

La planeación en México. Su evolución y efectos en el desarrollo regional.

Planning in México. Its evolution and effects on regional development.

Cristóbal Arellano Jiménez. Universidad Veracruzana. Xalapa, Ver.

Fecha de recepción: 11/11/2022

Zs19020086@estudiantes.uv.mx

Fecha de aceptación: 12/12/2022

José Luis Carrillo Barradas. Universidad Veracruzana. Xalapa, Ver.

DOI: <https://doi.org/10.25009/e-rua.v15i03.189>

jcarrillo.uv.com

Resumen

La planeación del desarrollo en México ha sido una atribución del Estado para organizar territorialmente la economía y las convergencias regionales; como práctica, la planeación institucional ha transitado por un largo período de casi cien años durante los cuales la actuación del Estado aunque activa, no ha sido tan acertada como se comprueba en el desordenado comportamiento de la red urbana nacional con marcadas diferencias territoriales. La compleja configuración urbana del país con sus expresiones metropolitanas ha puesto en duda los modelos teóricos tradicionales de urbanismo, arquitectura y economía agravándose los conflictos que se derivan de las contradicciones entre la lógica utilitarista del mercado y el bienestar colectivo, con un sistema político y económico desmedidamente centralizado, haciendo que el territorio nacional haya jugado un papel de puesta en valor y eje transmisor de modelos y paradigmas urbano-arquitectónicos en la actual lógica globalizante. Esta evidente desarticulación territorial se ejemplifica en un caso a nivel regional en el centro del Estado de Veracruz, donde se analizan los criterios y las inconsistencias gubernamentales en la determinación de los distintos niveles de planeación, que evidentemente no corresponden con la realidad, pasando de la acción descriptiva o explicativa a una acción propositiva congruente con un ejercicio de reordenación territorial

de una red poblacional con objetivos de horizonte amplio y nuevos paradigmas territoriales en la planeación regional.

Palabras clave: Planeación regional, conurbación, reordenación territorial

Abstract

Development planning in Mexico has been an attribution of the State to territorially organize the economy and regional convergences; As a practice, institutional planning has gone through a long period of almost one hundred years during which the action of the State, although active, has not been as successful as can be seen in the disorderly behavior of the national urban network with marked territorial differences. The complex urban configuration of the country with its metropolitan expressions has called into question the traditional theoretical models of urbanism, architecture and economy, aggravating the conflicts that derive from the contradictions between the utilitarian logic of the market and collective well-being, with a political and economic system disproportionately centralized, meaning that the national territory has played a value-enhancing role and a transmitting axis for urban-architectural models and paradigms in the current globalizing logic. This evident territorial disarticulation is exemplified in a case at the regional level in the center of the State of Veracruz, where the governmental

criteria and inconsistencies are analyzed in the determination of the different levels of planning, which evidently do not correspond to reality, going from the descriptive or explanatory action to a proactive action consistent with an exercise of territorial reorganization of a population network with broad horizon objectives and new territorial paradigms in regional planning.

Keywords: Regional planning, conurbation, territorial reorganization.

Introducción

La planeación del desarrollo en México tradicionalmente ha sido una atribución del Estado para organizar territorialmente la economía y para implementar políticas públicas que fomenten las convergencias regionales; no obstante, aunque activa con intensidades intermitentes, la planeación de Estado no necesariamente ha sido acertada en su responsabilidad de conducir los destinos del país, esto se comprueba en el desordenado comportamiento de la red urbana nacional con marcadas diferencias territoriales.

Como práctica, la planeación ha transitado por un largo período de casi cien años durante los cuales han pasado períodos gubernamentales con vocación planificadora y otros prácticamente alejados de las visiones prospectivas del desarrollo, situación

que ha representado un alto costo social y económico para la población. Esta evidente desarticulación en el territorio nacional se ejemplifica en un caso a nivel regional en el centro del Estado de Veracruz, donde se analizan los criterios y las inconsistencias gubernamentales en la determinación de los distintos niveles de planeación, que evidentemente no corresponden con la realidad y que en términos operativos ha puesto en evidencia la fragmentación territorial y las dificultades para la formulación de una agenda de acción pública efectiva; esta incongruencia obedece primordialmente a que el ejercicio de la planeación oficial se ha llevado a cabo desde la centralidad con fórmulas y procedimientos estandarizados de aplicación generalizada donde persiste la toma de decisiones con criterios lineales y fragmentados que son adaptados de manera mecanicista en cualquier parte del territorio nacional y por lo tanto alejados de las realidades regionales.

En este estudio se exploran las causas de estas inconsistencias en la planeación del desarrollo y sus efectos en las dinámicas regionales partiendo de los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo ha sido el proceso histórico de la planeación del desarrollo en México?, ¿A qué se atribuye la inoperancia de los planes y programas de desarrollo urbano regional? ¿Cuáles son los criterios de regionalización? En un intento de contextualizar el papel de la planeación en los procesos de desarrollo, se examina brevemente la trayectoria de la planeación para entender las discrepancias gubernamentales en la puesta en marcha de políticas públicas donde persiste la fragmentación territorial con una problemática cada vez más compleja por el crecimiento poblacional, la urbanización progresiva y el impacto ambiental.

Antecedente histórico de la Planificación en México

"La planeación en México como acción racionalizada e instrumento de desarrollo, se inscribe dentro de la órbita de países "democráticos" en donde el Estado sólo participa en sectores estratégicos de la economía."

Victor Ramírez Navarro

Consumada la revolución mexicana de 1910, las nuevas instituciones buscaban establecer un marco legal a partir de la formulación de bases normativas para el desarrollo que fueron incorporadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, donde se determinó el papel rector del Estado en la conducción de las políticas económicas y sociales del país y de la organización del espacio geográfico del territorio nacional; el Consejo Nacional de Economía fue el primer organismo creado para la planeación del desarrollo económico (García, 2008); con la publicación de la Ley de Planeación General de la República (DOF. 1930) con el periodo presidencial de Pascual Ortiz Rubio, se creó la Comisión Nacional de Planeación, adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, instrumento jurídico del Estado mexicano con amplias facultades para regular las acciones de planeación de los procesos de desarrollo del país.

Con esta base constitucional, el gobierno de Lázaro Cárdenas implementó el primer Plan Sexenal 1934-1940, que regulaba y establecía los lineamientos para la política económica y social con acciones tan significativas como la expropiación del petróleo, la nacionalización de los ferrocarriles, el crecimiento de la banca, el impulso a las actividades productivas y el reparto agrario, acciones que dieron rumbo al proceso de desarrollo del país.

A principios de la década de los cuarenta, el gobierno de Manuel Ávila elaboró el segundo Plan Sexenal 1940-1946 que establecía la normatividad para la gestión de la Administración Pública Federal sin mayores consecuencias; siguiendo esta inercia, el gobierno de Miguel Alemán elaboró el tercer Plan Sexenal 1946-1952, en el que se perfiló una estrategia económica que dio prioridad al sector industrial sobre el sector agropecuario (García, Ob. Cit.), una planeación sectorial alejada de una política integral de desarrollo.

Con el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines se presentó el cuarto Plan Sexenal 1952-1958, con una traza de disciplina y austeridad pero sin llegar a establecer, a través de la planeación, la integralidad que requería la problemática del país.

No fue sino hasta el régimen de Adolfo López Mateos, de 1958 a 1964, cuando el ejecutivo dio impulso al ejercicio de la planeación con la creación de la Secretaría de la Presidencia, organismo que elaboró el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, programando obras de infraestructura para el desarrollo regional a cargo de los organismos descentralizados y empresas paraestatales (DOF, 1958), reforzando el desarrollo nacional a través del Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social (DOF, 1961) encargando a las entidades de la Administración Pública Federal la elaboración de los planes sectoriales, persistiendo la verticalidad y fragmentación en la planeación; en este período se publicó la Ley Federal de Planeación en 1963, que abrogó su antecedente de 1930.

Como estrategia para el desarrollo, la práctica de la planeación siguió su proceso con el gobierno de Gustavo

La Planeación institucional como



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Díaz Ordaz de 1964 a 1970, y dada la importancia que la información estadística y geográfica representaba para los procesos de planeación, se creó en 1968 la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL) encargada de inventariar los recursos naturales del país con una base cartográfica y estadística de la geografía nacional en los aspectos temáticos como geología, edafología, uso del suelo y uso potencial, herramienta técnica que logró mayor certeza y precisión en la práctica de la planeación del desarrollo.

La emergencia de la planeación en el marco de la economía global

El régimen de Luis Echeverría de 1970 a 1976 heredó una administración con una estructura económica y social en pleno tránsito de agraria a industrial y de rural a urbana, problemática que marcó la necesidad de corregir y reorientar estas tendencias dando prioridad, por primera vez, a la planeación del desarrollo regional para la desconcentración de las actividades económicas de los grandes centros urbanos, con el Programa de Ciudades Industriales para el aprovechamiento racional de los recursos naturales del país, con un Sistema de Ciudades donde se priorizaron 22 centros de población distribuidos estratégicamente en el territorio nacional como polos de desarrollo para absorber una creciente población; esta estrategia apuntaba a procurar una mejor distribución de las actividades económicas del país.

Para reforzar esta estrategia, el gobierno federal publicó la Ley General de Asentamientos Humanos (DOF, 1976), que vendría a dar un nuevo rumbo en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, normando la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y estableciendo los principios

para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Este antecedente detonó durante el sexenio de José López Portillo 1976–1982, cuando se registró el primer auge petrolero que permitió al Estado contar con un superávit económico, impulsando el ejercicio de la planeación como instrumento del desarrollo con la Reforma Administrativa que proponía una reestructuración del aparato gubernamental para optimizar y administrar el aprovechamiento de los recursos naturales del país.

Hasta entonces la planeación del desarrollo estaba a cargo de tres dependencias fundamentales, la Secretaría del Patrimonio Nacional, con facultades para participar en los mecanismos de planificación del desarrollo regional y controlar las acciones de los organismos descentralizados y empresas públicas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio presupuestal y la Secretaría de la presidencia a través de la Oficina de Proyectos Especiales; con este esquema administrativo, todavía la planeación era una tarea fragmentada que desempeñaba cada dependencia para elaborar sus propios planes y programas institucionales pero todavía ajenos a una política integral de desarrollo.

Como la planeación representaba el instrumento idóneo para la instrumentación del desarrollo y como consecuencia de la reforma administrativa, se creó en 1976 la Secretaría de Programación y Presupuesto que, como lo menciona Rogelio Hernández (1993) fue creada: "Como respuesta a una necesidad administrativa y para hacer posible una nueva concepción de la política económica según la cual el gasto debería responder a la planeación del desarrollo y no, como

había ocurrido hasta entonces. [...] La nueva dependencia tenía como cometido no sólo elaborar el presupuesto de egresos, sino hacer de esta tarea una parte del proceso de planeación, lo que suponía también contar con programas, metas y, en especial, con el seguimiento y evaluación de los resultados."

Con este propósito, la Secretaría quedó estructurada como un órgano de planeación, que integraba funciones de programación y presupuestación con capacidades para proyectar y calcular los ingresos y egresos de las entidades de la administración pública federal, así como coordinar, controlar y evaluar los procesos de planeación de las paraestatales.

Esta super Secretaría se convertía, por lo tanto, en el eje de la administración pública federal, concentrando, en un esquema de planificación integral, los planes de los sectores agropecuario, industrial, pesquero, de desarrollo urbano, de vivienda y turismo entre los más representativos. De esta manera, la planeación se posiciona como el instrumento idóneo para promover el desarrollo integral de las diferentes regiones económicas del país con un Sistema Nacional de Planeación que reforzaba la cobertura regional a través de los Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes) y la Comisión Nacional de Desarrollo Regional para fortalecer la capacidad programática de los Estados y Municipios.

Uno de los programas que destacaron en este período gubernamental fue el Programa de Puertos Industriales que promovía el establecimiento de nuevas industrias en puertos marítimos de nueva creación para transformar los recursos naturales y energéticos del país, aprovechando los litorales y la situación geográfica privilegiada de México con respecto al mundo; el programa contemplaba cuatro puertos

industriales: Altamira en Tamaulipas, Lázaro Cárdenas en Michoacán, Coatzacoalcos en Veracruz y Salina Cruz en Oaxaca, a cargo de la Oficina de Proyectos Especiales de la Secretaría de la Presidencia; la planeación urbana quedó a cargo de las respectivas Comisiones de Conurbación para la elaboración de los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas, dependientes de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

La planeación en el marco del neoliberalismo

El siguiente período, el de Miguel de la Madrid 1982-1988, heredaría un estado en quiebra debido a los excesos en el gasto público quedando endeudado, con desequilibrios económicos, alta inflación, devaluación y bajo crecimiento. Para revertir los efectos negativos del comportamiento económico el gobierno federal emprendió, por la vía neoliberal, la integración global a través de la apertura a los mercados externos y el fomento a las inversiones extranjeras, sustituyendo la visión nacionalista de sus antecesores, política que convirtió a México en uno de los principales socios comerciales de los Estados Unidos.

En este contexto, se modificó la Ley de Planeación de 1963 donde se reafirmaba la rectoría del Estado con cambios fundamentales en la estructura administrativa, donde la Secretaría de Programación y Presupuesto se mantuvo, pero con funciones que se fueron acotando progresivamente alejándose de sus objetivos originales para concentrarse en el control de la actividad presupuestaria, dejando de lado las fases de planeación, programación y evaluación. En el año de 1983 se publicó la Ley de Planeación que establecía las normas y principios fundamentales para la planeación nacional del desarrollo con base en

el Sistema Nacional de Planeación Democrática como instrumento de coordinación de las actividades gubernamentales.

En el siguiente sexenio Carlos Salinas de Gortari continuó la política neoliberal en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, promoviendo el mercado externo con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, asociación comercial que representó una de las mayores transformaciones económicas para México; en política interior se implementó una estrategia de desarrollo social con el Programa Nacional de Solidaridad y los programas sectoriales coordinados por las dependencias de la Administración Pública Federal; para esto, se modificó en 1993 la Ley General de Asentamientos Humanos que sustituirá a la de 1976, incorporando aspectos relativos al ordenamiento territorial desde el punto de vista urbano-regional, disposición que promovía la distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. En este período se establecieron las prioridades territoriales como política de desarrollo urbano, organizando la geografía del país con 116 ciudades representativas de las 304 que constituían el Sistema Urbano Nacional.

Quince años después de la creación de la SPP, el presidente propuso al H. Congreso de la Unión la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y Programación y Presupuesto, en el año de 1992, la SPP fue incorporada con todas sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que recuperó nuevamente la planeación y el control del gasto público (Hernández, Ob Cit.). La Secretaría de Programación y Presupuesto, ha quedado en la memoria histórica como el referente más representativo del papel que debe

desempeñar la administración pública en la planeación, como instrumento de control técnico administrativo del Estado en los procesos de desarrollo del país.

Ernesto Zedillo asumió la presidencia de la república en 1994, en un caos económico con desequilibrios sociales y territoriales que paradójicamente se habían incrementado, y trató de estabilizar la economía promoviendo cambios estructurales como la reforma democrática de 1996, que propició la alternancia pacífica en la Presidencia de la República. En este contexto, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 y los programas sectoriales correspondientes, destacando el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, orientado, entre otros objetivos, al control de las migraciones campo-ciudad.

A partir de diciembre de 2000, por primera vez en México se registró la alternancia en el poder federal con la elección de Vicente Fox como presidente de México; pero, contrariamente a lo esperado, más que un replanteamiento en la administración pública para promover un cambio en el manejo de la economía y la política social, se mantuvo el esquema neoliberal; aunque en ese momento el gobierno federal mostraba debilidad ante la creciente diversidad democrática como resultado de la alternancia, se pudo lograr la estabilidad financiera con una inflación controlada y un crecimiento económico superior al 6 %. En este escenario y siguiendo de manera burocrática la práctica de la planeación, se emitió el Plan Nacional de desarrollo 2001-2006 y sus programas sectoriales sin mayores consecuencias.

En el siguiente sexenio, el de Felipe Calderón, se mantuvo un crecimiento en cifras bajas por el estancamiento en que operaba el Estado, pero la falta de

convergencia en la estructura política y la pluralidad de fuerzas de oposición en el congreso que bloqueaba a las iniciativas del ejecutivo, dificultaron su desempeño. En la planeación del desarrollo, se dio cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 26 constitucional, así como por lo previsto en la Ley de Planeación, presentando el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, con una estrategia para avanzar en la transformación de México.

A diferencia de los objetivos de planeación anteriores, en esta administración se asumió, como premisa básica, el Desarrollo Humano Sustentable que permitiera a los mexicanos una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras; planteándose por primera vez en México un ejercicio de planeación prospectiva a través del programa Visión México 2030 donde se amplían los horizontes de planeación rebasando el período sexenal. El Plan Nacional de Desarrollo fue la fase inicial de un proyecto para la transformación del país con visión de futuro.

El sexenio de Enrique Peña Nieto continuó con la política neoliberal con cambios fundamentales en la política interna que permitiera negociaciones con los partidos políticos más representativos del país con la firma del Pacto por México para impulsar y facilitar las reformas estructurales en el Congreso, entre las que destacan la apertura del petróleo y la electricidad a la inversión privada, poniendo fin al monopolio energético del gobierno federal, la apertura de la competencia en el sector de las telecomunicaciones y la reforma educativa, que acotó la participación sindical en la gestión escolar. Con esta base, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para regir la programación y presupuestación de la Administración Pública Federal

con cinco metas generales. México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global.

Con respecto a la Planeación del Desarrollo Urbano, el 28 de noviembre de 2016 se publicó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con un Sistema General de Planeación Territorial y una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial a través del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo

Urbano y los subsecuentes Programas Estatales, de Zonas Conurbadas, Zonas Metropolitanas y Municipales de Desarrollo Urbano. No obstante, con estas medidas que pronosticaban un rumbo con certeza, casi al final de sexenio, los propósitos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo quedaron muy lejos de alcanzarse.

En la actualidad, con una nueva alternancia en el poder motivada por el hartazgo social y los altos niveles de corrupción y de inseguridad en el país, asumió el poder Andrés Manuel López

Cuadro 1. Esquemas Sexenales y Modelos Económicos.

PERÍODOS SEXENALES	IZQUIERDA	CENTRO	DERECHA	MODELOS ECONÓMICOS
1876 - 1911			Gral. Porfirio Díaz	La modernidad occidental urbana en México
1911 - 1934	Período posrevolucionario			Consumada la revolución mexicana de 1910, las nuevas instituciones establecieron el marco legal para el desarrollo, incorporado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, donde se determinó el papel rector del Estado en la conducción de las políticas económicas y sociales del país y de la organización del espacio geográfico del territorio nacional;
1934 - 1940	Gral. Lázaro Cárdenas del Río			Se implementó el primer Plan Sexenal 1934-1940, que regulaba y establecía los lineamientos para la política económica y social del país.
1940 - 1946		Gral. Manuel Ávila Camacho		La industrialización y las influencias del Urbanismo del Movimiento Moderno en México
1946 - 1952		Miguel Alemán Valdés		Capitalismo de Estado y la configuración metropolitana de Ciudad de México
1952 - 1958		Adolfo Ruiz Cortínez		Inicio de la Economía Mixta y sustitución de importaciones y primeros intentos de descentralización urbana.
1958 - 1964	Adolfo López Mateos			Progreso económico y relaciones internacionales.
1964 - 1970			Gustavo Díaz Ordaz	Implementación del modelo del Desarrollo Estabilizador.
1970 - 1976	Luis Echeverría Álvarez			Crisis del Desarrollo Estabilizador y la configuración de una geometría del azar en el crecimiento metropolitano de la Ciudad de México.
1976 - 1982		José López Portillo		Reestructuración del capitalismo de Estado y políticas de neoliberalismo social y materialización de la planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos a través de un sistema de ciudades.
1982 - 1988			Miguel de la Madrid Hurtado	Hacia la globalización y la apropiación del Capitalismo reformado de la dinámica
1988 - 1994		Carlos Salinas de Gortari		Configuración megapolitana de la Ciudad de México. Caída del mito de la planificación económica socialista y con las influencias del economista John Maynard Keynes y sus seguidores en el Estado Mexicano formados en Harvard, se inicia una vertiente denominada neoliberalismo para responder a las exigencias de la globalización impactando la configuración megapolitana de Ciudad de México.
1994 - 2000		Ernesto Cédillo Ponce de León		Consolidación del proyecto neoliberal creando grandes alianzas con el capital internacional entre distintas modalidades del mismo y configurando una megalópolis difusa y fragmentada
2000 - 2006			Vicente Fox Quesada	Se mantuvo el esquema neoliberal con estabilidad financiera, una inflación controlada y un crecimiento económico superior al 6 %.
2006 - 2012		Felipe Calderón Hinojosa		Se plantea por primera vez en México un ejercicio de planeación prospectiva a través del programa Visión México 2030 donde se amplían los horizontes de planeación rebasando el período sexenal.
2012 - 2018			Enrique Peña Nieto	Continúa la política neoliberal con cambios fundamentales en la política interna para la firma del Pacto por México, con magros resultados.

Obrador en un clima de esperanza y justicia, no obstante, en su ejercicio ha permeado una política populista enarbolando la pobreza como bandera y un absoluto rechazo a los logros alcanzados en los sexenios anteriores, desempeñándose como uno de los gobiernos más desastrosos en términos de inseguridad, corrupción e impunidad, en un contexto adverso en política exterior y un total fracaso en política interior. En este gobierno, la planeación no tiene un peso específico como herramienta del desarrollo nacional.

En este breve repaso histórico del ejercicio de la planeación en México, como una práctica acumulada durante más de cien años, observamos que la rectoría del Estado se ha caracterizado por una actuación fragmentada con procesos intermitentes que han sido reorientados cada seis años, costumbre política que ha traído como consecuencia para el país, un costo económico y social muy elevado.

En el cuadro 1, tomada de la versión abreviada de la tesis doctoral titulada: Ciudad de México: Una Megalópolis Emergente. El Capital vs La Capital (Carrillo, 2004, p. 18), se resume el proceso en esquemas sexenales y modelos económicos.

Las inconsistencias institucionales en la planeación regional. Un ejemplo: La Zona conurbada de Xalapa, Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Tlalnelhuayocan.

Para abordar el aspecto regional de la planeación en un caso localizado como es la conurbación de Xalapa, partimos de los fundamentos teóricos que encuadren la perspectiva holística y multidimensional del caso, que para efectos prácticos se resume en el cuadro 2.

Cuadro 2. Marco teórico, Ciencia-Ciudad-Metrópoli-Conurbación-Arquitectura-Urbanismo-Economía-Ciencia.

MATRIZ GENERAL DE INFLUENCIAS				
Una aproximación holística a la complejidad territorial				
CONCEPTO FUNDAMENTAL	CATEGORÍAS ANALÍTICAS			CATEGORÍA HOLÍSTICA COMPLEJIDAD
	SUBCONCEPTOS	SUBCONCEPTOS	SUBCONCEPTOS	
INFLUENCIAS	MODELOS	Arquitectura Ingeniería	Proyecto Tecnología Equipamiento	Cultura-Utopía-Ciudad-Historia Modernidad-Posmodernidad Ciencia- Sociedad-Tecnología
		Geografía Urbanismo Planificación Planeación regional Planeación urbana	Territorio Medio ambiente Ecología Sustentabilidad Zonificación Plan Regulador Plan Director Ordenamiento territorial Planes Programas Acciones	Territorio Nacional Zonas conurbadas Zonas Metropolitanas Zonas Urbanas
		Economía	Liberal Mixta Neoliberal Globalidad	Capitalismo Mercado Desarrollo económico Estado-Nación Sistema-Poder-Ciudad
	RELACIONES	Intercambio Producción Reproducción	Diacrónicas Sincrónicas Morfológicas	Espacio-Interdependencia-Tiempo Estructura Movilidad Redes-Autoorganización-Fragmentación
	PROCESOS	Expansión Transformación	Conurbación Metropolización Urbanización	Movilidad sociodemográfica Organización territorial
	DINÁMICAS	Crecimiento Cambio Configuración Reconfiguración	Territorio Región	De la ciudad a la urbanización De la urbanización a la metrópoli De la metrópoli a la conurbación De la conurbación a la región

Generalmente, el entorno geográfico de la Región Capital ha sido objeto de determinaciones territoriales que obedecen a juicios casuísticos de la acción institucional a nivel federal con objetivos alejados de la dinámica poblacional y económica a nivel regional; al no existir criterios que consideren los sistemas naturales, socioeconómicos, culturales, urbanos y ambientales con una perspectiva integradora, se seguirá fomentando la fragmentación territorial desde la planeación sectorial.

No obstante, al abordar este análisis reconocemos que no es suficiente con identificar los patrones actuales de la acción institucional en los procesos de planeación regional, se requiere además de ello, conceptualizar la región en función de su dinámica real en un afán de sustituir lo que persiste

y que evidentemente no funciona por lo deseable, pasando de la acción descriptiva o explicativa a una acción propositiva congruente con un ejercicio de reordenación territorial de una red poblacional con objetivos de horizonte amplio y nuevos paradigmas territoriales en la planeación regional.

Para entender esta problemática, se revisan los criterios oficiales de regionalización para poner a discusión, con una mirada crítica, la determinación y manejo de los ámbitos regionales con metodologías y procedimientos alejados de realidades con dinámicas múltiples y complejas como la Zona conurbada de Xalapa en el centro del Estado de Veracruz; esta perspectiva permitirá fundamentar, desde la teoría, una visión integral de un sistema funcional complejo de economías convergentes, de relaciones recíprocas de carácter



social, cultural, económico y político para una población con intereses, rasgos y necesidades comunes, que interactúan en conjunto para explotar sus capacidades y vocaciones en un contexto de complementariedad.

El primer Programa de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada Xalapa-Banderilla-Coatepec-Emiliano Zapata-Tlaxiahuacán, fue elaborado en 1988 bajo el auspicio del Gobierno federal, cuya declaratoria fue publicada en la Gaceta oficial del Estado el 8 de noviembre de 1989; posteriormente fue revalorado en 1994 como una poligonal envolvente que consideró a los municipios de Xalapa, Banderilla y Tlaxiahuacán como un conglomerado dominante, con aportaciones significativas de Coatepec y Emiliano Zapata y porciones marginales de Acajete, Jilotepec, Rafael Lucio y Xico.

En la actualización del programa en el año 2001 se consideraron los límites municipales para el trazo de la poligonal envolvente, así como de las unidades ambientales de esta demarcación, y en la última actualización realizada en 2003 se conservaron los mismos criterios territoriales, donde se destaca:

“Las propuestas de desarrollo que se presenten en esta área deberán contemplar la articulación de los planes, [...] de todos los municipios comprendidos en la Zona Conurbada; asimismo, resulta conveniente prever esta misma vinculación con los diferentes polos urbanos cercanos: Perote, Naolinco, Rafael Lucio, Tlaxiahuacán, Actopan y Veracruz-Boca del Río, entre otros. La finalidad principal estriba en la construcción de proyectos integrales, en los que se contemplen escenarios amplios y de largo plazo, [...] (Actualización del POUZC, 2003).

Es evidente que estas recomendaciones quedaron como una tarea pendiente en el proceso de actualización del Plan de

Ordenamiento de la Zona Conurbada sin consecuencias inmediatas.

Acercamiento a una reordenación territorial de la Zona Conurbada de Xalapa como un sistema funcional

Considerando que desde la declaratoria de la Zona Conurbada de Xalapa en 1988 hasta la fecha han transcurrido treinta y cuatro años, durante los cuales las subsecuentes actualizaciones no han aportado un cambio sustancial en la interpretación de las múltiples relaciones que ha sufrido la estructura rural y urbana de la región, donde las actividades económicas, la movilidad poblacional y el flujo de bienes, servicios y capitales han desbordado el hinterland de la demarcación regional vigente.

¿Quién o quienes asumen este compromiso? ¿la Comisión de Conurbación respectiva? ¿las autoridades competentes? ¿la sociedad? ¿la ciencia?, porque en la práctica no se aprecia una intervención clara y efectiva de estos actores, el crecimiento urbano se expande sin control a la sombra de las migraciones, de la especulación inmobiliaria, con una gobernabilidad permisiva y una sociedad peticionaria. Es por esto que en un afán de reorientar el rumbo, es necesario fundamentar el concepto de región, lo que nos permitirá entender su trascendencia en el ámbito de la planeación regional y de la gestión institucional, para configurar un escenario de actuación integral, congruente, multifuncional y dinámico para la región de Xalapa.

El concepto de Región

¿Qué es una región y cómo se conceptualiza?, ¿Cómo se interpreta y cuál es su aplicación?

El concepto de región ha sido ampliamente utilizado en las líneas discursivas de las disciplinas relacionadas

con el análisis territorial que, como es natural, no siempre son análogas por la condición polisémica del concepto. Aunque la geografía como ciencia, mantuvo durante mucho tiempo el monopolio del concepto región como una manera de interpretar y organizar el espacio geográfico, disciplinas como la historia, la sociología, la antropología, la economía y el urbanismo, han afiliado este concepto en sus dominios epistemológicos incorporando la variable social por su relación con el medio ambiente.

La región no necesariamente implica un continuum, pudiendo existir porciones que se relacionan y se articulan para formar redes asociadas en diferentes escalas a nivel regional que estructuran los flujos naturales para identificar los múltiples sistemas que interactúan en una red, sistemas poblacionales, de comunicación, socioeconómicos, de productividad. etc.; estas escalas de análisis deben establecer una estructura multimodal con jerarquías de espacio y con datos referenciados de los niveles de planeación regional.

La región en el sentido amplio es un espacio determinado, delimitado y diferenciado por sus particularidades naturales, fisiográficas, poblacionales y productivas, interpretada como una realidad cambiante producto de la dinámica que le otorga la especificidad de su propia estructura. Como unidad de análisis, la región constituye una categoría compleja por su dimensión estructural (Viales, 2010, p.57), premisa que coincide en lo fundamental con Husserl cuando se refiere a la ontología regional de las estructuras de determinada región (Vilá, 1980, p. 16).

Los diferentes criterios, enfoques y definiciones disciplinares han construido variantes como regionalización, regionalismo, regiones

culturales, étnicas y económicas, entre otras (Alasia, 1999, p.84), con el fin de ordenar los datos y estadísticas relativas a productividad, índices de pobreza, ocupación del espacio geográfico, aspectos ambientales, culturales, políticos, turísticos, etc., como indicadores cuantitativos y parámetros cualitativos para efectos de planeación.

La geógrafa Blanca Ramírez (2015) señala las múltiples significaciones que existen sobre el concepto de región por la diversidad de enfoques, desde la perspectiva académica, la científica, de la planeación regional o del análisis y gestión medioambiental, por lo que los paradigmas del ordenamiento del territorio han fraguado dos campos importantes: a) la dimensión multiescalas de carácter físico geográfico para efectos de planeación regional; b) la dimensión de la gestión pública, considerando el papel del Estado como responsable del ordenamiento territorial y como gestor en la implementación de acciones de desarrollo regional.

Desde la perspectiva geoespacial, destaca la acción del ser humano como ente modelador del medio físico, como organizador del espacio paisajístico y como constructor del espacio modificado, estas intervenciones han permitido identificar tres tipos de regiones: las homogéneas que comparten similares características como espacio típico, las nodales, de más complejidad, organizadas en función de criterios y jerarquías por las relaciones y vínculos entre áreas heterogéneas, y las regiones para la planeación, definidas como áreas delimitadas para la organización, gestión y administración territorial.

El contexto regional veracruzano desde la planeación institucional

La geografía veracruzana, según el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016, Capítulo III, se encuentra organizada territorialmente en tres macroregiones, Norte, Centro y Sur, subdivididas en 10 regiones socioeconómicas: Huasteca Alta, Huasteca Baja, Totonaca, Nautla, Capital, Sotavento, de las Montañas, Papaloapan, de los Tuxtlas y Olmeca, que conllevan a la definición de un Sistema Estatal de Ciudades organizado en 9 zonas conurbadas, 8 zonas metropolitanas y 8 ciudades medias.

La Macroregión centro, caracterizada por la diversidad ambiental de su territorio, presenta una importante ocupación poblacional en el espacio geográfico, con tres conurbaciones de dinámicas económicas diferenciadas pues, por un lado, la zona conurbada de Córdoba-Orizaba en la región de las altas montañas se distingue por su desarrollo industrial y las actividades del sector primario, en la conurbación Veracruz-Boca del Río en la región de Sotavento, predomina el desarrollo turístico, portuario y agropecuario que le otorgan una dinámica económica de primer orden, y la Zona Conurbada de Xalapa, en la Región Capital, especializada

en los servicios gubernamentales y educativos.

Particularmente, la Región Capital que está integrada políticamente por 33 municipios, se encuentra limitada al norte por la región de Nautla, al oriente por el Golfo de México, al poniente por el Estado de Puebla y al sur por las regiones del Sotavento y de las Altas Montañas, posee una superficie de 5,327 km² que corresponde al 7.4% del territorio estatal. (Estudios Regionales para la Planeación. Región Capital; SEFIPLAN, 2011).

Desde la perspectiva ambiental, aunque la Zona Metropolitana de Xalapa goza de una ubicación geográfica privilegiada, en un medio natural biodiverso, el patrón de poblamiento implica una problemática medioambiental que requiere mecanismos para la protección y conservación de la biodiversidad, como las declaratorias de áreas naturales protegidas y los planes de manejo sustentable, para armonizar la riqueza natural con el bienestar social y el desarrollo urbano. Este sistema urbano regional se encuentra inmerso en el Bosque Mesófilo de Montaña



Figura 1. Regiones del Estado de Veracruz. Coordinación de Proyectos Estratégicos del Gobierno del Estado de Veracruz.,2018.

también conocido como Bosque de Niebla por la presencia frecuente de espesas capas de nubes a nivel de vegetación (CONABIO, 2010), que favorece el equilibrio entre los diversos factores naturales que intervienen en la climatología e hidrología de la zona, caracterizada por su biodiversidad, riqueza de recursos naturales y valores ambientales.

En esta región se ubica una de las cinco Áreas Naturales Protegidas de control federal, el Parque Nacional Cofre de Perote, localizada entre los municipios de Perote, Acajete, Ayahualulco y Xico y once zonas protegidas de control estatal: el Área natural Protegida del Archipiélago de bosques y selvas en una serie de polígonos o islas que abarcan parte de los municipios de Xalapa, Banderilla, Tlalnahuayocan, Coatepec y Emiliano Zapata, en la categoría de Corredor Biológico y Multifuncional (Programa de manejo del ANP, 2017); cinco están en el municipio de Xalapa como parques urbanos: el Parque Francisco Javier Clavijero, el Cerro de Macuiltépetl, Barragán, El Tejar-Garnica y Molino de San Roque, y las cinco restantes en Altotonga, Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata y Las Vigas (Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Zona Centro Capital en el Estado de Veracruz. SEDEMA, 2015).

Estas características constituyen un complejo sistema de extraordinaria diversidad ecológica que brinda los servicios ambientales necesarios para la vitalidad de esta región, cualidades por las que es reconocida como una de las zonas más importantes y estratégicas del centro del Estado de Veracruz. La intensa dinámica económica y la ubicación geográfica privilegiada del Estado de Veracruz, dio forma a un complejo sistema de ciudades organizado en una trama de relaciones que precipitó el fenómeno de conurbación en nueve

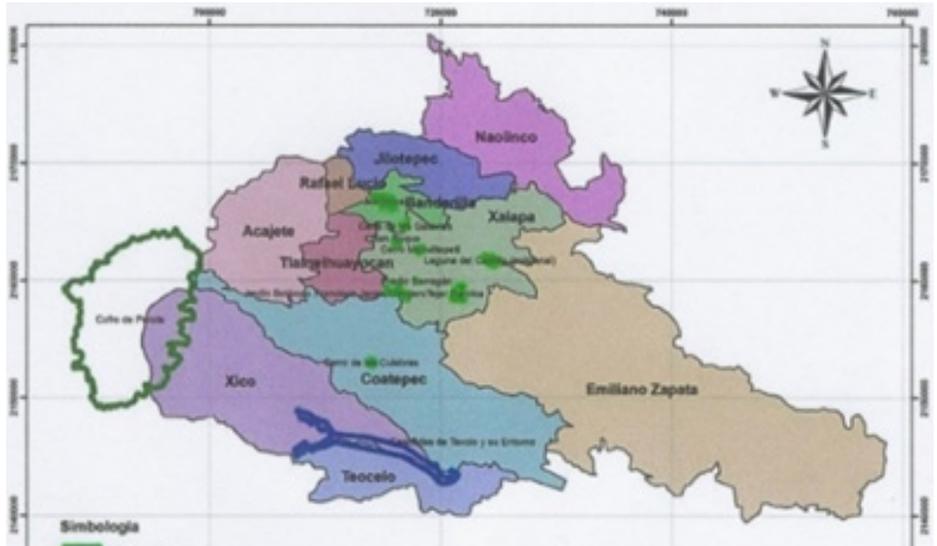


Figura 2. Áreas estatales protegidas. Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Zona Centro Capital en el Estado de Veracruz. SEDEMA, 2018.

regiones del territorio, entre las que destaca la Zona Conurbada de Xalapa por su categoría como ciudad capital, cuya estructura regional, según Ramírez (2015, p.104), corresponde al tipo de Región Nodal por las relaciones heterogéneas y funcionales de las localidades y municipios.

Esta conurbación desde el punto de vista ambiental, forma parte del Bosque Mesófilo de Montaña mejor conocido como Bosque de Niebla que domina la vertiente oriental del cordón serrano que da la cara al mar, condición que favorece la presencia frecuente de espesas capas de nubes a nivel de vegetación, fenómeno atmosférico que favorece el equilibrio entre los diversos factores naturales que intervienen en la climatología e hidrología de la zona y que aporta los servicios ambientales de la región.

La comprensión del fenómeno de conurbación en la Región de Xalapa precisa un ejercicio hermenéutico crítico para comprobar si las actuales demarcaciones territoriales responden a las expectativas del desarrollo regional; por lo que una mirada al contexto de la planeación institucional a nivel regional nos permitirá comprender si

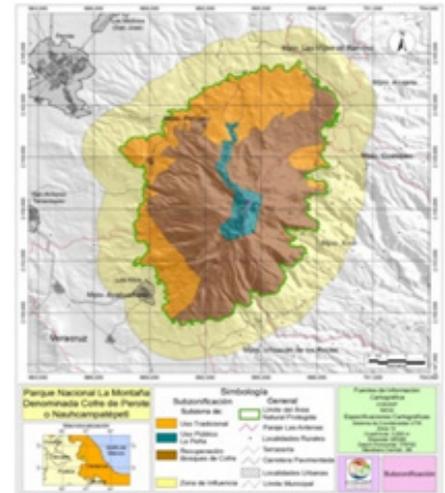


Figura 3. Área natural protegida del Parque Nacional Cofre de Perote. CONANP/INEGI/ SEMARNAT 2020.

los criterios aplicados son los adecuados o si por el contrario se requiere una reorientación con análisis integral para fundamentar, desde la planeación, una propuesta que responda al concepto de región en función de las interacciones poblacionales que se registran en los ámbitos socioeconómico, cultural, medio ambiental, urbano y turístico.

De acuerdo con la Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México (SEDESOL, CONAPO, INEGI. 2005), El Estado de Veracruz tiene nueve zonas

metropolitanas, ocho en el territorio estatal y una interestatal compartida con el Estado de Tamaulipas. En la Región Capital este fenómeno se ha manifestado como un sistema interactuante con relaciones de complementariedad de los municipios que intervienen en la dinámica socioeconómica y que en términos espaciales dependen de un centro dominante como es la ciudad de Xalapa, capital del Estado, como un núcleo articulador e integrador, que se ha expandido físicamente rebasando su propio límite político administrativo para absorber los centros de población periféricos, formando una continuidad urbana que se concreta urbanísticamente en el fenómeno de metropolización, con unidades político-administrativas integradas en una red de relaciones de interdependencia con dinámicas socioeconómicas comunes.

Urbanísticamente la Zona metropolitana de Xalapa ha registrado un acelerado crecimiento poblacional que se desató durante la última década del siglo XX y se agudizó en lo que va del siglo XXI; la población registrada en el Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI-CONAPO) para los siete municipios del área metropolitana, asciende a 738,516 habitantes, siendo la segunda zona más poblada del Estado de Veracruz, con una dinámica intermunicipal intensa. El crecimiento exorbitante, anárquico y sin control de la Zona Metropolitana, ha configurado una estructura urbana disfuncional que se explica por la falta de instrumentos de planeación prospectiva, se ha propagado de manera dispersa proliferando los asentamientos humanos espontáneos especialmente en la periferia urbana y en áreas de producción agropecuaria, principalmente en los municipios de Banderilla, Tlalnelhuayocan y Emiliano Zapata, los efectos más visibles se aprecian en el deterioro del entorno natural.

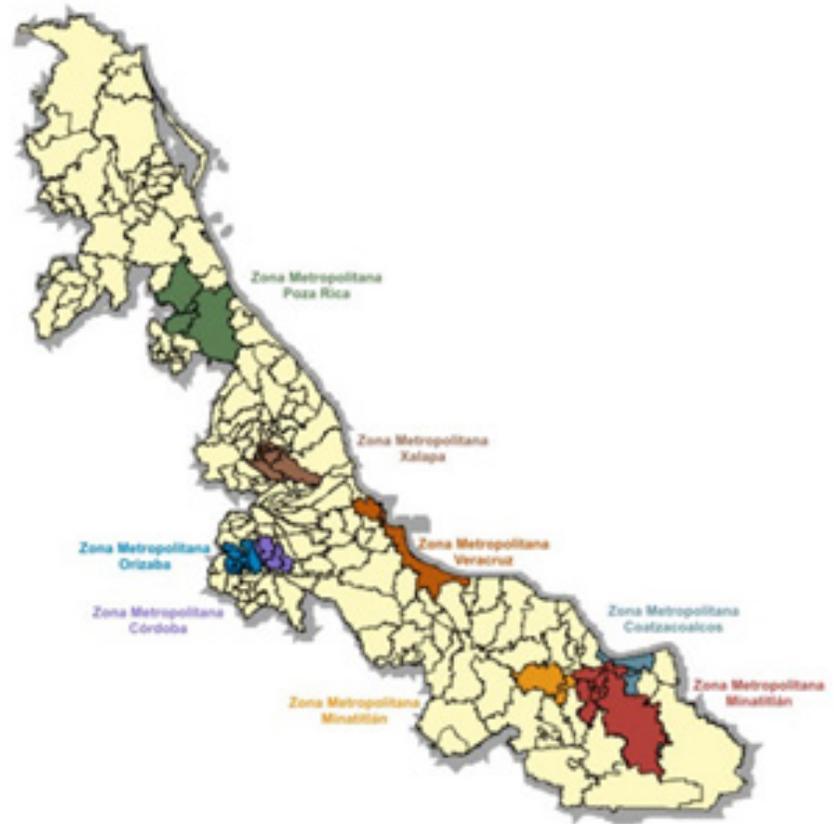


Figura 4. Zonas Metropolitanas del Estado de Veracruz reconocidas por INEGI, CONAPO y SEDESOL. Coordinación Universitaria de observatorios (CUO) 2022.

A este patrón de ocupación del suelo se suma, de manera significativa, la incapacidad institucional por omisiones gubernamentales para dar respuesta al deterioro de la vida social sin poder revertir los daños; el cuadro es muy conocido, alta concentración poblacional, ineficiencia de la movilidad y el transporte, poblamientos espontáneos en zonas no aptas para uso habitacional o de alto riesgo y presiones sobre el medio natural, entre otros efectos causados principalmente de la desregulación del mercado del suelo y la especulación inmobiliaria agresiva que controla, como mercancía, el suelo apto para el desarrollo urbano tensionando el ámbito metropolitano y contraviniendo los propósitos normativos del ordenamiento territorial.

En la revisión de las coberturas

territoriales de los niveles de planeación de la Región Capital, se aprecia una contradicción en los criterios oficiales donde prevalece, como ya se mencionó, la planeación sectorial sobre una visión transversal; un ejemplo claro se observa en la cobertura de la Zona Conurbada de Xalapa que, territorial y políticamente es menor que la Zona Metropolitana de Xalapa; un contrasentido considerando las características y escalas que determinan y norman los correspondientes niveles de planeación (Cuadro 3, Figura 5).

Es evidente que en la práctica de la planeación regional, el fenómeno de metropolización ha cobrado mayor importancia y relevancia sobre el fenómeno de conurbación, imperando el ámbito urbano sobre el ámbito regional; esta tendencia de atender de manera emergente la problemática

ZONA METROPOLITANA DE XALAPA	ZONA CONURBADA DE XALAPA	POET REGIÓN CAPITAL
XALAPA	XALAPA	XALAPA
BANDERILLA	BANDERILLA	BANDERILLA
COATEPEC	COATEPEC	COATEPEC
EMILIANO ZAPATA	EMILIANO ZAPATA	EMILIANO ZAPATA
TLALNEHUAYOCAN	TLALNEHUAYOCAN	TLALNEHUAYOCAN
JILOTEPEC RAFAEL LUCIO	?	JILOTEPEC RAFAEL LUCIO
		ACAJETE
		XICO
		TEOCELO
		NAOINCO
7 MUNICIPIOS	5 MUNICIPIOS	11 MUNICIPIOS

Cuadro 3. Coberturas territoriales por niveles de planeación en la Región Capital.



Figura 5. Zona Metropolitana de Xalapa. Fuente: Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010. 48. Zona metropolitana de Xalapa. CONAPO, SEDESOL, INEGI. 2012. Cartografía: OSM Standard. QuickMapServices 2020

de las zonas metropolitanas en México, ha distraído la atención de los planificadores concediendo mayor importancia a las zonas metropolitanas alejándose de la visión regional y marginando involuntariamente la planeación de las zonas conurbadas.

Cabe mencionar que con ese mismo criterio se elaboró el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Capital, que también obedece a objetivos específicos del sector ecológico y no considera la integración de los aspectos urbano-regionales; lo que confirma que persiste una planeación sectorial con territorialidades diferenciadas. De acuerdo con el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-

2016 (Gaceta Oficial, 2011, p.24) la Región Capital está integrada por 33 municipios; aquí se observa una inconsistencia del mencionado POET de la Región Capital que solo considera 11 de los 33 municipios, por lo que dicha cobertura solo cubre los alcances de un plan parcial.

En este ejercicio de aproximación se retoma una propuesta que, en el campo de la planeación patrimonial, se ha denominado "Circuito Regional del Cofre de Perote" (Arellano, 2002) como un eje de articulación para ordenar e integrar la estructura urbano regional de esta cobertura geográfica, considerando que no ha sido visualizada con objetivos comunes y políticas públicas afines; por

eso, la propuesta del Circuito Regional del Cofre de Perote debe entenderse como una vía regional integradora de la fragmentación del territorio con un esquema de desarrollo de horizonte amplio e inclusivo para favorecer los procesos productivos y poblacionales de esta región (Mapa 7).

Este circuito regional queda definido geográficamente por las dos rutas históricas que desde el siglo XVI fueron los caminos reales de la Colonia, que partiendo de Xalapa se separan para rodear la zona protegida del Parque Nacional Cofre de Perote; la primera, el camino real Veracruz – México en el tramo entre las ciudades de Xalapa y Perote, y la segunda, siguiendo los pasos de Cortés, pasando por Coatepec, Teocelo, Ixhuacán de los Reyes, Ayahualulco y continuar por la cara poniente de la montaña por Tenextepec hasta el poblado Guadalupe Victoria en el Valle, para conformar el circuito regional.

Hacia una reordenación territorial

Por otro lado, retomando al concepto de región, es importante mencionar que los modelos espaciales en su dimensión científica surgen a principio del siglo XIX, cuando Von Thünen (Ramírez, 2015, p.18) diseñó un modelo para entender y organizar el crecimiento de las ciudades, la relación campo-ciudad y la producción, esta metodología parte de definir la ciudad más importante como centro dominante, como es el caso de la Zona metropolitana de Xalapa cuya actividad sustantiva son los servicios que favorecen el dominio territorial y cuya jerarquización debe organizarse en círculos concéntricos que alcanzan a los centros urbanos y rurales para definir los correspondientes niveles de dependencia (Figra 6).

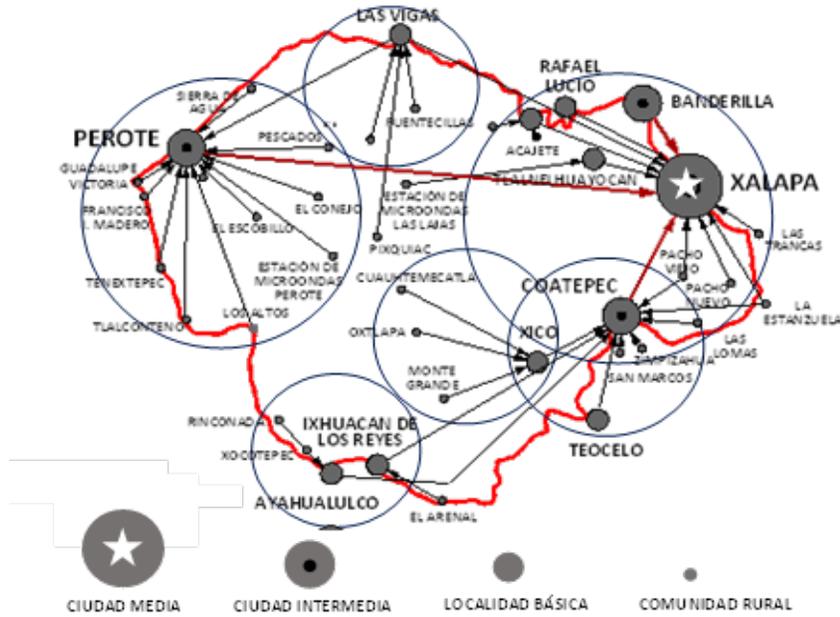


Figura 7. Red poblacional descentralizada de la región de Xalapa articulada por el Circuito Regional del Cofre de Perote, Interdependencia poblacional. Con base en: Von Tünen

y lejos de desaparecer tienden a acrecentarse, pues prevalece la distancia entre las regiones más prósperas con las más pobres por la carencia de una política de homogeneización social y territorial del país.

Así, mientras que en la primera mitad del siglo XX se dio primacía al desarrollo del sector industrial, en los años siguientes cobró importancia la cuestión regional y los asentamientos humanos, apareciendo a finales de los setenta la temática urbana y el sistema urbano-regional; en los ochenta adquirió relevancia el aspecto ambiental, a partir de los noventa se incorporó el concepto de la sustentabilidad y el ordenamiento territorial y a la fecha, desde el punto de vista de la planeación, el rumbo todavía es incierto.

En este marco regional se encuadra el análisis orientado al diseño de un modelo de cobertura y relación local-regional con una lectura multidimensional, para entender la ocupación del espacio geográfico y las relaciones de interdependencia de la estructura poblacional, Con base en la tabla comparativa de coberturas territoriales por niveles de planeación de la Región Capital (cuadro 3) y el análisis de interdependencia poblacional de la red de localidades de la región (Figura 7), se propone la siguiente cobertura territorial para la zona Conurbada de Xalapa (Cuadro 4).

De esta manera, queda prefigurada una nueva cobertura territorialidad (Figura 8) que incorpora los centros de población que participan directamente de esta dinámica regional y que no figuran en la actual demarcación conurbada, como es el caso de Perote, las Vigas de Ramírez, Acajete, Teocelo, Ixhuacán de los Reyes y Ayahualulco, en su categoría de cabeceras municipales.

El crecimiento y la expansión del capital en el ámbito de la compleja configuración urbana del país con sus expresiones metropolitanas recientes, ha puesto en duda los modelos teóricos tradicionales de urbanismo, arquitectura y economía aún vigentes en la sociedad contemporánea mexicana, agravándose los conflictos que se derivan de las contradicciones severas entre la lógica utilitarista del mercado y el bienestar colectivo urbano, dentro de un sistema político y económico excesivamente centralizado, donde el territorio nacional ha jugado un papel de puesta en valor y eje transmisor de modelos y paradigmas urbano-arquitectónicos cuyo origen se encuentra en el modo de producción dominante y su internacionalización vía la utopía de la modernidad y la actual lógica globalizante.

La puesta en práctica de políticas públicas con marcadas dimensiones sectoriales, ha generado severos desequilibrios a nivel socioeconómico lo que demuestra que los esquemas diseñados para la administración del desarrollo no han sido incluyentes ni acordes con una visión prospectiva

Conclusiones



ZONA METROPOLITANA DE XALAPA COBERTURA ACTUAL	ZONA CONURBADA DE XALAPA		POET REGIÓN CAPITAL COBERTURA ECOLÓGICA
	COBERTURA ACTUAL	COBERTURA PROPUESTA (CIRCUITO CULTURAL)	
XALAPA	XALAPA	XALAPA	XALAPA
BANDERILLA	BANDERILLA	BANDERILLA	BANDERILLA
COATEPEC	COATEPEC	COATEPEC	COATEPEC
EMILIANO ZAPATA TLALNEHUAYOCAN JILOTEPEC	EMILIANO ZAPATA TLALNEHUAYOCAN	EMILIANO ZAPATA TLALNEHUAYOCAN JILOTEPEC	EMILIANO ZAPATA TLALNEHUAYOCAN JILOTEPEC
RAFAEL LUCIO		RAFAEL LUCIO	RAFAEL LUCIO
		ACAJETE LAS VIGAS DE RAMÍREZ PEROTE	ACAJETE
		XICO TEOCELO IXHUACÁN DE LOS REYES	XICO TEOCELO
			NAOLINCO
7 MUNICIPIOS	5 MUNICIPIOS	13 MUNICIPIOS	11 MUNICIPIOS

Cuadro 4. Propuesta de cobertura territorial para la Zona Conurbada de Xalapa, Comparativa por niveles de planeación. Elaboración propia.



Figura 8. Propuesta reordenamiento territorial para la Zona Conurbada de Xalapa. Interpretación y elaboración propia. Cartografía: OSM Standard. QuickMapServices. 2020.

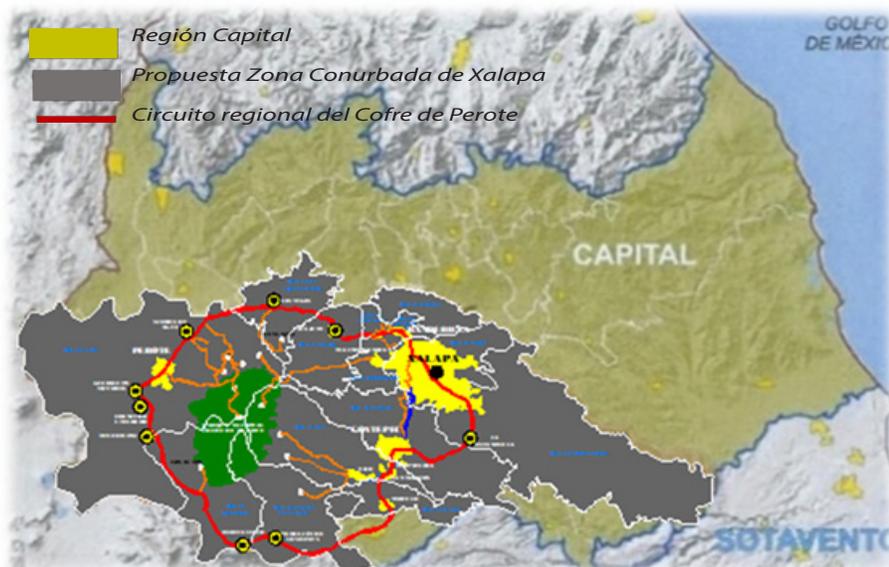


Figura 9. Niveles de planeación, Región Capital y Propuesta de Zona Conurbada de Xalapa.

Bibliografía

- Alasia de Heredia, Beatriz. (1999). Acerca del concepto de Región. (conferencia). Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Córdoba, España. No. 112 Ene-Dic. Pp. 83-97-
- Arellano, Cristóbal. (2011). Conferencia Planteamiento para el rescate y reactivación de la antigua ruta ferroviaria del tren "El Piojito". Ágora de la Ciudad, Xalapa, Ver.
- Bayley, John, La Secretaría de Programación y Presupuesto, Revista de Administración Pública.
- Carrillo, José Luis. (2004). CIUDAD DE MÉXICO: UNA MEGALÓPOLIS EMERGENTE. EL CAPITAL vs LA CAPITAL. Cuadernos de Investigación Urbanística. 1ª edición 1ª impresión. Edita: Instituto Juan de Herrera. Madrid, España.
- Cordera, Rolando/ Tello Macías, Carlos. México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo. Siglo XXI Editores, 1981-
- García Moctezuma, Francisco. (2008). La planeación del desarrollo regional en México (1900–2006). Investigaciones Geográficas. Departamento de Geografía Económica, Instituto de Geografía, UNAM.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. (1993). Foro Internacional. La Administración al Servicio de la Política: La Secretaría de Programación y Presupuesto; Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México. Vol. XXXIII, 1 (131) enero-marzo.
- Pardo, María del Carmen, La Modernización Administrativa en México; INAP, El Colegio de México. 1991.
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca. (2015). Espacio, paisaje, región, territorio, lugar: La diversidad en el pensamiento contemporáneo. UNAM, Instituto de Geografía, UAM Xochimilco. Geografía para el siglo XXI. Serie: Textos universitarios No. 17, 1ª. Edición. México.
- Ley de Planeación; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.
- Viales Hurtado, Ronny J. (2010). La región como construcción social, espacial, política, histórica y subjetiva. Hacia un modelo conceptual/relacional de historia regional en América Latina. Geopolítica, Vol. I Núm. 1, Universidad de Costa Rica. Págs. 157-172.
- Vilá Valentí, Juan. (1980). El concepto de Región. La larga tradición: Las regiones políticas y las divisiones conexas. AGE La región y la geografía española, Valladolid España, págs. 13-34.