
LA ALINEACIÓN DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO (PMD) CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) COMO ELEMENTO BÁSICO PARA EL DESARROLLO: EL CASO DEL ESTADO DE VERACRUZ

THE ALIGNMENT OF THE MUNICIPAL DEVELOPMENT PLANS (MPD) WITH THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDG) AS A BASIC ELEMENT FOR DEVELOPMENT: THE CASE OF THE STATE OF VERACRUZ

Ángel Toledo-Tolentino*

RESUMEN

Se analiza la importancia de alinear los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) del estado de Veracruz con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contenidos en la Agenda 2030 de la ONU; la cual reconoce que el mayor reto para alcanzar el desarrollo sostenible es la pobreza. Es un estudio en el que se describen y analizan las modificaciones legales para incorporar los ODS a los planes de desarrollo. El estado de Veracruz presenta importantes datos para 2020: el 58.6% de la población se encuentra en situación de pobreza y el 13.9% se ubica en pobreza extrema. Se concluye que la inclusión de los ODS en los PMD promueve una guía de acción común a escala municipal, de mediano y largo plazos, que puede dar mayor coherencia a las políticas públicas e impulsar el desarrollo sostenible. No obstante, existen dificultades como la falta de personal calificado, tiempo limitado para ver resultados y planes mal realizados.

PALABRAS CLAVE: planes municipales de desarrollo, objetivos de desarrollo sostenible, leyes, Veracruz.

ABSTRACT

The importance of aligning the Municipal Development Plans (MDP) of the state of Veracruz with the Sustainable Development Goals (SDG), contained in the UN 2030 Agenda is analyzed, which recognizes that the greatest challenge to achieve sustainable development is poverty. It is a study that describes and analyzes the legal modifications to incorporate the SDGs into development plans. Veracruz presents important data for 2020: 58.6% of the population is in poverty and 13.9% is in extreme poverty. It is concluded

*Doctor en Estudios del Desarrollo (UAZ), maestro en Estudios Urbanos (El Colegio de México), licenciado en Economía (UCC). Profesor de la Universidad de Xalapa, México. <https://orcid.org/0000-0002-5693-6719>; correo electrónico: ux99988611@ux.edu.mx

that the inclusion of the SDGs in the MDP promotes a guide for common action at the municipal level in the medium and long term, which can give greater coherence to public policies and promote sustainable development. However, there are difficulties such as the lack of qualified personnel, limited time to see results and poorly carried out plans.

KEYWORDS: municipal development plans, sustainable development goals, laws, Veracruz.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende responder la siguiente pregunta: ¿De qué manera se ha dado la alineación de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) del estado de Veracruz con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)? Para tal fin, se analizan las modificaciones a leyes de los órdenes federal, estatal y municipal relacionadas con el tema, así como fuentes de información de dependencias nacionales, estatales e internacionales. El trabajo sigue un enfoque cuantitativo, descriptivo y con fuentes documentales que sirvieron para generar y analizar información útil para dar respuesta a la pregunta planteada.

El escrito se estructura de la siguiente manera: primero, se describe el origen y los lineamientos generales y específicos de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), además de introducir algunos aspectos generales del estado de Veracruz; segundo, se analizan los niveles de pobreza de la entidad veracruzana y algunos otros indicadores relacionados con ella; tercero, se presentan los cambios realizados en los últimos años en las leyes federales, estatales y municipales para integrar los ODS a los diversos documentos de planeación, en particular en el PMD; cuarto, se examina el papel central que tiene el municipio para avanzar en el logro de los ODS, además de las ventajas y retos que tienen los municipios de la entidad con la incorporación de los objetivos de desarrollo en la planeación municipal; por último, se expresan las conclusiones del trabajo.

1. LA AGENDA 2030 Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015), en septiembre de 2015 se reunieron en la sede de la organización altos representantes de todos los países miembros para lanzar los nuevos Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de alcance global y contenidos en la Agenda 2030. Se entiende el concepto de desarrollo sostenible como el que busca “Asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Naciones Unidas, 1987, p. 23).

La Agenda 2030 es un programa de acción que pretende mejorar las condiciones existentes a nivel mundial para el año 2030. Se reconoce que el mayor desafío que tiene la

humanidad es el eliminar la pobreza en todas sus dimensiones, pues es el mayor obstáculo para alcanzar el desarrollo sostenible. Para lograr lo anterior, el documento afirma que se tiene que trabajar en los siguientes rubros:

- Las personas. Se busca disminuir la pobreza.
- El planeta. Lograr una gestión sostenible de los recursos naturales y medidas que mitiguen el cambio climático.
- La prosperidad. Progreso económico, social y tecnológico con armonía.
- Paz. Alcanzar sociedades libres de violencia y miedo; no se puede tener un desarrollo sostenible sin paz.
- Las alianzas. Es necesario contar con una mayor solidaridad entre países para atender las necesidades de los más pobres y vulnerables.

Como resultado de lo anterior, se plasmaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas por alcanzar y medidos con 231 indicadores. Estos elementos se integran en tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental.

De acuerdo con la ONU (2015, p. 16), los 17 ODS son:

1. Fin de la pobreza. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Hambre cero. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Salud y bienestar. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Educación de calidad. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Igualdad de género. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Agua limpia y saneamiento. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Energía asequible y no contaminante. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Trabajo decente y crecimiento económico. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Industria, innovación e infraestructuras. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
10. Reducción de las desigualdades. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Ciudades y comunidades sostenibles. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Producción y consumo responsables. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Acción por el clima. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

14. Vida submarina. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Vida de ecosistemas terrestres. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
17. Alianzas para lograr los objetivos. Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Los puntos que abarca la Agenda 2030 son amplios y enfrentan el gran desafío de pasar de una agenda global común a medidas y acciones a escalas subnacionales más específicas, en las que los aspectos políticos, culturales, económicos y sociales son diferentes en cada país, lo que condiciona el grado y la velocidad de avance de los resultados.

En el caso mexicano, además de los elementos citados, el cumplimiento de los ODS en los tiempos pactados enfrenta los efectos del Covid-19 en materia de pobreza, la cual pasó de 2018 a 2020 de 51.9 a 55.7 millones de mexicanos y de 8.7 a 10.8 millones, en relación con la pobreza extrema, lo que podría complicar el logro de los siguientes objetivos: 1) Fin de la pobreza, 2) Hambre cero, 8) Trabajo decente y crecimiento económico y 10) Reducción de las desigualdades (Campero Domínguez & Gil Valdivia, 2021).

En este contexto, para los fines de este escrito, se considera al estado de Veracruz como objeto de estudio para entender la relevancia de los ODS a niveles subnacionales. Con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, s.f.), el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave cuenta con 8 millones 062 mil 579 habitantes (6.4 % del total del país), que se reparten en 212 municipios, con una extensión de 71 mil 823 km² (3.7 % de la superficie del país) y donde un 62% de sus habitantes vive en ciudades y se ubica en el quinto lugar de aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional con el 4.5% del total.

A pesar de los datos anteriores, la entidad veracruzana presenta más del 50% de su población en condición de pobreza y más del diez por ciento en pobreza extrema, sin menoscabo de que en los últimos años, estos porcentajes han disminuido (ver Tabla 1). Por lo tanto, es necesario analizar más a detalle los indicadores de pobreza del estado de Veracruz.

2. COMBATE A LA POBREZA COMO MOTOR DE LA AGENDA 2030: LA SITUACIÓN DE VERACRUZ

Dado que el combate de la pobreza es el motor de la Agenda 2030 y sus ODS, es importante conocer y analizar los datos del estado de Veracruz en esta materia. En la

Tabla 1 se muestra cómo evolucionó la pobreza en el estado, desde el punto de vista multidimensional de 2018 a 2020, agrupada en los siguientes rubros: privación social, carencia social y bienestar económico; tal información fue elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, s.f.). Estos datos toman en consideración los efectos originados por la pandemia del Covid-19 a mediados de 2020. De los 16 indicadores mostrados, en nueve se aprecia mejoría mientras que, en el resto, se presentó una caída. Se resalta el hecho de las disminuciones en términos porcentuales en rubros como pobreza extrema (2.2%), carencia por calidad y espacios de la vivienda (1.9%), carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (4.3%), carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (4.1%); en cambio, el rubro donde se presentó la mayor regresión fue en el indicador de carencia por acceso a los servicios de salud con un retroceso del 14.2%; en parte, resultado de los cambios en el anterior Seguro Popular, ahora Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).

Sin embargo, a pesar de que hubo una mejoría relativa en una parte importante de los indicadores, la situación de pobreza y carencias es muy significativa en la población veracruzana, por lo que es urgente el diseño de políticas públicas que se enfoquen en disminuirla, es ahí donde encajan los ODS. De los poco más de 8 millones de habitantes del estado, el 58.6% se encuentra en situación de pobreza, el 13.9% en pobreza extrema, un 24.4% con carencia por acceso a la alimentación, el 27.8% con rezago educativo, 31% se encuentra sin acceso a servicios de salud, un 37.8% con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y con un 64.5% con población con ingreso menor a la línea inferior de la línea de pobreza por ingresos.

Tabla 1. Medición multidimensional de la pobreza: Veracruz de Ignacio de la Llave.
Porcentaje, número de personas 2018 - 2020

Indicadores	Miles de personas		Porcentaje	
	2018	2020	2018	2020
Pobreza				
Población en situación de pobreza	4,776.7	4,749.6	60.2	58.6
Población en situación de pobreza moderada	3,495.4	3,619.9	44.0	44.7
Población en situación de pobreza extrema	1,281.2	1,129.8	16.1	13.9
Población vulnerable por carencias sociales	1,644.4	1,762.6	20.7	21.7
Población vulnerable por ingresos	552.3	481.0	7.0	5.9
Población no pobre y no vulnerable	967.2	1,111.5	12.2	13.7
Privación social				
Población con al menos una carencia social	6,421.0	6,512.3	80.9	80.4
Población con al menos tres carencias sociales	2,781.4	2,983.2	35.0	36.8

Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	2,095.2	2,254.8	26.4	27.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	1,329.7	2,508.9	16.7	31.0
Carencia por acceso a la seguridad social	5,218.7	5,281.3	65.7	65.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	1,339.4	1,212.0	16.9	15.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	3,341.6	3,059.7	42.1	37.8
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	2,262.4	1,976.8	28.5	24.4
Bienestar económico				
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	2,083.7	1,978.1	26.2	24.4
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	5,329.0	5,230.6	67.1	64.5

Fuente: elaboración propia con base en cuadro resumen evolución nacional y por entidad federativa del Coneval (s.f.)

Los datos contenidos en la tabla anterior expresan que el problema de la pobreza en Veracruz es un asunto estructural y resultado de procesos complejos a lo largo de su historia.

Con información de 2020, de los 212 municipios que integran el estado de Veracruz, 183 municipios presentan más del 50% de su población en situación de pobreza y solo 29 municipios por debajo de este umbral, 26 municipios con un porcentaje superior al 90% de su población en pobreza, el municipio más pobre (Tehuipango) registra un 97% de su población en situación de pobreza, mientras que el municipio menos pobre presenta un 30% de su población (Alvarado) (CONEVALb, s.f.). Estos dejan en claro que el tema de la pobreza en el estado es muy grave y síntesis de muchas situaciones de carácter estructural. Por tanto, los niveles de pobreza estatales constituyen la radiografía sobre la cual es necesario enfocar esfuerzos y en la que la consecución de los ODS plantea una ruta clara hacia dónde hay que ir para mejorar las condiciones materiales de la población veracruzana y disminuir los niveles de pobreza en sus distintas vertientes.

Para lograr lo anterior, se requiere que los marcos normativos incorporen los elementos necesarios para el logro de los ODS. En este aspecto, en los últimos años varias leyes nacionales, estatales y municipales han incorporado los objetivos de la Agenda 2030. Lo anterior queda de manifiesto en los últimos cambios que han sufrido las leyes del estado de Veracruz –en concreto, en la esfera municipal–, las cuales se ven plasmadas en las recientes medidas que incorporan a los ODS en los Planes Municipales de Desarrollo

(PMD), documento rector de la planeación municipal. Estos cambios se detallan en el apartado siguiente.

3. CAMBIOS EN LAS NORMATIVIDADES NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL PARA EL LOGRO DE LOS ODS EN VERACRUZ

Nuestro país fue uno de los 189 firmantes que suscribieron la Declaración del Milenio en el año 2000; documento bajo el cual México incorporó a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en su agenda de gobierno. Para el año 2011, se conformó el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM), mientras que en 2014 se presentaron los primeros resultados a nivel nacional. En consecuencia, para 2015, México firmó la Agenda 2030, lo que implicó la alineación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 a esta nueva directriz. A pesar de la obligatoriedad para que los estados y municipios incorporen los ODS a sus planes y programas, falta camino por recorrer, pues para 2018 solo 17 de los 32 estados los habían plasmado en sus Planes de Desarrollo (Carrera Hernández & Martínez Tiburcio, 2018).

Derivado de los cambios que se presentaron en 2015, en febrero de 2018 se reformó la Ley de Planeación federal, donde se establece que “Las Administraciones Públicas Federales correspondientes a los periodos 2018-2024 y 2024-2030 podrán considerar en su contenido las estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Ley de Planeación, 1983, Transitorios, art. 5). En consecuencia, se establece que los gobiernos subnacionales pueden incorporar en sus documentos de planeación los ODS, lo que favorece que todas las entidades y municipios tengan un marco normativo común de planeación que permita comparar los resultados, fortalezas y debilidades.

Con base en lo anterior, hubo cambios en las leyes del estado de Veracruz, pues en diciembre de 2018 se formuló la Ley de Planeación estatal (Ley número 12), en ella se estableció lo siguiente en materia de desarrollo sostenible:

Establecer las normas, principios, bases y directrices de la organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, para conducir el desarrollo sostenible y lograr el bienestar social, así como generar las condiciones favorables para el crecimiento económico, el empleo y el progreso integral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Ley número 12, 2018, art. 1).

Bajo esta idea, se es consciente de que el Estado juega un rol importante como guía para lograr un desarrollo sostenible que se vea reflejado en mejores condiciones económicas y de empleo.

Asimismo, esta Ley contempla como documento rector para la planeación del desarrollo al Plan Veracruzano de Desarrollo (PVD), el cual, además de ser un documento político y técnico, integra la visión sostenible:

El Plan Veracruzano de Desarrollo es el instrumento de planeación del desarrollo de la entidad y será el conductor de la gestión pública del Gobierno del Estado, mediante el cual se realizarán los diagnósticos, se establecerán los objetivos y se determinarán las estrategias, metas y prioridades del orden estatal con los enfoques de desarrollo que el Ejecutivo adopte para lograr el desarrollo sostenible de la entidad (Ley número 12, 2018, art. 21).

En este sentido, el PVD 2019-2024 integra la visión sostenible a todos sus programas; no obstante, de los 17 objetivos planteados a nivel global, el estado enfoca sus esfuerzos en nueve de ellos, los cuales se plasman en los programas sectoriales, prioritarios y especiales. Estos nueve objetivos son: 1) Fin de la pobreza, 2) Hambre cero, 3) Salud y bienestar, 4) Educación de calidad, 5) Igualdad de género, 8) Trabajo decente y crecimiento económico, 9) Industria, innovación e infraestructuras, 11) Ciudades y comunidades sostenibles, 17) Alianza para lograr los objetivos (Gobierno del Estado de Veracruz, 2019). Los nueve ODS que incorpora el PVD integran 23 metas con 55 indicadores; de estos, 40 presentan un resultado por debajo de su contraparte nacional, lo que exhibe el rezago estatal (INEGI, 2021).

La Ley de Planeación estatal incorpora los requisitos básicos que deben contener el documento central de la planeación municipal: “Los planes municipales de desarrollo de cada uno de los municipios del Estado deberán tener una visión estratégica integral para el desarrollo sostenible a mediano y largo plazo, armonizados con las estrategias estatales, nacionales e internacionales” (Ley número 12, 2018, art. 44). Por tanto, los planes municipales de desarrollo (PMD) tienen que vincularse con los planes de desarrollo a niveles federal y estatal, además de integrar la visión internacional como lo es la incorporación de los ODS contenidos en la Agenda 2030.

Dados los cambios realizados en la Ley de planeación estatal, se hizo necesario modificar la Ley Orgánica del Municipio Libre (Ley número 9), reformada el 13 de junio de 2022, para armonizar los lineamientos municipales con las disposiciones estatales, nacionales e internacionales:

Con la finalidad de que las localidades y asentamientos urbanos o rurales que forman parte del municipio, así como la administración municipal, sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, el Plan Municipal de Desarrollo también deberá alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y demás resoluciones e instrumentos adoptados en esa materia por los organismos internacionales de los que el Estado Mexicano es miembro y signatario (Ley número 9, 2001, art. 35, fracción IV).

De esta manera, se hace obligatorio que los PMD incluyan en sus disposiciones, programas, acciones e indicadores a los ODS y, en particular, los contenidos en el PVD, lo que otorga una guía a las administraciones municipales para identificar problemas centrales, plantear objetivos, metas y sus indicadores de evaluación, en temas prioritarios como salud, educación, crecimiento económico, empleo y sostenibilidad, elementos clave para disminuir los niveles de pobreza.

Un aspecto relevante en los nuevos planes municipales de desarrollo es la incorporación de una estructura y metodología común, lo que, sin duda alguna, proporcionará una organización básica para medir, comparar, evaluar y mejorar los resultados a lo largo del tiempo, esto queda de manifiesto en la ley número 12 (2018, art. 51), la cual establece:

El Plan Municipal de Desarrollo deberá elaborarse conforme a la Metodología del Marco Lógico y contendrá al menos los elementos siguientes:

- I. Diagnóstico de la situación actual del territorio municipal, basándose en información oficial, así como la obtenida en las consultas populares o por cualquier otro medio idóneo;
- II. Prospectiva de desarrollo municipal y objetivos por lograr;
- III. Programas que tendrán continuidad, los que se implementarán y las obras de infraestructura a ejecutar, y
- IV. Indicadores que permitan dimensionar y evaluar logros esperados.

Así, en el plano de los documentos de la planeación nacional tanto a nivel federal como estatal y municipal se plasma la necesidad de establecer un desarrollo sostenible sustentado en los objetivos de la Agenda 2030 y apoyados en una metodología común. Se resalta el hecho de que a nivel municipal se hicieron los cambios pertinentes para integrar los objetivos de desarrollo en los planes municipales, bajo el entendido de que el municipio tiene un gran papel como generador de las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible.

4. EL MUNICIPIO COMO ELEMENTO CENTRAL PARA EL DESARROLLO

El municipio es la unidad administrativa y de gobierno más cercana a los ciudadanos, de ahí su gran importancia, su función va más allá de solo administrar sus recursos materiales y humanos, puesto que tiene la responsabilidad de gobernar el territorio asignado, lo que implica en una de sus vertientes promover el desarrollo y, en consecuencia, establecer las condiciones materiales para garantizar el bienestar de los ciudadanos, donde el cumplimiento de los ODS se vuelve un instrumento para saber si está en la dirección correcta o no.

La capacidad que tiene el municipio para generar las condiciones básicas para impulsar el desarrollo queda plasmado a nivel constitucional (última reforma el 28 de mayo de 2021). De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su

artículo 115, fracción III, los municipios tienen las funciones y servicios siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques, jardines y su equipamiento; además de h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Además, en la Ley Orgánica del Municipio Libre (LOML) del estado se agregan las siguientes funciones:

- i) Promoción y organización de la sociedad, para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico, forestal y del equilibrio ecológico con un enfoque de igualdad y sostenibilidad,
- j) Salud pública municipal; y k) Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios (Ley número 9, 2001, art. 35, fracción XXV).

Si se analizan las funciones y atribuciones que tiene el municipio, no queda duda de que bajo su responsabilidad se encuentran elementos centrales que pueden impulsar el desarrollo de sus territorios, pues bajo su tutela se puede regular el uso del suelo y las reservas territoriales, provisión de servicios públicos y la promoción de la cohesión social. Para poder mejorar las condiciones de la ciudadanía es necesario conocer los antecedentes históricos, políticos y sociales, con la finalidad de tener lo más claro posible su situación presente, para de esta manera poder formular posibles soluciones a los problemas existentes lo más apegado a la realidad, es ahí donde el PMD cobra vital importancia.

El Plan es el documento rector que guía los destinos del municipio durante el tiempo de la administración municipal, ya que agrupa los diversos programas, acciones, metas y objetivos que tienen como fin último el mejorar las condiciones de desarrollo del municipio, es decir, un documento que facilite la toma de decisiones. Así también, si se hace un adecuado ejercicio de planeación, el PMD debe aglutinar la visión de actores relevantes de la sociedad como académicos, empresarios, políticos y sociedad civil, lo que disminuirá las tensiones y conflictos entre ellos, pues no hay que soslayar que el Plan es un documento político y con bases técnicas.

Para alcanzar los ODS es necesario que los servicios públicos proporcionados por las autoridades municipales sean en cantidad y sobre todo de calidad para satisfacer las necesidades materiales de los ciudadanos, de ahí la importancia que tiene el municipio como agente prioritario para generar un modelo de desarrollo sostenible.

A pesar de que el municipio es la unidad básica para gobernar y administrar un territorio en nuestro país, su desempeño depende de los recursos y capacidades de administración y monetarios con los que cuenta, sin dejar de lado factores como el clima, la cultura y sus formas de organización. Por tanto, en un estado tan diverso y complejo como Veracruz, el logro de los ODS enfrenta retos y oportunidades importantes. Con base en los trabajos de Echave Bastidas (2020) y Olvera Martínez & Sousa Oliva (2022) se pueden enumerar algunas ventajas de incorporar los ODS en la planeación municipal:

- Ayuda a identificar problemas del municipio de forma causal.
- Permite conocer los logros alcanzados y los nuevos desafíos por enfrentar.
- Busca equilibrar las dimensiones del desarrollo sostenible (social, político y económico).
- Impulsa la generación de comunidades resilientes, sostenibles e incluyentes.
- Otorgar mayor coherencia a las políticas públicas e intervenciones de gobierno.
- Visión de largo plazo que facilite logros perdurables
- Posibilita el monitoreo y evaluación de las medidas adoptadas y medir su nivel de avance.

No obstante, la incorporación de la Agenda 2030 enfrenta obstáculos relevantes, Lizama Pérez et al. (2019) y Vela Martínez (2017) sostienen que hay desafíos importantes para que los planes municipales realmente incidan en la consecución de los ODS:

- El ver al PMD solo como un requisito a cumplir y no como un plan de desarrollo con el potencial de cambiar las condiciones materiales en favor de los ciudadanos.
- Seguir lo que marca el Plan y no desviarse por los intereses políticos individuales y de grupo que hay al interior de la administración municipal, lo que muchas veces termina en ocurrencias y malos resultados.
- Insuficientes capacidades institucionales en la gestión de los recursos humanos (falta de personal capacitado) y provisión de servicios públicos.
- Confusión entre la planeación corporativa con la planeación para el desarrollo.
- El plazo de vigencia de los planes municipales no es el suficiente para ver resultados importantes.
- Información contenida en los planes es limitada en relación con los contenidos legislativos, así como en la congruencia de los ejes rectores con los ODS.
- Necesidad de fortalecer las capacidades de las comisiones especiales del Congreso local para lograr una evaluación clara y objetiva de los planes municipales de los 212 municipios.
- A pesar de que los ODS hacen frente a problemas que enfrenta la mayoría de los países, no deja de ser una agenda internacional que necesita adecuarse al contexto particular de cada territorio donde se implante.

Se advierte que la vinculación de los planes municipales con los ODS son un primer paso para su consecución, pero lo más difícil viene a continuación, es decir, plasmar lo que se estipula en el PMD en acciones, obras y resultados tangibles y medibles, con la finalidad de ver qué tanto se ha mitigado la pobreza y qué tanto se ha avanzado en lo que plantea la Agenda 2030.

CONCLUSIÓN

Dado que México tiene significativos niveles de pobreza que impiden alcanzar un desarrollo sostenible, se decidió firmar la Agenda 2030, lo que derivó en una serie de modificaciones a las leyes mexicanas en todos los niveles para alinear los documentos de planeación con lo dispuesto en el documento internacional.

Esta modificación se trasladó a los entes subnacionales como estados y municipios, un ejemplo claro de estos cambios legales es lo sucedido en el estado de Veracruz, entidad cuyos niveles de pobreza superan la mitad de la población. El estado de Veracruz hizo los cambios necesarios para vincular sus leyes y documentos de planeación estatal (Ley número 12) con las recientes disposiciones federales e internacionales contenidas en la Agenda 2030.

Particular atención se presenta a escala municipal en el estado, pues el municipio es el órgano de gobierno y de administración más cercano a la ciudadanía y, por lo mismo, sus decisiones y acciones tienen profundo impacto en el mejoramiento de las condiciones materiales del mismo. Dado lo anterior, también se modificaron las leyes relacionadas con el municipio con la finalidad de alinearlos a lo dispuesto en los ODS (Ley número 9), en particular se destaca los cambios que se hicieron para integrar los objetivos de desarrollo en los planes municipales, documentos técnicos y políticos que plasman las acciones y visión de futuro del gobierno en turno.

La incorporación de los ODS en la planeación de los municipios veracruzanos pretende generar las condiciones para combatir la pobreza y, como respuesta, mejorar las condiciones de vida de la población y alcanzar un desarrollo sostenible. Lo anterior es relevante dado los niveles de pobreza que enfrentan los municipios veracruzanos. Sin embargo, la incorporación de los ODS ofrece beneficios y retos a los municipios, que se ven influidos por los recursos monetarios, humanos y técnicos con los que cuentan, así como con capacidades institucionales que tienen para satisfacer las necesidades de la población y que, en muchos sentidos, se ubican en un proceso de construcción. Además, un punto importante es que la Agenda 2030 es un proyecto que se genera a nivel internacional, por lo que necesita su adecuación al contexto veracruzano.

Dado que la incorporación formal de los ODS en los planes municipales del estado tienen poco tiempo de haberse materializado, es necesario que en el mediano y largo plazo se midan los avances o retrocesos de los objetivos de desarrollo, mediante la generación de programas de investigación que produzcan indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan apreciar que tanto estos nuevos planes municipales han sido capaces de incidir y mejorar el bienestar de la población a nivel municipal y, en particular, en el combate a la pobreza, pues de acuerdo con la Agenda 2030 es el principal obstáculo para alcanzar un desarrollo sostenible.

REFERENCIAS

- Campero Domínguez, I. M., & Gil Valdivia, G. (2021). La Agenda 2030 de Naciones Unidas: El Contexto Mundial y el caso de México. Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- Carrera Hernández, A. P., & Martínez Tiburcio, M. G. (2018). Componentes básicos para la planeación del desarrollo municipal en el marco de la Agenda 2030 y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Instituto Hacendario del Estado de México, "Centro José María Morelos y Pavón", Sede del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios. <https://www.local2030.org/library/672/Componentes-bsicos-para-la-planeacin-del-desarrollo-municipal-en-el-marco-de-la-Agenda-2030-y-el-cumplimiento-de-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (s.f. a). Pobreza a nivel municipio 2010-2020. Recuperado el 29 de noviembre de 2022, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (s.f. b). Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. Recuperado el 28 de noviembre de 2022, de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O. F], 5 de febrero de 1917 (Mex). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Echave Bastidas, J. M. (2020). La Agenda 2030 y el desarrollo municipal sostenible. Guía para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo con el enfoque de la Agenda 2030 (p. 88). Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/guia-para-la-elaboracion-de-planes-municipales-de-desarrollo-con-el-enfoque-de-la-agenda-2030>
- Gobierno del estado de Veracruz. (2019). Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024 (p. 292). <http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/2019/06/06/plan-veracruzano-de-desarrollo-2019-2024/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). Sistema de información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Indicadores de cobertura geográfica. Veracruz de Ignacio de la Llave. <https://agenda2030.mx/ODSopc.html?cveCob=30&lang=es#/geocov>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). Cuentáme. Veracruz de Ignacio de la Llave. Información por entidad federativa. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/default.aspx?tema=me&e=30>

- Ley Orgánica del Municipio Libre, [Ley número 9], reformada, Gaceta Oficial, 5 de enero de 2001 (Mex). <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOML13062022.pdf>
- Ley de Planeación, [LP], reformada, Diario Oficial de la Federación (D.O.F), 5 de enero de 1983 (Mex) https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Ley de Planeación de Veracruz de Ignacio de la Llave, [Ley número 12], Gaceta Oficial, 28 de diciembre de 2018. <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LPLANEACION281218.pdf>
- Lizama Pérez, F., Vivas Rodríguez, J. F., & Vivas Lizama, C. G. (2019). Agenda 2030 para el desarrollo sostenible municipal: Un análisis regional en el estado de Tabasco. <http://ru.iiec.unam.mx/4698/1/2-182-Lizama-Vivas-Vivas.pdf>
- Naciones Unidas. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común (p. 416). https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Olvera Martínez, W., & Sousa Oliva, J. D. (2022). El enfoque de la Agenda 2030 en la planeación municipal (p. 66). Consejo Veracruzano de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Oficina de Programa de Gobierno. <http://repositorio.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/4/files/agenda2030/EIEnfoqueAV2030enLaPM.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 A/RES/70/1; p. 40). Naciones Unidas. https://agenda2030.mx/docs/doctos/A_RES_70_1_es.pdf
- Vela Martínez, R. (2017). La planeación del desarrollo municipal y los retos de las zonas metropolitanas de Veracruz. *Interconectando Saberes*, 2(3), 38. <https://is.uv.mx/index.php/IS/article/view/2527>