

El desarrollo económico en los municipios de Zacatecas

Leobardo Chávez Ruiz¹

Lucía Alcalá Gurrola²

Miguel Esparza Flores³

Resumen

El trabajo muestra que en los municipios de Zacatecas no se hace planeación para el crecimiento económico y el desarrollo, aunque el gobierno del estado ha generado algunos programas de “ordenación del territorio”, estos se han quedado, en general, solo en papel, en la mayoría de los casos, aunque los municipios generan su “Plan de desarrollo municipal”, este consiste en un documento con el que se cumple con un compromiso establecido en la legislación y no en un documento que muestre un diagnóstico a conciencia de las condiciones del municipio y los factores que están detrás de su explicación, más bien la mayoría son monografías del territorio municipal, con alguna propuesta de una obra que se considera indispensable realizar, pero no un programa de trabajo para la administración municipal cuyo objetivo sea el crecimiento económico, porque además, en muchos casos no sólo no se cuenta con las condiciones para llevar acciones que tiendan a generar el crecimiento económico, pero ni siquiera para elaborar un verdadero plan de desarrollo.

Los municipios de mayor tamaño, si bien no llevan a cabo una planeación para el desarrollo social, por lo menos hacen una planeación económica, con la expectativa de que el crecimiento de las actividades económicas oferte los empleos que generen una derrama económica que favorezca la capacidad de las personas y las familias para demandar los servicios que les generen mejores condiciones de vida. El trabajo es analítico y se elabora con información que se obtuvo fundamentalmente del INEGI, aunque también de otros trabajos de dependencias e investigadores que han generado algunos indicadores adicionales. Es un trabajo cuya utilidad estriba en que los resultados serán útiles para la generación de políticas públicas y el impulso a una profundización de la reflexión al respecto para eventualmente, con su implementación orientar hacia un nuevo rumbo en el desarrollo económico y social del territorio zacatecano, desde la perspectiva del desarrollo regional y local.

Conceptos clave: Desarrollo territorial, Zacatecas, Crecimiento económico.

Introducción

El trabajo muestra que el desarrollo económico y social en Zacatecas se encuentra por debajo del que muestra la mayoría de las entidades del país, con una tendencia a la

¹ Doctor en Ciencia política por la Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad Académica de Economía, de la Universidad Autónoma de Zacatecas. lchavez@uaz.edu.mx

² Doctora en Estudios del desarrollo por la Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad Académica de Economía, de la Universidad Autónoma de Zacatecas. lucyalcala@yahoo.com

³ Doctor en Estudios del desarrollo por la Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad Académica de Economía, de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

concentración de las actividades económicas y de la población, esta última concentrándose en aquellos espacios donde hay más servicios y de mayor calidad, así como una mayor actividad productiva, pues el gobierno no cuenta con un plan explícito de desarrollo económico y de ordenación del territorio, lo que en buena medida se debe a que no cuenta con los recursos necesarios para llevarlo a la práctica.

El trabajo tiene relevancia en la medida en que, por lo menos desde la teoría, el gobierno cuenta entre sus objetivos, el orientar el rumbo en el crecimiento económico y urbano, así como lograr una distribución más equitativa del producto de la actividad económica⁴ y de la población en el territorio estatal. Para plantear una propuesta que pueda ser viable, se requiere conocer de la situación actual y las tendencias, así como de los factores que están detrás de su explicación, para, en función de ello, tratar de generar políticas (medidas) mediante las cuales se pueda lograr.

El trabajo implica la descripción del territorio zacatecano a través de la información disponible, pero, sobre todo, plantear la reflexión y análisis para hacer la explicación de por qué se tienen esas condiciones, para luego esbozar alguna propuesta sobre cómo eventualmente se podría reorientar el desenvolvimiento que conlleve al desarrollo menos desequilibrado y más equitativo. La información proviene fundamentalmente del INEGI, pero también de organizaciones del gobierno estatal y de los gobiernos municipales. El documento se organiza en cuatro apartados. En el primero se refiere a la teoría y la experiencia que permiten orientar el desarrollo del trabajo; el segundo muestra una caracterización del territorio zacatecano en cuanto a su nivel de desarrollo económico, población y desarrollo social; en el tercero se refiere a lo que “se ha hecho” en materia de planeación y ordenación del territorio; mientras el cuarto muestra algunas conclusiones que se desprenden del estudio en cuestión.

Referente teórico

Aunque hoy en día la planeación en el ámbito público, para impulsar el desarrollo se encuentra fuertemente criticada al considerar, que es el mercado con la globalización quien orienta la forma y el nivel de desarrollo de los territorios,⁵ y que la administración gubernamental ha mostrado una serie de deficiencias que empeoran los resultados de los “programas normativos” que representan los planes de desarrollo al no ser obligatorios para los agentes económicos., hay quienes, como Friedmann (1983), sostienen que es necesario contar con un plan y programas de acción para lograr objetivos y metas deseados,

⁴ Es algo que se lee en la mayoría de los planes de desarrollo, tanto nacionales como estatales, pues dado que los planes deben atender lo que se establece en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de planeación. La primera en su artículo 25 plantea: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales” (DOF, 2021:27); y, la ley de planeación de 1982, en su artículo 2^{do} como propósitos de la planeación, señala: “III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;” (DOF, 1983).

⁵ Como lo sostiene Munck (2010: 50) “...El marco de referencia para <<el desarrollo>> es ahora, en la actualidad, un marco global y es el mercado, y no los gobiernos nacionales, el que desempeña el papel de conductor.

pues ello permite saber, por lo menos, se anda cerca del camino trazado para lograrlos. Además, hoy, de acuerdo con la planeación moderna, todo lo que los administradores se propongan lo deben justificar técnicamente y desde el punto de vista de los beneficios sociales y económicos, a diferencia de la planeación tradicional u ortodoxa, que se hacía antes del siglo XVIII, la cual respondía a una racionalidad diferente (se hacía en función de lo que un consejo de ancianos, un adivinador, un Chamán o alguien con un don divino, decía que se debía hacer) (Friedmann, 1983).

La planeación que en un sistema económico neoliberal como el que priva en los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los teóricos, sólo puede ser indicativa, pues el gobierno no tiene el control de las variables económicas, y no puede obligar a los agentes económicos a producir lo que requiere o desea la sociedad y éstas actúan en función de una demanda y no de necesidades sociales.⁶ El gobierno cuenta con instrumentos de política monetaria y de política fiscal para tratar de orientar el desenvolvimiento de la economía y solamente en casos excepcionales puede implementar una planeación de comando u obligatoria.⁷ Independientemente del modelo económico vigente, siempre será útil hacer planes y programas para tratar de llegar a ciertas metas económicas y sociales en cualquier territorio, no obstante que haya conciencia, que los agentes económicos no actúan en función de los objetivos de la sociedad en su conjunto y el gobierno no puede obligarlos a hacerlo, pero puede tratar de inducir (mediante medidas de política económica) hacia el logro de ciertos resultados.

De hecho, dependiendo de la postura que tome el gobierno respecto a la forma en que se debe producir y distribuir la riqueza de un territorio, conlleva a su clasificación como un régimen gubernamental de izquierda o de derecha, donde se presume que un gobierno de izquierda buscará implementar más medidas de política económica que favorezcan un mayor derrame del producto generado por la actividad económica, lo que no es bien visto por los dueños del dinero invertido en el producción, pues ello implica reducir sus niveles de ganancia (imperativo que los mueve a incorporarse a la producción de bienes y servicios). Por otro lado, los gobiernos de derecha, tienden a plantear que los agentes económicos deben tener la mayor libertad posible, ya que los mercados (de bienes, de servicios, laboral, financiero, etc.) tenderán a regularse por ellos mismos y a hacer una asignación eficiente de los recursos a partir del efecto de las leyes de la oferta y la demanda; sin embargo, parece que hasta ahora ha quedado claro que eso no ha sido así, pues eso

⁶ La necesidad social, refiere a los bienes y servicios que los integrantes de una sociedad requieren y a los que puede acceder la mayoría de los integrantes de la población a partir de su nivel de desarrollo, por lo que las necesidades sociales cambian a través del tiempo, conforme cambian las condiciones económicas de la sociedad en su conjunto; mientras la demanda se configura a partir de la capacidad adquisitiva de los consumidores, independientemente de si el bien es o no necesario, desde el punto de vista de la sociedad. Esto es, la demanda la generan quienes tienen capacidad adquisitiva, sea o no una necesidad básica o social.

⁷ Se habla de planeación indicativa, cuando quien se encarga de su administración no tiene la facultad de imponer, sino sólo de proponer y orientar mediante mecanismos (medidas de política) que incentivan o limitan la producción de bienes y servicios en función de un interés colectivo, pero son los agentes económicos, quienes al final toman la decisión de producirlos en función del imperativo que los mueve a participar en su producción: la ganancia. A diferencia de la planeación indicativa, la planeación de comando, consiste en la organización y la producción de bienes y servicios por los "agentes económicos" con base en un plan establecido por el gobierno, el cual tiene carácter obligatorio, pues se trata de producir para atender necesidades sociales y no una demanda, como se presume en el caso de una planeación indicativa.

implica partir de que la economía funciona como un mercado de competencia perfecta, lo cual, dicen Krugman y Obstfeld (2001: 128), no ocurre de esa manera y más bien lo que priva es un mercado tipo monopolístico, o por lo menos oligopólico.

En general, es poco lo que hace la mayoría de los gobiernos en cuanto a orientar el desarrollo económico y social y la ordenación del territorio en lo que tiene que ver con el crecimiento urbano y la distribución de los pueblos y de las ciudades para conformar un sistema, pues todo esto va orientándose, según las firmas van localizando plantas de producción de bienes y servicios y la población se va desplazando tras los empleos que ofrecen y los servicios que alrededor de ellas se generan (Palomares, 2000), lo que como se dijo anteriormente, tiene que ver con que simplemente se trata de una planeación indicativa, pero también, de que en ocasiones hay poco compromiso de los gobiernos encargados de hacer y aplicar los programas de trabajo (planes) para generar el crecimiento económico, el desarrollo social, el ordenamiento del territorio, etc., pues de acuerdo con Navajo (2016) los planes fracasan porque los esfuerzos se quedan en el producto (plan) que generan los consultores; porque hay simulación y el plan se queda en un estante del administrador en turno; la falta de visión; porque son unos los que hacen el plan y otros los que lo administran; porque la planificación es impuesta desde arriba; y, por la resistencia al cambio que los mismos administradores (burócratas) muestran en su desempeño, pues de acuerdo con Friedmann (1983: 32) en el sistema de relaciones sociales que tienen lugar en cualquier territorio hay una parte que siempre está impulsando el cambio en la sociedad (las comunidades políticamente movilizadas), mientras otra parte prefiere que las cosas se mantengan o cambien muy lentamente, dentro del gobierno, esta parte la asocia con la burocracia.

No obstante, los gobiernos mantienen el discurso de que buscan orientar el crecimiento ordenado y equilibrado del territorio y la distribución equitativa del ingreso. lo que se puede leer en los diferentes planes y programas de los gobiernos federal, estatales y municipales. Esto implica iniciar definiendo la región en función del interés o fin con el que se realiza la programación o planeación.

La economía de Zacatecas

La riqueza económica, la población y los recursos naturales se distribuyen de manera desigual a través del territorio zacatecano. La riqueza económica, igual que la población, se concentra en los municipios que se encuentran en el centro del estado, alrededor de la capital. Dichos municipios también son los que cuentan con el mayor porcentaje de los recursos públicos que se dedican a los municipios, no sólo a través de las aportaciones del gobierno federal y municipal contemplados en la ley de ingresos (los que cada vez representan una proporción de los recursos que recibe ese grupo de municipios), sino a través de las inversiones adicionales que hacen los gobiernos federal y estatal en sus territorios.

En cuanto a los recursos naturales, los regímenes de precipitación (principalmente) implican una vegetación diferente en cada municipio, diferentes tipos de cultivo y nivel de riesgo de las unidades de producción agrícola, las cuales se distribuyen por todo el territorio estatal. Así, la producción agropecuaria, con una disminución muy importante en

el número de personas que se dedican a esta actividad y los ingresos que genera, aún con los cambios que se pueden observar en el patrón de cultivos, se mantiene como un rubro muy importante, por el número de personas que depende (aunque parcialmente) de esta actividad y que ocupa, pues los nuevos cultivos que aparecen en escena son intensivos en mano de obra (pepino, ajo, brócoli, entre otros); sin embargo, como se puede apreciar en la tabla 1, son los servicios y el comercio (actividades terciarias) los que sobresalen en cuanto su aportación al PIB estatal, seguido de la actividad manufacturera (actividades secundarias), en las que se incluyen las relacionadas con la actividad maquiladora.

Tabla 1. Aportación sectorial al Producto interno bruto de Zacatecas (2020).

| Sector | millones de pesos | Aportación porcentual |
|---|-------------------|-----------------------|
| Actividades primarias (11) | 21,905 | 10.3 |
| Actividades secundarias (21, 22, 23, 31-33) | 75,816 | 35.7 |
| actividades terciarias (43, 46, 48-49, 51-56, 61-62, 71-72, 81, 93) | 114,917 | 54.0 |

Fuente: INEGI, 2021.

La economía de Zacatecas muestra un débil comportamiento, pues de acuerdo con la tabla 2, el crecimiento del producto de la actividad económica es negativo en términos reales del 2012 (148,729 millones de pesos) al 2020 (145,330 millones de pesos), con una diferencia mayor del 2015 (159,905 millones de pesos) donde el PIB alcanza el punto más alto, lo que dice que en términos reales el PIB cayó más de 9% de 2015 a 2020 y 2.3% de 2012 a 2020. Lo anterior lleva a que Zacatecas mantenga una baja aportación al PIB nacional, la cual incluso no se ha podido recuperar para alcanzar el nivel que mostró en 1970, cuando aportó el 1.04% del PIB nacional.

Tabla 2. PIB de Zacatecas 2003-2020 (base 2013).

| | | | | | | | | | |
|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Año | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| PIB | 101,406 | 105,665 | 105,661 | 112,108 | 115,935 | 126,384 | 130,512 | 144,731 | 144,877 |
| Año | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| PIB | 148,729 | 146,859 | 156,808 | 159,905 | 157,998 | 157,621 | 157,631 | 151,882 | 145,330 |

Fuente: INEGI, 2022.

Cuando se compara a Zacatecas con los estados colindantes, lo que se encuentra es justamente lo que reflejan los datos anotados. Por ejemplo, Takahashi y Rodríguez, cuando se refieren Zacatecas y lo comparan con los demás estados que conforman la región centro norte del país, lo refieren como un estado débil en una región fuerte.

Zacatecas es uno de los estados que menos contribuyen al PIB nacional a pesar de estar en una región con un peso relevante en la actividad económica del país; los nueve estados que la conforman aportan, en conjunto, casi el 30 % del producto del PIB. A diferencia de sus vecinos más potentes, Zacatecas depende más de su sector terciario que del secundario, lo cual puede explicar sus bajos resultados en diversos indicadores económicos. No obstante, una buena presencia del sector público durante 2020, mediante créditos y gasto público, pueden explicar que, al cerrar el ejercicio

fiscal pasado, haya tenido un mejor desempeño que sus vecinos. En particular, en lo que se refiere al (de) crecimiento económico y a diversas métricas del mercado laboral. No obstante, la debilidad estructural de la estructura económica del estado persiste, en parte por la muy acotada inversión pública que se realiza. En los últimos diez años, el estado disminuyó su gasto de capital -81.3 % en términos reales, a un ritmo de -17 % anual, pasando de 2,086 mdp observados en 2011, a solamente 390 mdp en 2020 (Takahashi y Gutiérrez, 2021).

De acuerdo con el CONEVAL, en 2018, el 46.8% de la población de Zacatecas vivía en condiciones de pobreza, el 43.4 % de pobreza moderada y el 3.4% de pobreza moderada el porcentaje de pobreza es 4.8% superior al nacional, la población no pobre y no vulnerable representa el 16.8%, 28.7% se encuentre en situación vulnerable (CONEVAL, 2020).

Aunque la pobreza en Zacatecas disminuyó 3.4% (2.4 % a nivel nacional) del 2008 a l 2018, el número de pobres se incrementó en aproximadamente 13,000 personas. En el mismo periodo la pobreza extrema se redujo en 6,1% (CONEVAL, 2020). En 2018, el porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda en Zacatecas fue 5.6 puntos porcentuales menor que el porcentaje nacional (CONEVAL, 2020: 43).

En ese contexto económico y social, es que se debe analizar y entender lo que ocurre en el territorio de los municipios, pues es claro que en general, conforme va mejorando la condición económica de los territorios, se va complejizando el funcionamiento de la sociedad y se va demandando también la mejora de la administración gubernamental, dado que el mayor desarrollo económico va demandando mayor capacidad de los administradores públicos.

Los municipios de Zacatecas y sus condiciones económicas y sociales

En Zacatecas, la mayoría de los municipios son pequeños. Dos cuentan menos de 2,000 habitantes cada uno (Susticacán 1,365 y Gral. Joaquín Amaro 1,579); 14 muestran una población inferior a los 5,000 habitantes (24.1%), se trata de municipios eminentemente rurales; 16 municipios (27.6%) cuentan con una población de entre 5000 y 15,000 habitantes, municipios con una población en transición de rural a urbana; 28 (48.3%) cuentan con más de 15,000, que serían municipios urbanos, aunque de ellos, sólo 3 sobrepasan los 100,000 habitantes. Fresnillo (240,532); Guadalupe (211,740) y Zacatecas (149,607) (INEGI, S.F.). Estos tres municipios concentran más del 37% de la población del estado.

Los únicos municipios en los que se encuentran parques industriales son: Zacatecas, Guadalupe, Fresnillo Calera y Morelos, en este último porque ahí se ubica el aeropuerto⁸ y todos concentrados en el centro del territorio estatal, comunicados por la carretera México-

⁸ El municipio forma parte del corredor Fresnillo-Calera-Morelos-Zacatecas-Guadalupe, además, ahí se ubica el aeropuerto, al lado del cual se ubica el Parque industrial Sumar 1.

Aunque es común escuchar que el aeropuerto se encuentra en el municipio de Calera, lo que básicamente se desprende del hecho de que se ubica a un lado de la cabecera municipal de este municipio, el aeropuerto se asienta en territorio del municipio de Morelos.

Ciudad Juárez, principal vialidad que cruza el estado. Además, en algunos de ellos se ubican plantas fuera del espacio dedicado para ello. Es el caso de Guadalupe, donde la mayoría de las plantas que se dedican a la manufactura se ubica fuera del “parque industrial”, y en algunos otros municipios de tamaño intermedio como Ojocaliente, Río Grande y Jerez, en su cabecera municipal se encuentra alguna planta de origen foráneo que contrata un número importante de trabajadores (cuando se compara con el número de empleos que genera cada una de las unidades de producción de origen local).

De acuerdo con el Censo de población 2020 (INEGI), el promedio de escolaridad en la población de Zacatecas era de 9.2 años, con un incremento de 2.7 años desde el año 2000, cuando el promedio era de 6.5 años. Los municipios cuya población muestra más años de escolaridad son, Zacatecas (11.6), Guadalupe (11.4), Morelos (9.6), Fresnillo (9.2), Loreto (9.1) y Calera (8.9); mientras los que cuentan con una población con menos años de escolaridad son: El Plateado de Joaquín Amaro (6.7), Tepetongo (6.9), El Salvador (6.9), Atolinga (7.5), Mezquital del Oro (7.1), Mazapil (7.4), Susticacán (7.6) y Villa González Ortega (8.4), mismos que, en general, son los de menor tamaño poblacional, El Plateado de Joaquín Amaro (1,579 habitantes), Tepetongo (6,490 habitantes), El Salvador (2,509 habitantes), Atolinga (2,277 habitantes), Mezquital del Oro (2,451 habitantes), Susticacán (1,365 habitantes), o cuentan con una baja densidad poblacional, como Mazapil (1.46 hab./Km²), que es el municipio con mayor extensión territorial (12,139 km²) y una población de 17,774 habitantes.

El Salvador y Jiménez del Teul se ubican como los únicos municipios con alto grado de marginación (3.4% de los municipios del estado); 5 (8.6%) municipios muestran un mediano nivel de marginación; 28 (48.3%) muestran bajo nivel de marginación; y, 23 (39.7) muy bajo (Coordinación estatal de planeación, 2021). De lo expuesto hasta ahora, se desprende que, en el estado de Zacatecas, no solo es necesario trabajar de manera ardua en la búsqueda de una mejor distribución del producto de la actividad económica, sino también en la generación de actividades que generen ese producto económico que permita tener más que repartir.

Para un buen número de municipios no se encuentran los planes de desarrollo municipal. Se encuentran programas de desarrollo urbano para varias de las cabeceras municipales, los que fueron elaborados por la administración estatal del gobierno de Amalia Dolores García Medina.⁹ También se encuentran en internet, planes de desarrollo correspondientes a administraciones anteriores. La mayoría de los municipios no cuenta con portal de internet (32 de los 58).

La diferencia en los presupuestos que dispone cada gobierno municipal es considerable, mientras en 2020, la administración de Fresnillo, municipio con la mayor población en la entidad disponía de una asignación presupuestal correspondiente a 12.32% del presupuesto repartido a los municipios; Susticacán, el segundo municipio con menor población, apenas recibió el 0.19%, lo que ocurre debido justamente a la diferencia existente en los tamaños de la economía y la población. Notándose además un avance a la

⁹ Eso no quiere decir que no se cuenta con los planes, que es una obligación de los gobiernos municipales, lo que ocurre es que hay que hacer un pago por la publicación en el periódico oficial del gobierno del estado, y, para no pagar, prefieren no publicarlo; y aunque alternativamente se puede publicar en la Gaceta municipal, los municipios no cuentan con ese órgano de difusión, ni con portal de internet.

concentración del presupuesto, cuando en 2022 el presupuesto de Fresnillo representó 13.54% del total asignado a los municipios, mientras el de Susticacán se contrajo al ubicarse en 0.18%. Además, Zacatecas, Fresnillo y Guadalupe (5% de los municipios) que concentraban poco más del 29% del presupuesto asignado por el Congreso del estado para el ejercicio fiscal 2020, en 2022 detentan el 34.48% del presupuesto; mientras en conjunto la mitad (29) de los municipios más pequeños que en 2020 apenas recibía 15.26% en 2022 ya solo reciben 11.87%, lo que refleja un avance, además de una no concentración de la actividad económica y de la población, una concentración de los recursos que disponen los gobiernos locales para impulsar el desarrollo, algo que resulta contradictorio con la propuesta de los expertos para impulsar el desarrollo regional equilibrado.

Tabla 3. Presupuesto de las administraciones municipales del estado de Zacatecas, 2022

| Municipio | Participaciones | % |
|------------------------------|------------------|-------|
| Apozol | \$29,666,382.00 | 0.45 |
| Apulco | \$28,335,250.75 | 0.43 |
| Atolinga | \$23,872,989.00 | 0.36 |
| Benito Juárez | \$27,059,293.80 | 0.41 |
| Calera | \$156,273,906.61 | 2.38 |
| Cañitas de Felipe Pescador | \$41,768,621.11 | 0.64 |
| Concepción del Oro | \$61,214,741.25 | 0.93 |
| Cuauhtémoc | \$37,164,563.23 | 0.57 |
| Chalchihuites | \$81,608,865.25 | 1.24 |
| El Plateado de Joaquín Amaro | \$14,742,044.82 | 0.22 |
| El Salvador | \$20,772,926.74 | 0.32 |
| Fresnillo | \$887,918,732.04 | 13.54 |
| Genaro Codina | \$40'178,917.85 | 0.61 |
| General Enrique Estrada | \$25,048,813.20 | 0.38 |
| General Francisco R. Murguía | \$137'000,000.00 | 0.02 |
| General Pánfilo Natera | \$90,934,498.09 | 1.39 |
| Guadalupe | \$740'831,489.82 | 11.29 |
| Huanusco | \$25,075,175.73 | 0.38 |
| Jalpa | \$113,556,016.88 | 1.73 |
| Jerez | \$343'018,843.00 | 5.23 |
| Jiménez del Teul | \$32'901,295.00 | 0.50 |
| Juan Aldama | \$104'885,000.00 | 1.60 |
| Juchipila | \$66'367,272.00 | 1.01 |
| Loreto | \$150'813,756.78 | 2.30 |
| Luis Moya | \$44'810,000.00 | 0.68 |
| Mazapil | \$228'110,000.00 | 3.48 |
| Melchor Ocampo | \$26,534,066.00 | 0.40 |
| Mezquital del Oro | \$19'246,771.00 | 0.29 |

EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS

| | | |
|------------------------------|---------------------------|---------------|
| Miguel Auza | \$103'793,000.00 | 1.58 |
| Momax | \$16,868,142.00 | 0.26 |
| Monte Escobedo | \$52,215,731.00 | 0.80 |
| Morelos | \$48,372,220.26 | 0.74 |
| Moyahua de Estrada | \$27,173,009.48 | 0.41 |
| Nochistlán de Mejía | \$ 139'557,382.00 | 2.13 |
| Noria de Ángeles | \$66,709,235.58 | 1.02 |
| Ojocaliente | \$169'088,261.43 | 2.58 |
| Pánuco | \$ 62'564,208.79 | 0.95 |
| Pinos | \$258,629,297.00 | 3.94 |
| Río Grande | \$354'600,000.00 | 0.54 |
| Saín Alto | \$96'699,683.00 | 1.47 |
| Santa María de la paz | \$19'834,545.00 | 0.30 |
| Sombrerete | \$256,893,089.00 | 3.92 |
| Susticacán | \$11'938,266.00 | 0.18 |
| Tabasco | \$61'798,343.00 | 0.94 |
| Tepechtlán | \$45'041,130.00 | 0.69 |
| Tepetongo | \$38,473,305.00 | 0.59 |
| Teúl de González Ortega | \$34,625,756.95 | 0.53 |
| Tlaltenango de Sánchez Román | \$133'769,830.00 | 0.02 |
| Trancoso | \$133'769,830.00 | 2.04 |
| Trinidad García de la cadena | \$19'162,929.00 | 0.29 |
| Valparaíso | \$208,437,672.36 | 3.18 |
| Vetagrande | \$43'540,763.00 | 0.66 |
| Villa de cos | \$162,045,335.18 | 2.47 |
| Villa García | \$71,992,773.95 | 1.10 |
| Villa González Ortega | \$75'554,930.49 | 1.15 |
| Villa Hidalgo | \$72,918,865.00 | 1.11 |
| Villanueva | \$128,159,817.18 | 1.95 |
| Zacatecas | \$632'686,931.00 | 9.65 |
| TOTAL | \$6,559,422,382.90 | 100.00 |

Fuente: LXIV Legislatura estado de Zacatecas 2021-2024, S.F.

Por otro lado, en los municipios grandes se concentra un importante número de las unidades económicas, las plantas de firmas transnacionales, tiendas departamentales, hoteles, restaurantes, etc., y de servicios del gobierno, así como los centros educativos de más alto nivel, los servicios de esparcimiento, etc., lo que implica mayores niveles de desarrollo económico y multiplicador de la economía. En el municipio de Zacatecas, cuya cabecera municipal, aparece como la capital del estado, se concentran los centros de formación de la UAZ (secundaria, preparatoria, licenciatura y todos los postgrados), aun

cuando cuenta con algunos centros (donde se ofrecen estudios de preparatoria o alguna carrera a nivel licenciatura) en otros municipios. Diferentes universidades privadas cuentan con campus en Zacatecas como la Universidad de la Vera Cruz, la de Durango, de la Sierra Madre, de Tolosa, La UNID (Universidad interamericana para el desarrollo), Universidad del norte de México; en el municipio de Guadalupe se ubica el campus del ITESM (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey) y de la UPN (Universidad Pedagógica Nacional); en Fresnillo, La Universidad Autónoma de Fresnillo, no así en otros municipios.

Los municipios que mayor valor agregado generan son: Calera (26.31), Fresnillo (16.19%), Guadalupe (11.52), Mazapil (8.42%) y Zacatecas (10.43), del resto de los municipios el que más aporta no llega al 4.0%. De los municipios mencionados, solo Mazapil, no se ubica cerca de la capital y su aportación deviene, principalmente, de la actividad minera.

La planeación del desarrollo en los municipios de Zacatecas

El gobierno estatal al igual que los gobiernos municipales cumple con la obligación de entregar su plan de desarrollo a la legislatura, según se establece en el artículo 40 de la Ley de planeación del estado de Zacatecas y sus municipios (Gobierno del estado de Zacatecas, 2017), no obstante, en algunos casos pareciera que no se hiciera, pues no se cumple con la obligación de publicarlo en el periódico oficial o en la gaceta municipal, como lo establece la propia ley.

Cuando se revisa en internet para ubicar los planes de desarrollo municipal se encuentra que pocos municipios cuentan con portal en internet, y muy pocos (generalmente los más grandes), cuentan con el plan publicado, tanto en el periódico oficial, como en su portal de internet, lo que es comprensible, pues además de contar con los recursos para hacer planeación, cuenta con los recursos humanos más capacitados y con mayor experiencia,¹⁰ por lo que incluso se observa la realización de propuestas de proyectos que permiten obtener recursos de programas del gobierno federal y estatal adicionales a los establecidos como obligatorios en la legislación, los cuales permiten realizar más actividades en el territorio, lo que a su vez conlleva a la generación de mejores condiciones para la localización de nuevas plantas de producción y de servicios, al representar mejores condiciones para la competitividad.

No solo a nivel municipal, sino también a nivel estatal, incluso nacional, en alguna medida, los planes no se llevan a la práctica por diversas razones, entre otras, porque como ya se ha dicho, se trata de planeación indicativa, pero también, porque muchas de las decisiones que se toman son más coyunturales que derivadas de la planeación; los planes, tanto estatales, como municipales, en ocasiones los hacen equipos de expertos ajenos a las administraciones gubernamentales. Lo que implica que la visión que tienen quienes elaboran el plan (documento), es diferente a los administradores que se encargan de implementarlo, lo que ya implica un problema para hacerlo realidad. Además, según declaración de algunos presidentes municipales, hacen los planes solo porque es una obligación, pero los documentos no presentan los elementos y características que debe

¹⁰ Aunque como dice Aguilar (1999: 240), refiriéndose a la conformación de las administraciones gubernamentales, “no se puede vacunar contra personas incompetentes o que no se conducen con honradez”.

tener un plan, simplemente lo hacen por cumplir la obligación, pues dicen, nunca han estado en la administración y nunca han elaborado un plan.

En relación a esto último, incluso, existe una serie de planes de ordenamiento territorial de largo plazo (2016-2040), para diferentes municipios, que la mayoría de quienes están en la administración municipal actual no conocen. Dichos planes fueron elaborados por El Colegio de México, ordenados por la Secretaría de infraestructura (SINFRA) del gobierno del estado (Gobierno del estado de Zacatecas, 2016, 2016a, 2016b, 2016c), mediante concurrencia de recursos del gobierno federal (SEDATU) y el Gobierno del estado (SINFRA), entre otras cosas, en ellos se menciona que se conformó un Consejo estatal de ordenamiento territorial y que se conformará un grupo de trabajo multisectorial, que trabajará en la consecución, entre otras cosas, en la consecución de crédito para implementar el programa. Son planes que no resultan sencillo de llevar a la práctica, cuando son desarrollados por instancias distintas a las municipales e implican la coordinación entre las administraciones de diferentes municipios, de los que algunos no están de acuerdo, algunos que manifiestan la aceptación de participación, no muestran compromiso con ello y el programa queda solo en un documento en los estantes de la dependencia que los encarga, pues su implementación, además de implicar coordinación entre diferentes gobiernos municipales, implica conseguir recursos adicionales, según se menciona en los propios “planes”.

El gobierno del estado, para la administración del desarrollo con una perspectiva regional, ha dividido el territorio estatal en 8 regiones (Gobierno del estado de Zacatecas, 2016e)¹¹; estas regiones coinciden con las de los planes de ordenamiento territorial, trabajos que se elaboraron el mismo año (2016). No obstante que uno se refiere al ordenamiento territorial y el otro tiene como finalidad impulsar el desarrollo del territorio estatal de una manera más equilibrada, ambos refieren a que la definición de la regionalización atiende, entre otras cosas, a... “la agrupación de municipios, determinada por rasgos comunes en sus vocaciones productivas, conectividad, aspectos geográficos y sociales que les dan identidad y pertenencia.” (Gobierno del estado de Zacatecas, 2016e: 3).

En primera instancia, hay una congruencia en la definición de la “región física”, no obstante que el objetivo es diferente e igualmente se esperaría alguna diferencia en el alcance territorial, dado el fin con que se delimita la región. Pues, aunque los pueblos y/o ciudades muestren alguna similitud, la definición de las regiones para una planeación económica implica considerar la estructura económica, social y natural y sus interacciones.

¹¹ Región y municipios que la conforman: I. Centro (Calera, Fresnillo, Genaro Codina, General Enrique Estrada, Guadalupe, Morelos, Pánuco, Trancoso, Vetagrande y Zacatecas); II. Centro sur (Jerez, Susticacán, Tepetongo y Villanueva); III. Suroeste (Monte Escobedo y Valparaíso); IV. Oeste (Chalchihuites, Jiménez del Teúl, Saín Alto y Sombrerete); V. Noroeste (Cañitas de Felipe Pescador, General Francisco R. Murguía, Juan Aldama, Miguel Auza, y Río Grande); VI. Norte (Concepción del Oro, El Salvador, Mazapil, Melchor Ocampo y Villa de Cos); VII. Sureste (Cuauhtémoc, General Pánfilo Natera, Luis Moya, Noria de Ángeles, Ojocaliente, Pinos, Villa García, Villa González Ortega, Loreto y Villa Hidalgo); VIII. Sur (Apozol, Apulco, Atolinga, Benito Juárez, El Plateado de Joaquín Amaro, Huanusco, Jalpa, Juchipila, Mezquital del Oro, Momax, Moyahua de Estrada, Nochistlán de Mejía, Santa María de la Paz, Tabasco, Tepechtlán, Teúl de González Ortega, Tlaltenango de Sánchez Román y Trinidad García de la Cadena).

Tabla 4. Regiones para la planeación, en el territorio de Zacatecas.

| Fuente | Programa regional de ordenamiento territorial | Nueva regionalización para impulsar el desarrollo del estado de Zacatecas |
|---|--|---|
| Municipios que conforman la Región Centro | Calera, Fresnillo, Genaro Codina, General Enrique Estrada, Guadalupe, Morelos, Pánuco, Trancoso, Vetagrande y Zacatecas. | Calera, Fresnillo, Genaro Codina, General Enrique Estrada, Guadalupe, Morelos, Pánuco, Trancoso, Vetagrande y Zacatecas. |
| Región Sureste | Cauhtémoc, General Pánfilo Natera, Loreto, Luis Moya, Noria de Ángeles, Ojocaliente, Pinos, Villa García, Villa González Ortega y Villa Hidalgo. | Cauhtémoc, General Pánfilo Natera, Loreto, Luis Moya, Noria de Ángeles, Ojocaliente, Pinos, Villa García, Villa González Loreto Ortega y Villa Hidalgo. |

Fuente: Gobierno del estado de Zacatecas, 2016a, 2016b y 2016e.

En general, los gobiernos de las administraciones municipales se dedican a administrar los recursos que les son asignados por el gobierno federal a través de las fórmulas establecidas de aportaciones y participaciones, y, en general, sólo los más grandes plantean proyectos mediante los cuales logran “bajar” recursos adicionales de programas del gobierno estatal o federal, pues algunos presidentes de municipios pequeños y alejados ni siquiera saben de la existencia de esos programas o recursos.¹²

Conclusiones

El desarrollo puede generarse aun cuando no haya planeación para lograrlo, aunque de acuerdo con la experiencia, siempre será mejor establecer de manera clara los objetivos y metas que se persiguen para a su vez definir los medios mediante los cuales se presume se lograrán. Por supuesto, es importante que haya un compromiso de quienes son los responsables de implementarla, de que haya además la capacidad y el conocimiento de lo que se va a hacer; sin embargo, lo que se observa en el caso de las administraciones municipales es que en la mayoría de los casos no hay capacidad para llevar a cabo esta actividad y las acciones que se realizan tienen que ver con tratar de administrar los recursos que les son asignados a través de las aportaciones y participaciones, pues como algunos de ellos mismos reconocen, no están capacitados (en formación y experiencia) para elaborar planes, mucho menos para implementarlos.

En lo que tiene que ver con la coordinación con los otros niveles de gobierno, esta es limitada, el gobierno estatal ha hecho planes de largo plazo, que implican el trabajo conjunto de grupos de municipios, pero hoy algunos de los administradores en los municipios no están enterados de su existencia. Además, son planes elaborados por expertos con formación y experiencia en la elaboración de planes, mientras que algunos administradores municipales, al no tener experiencia, no lo entienden o no tienen claro

¹² En una ocasión, una de mis alumnas del curso: “Planeación económica y social” mencionada que le preguntó al presidente municipal de El Salvador, que monto de recursos había bajado de un programa que contaba el Gobierno federal para los municipios y la respuesta había sido “Nada, no siquiera sabía que existía ese programa, es que pocas veces voy a Zacatecas”.

cómo llevarlos a la práctica, por lo que dichos planes (documentos) quedan solo en el papel, más cuando se requiere definir alguien que encabece al grupo o se requiere conseguir recursos adicionales para su ejecución.

Esa es parte de la explicación en relación con el debate respecto a la pertinencia de la planeación para el ámbito público, pues esto genera escepticismo en algunos actores, que dicen que mejor solo hacer práctica, finalmente lo que se establece en documentos no se aplica en la práctica. No obstante, en la medida que los municipios vayan mejorando sus condiciones económicas, las administraciones municipales tendrán que atender relaciones más complejas, lo que implica que sean más capaces, cuenten con más información y sean más experimentados para poder atender esas más complejas condiciones que implica un entorno económico y social y la presencia de agentes económicos que actúan en el mercado internacional y actores que requieren un entramado más denso de instituciones para lograr una gobernanza que genere la funcionalidad y eficiencia económica y social necesarias para la competitividad en el mercado global.

Referencias

- Aguilar Barajas, I.** (1999, marzo). El papel de la economía en una nueva política económica de Estado. *Revista Comercio exterior* 49, 3: 239-250. disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/280/8/RCE8.pdf> [Accesado el 22 de julio de 2022].
- Coneval**, (2020) Informe de pobreza y evaluación 2020. Zacatecas. México: Consejo Nacional de evaluación de la política de desarrollo social, disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Zacatecas_2020.pdf [Accesado el 19 de julio de 2022].
- Coordinación de planeación** (2021) Sin título. Gobierno del estado de Zacatecas, disponible en: <https://coepla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2021/07/Marginación-por-Municipio-y-por-Estado-2020.pdf> [Accesado el 17 de julio de 2022].
- DOF** (Diario oficial de la federación) (2021, 28 de mayo). Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [Accesado el 23 de junio de 2022].
- DOF**. (1983, 5 de enero). Ley de planeación. México: Secretaría de Gobernación, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983#gsc.tab=0 [Accesado el 23 de junio de 2022].
- Friedmann, J.** (1983) *Planning in the public domain. From knowledge to the action.* USA: Princeton University Press.
- Gobierno del estado de Zacatecas** (2021, sábado 21 de diciembre) Plan Estatal de desarrollo 2022-2027. Periódico oficial. Tomo CXXXI, número 103 (suplemento).

Gobierno del estado de Zacatecas (2016) Programa de desarrollo urbano de Zacatecas-Guadalupe 2016-2040. Periódico oficial CXXVI, 72 (dos tomos) (miércoles 7 de septiembre del 2016) (suplemento).

Gobierno del estado de Zacatecas (2016a) Programa regional de ordenamiento territorial de Zacatecas (Centro) que abarca los municipios de Calera, Fresnillo, Genaro codina, General Enrique Estrada, Guadalupe, Morelos, Pánuco, Trancoso, Vetagrande y Zacatecas del estado de Zac. 2014. Periódico oficial CXXVI, 72 (tres tomos) (miércoles 7 de septiembre del 2016) (suplemento).

Gobierno del estado de Zacatecas (2016b) Programa regional de ordenamiento territorial de Zacatecas (Sureste) que abarca los municipios de Cuauhtémoc, General Pánfilo Natera, Loreto, Luis Moya, Noria de Ángeles, Ojocaliente, Pinos, Villa García, Villa González Ortega y Villa Hidalgo, del estado de Zac. 2014. Periódico oficial CXXVI, 72 (tres tomos) (miércoles 7 de septiembre del 2016) (suplemento).

Gobierno del estado de Zacatecas (2016c) Programa parcial de desarrollo urbano del polígono declarado zona típica del municipio de Sombrerete, del estado de Zacatecas 2016-2040. Periódico oficial CXXVI, 72 (miércoles 7 de septiembre del 2016) (suplemento).

Gobierno del estado de Zacatecas (2016d) Plan integral de movilidad urbana sustentable de la zona metropolitana Zacatecas-Guadalupe (PIMUS) 2016-2040. Periódico oficial CXXVI, 73 (sábado 10 de septiembre del 2016) (suplemento).

Gobierno del estado de Zacatecas (2016e) Nueva regionalización para impulsar el desarrollo del estado de Zacatecas. México: Unidad de planeación, disponible en: <https://coepla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Regionalizacion%20Final.pdf> [Accesado el 26 de julio de 2022].

Gobierno del Estado de Zacatecas (2017, 09 de agosto) Ley de planeación del estado de Zacatecas y sus municipios. Periódico Oficial. Decreto No. 189.

Gobierno del estado de Zacatecas (2021, 29 de diciembre) Ley de Ingresos del Municipio de Apulco, Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2022. Periódico oficial (suplemento). Tomo CXXXI, número 104, disponible en: <https://www.congresozaac.gob.mx/63/ley&cual=255&tipo=pdf> [Accesado el 15 de julio de 2022].

Gobierno municipal de Jalpa 2021-2024 (2021) Plan municipal de desarrollo 2021-2024. Jalpa, Zacatecas, México: H. Ayuntamiento de Jalpa 2021-2024, disponible en: https://www.jalpa.gob.mx/transparencia/Archivos/Plan%20_Desarrollo2021.pdf [Accesado el 25 de julio de 2022].

INEGI (S.F.) Cuéntame. Información por entidad, disponible en: https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/zac/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=32 [Accesado el 14 de julio de 2022].

INEGI (2021, diciembre 09) Producto interno bruto por entidad federativa, para Zacatecas en 2020. Comunicado de prensa núm. 744/21, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibe/PIBE_ZACATECAS_2020.pdf [accesado el día 18 de julio de 2022].

INEGI (2022) Producto interno bruto por entidad federativa. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=17&vr=6&in=2&tp=20&wr=1> [Accesado el 17 de julio de 2022].

Krugman, P. R., y Obstfeld, M. (2001) Economía internacional. Teoría y política (quinta edición). España: Pearson educación, S. A.

LXIV Legislatura, estado de Zacatecas 2021-2024 (S.F.) Leyes de ingresos, disponible en: <https://www.congreso Zacatecas.gov.mx/f/todojuridico&cat=LEYINGRESOS> [Accesado el 16 de julio de 2022].

Munck, R. (2010, primer semestre). La teoría crítica del desarrollo: resultados y perspectiva. Migración y desarrollo, número 14; 35-57.

Navajo, P. (2016) Por qué fracasan los planes ¿En qué puedo equivocarme? en Iniciativa social, 04 de junio de 2016, disponible en: <http://www.iniciativasocial.net/?p=977> [Accesado el 19 de julio de 2022].

Palomares León, H. 2000. Crecimiento, estructuración y planeación intraurbana en ciudades intermedias del noreste de México. México: El Colegio de la frontera Norte.

Secretaría de Infraestructura (2010) Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Apulco. Gobierno del estado de Zacatecas, disponible en: <http://transparencia2.zacatecas.gov.mx/files/PDUCP%20APULCO%20Texto.pdf> [Accesado el 15 de julio de 2022].

Takahashi Iturriaga, T. y Gutiérrez, R. 2021 (24 de marzo). Zacatecas: un estado económicamente débil en una región potente. Nexos, disponible en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/03/zacatecas-un-estado-economicamente-debil-en-una-region-potente/> [Accesado el 18 de julio de 2022].

