe una ventaja específica en estas dos actividades.

*Tabla 9. Análisis Shift Share de Tehuipango, Veracruz, 2015.*

SECTOR	MUNICIPIO TEHUIPANGO		
	EFEECTO ESTATAL	EFEECTO SECTORIAL	EFEECTO COMPETITIVO
31 - 33 Industrias manufactureras	3.504	-2.777	5.273
46 Comercio al por menor	102.058	66.857	20.086
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	2.628	2.315	19.057
81 Otros servicios excepto actividades del gobierno	3.066	-0.599	14.533
TOTAL	111.256	65.796	58.948

Fuente: Elaboración propia con datos del censo económico 2004 y 2014 de INEGI

Este análisis también se elaboró entre los sectores productivos del estado con respecto a los sectores a nivel nacional, para poder identificar aquellos en los cuales ha habido un crecimiento simétrico, menor o mayor, con el propósito de contrastar los resultados con las políticas económicas implementadas en ambos niveles. Los resultados, plasmados en la tabla 10, demostraron que el estado solo tiene dos sectores en los cuales está especializado, creciendo a un ritmo mayor que el nacional y generando un impacto positivo en el empleo, el sector de servicios financieros y de seguros, y el sector de servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos. En los sectores de minería, de comercio al por mayor, de servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles, de servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación, de servicios educativos y de servicios de salud y de asistencia social, de servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, y de otros servicios excepto actividades gubernamentales, el comportamiento es dinámico, aunque carece de especialización. Hay cinco sectores en los cuales el estado no está especializado, pero tiene ventajas específicas para los sectores, estos sectores son el de la

agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca, acuicultura y servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales), el de la construcción, el del comercio al por menor, el de información en medios masivos, y en el de corporativos. Sin embargo, en el sector de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, de industrias manufactureras, de transportes, correos y almacenamiento, y de servicios profesionales, científicos y técnicos, se ha especializado el estado, pero estos sectores no tienen un comportamiento dinámico ni ventajas específicas.

Tabla 10. Análisis Shift Share del estado de Veracruz, 2015

SECTOR	ESTADO DE VERACRUZ		
	EFEECTO NACIONAL	EFEECTO SECTORIAL	EFEECTO COMPETITIVO
11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (sólo pesca, acuicultura y servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales)	6332.399	-7108.628	52.228
21 Minería	3941.605	352.528	-2390.134
22 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	4594.267	-4619.911	-7440.356
23 Construcción	10242.127	-14184.819	902.692
31 - 33 industrias manufactureras	40906.069	-14969.567	-8790.502
43 Comercio al por mayor	15127.234	385.587	-5589.821
46 Comercio al por menor	72883.222	-14183.616	229.394
48 - 49 transportes, correos y almacenamiento	13329.620	-4552.731	-10497.888
51 Información en medios masivos	1840.007	-857.455	1545.448
52 Servicios financieros y de seguros	668.108	827.702	3273.190
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	2530.791	599.715	-1634.506
54 Servicios profesionales, científicos y técnicos	4737.222	-646.378	-763.844
55 Corporativos	118.636	-181.017	389.381
56 Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	8586.482	20220.655	-19785.137
61 Servicios educativos	8170.763	3441.535	-1337.299
62 Servicios de salud y de asistencia social	6165.783	7514.874	-4843.657
71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	1723.672	1490.415	33.913
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	22492.850	18248.696	-6583.546
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	18351.765	763.313	-4983.078
Total	242742.623	-7459.102	-68213.521

Fuente: elaboración propia con datos del censo económico 2004 y 2014 de INEGI

Contrastando los tres análisis shift share, podemos notar que en los dos sectores a nivel estatal en los cuales hay mejor desempeño que en el promedio nacional, son los mismos en los cuales Boca del Rio tiene un crecimiento mejor que el estatal, lo cual se traduce en que el municipio tiene especialización en dos sectores que tiene un ritmo de mayor crecimiento que el promedio nacional.

#### 4.2. Las políticas públicas y el presupuesto en el desarrollo local de Veracruz (Análisis de los Planes de desarrollo)

Las finanzas públicas han permitido a la gestión municipal abordar teorías de desarrollo. Los objetivos de la planeación municipal si bien deben estar alineados a la planeación estatal y nacional, deben enfocar los recursos económicos en obras y acciones que incidan de manera favorable en el desarrollo humano. Para ello, de acuerdo con Sarur (2015) las municipalidades deben enfocarse en mejorar la gestión para generar estrategias correctas que mejoren los indicadores.

Es necesario considerar las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales, debido a su diversidad. Así como analizarlos de forma aislada y en conjunto con otros órdenes de gobierno. Los municipios tienen cierta autonomía, pero están delimitados por obligaciones constitucionales y legales, como señala (Gómez Macfarland (2017), los planes municipales de desarrollo son una de estas.

La metodología para la elaboración de los planes municipales de desarrollo varía en cada estado, en Veracruz la ley le otorga al ciudadano el derecho y la obligación de participar en asuntos públicos de su municipio. El marco jurídico para la planeación local no plantea el uso de los indicadores como parte obligatoria de los planes de desarrollo, pero sí otros elementos de la planeación estratégica, como el establecer objetivos, estrategias y prioridades, partiendo de un diagnóstico de la situación actual del municipio. En Veracruz también se consideran a los consejos para elaborar estos planes (Gómez Macfarland, 2017).

En un estudio previo sobre el gasto público en los municipios del estado de Veracruz, Sarur Zanatta (2015) concluyó que este no repercutió en el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) de 2000-2010. No obstante, atribuye el bajo impacto a cuestiones políticas que afectan a la toma de decisiones en inversión o gasto público, y merman los efectos en el desarrollo humano.

#### 4.2.1. Coordinación estatal y nacional

La descentralización en México ha generado beneficios y desafíos, para el correcto funcionamiento del país, las responsabilidades de cada nivel de gobierno deben estar claramente definidas. El gobierno a nivel federal debe ser el regulador y como menciona Scott (2004: 823), tiene dos funciones importantes, una es la de establecer los objetivos generales a alcanzar y la asignación estratégica del presupuesto, y la segunda es la de hacer que los gobiernos locales ejerzan un gasto local eficaz a través de mecanismos evaluadores.

La compleja diversidad en los gobiernos subnacionales imposibilita una descentralización rápida, debido a que aún presentan fallas y retardos institucionales y administrativas. En México las políticas públicas para el desarrollo social y económico han sido desempeñadas de forma heterogénea entre los estados y eso ha impactado en el logro de resultados. Esto se debe a que, a pesar de mantener un proceso de descentralización, las entidades han sido altamente dependientes y subordinados por el gobierno federal, lo cual ha limitado su capacidad de tomar decisiones autónomas.

En la actualidad, por consiguiente, están descentralizados 70% del gasto en educación y 55% del gasto en salud pública. La mayor parte de esos recursos la gastan los gobiernos estatales, mientras que los gobiernos municipales únicamente gastan de manera directa 13% del ramo 33 (Scott, 2004:788).

La planeación en México para el 2007 tuvo una dirección enfocada en los ejes de la visión 2030, los cuales son los siguientes:

1. Estado de derecho y seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Bajo la premisa del desarrollo humano sustentable, se diseñó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Para el periodo de análisis el Plan Veracruzano de desarrollo (PVD) 2011-2016 enfocó su política pública en el largo plazo, para formar la agenda de 2035.

#### 4.2.2. Coordinación nacional, estatal y municipal

En el año 2000 se realizó la encuesta de INDESOL-INEGI en la cual se mostró la falta de un marco regulatorio a nivel local para ejercer el presupuesto, esto implicaba que en el estado de Veracruz no practicara un presupuesto estratégico. Sin embargo, la coordinación política ya debía cumplirse en los tres niveles.

Para el análisis de la presente investigación se utiliza el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016 y los Planes Municipales 2011-2013. No obstante, si bien la planeación debe ser de abajo hacia arriba, los planes municipales se alinean a los estatales y nacionales, pero los PMD se publicaron en la gaceta oficial del estado de Veracruz días antes del PVD, por lo cual se fundamentan en un plan estatal no analizado en este trabajo. Se utilizó el PVD publicado posterior a los municipales, porque de otra manera el impacto que debe generar la coordinación en la planeación vigente no podría medirse.

Boca del Río en su Plan Municipal de 2011 plasma una visión innovadora al promover la participación ciudadana, para definir las estrategias que contribuyan al bienestar de los boqueños, a pesar de tener un alto grado de desarrollo humano y muy baja marginación. Este municipio al igual que el estado, tiene un fortalecido sector de servicios enfocado al turismo, razón por la cual es una de las principales estrategias para acelerar el desarrollo económico, lo cual ha contribuido a que sea el municipio con el ingreso *per cápita* más alto del estado con \$12,400 dólares al año (2010). La planeación municipal se apega al marco legal y atiende las necesidades plasmadas en los diagnósticos económicos, sociales y políticos del municipio. El documento se basa en 5 ejes:

- Boca Próspero
- Boca Moderno
- Boca para Todos
- Boca Transparente y
- Boca Protegido

El primer eje se alinea al capítulo IV del Plan Veracruzano de Desarrollo (Economía fuerte para el progreso de la gente) y al eje 2 del Plan Nacional (Economía competitiva y generadora de empleos. El segundo eje no está definido explícitamente en los ejes de los otros planes, pero si a los objetivos referentes al desarrollo económico. El eje “Boca para todos” se alinea al capítulo III del PVD (Construir el presente: un mejor futuro para todos)

y al eje 4 del PND (Igualdad de oportunidades). El capítulo VI “Gobierno y administración eficientes y transparentes” del PVD, es al que se alinea el eje “Boca transparente”, así como a nivel nacional con el eje 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable”.

Finalmente, el municipio manifiesta la necesidad de mejorar la seguridad en el eje “Boca Protegido”, este eje es muy importante debido al escenario sociopolítico del periodo de análisis, el estado de Veracruz se volvió en uno de los estados más peligrosos por la delincuencia organizada a nivel nacional debido al cambio de partido en el poder, el cual emprendió un fuerte combate al crimen organizado. Por ello a nivel estatal el capítulo VI plantea como uno de los objetivos la seguridad pública, y a nivel nacional el eje 1 tiene entre otros objetivos, la seguridad personal, patrimonial y la mejora en percepción ciudadana de esta. Con base a una tabla del PMD de Totutla 2011-2013, se elaboraron tablas para la fundamentación básica de los otros municipios, para Boca del Río se obtuvieron los siguientes fundamentos:

*Tabla 11. Fundamentación básica del Plan Municipal de Desarrollo de Boca del Río*

Ejes Rectores			Insumos	Elementos	Administración Municipal
Plan Nacional de Desarrollo	Plan Estatal de Desarrollo	Plan Municipal de Desarrollo	Entorno Municipal		
Eje 1: Estado de Derecho y seguridad.	Cap. VI. Gobierno y administración eficientes y transparentes	Eje: Boca Protegido	Identificación de Funciones Principales		
Eje 2: Economía competitiva y generadora de empleos	Cap. IV. Economía fuerte para el progreso de la gente	Eje: Boca Prospero Eje: Boca Moderno	Funciones Principales por Sector		
Eje 3: Igualdad de oportunidades.	Cap. III. Construir el presente: Un mejor futuro para todos	Eje: Boca para Todos	<b>Marco Normativo:</b> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ARTS. 25, 26 y 115)	Eje Rector	Actividades Fundamentales
Eje 4: Sustentabilidad ambiental.	Cap. V. Un Veracruz sustentable	Eje: Boca Moderno			Objetivo General
Eje 5: Democracia efectiva y política exterior responsable.	Cap. VI. Gobierno y administración eficientes y transparentes	Eje: Boca Transparente	Ley Federal de Planeación		Metas
			Constitución Política del Estado de Veracruz (ART. 75).		Estrategias
			Ley Estatal de Planeación (Artículos 4 y 8, Fracción II, 9		Satisfactores de Necesidades



			Fracciones VI y VII y Arts. 26 al 35)		
			Ley Orgánica del Municipio Libre (Art. 35, Fracciones IV y XIX, y Art. 191 al 201)		
			Ley de Desarrollo Rural Sustentable		

Fuente: Elaboración propia con datos del PND 2007-2012, PVD 2011-2016 y el PMD de Boca del Río 2011-2013

El PMD de Totutla plasma en su inicio un panorama general del municipio, pese a la falta de mecanismos de planeación, evaluación y control, este documento es un parteaguas para la gestión pública del municipio. El diagnóstico llevado a cabo reveló las necesidades de la población, las cuales obedecen a una administración irresponsable sin personal capacitado o profesional, que generó las 34 irregularidades detectadas por el ORFIS en 2009. La necesidad de coordinar la planeación surge en pro de vincular a Totutla con instituciones y municipios vecinos.

En el 2011 este municipio era rural y sin desarrollo económico, con falta de servicios públicos, obras y equipamiento urbano. El plan municipal, tiene una orientación inclusiva, enfocada en el desarrollo sostenible y sustentable, preocupada por ejercer un buen gobierno. El documento se compone de 4 objetivos estratégicos, de los cuales se derivan 27 estrategias y decenas de lineamientos estratégicos sectoriales, que responden a las necesidades del diagnóstico, a la ley orgánica Municipal, el Plan Estatal y el Plan Nacional de Desarrollo. A continuación, se presenta una tabla que muestra la coordinación entre los planes disponibles al momento de la elaboración del PMD de Totutla:

*Tabla 12. Fundamentación básica del Plan Municipal de Desarrollo de Totutla*

Ejes Rectores			Insumos	Elementos	Administración Municipal
<b>Plan Nacional de Desarrollo</b>	<b>Plan Estatal de Desarrollo</b>	<b>Plan Municipal de Desarrollo</b>	<b>Entorno Municipal</b>	Misión	Actividades Fundamentales
Eje 1: Estado de Derecho y seguridad.	Cap. VI. Gobierno y administración eficientes y transparentes	Desarrollo Institucional	Identificación de Funciones Principales	Visión	Líneas de Acción
Eje 2: Economía competitiva y	Cap. IV. Economía fuerte	Desarrollo Económico Sustentable	Funciones Principales por Sector	Objetivos Generales	Imagen Proyectada
					Logros

generadora de empleos	para el progreso de la gente		<p><b>Marco Normativo:</b> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ARTS. 25, 26 y 115)</p> <p>Ley Federal de Planeación</p> <p>Constitución Política del Estado de Veracruz (ART. 75).</p> <p>Ley Estatal de Planeación (Artículos 4 y 8, Fracción II, 9 Fracciones VI y VII y Arts. 26 al 35)</p> <p>Ley Orgánica del Municipio Libre (Art. 35, Fracciones IV y XIX, y Art. 191 al 201)</p> <p>Ley de Desarrollo Rural Sustentable</p> <p>Recursos Financieros: Ramo 33</p> <p>Participaciones y Aportaciones Federales</p> <p>Recursos Concertados Federales y Estatales</p> <p>Iniciativa Privada</p> <p>Participación Ciudadana</p> <p>Crédito Bancario</p> <p>Financiamiento externo de fundaciones, gobiernos o asociaciones Internacionales</p>	<p>Objetivos Estratégicos</p> <p>Programas</p> <p>Proyectos</p> <p>Procesos y Servicios</p>	<p>Estrategias</p> <p>Operaciones para Transformar</p> <p>Satisfactores de Necesidades</p> <p>Instrumentación, Seguimiento, Evaluación y Control</p>
Eje 3: Igualdad de oportunidades.	Cap. III. Construir el presente: Un mejor futuro para todos	Desarrollo Social Incluyente			
Eje 4: Sustentabilidad ambiental.	Cap. V. Un Veracruz sustentable	Desarrollo Ambiental Sustentable			
Eje 5: Democracia efectiva y política exterior responsable.	Cap. VI. Gobierno y administración eficientes y transparentes	Desarrollo Institucional			

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo del H. Ayuntamiento Constitucional de Totutla Veracruz 2011-2013

Tehuipango en el 2011 publicó su PMD en el cual contó con participación ciudadana, como es de suponer por el análisis realizado previamente, el municipio tiene carencias básicas y la población demanda políticas para impulsar el desarrollo social y económico. No obstante, dentro de los objetivos está el de vincular la planeación con la estatal y nacional, así como coordinarse con otras instituciones, con el propósito de acceder a apoyos estatales y federales para mermar las carencias de las comunidades.

El plan plasma un marco jurídico, un diagnóstico y un análisis FODA del municipio, así como una imagen objetivo que atienda a las demandas sociales de las 21 comunidades consultadas. Prácticamente solo cuenta con el eje de “Desarrollo Social y económico”, del cual se derivan seis objetivos generales, programas y líneas de acción. El PMD tiene pocos objetivos y no se alinean a los otros planes de desarrollo, además de enfocarse en las necesidades en obras y servicios públicos, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 13. Fundamentación básica del Plan Municipal de Desarrollo de Tehuipango

Ejes Rectores			Insumos	Elementos	Administración Municipal
<b>Plan Nacional de Desarrollo</b>	<b>Plan Estatal de Desarrollo</b>	<b>Plan Municipal de Desarrollo</b>	<b>Entorno Municipal</b>		
Eje 1: Estado de Derecho y seguridad.	Cap. VI. Gobierno y administración eficientes y transparentes	5.- Actualizar y modificar la reglamentación municipal	Identificación de Funciones Principales		
Eje 2: Economía competitiva y generadora de empleos	Cap. IV. Economía fuerte para el progreso de la gente	4.- Buscar fuentes de financiamiento para aumentar recursos económicos y aplicar en Programas de Infraestructura social.	<b>Marco Normativo:</b> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ARTS. 25, 26 y 115)	Misión Visión	Actividades Fundamentales
Eje 3: Igualdad de oportunidades.	Cap. III. Construir el presente: Un mejor futuro para todos	1.- Establecer comunicación permanente con las instituciones para que reciban atención médica a la población. 2.- Mejorar la infraestructura social de las escuelas de Educación Básica y Educación Media superior para que los docentes brinden mejores servicios en materia de educación.	Ley Federal de Planeación  Constitución Política del Estado de Veracruz (ART. 75).  Ley Estatal de Planeación (Artículos 4 y 8, Fracción II, 9 Fracciones VI y VII y Arts. 26 al 35)	Objetivos Generales Políticas Programas Proyectos	Líneas de Acción  Estrategias  Satisfactores de Necesidades

		3.- Rescatar las tradiciones, costumbres y patrimonio cultural para heredar a las generaciones futuras.	Ley Orgánica del Municipio Libre (Art. 35, Fracciones IV y XIX, y Art. 191 al 201)		
Eje 4: Sustentabilidad ambiental.	Cap. V. Un Veracruz sustentable	6.- Crear conciencia racional en el uso de los recursos naturales.	Participaciones y Aportaciones Federales		
Eje 5: Democracia efectiva y política exterior responsable.	Cap. VI. Gobierno y administración eficientes y transparentes		Recursos Concertados Federales y Estatales  Ingresos Propios  Participación Ciudadana		

Fuente: elaboración propia con datos del PND 2007-2012, PVD 2011-2016 y el PMD de Tehuipango 2011-2013

### 4.3. Aplicación metodológica para el análisis de coordinación

En este apartado se hace una elección de variables y se explica la metodología a aplicar para calcular el índice de coordinación. Se analiza el cambio de las dimensiones y variables en cada municipio seleccionado, para posteriormente calcular su índice y poder realizar conclusiones que contribuyan a generar un veredicto sobre nuestra hipótesis de que coordinación entre las políticas públicas ha tenido efectos desiguales para los municipios del estado de Veracruz, debido a las características endógenas de los mismos.

#### 4.3.1. Selección de dimensiones y variables de coordinación

La metodología para medir la coordinación entre los tres órdenes de gobierno se centra en dos dimensiones, la económica y la social, que proporcionan información sobre la situación de la población. Un análisis cualitativo es la metodología utilizada para el estudio de las dimensiones, parte de la revisión de los planes de desarrollo y el cruce de información, retomando la metodología utilizada por Centeno (2017). No obstante, se toman en cuenta otras variables cuantitativas para comparar el impacto de la coordinación en la planeación política.

Se realizará una alineación entre los ejes, objetivos o estrategias de los Planes de Desarrollo, considerando únicamente los que conciernen a las dimensiones anteriormente mencionadas, que forman parte del rubro del desarrollo económico y social. Con la

finalidad de establecer el grado de coordinación entre los principales actores de las políticas públicas, se asignan valores a las variables coincidentes.

Es importante destacar que, como se mencionó en el inciso anterior, los Planes Municipales se publicaron antes que el Plan de Desarrollo Estatal en el periodo de estudio. Sin embargo, de acuerdo con la ley Orgánica Municipal donde se declara la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, se establece como objetivo el vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los Planes de Desarrollo Federal y Estatal. Por lo tanto, ambos planes deben estar alineados al Federal, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 31 de mayo del 2007.

El Plan Nacional de Desarrollo abarca la dimensión económica y la social, que se enfocan en las variables finanzas públicas, empleo, producción, inversión, sustentabilidad, salud, servicios, igualdad, educación, vivienda y alimentación. Las variables para analizar se componen por 40 objetivos, clasificados como se muestran en la siguiente tabla:

*Tabla 14. Estructura de las Variables por objetivos del PND*

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>	<b>Objetivos</b>
Económica	Finanzas públicas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.</li> <li>2. Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.</li> <li>3. Consolidar un sistema nacional de pensiones más equitativo y con mayor cobertura.</li> </ol>
	Empleo	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Promover las políticas de estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.</li> <li>5. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.</li> <li>6. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.</li> </ol>
	Producción	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.</li> <li>8. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.</li> </ol>
	Sustentabilidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Revertir el deterioro de los eco- sistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.</li> <li>10. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.</li> </ol>
	Inversión	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes).</li> <li>12. Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional</li> <li>13. Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional.</li> </ol>

		14. Asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores.
Social	Educación/cultura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elevar la calidad educativa.</li> <li>2. Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.</li> <li>3. Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.</li> <li>4. Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.</li> <li>5. Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.</li> <li>6. Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.</li> <li>7. Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.</li> <li>8. Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana.</li> <li>9. Fomentar una cultura de recreación física que promueva que todos los mexicanos realicen algún ejercicio físico o deporte de manera regular y sistemática.</li> </ol>
	Igualdad	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.</li> <li>11. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.</li> <li>12. Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.</li> <li>13. Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.</li> <li>14. Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.</li> <li>15. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.</li> </ol>
	Vivienda	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras</li> <li>17. Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos, así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos</li> </ol>
	Servicios básicos en la vivienda	<ol style="list-style-type: none"> <li>18. Garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, tanto a nivel nacional como regional, a fin de que los mexicanos puedan comunicarse y trasladarse de manera ágil y oportuna en todo el país y con el mundo, así como hacer más eficiente el transporte de mercancías y las telecomunicaciones hacia el interior y el exterior del país, de manera que estos sectores contribuyan a aprovechar las ventajas comparativas con las que cuenta México.</li> <li>19. Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado para todos los hogares mexicanos, así como lograr un manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.</li> <li>20. Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.</li> </ol>
	Salud	<ol style="list-style-type: none"> <li>21. Mejorar las condiciones de salud de la población.</li> <li>22. Brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente.</li> <li>23. Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables.</li> <li>24. Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.</li> <li>25. Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.</li> </ol>
	Alimentación	<ol style="list-style-type: none"> <li>26. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.</li> </ol>

La tabla muestra el marco de alineación para el PED y los PMD de este periodo. Dentro de estos objetivos se calcula el porcentaje que son atendidos en la planeación local y el efecto de este en las dimensiones de impacto.

#### 4.3.2. Cálculo del índice de coordinación de políticas públicas

Las dimensiones analizadas en esta investigación corresponden al económico y social. En cada PND y PED, se establecen diferentes objetivos, estrategias y líneas de acción, pero para fines prácticos se elegirán solo los objetivos que comprendan las dimensiones de interés para el estudio. Se considerará la proporción de los objetivos estatales que correspondan a alguno de los objetivos nacionales establecidos anteriormente y la proporción de estos cumplidos a nivel municipal. Sin embargo, en el ámbito municipal es difícil diferir entre líneas de acción, estrategias u objetivos, así que se seleccionará entre ellos sin considerar el orden.

Para obtener el índice es necesario agregar valores a los criterios, los cuales consideran la coordinación entre los tres niveles. Esta coordinación depende de la presencia de los objetivos nacionales en la planeación municipal y estatal. La siguiente tabla resume como se asignará cada valor:

Tabla 15. Valores para los criterios que componen el Índice de Coordinación

Valor	Criterios
1	El objetivo se manifiesta en los tres Planes de Desarrollo (PND, PED y PMD)
0.5	El objetivo se manifiesta en el PMD y PED, o en el PMD y el PND
0	La estrategia no se manifiesta en el PMD

Fuente: Elaboración propia basada en la propuesta de metodología de Centeno Roa (2017).

Los valores obtenidos en los 40 criterios analizados se promedian para obtener el índice de coordinación entre los elementos, si el promedio de estos valores es menor a 0.33 se considera una baja coordinación en el municipio, si el valor es mayor a 0.33 y menor a 0.66 se establece como una coordinación regular. Pero si el índice es mayor a 0.66, se considera que existe una buena coordinación entre los planes de Desarrollo. En la siguiente tabla se presentan los criterios para la semaforización otorgada de acuerdo con el índice de coordinación:

Tabla 16. Valores del Índice de Coordinación de políticas públicas nacionales, Estatales y locales

Grado de coordinación	Semáforo	Criterios
Buena	Verde	Hay más del 60% de coincidencia entre los Planes de Desarrollo.
Regular	Amarillo	Hay más del 30% y menos del 60% de coincidencia entre los Planes de Desarrollo.
Baja	Rojo	Hay menos del 30% de coincidencia entre los Planes de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia basada en la propuesta de metodología de Centeno Roa (2017).

El índice de coordinación (IC) trata de cuantificar la relación entre los planes de desarrollo municipales con los estatales y nacionales, para poder analizar su impacto en variables económicas y sociales. En este estudio en particular, el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016 está alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, podemos ver una sinergia en los objetivos, lo que permite obtener una alta coordinación entre las políticas de estos dos niveles de gobierno y es razón por la cual, no se asigna el valor 0.5 a ningún criterio, solo el valor de 1 y 0.

#### 4.3.2.1. Índice global de Tehuipango

Tehuipango publicó su Plan Municipal de Desarrollo en la Gaceta Oficial antes del Plan Estatal de Desarrollo del 2011 (29 de abril del 2011). Su Plan consta de 102 páginas y se divide en ocho capítulos: la fundamentación básica (marco jurídico y antecedentes), la circunstancia municipal, la imagen y objetivo, un análisis FODA para la planeación municipal, las demandas sociales, misión, visión, objetivos, políticas y estrategias, programación de obras y servicios, y organización y administración municipal.




El plan muestra una estructura completa, pero el contenido es escaso y muestra información desorganizada. Los objetivos, programas y líneas de acción se enfocan solo en el eje social y económico, pero hace énfasis en proyectos de inversión pública, no hay una estrategia enfocada en las ventajas o capacidades locales. A diferencia de la planeación estatal y nacional, esta no tiene una visión a largo plazo.

De los 14 objetivos en materia económica (véase tabla 13) el Plan Estatal se alineaba en todos, pero el Plan Municipal marca una coordinación con sólo 4 objetivos. Si analizamos estas coordinaciones en porcentajes, la coincidencia en esta dimensión es de 28.57%. Para la dimensión social obtuvimos un valor mayor de coincidencia, de los 26 objetivos nacionales el municipio coordinó 12 de sus estrategias, teniendo un 46.15% de



coincidencia. Se obtuvo un índice global de coordinación de 0.4, cómo puede verse en la tabla 17, por lo cual podemos inferir que hay baja coordinación en la política pública, pero no la suficiente para un semáforo rojo (véase la tabla del ICM en anexos). Como se ha mencionado, el municipio es uno de los más marginados a nivel estatal, el incumplimiento de las metas por parte del presidente municipal Fortino Calihua Macuixtle, generó que las siguientes elecciones los ciudadanos optaran por la alternancia política.

*Tabla 17. Valor del índice de Coordinación y SemafORIZACIÓN de Tehuipango 2011-2013*

IC		Porcentaje de coincidencia	Semaforo
<b>TOTAL</b>	<b>0.4</b>	40.00%	
DIMENSIÓN SOCIAL	0.462	46.15%	
DIMENSIÓN ECONOMICA	0.286	28.57%	

Fuente: Elaboración propia

#### *4.3.2.2. Índice global de Totutla*

Para el municipio de Totutla tenemos el Plan Municipal de Desarrollo del H. Ayuntamiento Constitucional de Totutla Veracruz 2011-2013, que se publicó en la Gaceta Oficial del estado de Veracruz el viernes 29 de abril de 2011. En 55 páginas el Plan establece la fundamentación básica del PMD, la circunstancia municipal, la imagen objetivo, las políticas públicas, los programas, y la instrumentación, control, seguimiento y evaluación. Las políticas públicas son un capítulo dentro del PMD que incluye instrumentos de planeación y lineamientos estratégicos sectoriales. El Plan muestra una estructura más organizada y completa que Tehuipango, abarca más ejes y calendariza las estrategias. Este es el único plan que muestra la alineación con los otros niveles de gobierno a través de una tabla.

Dentro de los lineamientos estratégicos del PMD se seleccionaron aquellos que se alineaban a los establecidos en el PND. De los 40 Objetivos fijados en el PND, el Plan Municipal logró coordinarse en 25 de ellos, teniendo un 71.43% de coincidencia en el eje económico y de 57.69% en el social, a diferencia de Tehuipango que mostró mayor coincidencia en la dimensión social, la siguiente tabla resume los resultados con su respectiva semaforización:

Tabla 18. Valor del Índice de Coordinación y SemafORIZACIÓN de Totutla 2011-2013

IC		Porcentaje de coincidencia	Semaforo
<b>TOTAL</b>	<b>0.625</b>	62.50%	●
DIMENSIÓN SOCIAL	0.577	57.69%	●
DIMENSIÓN ECONOMICA	0.714	71.43%	●

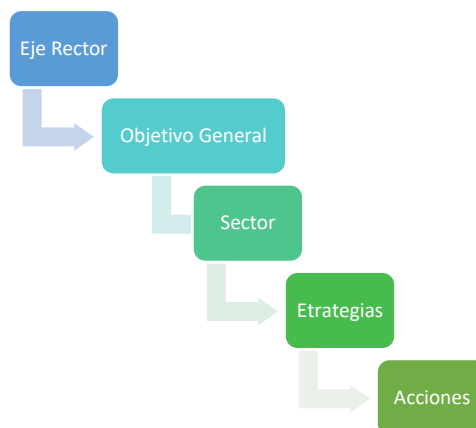
Fuente: Elaboración propia

La metodología utilizada permitió obtener para el municipio de Totutla un índice global de coordinación de 0.625, lo cual le permite obtener un buen nivel de coordinación (véase la tabla de ICM en anexos). Cabe mencionar que el presidente municipal de Totutla, Ricardo Tapia Ortiz, en su tercer informe de gobierno, declaró que había cumplido con las metas establecidas.

#### 4.3.2.3. Índice global de Boca del Río

El municipio de Boca del Río plasma en su Plan Municipal de Desarrollo la intención de modernizar la administración pública y con una visión de abajo hacia arriba. El PMD mantiene una estructura similar a la de Totutla, plasma un marco jurídico, un planteamiento estratégico, el diagnóstico del entorno y la estructura programática, en sólo 50 páginas. No obstante, el PMD no plasma la alineación con los otros planes, en la siguiente ilustración se observa la estructura programática del municipio:




Ilustración 20. Estructura programática de Boca del Río



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo de Boca del Río 2011-2013

La coincidencia en el eje económico para el municipio es del 64.29% (coincidencia en 9 de 14 objetivos) y para el eje social es de 53.85% (coincidencia en 14 de 26 objetivos), lo cual le otorga un índice global de 0.575, con una semafORIZACIÓN que lo ubica en un nivel regular de coordinación, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 19. Valor del Índice de Coordinación y SemafORIZACIÓN de Boca del Río 2011-2013

IC		Porcentaje de coincidencia	Semaforo
<b>TOTAL</b>	<b>0.575</b>	57.50%	
DIMENSIÓN SOCIAL	0.538	53.85%	
DIMENSIÓN ECONOMICA	0.643	64.29%	

Fuente: Elaboración propia

El nivel de interés por el desarrollo social en el municipio puede deberse al alto grado de desarrollo humano, bajos índices de pobreza y de marginación, presentes en el municipio. Cabe mencionar que en el municipio el sector turismo es uno de los más importantes en este PMD y el PND contiene un programa sectorial de la Secretaría de Turismo, lo cual guarda relación con el desarrollo económico del municipio (esto puede apreciarse en la tabla de anexos). El presidente municipal de Boca del Río encargado de este Plan, Salvador Manzur, tenía una estrecha relación con el entonces Gobernador del Estado, y en marzo del 2013 anunció que sería el nuevo secretario de Finanzas del gobierno del estado, renunciando a su puesto municipal. No obstante, tras unos meses fue destituido de su cargo por malversación de recursos. El municipio más rico del Estado ha permitido una situación favorable para la población, pero también ha sido utilizada para actos de corrupción que escalan entre los niveles de gobierno.

#### 4.3.3. Análisis de las dimensiones y variables en el desarrollo local por municipio

Las dimensiones para analizar son la económica y la social, que se integran de once variables (Finanzas públicas, Empleo, Producción, Sustentabilidad, Inversión, Educación/ Cultura, Igualdad, Vivienda, Servicios Básicos en la Vivienda, Salud y Alimentación). Para establecer conclusiones es necesario analizar el panorama de cada municipio, previo al PMD y posterior, debido a la publicación de información confiable, se tomaron los censos económicos, de población y vivienda y los cuadernillos municipales (CEIEG). No obstante, esto nos permite generar índices de localización para analizar el impacto de la coordinación de políticas públicas.

El emplear el mismo estado para todos los municipios influyó en los resultados, aún más al considerar una perfecta alineación nacional-estatal para la planeación del 2011, a pesar de que el Plan Nacional estaba en sus últimos años de vigencia. Aunado a ello en la práctica, la coordinación se ha visto seriamente afectada por la diferencia temporal para la planeación en los diferentes órdenes de gobierno. Sí bien, para fines de este trabajo se

usó el Plan Veracruzano de Desarrollo del 2011-2016, este se publicó hasta el martes 10 de mayo del 2011 y los Planes Municipales de Desarrollo el viernes 29 de abril del 2011, lo cual no permite una planeación alineada cronológicamente.

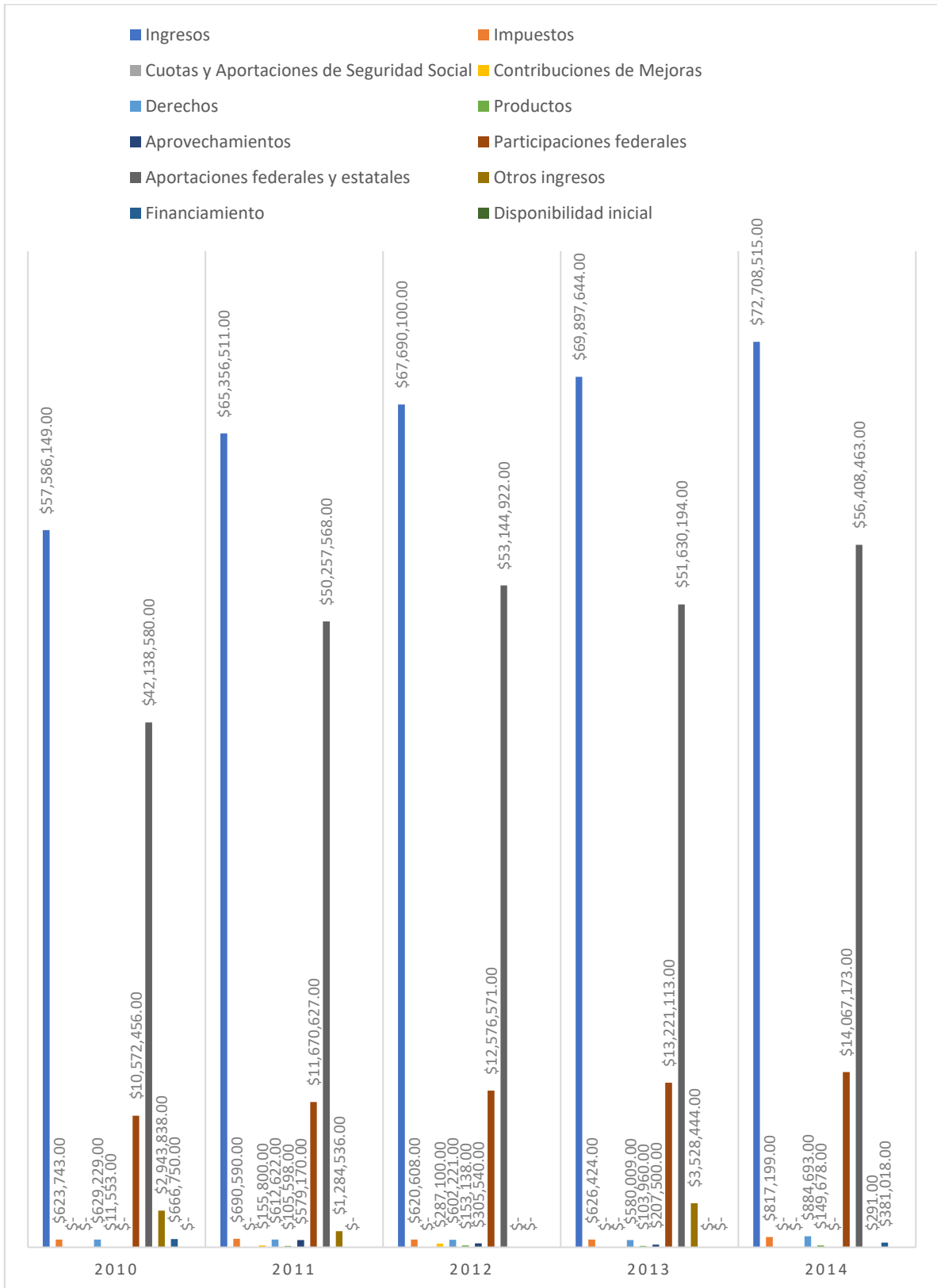
#### *4.3.3.1 Tehuipango*

Tehuipango es uno de los municipios más marginados, con mayor pobreza y rezago social. Para el Municipio el IC es de 0.4 y en el 2010 el índice de marginación era el segundo más alto a nivel estatal y ocupaba el puesto 12 a nivel nacional, con un índice de 2.8, pero para el 2015 era el municipio con el índice de marginación más alto a nivel estatal y ocupaba el puesto 8 a nivel nacional.

Tehuipango, como se estableció en un principio, es uno de los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema, muy alto grado de marginación y rezago social. Para el 2010 el municipio contaba con una población de 23,479 personas, las localidades que integraban el municipio eran rurales y el 52.68% de su población no hablaba español.

Cómo se muestra en el siguiente gráfico, los ingresos del municipio muestran un bajo crecimiento, con baja autonomía financiera, debido a que la mayor parte de sus ingresos corresponden a aportaciones federales, las cuales tienen objetivos definidos por el gobierno federal en materia de educación, salud, infraestructura educativa y social, y seguridad pública, por lo cual tienen un impacto en el bienestar de la población. En segundo lugar, se encuentran las participaciones federales, las cuales pueden ser usadas libremente por los estados. Otros ingresos son el rubro que sobresale dentro del periodo, especialmente en el 2010 y 2013, que corresponden al último año de gobierno de los presidentes municipales.

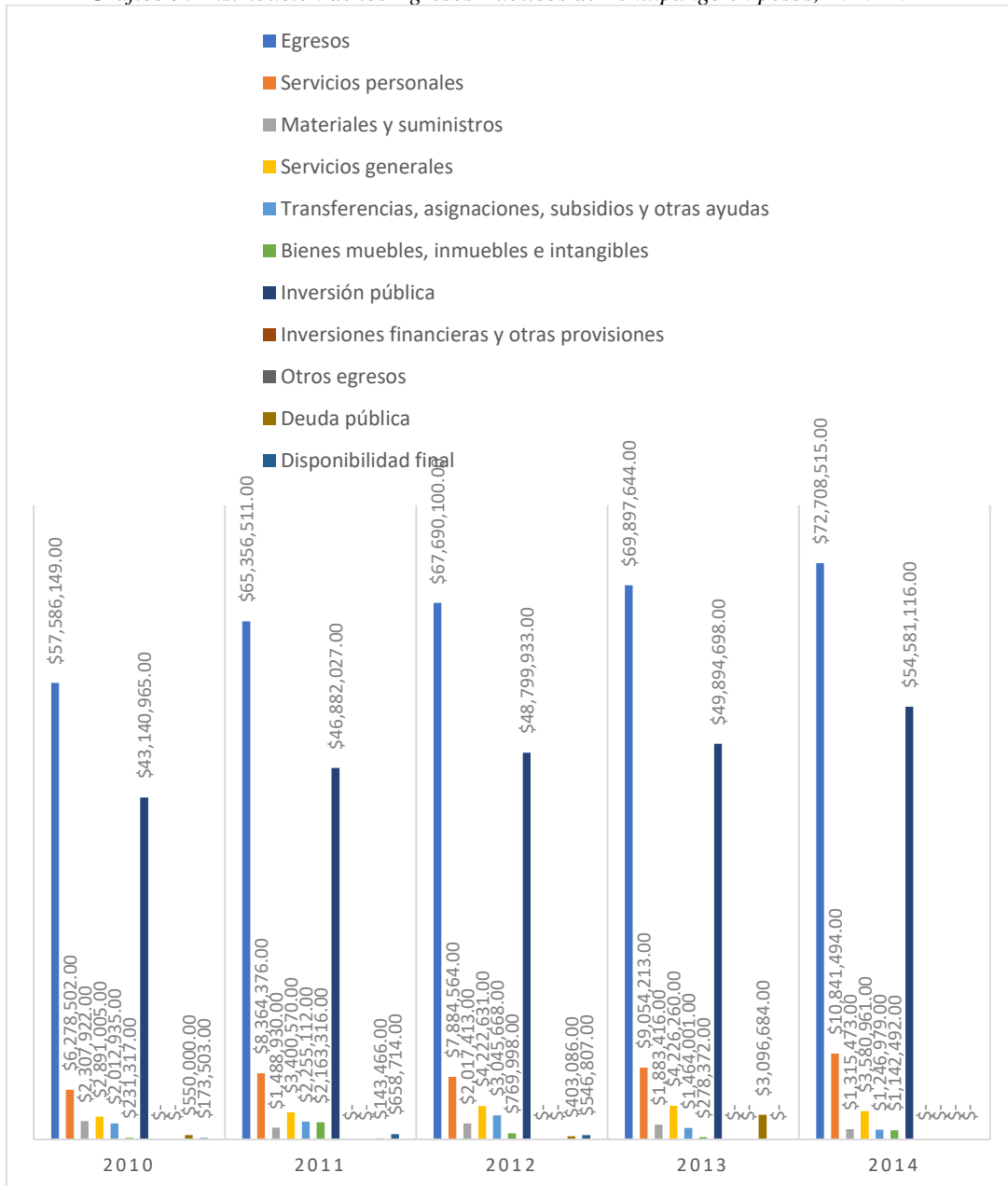
Gráfico 8. Distribución de los Ingresos Públicos de Tehuipango en pesos, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020)

Con respecto a los egresos, que se muestran en el gráfico 9, igual que con otros ingresos en el último año de gestión se incurrió en gastos mayores a los otros años por deuda pública. Debido a que la mayoría de los ingresos están condicionados, el rubro en el que más se gastó durante el periodo fue en inversión pública. El ingreso autónomo se destinó principalmente a gastos en servicios personales, servicios generales, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, asignaciones, subsidios y otras ayudas, y materiales y suministros.

Gráfico 9. Distribución de los Egresos Públicos de Tehuipango en pesos, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. (Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020)

La población vulnerable por ingreso fue nula para el 2010 y el 2015, era de 3 personas, pero la población pobre en 2010 era del 97.6% y de 96.5% en el 2015. La variable empleo

tuvo un crecimiento, en el 2010 la tasa de ocupación era de 79.4% y para el 2015 incrementó a 92.2%. La PEA ocupada para ambos años se concentraba en el sector primario, pero hubo una transferencia hacia el sector terciario en casi un punto porcentual. Esta variable se liga a la de producción en la cual se dio una reducción del 2009 al 2014 en las unidades económicas al pasar de 278 a 253, pero se incrementó la producción bruta total del municipio de \$12,821, 000 a \$14, 930,000. Para ambos años censados el comercio al por menor concentraba la mayoría de las unidades económicas, pero para el 2009 los sectores agrupados por el principio de confidencialidad era el sector con mayor producción bruta. La inversión total en 2009 fue de sólo \$284,000.00 y para el 2014 fue más del doble con un monto de \$632,000.00 principalmente en el sector de comercio al por menor. En sustentabilidad para el 2011, había dos indicadores de acciones en materia ambiental: el volumen de residuos sólidos urbanos recolectados y los vehículos de motor recolectores. Para el 2015 no hubo una mejora en indicadores.

La tasa de analfabetismo disminuyó de 62.6% en el 2010 a 46.5% en el 2015. La carencia por rezago educativo pasó de 53.1% en el 2010 a 46.4% en el 2015. La carencia con mayor impacto fue la de acceso a los servicios de salud, al reducirse de 93.87% al 4.9% (SEDESOL, 2020). Por su parte, la variable de vivienda no se impactó si consideramos que la carencia por calidad y espacios de la vivienda se mantuvo en el mismo porcentaje (74%), mientras la carencia por servicios básicos en la vivienda sólo se redujo en 1.3% (de 99.6% a 98.3%). Finalmente, la carencia por acceso a la alimentación fue la segunda con mayor impacto, pues se redujo en casi un 88% (de 99.3% a 11.4%).

La carencia de acceso a seguridad social se vio poco impactada, pero esta no se analizó en los Planes de Desarrollo (de 96.7% a 95.8%). En general la población de Tehuipango con tres o más carencias sociales se redujo en 13.2% y la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo sólo un 7.2%. De la variable Igualdad podemos ver sus efectos de manera indirecta en las mejoras en las carencias sociales que incluye a la población vulnerable. Como podemos ver, el municipio tuvo algunas pequeñas mejoras a pesar de pertenecer a las altas montañas y no especificar en su plan de desarrollo políticas basadas en su territorio o características endógenas, pero mantuvo una coordinación media con los otros niveles de gobierno.

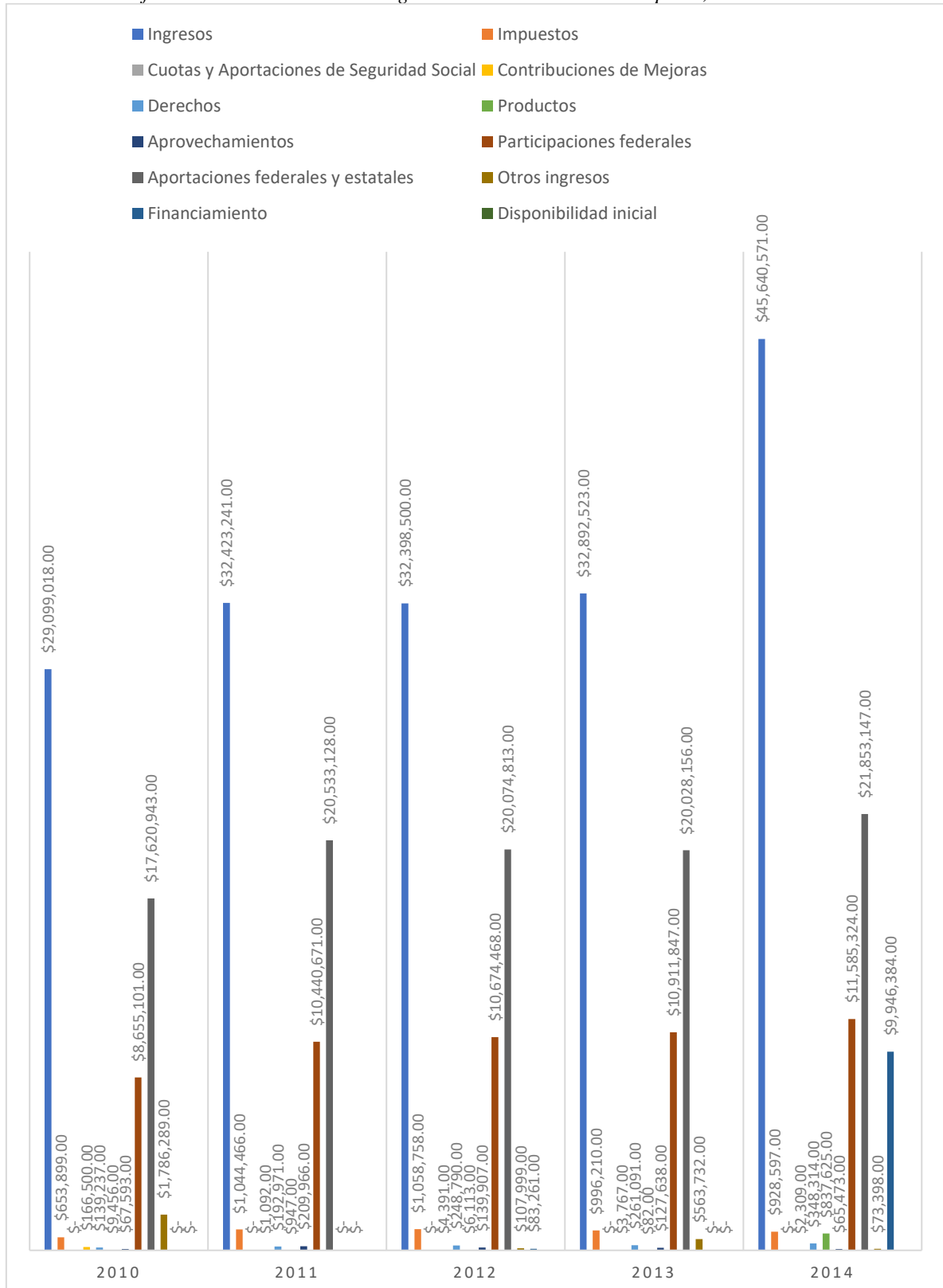
#### *4.3.3.2. Totutla*

Totutla en el 2010 tenía un alto índice de marginación de 0.55, ocupando el puesto 77 a nivel estatal y el 718 a nivel nacional, en el 2015 bajó a 0.473 y descendió al puesto 83 a nivel estatal y al 747 a nivel nacional. El IC del municipio fue el más alto entre los tres municipios, con un valor de 0.625.

Con respecto a las finanzas públicas, el municipio de Totutla obtuvo ingresos inferiores a los de Tehuipango para el periodo 2010-2014, tanto en ingresos propios como en aportaciones y participaciones. No obstante, estas dos fueron las partidas más altas, seguidas, pero con una gran diferencia, de los impuestos y los derechos. A diferencia del municipio de Tehuipango, para el 2014, el rubro de otros ingresos no marca una tendencia ni corresponde con los cambios en el gobierno municipal. A continuación, podemos ver la gráfica que muestra el comportamiento de los ingresos del municipio de 2010 al 2014, en dónde se puede apreciar que en el 2012 hubo una disminución y en el 2014 un incremento superior al de años previos.



Gráfico 10. Distribución de los Ingresos Públicos de Totutla en pesos, 2010-2014

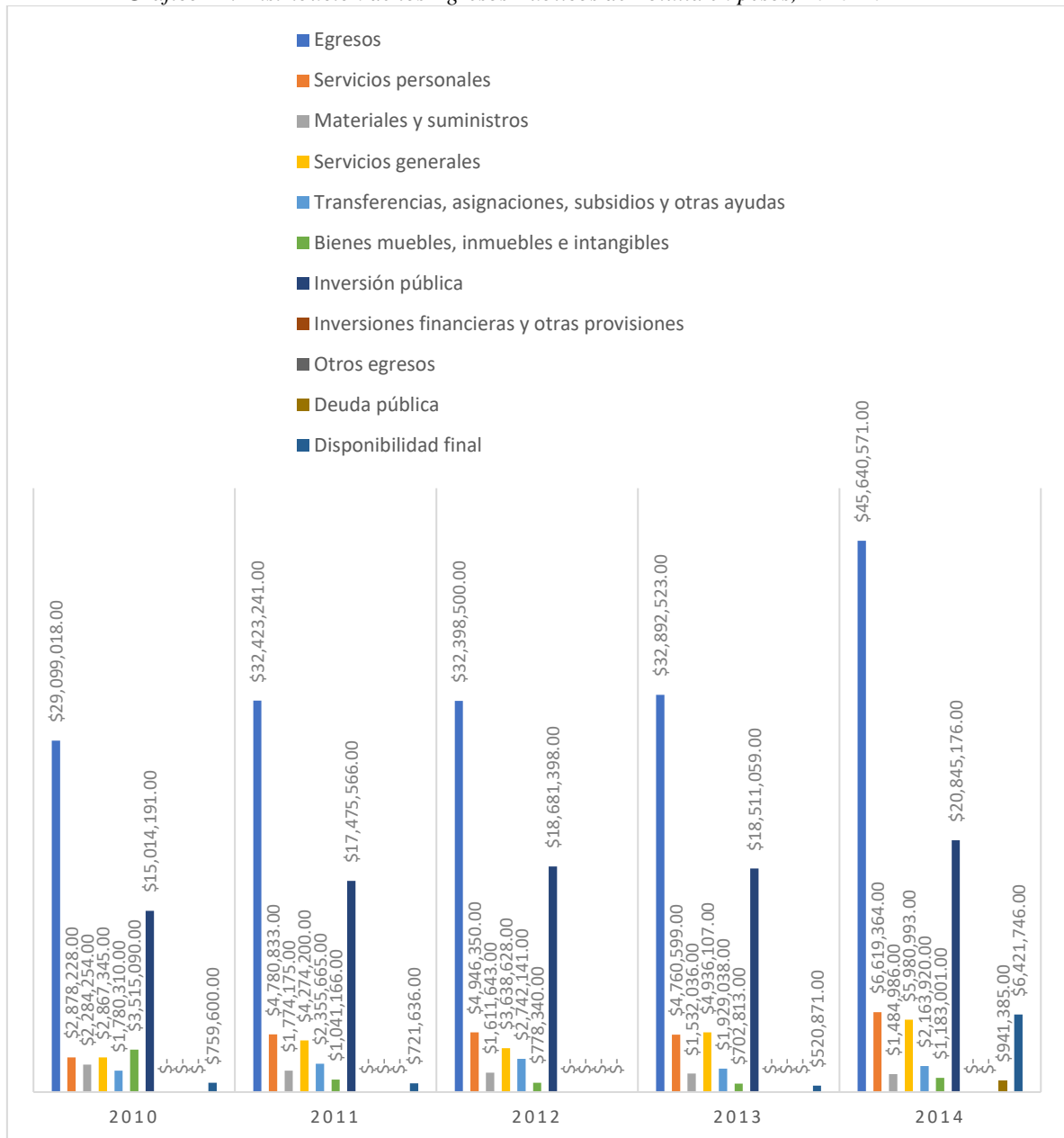


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020)

Los egresos del municipio mantienen relación con la fuente de ingresos, no se gastó en inversiones financieras u otros egresos, sólo para el 2014 se gastó en deuda pública. Cabe

mencionar que este año coincide con el primer año de gobierno de otra gestión administrativa. El mayor gasto se dio en inversión pública, seguido del gasto en servicios personales, servicios generales, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, materiales y servicios, y bienes muebles, inmuebles e intangibles, cómo se muestra en el siguiente gráfico: .

Gráfico 11. Distribución de los Egresos Públicos de Totutla en pesos, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020).

Empleo, producción e inversión son tres variables correlacionadas. Para el 2010 la tasa de ocupación fue de 98.2% y para el 2015 incrementó a 99.5%, con un incremento de la PEA ocupada en el sector primario, aunado a una disminución en el sector secundario y

terciario. La producción bruta del municipio ascendió de \$33,200,000 a \$46,323,000 del 2009 al 2014, siendo el comercio al por menor el sector con mayor producción bruta. De forma simultánea la inversión incrementó de \$822,000 a \$1,071,000, para ambos periodos el comercio al por menor fue en el que más se invirtió y el que tenía más unidades económicas.

En el ámbito ambiental no hubo impacto durante el periodo de estudio, a pesar de los 70 mil árboles del programa Pro-árbol, y conserva un Índice de Desarrollo Humano Medio. Con respecto a la educación la tasa de analfabetismo disminuyó, del 17.2% al 15.4% y el rezago educativo disminuyó en sólo 0.7% del 2010 al 2015. No obstante, la carencia por acceso a los servicios de salud se redujo considerablemente al pasar del 33.8% al 17.7%

La seguridad social es una carencia que disminuyó en 5% en su porcentaje (del 93.4% al 88.4%). La carencia por calidad y espacios de la vivienda cambio del 27.5% en 2010 al 10.7% en el 2015 y en servicios básicos en la vivienda del 63.2% al 52.8%. Finalmente, la alimentación se vio mejorada con un 10% menos de población con carencia por acceso a la alimentación.

En Totutla la población con 3 o más carencias se redujo, al pasar de 54.1% al 37.4%, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar se vio poco impactada al reducirse de un 79.8% a un 77.2% y la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínima de 39.9% a 35.8%. Grosso modo el municipio mejoró su situación más que el Municipio de Tehuipango, a pesar de formar parte de la misma región, pero contando con una mayor coordinación política.

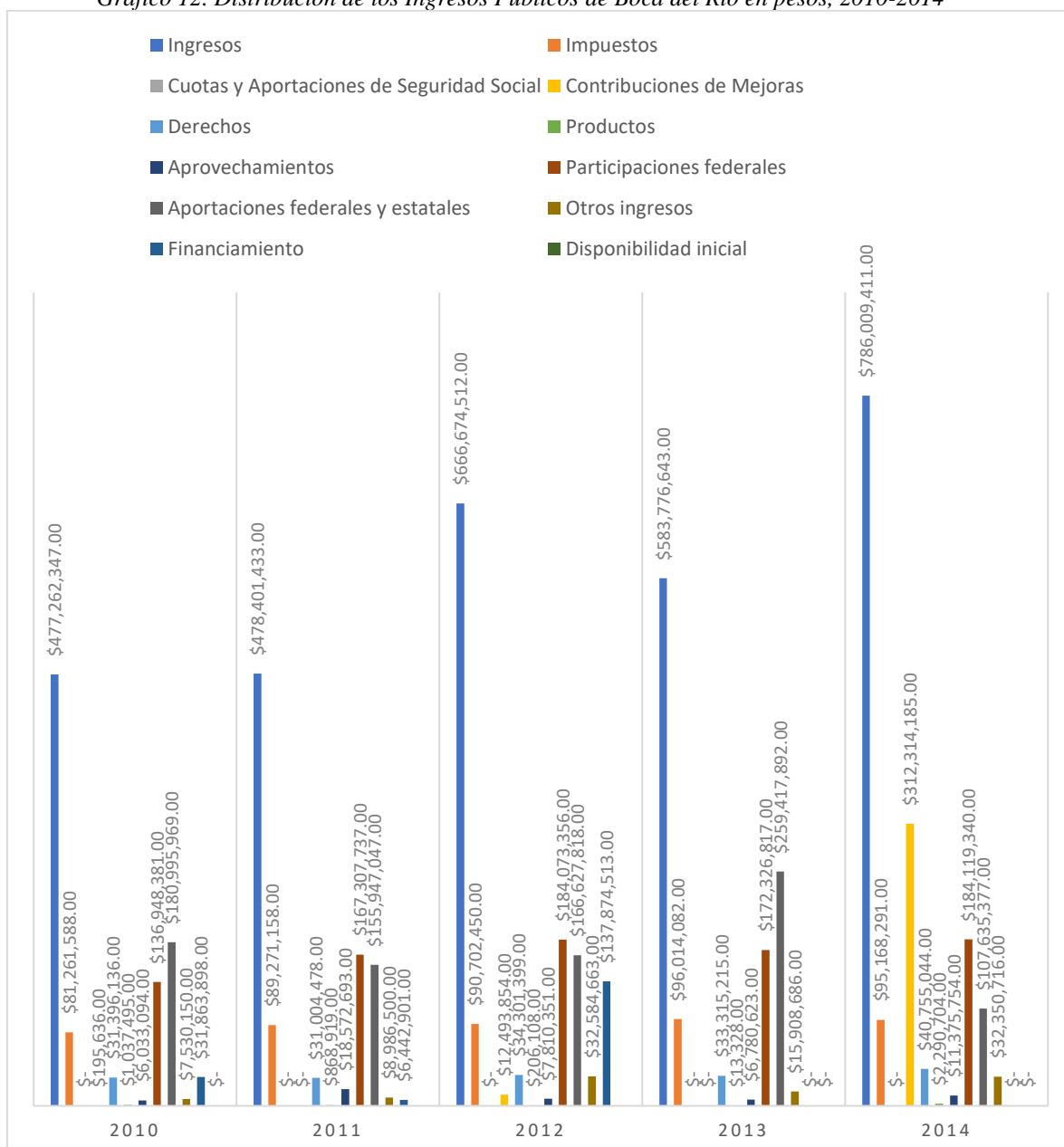
#### *4.3.3.3. Boca del Río*

Boca del Río mantuvo su puesto número 212 a nivel estatal con respecto al índice de marginación, pero a nivel nacional pasó del 2407 al 2419 con un índice de -1.76 a -1.72. El IC del municipio fue de 0.575 (medio). Los otros municipios tienen un desempeño más asimétrico al estatal, así como una menor participación en distintos sectores y menor número de sectores con desempeño superior al estatal. Tal comportamiento parece relacionar el nivel de marginación del municipio y su desempeño en los sectores. Boca del Río es el municipio con el IDH más alto del estado de Veracruz, se compone de 14 localidades donde 2 son urbanas, sólo el 0.70% de la población de 3 años y más hablan una lengua indígena y la mayoría de su población es joven y adulta. Es el municipio con el rezago social y grado de marginación más bajo, las carencias promedio han disminuido

a 2 en 2015. Sin embargo, del 2010 al 2015 el porcentaje de pobreza aumentó del 29.5% a 30%.

Las finanzas públicas del municipio para el 2014 muestran un incremento a \$786,009,411 con participaciones federales de \$184,119,340 y aportaciones del ramo 33 de \$107,635,377. No obstante, en el 2013 hubo una reducción en los ingresos, acompañada por una fuerte disminución en el rubro de productos. A diferencia de los otros dos municipios, los ingresos autónomos son mayores, marcando una diferencia proporcional menor con las transferencias. Sin embargo, estas también son la principal fuente de ingresos del municipio, seguidas de impuestos, derechos, financiamiento y contribuciones de mejoras. La siguiente tabla muestra el crecimiento de los ingresos de 2010-2014.

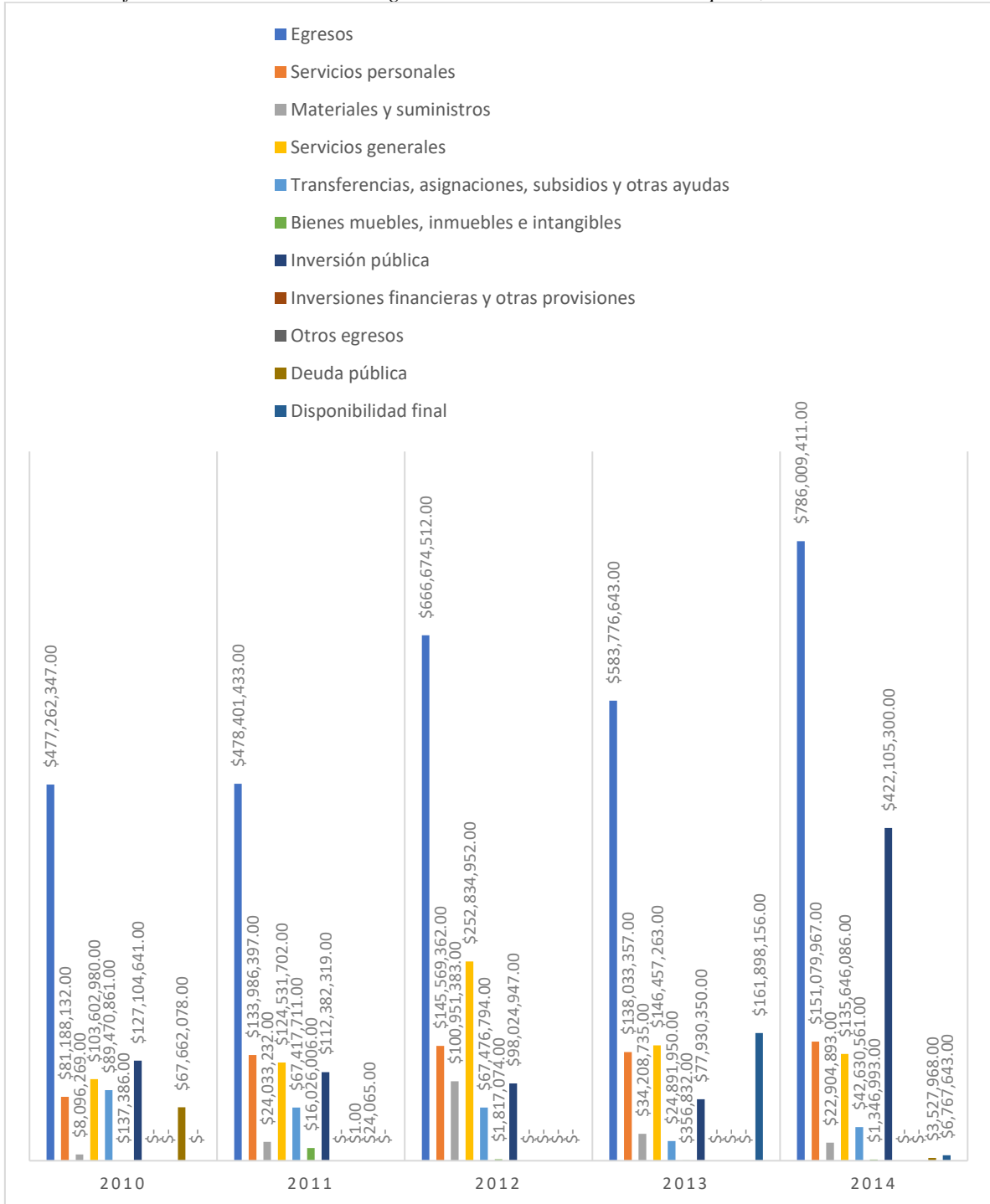
Gráfico 12. Distribución de los Ingresos Públicos de Boca del Río en pesos, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020)

Los egresos se relacionan a los ingresos, varían para cada año, pero como se puede apreciar en el siguiente gráfico, los más fuertes son en inversión pública, servicios generales, servicios personales, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

Gráfico 13. Distribución de los Egresos Públicos de Boca del Río en pesos, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2020)

El empleo se vio impactado con una reducción de la tasa de ocupación del 96.3% en el 2010 a 95.5% en el 2015. La PEA ocupada se concentra para ambos años en el sector terciario, en segundo lugar, en el sector secundario y en menos del 1% en el sector primario. La producción bruta en el 2009 era de \$42,895,968,000, la inversión total de \$4,775,944,000 y contaba con 5,382 unidades económicas. Para el 2014 la producción

bruta y la inversión total se redujo a \$18,487,246,000 y \$3,368,829,000 respectivamente, pero con un incremento a 5,730 unidades económicas. En el 2009 la minería era el sector más productivo y con mayor inversión, pero con menos unidades económicas (3), seguido del sector de información en medios masivos. No obstante, en el 2014 el sector más productivo fue el denominado Sectores Agrupados por el Principio de Confidencialidad (SC), seguido del sector de comercio al por menor.

En el ámbito ambiental el municipio tiene para este periodo 30 vehículos de motor recolectores de residuos sólidos y 7 plantas de tratamiento de aguas residuales, pero no se generó un impacto significativo en la variable de sustentabilidad. Con respecto a otras variables de bienestar social, el analfabetismo se redujo de 3.3% a 2.8%, mientras el porcentaje de población con rezago educativo pasó de 13.7% a 13.3%.

La carencia por acceso a los servicios de salud tuvo una reducción moderada al reducirse del 28.1% al 24.8% y en acceso a la seguridad social, la carencia incrementó del 46.9% al 47%. Con respecto a la variable vivienda en calidad y espacios, la carencia disminuyó un 1.1% y en acceso a los servicios básicos en la vivienda, la carencia disminuyó en 1.8%. La variable alimentación se vio afectada debido al incremento en la carencia por acceso a la alimentación del 16% al 17.6%.

Debido a las condiciones del municipio, el cambio en las carencias no fue tan grande como con los otros municipios e incluso tuvo cambios negativos para el bienestar de la población. No obstante, la población con tres o más carencias sociales pasó de 15.7% al 11.9%, la población con ingresos inferior a la línea de bienestar pasó de 36.6% al 35.1% y la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo de 9.7% al 8,9%.

#### 4.4. Conclusión: Grado de coordinación de las políticas públicas

La coordinación de políticas públicas en teoría debe impactar al desarrollo local, debido a la relación de dependencia existente, principalmente en el uso del presupuesto público. No obstante, esta libertad en la planeación afecta en el desarrollo de los municipios y el impacto depende del entorno. La planeación local ha sido un simple requisito para las autoridades municipales, los PDM no tienen la estructura debida y no cumplen su propósito. Por lo anterior, se comprueba la hipótesis de que la coordinación entre las políticas públicas ha tenido efectos desiguales para los municipios del estado de Veracruz, debido a las características endógenas de los mismos.

Es posible comprobar esta hipótesis debido a que la metodología permite observar una coincidencia entre los planes. No obstante, los diversos factores endógenos de los gobiernos subnacionales son los que determinan el efecto que tendrá esta coordinación para el desarrollo local. La semaforización permite ver hacia dónde va el municipio en estrategias coordinadas, sólo uno mantiene una buena coordinación con un semáforo verde y por lo tanto una planeación estratégica efectiva. Mientras los otros mantienen un semáforo amarillo que les permite cumplir a grandes rasgos una regular coordinación, pero que debe incrementar.

En los municipios analizados podemos ver que el más marginado, Tehuipango, mantiene una menor coordinación por la incompatibilidad de objetivos y esto contribuyó al incremento del índice de marginación. El municipio de Totutla fue el más coordinado y pudo mejorar su índice, mientras Boca del Río tuvo un índice de coordinación menor, pero siguió mejorando su posición a nivel nacional. No obstante, es necesario considerar el entorno político, social y temporal de cada uno de los gobiernos locales, pues el cumplimiento de las metas está ligado a estas variables. Cabe recalcar que las autoridades municipales provienen de contextos diferentes y sus capacidades endógenas son distintas por lo que influye en la ejecución de sus estrategias para el desarrollo local.



## Conclusiones generales

Este trabajo parte de la necesidad de la planeación local, de coordinar las políticas públicas con el propósito de que el gobierno nacional pueda transferir recursos, y en conjunto realizar acciones y obras, para contribuir al desarrollo municipal y estatal. No obstante, los periodos que abarca cada uno de los planes por nivel de gobierno, difiere y eso limita el impacto a largo plazo. Los planes de desarrollo podrán cumplir el propósito que se pretende alcanzar con la coordinación, siempre y cuando el periodo que abarque cada plan sea el mismo, la planeación a nivel estatal considere las necesidades de todos sus municipios y la nacional a todos sus estados, que se mejore la gestión pública (para llevar a cabo una planeación estratégica) y esta planeación tenga mejores estructuras.

La nueva gestión pública ha contribuido a la coordinación de las políticas públicas. No obstante, el grado de coordinación entre las políticas públicas ha tenido efectos desiguales para los municipios del estado de Veracruz, debido a las características endógenas de los mismos, lo cual ha estimulado la creación de polos de desarrollo. Por ello es muy importante cambiar hacia una planeación horizontal, para la cual es de vital importancia la participación ciudadana a través de comités, foros o plataformas digitales.

Una variable importante para el crecimiento económico es el gasto público, pero no cualquier gasto público, el problema a nivel municipal es la falta de autonomía para ejercer el gasto y a nivel estatal las modificaciones para la distribución del presupuesto público, pero con un control para evitar malversaciones. Si a nivel subnacional se pudiera usar estratégicamente el gasto, este podría beneficiar al desarrollo económico y social, por lo cual es necesario conocer las potencialidades endógenas e invertir en ellas.

Bajo el periodo de tiempo analizado en el Estado de Veracruz, se vivió uno de los peores gobiernos, que sepultó al PRI por los increíbles robos y malversaciones al presupuesto público tanto a nivel estatal como municipal. Por ello resultó interesante el contrastar la coordinación de políticas públicas, con el presupuesto y el desarrollo local alcanzado tras un gobierno tan polémico. No obstante, la percepción de la ciudadanía también jugó un papel importante en el cumplimiento de las metas, a pesar de no ser una variable atendida en esta investigación, basta una simple búsqueda en internet de los presidentes municipales para saber que Tehuipango tuvo un presidente poco preparado para su cargo, Boca del Río dos presidentes (ya que el primer presidente electo renunció a su cargo para ostentar un cargo a nivel estatal) acusados de malversación de fondos y Totutla un gobierno más estable con un presidente con capacidad de gestión.

El resultado obtenido a través del presente trabajo de investigación podrá considerarse para la toma de decisiones a nivel estatal, desde una perspectiva local (municipal) que beneficie a la sociedad veracruzana. Pero realmente evoca a cambiar la forma en la que se está realizando la planeación nacional, donde los planes de desarrollo difícilmente se convierten en propuestas sustanciosas que promuevan el desarrollo local, aunado a la falta de capacitación de los gobernantes y la facilidad que las instituciones brindan para el uso incorrecto de los recursos financieros. La planeación a nivel municipal, para la mayoría se ha convertido en un papeleo más de la administración en turno. Sí bien la idea planteada, de desarrollo horizontal no es nueva, la aplicación para un estado en particular permite ser más precisos en los resultados obtenidos y también en las características particulares a considerar, siendo esto el primer paso necesario para obtener resultados favorables para las regiones locales.

Partiendo de la hipótesis de este trabajo de que la coordinación entre las políticas públicas ha tenido efectos desiguales para los municipios del estado de Veracruz, debido a las características endógenas de los mismos, se cumple en cada uno de ellos por cuestiones distintas. Si bien Boca del Río no tiene la mayor coordinación, si es un municipio rico y con importancia a nivel nacional, donde principalmente la política económica coincidía con el sector estratégico local (el turismo) y esto repercutía en las demás variables (incluidas las sociales), aunado a la relación existente del presidente municipal con el gobernador, por lo cual podemos hablar de otro tipo de coordinación entre niveles de gobierno.

Totutla por su parte, se encuentra en la media estatal, en este tipo de casos es más fácil analizar los efectos de la coordinación, quizá para futuros trabajos se retome el análisis, pero para municipios con un comportamiento más homogéneo en los indicadores que permitan menos sesgos en los resultados. El plan municipal para este periodo fue superior al de los otros municipios, todo parece indicar que desde su realización la idea de coordinar las políticas a las de los otros planes de desarrollo estuvo presente. Cada año el presidente municipal brindó informes de resultados y esto pudo contribuir a la evaluación constante del mismo, y al cumplimiento de sus metas.

Hablar del desarrollo de un municipio altamente marginado como Tehuipango, realmente es un reto. A pesar de pertenecer a la misma región que Totutla (altas montañas) el contexto es totalmente diferente, el municipio se enfoca en el sector primario y tiene presencia en menos sectores productivos, lo cual limita su obtención de ingresos propios

y lo mantiene con una alta dependencia de las aportaciones federales, también mantiene una mayor presencia de población indígena con la limitante del idioma. Aunado a ello el uso indebido de recursos y la falta de compromiso de las autoridades al progreso de la región. La coordinación es baja pero más allá de lo que establece su Plan Municipal de Desarrollo, las acciones se limitan a sobrellevar la situación sin estrategias claras para mejorarla.

## Anexos

PDN	PED	PMDBOCA	PMDTOTUTLA	PMDTEHUIPANGO	IC BOCA	IC TOTUTLA	IC TEHUIPANGO
1. Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.	VI.6 Finanzas públicas orientadas al desarrollo		Estrategia: responsabilidad fiscal y financiera	4.- Buscar fuentes de financiamiento para aumentar recursos económicos y aplicar en programas de infraestructura social.	0	1	1
2. Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.	VI.6 Finanzas públicas orientadas al desarrollo		Estrategia: responsabilidad fiscal y financiera		0	1	0
3. Consolidar un sistema nacional de pensiones más equitativo y con mayor cobertura.	IV.5 Empleo para la gente: trabajo, previsión social y productividad				0	0	0
4. Promover las políticas de estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.	IV.5 Empleo para la gente: trabajo, previsión social y productividad	Estrategia 5. Generar una política de facilitación empresarial, a efecto de promover la llegada de nuevas inversiones al municipio, que generen empleos de calidad.	Estrategia: capacitación y profesionalización		1	1	0
5. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.	III.1 Desarrollo social: una sociedad más justa para todos		Estrategias: promoción de la equidad de género, atención a la población socialmente en riesgo, corresponsabilidad en el combate a la pobreza, acciones para la promoción humana.		0	1	0

6. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.	III.1.1 Combatir rezagos para salir adelante	Estrategia 1. Acercar la amplia gama de servicios asistenciales que ofrece el sistema DIF a diversas colonias del municipio.	Estrategias: promoción de la equidad de género, atención a la población socialmente en riesgo, corresponsabilidad en el combate a la pobreza, acciones para la promoción humana.		1	1	0
7. Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.	IV.5 Empleo para la gente: trabajo, previsión social y productividad	Estrategia 1. Desarrollo de la competitividad del sector a través de la articulación de políticas de desarrollo de la competitividad, control y fomento al empleo.	Estrategia: innovación de alternativas económicas, promoción de las vocaciones productivas, capacitación para el empleo, detección y promoción de la agroindustria, el comercio y los servicios.		1	1	0
8. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.	IV.2 Desarrollo agropecuario: detonador del crecimiento	Estrategia 4. Facilitar los agrupamientos de pescadores, su ingreso a sistemas de comercialización y desarrollo de habilidades.	Estrategia: innovación de alternativas económicas, promoción de las vocaciones productivas, capacitación para el empleo, detección y promoción de la agroindustria, el comercio y los servicios.		1	1	0
9. Revertir el deterioro de los eco- sistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.	V.1 Medio ambiente: patrimonio presente, garantía de nuestro futuro	Estrategia 3. Mejorar y mantener en condiciones óptimas los servicios de extracción, almacenamiento y abastecimiento de agua potable, así como la recolección y tratamiento de las aguas residuales, coadyuvando a la sustentabilidad de la ciudad y ofreciendo al turismo playas y espacios limpios detonando con ello al turismo en general.	Estrategias: cuidado del aire, acciones responsables para la basura y otros residuos, cuidado de la imagen municipal, protección de los recursos naturales, acciones para el uso y cuidado del suelo, promoción de la educación ambiental.	6.- Crear conciencia racional en el uso de los recursos naturales.	1	1	1

10. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.	IV.2 Desarrollo agropecuario: detonador del crecimiento / V.1 Medio ambiente: patrimonio presente, garantía de nuestro futuro	Estrategia 2. Garantizar la legalidad ambiental dentro del municipio y emprender el ordenamiento territorial.	Estrategias: cuidado del aire, acciones responsables para la basura y otros residuos, cuidado de la imagen municipal, protección de los recursos naturales, acciones para el uso y cuidado del suelo, promoción de la educación ambiental.		1	1	0
11. Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).	IV.1 Inversión para generar más empleo iv.5 empleo para la gente: trabajo, previsión social y productividad	Estrategia 1. Fortalecimiento de la economía mediante la promoción a la inversión privada como fuente generadora de empleos bien remunerados y con las condiciones laborales adecuadas, así como el fomento al autoempleo y desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.	Estrategia: innovación de alternativas económicas, promoción de las vocaciones productivas, capacitación para el empleo, detección y promoción de la agroindustria, el comercio y los servicios.		1	1	0
12. Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional	IV.3 Turismo y cultura: riqueza veracruzana	Estrategia 1. Articulación de una agenda de promoción regional, estatal y nacional, focalizada a mercados emisores de los segmentos: turismo de viajes de negocio, sol y playa, turismo cultural.			1	0	0
13. Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional.	VI.4 Gobierno: nuevas expresiones democráticas			III. Gestionar apoyos ante las dependencias del gobierno estatal y federal para abatir las necesidades de las comunidades.	0	0	1

14. Asegurar un suministro de confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores.	IV.6 ciencia y tecnología: conocimiento aplicado al desarrollo	Estrategia 1. Garantizar el desarrollo sustentable, la protección de recursos naturales y el equilibrio ecológico en el municipio		Impulsar el desarrollo de la infraestructura social en cada de una de las comunidades para mejorar el acceso a los servicios públicos.	1	0	1
1. Elevar la calidad educativa.	III.4 Educación de calidad: clave de la prosperidad	Estrategia 6. Fomentar la actualización y superación del profesorado.	Estrategia: acciones para una educación de calidad a nivel básico.	2.- mejorar la infraestructura social de las escuelas de educación básica y educación media superior para que los docentes brinden mejores servicios en materia de educación.	1	1	1
2. Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.	III.4 Educación de calidad: clave de la prosperidad	Estrategia 5. Estímulos para promover la equidad de oportunidades de educación y prevenir la deserción escolar.			1	0	0
3. Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.	III.4 Educación de calidad: clave de la prosperidad	Estrategia 6. Fomentar la actualización y superación del profesorado.		7.- gestionar en la secretaria de educación del estado de Veracruz un centro de capacitación para el trabajo informal (CECATI).	1	0	1
4. Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.	III.4 Educación de calidad: clave de la prosperidad	Estrategia 4. Alfabetización y promoción escolar de los adultos de boca del río.	Estrategia: acciones para una educación de calidad a nivel básico.		1	1	0
5. Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.	III.4 Educación de calidad: clave de la prosperidad				0	0	0
6. Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.	III.4 Educación de calidad: clave de la prosperidad				0	0	0

7. Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.	III.4 Educación de calidad: clave de la prosperidad	Estrategia 3. Promover el desarrollo de las habilidades artísticas de los niños.	Estrategias: promoción de la equidad de género, atención a la población socialmente en riesgo, corresponsabilidad en el combate a la pobreza, acciones para la promoción humana.	4.- Promover el encuentro de educación artística, física, danza, pintura y expresión literaria de los alumnos, maestros y público en general.	1	1	1
8. Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana.	IV.3 Turismo y cultura: riqueza veracruzana	Estrategia 2. Desarrollo del producto turístico de boca del río que diversifique los atractivos turísticos para elevar la estadia y en consecuencia la derrama económica.	Estrategias: promoción de la equidad de género, atención a la población socialmente en riesgo, corresponsabilidad en el combate a la pobreza, acciones para la promoción humana.	6.-Establecer una cancha pública de usos múltiples para practicar el basquetbol y futbol soccer	1	1	1
9. Fomentar una cultura de recreación física que promueva que todos los mexicanos realicen algún ejercicio físico o deporte de manera regular y sistemática.	III.4 Educación de calidad: clave de la prosperidad	Estrategia 1. Promover la participación de la sociedad en actividades deportivas utilizando los espacios deportivos municipales, para el desarrollo físico y prácticas para el fomento a la salud, para satisfacer los requerimientos de una población con interés creciente en actividades innovadoras en el desarrollo físico, y bienestar social.	Estrategias: promoción de la equidad de género, atención a la población socialmente en riesgo, corresponsabilidad en el combate a la pobreza, acciones para la promoción humana.	7.-Se instruirá al consejo municipal del deporte para que realicen ligas deportivas de basquetbol y futbol soccer.	1	1	1
10. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.	III.1.2 El valor de la civilización indígena		Estrategias: promoción de la equidad de género, atención a la población socialmente en riesgo, corresponsabilidad en el combate a la pobreza, acciones para la promoción humana.	3.- rescatar las tradiciones, costumbres y patrimonio cultural para heredar a las generaciones futuras.	0	1	1



11. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.	III.2.1 Igualdad de género	Estrategia 4. Desarrollar las habilidades de la mujer a través de la capacitación y apoyos necesarios.	Estrategias: promoción de la equidad de género, atención a la población socialmente en riesgo, corresponsabilidad en el combate a la pobreza, acciones para la promoción humana.		1	1	0
12. Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.	III.2 Igualdad de oportunidades: un deber compartido		Estrategias: promoción de la equidad de género, atención a la población socialmente en riesgo, corresponsabilidad en el combate a la pobreza, acciones para la promoción humana.	5.-Promover la conservación de la lengua y la cultura náhuatl	0	1	1
13. Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.	III.1.3 La familia veracruzana				0	0	0
14. Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.	III.2.2 Juventud: oportunidad y compromiso				0	0	0
15. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.	III.2.2 Juventud: oportunidad y compromiso		Estrategias: promoción de la equidad de género, atención a la población socialmente en riesgo, corresponsabilidad en el combate a la pobreza, acciones para la promoción humana.		0	1	0

16. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras	IV.2 Desarrollo agropecuario: detonador del crecimiento	Estrategia 4. Facilitar los agrupamientos de pescadores, su ingreso a sistemas de comercialización y desarrollo de habilidades.	Estrategia: innovación de alternativas económicas, promoción de las vocaciones productivas, capacitación para el empleo, detección y promoción de la agroindustria, el comercio y los servicios.		1	1	0
17. Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos, así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos	III.5 Mejores servicios públicos: vivienda y desarrollo urbano	Estrategia 1. Garantizar el desarrollo sustentable, la protección de recursos naturales y el equilibrio ecológico en el municipio. Sector desarrollo social. Estrategia 1. Incrementar la oferta de vivienda digna en el municipio.	Estrategias: obra pública prioritaria, prestación eficiente de servicios públicos y equipamiento urbano, planificación del desarrollo urbano.		1	1	0
18. Garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, tanto a nivel nacional como regional, a fin de que los mexicanos puedan comunicarse y trasladarse de manera ágil y oportuna en todo el país y con el mundo, así como hacer más eficiente el transporte de mercancías y las telecomunicaciones hacia el interior y el exterior del país, de manera que estos sectores contribuyan a aprovechar las ventajas comparativas con las que cuenta México.	IV.4 Comunicaciones: unir para prosperar	Estrategia 1. Generar un programa de obra pública y equipamiento urbano de alto impacto social, que beneficie a las colonias con menor desarrollo y detone inversiones privadas en sectores prioritarios, de tal forma que se incrementen los indicadores de desarrollo humano del municipio.	Estrategia: comunicación interna y externa	4.- Buscar fuentes de financiamiento para aumentar recursos económicos y aplicar en programas de infraestructura social.	1	1	1
19. Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado para todos los hogares mexicanos, así como lograr un	V.2 Agua: un recurso estratégico			Impulsar el desarrollo de la infraestructura social en cada una de las comunidades para mejorar el acceso a	0	0	1

manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.				los servicios públicos.			
20. Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.	III.6 Desarrollar las regiones				0	0	0
21. Mejorar las condiciones de salud de la población.	III.3 Salud: prevención y atención oportuna para todos	Estrategia 5. Prevenir y detectar oportunamente enfermedades y problemas de salud entre la población.	Estrategia: acciones para un municipio saludable.	1.- Establecer comunicación permanente con las instituciones para que reciban atención médica a la población.	1	1	1
22. Brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente.	III.3 Salud: prevención y atención oportuna para todos	Estrategia 4. Proporcionar la infraestructura necesaria en el municipio para garantizar una atención médica oportuna y de calidad a ciudadanos.	Estrategia: acciones para un municipio saludable.	2.- Se gestionarán apoyos y equipos para elevar la atención médica de los habitantes.	1	1	1
23. Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables.	III.3 Salud: prevención y atención oportuna para todos			Se calendarizarán reuniones con las instituciones de salud para formular acuerdos y compromisos con la intención de que reciban atención médica permanente los habitantes indígenas de este municipio.	0	0	1
24. Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.	III.3 Salud: prevención y atención oportuna para todos				0	0	0
25. Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.	III.3 Salud: prevención y atención oportuna para todos				0	0	0
26. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.	IV.2 Desarrollo agropecuario: detonador del crecimiento	Estrategia 2. Garantizar el abasto de productos a la ciudadanía a precios	Estrategia: innovación de alternativas económicas, promoción de las vocaciones productivas, capacitación para		1	1	0

			el empleo, detección y promoción de la agroindustria, el comercio y los servicios.				
<b>IC</b>					0.575	0.625	0.4

## Referencias

- Abedrop, E. (2010). *Presupuesto basado en resultados ¿Porqué en México gastamos sin obtener resultados?* México: IEXE.
- Acosta Cháves , D. (2013). *Servicios de salud públicos y su impacto en la esperanza de vida de estado de Veracruz en el periodo 2001-2010*. Xalapa.
- Alburquerque, F. (1999). *Desarrollo económico local en Europa y America Latina*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Alburquerque, F. (Abril de 2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*(82), 157-171.
- Arellano Gault, D. (11 de Junio de 2009). *La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico*. Obtenido de Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Coloquios, 2008: <http://nuevomundo.revues.org/index48083.html>.
- Arellano Gault, D. (Ereno-abril de 2013). ¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano. *Andamios*, 10(21), 13-37.
- Arenas De Ita, F. (2010). Impacto de los planes en política social en el estado de convergencia absoluta y condicional en los municipios del estado de Puebla, 1994-2008. *Situación actual del país: Políticas públicas y desarrollo regional*. Villa Hermosa, Tabasco: AMECIDER.
- Banco Mundial. (2006). *Desarrollo económico local: un instructivo para el desarrollo y la implementación de las estrategias y planes de acción de desarrollo económico local*. Washington, D.C. : World bank. Obtenido de Desarrollo económico local: un instructivo para el desarrollo y la implementación de las estrategias y planes de acción de desarrollo económico local.
- Barcelata Chavéz, H. (2011). Hacienda pública municipal y desarrollo económico local en los municipios de Veracruz. *16° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, AMECIDER 2011* (págs. 1-22). Xalapa: Universidad Veracruzana.

- Barcelata Chavéz, H. (2012). Pobreza municipal y finanzas públicas locales. 17° *Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional, AMECIDER*, (págs. 1-21). México.
- Boisier, S. (1987). Articulación estado- región: clave del desarrollo regional. En S. Boisier, *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional* (págs. 53-77). Santiago de Chile: ILPES.
- Boisier, S., & Silva, V. (1989). *Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Pontificia Universidad Católica. ILPES.
- Böker Zavaro, R. (2005). *Planificación estratégica y corporativismo local. El caso del Mar del Plata, Argentina. Tesis de doctorado*. Buenos Aires: Universidad Rovira i Virgili.
- Cabreo Mendoza, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, XIII(3), 753-784.
- Cabrera Castellanos, L. F. (mayo de 2019). *Universidad Autonoma del Estado de Quintana Roo*. Obtenido de Cursos: [http://cursos.uqroo.mx/pluginfile.php/46627/mod\\_resource/content/2/Sesi%C3%B3n\\_3\\_MESP.pdf](http://cursos.uqroo.mx/pluginfile.php/46627/mod_resource/content/2/Sesi%C3%B3n_3_MESP.pdf)
- Cabrera Castellanos, L. F., & Lozano Cortés, R. (Febrero de 2008). *Descentralización y Federalismo Fiscal en México*. Obtenido de Researchgate: [https://www.researchgate.net/publication/23543005\\_Descentralizacion\\_y\\_Federalismo\\_Fiscal\\_en\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/23543005_Descentralizacion_y_Federalismo_Fiscal_en_Mexico)
- Calva, J. L. (2005). México: la estrategia macroeconómica 2001-2006. Promesas, resultados y perspectivas. *Problemas de desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, 36(143), 59-87.
- Cámara de Diputados. (20 de Diciembre de 2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

- Cámara de Diputados. (22 de Enero de 2020). *Ley Organica de la Administración Pública Federal*. Obtenido de Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- Cano Flores, M., Olivera Gómez, D. A., & Oliva Zárate, M. (02 de Diciembre de 2016). La planeación del Desarrollo en México: análisis al contexto de logros obtenidos (1980-2015). *Ciencia Administrativa*, 246-252. Obtenido de Universidad Veracruzana: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2017/03/23CA201602.pdf>
- CEFP. (Diciembre de 2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Escenarios, programas e indicadores*. Recuperado el 18 de Abril de 2019, de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>
- CEIEG. (21 de Junio de 2019). *Cuadernillos Municipales 2019. Boca del Río*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2020, de Centro de Información Estadística y Geográfica del Estado de Veracruz: [http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2019/06/Boca-del-R%C3%ADo\\_2019.pdf](http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2019/06/Boca-del-R%C3%ADo_2019.pdf)
- CEIEG. (21 de Junio de 2019). *Cuadernillos Municipales 2019. Filomeno Mata*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2020, de Centro de Información Estadística y Geográfica del Estado de Veracruz: [http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2019/06/Filomeno-Mata\\_2019.pdf](http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2019/06/Filomeno-Mata_2019.pdf)
- CEIEG. (21 de Junio de 2019). *Cuadernillos Municipales 2019. Totutla*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2020, de Centro de Información Estadística y Geográfica del Estado de Veracruz: [http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2019/06/Totutla\\_2019.pdf](http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2019/06/Totutla_2019.pdf)
- Celis, F. (1988). *El espacio, la región y la regionalización*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales .
- Centeno Roa, R. E. (2017). *Evaluación de Políticas Públicas en Materia de Desarrollo Económico y su Impacto en el Desarrollo Local de Luque, Paraguay. Periodo 2010-2015*. Chetumal: Universidad de Quintana Roo.
- CEPAL. (11 de Septiembre de 1952). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Obtenido de Repositorio Digital. Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/13572>

- CEPAL. (s.f.). *Sistema Nacional de Planeación Democrática de México*. Recuperado el 10 de Marzo de 2020, de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico>
- Chapoy Bonifaz, D. B. (3 de Marzo de 2003). *Planeación, programación y presupuestación*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1009/4.pdf>
- Chudnovsky, M. (Octubre de 2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(69), 5-40.
- CONAPO. (22 de Agosto de 2019). *Proyecciones de la Población de los Municipios de México, 2015-2030*. Recuperado el 19 de Julio de 2020, de Consejo Nacional de Población: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/proyecciones-de-la-poblacion-de-los-municipios-de-mexico-2015-2030?idiom=es>
- CONAPO. (17 de Mayo de 2020). *Población a mitad de año. Para la República Mexicana el periodo es de 1950-2050, para las entidades federativas el periodo es de 1970-2050*. Obtenido de Consejo Nacional de Población: [https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/189048b6-864b-435f-9442-f0287d90839f?inner\\_span=True](https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/189048b6-864b-435f-9442-f0287d90839f?inner_span=True)
- CONEVAL. (18 de Diciembre de 2017). *Pobreza municipal 2015* . Obtenido de Entidades Federativas. Veracruz : [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Veracruz/Paginas/pobreza\\_municipal2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Veracruz/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2017). *Diagnóstico de objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: estructuras de medición y vinculación con derechos y programas sociales*. México: CONEVAL.



- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (Tercera ed.). México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (19 de Agosto de 2019). *Veracruz. Pobreza estatal 2018*. Recuperado el 28 de Abril de 2020, de CONEVAL:  
[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Veracruz/Paginas/Pobreza\\_2018.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Veracruz/Paginas/Pobreza_2018.aspx)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (s.f.). *Medición de la Pobreza. Glosario*. Recuperado el 23 de Julio de 2020, de CONEVAL:  
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Cordera Campos, R., & Provencio Durazo, E. (2016). *Informe del desarrollo en México 2015*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Correa, E. (2000). La teoría general de Francois Perroux. *Comercio exterior*, 50(12), 1090-1098.
- Cruz Vásquez , M., & Salas Alfaro , R. (2011). La debilidad de las finanzas públicas municipales para financiar el desarrollo regional. El caso de Oaxaca. *16° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, AMECIDER 2011* (págs. 1-16). Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Cuadrado Roura, J. R. (2005). *Enfoques de los estudios, teorías y políticas regionales en Europa*. Madrid: Universidad de Alcalá-Madrid. Instituto de Análisis Económico y Social (Servilab).
- Delgadillo M., J. (2004). Desarrollo regional y nueva función del Estado en la organización. En J. Delgadillo M. (coordinador), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo* (págs. 13-34). Cuernavaca, Morelos: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diez, J. I. (20 de Noviembre de 2004). Transformaciones en la gestión municipal: el caso latinoamericano. *Instituto de Economía Universidad Nacional del Sur*. Obtenido de <http://www.economiayregion.com.ar/documentos.html>

- Enríquez Villacorta, A. (2008). Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo. En A. Abardía, & F. Morales, *Desarrollo regional. Reflexiones para la gestión de los territorios* (págs. 11-36). México: Alternativas y capacidades.
- Esparza, J. L. (12 de Septiembre de 2014). *Introducción a la planeación estratégica en el sector público*. Recuperado el 27 de Enero de 2020, de UQROO: <http://web.uqroo.mx/archivos/jlesparza/mesp112/1.2%20MarcoNormativo.pdf>
- Flores Jiménez, I., & Flores Jiménez, R. (2008). El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental. *Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*.
- Furtado, C. (1974). *Teoría e Política do desenvolvimento económico*. San Pablo: Nacional .
- García Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 37-64.
- Garnier, L. (2000). Función de coordinación de planes y políticas . *Funciones básicas de la planeación* (pág. 51). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gobierno del Estado de Veracruz. (2019). Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024. *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, 3-287.
- Gómez Díaz de León, C., & Arroyo Rivera, C. C. (28 de Febrero de 2020). *La gestión pública y el desarrollo local como factor determinante de las economías emergentes*. Obtenido de ACACIA Academia de Ciencias Administrativas A. C. : [http://acacia.org.mx/busqueda/pdf/07\\_PF750\\_Gesti\\_n\\_P\\_blica.pdf](http://acacia.org.mx/busqueda/pdf/07_PF750_Gesti_n_P_blica.pdf)
- Gómez Macfarland, C. A. (Septiembre-diciembre de 2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(150), 1149-1177. doi:<https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2017.150.11836>
- Haldenwang, C. (2000). *Nuevos Conceptos de la política regional de desarrollo: aporte para la discusión latinoamericana*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Heredia, J. (2018). Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera. En M. I. Dussauge Laguna, & M. Pardo, *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa* (págs. 49-79). México: INAP y CIDE.

- INAFED. (2010). *Veracruz de Ignacio de la Llave*. Recuperado el 17 de Marzo de 2020, de Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM30veracruz/index.html>
- INAFED. (23 de Agosto de 2013). *Guía Técnica 4. La Planeación del Desarrollo Municipal*. Recuperado el 17 de Noviembre de 2020, de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04\\_1\\_a\\_planeacion\\_del\\_desarrollo\\_municipal.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_1_a_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf)
- INEGI. (2004). *Censos Económicos 2004*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2021, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: [https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2004/#Datos\\_abiertos](https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2004/#Datos_abiertos)
- INEGI. (2009). *Censos Económicos 2009*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2021, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2009/>
- INEGI. (2014). *Censos Económicos 2014*. Recuperado el 17 de Noviembre de 2021, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/>
- INEGI. (2015). *Características educativas de la población*. Recuperado el 15 de Julio de 2020, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/>
- INEGI. (2015). *Cuentame INEGI*. Recuperado el 12 de Junio de 2020, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/default.aspx?tema=me&e=30>
- INEGI. (15 de Marzo de 2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado el 11 de Octubre de 2020, de Programas de información: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/#Microdatos>
- INEGI. (2015). *Viviendas particulares habitadas por entidad federativa, 1990 a 2015*. Recuperado el 10 de Junio de 2020, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía:

[https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=Vivienda\\_01&bd=Vivienda](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=Vivienda_01&bd=Vivienda)

- INEGI. (2018). *Indicadores de Bienestar por entidad federativa*. Obtenido de Programas de Información: <https://www.inegi.org.mx/app/bienestar/>
- INEGI. (12 de Septiembre de 2020). *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. Obtenido de Conjunto de datos: Finanzas públicas municipales : [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem\\_fmun](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun)
- INEGI. (09 de Julio de 2020). *Programas de información. PIB por Entidad Federativa (PIBE). Base 2013*. Recuperado el 15 de Agosto de 2020, de INEGI: [https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/#Datos\\_abiertos](https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/#Datos_abiertos)
- Instituto Intetamericano de cooperación para la agricultura (IICA). (2012). *Estrategia de desarrollo territorial*. México: UTE-IICA.
- Jiménez Trejo, L. (2007). *Gasto público y desarrollo humano en los municipios de Veracruz, 1995-2004, los casos de Córdoba y Orizaba*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.
- Ken, C. A. (2014). *Desarrollo regional y gestión pública en Quintana Roo 1970 a 2010 estudio de caso municipio de Othon P. Blanco*. México: MAPorrúa.
- Klemperer, P. (Julio de 1999). Auction theory: A guide to the literature. *Journal of Economic Survey*, 13(3), 1-40.
- Lira, J. M. (Julio-diciembre de 1992). La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana. *Gestión y política pública*, 1(1), 157-174.
- Manet, L. (Julio-diciembre de 2014). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 23(46), 18-56.
- Mayor Fernández, M., López Menéndez, A. J., & Pérez Suárez, R. (Diciembre de 2005). Escenarios de empleo regional. Una propuesta basada en análisis shift-share. *Estudios de Economía Aplicada*, 23(3), 863-887. Recuperado el 2021, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30123316>

- Merchand Rojas, M. A. (2007). *Teorías y conceptos de economía regional y estudios de caso*. Puerto Vallarta: Centro Universitario de la Costa. Universidad de Guadalajara.
- Morales Barragán, F. (1999). Manual de Diagnóstico Económico Municipal. *Sistema de Indicadores Regionales*.
- Morales F., E., & Merino M., L. L. (2011). La falta de planeación en gasto público en inversión, Frenan el desarrollo regional en México. *16° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, AMECIDER 2011* (págs. 1-36). Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Olivera, J. (1959). Crecimiento, Desarrollo, Progreso, Evolución: nota sobre relaciones entre conceptos. Buenos Aires.
- Olivos Campos, J. R. (2003). La profesionalización en los gobiernos municipales en México. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.
- Olmos Bolaños, R. (2013). ¿La infraestructura como potencializadora del desarrollo económico? *18° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, AMECIDER 2013.*, (págs. 1-50). Pachuca, Hidalgo.
- ORFIS. (22 de Mayo de 2016). *Panorama socioeconómico del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Recuperado el 28 de Mayo de 2020, de Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz: <http://www.orfis.gob.mx/informe2016/archivos/TOMO%20IV/Volumen%201%20y%202/001%20PANORAMA%20SOCIOECON%20C3%93MICO%20DEL%20ESTADO%20DE%20VERACRUZ%20DE%20IGNACIO%20DE%20LA%20LLAVE.pdf>
- Pérez R., B., & Carrillo B., E. (2000). *Desarrollo local: Manual de uso*. Madrid: ESIC.
- Presidencia de la República. (30 de Mayo de 2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Obtenido de Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

- Presidencia de la República. (31 de Mayo de 2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Recuperado el 20 de Abril de 2020, de Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Presidencia de la República. (20 de Mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 2020 de Abril de 22, de Cámara de diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Ramírez Jaramillo, J. C. (17 de Marzo de 2020). *ILPES*. Obtenido de CEPAL: [https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/1016/ppt\\_JuanCarloRamirez.pdf](https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/1016/ppt_JuanCarloRamirez.pdf)
- Rascón Manquero, L. E. (19 de Abril de 2010). *Tendencias de la planificación estratégica en México y su enlace con el PbR*. Obtenido de CEPAL: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/PlanEstratMexico.pdf>
- Roma Pujadas, J. F. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. España: Síntesis.
- Ros, J. (2004). *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. México: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.
- Sandoval Escudero, C., & Silva Lira, I. (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* (Vol. 76). Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sarur Zanatta, M. S. (2015). Relación del gasto público municipal con el índice de desarrollo humano, en los municipios del estado de Veracruz, en el periodo 2000-2010. *Ciencia Administrativa*(1), 15-27. Obtenido de <https://cienciadministrativa.uv.mx/index.php/cadmiva/article/view/1857/3403>
- Scott , J. (JULIO de 2004). La descentralización, el gasto social y la pobreza en México. *Gestión y Política Pública*, XIII(3), 785-831.
- Secretaría de Economía. (Mayo de 2007). *Sistema Nacional de Consulta de Información*. Recuperado el 09 de Mayo de 2020, de Trade Links. Lazos Comerciales: [http://www.economia-snci.gob.mx/sic\\_php/pages/bruselas/trade\\_links/esp/mayesp2007.pdf](http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/bruselas/trade_links/esp/mayesp2007.pdf)

- Secretaría de Planeación y Finanzas. (2016). *Lineamientos metodológicos y criterios para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*. Gobierno del Estado de Colima. Recuperado el 16 de Febrero de 2020, de <http://plancolima.col.gob.mx/pbrsedx/MarcoJuridico/LMCPED.pdf>
- SEDESOL. (22 de Marzo de 2020). *Normatividad FAIS 2017*. Recuperado el 18 de Febrero de 2023, de Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social Veracruz 2017 (municipios): [http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Veracruz\\_159.pdf](http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Veracruz_159.pdf)
- SEFIPLAN. (2015). *Estudios Regionales para la Planeación*. Recuperado el 16 de Julio de 2020, de Secretaría de Finanzas y Planeación: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/estudios-regionales-para-la-planeacion/erp-2015/>
- SEFIPLAN. (Septiembre de 2017). *INVEDEM*. Recuperado el 26 de Junio de 2020, de Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal: <http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/09/Plan-Municipal-de-Desarrollo-Instrumentacion-de-Programas-Municipales.pdf>
- Sen, A. (1998). *Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI*. Whashington, D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo .
- Stiglitz , J. E. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Stohr , W. (1988). La dimensión especial de la política tecnológica. *Papeles de economía española*(35).
- Tamayo Sáenz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza Edtorial.
- Téllez Vázquez, Y., & Hernández Alvarez, A. R. (Octubre de 2015). Estimación del índice y grado de marginación. CONAPO.
- Trillo, F. H., & Pérez, M. A. (1999). *¿Qué es el presupuesto federal?*
- Vásquez Colmenares, P. (2010). La planeación, el presupuesto y las políticas públicas. En J. Méndez, *Políticas públicas* (págs. 105-141). México: El Colegio de México.

- Vázquez Barquero, A. (Diciembre de 2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE*, XXVI(79), 0. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/196/19607903.pdf>
- Vázquez Barquero, A. (2005). Desarrollo económico local y descentralización. En A. Solari Vicente, & j. Martínez Aparicio , *Desarrollo local*. México: Universidad Michacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Velasco Torres, M. (2011). Diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos sociales de la gestión pública local bajo un enfoque territorial y con orientación a resultados. *16° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, AMECIDER 2011* (págs. 1-22). Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Woolcock , M., & Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory. *The world Bank Research Observer*(15).
- Zermeño, F. (2004). *Lecciones de desarrollo económico*. México: Plaza y Valdés.
- Ziolkowski, J. A. (1981). “El enfoque integrado de la ciencia social a la. En A. K. (Comp.), *Aspectos Sociales de la Política y de la Planeación Regional* (págs. 418-442). México: Fondo de Cultura Económica.