BIBLIOGRAFÍA

Delgado, Javier [1991], "Reinventar la ciudad y su región", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXVI, núm. 145, México, pp. 27-38.

Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, estados de Aguascalientes y Zacatecas.

— [1993], *Rincón de Romos, Cuaderno Estadístico Municipal.*

— [1995], *Asientos, Cuaderno Estadístico Municipal.*

Matus, Carlos [1972], *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI.

Pérez, Daniel E. [1995], "La planeación del desarrollo urbano como marco propositivo e instrumental para el desarrollo sustentable", en *Second Inter-American Enviromental Congress*, México, ITESM-OEA, pp. 240-244.

Ramírez, Blanca [1991] (comp.), *Nuevas tendencias en el análisis regional*, México, UAM-X.

PLANEACIÓN REGIONAL, UN ESTUDIO DE CASO EN EL SURESTE VERACRUZANO

Jaime Fuentes B.*
Isabel Morales G.*

INTRODUCCIÓN

Como resultado de la mejor relación universidad-gobierno en los últimos años, los tres niveles del gobierno se han acercado para solicitar apoyo en proyectos que por su naturaleza se ubican mejor en las instituciones educativas. Así fue como han surgido invitaciones para realizar estudios de gran visión en distintos estados de la República Mexicana, entre ellos Veracruz, con el objetivo de determinar las grandes estrategias de desarrollo que deben seguir cada uno de ellos. A partir de la interacción tanto con el gobierno como con los empresarios de los estados, surgió el interés de hacer estudios más enfocados a la problemática y el potencial de distintas regiones específicas.[1]

Como parte de este esfuerzo, el Centro de Estudios Estratégicos (CEE) tuvo a su cargo la realización del estudio de Gran Visión para Veracruz. Al presentar sus resultados, tanto empresarios como autoridades municipales se mostraron interesados en el concepto de la planeación regional y en la realización de estudios para sus regiones. El primero de estos proyectos surgió en la región de Álamo-Tuxpan, el segundo en Xalapa-Coatepec (seis municipios en total), el tercero en Coatzacoalcos-Minatitlán (trece municipios en total), y por último el más reciente en Poza Rica (incluyendo cuatro municipios aledaños). A la fecha de este documento está en proceso de comenzar la planeación con Córdoba-Orizaba.

* Centro de Estudios Estratégicos del ITESM-Campus Estado de México.

[1] Aquí nos referimos a una región como un conjunto de municipios aledaños, que por su historia, geografía y economía comparten actividades productivas.

El objetivo de una planeación regional es identificar las actividades presentes y futuras que permitan definir el plan de acción para lograr un desarrollo económico en la región.

La metodología que se utiliza en las planeaciones regionales representa un cambio de paradigmas ante la planeación tradicional. Esto se debe a que cuenta con la participación de empresarios, líderes de opinión y autoridades gubernamentales y especialistas de la región en las distintas mesas de trabajo, lo cual es de gran importancia para el éxito del proyecto.

Debido a la participación de los diferentes grupos mencionados, la planeación resultante para la región es más efectiva, al existir un fuerte compromiso por parte de los participantes que viven en esa localidad y que conocen tanto su problemática como sus limitaciones, para llevar a cabo las estrategias recomendadas e involucrarse directamente en la solución necesaria y en los proyectos potenciales que puedan surgir.

En el presente trabajo se muestran los resultados de la planeación regional llevada a cabo por el CEE en la región del sureste veracruzano, formada por Coatzacoalcos y 12 municipios aledaños. El objetivo de ese documento de planeación fue identificar nuevas áreas de oportunidad para los municipios participantes, ya que no consideraron conveniente seguir dependiendo de actividades generadoras de empleo resultantes de una sola industria. La región cuenta con gran potencial agrícola y de recursos naturales aparte de los petroquímicos, y existe conciencia en que debido a la reciente globalización y la política económica que se sigue en esta década en nuestro país, la sola explotación de estos recursos pudiera no traer beneficios económicos para la población, es decir, es necesario darle un valor agregado para la creación de productos.

METODOLOGÍA

Con el propósito de identificar las actividades presentes y futuras que permitan definir el plan de acción para lograr un desarrollo económico regional, se utiliza una metodología con tres etapas:

a] Definición de la problemática; *b*] Determinación de las cadenas productivas con mayor potencial, y *c*] Identificación de las acciones en apoyo a las estrategias globales y proyectos estratégicos en la región.

Para llevar a cabo cada una de estas etapas se integra un grupo líder que invita a productores, industriales destacados, presidentes municipales y líderes de opinión de la región con el fin de participar en cada una de ellas, las cuales se detallan a continuación.

Definición de la problemática

Como paso previo al inicio de esta primera etapa, un equipo de investigadores se da a la tarea de integrar la información que permite delimitar el entorno económico y geográfico para conocer los datos básicos de la región. La información es procesada y se presenta como punto de partida para iniciar las sesiones. Una vez presentados los datos se procede a la definición de la problemática, en la cual se trabaja en una sesión de cuatro horas con las personas invitadas y durante ella se definen las causas que inhiben el desarrollo de cada una de las actividades a estudiar.

En esta reunión se utiliza una metodología de interacción de grupos [Broome, 1992], la cual permite abordar y estructurar los problemas para su definición, con esta forma de trabajo se logra que los participantes exterioricen el conocimiento tácito que tienen, haciendo más eficiente y rica la aportación de cada uno de ellos.

Durante el día, los participantes generan los problemas que enfrenta cada una de las actividades económicas sobre las cuales se realiza el proyecto, procediendo después a clarificarlos, es decir, cada participante explica el significado de su aportación. Con la información resultante se desprende una estructura de interdependencia entre los elementos identificados por los participantes como los inhibidores principales del desarrollo de las actividades económicas.

A partir de los problemas detectados se elabora un diagrama de agravamiento, donde cada factor que impide el desarrollo de una actividad en la región se encierra en una celda rectangular dentro del diagrama y se relaciona con otros mediante flechas, de manera tal que si este factor agrava directa y significativamente a otro, quiere decir que el primero compli-

ca, aumenta o recrudece al segundo y se secuencian en el diagrama.[2] Cuando dos factores se agravan recíprocamente esta bidireccionalidad no se representa en el esquema con flechas sino con celdas más grandes que encierran los factores involucrados en ese ciclo. De acuerdo con la lógica de la estructuración se detectan dos tipos de problemas [Broome, 1992]: "Problemas de fondo", que aparecen a la izquierda del diagrama y agravan directa y significativamente los problemas de la derecha.

"Problemas sintomáticos": aparecen a la derecha del diagrama y son los casos que representan los síntomas de los problemas de fondo.

Determinación de las cadenas productivas o clusters

Se estudia cada actividad económica cuidadosamente para identificar todas las actividades de la cadena productiva y su secuencia, así como los datos básicos de esas actividades en los municipios específicos del estudio. Se presenta la información de posicionamiento del sector y el grupo participante analiza la cadena productiva con el fin de validar si la cadena propuesta representa en realidad el conjunto de actividades que se tienen que realizar para poder hacer llegar el producto al consumidor final.

Una cadena productiva o *cluster* [Porter, 1980] es un diagrama que está basado en la cadena natural de insumos y productos de un sector. En éste se muestran las conectividades de las diferentes industrias relacionadas con la fabricación de productos o prestación de servicios de un sector determinado y la demanda de ellos.

La cadena productiva se analiza a la luz de las actividades o productos existentes en la región. Con base en éstos se les pide a los participantes que determinen si cada actividad presentada cumple con criterios como:

- Existe en la región en cantidad y calidad suficiente.
- No existe en la región.
- Existe en la región en cantidad suficiente, pero con mala calidad.

[2] Para la elaboración del diagrama se utiliza un software especializado.

- Existe en la región en cantidad insuficiente, pero con buena calidad.
- Existe en la región, pero no en cantidad ni calidad suficiente.

Al final se les pide que listen cuáles productos o actividades adicionales son factibles de crearse o desarrollarse en la región.

Identificación de las acciones en apoyo a las estrategias globales y proyectos estratégicos en la región

En esta etapa se realizan dos reuniones. En la primera se trabaja con los participantes que asisten a la definición de la problemática con el fin de validar el diagrama y generar acciones que puedan resolverla identificando a los responsables de ejecutarlas.

Como primera tarea del segundo día se presentan datos obtenidos de la investigación acerca del potencial comercial y económico que tiene cada una de las actividades económicas, con el fin de que los participantes vislumbren las grandes oportunidades con las que cuentan; posteriormente se les pide que indiquen qué tipos de proyectos se podrían tener en la región por actividad económica, de acuerdo con el análisis hecho en la segunda etapa. Dichos proyectos se dividen en:

- Proyectos de mejora.
- Proyectos de crecimiento.
- Proyectos de creación futura.
- Proyectos de aprovechamiento de las ventajas y mantenimiento.
- Proyectos de mejora y crecimiento.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La planeación regional del sureste del estado de Veracruz en sus cuatro reuniones ha involucrado a un grupo de aproximadamente 60 personas entre líderes de opinión, funcionarios públicos, productores líderes y empresarios, los cuales fueron invitados de acuerdo con el equipo de trabajo correspondiente.

Los cinco grupos de trabajo representan a distintos sectores seleccionados por los presidentes municipales. Estos cinco sectores son: granos (arroz y maíz), plantaciones forestales (hule y eucalipto), ganadería (bovino), minería (azufre, arena silícea, sal) y horticultura. Estas actividades son potenciales, aunque no representativas en la actualidad para la región, además de que las dos últimas cuentan con gran potencial, pero no se han explotado formal ni industrialmente en las últimas décadas.

Con la metodología propuesta en el presente trabajo la información, los problemas y actividades se validan por los mismos asistentes en cada uno de los sectores creando una mayor conciencia y compromiso para que "las cosas sucedan". Con la planeación regional se parte del hecho de que los participantes tienen la prerrogativa de la construcción de su futuro. Por esto no se pretende que los investigadores den un pronóstico estadístico del futuro posible ni tampoco una fórmula para proponer qué debería realizar la comunidad en su zona, sino sólo facilitar el proceso para que los participantes comprometidos con su región determinen qué es lo que quieren hacer con ella de acuerdo con la visión que tengan en mente.

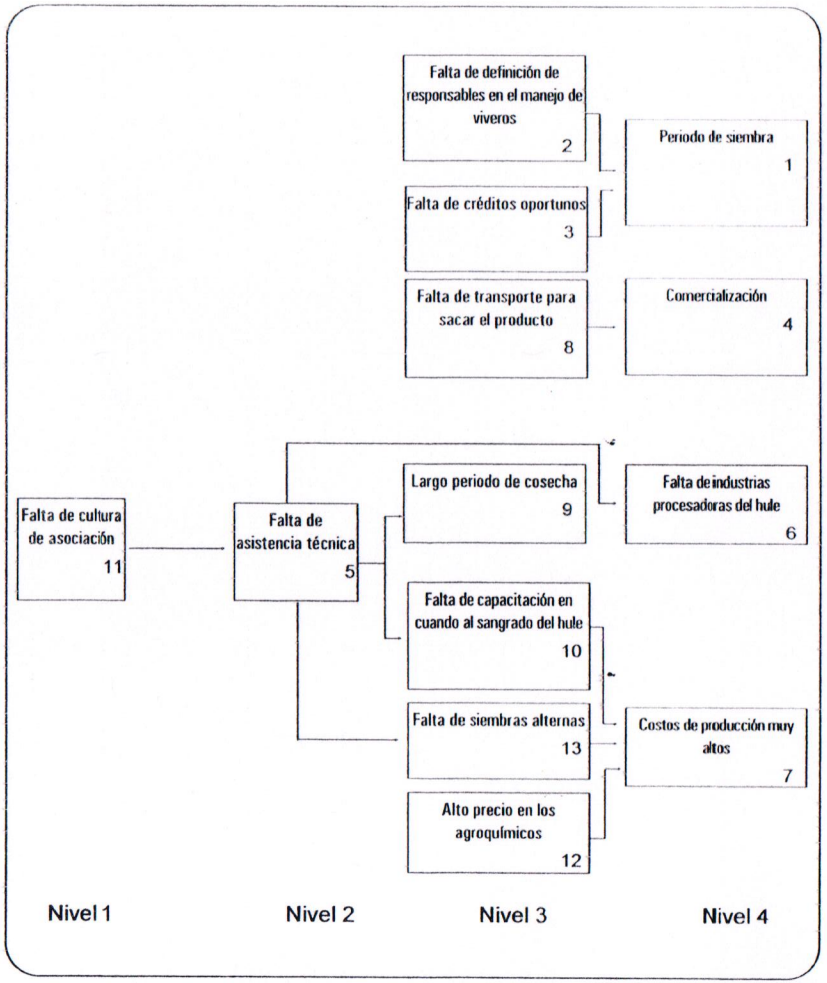
Cada uno de los grupos de trabajo definió la *problemática* que presenta cada sector. Dentro de ésta se encontró que los problemas de fondo que aparecen con mayor frecuencia en todos los sectores son la "falta de visión empresarial" y "la falta de cultura de asociación". Cabe señalar que los problemas sintomáticos identificados para las actividades productivas fueron específicos y no son comunes entre sí.

Existen algunos municipios (entre ellos Cosoleacaque) que ya comenzaron a trabajar arduamente para incrementar la agricultura local. Sus planes y propuestas pueden ayudar en la solución de la problemática de la región completa. Sin embargo, estas soluciones todavía no están organizadas, no se han difundido los planes realizados ni los resultados con sus municipios aledaños para aprovechar con economías de escala sus frutos y lograr un auge económico en la región. Las sesiones han ayudado a mejorar la comunicación y compartir ideas ya existentes, siendo un foro que fomenta la organización entre empresarios.

La problemática resultante, como se menciona en la metodología, se integra como un diagrama de agravamiento, donde

se pueden identificar los problemas que habrá que atender en el corto plazo y los que necesitan ser solucionados para que todos los demás no vuelvan a suceder problemas de fondo. Un ejemplo de este tipo de diagramas es el del sector de plantaciones forestales, específicamente el hule, y que se presenta en la figura 1.

FIGURA 1
AGRAVAMIENTO DEL HULE



Por ejemplo, para solucionar el problema de la "falta de cultura de asociación" se dieron cuenta los participantes de que no es posible realizar alguna acción sin antes formar un frente común que les permita coordinar sus actividades y tener el poder de negociación ante sus intermediarios.

El diagrama permite que los participantes tengan más clara su problemática y, por consecuencia, la determinación de soluciones es más evidente y acertada. El grupo líder de cada actividad define al comprometido de llevar a cabo la acción, persona física o moral que garantice el cumplimiento de la acción así como el promotor que deberá verificar que se haya comunicado al responsable y para el seguimiento de la solución.

Dentro del análisis de las *cadenas productivas* de los distintos sectores se encontró que existen muchas actividades de cada actividad que no cuentan con una presencia en la región y que se pueden convertir en un potencial empresarial para inversionistas locales o extrarregionales. Sin embargo, algunas de estas actividades potenciales cuentan con poca demanda existente y altos costos de inversión inicial, por lo que no es recomendable desarrollarlas en la zona.

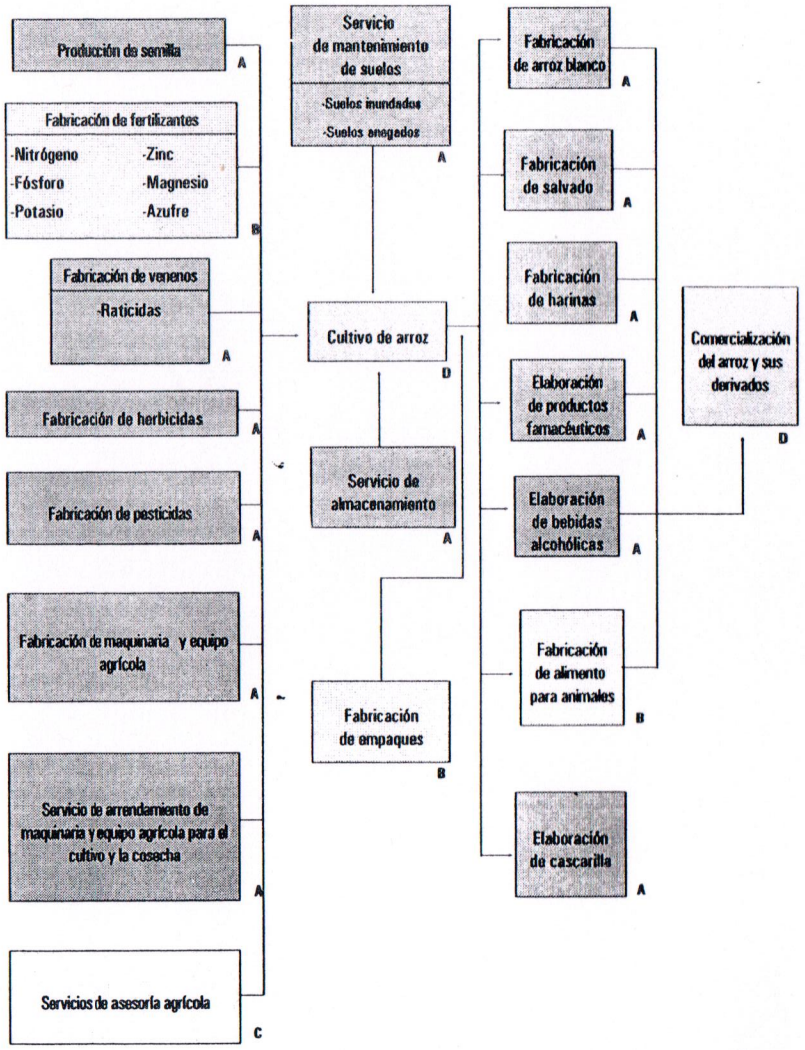
Las cadenas productivas son evaluadas tanto en la relación de actividades como en la presencia, calidad y oferta en el estado. Por ejemplo la cadena del arroz se presenta en la figura 2.

A cada actividad se le asigna un color para diferenciar los tipos de proyectos necesarios en cada uno de ellos. En el caso del sector del arroz existe un gran número de actividades que requieren de proyectos de creación futura, ya que no existen en cantidad ni calidad suficiente en la región, es decir, se tienen que adquirir esos productos de otras partes del estado, del país o del extranjero (A). Por el contrario, existen tres actividades productivas que se realizan en cantidad y calidad suficiente en la región, en las cuales sólo se proponen proyectos de consolidación de los negocios, en caso necesario (B).

Las actividades que cuentan con presencia en la región, pero no tienen ni calidad ni cantidad suficiente (C) requieren de proyectos de crecimiento y mejora ya que no cuentan con una oferta suficiente para la región y además hay que trabajar en la calidad que ofrecen. Por último, para esta cadena, las actividades que existen en la región con calidad satisfactoria, pero sin cantidad suficiente (D) requieren proyectos que impliquen

un aumento en la oferta para al menos la región, abaratando así los costos para los productores regionales o mejorando las condiciones de negociación.

FIGURA 2
CADENA PRODUCTIVA DEL ARROZ



Para cada actividad productiva se hizo un análisis de su cadena y posteriormente el grupo identificó los proyectos que pueden realizar para cada cometido. Muchos de los proyectos planteados por los participantes fueron de "creación futura", lo cual involucra un mayor compromiso entre ellos.

Tanto en el caso del sector arroz como en el de maíz y el de horticultura surgió la necesidad de incrementar la cantidad ofrecida del cultivo de estos productos. Entre los proyectos propuestos está crear un centro de innovación tecnológica y asesoría para dar auge a la actividad por medio de educación y asesoría técnica a los campesinos; otro proyecto es asociar a productores para incrementar la oferta disponible en la región y así asegurar un mercado para la cosecha, evitando la incertidumbre y el intermediarismo, además de atraer a la agroindustria necesaria para su fortalecimiento.

Limitaciones y utilidad

Una de las principales limitantes del proyecto en el caso particular de la región del sureste de Veracruz fue que la conformación del grupo líder estuvo a cargo exclusivamente de los ayuntamientos; en consecuencia hizo falta una mayor participación del sector privado y productores líderes de la región. Adicionalmente, en muchos de los casos las acciones propuestas tienen como responsable a los mismos ayuntamientos, lo que hace que su solución o consolidación sea menos predecible. Sin embargo, para llevarlas a cabo se requiere un esfuerzo conjunto de los sectores público y privado.

Garantizar la participación activa de los empresarios, líderes de opinión y ayuntamientos en las sesiones permite un mayor compromiso con los resultados del proyecto. Dentro de las sesiones de trabajo se presenta como marco de referencia la situación económica de los municipios y el potencial de las actividades, lo cual incrementa la información y la percepción del entorno de su región y actividad productiva. A su vez, delimita un plan de acción para la región, el cual permite tener mayor aceptación no sólo por la presencia de los actores involucrados, sino también por reflejar los problemas más comunes para ellos. Por último, las mesas de trabajo, las dinámicas y los resultados de la planeación permiten mejorar la comunicación de la región.

La metodología propuesta por el CEE puede complementarse adecuadamente con otras metodologías o estudios de planeación regional, como por ejemplo la que proponen Gómez-Cortes [1987], en la cual las etapas son muy similares al igual que algunas acciones determinadas. La combinación permitiría que la participación activa del grupo líder sea un método de validación y consolidación de lo estudiado.

CONCLUSIONES

Este ejercicio permite crear un plan de acción para la solución de los problemas que pueden ser disipados en el corto plazo y para comenzar a resolver los de fondo. A su vez, dentro de este plan se presentan proyectos específicos para el aprovechamiento de las actividades que existen en la región y se proponen proyectos para las más factibles de ubicar en la zona. Esto último permite que sea un antecedente para crear perfiles de inversión, o bien para atraer inversión extrarregional (nacional o internacional) ofreciendo proyectos específicos y una coherencia de actividades y visión en la región entera.

BIBLIOGRAFÍA

Broome, B. J. [1992], *Panorama general del proceso de administración interactiva*, Fairfax, Virginia, George Mason University.

Centro de Estudios Estratégicos, ITESM Caintra [1993], "Nuevo León ante el reto del futuro".

— [1995], "Veracruz de frente al nuevo siglo".

INEGI [1995], *Anuario Estadístico del Estado de Veracruz*.

— [1990], *XI Censo General de Población y Vivienda*.

— [1994], *Censos económicos*.

Gómez Domínguez, Cortes Guzmán [1987], *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*, México, Nafin.

Porter, M. [1980], *Estrategia competitiva: técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, México, CECSA.

Secretaría de Gobernación [1988], *Los municipios de Veracruz*.