

# PARA SALIR DE LA CRISIS: LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL EN VERACRUZ

*Rafael Vela Martínez*<sup>1</sup>

## RESUMEN

El proceso de desarrollo seguido a nivel nacional desde tiempos de la Colonia y de forma especial durante el proceso industrializador, sacrificó el progreso de la entidad en favor del beneficio de la nación; esto, en gran medida, incidió en la configuración de las microrregiones del estado de Veracruz que, en ausencia de una política de desarrollo regional ha agudizado las contradicciones en lo social, económico, urbano-rural, en lo ambiental, en infraestructura y en las condiciones de equidad para el desarrollo. De manera inmediata se ubican con claridad cuatro grandes campos de acción que son pilares del desarrollo regional y que en Veracruz se han olvidado como vertientes a partir de las cuales se puede superar la crisis económica, social, y urbano rural que enfrenta el estado de Veracruz. En este trabajo se expone de manera sucinta el problema que enfrenta cada uno de estos campos del desarrollo regional y se plantean objetivos, estrategias y líneas de acción que la próxima administración de Gobierno del estado podría impulsar de manera inmediata para atender la crisis en que se encuentra inmerso Veracruz.

## PALABRAS O CONCEPTOS CLAVE:

Desarrollo regional, Zonas Metropolitanas, ciudades medias e intermedias, Estrategias

---

<sup>1</sup> Doctor en Economía; Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IIESES) Universidad Veracruzana; Correo: r velam\_1@ hotmail.com.

## **DESARROLLO DE LA PONENCIA**

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en los periodos estratégicos de consolidación del Estado Mexicano y hasta la fecha, la perspectiva centralista condicionó al agro veracruzano, entre otras entidades del país, como fuente de financiamiento del desarrollo industrializador, sin que el Modelo planteado se llevara hasta sus últimas consecuencias. El anteponer el beneficio de la nación al de la región, evitó que el excedente extraído del campo veracruzano regresará de nueva cuenta a quienes habían generado tal riqueza; y, por el contrario, trajo como consecuencia el surgimiento de graves patologías en el ámbito local, que rápidamente se extendieron y tomaron inercia en múltiples direcciones: del ámbito rural al urbano; del sector primario al secundario y al terciario; de región a región, a lo largo de la geografía veracruzana. En años subsecuentes y administraciones gubernamentales federales y estatales, no existió preocupación alguna por reactivar la economía del sector agropecuario, no se crearon políticas específicas y viables para reactivar el sector agropecuario veracruzano, lo cual trajo como consecuencia el fenómeno, que está vigente, de causación circular acumulativa de pérdida de productividad, pauperización del suelo agrícola, abandono de las unidades de producción, pobreza, marginación y migración.

En el ámbito urbano, Veracruz cuenta con 8 ciudades medias y 19 ciudades intermedias, que concentran a una población de 2 millones 624 mil 976 habitantes, acervo urbano que no tiene ninguna entidad en todo el país. Sin embargo no existe un programa de desarrollo urbano para capitalizar la riqueza que se concentra en estos nodos urbanos y definir acciones de extensión del crecimiento económico hacia áreas urbanas en transición, así como cabeceras municipales de importancia locacional; como tampoco acciones de difusión de la riqueza hacia las áreas rurales y de alto componente indígena, como base de una estrategia de superación de la pobreza y la marginación.

El estado de Veracruz cuenta con 8 Zonas Metropolitanas (ZM): Poza Rica, Xalapa, Veracruz-Boca del Río, Córdoba, Orizaba, Acayucan, Minatitlán y Coatzacoalcos, las cuales albergan alrededor del 80% del Producto Interno Bruto Estatal y el 46% de la población veracruzana. Esto representa una ventaja comparativa frente al resto de los estados de la República Mexicana que en su mayoría albergan 2 ZM; no obstante esta gran ventaja urbana no se ha capitalizado como motor de la economía, ni como fuente estratégica de captación de recursos de la federación.

La ausencia de una política de ordenamiento territorial para estas áreas urbanas ha propiciado una anarquía en su densificación poblacional, en el crecimiento de la mancha urbana y el apilamiento de múltiples actividades de diverso impacto urbano en los centros económicos de las ciudades, así como en núcleos de principal dinámica comercial. Todos estos fenómenos en su conjunto, tienden a incidir en altos costos de las economías familiares y de las empresas, ya que enfrentan el congestionamiento urbano, detrimento de la movilidad de los factores de la producción y del comercio, ineficiencia y altos costos en el transporte público, deseconomías familiares, pérdida en la velocidad del desplazamiento de la población de áreas habitacionales y residenciales, deficiencias en general de los mercados de trabajo, de capital, de suelo urbano y de la sustentabilidad.

El desarrollo industrial en Veracruz está dominado por la manufactura. Según cifras del Censo Económico 2014 levantado por el INEGI, el 66% de la Producción Bruta Total proviene de las manufacturas, el resto se reparte en los sectores de comercio y de servicios. En este sentido, la mayor parte de esta riqueza es resultado de lo que se produce en lo que son tortillerías, molinos de nixtamal y panificadoras en más de un 70%; las grandes empresas han salido del estado debido a la falta de incentivos gubernamentales, carencia de inversión en infraestructura urbana e industrial por parte del Gobierno del Estado, así como por el deterioro de las vías de

comunicación, ausencia de medios modernos de transporte que abatan los costos de este sector y que contrapesa la pérdida de localización de Veracruz distancia-costo, de las grandes economías mundiales . En Veracruz se carece de una política expresa de desarrollo industrial, así como especialización del mercado laboral, con base en la generación o inversión en nuevas tecnologías, que se articulen con el sector educativo.

En materia de empleo, el INEGI muestra que el 55% de los veracruzanos labora en los sectores del comercio y los servicios, un 24% en labores del campo y un 20% en actividades de transformación. En cuanto a la generación de empleo en el ámbito urbano, son las micro y pequeñas empresas las que generan el 83% del empleo en la entidad; no obstante, estas empresas están disgregadas y no son proveedoras, en su mayoría, de las medianas y grandes empresas de la entidad, situación que apunta a un escenario de múltiples eslabones económicos rotos, hacia adelante y hacia atrás, de las industrias asentadas en suelo veracruzano, y que impide la difusión del crecimiento económico lateralmente inducido, lo cual propicia en su conjunto ineficiencia del sistema económico estatal, con énfasis diferenciado a nivel regional.

El sector terciario está desarticulado de la planta productiva estatal. En el caso del comercio local, compete en desventaja con los grandes almacenes de firmas transnacionales que cuentan con todo el equipamiento urbano que rentabiliza sus inversiones; existe también una desconexión entre la producción de la planta productiva agropecuaria y la demanda por consumo doméstico de las grandes zonas urbanas del estado; más aún, una carencia de infraestructura y equipamiento urbano municipal que asegure la captación de recursos dinerarios que cada semana y quincena se concentra por concepto de sueldos, salarios, compensaciones e ingresos de los pequeños y micro empresarios que, al menos para cada Zona Metropolitana, llega a ser de alrededor de 1000 millones de pesos quincenales.

En lo que corresponde al Subsector servicios, a pesar de contar con profesionales especializados en diferentes ámbitos de los sectores público y privado, enfrentan un lamentable escenario de contracción de la demanda de sus servicios, debido al “malinchismo” de quienes en los últimos años han estado al frente de los entes gubernamentales y la falta de promoción por parte del gobierno, para que dichos especialistas puedan llegar a los mercados de la región sur sureste y del centro del país.

En las áreas rurales y en transición, las fuentes de subsidio son las remesas que provienen de los migrantes en Estados Unidos. Con información de Banco de México, en 2014 Veracruz se ubicó como la novena entidad receptora de remesas con un monto total de 1 mil 044 millones de dólares, monto que en buena medida recae en zonas rurales asoladas por la pobreza. Se carece de una política de Gobierno del Estado orientada a la atención de la población que se ubica en extrema pobreza y de las localidades con alto componente indígena que carecen de adecuados niveles de educación y atención de los servicios de salud; en estas localidades y municipio se localizan los jefes de familias que en su mayoría sobreviven con menos de medio salario mínimo y que registran una razón de dependencia de 4 a 1; es decir, al menos 4 integrantes de familia y uno solo que recibe ingresos laborales.

La pobreza es un tema lacerante en nuestro estado. Veracruz, según cifras del CONEVAL, en 2014 registró a 4 millones 634 mil 200 personas en situación de pobreza, dato que representa el 58% de la población total del estado, es decir, que de cada 10 personas casi 6 no tienen lo necesario para satisfacer sus necesidades básicas. Y más lamentable aún es que de esta cifra, 1 millón 370 mil personas no pueden satisfacer sus necesidades de alimento, son pobres extremos.

Desde el punto de vista espacial hay que entender que un ataque frontal a la pobreza requiere una visión espacial, puesto que a pesar de tener ocho zonas metropolitanas y un buen número de ciudades medias e intermedias, el componente rural es muy fuerte, pues se tienen una gran dispersión territorial plasmada en la existencia de más de 25 mil localidades de una vivienda. Con esta fuerte dispersión poblacional a lo que hay que sumarle que en muchas regiones las condiciones orográficas dificultan las comunicaciones, el llevar infraestructura básica en salud educación, servicios como luz y agua, y atraer inversiones para detonar el crecimiento económico de las localidades es un reto importante a tomar en cuenta al momento de diseñar una política regional integral.

Debe destacarse como elemento central el que no existe una idea clara de desarrollo regional por parte de las instancias de gobierno, de tal forma que la regionalización que validan las dependencias gubernamentales responden a sus intereses administrativos, sindicales, de facilidad para el ejercicio del desplazamiento de los funcionarios y dejan de lado el objeto social para el que fue creada cada secretaria y dependencia del sector público estatal que, en esencia, es la promoción del desarrollo y la atención de los fenómenos que condicionan el progreso de la entidad veracruzana, la superación de la pobreza, el abatimiento de la marginación, de los bajos niveles de productividad, de la escasa rentabilidad de capital, entre otros.

De esta forma, se tiene que aun cuando se promueven desde el Gobierno del estado 10 regiones en Veracruz, no son la base de la planeación del desarrollo, ya que la Secretaria de Salud a su regionalización la denomina Jurisdicciones Sanitarias y agrupa ciertos municipios de la entidad; para el caso de la Secretaria de Educación se organiza con base en Delegaciones y agrupa a diferentes municipios, y así sucesivamente cada dependencia de gobierno cuenta con una idea de organización regional diferente de cada una de las otras, donde al final no existe

una idea de las cuestiones territoriales estratégicas para el desarrollo y terminan por neutralizarse unas con otras.

## **EL PROBLEMA DEL DESARROLLO REGIONAL EN VERACRUZ**

### **Desarrollo Urbano y Metropolitano**

En Veracruz No existe un proceso de desarrollo urbano y metropolitano que sea encausado desde las instancias de gobierno y que permita aprovechar, como palanca del crecimiento económico, las ventajas de contar en Veracruz con un importante número de ciudades medias, intermedias y Zonas Metropolitanas. La ausencia de una instancia rectora en materia de desarrollo urbano y metropolitano en Veracruz incide en la pérdida de la calidad de vida de sus habitantes, en la salida de capital productivo y en la generación de fenómenos adversos de tipo social, ambiental y de inseguridad.

La carencia de una institución rectora desde el Gobierno del Estado impide definir políticas públicas de ordenamiento territorial, vialidad, movilidad, sustentabilidad y regulación del suelo urbano por vocación, así como dotación estratégica de equipamiento urbano de acuerdo al crecimiento por densidad poblacional y/o ampliación de la mancha urbana y dinámica económica. Por el contrario, el congestionamiento urbano, la parálisis en movilidad, el deficiente transporte público, los altos niveles de contaminación y carencia de áreas verdes, de esparcimiento y áreas deportivas, propician un encarecimiento de la vida urbana que afecta a las economías familiares y a las unidades de comercio y producción local, así como disminuyen la calidad de vida de la población en general. Los cinturones de miseria que se han estado engrosando en las grandes ciudades y Zonas Metropolitanas de Veracruz, resultado de la migración campo-ciudad, está propiciando un ambiente de drogadicción, prostitución y delincuencia, que atenta contra la integridad de sus habitantes, así como de forma adversa a la instalación de inversiones que pueden ser base de la generación de empleo.

## **Objetivo**

Lograr que Veracruz tenga una legislación en materia de desarrollo urbano y metropolitano que sea palanca del crecimiento económico y combata a la marginación, así como disponer de una institución rectora desde el poder ejecutivo donde normen, diseñen y se impulsen políticas públicas en materia de desarrollo urbano y metropolitano en la entidad.

## **Estrategias.**

- La institución rectora del desarrollo urbano y metropolitano en Veracruz será la encargada de regular los mercados inmobiliarios, de asentamientos urbanos, el uso del suelo, el crecimiento de la mancha urbana, conexión con las áreas rurales y en transición, de la conservación del medio ambiente, de la promoción del desarrollo intermunicipal e inter regional, del impulso de las Regiones Metropolitanas, y de la promoción del crecimiento económico regional.
- Transitar, desde una perspectiva sustentable, de Zona Metropolitana a Región Metropolitana.
- Crear desde el poder ejecutivo una institución rectora del desarrollo urbano y metropolitano en Veracruz.
- Definir el andamiaje legal y diseñar el soporte legislativo que sustente la normatividad que se requiera para asegurar que la institución rectora creada desde el poder ejecutivo cuente con viabilidad y capacidad para regular a los agentes institucionales encargados de promover, de forma operacional, el desarrollo urbano y metropolitano en la entidad, tales como: ayuntamientos, desarrolladores inmobiliarios, constructores de vías de comunicación, infraestructura urbana industrial y equipamiento urbano municipal.
- Realizar los estudios de validación de las ZM de Coatzacoalcos, Acayucan, Minatitlán, Veracruz - Boca del Río, y Poza Rica (los estudios de Xalapa, Córdoba y Orizaba ya fueron elaborados y publicados por la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana).

- Validación de las 8 zonas metropolitanas en el estado de Veracruz, por parte del Congreso del Estado, con el propósito de cumplir con unas de las premisas fundamentales que el Fondo Federal Metropolitano consigna en sus Reglas de Operación.

### **Desarrollo Municipal Sustentable**

En Veracruz no existe un proceso municipal inducido hacia el desarrollo, debido en gran medida a la carencia de un sistema de información estadística municipal, que sustente el conocimiento de la realidad sobre la que toman decisiones los funcionarios de los gobiernos locales; además se carece de calificación por parte de los ediles y funcionarios públicos municipales en materia de técnicas, estrategias y diseño de políticas públicas orientadas en atender los fenómenos que condicionan el desarrollo municipal y microregional; de igual forma porque no existe a nivel estatal un organismo autónomo que oriente la planeación del desarrollo, que genere proyectos de inversión intermunicipal y que funja como instancia rectora para atender las contradicciones sociales ambientales, económicas, de equipamiento e infraestructura estratégica para el desarrollo.

No existe una planeación para el desarrollo municipal efectiva, debido a que los ediles no cuentan con una capacitación en la materia y su perspectiva no trasciende su papel de administradores, aun cuando esta reformado desde el 2009 el Artículo 115 Constitucional que fortalece la autonomía municipal y eleva al Ayuntamiento a nivel de gobierno. La visión de los ediles carece de una perspectiva de costo beneficio en inversión pública; tampoco están capacitados en estrategias para generar crecimiento económico y empleo; no cuentan con una visión que les permita advertir la lógica del microsistema económico en el que está inserto su municipio, no está consciente de la importancia de que su economía este indexada a nodos urbanos de mayor tamaño y de la necesidad de contar con vías de comunicación orientadas en este sentido. En gran medida la dependencia de los programas federales asistenciales se debe

a que carecen de recursos propios, ya sea inhibido por el Código Hacendario Estatal, por no contar con un Código Hacendario Municipal, o por mal funcionamiento del catastro y de la hacienda municipal.

La insolvencia financiera agudizada por la deuda pública municipal y las bursatilizaciones de que han sido objeto los Ayuntamientos en Veracruz, limita también la posibilidad de definir políticas públicas a nivel local de combate a la pobreza, de impulsar estrategias de equipamiento urbano y de inversiones en infraestructura para el desarrollo, según sea la vocación económica del municipio.

La ausencia de una planeación del desarrollo municipal efectiva apunta hacia cuatro determinantes de mayor peso, entre otras:

a) La falta de normatividad definida desde la Ley Orgánica del Municipio Libre. Es necesario generar una metodología que sirva de apoyo para elaborar los planes municipales de desarrollo en el estado de Veracruz, de tal forma que se aseguren criterios metodológicos perfectamente definidos, rigurosidad científica, información actualizada y confiable, involucramiento de los tomadores de decisiones en el proceso de diseño y desarrollo de la investigación, así como un esquema de evaluación, seguimiento y control en la aplicación del plan de desarrollo.

b) La necesidad de brindar una capacitación a los ediles e integrantes de las administraciones municipales no solo en cuestiones administrativas y contables, como se hace hasta el momento, sino una capacitación con énfasis en las estrategias para propiciar el crecimiento económico y la generación de empleos; técnicas de participación ciudadana y organización social orientadas al combate a la pobreza y marginación; capacitación en desarrollo urbano y metropolitano, desarrollo rural, desarrollo sustentable y humano, entre otros aspectos relevantes en materia de desarrollo.

c) La importancia de contar con un cuerpo colegiado al interior del Congreso local que tenga competencia en materia de investigación académica y asegure la evaluación puntual, objetiva y científica de los contenidos y estructura de los 212 planes municipales de desarrollo que se presentan cada periodo administrativo; o, en su defecto, la posibilidad de que el Congreso local convoque a la integración de un cuerpo colegiado de expertos en diferentes áreas de la ciencias sociales y económicas para evaluar periódicamente la elaboración de los planes municipales con participación e involucramiento directo de quienes habrán de gobernar, así como su evaluación periódica en términos de objetivos y resultados alcanzados.

d) Por su parte, se requiere un mayor involucramiento del gobierno del estado en términos de planear e impulsar de forma efectiva y viable el crecimiento económico desde lo local; para ello, se demanda el compromiso para promover un sistema de información municipal que funcione de forma permanente y genere información primaria de tipo económico, social, institucional (finanzas públicas e información de orden administrativo), dinámica poblacional, comunicaciones, medio ambiente, con relación a la actividad de Pemex y las empresas particulares vinculadas a ella, y demás información que permita realizar trabajos de investigación sobre el ámbito municipal y regional de forma más puntual y oportuna.

### **Objetivo**

Generar las condiciones institucionales y de formación de recursos humanos que asegure un proceso de desarrollo municipal sustentable en Veracruz, que sea capaz de atender desde lo local las principales demandas ciudadanas en el marco de una planeación orientada a la atención de los fenómenos sociales, económicos y ambientales que incidan de manera más inmediata en el progreso del municipio.

## **Estrategias**

- Transformar el Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal de una instancia política a una instancia rectora del desarrollo municipal, que sea capaz de liderar un proceso de desarrollo municipal sustentable, con base en estudios y proyectos de desarrollo intermunicipal y micro regional, tanto en atención a municipios urbanos, en transición, rurales y aquellos de alto componente indígena.
- Crear una instancia evaluadora de la planeación municipal, que cuente con capacidad orientadora y sancionadora, en el marco de la autonomía municipal.
- Crear un centro de estadísticas municipales que sea alimentado con información proveniente de los 212 municipios veracruzanos y que sirva como base de la planeación económica y social a nivel regional y estatal. Esta instancia es fundamental para poder elaborar proyectos de inversión municipal, intermunicipal y regional, pero más aun, permitirá dar certidumbre del comportamiento de la economía local a los inversionistas del exterior y de la zona.
- Crear un centro de capacitación y certificación de los ediles en materia de estrategias para el crecimiento económico y generación de empleos desde lo local; inversiones públicas municipales de alta rentabilidad de acuerdo a premisas de costo-beneficio; manejo de la hacienda municipal, estrategias de organización social y participación ciudadana para el desarrollo, entre otras.
- Modificar desde el ORFIS la reglamentación que limita a los ayuntamientos para realizar obras de carácter intermunicipal.

## **C. Integración del Sistema Estatal de Ciudades**

No obstante que Veracruz cuenta con 8 ciudades medias que, en su mayoría son el soporte de las 8 zonas metropolitanas del estado de Veracruz, donde se integran un gran número de las 19 ciudades intermedias, carece de un Sistema Estatal de Ciudades que capitalice esta gran

riqueza urbana y la oriente hacia la promoción del desarrollo, del crecimiento económico estatal y del combate a la pobreza.

La falta de estudios urbanos y metropolitanos, que sustenten las políticas públicas en la materia, limita la planeación para el desarrollo en las Zonas Metropolitanas y ciudades medias de la entidad (Poza Rica, Xalapa, Veracruz, Boca del Río, Orizaba, Córdoba, Minatitlán y Coatzacoalcos), así como en las 19 ciudades intermedias (en orden descendente por población total, serían: Tuxpan, San Andrés Tuxtla, Martínez de la Torre, Papantla de Olarte, Acayucan, Coatepec, Tierra Blanca, Las Choapas, Río Blanco, Agua Dulce, Pánuco, Perote, Ciudad Mendoza, Tlapacoyan, Jáltipan de Morelos, Coatzintla, Huatusco, Cosamaloapan y Tantoyuca). Es de señalarse que mientras las ciudades medias de la entidad veracruzana registran una Tasa de Crecimiento Promedio Anual Intercensal (TCPA) de 2.3%; en su caso, las ciudades intermedias presentan una TCPA de 3.5%; es decir, tienen una dinámica poblacional más profunda, situación que debe llamar la atención pues son las que en gran medida están marcando el rumbo del desarrollo urbano en la entidad y que, al momento, son contenedoras del flujo migratorio campo ciudad. Debe destacarse también que estas ciudades en el marco de un sistema de ciudades tienen la característica de ser buenas conductoras y difusoras del crecimiento económico que proviene de las Zonas Metropolitanas y que debe tratar de asegurarse llegue a las áreas más marginadas del estado.

En principio, habrá que señalar que las ciudades intermedias que forman parte de alguna ZM son 7:

- Coatzintla y Papantla de Olarte forman parte de la ZM de Poza Rica;
- Coatepec de la ZM de Xalapa;
- Ciudad Mendoza y Río Blanco de la ZM de Orizaba;
- Acayucan de su misma ZM; y,

- Jáltipan de Morelos de la ZM de Minatitlán;

El resto de las ciudades intermedias se encuentran distribuidas en la entidad de la siguiente manera:

- Son 3 en el norte: Panuco, Tantoyuca y de forma muy especial Tuxpan; colindando con un gran número de municipios rurales y otros en transición, pero articuladores con áreas fronterizas al norte de la entidad; en la sierra con la región Huasteca, así como con la Sierra de Otontepec, ambas con alto componente indígena, así como con municipios costeros desde Cazonas hasta Tamiahua.
- Son 2 en la parte centro norte: Tlapacoyan y Martínez de la Torre, las cuales son entidades articuladoras con los municipios la sierra de Papantla y municipios más de planicie como San Rafael y Zamora; así como municipios de costa como Tecolutla, Nautla y Vega de Alatorre.
- En el centro de la entidad son 2: Perote, que articula un importante número de municipios de la región del Cofre de Perote y corredor maquilador textil integrado por municipios como Altotonga, Villa Aldama y Jalacingo, cuya economía está indexada con el municipio de Teziutlán, ubicado en el estado de Puebla; por su parte, del lado del Volcán Pico de Orizaba, se localiza Huatusco, que integra a un gran número de municipios, como son Coscomatepec, Totutla e Ixhuatlán del Café.
- En el centro del estado habría que señalar el caso muy sui generis de Ciudad Mendoza, cuyo municipio Camerino Z Mendoza forma parte de la ZM de Orizaba; esta ciudad es especial por cuanto registra una doble función, pues además de ser la entrada por el norte a la ZM de Orizaba, también es un nodo articulador de los municipio de la Sierra de Zongolica.
- Las ciudades de Tierra Blanca y Cosamaloapan articulan todos los municipios de la Cuenca del Papaloapan y la Mixtequilla, en el centro sur de la entidad del lado del poniente;
- San Andrés Tuxtla, integra a todos los municipios de la Sierra de los Tuxtlas, en el centro sur de la entidad pero del lado del oriente;

- En el sur de la entidad, en la frontera con Tabasco, Las Choapas y Agua Dulce integran otros municipios intermedios entre estos y la ZM de Coatzacoalcos.

Todos estos nodos urbano-rurales antes descritos, registran una dinámica económica en gran medida independiente de las ZM y de las grandes ciudades medias del estado, este fenómeno se presenta porque no existen estrategias de articulación de estos nodos de menor tamaño con lo que podrían ser polos de crecimiento económico estatal; o desde otra perspectiva, porque la principal dinámica económica de Veracruz se registra en las ZM sin que al momento se haya definido una estrategia articuladora hacia los nodos intermedios en tamaño, para sumarlos al desarrollo y beneficio compartido de la dinámica económica de las grandes urbes veracruzanas.

### **Objetivo.**

Definir el Sistema Estatal de Ciudades para el estado de Veracruz, que sea base de la planeación urbana intermunicipal y de la política carretera en el estado, con el propósito de aprovechar las ventajas comparativas del activo urbano con que cuenta la entidad, al tiempo que se potencia la centralidad de las grandes ciudades y se extienden los ritmos de crecimiento hacia las ciudades intermedias y cabeceras municipales.

### **Estrategias.**

- Impulsar una estrategia de desarrollo polarizado bajo una perspectiva de red en la consideración de nodos urbanos y cabeceras municipales.
- Garantizar equipamiento estratégico urbano en cada nodo que integre el sistema estatal de ciudades.



aproveche la especialización de su planta productiva o vocación como centros de abasto regional; más aún, la relación de estos municipios urbanos con los rurales o en transición se registra por cercanía, por costos de transporte o existencia de algún equipamiento urbano casual como escuelas, bancos, hospitales, mercados, entre otros, sin que medie una idea clara de planeación urbana rural que aproveche la centralidad urbana y el umbral de la demanda que puede ser provista por los municipios rurales periféricos, de tal suerte que se pierde la oportunidad de generar mayor crecimiento económico en las áreas urbanas y al mismo tiempo se generan condiciones de marginación rural.

Este fenómeno ocasiona que la gran riqueza que se concentra en las grandes ciudades y zonas metropolitanas de Veracruz no llegue a los municipios de perfil rural y de alto componente indígena, situación que agudiza los enclaves de pobreza que se configuran en una red de nodos de marginación que tiende a condicionar de forma negativa el desarrollo de Veracruz. De igual forma, dicha desintegración urbano-rural evita que la demanda por consumo doméstico de productos agropecuarios de las grandes ciudades y zonas metropolitanas de Veracruz sea satisfecha, desalentando el desarrollo del sector agropecuario y, por el contrario, favorece la salida de recursos dinerarios, dejando sin liquidez a los microsistemas económicos del estado, con lo cual se limita el cierre de los ciclos de negocios y por ende la decadencia de la micro y pequeña empresa.

En esencia el problema central es que la oferta dineraria que cada quince días “cae en los bolsillos de los trabajadores”, sale de los municipios y microsistemas, antes de haber permitido cerrar ciclos de negocios de los comerciantes o productores locales y microempresarios, situación que impide el crecimiento económico y la generación de empleos.

Las Zonas Metropolitanas del estado de Veracruz NO están registrando un ritmo de crecimiento económico adecuado, debido a la fuga de recursos económicos y financieros de su microsistema que ocasionan los grandes almacenes y centros comerciales con matriz fuera del estado. Esta fuga de recursos limita la centralidad que debieran alcanzar en cierto periodo y propicia tasas de crecimiento económico de menor magnitud.

Por su parte, existe una desconexión de la oferta productiva agropecuaria de orden regional (o periférica a las ZM) y la demanda por consumo doméstico de productos agropecuarios de los habitantes de estas áreas urbanas, lo cual afecta de inicio a los productores agropecuarios del entorno regional, quienes sienten desincentivada esta actividad y les obliga a migrar hacia las ciudades en búsqueda de empleo.

Esta desconexión se debe a tres factores fundamentales:

1. Existe una mafia de intermediarios que controlan las centrales de abasto en la entidad y los tianguis que se instalan en las cabeceras municipales. Esta mafia está articulada con la Central de Abastos de la Ciudad de México, pero de manera más inmediata con intermediarios de Puebla y del Estado de México.
2. Los tianguistas están organizados por agrupaciones e impiden que los productores locales de los municipios veracruzanos introduzcan sus productos a los tianguis; incluso no solo les despojan de sus productos y les niegan el espacio de venta aun cuando ya haya sido autorizado por el ayuntamiento respectivo, sino que, en su defecto son obligados a comercializar los productos que provienen del exterior y esto favorece la salida de la oferta dineraria de los municipios, dejando sin liquidez a microsistemas económicos, para poder lograr se cierren ciclos de negocios de quienes expenden otro tipo de bienes.
3. Debido a que en más del 50% de los municipios de Veracruz no se cuenta con mercados municipales, y en aquellos donde se tiene ya son obsoletos o no cuentan con el

equipamiento urbano adecuado (como estacionamientos, cajeros bancarios, sanitarios, etc.), no son punto de introducción de los cultivos de los productores locales, en consecuencia, los mercados municipales no retienen la oferta dineraria que cada semana o cada 15 días cae en los bolsillos de los trabajadores y se pierde la oportunidad de financiar el crecimiento económico regional y del estado con el gasto corriente.

Debe señalarse que los productores desplazados que no pueden introducir su mercancía a los mercados locales no tienden a convertirse en comerciantes, pues ellos son campesinos que buscan comercializar sus productos pero su actividad central es la agricultura; estos productores desplazados, ahora migrantes hacia las grandes ciudades de Veracruz, dada su condición en términos de calificación para el trabajo, tienden a ubicarse en los estratos económicos más bajos y, en muchos de los casos, pasan a ensanchar los cinturones de miseria de las grandes ciudades.

Más allá de esta situación, habría que puntualizar que estos productores rurales en su calidad de agentes económicos no solo son productores y oferentes, sino ineludiblemente son consumidores y, en la medida que no pueden vender las mercancías que producen, en esa misma medida su condición de consumidor decrece, situación que condiciona una contracción en su proveeduría, al dejar de demandar mercancías que regularmente adquiere en los centros nodales como es el caso de los nodos de cada ZM de la entidad.

El que no lleguen recursos económicos a los productores rurales, también tiene un efecto multiplicador en las áreas urbanas, principalmente en la pequeña y mediana empresa, quienes en su mayoría preservan a estos consumidores como sus principales clientes. Al disminuirse la demanda por consumo de la población procedente de áreas rurales, en negocios como ferreteras, tiendas de abarrotes y de ropa, zapaterías, enseres para el campo, entre otros, la

demanda interna de las áreas urbanas tiende a decrecer, afectando de esta manera la dinámica del sistema económico en su conjunto.

El circulante que cada 15 días se incorpora a la oferta dineraria de la ZM de Xalapa, asciende aproximadamente a 1,122 millones 259 mil 980 pesos. ( $300\,000 \times 210 = 63,000,000$ ; por 15 = 945,000,000 más pensiones e ingresos de ganancia de las pequeñas empresas). Este fenómeno que se registra en la ZMX, está presente en las 7 Zonas Metropolitanas restantes de Veracruz. Y cada 15 días se pierden alrededor de 8 mil millones de pesos que se diluyen debido a una desconexión de la oferta de productos agropecuarios regionales y la demanda de las grandes áreas urbanas de la entidad.

Esta gran cantidad de recursos que se debería “inyectar” a la economía local, al ser trasladado inmediatamente a las grandes cadenas de supermercados y bastas tiendas (cuya matriz se ubica fuera de la entidad), actúa en contra de la permanencia de la micro y pequeña empresa regional.

De igual forma, incide en contra de la activación de nuevas fuentes de empleo, ya que al estar desconectada la oferta productiva regional y la demanda, se limita la posibilidad de que el dinero siga pasando de “mano” en “mano” entre los microempresarios y, con ello, se evita que el producto generado a nivel local se comercialice en el mercado e impide, consecuentemente, que el productor logre alcanzar la recuperación de su capital invertido.

Si el productor agropecuario o microempresario urbano no vende su producto, no solo no recupera su capital invertido y en consecuencia no obtiene la ganancia que le permitiría enfrentarse como consumidor posteriormente, sino además, en un segundo ciclo, no podrá

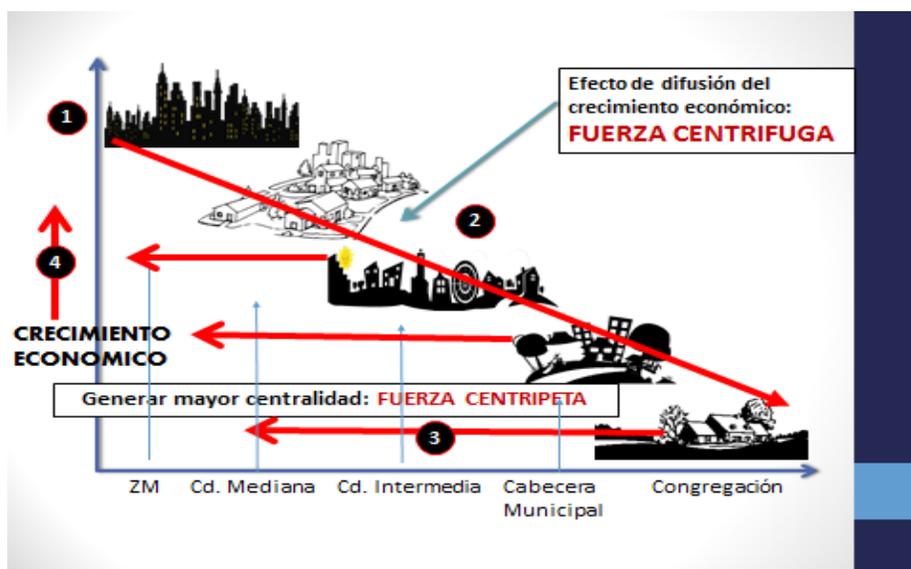
pagar mano de obra, y se iniciara una espiral de desempleo. Esto se conoce como el principio de la causación circular acumulativa

## Objetivo

Lograr un rápido crecimiento económico en Veracruz, con base en una integración urbano-rural, en particular de las Zonas Metropolitanas con sus municipios rurales periféricos, a partir de vincular la oferta de productos agropecuarios de la región, con la demanda por consumo doméstico de productos agropecuarios de las grandes ciudades, al tiempo que se sientan las bases para el diseño de una estrategia de combate a la pobreza y la marginación.

## Estrategias

- Conocer la oferta de productos agropecuarios de los municipios periféricos a cada ZM de Veracruz.
- Romper con las mafias de comerciantes que vienen de otros estados y de la entidad que impiden que los productores locales introduzcan sus productos al mercado



- Habilitar los mercados municipales que existen en la entidad de una manera funcional.

- Edificar mercados municipales con base en prioridades, atendiendo a nodos de mayor o menor primacía.
- Identificar nichos de inversión agropecuaria, con base en estudios de demanda por consumo doméstico agropecuario (ya existe la metodología expuesta en el libro “Crecimiento y generación de empleo en Veracruz: de las raíces del campo a las ZM).
- Realizar inventario de la falta de equipamiento urbano por nodos urbanos, atendiendo a primacía y atracción poblacional.

## **Conclusiones**

### **1. La cuestión urbana metropolitana**

El hecho de que el desarrollo urbano y, en particular, metropolitano no esté adecuadamente regulado por una instancia gubernamental rectora implica muchos riesgos no solo ambientales, sino incluso de impacto social, político y deterioro del potencial económico regional. En la investigación que se realizó para soportar la validación de las tres zonas metropolitanas del estado de Veracruz (Vela y Barcelata, 2014) se advirtió que existen grandes riesgos en contra de la sustentabilidad de las zonas por el crecimiento sin control de la mancha urbana. Ante esta situación, se recomienda crear una jerarquía más, la cual puede ser denominada Hinterland o área de buffer ambiental, en la que se pueda clasificar a los municipios externos; estos funcionarían como un espacio de amortiguación entre el área urbana y las reservas ecológicas.

Dicha situación presenta nuevos retos en materia legal y de coordinación municipal, puesto que no existe ningún nivel de gobierno planteado en la ley para un territorio con estas características físicas, económicas y sociales, donde están involucrados varios municipios. Una posible solución es crear una región metropolitana (RM), la cual tendría como uno de sus propósitos principales la conservación de las áreas verdes con las que cuenta la ZM en

cuestión. Con el concepto de región metropolitana se pretende darle un perfil de sustentabilidad a la definición del espacio geográfico, así como a las políticas públicas que de ello deriven.

La RM sería un paso superior a la composición de una ZM, ya que la RM está íntimamente ligada a la necesidad de lograr un desarrollo sustentable de las grandes metrópolis. Con la puesta en marcha de las RM existiría la posibilidad de regular sustentablemente o bajo criterios ambientales y ecológicos la expansión inexorable de las metrópolis.

Entre los criterios ambientales y ecológicos que se considera deben ser tomados en cuenta para conformar las RM se podrían señalar los siguientes:

- Tener al menos una reserva natural protegida reconocida por el estado o la federación.
- La existencia de espacios verdes como parques y jardines.
- La implementación y cumplimiento de políticas públicas tendientes al cuidado del agua.
- Mantener limpias y sin contaminación las reservas de agua que tenga la RM (ríos, lagos, lagunas, nacimientos, escurrimientos).
- Mitigar la contaminación en sus diferentes formas, relacionada con la tierra, el agua y el aire (incluyendo la contaminación visual y auditiva).
- Mejorar los medios de transporte público.
- Limitar y dirigir de acuerdo a criterios de planeación urbana la expansión física de las ciudades, a fin de erradicar su crecimiento amorfo y errático.
- Crear un Hinterland o área de buffer ambiental que agrupe y vigile el mantenimiento y la explotación racional de los recursos naturales de municipios exteriores a la RM.

De forma adicional es recomendable considerar la elaboración de proyectos de gran visión y programas para cada ZM de Veracruz. En cada una de las Zonas Metropolitanas se debe elaborar un programa de gran visión que considere al menos cinco grandes proyectos

detonadores del desarrollo, que pueden ir desde parques industriales, ciudades universitarias, trenes ligeros, periféricos, presas de agua, generación de energía eléctrica con base en plantas eólicas, grandes distribuidores viales, etcétera. En este caso se está pensando en proyectos de gran visión donde se considere la participación de la iniciativa privada, en base a las reformas de ley que a nivel federal se han realizado en los últimos años.

De forma complementaria es conveniente pensar en financiamiento federal para grandes obras; en este caso no se debe soslayar la importancia del Fondo Federal Metropolitano. Al respecto, el nuevo gobierno debe realizar una compulsas para ver en manos de quienes quedaron los precarios recursos que el Fondo Federal Metropolitano canalizó a algunas Zonas Metropolitanas (ZM) de la entidad, pues ello está impidiendo que se asignen más recursos por parte de la federación. Es necesario validar desde el Congreso Local los municipios que integra cada una de las zonas metropolitanas, pues la propuesta federal perdió de perspectiva la dinámica económica regional y, aceptar su propuesta, implicaría generar enclaves de pobreza, marginación y en consecuencia de delincuencia: esa es una tarea inmediata de los legisladores. Se requiere garantizar la autonomía de los Consejos de Desarrollo Metropolitano en cada una de las ocho ZM; estos consejos deben estar integrados por presidentes municipales de cada municipio y deben contar con la integración de un fideicomiso y un área técnica que genere múltiples proyectos de desarrollo. En la promoción de los proyectos concursables para disponer de los recursos del Fondo Federal Metropolitano, que para este año superaron los 10, 000 millones de pesos, se habrá de requerir de un gobernador comprometido, de la colaboración de presidentes municipales que se planteen por encima de la micro lucha política, así como de la capacidad de gestión de los diputados federales, en la integración de la Ley de Egresos de la Federación y ante la Comisión de Hacienda, SEDATU, CONAPO e INEGI. Si estos elementos se cumplen, es posible que cada año podamos disponer de al menos 500 millones de pesos para grandes proyectos de desarrollo, para cada una de las Zonas Metropolitanas de Veracruz.

## **2. La cuestión municipal**

La situación es compleja y, al momento, promover realmente la planeación del desarrollo desde el municipio requiere de esfuerzos institucionales extraordinarios cuyo punto de partida debe ser la voluntad política para impulsar tres aspectos de inicio:

I. La integración de un instituto de planeación descentralizado del gobierno estatal, con un equipo multidisciplinario de académicos, expertos en cuestiones de desarrollo desde diferentes vertientes. Un instituto que tenga dos tareas fundamentales:

a) Elaborar proyectos viables de desarrollo municipal, intermunicipal, regional y metropolitano para los diferentes entornos de Veracruz.

b) Capacitar a los ediles y los cuadros directivos de los ayuntamientos en técnicas para lograr el crecimiento económico, la generación de empleo, el abatimiento del analfabetismo, la pobreza, la carencia alimentaria, las afectaciones al medio ambiente, entre otros aspectos de igual importancia.

II. Crear un sistema de información municipal donde se enlace a todos los ayuntamientos del estado y se generen indicadores del desarrollo para el ámbito local, regional y metropolitano, de tal forma que permita evaluar periódicamente los avances o retrocesos en desarrollo.

III. Desplazar a los políticos y administradores “conocedores de todo” de las secretarías estratégicas para el desarrollo y dar paso a los cuadros de académicos expertos en la materia, haciendo así efectivo el servicio civil de carrera.

## **3. Sistema de ciudades e integración urbano-rural para el crecimiento económico.**

Para lograr el crecimiento económico y la generación de empleo en Veracruz en un período tan corto como el de la próxima gubernatura, se requiere voluntad política y conocimiento de la realidad económica Veracruzana. Ciertamente el recurso económico es necesario, tanto por parte del gobierno como por parte de la iniciativa privada; no obstante, será un gobierno sin

dinero y con grave deuda, pero quienes habrán de generar el empleo son los empresarios, no el gobierno, por ello es que se ha pensado en las siguientes estrategias centrales.

- Autosuficiencia alimentaria. Debe conectarse la oferta productiva de los productos agropecuarios con la demanda del consumo doméstico que ya existe en las grandes ciudades y zonas metropolitanas del estado; en todo caso lo que se tiene que realizar es disolver las mafias que impiden a los productores rurales introducir sus productos a los mercados y tianguis regionales, al tiempo que se realizan estudios sobre consumo doméstico de productos agropecuarios, para poder orientar con certidumbre proyectos productivos agrícolas y pecuarios. Con esta estrategia no sólo se habrá de asegurar la captación de una oferta dineraria para el mercado local, que permitirá reactivar la economía, los microsistemas regionales, sino además se favorecerá la autosuficiencia alimentaria.

- Integración municipal. Es necesario fortalecer la integración municipal por cada microsistema económico en la entidad, considerando las zonas metropolitanas, ciudades medias, ciudades intermedias, cabeceras municipales y congregaciones rurales. Se trata de pensar cada microsistema como una red, de tal forma que se asegure la difusión del crecimiento económico que se concentra en las grandes ciudades y zonas metropolitanas hacia los nodos urbanos intermedios (como ciudades medias y cabeceras municipales) hasta llegar a las congregaciones rurales. Esta es una estrategia para fortalecer el crecimiento económico de los nodos centrales, al tiempo que se combate la pobreza y la marginación de las áreas rurales y comunidades con componente étnico en la entidad: simplemente es aplicar las leyes básicas de la física, de fuerzas centrífugas en la difusión del crecimiento y fuerzas centrípetas para el crecimiento económico y comercial de los nodos urbanos.

- Vías de comunicación integradoras. Es necesario repensar la dinámica económica regional a partir de su integración con la apertura de nuevas vías de comunicación integradoras y la recuperación de aquellas carreteras que son fundamentales para garantizar que los

productos lleguen del campo a las ciudades y la difusión de la riqueza vaya de las zonas metropolitanas hacia los lugares más rurales de la entidad.

- Construcción de infraestructura estratégica municipal orientada a la retención de la liquidez dineraria a nivel local. El crecimiento económico en Veracruz es imposible pensarlo sin la participación planificada y comprometida de los municipios. En principio debe realizarse un diagnóstico de la infraestructura y equipamiento municipal a lo largo del estado y definir prioridades que favorezcan la dinámica económica local, así como la retención de la oferta monetaria; en este caso se está hablando de infraestructura como son los mercados municipales (pensados de una manera funcional y moderna, de acuerdo a los requerimientos de cada región), tiendas populares de abastos, oficinas de gobierno del estado y federal, áreas de recreación para consumo social masivo (alamedas, bosques de convivencia, instalaciones deportivas, etcétera) que permitan detonar pequeños negocios periféricos, y que sean puntos integradores del comercio doméstico.

Mientras los problemas que lastran el desarrollo de Veracruz se sigan viendo desde la perspectiva de los políticos y no con una visión científica, el futuro del estado será incierto y, muy probablemente, catastrófico.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LIBROS**

**Cáceres, Luis René.** (1990). *Estrategia, planificación y control*. México Fondo de Cultura Económica. México

**Vela Martínez, Rafael.** (2016). *Crecimiento y generación de empleo en Veracruz. De las raíces del campo a las zonas metropolitanas*. Códice. México.

**Vela Martínez, Rafael.** (2010). *Municipios indígenas del estado de Veracruz: Análisis de las condiciones generales de vida*. El Colegio de Veracruz (Colver). México

**Vela Martínez, Rafael y Armenta Ramírez, Petra.** (2015). *La región sur-sureste de México: Dependencia alimentaria y crisis agrícola*. Códice. México.

**Vela Martínez, Rafael y Barcelata Chávez, Hilario.** (2014). *Zonas Metropolitanas del estado de Veracruz* Códice. México.

**Vela Martínez, Rafael y Fortuno, Josefa Carolina.** (2014). *Dependencia alimentaria y crisis agrícola en Veracruz*. Códice. México.

### **PÁGINA ELECTRÓNICA**

**Observatorio de Finanzas.** Barcelata Chávez, Hilario. (1 de febrero, 2016). Veracruz. La deuda más grande de la historia. Observatorio de las Finanzas Públicas. Boletín 0062. Recuperado de <http://www.uv.mx/ofp/files/2016/02/Boletin-0062.pdf>

**Green Peace** (noviembre, 2010). Veracruz: vulnerabilidad frente al cambio climático. Marzo 2016. Recuperado de <http://www.greenpeace.org/mexico/global/mexico/report/2010/12/veracruz-vulnerabilidad.pdf>

**Secretaría de Desarrollo Social,** Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2013). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. Sedesol, Conapo, Inegi  
[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)

**INEGI** [www.inegi.gob.mx/](http://www.inegi.gob.mx/)