

CRISIS ECONÓMICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ZACATECAS

Rodolfo García Zamora

INTRODUCCIÓN

Las reiteradas crisis económicas en México y la profunda polarización social y regional que presenta el país plantean la necesidad de establecer una nueva política económica que reduciendo la enorme dependencia financiera y tecnológica del exterior, evite la repetición de nuevas crisis económicas y permita reducir las enormes desigualdades regionales y sociales existentes a nivel nacional. Esto supone el diseño de una nueva política económica que integre las variables de espacio, población y economía en una forma que permita el ordenamiento territorial a nivel nacional y de las diferentes entidades.

Las crisis económicas en México

Tras catorce años de que la política económica del país ha estado formalmente guiada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), prevalecen las deficiencias financieras y los problemas estructurales de México. De hecho, los programas de ajuste demostraron que lejos de avanzar hacia la estabilidad, la economía se encaminó a un escenario de austeridad, en donde no ha habido coincidencia entre objetivos y resultados. Más aún, sólo se configuró un panorama recesivo con enormes costos sociales, pues se distorsionó la distribución del ingreso nacional y tendió a ampliarse la brecha entre ricos y pobres. No obstante, el paquete financiero aprobado en febrero de 1995 prácticamente amarró a México con el FMI, quien incide en gran medida en el programa económico 1997, caracterizado por su rigidez fiscal, monetaria y salarial. A partir de finales de los años ochenta aumentó significativamente el número de familias que viven dentro de la extrema pobreza, como consecuencia del débil crecimiento económico y el deterioro de los salarios reales, pese a los programas de gasto social implantados por el gobierno federal.

Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática confirma que de 1982 a la fecha el producto interno bruto (PIB) apenas logró un incremento promedio anual del 1 por ciento, mientras que en ese lapso la población se expandió a un ritmo del 2.3 por ciento. Por su parte, el poder de compra del salario mínimo sufrió una reducción de cuando menos el 62 por ciento en términos reales. Asimismo, la pobreza repuntó hasta afectar al 85 por ciento de la población mexicana, bajo un proceso en el que tal condición de vida se extendió del sector rural al urbano. A todo ello se llegó después de años de estrategias encaminadas a reducir los desequilibrios fiscales, disminuir el papel del Estado en la economía, llevar la inflación a niveles próximos a los internacionales e integrar al país al comercio mundial mediante Acuerdos o Tratados. Sin duda, el programa de ajuste económico propuesto por el FMI después de la devaluación del peso en diciembre de 1994, es el que más costos sociales ha arrojado para el país. A cambio de "lograr una transferencia ordenada de recursos al sector externo, consecuente con la fuerte depreciación de la moneda, y frenar al mismo tiempo la inflación", se implantó un plan de estabilización fundamentado en una política de austeridad monetaria y fiscal. Así, la actividad económica quedó atrapada en una fase recesiva, la más profunda de los últimos 65 años, caracterizada por una caída de 35.8 por ciento en el nivel de ingreso personal durante 1995. El costo social generado por los constantes programas de ajuste económico ha sido demasiado

elevado, por lo cual es necesario diseñar toda una estrategia de crecimiento a largo plazo que involucre líneas claras en ahorro interno, inversión y haga menos pesado el pago por servicio del débito externo. Todo deberá ser considerado y planificado para evitar una nueva crisis, que en lo social sería muy difícil de superar o llevaría al país a una situación de extremo debilitamiento, por lo cual resulta urgente retomar la senda del crecimiento.¹

El índice de pobreza en México está creciendo a un ritmo más acelerado que los efectos que puede surtir la política de subsidio para abatirla, y este comportamiento ha estado presente en las últimas décadas. Así, mientras que el gasto público en desarrollo social previsto para 1997 crecerá a un ritmo de 9.3 por ciento real, los índices de pobreza siguen aumentando debido a que la población que obtiene ingresos menores a un salario mínimo y la que percibe un minisalario se incrementaron a un ritmo de 16.2 por ciento entre 1995 y 1996, abarcando en conjunto a 14 millones de personas. El presupuesto para desarrollo social, de 277 mil 420 millones de pesos, aportará un alivio imperceptible para la población pobre del país, ya que cada mes se canalizarán 248.6 pesos per cápita adicionales a su ingreso promedio mensualmente, que en 1997 será de 738 pesos.² Respecto a los recursos canalizados al combate contra la pobreza, la Secretaría de Desarrollo Social destinará en 1997 la cantidad de 12 mil 600 millones de pesos, 40 por ciento de los cuales se otorgará a las entidades con mayor índice de marginación; Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Veracruz, Hidalgo, Zacatecas y San Luis Potosí.³

Los limitados alcances de las políticas de estabilización macroeconómica en el país durante catorce años, la profundización de la pobreza y la mayor polarización social y regional plantan la necesidad de diseñar una nueva política económica que afronte tales problemas desde una perspectiva en la cual se privilegie un enfoque del espacio regional, la población y las diferentes actividades que constituyen al primero.

¹ Arturo Gómez-Víctor Felipe Pérez "F.M.I. estrategia del caos económico de México". El Financiero, 28 de septiembre de 1996.

² Elvia Gutiérrez, "Se amplía la brecha entre crecimiento de la pobreza y política de subsidios sociales". El Financiero, 18 de noviembre de 1996.

³ La Jornada, 28 de noviembre de 1996.

Necesidad del ordenamiento territorial

En el marco de los efectos de la crisis económica de 1982, que entre otras consecuencias, trajo la implantación de un nuevo modelo económico aperturista, de creciente integración al mercado mundial y reducción de la participación estatal en la economía y en la conducción general del país, se agravan los riesgos de los desajustes territoriales, demográficos y económicos, al apostar a los mecanismos del mercado como reguladores del funcionamiento nacional. Así, desde una perspectiva mercantil difícilmente se podrían revertir las enormes distorsiones que existen a nivel regional en las diferentes actividades económicas y la distribución demográfica. Por ello, hoy más que nunca urge promover un proceso de ordenamiento territorial a nivel del país y de todas las entidades que lo constituyen.

Por Ordenamiento Territorial entendemos el proceso que integra todas las variables del desarrollo y constituye un marco de referencia instrumental para la articulación y coordinación territorial de políticas y acciones en materia económica, social y ambiental, a fin de potenciar conductas adecuadas y desestimular conductas inapropiadas. La política de Ordenación Territorial tiene como propósito específico contrarrestar la concentración geográfica del crecimiento económico y de la población, a la vez que resolver disfuncionalidades en la distribución de la economía y la población en relación con los recursos naturales y el medio ambiente para revertir desigualdades regionales.⁴ Desde la perspectiva del INEGI la integración de México en el nuevo escenario mundial nos compromete a plantear las iniciativas de desarrollo con una visión estratégica, a través de la implantación de políticas con un enfoque integral que busque el equilibrio entre crecimiento y preservación de los recursos naturales. El reto de este fin de milenio consiste en encauzar el desarrollo respondiendo a los requerimientos del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades. En consecuencia, los aspectos ambientales y su dimensión temporal, deben incorporarse plenamente al proceso de búsqueda del desarrollo. En este sentido, la búsqueda del Desarrollo Sustentable conlleva el reconocimiento de que la mejor manera de proteger algo es potenciar las actividades acordes con su vocación natural. Es precisamente en este aspecto en el que planear a partir de la Ordenación Territorial, permitirá la eficaz consecución de estas metas, ya que se dispondrá de las herramientas para el conocimiento de las características geográficas, sociales, políticas,

⁴ La Ordenación Territorial en México, I.N.E.G.I., 1996, p.1.

culturales y demográficas. La Ordenación Territorial se constituye así en instrumento indispensable para alcanzar plenamente el Desarrollo Sustentable en todas sus dimensiones.⁵

A pesar de diferentes esfuerzos por planificar el desarrollo de México, existe un profundo desequilibrio en la distribución de los recursos naturales, de la infraestructura, y de las concentraciones de la población, lo que origina la coexistencia de regiones y zonas con diferencias abismales de desarrollo en nuestro país. Algunas de las causas más importantes de este desequilibrio son la concentración de actividades y de población en función de las fuerzas libres del mercado sin una política reguladora de por medio. La promoción e instrumentación de acciones de administración territorial para atender problemáticas regionales y sectoriales carece de un plan rector que les otorgue visión nacional y orientación estratégica. Los cerca de 91 millones de personas que habitan la República Mexicana están desigualmente distribuidas, ya que el 60 por ciento reside en la región central del país. A nivel nacional, y al interior de la mayor parte de las entidades federativas, se observa un polarizado patrón de asentamientos caracterizado por gran número de pequeñas localidades, generalmente dispersas, y por pocas concentraciones de gran tamaño, principalmente en las ciudades capitales. Las diez principales ciudades del país sirven de asiento al 33 por ciento de la población nacional, localizándose el caso extremo en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, cuya superficie representa el 0.06 por ciento del total nacional y en donde habita el 19 por ciento de la población del país. Para 1993, las 13 entidades federativas que componen la gran región central del país y que ocupan el 18 por ciento del territorio nacional, generan el 62 por ciento del Producto Interno Bruto Nacional y el 70 por ciento del PIB manufacturero; la región norte aporta el 27 por ciento y el 26 por ciento de esta producción y la región sur participa con el 11 por ciento y 4 por ciento respectivamente. El Distrito Federal y el estado de México, cuyo territorio representa tan sólo poco más del uno por ciento del espacio nacional, genera el 34.6 por ciento del PIB nacional y el 43 por ciento del PIB manufacturero.

Por otra parte, el desbalance entre la ubicación de los recursos naturales y los asentamientos humanos se deja sentir tanto en el medio rural como en el urbano, en donde el efecto del crecimiento demográfico ha provocado que algunos asentamientos han visto duplicada su población en períodos de 10 años. Al estar conformado este crecimiento principalmente por población migrante de bajo poder adquisitivo, se provocó un crecimiento urbano desordenado,

⁵ Id. p. 2

que con el paso del tiempo ha debido ser corregido, con el alto costo económico. Hasta ahora, el parque habitacional no ha podido satisfacer la demanda, ya que en 1990 el 21 por ciento de las viviendas del país no poseían agua entubada, el 36 por ciento no contaban con drenaje y e 12 por ciento no disponían de servicio eléctrico.

La instrumentación de la ordenación territorial

Como hemos indicado antes, la instrumentación de políticas y acciones de administración territorial para atender problemáticas regionales y sectoriales han carecido de un plan rector que les otorgue visión nacional y orientación estratégica. Frente a tal limitante, la Ordenación Territorial no sólo es un enfoque de política sino también de acción pública para concebir, diseñar y experimentar nuevas formas de intervención del Estado con enfoque territorial. Por ello debe ser asumido por una institución integrada por cuadros muy reducidos, de alto nivel, responsables de la conducción de las tareas específicas, con acceso fluido al poder público y fondos de asignación flexible para inducir la participación de los sectores y de las regiones en las iniciativas que se busca poner en práctica. La Ordenación Territorial opera en alguna medida con instrumentos propios. Sin embargo, para ser eficaz debe servirse en lo fundamental de los instrumentos de otras políticas sectoriales, para lo cual requiere de mecanismos de coordinación intersectorial a distintos niveles de agregación espacial (nacional, macro-regional, micro-regional, etc.). Se trata de una estrategia espacial de desarrollo, resultado de un proceso político que implica el desarrollo económico y social como resultado de la acción transectorial e interinstitucional, bajo una visión de largo plazo que racionaliza acciones en el corto y mediano plazo y permite elaborar propuestas de política bajo un enfoque estratégico y flexible.

Por otra parte, la Ordenación Territorial es un asunto de Estado y por ello debe ser parte de la Reforma del Estado mismo. Resultando prioritario y estratégico que el mismo Estado formule un proyecto Territorial de Nación apoyándose en la renovación del Federalismo. Sólo con esta visión estratégica se puede orientar el desarrollo sustentable en todo el territorio nacional. En el marco de la Reforma del Estado, la Ordenación Territorial se propone definir:⁶

⁶ Id.p.11

1. Una política de Estado que demanda la máxima eficiencia y racionalidad de la acción institucional bajo una visión integral que permita la recomposición del territorio nacional y fortalezca equitativamente el acceso de todas las regiones del país al desarrollo mediante una acción renovada, permanente, estratégica y sostenida sobre el territorio.
2. Una estrategia que permita el acoplamiento de los proyectos económicos con las circunstancias que ofrece el territorio, estableciendo las prioridades de tipo nacional, regional y local, y que de base a un desarrollo armónico de la economía en los diferentes sectores de la sociedad.
3. Una actitud de amplia colaboración del poder ejecutivo con el legislativo, es decir, con la representación de la soberanía popular, a efecto de darle fuerza al principio del federalismo y ello se traduzca en un apoyo efectivo al proyecto de desarrollo en el territorio nacional.
4. Aprovechar la experiencia jurídico-política para consolidar un federalismo pleno que sustente el principio de complementariedad, para hacer racional el aprovechamiento de los recursos.

Los elementos anteriores, a su vez, posibilitan:

- a) Recoger las aspiraciones regionales y engazarlas en un proyecto territorial de nación.
- b) Darle congruencia a la planeación local al insertarla en un contexto complementario más amplio de región y del país.
- c) Dirigir en base al proyecto territorial, los recursos financieros hacia las regiones y sectores que vayan representando las prioridades en una perspectiva de largo alcance.

La posibilidad de realizar estas propuestas implica las siguientes decisiones:

1. Establecer un órgano o institución que diseñe instrumentos políticos a partir de la elaboración de estudios y diagnósticos del territorio. Esta instancia debe contar con el reconocimiento de la ciudadanía y el aval del consenso de la nación.
2. Una vez construido el marco de información territorial del país deberá someterse al acuerdo nacional "el proyecto territorial de nación". Y a partir de este instrumento desarrollarse políticas de acción interinstitucional e Intersecretarial a nivel federal ligadas a los procesos de desarrollo regional, estatal y local.

3. Instalar los mecanismos necesarios para el seguimiento y evaluación del proyecto territorial de nación que encauzará las políticas y acciones del ordenamiento territorial.

Atraso económico y desintegración territorial en Zacatecas

A diferencia de otras regiones del país donde se ha experimentado un importante proceso de industrialización, Zacatecas continúa caracterizándose por la predominancia de las actividades agropecuarias tanto a nivel del conjunto de la población, como de la población económicamente activa (PEA) y del producto interno bruto (PIB). Así, para 1990, 792 mil 91 zacatecanos (62.1%) aún vivían en las áreas rurales, concentrándose el 37.2% en cinco municipios (Fresnillo, Zacatecas, Guadalupe, Sombrerete y Pinos), estando el 62.8% restante muy disperso en los otros 51 municipios. Resaltando como de los 56 municipios sólo ocho rebasan los 15 mil habitantes, con dos que superan los 50 mil habitantes y sólo uno los 100 mil. En 1994, mientras a nivel nacional el sector agropecuario representaba el 23% de la PEA y el 8% del PIB del país, en el caso de Zacatecas, los porcentajes respectivos eran de 38 y 50% respectivamente. Aunque la participación de la PEA estatal en el agro manifiesta una tendencia descendente en los últimos veinte años al pasar del 62% en 1970 al 38% en 1990, las actividades rurales continúan siendo la principal fuente de empleo y generación de riqueza, aunque en condiciones de atraso productivo, baja productividad y problemas estructurales para generar los empleos necesarios requeridos por el crecimiento de la población estatal:⁷

El dominio de las actividades primarias en la economía zacatecana, en especial las agropecuarias, la creciente importancia del sector servicios y el escaso peso de las actividades manufactureras, nos permiten caracterizarla por los siguientes rasgos:⁸

1. Desarticulación de sus principales regiones y actividades económicas, en contraste con la articulación de algunas de sus regiones de las zonas de Los Cañones, norte y sur del estado, con las economías de los estados vecinos de Jalisco, Coahuila y Aguascalientes.
2. Escasa diversificación de su actividad económica (predominio de las actividades agropecuarias).
3. Dispersión de la población estatal en sus 56 municipios.

⁷ Rodolfo García Zamora, "El Desarrollo Regional una alternativa para la emigración en Zacatecas", Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Coahuila, Saltillo, 30 de septiembre de 1996, p. 7.

4. Ausencia de alternativas ocupacionales, tanto en el agro como en los centros urbanos, que genera el flujo continuo de su población hacia otros lugares del país y los Estados Unidos.

Para Miguel Esparza,⁹ las contradicciones de la economía zacatecana derivan de los profundos desequilibrios en la acumulación de capital a nivel regional. "... el estratégico sector industrial no puede generar una dinámica de interrelación sectorial ni de modificaciones intrasectoriales que determinen una economía integralmente en desarrollo". En otras palabras, y esto es lo decisivo, la economía zacatecana, al igual que la nacional, no logra desarrollar un mecanismo autónomo de acumulación, puesto que ésta siguió dependiendo en última instancia de la dinámica del sector primario (desde frijol hasta los recursos minerales), aleatorios y vulnerables ante los avatares del mercado nacional e internacional. Los ochenta mostraron las limitaciones pero también los alcances de un proceso de modernización que para Zacatecas viene en gran parte desde de arriba y desde fuera. Si bien los cambios de se decenio fueron de grado y no de esencia, son evidentes las nuevas tendencias y realidades que cimbran la economía y la configuración social de la entidad.¹⁰

1. Es evidente una mayor diversificación de la producción agrícola, un cambio en el patrón de cultivos por su mayor integración a los centros urbanos y cierta industrialización, y por el impulso propiamente capitalista a la agricultura, uno de cuyos signos es el apoyo a los productos de exportación.
2. Es inevitable, también, una mayor diversificación entre los productores en detrimento de los campesinos, pues el crédito se encarece y se vuelve selectivo, se elevan los costos y se reducen los precios de sus productos, a los que se aúna la concentración de las tierras. De ahí la conclusión de que el futuro del campesino no es muy favorable, en virtud de la rigidez de la estructura rural para adecuarse a los procesos de modernización y a los cambios planteados en la política económica de nuevo tipo.
3. En cuanto a las actividades manufactureras, también se muestra como una quimera la viabilidad de un proceso de industrialización acorde a las condiciones de desarrollo regional. En este sector predomina la micro y pequeña empresa que reproduce las pautas de comportamiento tradicional, y no está sujeta al impulso renovador propuesto por la gran

⁸ Ib.

⁹ Arturo Burnes O. "Zacatecas: estructura económica y cambio regional en los ochenta", en Corre Conejo Corre, Núm. 01, 26 de febrero, p. 6.

¹⁰ Id. p. 7.

industria, la cual, por su parte, promueve una dinámica ajena a las posibilidades de desarrollo local, pues su estructura y comportamiento obedecen a la lógica de la empresa matriz.

4. La minería, identificada con el itinerario histórico de Zacatecas, continúa en plenos años ochenta con los rasgos que desde larga data la han caracterizado. La producción se concreta en los rubros tradicionales (plata, plomo, cobre zinc) y, junto al predominio de los centros mineros de raíz colonial, profundiza su conocido proceso de diferenciación interna entre la pequeña, mediana y gran minería. Esta última en particular acapara el 80% de la producción y el 75% de la inversión, dejando en clara desventaja a los pequeños mineros, que son casi los fundos, sumidos en sus eternos problemas de aumento de costos de sus insumos, descapitalización, adeudos y mayores tasas de interés, estancamiento en sus condiciones materiales de producción, y el crítico entorno mundial que para la minería siempre ha sido decisivo.

En una de las más importantes investigaciones sobre la economía y la población de Zacatecas, Juan Manuel Padilla¹¹ destaca la desigual distribución espacial de los recursos naturales (tierra de uso agrícola y ganadera, minerales), a favor del noroeste, centro y sureste, lo cual ha determinado históricamente que aquí se concentre la actividad económica y la población. Como ya se ha indicado antes, la economía zacatecana es altamente dependiente de las actividades primarias, entre las que sobresale la agricultura, que en los últimos años registra algunos cambios significativos: el aumento del área agrícola, incluida la de riego; mayor grado de comercialización y ganaderización. Lo primero sobre todo en las áreas de Fresnillo, Río Grande y Sombrerete, Jerez y Jalpa, y lo segundo en Fresnillo, Jerez y Tlaltenango. No obstante, es bajo el monto y el valor de su producción, lo cual limita su efecto sobre el resto de la economía. En los últimos años, además de la escasez de agua por la sequía, la insuficiencia en comunicaciones y sobreuso de la tierra, enfrenta una política crediticia rígida; no sería razonable pensar que lo anterior se resuelve con la apertura comercial. Dicha problemática también afecta a la ganadería bovina, la más comercial, que se concentra en las subregiones de Fresnillo y Loreto. Destacando también la deforestación en el semidesierto y Valparaíso. Padilla indica como la contribución de la actividad industrial a la del país es modesta. La minería es la rama más importante del sector por su aportación al PIB estatal.

¹¹ Juan Manuel Padilla.- La población de Zacatecas: 1970-1990. Ed. Facultad de Economía, U.A.Z. (en prensa), p. 143.

Concentrada en Sombrerete, Fresnillo, Zacatecas, Concepción del Oro y Noria de Ángeles, su efecto sobre el resto de la economía sería mayor si contara con suficientes plantas de beneficio en el estado. Esta rama concentra la inversión extranjera, que es también muy importante en las empresas maquiladoras, las cuales se localizan en los municipios de Fresnillo, Calera, Zacatecas, Guadalupe y Luis Moya, lo cual ha acentuado la desigualdad regional. La construcción también se distribuye en los municipios mencionados. La manufactura, por su parte, importa más por la mano de obra empleada, que su aportación a la producción estatal; las últimas evidencias indican que la subregión Zacatecas está predominando sobre la de Fresnillo y que sigue sin trascender su perfil familiar, sin desconocer cierto crecimiento de las empresas medianas. El estado ha apoyado a esta rama en la construcción de infraestructura; sus acciones han contribuido a aumentar las disparidades regionales. El comercio es una actividad en alza en el contexto de una economía escasamente diversificada. Lo mismo que la manufactura es una empresa pequeña en general y concentrada en las subregiones de Zacatecas y, cada vez menos en Fresnillo. Más concentrados se encuentran los servicios (administración pública y educación media superior), especialmente en la ciudad de Zacatecas.

La irrupción de la nueva crisis económica de México en 1994 y 1995 representa para Zacatecas la sincronía con la crisis económica estructural del estado, tradicionalmente incapaz de generar los empleos necesarios requeridos por su población (10 mil empleos anuales); lo que ha conformado, por décadas, su perfil como entidad eminentemente expulsora de mano de obra y la emigración como un mecanismo funcional a la atrasada economía estatal, en términos de atenuar el problema del desempleo e imprimir algún dinamismo regional vía las divisas obtenidas por la emigración internacional.¹² De 1980 a 1990, Zacatecas perdió 221 mil habitantes que emigraron a todas las entidades del país y al extranjero, lo que representa el 14.3% de su población total.¹³ Así, la doble crisis económica experimentada por Zacatecas profundiza sus rasgos de atraso estructural referidos anteriormente. El impacto de la doble crisis económica es mayor aún ante la falta de desarrollo industrial y de un sector empresarial significativo en el conjunto del tejido social, lo que hace a la entidad altamente dependiente de los montos recibidos de la inversión pública federal.

¹² Rodolfo García Zamora, "Desarrollo Regional o crisis social permanente". C.I.A.D., Hermosillo, Sonora, 15-17 de marzo, 1995, p. 10

En consecuencia, la doble crisis económica de Zacatecas representa un aplastamiento o choque con el futuro, al reducirse el gasto público como principal fuente de inversión, restringirse las posibilidades de empleo en otras ciudades del país y comprometerse el gobierno zedillista a reducir la emigración internacional. En este contexto de no funcionamiento de la que fue tradicionalmente la "válvula de escape" de las contradicciones económicas y sociales de Zacatecas, la emigración, existe el riesgo de que se generen fuertes contradicciones sociales y políticas en la entidad, y que se transfieran a estados vecinos o a la frontera norte como ha sucedido en los últimos decenios, al continuar recurriendo al espejismo migratorio aún y cuando existan condiciones muy adversas para esa alternativa.

El ordenamiento territorial en Zacatecas

Bajo el impacto de la doble crisis económica descrita anteriormente, ante la profundización de la incapacidad estructural del país y del estado para generar los empleos suficientes es que surge la posibilidad del Ordenamiento Territorial como una opción para el desarrollo regional, que permita la integración de la economía estatal, la cohesión de sus diferentes actividades y regiones, que permita el crecimiento de la economía estatal y la generación de mayores empleos, permanentes y bien remunerados. Siendo el Ordenamiento Territorial una alternativa para generar un crecimiento económico endógeno que integre a todas las actividades y regiones de Zacatecas, sin embargo, se enfrenta a un gran reto, que presenta, al menos, cinco aspectos centrales:¹⁴

1. ¿Cómo modernizar el sector agropecuario estatal, en el contexto de la crisis nacional del sector desde 1970 y de la política de modernización transexenal vigente? El gobierno evade la solución de fondo y apuesta a que la desregulación y el mercado internacional modernizarán al campo mexicano, con la aplicación del principio de las ventajas comparativas, la desregulación, la apertura y la quiebra masiva de los productores.
2. ¿Cómo generar empleos no agrícolas en el campo, considerando la crisis de la planta productiva nacional, las quiebras masivas en curso, aceleradas por la elevación de las tasas de interés y la continuidad de políticas recesivas? Aquí resulta importante ver las posibilidades reales de las maquiladoras en la entidad que en los municipios de Jerez,

¹³ Juan Manuel Padilla, op. cit.

¹⁴ Rodolfo García Zamora, El desarrollo regional, p. 16.

Morelos, Villanueva y Fresnillo en los últimos años han generado 6500 empleos, que representan la tercera parte de la PEA manufacturera. Habrá que considerar también las experiencias del sector social, en términos de propuestas ocupacionales rurales no agrícolas, las que en su mayoría han fracasado por los vicios burocráticos, incapacidad técnica y otros factores.

3. ¿Cómo lograr el funcionamiento de los parques industriales de Guadalupe, Calera y Fresnillo, que hasta ahora, salvo pocas excepciones como la Cervecería Corona y Tapas y Tapones, más que propiciar el desarrollo industrial se han utilizado como instrumento de especulación territorial?
4. ¿Cómo lograr la urgente descentralización mediante el funcionamiento de los polos de desarrollo, rescatando experiencias del pasado y eventuales apoyos financieros internacionales para el ordenamiento territorial en Zacatecas, como solución de fondo para evitar o reducir la emigración internacional a Estados Unidos. Por ejemplo, la propuesta del Dr. Raúl Hinojosa, investigador de la Universidad de California de utilizar fondos del Banco de Norteamérica para tal fin?
5. ¿Cómo regular el crecimiento de los servicios, con especial cuidado en la urbanización y ecología, considerando la dispersión demográfica que existe en los 56 municipios y la concentración económica en un número reducido de ellos?
6. ¿Cómo articular dentro de una estrategia de ordenamiento territorial para Zacatecas una política de ciencia y tecnología que responda a los intereses de elevar la capacitación laboral, la productividad, la competitividad y permita hacer frente a los problemas de los servicios, ecología y todos los requerimientos de los sectores productivos y sociales?

Desde nuestra perspectiva, una política de Ordenamiento Territorial para Zacatecas debe considerar, entre otros, los siguientes elementos:¹⁵

1. Una propuesta integral para el desarrollo regional de Zacatecas aprovechando los recursos naturales agropecuarios y mineros; las vocaciones productivas regionales y la participación de las Instituciones de Educación Superior con los sectores productivos y las dependencias públicas.

¹⁵ Rodolfo García Zamora, "Las remesas de los emigrantes como fuente de financiamiento regional en Zacatecas", Seminario Internacional Deuda Externa, Innovación y Desregulación Financiera y Crisis Bancaria. I.I.E.-UNAM, 17-18 de octubre de 1996, p. 19.

2. Un programa integral de apoyo y modernización para las actividades agropecuarias que son las principales expulsoras de mano de obra a los mercados nacionales y a los Estados Unidos. Buscando de manera especial la refuncionalización de la economía campesina que representa el 98% de los productores rurales en el estado y principal sector expulsor de mano de obra.
3. Un programa estratégico para el apoyo de la manufactura, micro y pequeña empresa en las zonas expulsoras de mano de obra. Ponderando el avance actual de la maquila con la generación de una tercera parte de los empleos manufactureros y su potencial regional a futuro. Buscar la posibilidad de articular la zona sur del estado con el dinámico corredor industrial Aguascalientes-Celaya, a la zona noroeste con la denominada autopista del T.L.C. que pasará por los límites de San Luis Potosí y Zacatecas y a la zona de Valparaíso con San Blas, Nayarit, como forma de contar con una salida hacia la Cuenca del Pacífico.
4. Un programa regional específico para las zonas de alta migración internacional que posibilite la mayor aplicación de las divisas recibidas en forma organizada para objetivos productivos y de empleo establecidos conjuntamente por las organizaciones de emigrantes, las autoridades gubernamentales y los investigadores de la Universidades de California y Zacatecas.
5. Promover el crecimiento de las ciudades medias como medida correctiva de la dispersión poblacional, que al mismo tiempo permita hacer frente a la demanda de servicios y al deterioro ecológico.
6. La ampliación de las comunicaciones estatales para lograr la articulación de las principales localidades de las sub-regiones, la desconcentración del gasto público y el ordenamiento territorial.