



VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas Guayaquil, Ecuador

POR UNA CIUDAD AMIGABLE: LA PROPUESTA DE LOS GOBIERNOS DE LAS CIUDADES MEDIAS DE VERACRUZ, MEXICO.

Jerónimo Rafael García Falcón
Director de la Escuela de Ciencias Políticas y
Administración Pública de Oriente
rafaelgarciaf54@hotmail.com

RESUMEN

En este trabajo se exponen y analizan las acciones gubernamentales y ciudadanas que se llevan a cabo en las ciudades medias del estado de Veracruz, México, que han permitido entrar en un proceso de mejoras de las condiciones urbanas, de tránsito, recreativas, sociales, etc., que conlleva el contar con ciudades más accesibles e inclusivas, es decir, y como se anota en el título de este trabajo, ciudades amigables.

Se parte del entendido que las ciudades medias son asentamientos de población donde aún es posible corregir muchos errores que tienen hoy día las grandes ciudades, las metrópolis. En este sentido, analizar la posibilidad de hacer estas ciudades espacios donde la población encuentre las mejores condiciones para desarrollarse integralmente, es una oportunidad para que ciudadanía y gobierno lleguen a cumplir con el objetivo del Estado mexicano: el bienestar social.

1. ASPECTOS TEORICOS

1.1. Las ciudades

Las ciudades son sistemas complejos de relaciones que se establecen dentro de un territorio determinado socialmente. Es decir, son sistemas complejos porque abarcan diversos niveles, por ejemplo, la infraestructura urbana, la relación espacio urbano-espacio rural, la división del territorio en unidades habitacionales, unidades para la producción, unidades para la recreación y unidades de servicios y comerciales. Están conformadas por relaciones, pues las ciudades permiten las interacciones humanas, aportan el ambiente adecuado, las condiciones climáticas y la seguridad para que los

habitantes puedan comunicarse entre sí intereses, sentimientos, afectos y desacuerdos. Se establecen en un territorio determinado pues son una realidad espacial tangible y geográficamente distinguibles de otras unidades territoriales, es decir, de otras ciudades. Este territorio es determinado socialmente porque las ciudades son una construcción social: una obra de la evolución social.

La ciudad —como hoy la entendemos— surgió como resultado del proceso de modernización social y económica. En otras palabras, es un producto de la revolución industrial, de la racionalización científica, del laicismo, del incremento poblacional y del concepto de cambio social a partir del reconocimiento de la sociedad como una entidad contradictoria.

Dentro de la ciudad surge la cultura urbana, una nueva manera de relacionarse que rompe con el concepto comunitario, más propio de las sociedades rurales. En la ciudad las relaciones son indiferentes, modernas, el valor del suelo pasa del “amor a la tierra” a la cotización en la bolsa de valores. Las ciudades permiten la existencia de un concepto moderno fundamental: la libertad. La posibilidad de que el hombre liberado de las ataduras de la religión pueda vivir individualmente sin la vigilancia de la comunidad. Pero además la ciudad es la realización de otra forma de libertad: la de vender el precio de la fuerza de trabajo. Las ciudades modernas, son el asiento de la mano de obra que se aglomera lo más cercana posible a la fuente de trabajo. Ciudad y trabajo son nociones fundamentales para el entendimiento de la modernidad. La ciudad, además, es un producto de la transformación del trabajo humano que rompe con la naturaleza y crea su propio habitat, adecuado a sus necesidades inmediatas.

Las ciudades y sus submundos (colonias, barrios, zonas residenciales, zonas de trabajo y zonas de recreo) son mecanismos de recepción y expulsión de seres humanos. Las inmigraciones han creado y destruido ciudades, también por motivo del trabajo. Las ciudades se vuelven polos receptores de mano de obra, pero también polos expulsores de la misma. De ahí que los dos conceptos claves para la comprensión de las ciudades modernas son el urbanismo y la industrialización. La última es prácticamente la dinámica que diseñó la creación de las ciudades contemporáneas. Los barrios obreros fueron una de las recreaciones en la obra de Federico Engels acerca del desarrollo industrial en la Inglaterra del Siglo XIX.

La urbanización fue la creación de un modo de vida específico de las ciudades; los conceptos rurales de la vida son desplazados por nuevas formas de aprender a vivir. Empresarios y obreros, los primeros habitantes de las ciudades, en el Siglo XIX,

desplazan a los señores feudales y los peones. El dinámico empresario ya no finca su riqueza en la renta de la tierra, su capital lo invierte en la producción material de bienes para el consumo capitalista. Para el empresario moderno, la tierra deja de ofrecer una renta por los productos que ofrece, sino que es apreciada en razón del plus valor que genera el valor catastral. De ahí que se generen sistemas para la medición del valor de los terrenos urbanos. El terrateniente pasa a ser un casateniente; el campesino pasa a ser un trabajador asalariado; las fincas pasan a ser unidades habitacionales.

Las ciudades se convierten en el eje de las relaciones sociales, se complejizan y requieren de formas de gobierno para poder autorregularse. Nacen los Ayuntamientos, las Alcaldías, los Cabildos: el Municipio. La división territorial ya no puede ser en base de Cantones, propios de la división rural del espacio, sino que surgen los Municipios como espacios de autonomía gubernamental de lo local.

Los ciudadanos, los hombres de la ciudad, comienzan a ocupar los puestos claves y surge el mundo de las profesiones dentro de las ciudades. El administrador, el contador público, el abogado, el médico, el arquitecto son las especializaciones que surgen de las Universidades, que son un producto altamente urbano. Dentro de las ciudades, la configuración del espacio refleja —para entrada el Siglo XX— una seria desigualdad. Hay espacios que pueden (o son) cubiertos en sus necesidades estructurales por el poder público, asimismo hay lugares que son excluidos por los administradores de las ciudades contemporáneas.

Las ciudades receptoras de inmigrantes se han complejizado tanto que es necesaria una clasificación según tamaños (metrópolis, grandes ciudades, ciudades medias, pequeñas ciudades), pero también según las actividades económicas determinantes (ciudades comerciales, ciudades industriales, ciudades de servicios, ciudades culturales), asimismo, según su grado dentro del *continuum* rural-urbano. La complejización de las ciudades se extiende cuando se reconoce que las ciudades no solamente son una estructura material, sino también una superestructura jurídica, política e ideológica; pero —sobre todo— una diversidad cultural urbana. Es decir, que cada segmento de la ciudad imprime en el paisaje urbano, en la constitución de la arquitectura y en la forma de la vida pública un sentido particular. Esto es un conjunto de significados que orientan a los ciudadanos dentro de la ciudad.

El tráfico y su fluidez, tiene que ver con una serie de apreciaciones simbólicas acerca del orden. Es el caso de los semáforos, por ejemplo, que se convierten en una convención acerca de cuando avanzar, detenerse, moderarse. Así los señalamientos para

peatones, para ciclistas, para motociclistas, para automóviles foráneos, sirven para ordenar el conflictivo flujo. Más allá de estas anotaciones prácticas sobre la ciudad, los simbolismos urbanos permiten un ejercicio de distinción entre el barrio, la colonia, la unidad habitacional, la zona residencial.

Junto con la urbanización y la industrialización la ciudad se estructura por medio de una compleja infraestructura de servicios de abasto, de provisión de agua y drenajes. Existe en esa red de tubos que transportan agua y desechos, una ciudad en el subsuelo, que transcurre en la parte interna de las ciudades, en cambio, las calles y avenidas conforman la fachada externa donde los auto-transportes han sido parte fundamental de la definición moderna del habitat humano.

Ese aspecto, el auto-transporte, pone a la luz uno de los aspectos profundos de la conflictividad urbana: individualismo contra colectivismo. Más equipamiento colectivo de transporte (metro, autobuses, etc.) contra incremento del parque vehicular (autos particulares). En esa contradicción confluyen aspectos que van más allá de las ciudades: las grandes compañías fabricantes de automóviles, las refinerías de gasolina, el precio del petróleo en el mercado mundial.

La ciudad actual es un espacio de redes. Es decir, un territorio disperso articulado a través de sus conexiones de transporte, de servicios y de comunicaciones. Conjuntos de tejidos autónomos, convertidos en casi una unión de barrios ligados por infraestructuras y articulados sobre algunos centros surgidos en aquellos lugares privilegiados por esas redes.

Ocuparía el espacio de toda una ponencia la definición de la ciudad contemporánea. Prefiero pasar a la definición de las ciudades medias, que es el caso que me ocupa en este análisis. En un país con altos índices de pobreza y desigualdad como es México, el concepto de ciudad es el de la gran metrópoli: Ciudad de México, Guadalajara, Mérida y Monterrey. Ciudades que tuvieron una enorme expansión en la segunda mitad del Siglo XX. En esa época el flujo migratorio del campo a la ciudad no se detenía en las ciudades medias, su objetivo eran las metrópolis. Las ciudades medias se consideraban como “intermediarias del progreso”, pero nunca como unidades urbanas con objetivos de desarrollo propio, sino se les consideró como dependientes de las metrópolis. Se consideraba que su estudio no era relevante, pero con los cambios causados por la globalización y por el agotamiento de las metrópolis como receptoras de personas y bienes, las ciudades medias han ido cambiando su papel y actualmente son partes relevantes del engranaje social. Esta nueva posición, por la migración inversa de

personas de las metrópolis a las ciudades medias, no solamente acarreo las ventajas del mundo globalizado (por ejemplo, mayor información y acceso a la cultura mundial), sino también todas sus problemáticas: tráfico agobiante, inseguridad, pérdida del sentido de comunidad, falta de infraestructura para atender el enorme flujo de inmigrantes, calentamiento generado por la extensión de la plancha de cemento.

1.2. Las ciudades medias

Las ciudades medias son asentamientos de población donde aún es posible corregir muchos errores que tienen hoy día las grandes ciudades, las metrópolis. En México, en términos de la política urbano-regional, las ciudades medias se conciben como una posibilidad tanto de reducir lo que parece ya una costosa concentración en el aspecto social –y potenciar o aprovechar los recursos físicos, humanos y en general económicos latentes en el resto del país-, como de integrar –al menos funcionalmente- la población dispersa a los beneficios del desarrollo.

El objetivo de este trabajo es analizar las acciones gubernamentales y ciudadanas en pro de hacer las ciudades medias veracruzanas inclusivas, entendiendo por este concepto el lugar donde cualquiera, independientemente de su condición económica, del sexo, de la edad, de la raza o de la religión, puede participar productiva y positivamente en las oportunidades que la ciudad tiene que ofrecer; asimismo, las ciudades accesibles, permiten a todos, especialmente a las personas con capacidades diferentes, tener libre circulación por ellas.

La ciudad amigable, entonces, sería aquella que además de ser inclusiva, es accesible y “empática” con sus pobladores. Lugar donde la población encuentra la oportunidad de vivir sintiéndose a gusto con su entorno, donde las oportunidades de desarrollarse son para todos, donde se puede fincar un mejor futuro para nuestros descendientes. La ciudad amigable vendría a ser, entonces, la continuación de nuestro hogar, el espacio de comunión entre todos, la plataforma desde la cual se construiría un mejor futuro.

2. LAS CIUDADES MEDIAS VERACRUZANAS

2.1. Características Generales

2.1.1. Ubicación Espacial



2.1.2. Población

Las ciudades medias analizadas para realizar este documento, están localizadas en el estado de Veracruz, México. Dicha entidad cuenta con 212 municipios, siendo el tercero a nivel nacional (después de Oaxaca y Puebla) con número de municipios. Así también es la tercera entidad federativa en número de habitantes, después del Distrito Federal (Ciudad de México) y el estado de México. Veracruz es uno de los estados con mayor número de ciudades medias de la república mexicana, ya que cuenta con 8 de ellas: Boca del Río, Coatzacoalcos, Córdoba, Minatitlán, Orizaba, Poza Rica, Veracruz y Xalapa. Lo anterior le permite estar en una posición estratégica para promover el desarrollo regional y local.

De las 8 ciudades medias que comprende el estado de Veracruz, la ciudad de Veracruz cuenta con 411 mil 582 habitantes, y es la que tiene mayor población; en segundo lugar se ubica la ciudad de Xalapa- Enríquez con 373 mil 76 ciudadanos y, en tercer lugar, la ciudad de Coatzacoalcos con 225 mil 973 habitantes. Estas tres ciudades son las únicas que rebasan los 200 mil habitantes, las 5 ciudades restantes se ubican en un rango superior a los 100 mil habitantes, pero inferior a los 152 mil. Esta información es recogida del XII Censo de Población y Vivienda del 2000.

La población total que se concentra en estas 8 ciudades es de un millón 540 mil 515 habitantes, lo que representó para el año 2000, el 24 % de la población total del estado de Veracruz. Esta entidad, en el mediano plazo, seguirá manteniendo de manera predominante un alto componente rural y de población en transición y que, en el mejor de los casos, en un periodo de no menos de 20 años, apenas el 34% de la población estaría localizada en ciudades de tamaño medio.

Por otra parte, de la población total que se localiza en las ciudades medias del estado de Veracruz el 24% esta concentrada en la ciudad de Veracruz y un 23% en la ciudad de Xalapa, de tal manera que el 47% de la población de las ciudades medias del estado de Veracruz se concentra en estas dos ciudades. En un tercer nivel se ubica Coatzacoalcos con el 14 % de la población y el resto de las ciudades fluctúa entre un 9 y 7 % de la población total que se localiza en ciudades medias de la entidad.

Densidad de Población. En cuanto a la densidad de población, el municipio de Orizaba mantiene un liderazgo con 4 mil 240 habitantes por kilómetro cuadrado, seguido del municipio de Xalapa con 3 mil 297.5 habitantes por kilómetro cuadrado, y en un tercer lugar el municipio de Boca del Río con 3 mil 175.2 habitantes por kilómetro cuadrado.

Estos son los tres municipios con mayor densidad poblacional en el estado de Veracruz; en el caso de Orizaba, tiene más de dos décadas que se ubica entre las ciudades más densamente pobladas del país; sin embargo, las ciudades de Xalapa y Boca del Río registran un crecimiento acelerado en concentración de población a partir de los últimos 15 años. Por otro lado tenemos a Coatzacoalcos con solo 567 personas por kilómetro cuadrado y a Poza Rica de Hidalgo con 663 personas por kilómetro cuadrado. De esta manera, aun cuando todas estas ciudades tienen tamaño medio, existe una gran heterogeneidad en sus dimensiones poblacionales entre cada una de estas y, en consecuencia, diferentes demandas de desarrollo urbano.

Distribución de la población por grandes grupos de edad. Al interior de las ciudades, atendiendo al análisis de la distribución de la población por grandes grupos de edad, se pueden apreciar situaciones divergentes para cada una de las ciudades medias de Veracruz.

En lo que concierne al rango de los 0-14 años de edad, el municipio de Coatzacoalcos sobresale por su alto porcentaje de personas en este rango de edad, pues alcanza casi un 30 % de su población menor a los 14 años; en un segundo lugar, se ubican las ciudades de Minatitlán, Xalapa, Córdoba con arriba de un 28.5% de población menor de 14 años; en un tercer lugar se ubican las ciudades de Poza Rica, Veracruz, Orizaba y Veracruz –Boca del Río, con alrededor del 26% de su población menor de 14 años. De esta forma, observamos que la ciudad de Coatzacoalcos es una ciudad que demanda una gran cantidad de servicios públicos dirigidos a la atención de los infantes. Además de ello, en los próximos años esa ciudad incrementará de manera acelerada su demanda de infraestructura para estudios medios así como generación de empleos.

En el caso de las ciudades de Minatitlán, Córdoba y Xalapa, la situación en términos de urgencia de infraestructura para la atención del desarrollo de la niñez es prácticamente similar a la ciudad de Coatzacoalcos, en el resto de las ciudades la urgencia es menor, sin dejar de representar un aspecto de atención prioritaria.

En lo que corresponde al rango de edad 15-64 años de la población de las ciudades medias del estado de Veracruz, se puede señalar que la ciudad de Boca del Río, ocupa el primer lugar con un 67.5 de la población localizada en este rango de edad, seguida muy de cerca por la ciudad de Veracruz con el 66.6 % de la población para el mismo rango de edad; esto significa, de manera inmediata, una fuerte demanda de empleo que debe ser satisfecha de manera inmediata.

En un segundo rango se pueden ubicar a las ciudades de Poza Rica, Xalapa, Coatzacoalcos y Minatitlán, que concentran casi el 66% de su población en este rango de edad 15-64 años. Son ciudades con un alto empuje en su crecimiento económico, condicionado en gran medida por esta amplia base de su población altamente activa, derivado de ello son ciudades altamente demandantes de empleo.

En un tercer estrato se ubican las ciudades de Orizaba y Córdoba con menos del 65% de su población en este rango de edad. Son ciudades que desde hace varios lustros registran una alta tasa de desempleo y una importante migración de su mano de obra económicamente activa .

En lo que corresponde al rango de edad de 65 y mas años de la población que habita en la ciudades medias del estado de Veracruz, se advierte con gran claridad que la ciudad de Orizaba tiene como característica ser la que comprende la mayor proporción de población arriba de los 65 años. Esta característica ubica a la ciudad de Orizaba como una ciudad que tiende a envejecer, en parte se explica por su escasa capacidad para retener Población Económicamente Activa; así mismo, porque evidentemente en la historia del estado de Veracruz fue una de las primeras ciudades que se industrializó y que, en estos momentos, comprende una gran cantidad de pensionados por diversas empresas e instituciones de la región.

En un segundo nivel se ubican las ciudades de Poza Rica y Córdoba con más del 6% de su población en este rango de edad. Las características mostradas por estas ciudades, también están asociadas con la industrialización temprana que se registró en estos lugares en el proceso de industrialización en el estado de Veracruz. De esta manera, observamos en el extremo a la ciudad de Coatzacoalcos, quien ya se ha advertido es una ciudad muy joven, con apenas el 3.83% de su población en este rango de edad. En un punto intermedio, pero relativamente bajo, se ubica la ciudad de Xalapa y posteriormente la de Minatitlán .

2.1.3. Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano es un indicador que ha sido construido y validado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que se utiliza para evaluar las condiciones de desarrollo que prevalecen a nivel mundial entre los países y divisiones político administrativas que los conforman. Este indicador atiende a tres componentes principales: Educación, salud e ingreso.

En el caso del Índice Desarrollo Humano para el año 2000, la Republica Mexicana alcanzo un valor de 0.789, con el que se posicionó en el quincuagésimo primer lugar de la tabla de países a nivel mundial, apenas un lugar debajo del limite que se marca para ser considerado un país en desarrollo, es decir que la Republica Mexicana estaría a punto de ser considerada un país en desarrollo. No obstante el discurso oficial a nivel federal, esta situación no se ha modificado: de acuerdo con el informe de la PNUD, dado a conocer en el mes de septiembre del 2004, con registro de información del 2003, la República Mexicana ahora ocupó el lugar número 53, con un IDH de 0.802.

En el caso del estado de Veracruz el Índice de Desarrollo Humano fue de 0.742 para el año 2000, situación que ubica a la entidad veracruzana muy por debajo de la nacional, al estar posicionada en el antepenúltimo lugar del Índice del Desarrollo Humano registrado para todas la entidades federativas del país.

En lo que corresponde al comportamiento de este indicador para los municipios que albergan a las ciudades medias del estado de Veracruz, se señala lo siguiente:

- a) Todos los municipios tienen un Índice de Desarrollo Humano superior al registrado a nivel estatal.
- b) Salvo el caso de Minatitlán que tiene un índice de 0.784, el resto de los municipios que comprenden a las ciudades medias de Veracruz, esta por encima del Índice del Desarrollo Humano registrado a nivel nacional.
- c) En orden descendente, los municipios que aparecen con un mejor Índice de Desarrollo Humano son Boca del Río, Veracruz, Xalapa, Orizaba, Poza Rica, Coatzacoalcos, Córdoba y finalmente Minatitlán.

En términos generales se puede argumentar precisamente que son estos municipios los que tienen un Índice de Desarrollo Humano de mayor magnitud que el resto de los municipios de la entidad.

2.1.4. Población por Sector de Actividad

De las ocho ciudades medias del estado de Veracruz, las ciudades de Minatitlán, Poza Rica, Coatzacoalcos y Orizaba, muestran los mayores porcentajes de población ocupada en el sector secundario; en particular llama la atención el alto registro de 32.38% que presenta la ciudad de Minatitlán, siendo con ello, la ciudad media que en Veracruz emplea el mayor número de personas en este sector.

Las ciudades de Poza Rica, Coatzacoalcos y Orizaba presentan un registro similar en el porcentaje de población ocupada en el sector secundario: 27.02, 26.52 y, 26.27, respectivamente. En relación a este grupo debe señalarse la alta diversificación industrial que muestra la ciudad de Orizaba, frente a las ciudades de Minatitlán, Poza Rica y Coatzacoalcos, que están altamente especializadas en la actividad petrolera.

En un tercer grupo se encuentran las ciudades de Córdoba con 23.05%; Veracruz-Boca del Río con 22.26%; y Veracruz con 20.08%. Estas tres ciudades registran un porcentaje muy similar en población ocupada en el sector secundario.

Mucho muy rezagada se identifica a la ciudad de Xalapa, apenas con el 18.73% de su población ocupada, que se desempeña en el sector secundario. Independientemente del sesgo que representa la actividad petrolera en el estado de Veracruz, debe señalarse que el porcentaje de población ocupada en el sector secundario, es un estimador indirecto del grado de industrialización que registran estas ciudades.

En lo que corresponde a la población ocupada en el sector terciario en las ciudades medias del estado de Veracruz, se observa también una polarización, donde las ciudades de Veracruz y Xalapa muestran los más altos registros de población ocupada en dicho sector. Veracruz alcanza un valor de 76.77% y Xalapa 76.28% de la población ocupada en el sector terciario; sobre el particular, debe precisarse que la ciudad de Veracruz alcanza un registro alto principalmente por su fuerte vocación turística; sin embargo, en el caso de Xalapa, la población ocupada en el sector terciario corresponde en su mayoría a la burocracia, en tanto en esta ciudad se encuentran concentrados los poderes de gobierno estatal, así como la mayor parte de la actividad universitaria. La ciudad de Xalapa, por su composición sectorial, se advierte, no es una ciudad económicamente sustentable; en tanto la mayor parte de sus ingresos provienen de una actividad burocrática que, ante una eventualidad de cambio de poderes, podría registrar una grave crisis de estancamiento y pérdida de ritmo de su actividad económica.

En un segundo nivel se identifica a la ciudad de Boca del Río con 73.31% y la ciudad de Córdoba con 72.17%. Al respecto se señala el desarrollo turístico acelerado

que muestra la ciudad de Boca del Río y en contra parte, la vocación de nodo comercial de un amplio Hinterland de la ciudad de Córdoba.

En un tercer grupo se identifican las ciudades de Orizaba con 70.85%; Coatzacoalcos con 69.68% y Poza Rica con 69.29%. Estas tres ciudades que se encuentran en el centro, sur y norte del estado de Veracruz, respectivamente, registran una alta centralidad comercial en sus respectivas micro-regiones; de hecho, el abasto comercial regional depende en gran medida de su especialización en este sector de actividad.

La ciudad de Minatitlán con un registro del 63.89% muestra la menor cobertura de mano de obra empleada en el sector terciario, de las ocho ciudades medias en estudio. Este indicador es consecuente con la primacía que ocupa dicha ciudad en el sector secundario, anteriormente analizado. Sin embargo, debe destacarse que la ciudad de Poza Rica tiene un papel relevante a nivel micro-regional en el norte del estado de Veracruz, como proveedora de servicios especializados y bienes fundamentales para el desarrollo del sector secundario y terciario regional.

2.2. Problemáticas Sociales.

2.2.1. Usos de Suelo

Las ciudades veracruzanas padecen una grave deficiencia en el control de los usos del suelo, lo que ocasiona impactos severos al ambiente. Por otro lado, la mayoría de la población se entera de los cambios efectuados en los usos del suelo de su comunidad después de que los proyectos han sido autorizados e incluso desarrollados. Por ello, los ciudadanos no deben ser excluidos en la toma de estas decisiones, aunque estos también deben cambiar su actitud de indiferencia. La ciudadanía puede participar e influir en la autorización de los proyectos, al contar con información previa y protestar en contra de cambios indiscriminados en los usos del suelo, muchos de los cuales han causado desequilibrios urbanos y ecológicos.

Una constante en estas ciudades es que están siguiendo el mismo patrón de crecimiento de la Ciudad de México, permitiendo el desorden en la expansión urbana y la falta de respeto a la vocación del suelo, lo que ocasiona altos rasgos en infraestructura, equipamiento, vivienda, servicios y deterioro al medio ambiente; efectos que pudieron haber sido menores si el interés particular no se hubiera antepuesto al interés de la sociedad.

2.2.2. Transporte Público

El cotidiano movimiento de personas, bienes, servicios e información es la manifestación más importante de la intensidad de la vida social y económica de una ciudad. Pero también en las grandes áreas urbanas es un proceso traumático y costoso por la distancia, la fricción y lo inadecuado de los medios de transporte. La desorganización y anarquía en el manejo de las rutas del servicio de pasajeros, como es el caso de la ciudad de Xalapa, le causa graves problemas a la ciudadanía. Tal parece que los empresarios de transporte de pasajeros han tomado por asalto a las ciudades de Veracruz, sin que autoridad pública alguna quiera o tenga la capacidad de aplicar los programas gubernamentales y la normatividad para acabar con los desmanes de este sector en contra de la población citadina.

2.2.3. Agua Potable

En materia de agua potable y drenaje, el crecimiento poblacional, la industrialización y un mayor nivel de consumo, han llevado al límite de su capacidad a los acuíferos de muchas ciudades. Varias ciudades veracruzanas tienen la necesidad de traer el agua desde grandes distancias, causando con ello problemas al erario público. La falta de agua es la limitante más severa para el desarrollo de varias de las ciudades estudiadas, y de no darse pasos decisivos se pueden ocasionar serios problemas sociales y sanitarios.

2.2.4. Seguridad Pública

El problema de la seguridad pública empieza a ser percibido por los habitantes de las ciudades como uno de los más importantes. Existe intranquilidad por el incremento de los delitos patrimoniales y de la violencia en general, y un reclamo generalizado para detenerlos. Las ciudades son las que más han resentido el creciente problema de la distribución de droga, sobre todo en las ciudades de Xalapa, Veracruz y Boca del Río. El ciudadano de las ciudades exige pronta solución a este problema de inseguridad, que degenera en violencia y pérdida de valores importantes en la juventud.

2.2.5. Participación Ciudadana

Ningún gobierno de las ciudades en estudio ha entendido a la participación ciudadana como la movilización efectiva y organizada de la sociedad dentro de procesos que van

desde el análisis de los problemas, la formulación de las decisiones, hasta su realización en todos los niveles de la acción gubernamental. Todos estos gobiernos han hecho intentos de incorporar la voz ciudadana a sus programas, pero todos se han quedado en la sola escucha de esta voz, como es el caso de los “miércoles ciudadano”. En la planeación de las obras públicas se llega a incorporar algunas sugerencias de la ciudadanía, pero en ningún caso la ciudadanía esta presente en el diseño de las políticas públicas, y menos de la implementación y evaluación de las mismas.

2.2.6. Migración

Actualmente en el estado de Veracruz, las ciudades medias, debido a su abandono, empiezan a registrar serios problemas económicos que tendrán un impacto social en el corto plazo. La falta de empleo y crecimiento económico en la mayor parte de las ciudades medias en el estado de Veracruz, está propiciando un flujo migratorio que se concentra en torno al rango 20-24 años de edad.

Este flujo migratorio de las áreas urbanas está subsidiando el desarrollo de otras entidades federativas del país (La entidad federativa más beneficiada es Chihuahua, ya que en una de sus ciudades, Ciudad Juárez, se concentra la mayor parte de esta migración al interior del territorio nacional), en la medida que, una gran cantidad de estos jóvenes migrantes son profesionistas. Sin embargo, el mayor problema no lo representa el subsidio y la pérdida de valores agregados por cada veracruzano que migra; el problema más grave tiene que ver con el hecho de que muchos de estos migrantes tienen relaciones conyugales establecidas, y al partir dejan en grave desprotección a sus cónyuges e hijos, estos últimos, en la mayoría de los casos, son muy pequeños. De acuerdo a los antecedentes registrados en Veracruz, un porcentaje considerable de éstos migrantes ya no regresa a sus lugares de origen y, en una gran proporción se vincula maritalmente con otras personas, al tiempo que dejan detrás a madres solteras o abandonadas.

Por lo anterior, el escenario no es promisorio, ya que este gran número de madres solteras que permanecen en las ciudades no encuentra muchas oportunidades de empleo. Por otro lado, los menores de edad, hijos de migrantes, desprotegidos de la tutela de una cabeza de hogar, son a la postre, ciudadanos fácil presa de la drogadicción y la delincuencia.

3. ACCIONES GUBERNAMENTALES Y CIUDADANAS

Uno de los conceptos con el que los ciudadanos de las sociedades modernas estamos más familiarizados, es el de bienestar. Esta expresión es aplicada en distintos ámbitos de nuestra vida y se vincula cada vez más a la demanda por una mejor calidad de vida que satisfaga las expectativas de los distintos grupos que conformamos la sociedad, considerando de manera especial a niños, adultos mayores y discapacitados, toda vez que estos reciben el impacto directo de la adopción de políticas públicas orientadas al diseño de las ciudades.

Hoy en día, gran parte de la organización social aún descansa en las familias, en las que conviven adultos y niños, las carencias y por ende, las demandas de estos últimos expresan las de sus hogares, y la de sus comunidades.

A continuación mencionaré algunas de las acciones gubernamentales y ciudadanas que se llevan a cabo en las ciudades medias veracruzanas, y que aunque son sencillas y de menor impacto, están permitiendo que gobierno y ciudadanía vayan construyendo ciudades con equidad. Estas acciones, de seguir así, lograrán que en el mediano plazo se pueda contar con espacios donde la población tenga los elementos necesarios para crecer integralmente.

Modificación del ambiente urbano. Para el caso de los adultos mayores y de los discapacitados, las barreras arquitectónicas y urbanísticas impiden la integración y dificultan la participación en las actividades de la comunidad. Por ello, resulta de fundamental importancia atender la accesibilidad a los lugares públicos de esparcimiento, recreación y de trabajo.

En la ciudad de Xalapa, una obra que ya se ha convertido en parte del entorno urbano son los puentes peatonales para minusválidos que se construyeron para el acceso a distintas plazas comerciales. Uno de estos puentes, incluso, tiene elevador para facilitar el traslado del minusválido.

En las ciudades, principalmente en los centros históricos, se está llevando a cabo la modificación de las aceras, construyendo rampas para que quienes tienen dificultad motriz puedan trasladarse con silla de ruedas. En los centros comerciales cuentan con un número considerable de cajones de estacionamiento para personas minusválidas, así

como las facilidades al interior de las mismas para el desplazamiento y el uso de sanitarios.

Esto también se está llevando a cabo en los edificios y lugares públicos. Así, por ejemplo, en la ciudad de Orizaba se construyó un área especial al interior de uno de sus parques públicos más grandes, destinada a la recreación de niños minusválidos; a pesar de la importancia de esta acción, no se ha registrado una experiencia similar en otra ciudad del estado.

Autobuses especiales. Las autoridades locales han adoptado medidas para que los concesionarios del servicio de transporte urbano destinen autobuses especiales para el traslado exclusivo de personas minusválidas en las rutas más importantes de las ciudades. Esto ha provocado que cada línea tenga, al menos 3 autobuses de este tipo.

Programa 1 x 1. Un programa que se ha extendido a diversas ciudades del Estado, es el “1 x 1”, el cual está enfocado a organizar la circulación entre calles sin que se requieran semáforos; consiste básicamente en que los automovilistas cedan el paso mutuamente en el cruce de calles. En caso de que se suscite un accidente entre dos vehículos por la imprudencia de alguno de los protagonistas, ambos son sancionados y las autoridades no le conceden la razón a ninguno de los dos. De esta manera, los conductores se verán obligados a manejar con mayor prudencia, y los gobiernos de las ciudades incurren en menos gastos de mantenimiento en semáforos. Actualmente, la ciudad de Orizaba es líder en este programa, al haber recibido un reconocimiento especial por el triunfo del mismo para regular el tráfico interno.

Cabe decir que este Programa, que requiere la menor inversión por parte del gobierno local, si requiere de un proceso de educación del automovilista. En las ciudades donde se ha instrumentado ha habido mucha reticencia por parte de los conductores a respetar tal disposición, sin embargo poco a poco se ha notado que empieza a tener éxito. Esto evita la inversión en semáforos y el consecuente gasto de corriente eléctrica y mantenimiento de los mismos.

Marco jurídico. En México, llama la atención que todas las entidades federativas cuentan con una normatividad jurídica destinada a la atención de los llamados “grupos vulnerables”. De esta manera, en veinticuatro entidades existen leyes que norman las actividades dirigidas a personas con discapacidad; en doce reglamentan políticas,

programas y acciones que apoyan a los adultos mayores y veinte entidades federativas a todo lo relacionado con niños y adolescentes. Aunque no todos los congresos locales cuentan con comisiones legislativas sobre grupos vulnerables.

En el estado de Veracruz, la comisión en el Congreso Local se denomina “Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables”, registrándose hasta la fecha la existencia de la Ley de Asistencia Social y Protección de Niñas y Niños, Ley de Integración para Personas con Capacidades Diferentes y la Ley que reconoce el derecho de las personas físicas mayores de setenta años de edad que no tengan ingreso alguno y sin la protección de los sistemas de seguridad social del estado de la federación, a recibir una pensión alimentaria.

Es de resaltarse que la Ley de Integración para Personas con Capacidades Diferentes, rescata una serie de conceptos importantes que se vinculan con el diseño de las ciudades, ellos son “Equiparación de oportunidades” y “Barreras físicas”, entendiendo al primero como “El proceso mediante el cual el medio físico, la vivienda, el transporte, los servicios sociales y sanitarios, la educación, la capacitación, el empleo digno, la vida cultural y social, el deporte, el recreo, permitan la accesibilidad de las personas con capacidades diferentes” y el segundo como “...todos los obstáculos de construcción y señalización que dificulten o impidan a las personas con capacidades diferentes, el libre desplazamiento en lugares públicos, privados, abiertos o cerrados, por sí, o cuando se desplacen acompañados de perros guía o que dificulten el uso de los servicios comunitarios”.

Asimismo, considera que uno de los derechos de los discapacitados son los de “...desplazarse libremente en los espacios públicos, de cualquier índole, por sí, o cuando se desplacen acompañados de perros guía...y la facilidad de acceso y desplazamiento en el interior de espacios laborales, comerciales y recreativos...”.

De manera especial, la mencionada Ley considera un capítulo sobre las preferencias para el libre desplazamiento y transporte, señalando en el Artículo 19 que “...Las personas con capacidades diferentes, tienen derecho a contar con preferencias que les permitan su transporte y libre desplazamiento. El Ejecutivo del Estado, las Secretarías que correspondan a la Administración Pública Centralizada y los Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias serán las autoridades responsables de las acciones que en materia de comunicación y transporte se impulsen en la presente Ley y en los programas, en favor de las personas con capacidades diferentes en el Estado, debiéndose incluir las siguientes:

- I. Autorizar los planos y proyectos correspondientes a obras públicas y privadas, con acceso al público que se sometan a su aprobación, en los cuales se contemple las facilidades que permitan el libre desplazamiento de las personas con capacidades diferentes;
- II. Establecer, especificaciones técnicas y especiales que permitan el acceso, uso y libre desplazamiento en los servicios de transporte público, en las que se incluyan las medidas de adecuación de espacios y asientos preferenciales para personas con capacidades diferentes que requieran su uso;
- III. Impulsar que se reserven asientos y tarifas preferenciales en las unidades destinadas a la prestación del servicio público de transporte;
- IV. Promover convenios con las empresas de autotransporte a efecto de que se permita el acceso en los servicios públicos de transporte, cuando se desplacen acompañados de perros guía;
- V. Incorporar las disposiciones contenidas en las fracciones anteriores, como obligaciones a cargo de los concesionarios;
- VI. Promover campañas de educación vial y cortesía urbana, encaminadas a motivar los hábitos de respeto hacia las personas con capacidades diferentes en su tránsito por la vía pública y lugares de acceso al público;
- VII. Promover el establecimiento de zonas preferenciales para el estacionamiento de vehículos en los que viajen personas con capacidades diferentes, tanto en la vía pública, como en lugares de acceso al público;
- VIII. Otorgar distintivos a vehículos que transporten personas con capacidades diferentes, para facilitar la identificación por las autoridades de tránsito, y poder utilizar las zonas de estacionamiento restringido para realizar ascensos y descensos;
- IX. Promover convenios con las empresas de telefonía pública para que realicen las adecuaciones necesarias a sus aparatos en la vía pública, a efecto de facilitar el acceso para las personas que se desplacen en sillas con ruedas.”

Por otra parte, esta Ley también considera lo relativo a las Barreras físicas y Arquitectónicas, señalando que el Gobierno del Estado a través de sus dependencias correspondientes, el DIF y los Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias promoverán y en su caso, concertarán con los sectores público y privado, las medidas y las acciones tendientes a eliminar las barreras arquitectónicas que impidan o dificulten la movilidad y el tránsito de las personas con capacidades diferentes, debiéndose incluir las siguientes:

“I. Se promoverá que en las zonas urbanas se adapten las aceras, intersecciones, coladeras, paradas de camión y rampas para facilitar la vialidad para las personas con capacidades diferentes;

II. Impulsar la construcción de infraestructura urbana de carácter público que facilite el tránsito, el libre desplazamiento y el uso de los espacios reservados, para que puedan disfrutar de los servicios públicos en equidad de circunstancias que cualquier otro habitante;

III. Impulsar la creación de los lineamientos necesarios para la ejecución de programas de construcción o adaptación de viviendas, de conformidad con las normas y especificaciones técnicas y de construcción que determinen las autoridades estatales y municipales responsables de los programas de vivienda;

IV. Promover la realización de acciones tendientes a eliminar barreras arquitectónicas exteriores e interiores existentes en los edificios de uso público y privado, y equipamiento urbano;

V. Impulsar la remoción de los anuncios publicitarios y señalamientos viales que impidan el libre tránsito de las personas con capacidades diferentes;

VI. Los lugares y los accesos para personas con capacidades diferentes, tendrán los señalamientos adecuados que determinen la preferencia de su uso.

Asimismo, el Artículo 21 señala que de conformidad con lo dispuesto por el artículo anterior, se realizarán las adecuaciones o modificaciones necesarias para facilitar la movilidad, el tránsito y el acceso de las personas con capacidades diferentes a lugares de uso común; estacionamientos, teatros, cines o centros de espectáculos, instituciones educativas y otros semejantes.

Esta Ley aplicable al estado de Veracruz, entró en vigencia desde enero del 2005; no obstante, es necesario reseñar que anterior a ella, ya se habían registrado intentos serios por legislar en la materia en el contexto de los gobiernos locales. Muestra de ello es que en la administración municipal de Xalapa, correspondiente al periodo 2001-2004, se decretó en el Reglamento de Desarrollo Urbano en su Artículo 164 que para el acceso en viviendas y edificios particulares y públicos para personas con capacidades diferentes, “Será obligatorio considerar en inmuebles para uso habitacional multifamiliar, para inmuebles para uso público, privado comercial y en su caso de la vía pública, la construcción de rampas de acceso y salida o elevadores, para uso exclusivo de personas con capacidades diferentes, cuyas dimensiones estarán sujetas a las normatividades de la legislación en la materia.”

Asimismo, el Artículo 167 menciona con respecto a las Escaleras, que “Los edificios de varios pisos tendrán siempre escaleras que comuniquen a todos los niveles, aunque dispongan de elevador, observándose lo siguiente: “Rampas: Las rampas para peatones en cualquier tipo de construcción deberán satisfacer los siguientes requisitos: Tendrán una anchura mínima igual a la suma de las anchuras reglamentarias de las circulaciones a que den servicio; La pendiente máxima será de diez por ciento; Los pavimentos serán antiderrapantes y la altura mínima de los barandales, cuando se requieran, será de 90 centímetros, y se construirán de manera que impidan el paso de niños a través de ellos; en el caso de edificios para habitación colectiva y de escuelas de primera y segunda enseñanza, los barandales calados deberán ser solamente de elementos verticales, con excepción del pasamanos.

Asimismo y a manera de fortalecer lo dispuesto, en el Reglamento de Tránsito y Vialidad específica que los peatones gozarán de los siguientes derechos: “Derecho de asistencia o auxilio, el cual consiste en la obligación de los ciudadanos y agentes de ayudar a los peatones menores de diez años, a los adultos mayores y a personas con capacidades diferentes para cruzar las calles, gozando de prioridad en el paso. En estos casos, los agentes deberán acompañar a los menores y personas con capacidades diferentes hasta que completen el cruce.”

También se especifica que al cruzar la vía pública los peatones tendrán las siguientes previsiones: “Los peatones adultos mayores, disminuidos en sus facultades físicas, deberán ser acompañados para caminar en la vía pública por una persona adulta que cuide de su seguridad; y, en los cruceros no controlados por semáforos o agentes de tránsito, los peatones deberán cruzar únicamente cuando se hayan cerciorado de que pueden hacerlo.”

De igual manera, se destina un capítulo especial sobre Niños, adultos mayores y personas con capacidades diferentes, en el que se señala que “...sin perjuicio de lo previsto en otras disposiciones reglamentarias, los niños, adultos mayores y personas con capacidades diferentes, gozarán de los siguientes derechos y preferencias: I.- En el cruce de calles donde no existan semáforos, gozarán del derecho de paso en relación a los vehículos; II.- Cuando haciendo uso de la señal del semáforo un adulto mayor, persona con capacidad diferente o niño, no alcance a cruzar la intersección, es obligación de los conductores detener la marcha del vehículo hasta que éstos terminen de cruzar con seguridad; y, III.- Serán auxiliados por agentes o peatones para cruzar las

bocacalles. IV.- En los estacionamientos públicos y privados las personas con capacidades diferentes gozarán del 10% de las cajas de servicio.

Por otro lado, “Los vehículos de transporte colectivo urbano deberán contar con un sitio para uso preferencial de las personas con capacidades diferentes, lugar que deberá estar próximo a las puertas de acceso y señalado con un aviso. También que “Los agentes tomarán las medidas necesarias cuando un adulto mayor transite por las aceras o cruce las calles.”

Asimismo, la Dirección (de Tránsito) deberá “I.- Retirar todos aquellos vehículos que obstruyan o estorben las zonas de ascenso y descenso, además de las rampas señaladas para uso exclusivo de personas con capacidades diferentes; II.- Hacer factible el tránsito de personas con sillas de ruedas, aparatos, o con algún padecimiento crónico; III.- Cuidar que se respeten los señalamientos para cruce de personas con capacidades diferentes; IV.- Evitar que los estacionamientos reservados a personas con capacidades diferentes sean ocupados por vehículos que no sean de este tipo de usuarios; y, V.- Sancionar a aquellas personas que presten un servicio público y no tomen las medidas necesarias para permitir el ascenso y descenso de personas con capacidades diferentes y adultos mayores a sus unidades.”

Por otra parte, “se prohíbe estacionar un vehículo en los siguientes lugares: I.- Sobre las aceras, camellones, andadores y otras vías reservadas a los peatones...Frente a rampas especiales de acceso a la banqueta para personas con capacidades diferentes”; y para que no quede un vacío en relación a la aplicación de la reglamentación, ha especificado las sanciones, las cuales van desde 4 días de salario mínimo hasta 10 días.”

Otras acciones. Una experiencia que sin duda influirá de manera positiva en la cultura y la convivencia en la ciudadanía, es el programa “SUMA” que quiere decir “Somos una comunidad comprometida con: Una alimentación sana, Manejo adecuado de residuos y Agua para nuestro futuro”, el cual encabeza el gobierno del Estado a través de la Secretaría de Educación. Este programa que se aplica en escuelas de educación primaria públicas y privadas, involucra a estudiantes, padres de familia y maestros en el cumplimiento de una serie de metas relacionadas con la conservación del ambiente y la salud física. Este consiste básicamente en la implementación de las siguientes acciones: i) La prohibición de vender comida “chatarra” en los centros escolares, y sustituir este tipo de productos por alimentos naturales que contengan parte de las vitaminas y minerales que requieren los niños, así como la sustitución del refresco y jugos

procesados por agua natural; ii) El ahorro de agua en los centros escolares, a través de su utilización racional, que permita reciclarla y aprovecharla ampliamente; iii) La clasificación de la basura en materiales orgánicos e inorgánicos, éstos últimos separados como vidrio, plástico, cartón y latas, con el fin de reciclarlos y enviarlos a los centros receptores que manejan las autoridades locales.

Así, la implementación de este programa pretende atacar problemas relacionados con trastornos alimenticios, que se reflejan en el incremento de la obesidad en niños y la contaminación y tratamiento de residuos sólidos, motivando que todos los actores de la sociedad revaloren el papel de la escuela como promotora social. Asimismo, la influencia que ha generado en la comunidad es notable, toda vez que, a través de los niños se han transmitido estas prácticas en las familias.

4. RECOMENDACIONES

Es importante, en primer lugar, fomentar una planeación integral, participativa y estratégica. Para lograr esto, se requiere generar procesos de concientización y preparación entre los grupos gobernantes y representantes políticos, para que adquieran plena conciencia de la importancia de este tipo de planeación.

Así también, se propone la adecuación a la legislación mexicana, para dar paso a la reelección de los gobiernos municipales. Esto podría dar como resultado el que la planeación tenga alcances de mediano y largo plazos.

Otra propuesta, que también tiene que ver con la adecuación normativa, es la de garantizar que un porcentaje pertinente, que podría ser de al menos el 50% de los programas de mediano y largo alcance, sean considerados por los nuevos gobiernos. Ello resulta de particular importancia en el contexto de que quienes resulten electos representen a partidos políticos distintos a sus predecesores.

Asimismo, la reglamentación sobre la formulación de los planes de desarrollo deberá considerar lineamientos sobre su contenido, los cuales deberán comprender aspectos esenciales de la planeación: Diagnóstico, Objetivos, Líneas de Acción, Estrategias, así como participación interinstitucional y por supuesto las metas que habrán de concretarse en diferentes plazos. Ello deberá reflejar la capacidad presupuestal del gobierno municipal, la participación de otras entidades y los mecanismos a través de los cuales participará la sociedad organizada.

Sin duda, un elemento que debe ser incluido es el referente al servicio civil de carrera que permita la continuidad de programas y el fortalecimiento de la

profesionalización y capacitación actualizada de los servidores públicos que se encuentran al frente de la toma de decisiones.

Hoy en día las zonas urbanas se caracterizan por la confluencia y el compartimiento de espacios de uso común, toda vez que las fronteras entre algunos municipios se han diluido ante el avance de la “mancha urbana”, ello ha implicado que algunas ciudades comparten problemas comunes: uso adecuado de recursos naturales, tratamiento de basura, seguridad ciudadana, entre otros. Esta situación obliga a replantear soluciones que requieren esfuerzos de gestión y coordinación entre municipios; las Asociaciones Intermunicipales cobran vigencia para resolver problemáticas que afectan a ciudadanos por igual sin importar el lugar de nacimiento, ni su ubicación en el espacio urbano.

Hemos sido testigos de las ineficiencias de programas gubernamentales que han sido pensados y diseñados por burócratas que sólo cuentan con la fría observación de datos como único referente para formular “planes de salvación” para nuestras ciudades. Nuestra experiencia refleja que la participación de la ciudadanía para analizar lo que mejor le conviene a su ciudad, así como su capacidad para desarrollar propuestas alternativas viables debe ser retomada con mayor énfasis por las instancias de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA.

ARIAS, Patricia. “Dos miradas antropológicas a la ciudad media (1940-1970; 1980-1990)” en Estrada Margarita et.al. *Antropología y ciudad*, UAM/CIESAS, México, 1993, pp. 205-220.

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ. *Reglamento de Desarrollo Urbano (2001-2004)* ----- *Ley de Integración para Personas con Capacidades Diferentes*. Editora del Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, 2005

NIVÓN, Eduardo. *Cultura urbana y movimientos sociales*, UAM/CONACULTA, México, 1998.

RODRÍGUEZ, Hipólito et.al. “Usos del espacio periférico en las ciudades medias de la región central de Veracruz” en Estrada Margarita et.al. *Antropología y ciudad*, UAM/CIESAS, México, 1993, pp. 269-279.

VILLANUEVA, Minerva. “Acercamiento a la dinámica de las ciudades del centro del estado de Veracruz” en Estrada Margarita et.al. *Antropología y ciudad*, UAM/CIESAS, México, 1993, pp. 255-268.

SALMERÓN, Fernando. *Intermediarios del Progreso. Política y crecimiento económico en Aguascalientes*, CIESAS, México, 1996.