



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DEL DESARROLLO  
ECONÓMICO REGIONAL DEL ESTADO DE  
ZACATECAS (1999-2007)

Tesis presentada por

**Mauricio Federico Del Real Navarro**

para obtener el grado de

MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B. C., México  
2008

A mis padres, porque su ejemplo está presente en mi conciencia.

A mis hermanos, respaldo constante y factor de equilibrio en mi vida.

A Claudia, el gran motor.

A Zacatecas, añorado por muchos.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), pues sin su apoyo económico hubiera sido muy complicado realizar mis estudios de maestría.

A la Dra. SÁrah Martínez Pellégrini, quien no sólo es parte de este trabajo, sino también de la formación profesional que he adquirido para hacerle frente a los compromisos del futuro. Gracias por su dedicación y lucidez.

A los Doctores Rodolfo García Zamora y Gustavo del Castillo, por su atenta lectura y atinadas observaciones.

A Claudia, Luis, Gerardo y Carol, porque en varios momentos su contribución fue fundamental para perfeccionar el trabajo.

A El Colegio de la Frontera Norte, por haberme abiertos sus puertas y hacerme parte de su comunidad.

A los profesores que me permitieron compartir el aula y me hicieron partícipe de sus enseñanzas.

A mis compañeros, porque de todos me llevo alguna enseñanza. Seguro nos veremos allá afuera.

## **RESUMEN**

En esta investigación se buscó establecer la vinculación entre los instrumentos de financiamiento manejados por el gobierno del Estado de Zacatecas y la estrategia de desarrollo regional en la entidad. Para ello se utilizó el enfoque endógeno del desarrollo, por lo que se puso especial énfasis en recuperar los elementos presentes en el territorio. En consecuencia, se identificaron a las organizaciones, y dentro de ellas, a los actores que inciden en los ámbitos de la planeación, el desarrollo regional y el desarrollo económico, los cuales fueron entrevistados. También se elaboró una encuesta a beneficiarios de fondos de financiamiento del gobierno. De esta manera, se captaron las impresiones de todos los involucrados en el financiamiento público del desarrollo y en la aplicación de políticas regionales. Posteriormente, se sistematizó la información retomando los preceptos básicos del enfoque teórico como el liderazgo de actores locales y la existencia de una estrategia de desarrollo empresarial. El enfoque de sistemas fue utilizado para la interpretación de la información, gracias a dicho enfoque fue posible establecer las relaciones entre los elementos normativos, socioculturales y organizacionales que intervienen en el caso de Zacatecas. Finalmente se corroboró la existencia de una estrategia de desarrollo empresarial que no está vinculada a la aplicación regional de políticas en el estado.

## **ABSTRACT**

In this research one sought to establish the links between the instruments of financing handled by the government of the State of Zacatecas and the strategy of regional development in the entity. For such purpose the endogenous approach of development was used, because of that, special emphasis was put on in recovering the present elements in the territory. As result, organizations and their actors which determine the areas of planning, regional development and economic development were identified and interviewed. Also, a survey was designed and directed to beneficiaries of government funds. In this way, the impressions of all those involved in the public financing of development and in the application of regional policies were collected. Later, the data was systematized applying the basic rules of the theoretical approach such as the leadership of local actors and the existence of a strategy of enterprise development. The systems approach was used to process the data. Thanks to this approach it was possible to establish the relationships between the normative, sociocultural and organizational elements that take part in the case of Zacatecas. Finally, it was corroborated that the existence of a strategy of enterprise development has no ties with the regional application of policies within the state.

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. EL MODELO DE DESARROLLO ENDÓGENO: EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS TERRITORIALES.....</b>	<b>13</b>
1.1 Análisis sistémico del proceso de desarrollo: Aspectos generales de la Teoría de Sistemas.....	22
1.1.1 Componentes de un sistema.....	27
1.1.2 El sistema territorial: Actores y procesos.....	30
1.1.3 Actores públicos y MiPyMEs: Protagonistas de una estrategia endógena de desarrollo empresarial.....	34
1.1.4 El sistema procesal.....	38
1.2 Funciones económicas del sector público: Regulación del mercado.....	44
1.2.1 El financiamiento del desarrollo.....	48
<b>CAPÍTULO II. EL FEDERALISMO EN EL MODELO DE DESARROLLO....</b>	<b>51</b>
2.1. La descentralización de los procesos de desarrollo: Instrumento de la territorialización en el diseño e implementación de políticas.....	58
2.2 El diseño de políticas de desarrollo en el ámbito estatal: La atención a las especificidades regionales.....	66
2.2.1 La coordinación vertical: Políticas sectoriales.....	73
2.2.2 La congruencia de políticas: Subsidiariedad intersectorial e intergubernamental	76
<b>CAPÍTULO III. ZACATECAS EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO.....</b>	<b>79</b>
3.1 La búsqueda histórica del desarrollo estatal.....	79
3.1.1 Características económicas y sociales de Zacatecas: Nivel de desarrollo, nivel de empleo, migración y remesas.....	82
3.1.2 Pilares del desarrollo: Infraestructura e industrialización.....	88
3.2 La planeación nacional del desarrollo: La visión del territorio.....	98
3.2.1 Las estrategias territoriales: Regionalización.....	106
<b>CAPÍTULO IV. LA PLANEACIÓN ESTATAL DEL DESARROLLO EN ZACATECAS: VISIÓN DEL TERRITORIO.....</b>	<b>113</b>
4.1 Inserción de estrategias territoriales: La regionalización.....	119
4.1.1 Las regiones de política económica.....	122
4.2 Instrumentos estatales de financiamiento para el desarrollo.....	127
4.2.1 Programa de Financiamiento a proyectos productivos.....	132
4.2.2 Fondo Plata Zacatecas: Puntal del sistema estatal de financiamiento.....	133
4.3 Análisis del modelo de planeación regional de Zacatecas y sus políticas de financiamiento.....	153
4.3.1 Ámbitos de participación: Organizaciones y actores en las políticas de financiamiento.....	158
4.3.2 Esquema de coordinación: Vinculación entre actores.....	167
<b>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>175</b>
5.1 Sobre la construcción teórica.....	175
5.2 Del sistema nacional de planeación territorial.....	177

5.3 Acerca de la planeación del desarrollo regional en Zacatecas.....	181
5.3.1 Puntualización de la estrategia de financiamiento del desarrollo.....	183
5.3.2 Reflexiones acerca del modelo de planeación.....	184
5.3.3 Vinculación entre la planeación regional y los fondos de financiamiento.....	186
5.4 El sistema territorial zacatecano.....	191
5.5 Recomendaciones.....	200

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 Sistema territorial.....	31
Figura 1.2 Sistema de actores.....	32
Figura 1.3 Sistema procesal.....	39
Figura 5.1 Sistema procesal del financiamiento del desarrollo en Zacatecas.....	193

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 4.1 Regiones actuales del estado de Zacatecas.....	121
---	-----

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 3.1 Porcentaje de la PEA con respecto a la población total durante el primer trimestre de cada año.....	85
Cuadro 3.2 Tasa de presión general durante el primer trimestre de cada año.....	86
Cuadro 3.3 Población ocupada por tamaño de la unidad económica en el ámbito no agropecuario durante el primer trimestre del año.....	93
Cuadro 3.4 Cociente de localización por grandes sectores para algunas entidades federativas (2000).....	94
Cuadro 3.5 Cociente de localización por grandes sectores para algunas entidades federativas (2006).....	96
Cuadro 4.1 Regiones con el cociente de localización más alto por subsector de actividad en 1999 y 2004.....	124
Cuadro 4.2 Respuesta de los beneficiarios de Profipp y Promuc.....	143
Cuadro 4.3 Respuesta de los beneficiarios de Profipp y Promuc.....	144
Cuadro 4.4 El desarrollo económico regional: Ámbito de participación económica.....	159
Cuadro 4.5 El desarrollo económico regional: Ámbito de participación económica.....	160
Cuadro 4.6 Estrategia de desarrollo empresarial: Participación en la generación de empresas.....	161
Cuadro 4.7 Instrumentos de financiamiento: Importancia en la participación económica del gobierno.....	162
Cuadro 4.8 Instrumentos de financiamiento: Importancia en la participación económica del gobierno.....	163
Cuadro 4.9 Centralización del manejo y concentración de apoyos: Presencia en el territorio estatal.....	164
Cuadro 4.10 Especialización productiva: Operación regional.....	165
Cuadro 4.11 Especialización productiva: Operación regional.....	167
Cuadro 4.12 Interacción entre actores: Tareas compartidas.....	168
Cuadro 4.13 Interacción entre actores: Tareas compartidas.....	170
Cuadro 4.14 Cultura empresarial: Actitud competitiva.....	171
Cuadro 4.15 Cultura empresarial: Actitud competitiva.....	173

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 3.1 Porcentaje promedio de la PEA de Zacatecas ocupada por gran sector de actividad en el primer trimestre del periodo 2005-2007.....	91
Gráfica 3.2 Porcentaje promedio de la PEA del país ocupada por gran sector de actividad en el primer trimestre del periodo 2005-2007.....	91
Gráfica 3.3 Índice de Desarrollo Municipal Básico para algunos municipios del estado de Zacatecas (2000).....	97
Gráfica 3.4 Índice de Desarrollo Municipal Básico para algunos municipios del estado de Zacatecas (2005).....	98
Gráfica 4.1 ¿Qué tipo de apoyo público sugiere? (Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac).....	140
Gráfica 4.2 Utilizó el apoyo público (financiamiento) para: (Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac).....	141
Gráfica 4.3 ¿Hay empresas en su comunidad a las que les pueda comprar o vender productos? ¿Cuántas? (Fondo Plata).....	142
Gráfica 4.4 Su nivel de ingreso ha: (Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac).....	143
Gráfica 4.5 Número de trabajadores asalariados (Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac).....	144
Gráfica 4.6 ¿Ha escuchado de alguna estrategia de desarrollo empresarial por parte del gobierno? ¿Cuál? (Fondo Plata).....	145
Gráfica 4.7 ¿Ha escuchado de alguna estrategia de desarrollo empresarial por parte del gobierno? ¿Cuál? (Fondos Profipp y Promuc).....	146
Gráfica 4.8 ¿Conoce de algún proyecto para generar empleo en su localidad? ¿Cuál? (Fondo Plata).....	146
Gráfica 4.9 ¿Tiene oficinas en su localidad el fondo que utiliza? ¿Dónde hizo el trámite para obtener el crédito? (Fondo Plata).....	147
Gráfica 4.10 ¿Tiene oficinas en su localidad el fondo que utiliza? ¿Dónde hizo el trámite para obtener el crédito? (Fondos Propiff y Promuc).....	148
Gráfica 4.11 ¿Cómo se enteró de los fondos de financiamiento? (Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac).....	149
Gráfica 4.12 ¿Le parece que los fondos de financiamiento deben ser una política con un mayor impulso por parte del gobierno? (Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac).....	150
Gráfica 4.13 ¿Por qué cree que deben ser más impulsados? (Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac).....	151
Gráfica 4.14 ¿Qué modificaciones le haría al Fondo? (Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac).....	152

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de desarrollo económico se consolidan rápidamente en algunos territorios mientras que en otros se estancan. Las condiciones endógenas de cada sistema territorial condicionan en algún grado la generación de riqueza, y más aun, su distribución equilibrada entre regiones. La desigualdad en un territorio analizado a distintas escalas geográficas es un tema que no sólo preocupa a economistas, sino también a tomadores de decisiones, operadores de programas, diseñadores de políticas, organizaciones cuyo origen está fuera del sector público y, en general, a todo actor inmerso en un entramado de relaciones que repercuten o pueden repercutir en el mejoramiento de las condiciones de vida.

Las circunstancias de atraso económico hacen que los actores territoriales construyan alternativas a partir de las características de sus relaciones, recursos disponibles, estructura institucional, patrones socioculturales, presencia de organizaciones consolidadas, entre otros factores. Existen casos donde la batuta es asumida por actores que emergen desde abajo, es decir, de la base social, pero también es común que el proceso de desarrollo tenga el liderazgo del gobierno subnacional y su función se centre en la vinculación entre herramientas a su disposición y actores interesados en beneficiarse de ellas. Entre las diversas herramientas están los incentivos fiscales y financieros, pero también los servicios de capacitación y asesoría. Todos estos representan esquemas de apoyo dirigidos a la ciudadanía. A otro nivel se ubican recursos político-administrativos como la descentralización y/o desconcentración de tareas. Estos acontecen entre esferas de gobierno y grupos ciudadanos organizados que participan en procesos específicos, como el monitoreo y aplicación de programas.

La identificación de cada elemento utilizado por los actores del caso de estudio dentro del proceso de desarrollo sirve no sólo para plantear soluciones particulares, sino también para rastrear aspectos generales, por ejemplo, la organización del sistema, el tipo de coordinación entre actores y el sustento normativo que determina el marco de las relaciones. Lo anterior es relevante empírica y teóricamente. La valoración de la importancia que tienen los distintos actores en el proceso permite comprender la dirección y el posible resultado de la estrategia

emprendida en el territorio. La identificación de los elementos que condicionan el proceso puede servir para su utilización en otros casos de estudio.

En esta investigación se consideró importante la selección del caso de un estado que se encuentra muy rezagado económicamente y que depende en una proporción mayor a la de cualquier otro del sector agropecuario. La entidad federativa referida es Zacatecas. Ésta manifiesta unas condiciones de atraso en infraestructura carretera, servicios financieros, nivel salarial, producción manufacturera y, en general, en grado de desarrollo, mayor al de la mayoría de los estados de la República Mexicana. También internamente muestra una gran desigualdad, pues cuenta con municipios que están entre los 200 más desarrollados del país y otros que se ubican arriba del lugar 2000. A esto se agrega que la mayoría de sus municipios (arriba del 70%) están sufriendo un proceso de despoblamiento que en gran medida se ha relacionado con las condiciones de atraso en la estructura productiva estatal.

En tales circunstancias resulta sumamente importante y de significativo interés analizar las estrategias que están utilizando los actores territoriales para sortear tal condición de atraso. Sobre todo si se toma en cuenta que en México prevalece una situación de concentración productiva muy alta. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), entre 1999 y 2006 en sólo cuatro entidades se concentró el 45 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país (INEGI, 2008a). Esto a pesar de que desde la década de los setenta se impulsaron políticas para evitar el aumento de la concentración industrial. Sin embargo, no se tenía la prioridad de rescatar los elementos propios de cada territorio y, por el contrario, se diseñaron líneas de acción generales para todo el país. Es por tal razón que estados como Zacatecas, con insuficientes condiciones de infraestructura, un mercado reducido y poca tradición industrial nunca se vieron ni se han visto favorecidos por las políticas federales, espacialmente, las de parques industriales e incentivos fiscales y financieros.

Ahora bien, es conveniente mencionar que desde la década de los setenta se empezó a establecer una estructura institucional cuyo objetivo principal ha sido reducir las disparidades entre las distintas entidades federativas que conforman México (Cabrero, 1998). A raíz de

esto, hace apenas algunos años se comenzó el trabajo de regionalización en algunos estados y hace más de un quinquenio se inició la regionalización a nivel municipal. La importancia de estos esfuerzos hechos en conjunción entre el ámbito académico y las instancias gubernamentales competentes radica en crear modelos de desarrollo regional que busquen aprovechar las características propias de cada estado y, dentro de ellos, de cada municipio.

La relevancia del diseño y aplicación de modelos propios de desarrollo es mayor cuando prevalecen circunstancias como las del estado de Zacatecas, donde la búsqueda de inversiones fuera de la entidad tampoco ha servido de palanca para el desarrollo. En 2006, por ejemplo, el estado recibió sólo 10.9 millones de dólares como Inversión Extranjera Directa (IED);<sup>1</sup> únicamente siete estados obtuvieron menos inversión de este tipo (INEGI, 2008b). Por ello se plantea la ineludible necesidad de buscar alternativas a las circunstancias de este tipo de entidades, las cuales difícilmente pueden ser competitivas para atraer inversión, y consecuentemente, para generar riqueza. Además, el caso concreto de Zacatecas magnifica su relevancia si se toma en cuenta la trascendencia que tiene el fenómeno migratorio en su estructura socioeconómica.

Así pues, Zacatecas constituye un sistema territorial que ha tenido que ir replanteando sus estrategias para conseguir mejorar su nivel de desarrollo. Su grado de complejidad es evidente, porque al parecer por sus condiciones estructurales no es el destino favorito de grandes inversiones, y al mismo tiempo, es el escenario de la migración de grandes contingentes que todos los años salen de la entidad con la consigna de encontrar mejores condiciones de vida y, de esta manera, obtener empleos redituables que les permitan ayudar a una economía familiar que se caracteriza por estar desvinculada con el territorio, aislada de todo tipo de proceso de desarrollo y subsumida en su supervivencia.

---

<sup>1</sup> La relevancia de esta cantidad queda clara si se toma en cuenta que en 2004 ingresaron a Zacatecas 1.2 millones de dólares por concepto de remesas familiares. Para mayor información ver García Zamora, Rodolfo, “El programa 3x1 y los retos de los proyectos productivos en Zacatecas”, en Fernández de Castro, Rafael *et al.*, coords., *El programa 3x1 para migrantes ¿primera política transnacional en México?*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)-Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)-Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 157-170.

Si se toma en cuenta que el caso en estudio es el de un territorio que no se considerado redituable para cualquier tipo de inversión externa y que, al mismo tiempo, parece no contar con condiciones específicas en la estructura productiva que abonen a la competitividad territorial, es decir, a establecer grandes potencialidades para facilitar sinergias de generación y distribución de riqueza, fue preciso entonces, establecer las condiciones que parecen determinar la situación del sistema zacatecano y lo orientan al rescate de los elementos con los que el propio sistema territorial cuenta para su supervivencia.

El estudio se centró en las herramientas que el gobierno del estado utiliza para paliar las deficiencias del mercado, especialmente la falta de ahorro, crédito e inversión. Ahora bien, en vista de que el grado de desarrollo estatal es bajo y lo mismo sucede con el nivel de industrialización, la pauta seguida en la investigación fue primero la identificación de una de las funciones que el estado cumple para intervenir en los procesos económicos: la asignación de recursos, por lo que la prioridad fue la búsqueda de los instrumentos que el gobierno opera para cumplir con su responsabilidad económica y garantizar cierto equilibrio entre los actores vinculados en el mercado.

En este sentido se puso gran énfasis en la detección de acciones tendentes al apoyo de la estructura empresarial del estado, pues como se ha mencionado las condiciones en las que se desenvuelve son desfavorables y, no obstante, la oportunidad del desarrollo en parte se finca en su crecimiento y consolidación. Por tal motivo, el enfoque endógeno fue un marco referencial crucial para establecer criterios que hicieron factible la apreciación de las características del proceso de desarrollo en Zacatecas, a fin de clasificar el tipo de relaciones que se están dando entre los actores y las circunstancias que las determinan, así como las potencialidades del sistema para alcanzar mejores condiciones de vida.

De acuerdo con lo que se ha venido exponiendo hasta ahora, las condiciones socioeconómicas estatales le dan mucha relevancia a las tareas que el gobierno está realizando para transformar las circunstancias, y en vista de que entre las diversas herramientas con que cuenta el sector público para incentivar el desarrollo está el otorgamiento de un apoyo integral a la estructura empresarial de la entidad, fundamentalmente a aquella que se encuentra inerte

por las condiciones del mercado, se detectó como un problema de relevancia la implementación de acciones de fomento y financiamiento empresarial que funcionan con la premisa de atender las circunstancias no sólo de los sectores productivos, sino también de las regiones, es decir, del espacio donde se asientan tales sectores.

Por tal motivo, se hizo necesario un análisis que vinculó la visión territorial del gobierno del estado y, en general, de las esferas de gobierno y actores involucrados, con la utilización de herramientas para generar, fortalecer y consolidar la estructura empresarial de zacatecana. Lo anterior en vista también de que en la propia legislación de la entidad se prescribe la disminución de las disparidades regionales.

Como consecuencia de lo anterior, en esta investigación se dio énfasis a la identificación del instrumento de apoyo empresarial más utilizado por parte del gobierno, a fin de establecer su relevancia en la generación y consolidación de empresas. También se buscó establecer la importancia de tal instrumento en el apuntalamiento de negocios relacionados al interior de regiones específicas, pero al mismo tiempo, en la promoción de empresas esparcidas por todo el territorio, pues esto contrarresta la generación de polos que evidencian y profundizan las disparidades regionales.

Por último, se buscó interpretar la operación del instrumento de apoyo empresarial a la luz de una estrategia que busca el equilibrio de la visión regional y las actividades económicas del gobierno. La finalidad fue identificar procesos que realmente contribuyen al incremento del grado de desarrollo económico del estado, pues su estímulo implica que en un momento dado cambien las condiciones territoriales de Zacatecas y entonces se reduzca el despoblamiento y se cohesionen las sectores productivos en aras de generar procesos con valor agregado.

Ahora bien, *a priori* se estableció, como se verá más adelante, que los financiamientos constituyen el mecanismo gubernamental más importante para incidir en la estructura empresarial del estado, pues significan la cristalización de la facultad rectora del gobierno en el proceso de desarrollo y cobran particular relevancia dado que la banca comercial ha

segmentado el mercado, dejando fuera del acceso al crédito a grandes estratos sociales (Skertchly, 2000). Por esta razón, se consideró necesario un análisis de la operación de instituciones públicas en este rubro, su relación con los beneficiarios y su impacto en el territorio dentro de una visión regional, ya que el financiamiento es requisito necesario para la creación de empresas.

En vista de que el esquema de financiamiento en Zacatecas se materializa a través de los fondos, el problema de investigación se centró en un análisis de estos, pues hasta el momento parecen no haber tenido repercusión en el desarrollo empresarial. La investigación abarca el periodo 1999-2007, es decir, el año en que comenzó a operar el Sistema Estatal de Fondos de Financiamiento y el último que cuenta con un reporte de resultados. El propósito fue entender, al interior de las comunidades beneficiadas, las repercusiones de los negocios generados, sobre todo, con respecto a la mejora en la cantidad y calidad del empleo; la construcción de una visión de desarrollo; la capacidad de asociación entre beneficiarios y su relación con el gobierno. Finalmente, se hizo el análisis de dos fondos, cada uno de ellos manejado por una dependencia gubernamental diferente. La intención fue dar respuesta a las siguientes preguntas:

- 1) ¿Inciden los instrumentos de financiamiento a la micro y pequeña empresa en el desarrollo económico regional del estado de Zacatecas y se enmarcan en una estrategia de desarrollo?
- 2) ¿Cuál es el instrumento de financiamiento más importante?
- 3) ¿Cuál es el impacto territorial y sectorial de este instrumento de financiamiento?

La investigación partió de una respuesta tentativa a cada una de las preguntas. Las respuestas fueron valoradas como hipótesis de la investigación y se utilizaron para delimitar una línea de trabajo que, en lo posible, hiciera menos intrincado el proceso de investigación y análisis. Las hipótesis surgidas de las preguntas y que buscaron corroborarse en la investigación fueron las siguientes:

Los instrumentos de financiamiento a la micro y pequeña empresa no inciden en el desarrollo económico regional de Zacatecas ni se enmarcan en una estrategia de desarrollo empresarial regional que busque disminuir el rezago económico del estado a partir de las características endógenas del mismo.

Los fondos de financiamiento son el instrumento que mayor repercusión tiene en la generación de micro y pequeñas empresas.

La centralización en el diseño y manejo de los fondos origina una concentración de los apoyos en los municipios más desarrollados y obstruye la especialización productiva de las distintas regiones del estado.

Para corroborar o descartar cada hipótesis en un primer momento se identificaron, dentro de cada una de ellas, las variables que pudieran determinar su explicación. Las variables utilizadas fueron: instrumentos de financiamiento; desarrollo económico regional; estrategia de desarrollo empresarial; fondos de financiamiento; repercusión en la generación de micro y pequeñas empresas; centralización en el manejo y diseño de fondos; concentración de apoyos, y especialización productiva.

En un segundo momento se diseñaron los mecanismos de medición para cada variable. Todas ellas, con excepción de la especialización productiva, fueron corroboradas mediante el diseño de una encuesta a beneficiarios y a través de los guiones utilizados para entrevistar a los actores involucrados. Por ello las variables fueron el punto de referencia en la elaboración de las preguntas. En total, se sostuvieron diez entrevistas con diferentes actores, tres de ellos pertenecientes a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Seplader), cinco a la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedezac), uno a la Cámara de Comercio de Zacatecas y un integrante de la Asociación para el Desarrollo Económico Local de Zacatecas.

En un tercer momento se revisó el Censo Económico de 1999 y el de 2004 para obtener los datos de valor agregado en la producción manufacturera por municipios de Zacatecas. Esta información se clasificó por regiones y se obtuvo el cociente de localización, el cual fue

utilizado para establecer regiones líderes en el estado especializadas en la producción dentro de un sector específico.

En un cuarto momento se cruzó la información de los tres instrumentos, es decir, de las entrevistas, encuestas y cocientes, la interpretación obtenida se encuentra concentrada en las conclusiones del trabajo. Es necesario enfatizar que fue de mucha utilidad la búsqueda de datos estadísticos que reforzaran las interpretaciones, así como el apego continuo al esquema teórico propuesto, pues finalmente a través de éste es como se establecieron los criterios para realizar el procesamiento de la información.

Algunos de los hallazgos más importantes fueron: la confirmación de la existencia de una estrategia de desarrollo empresarial; la presencia de una estructura que privilegia normativamente los procesos endógenos de desarrollo, y la nula vinculación entre la Sedezac y la Seplader. Por el contrario, algunos de los problemas en la investigación fueron: la dificultad para conseguir representatividad en la muestra de la encuesta, debido a que se fundamentó en beneficiarios de fondos distribuidos por regiones, lo cual prácticamente hizo imposible el traslado a cada uno de los municipios. Esto provocó que a la mayoría de los beneficiarios se les encuestara por teléfono, lo que creó desconfianza en muchos de ellos, rehusándose a contestar. Otro problema fue la disponibilidad de información, sobre todo, referente a la organización de las oficinas gubernamentales.

En los dos primeros capítulos del escrito se desarrolla el esquema teórico; en el tercer capítulo se establece el contexto de Zacatecas y su diagnóstico; en el cuarto capítulo se presentan los resultados, y en el capítulo quinto, referente a conclusiones y recomendaciones, se desarrolla a profundidad la interpretación de los resultados. Ahora bien, en el primer capítulo se tuvo por objetivo plantear el enfoque teórico general. Finalmente fue éste el que dio sentido a la manera en que se realizó toda la investigación. El contenido del capítulo puede dividirse en dos grandes apartados: el establecimiento de los elementos básicos del enfoque endógeno, donde se tuvo especial cuidado en acotar que tal enfoque se fundamenta en los estudios de caso y que por lo tanto debe ser adaptado a cada situación y contexto en estudio. Además se rescatan los elementos generales del enfoque, como la existencia de un liderazgo

local; una estrategia de desarrollo empresarial; el aprovechamiento de factores locales y un proceso de desarrollo difuso.

El segundo gran apartado representa el marco general de análisis. En éste se retomaron los fundamentos de la teoría de sistemas, como la retroalimentación, la idea del equilibrio, la identificación del ambiente, entre otros. A partir de estos fundamentos se construyeron tres sistemas que fueron utilizados para identificar las relaciones entre los actores y los medios que utilizan para que éstas ocurran. Entre los sistemas, fue de especial utilidad el procesal, pues el análisis realizado en las conclusiones está fundamentado en la consideración de dicho sistema, pues en él está contenida la “organización” del caso en estudio. Este capítulo fue complementado con la explicación de las funciones económicas del gobierno, entre ellas, el financiamiento del desarrollo.

El segundo capítulo está estrechamente vinculado con el primero, debido a que los puntos finos de las relaciones sistémicas y del enfoque endógeno son expuestos de manera más precisa a través de una explicación de lo que representa el federalismo para la toma de decisiones, con sus ámbitos de autonomía y coordinación. En este sentido es que se inserta la discusión de los que es la descentralización, desconcentración y deslocalización, es decir, aspectos que pueden estar presentes en la interacción de actores, fundamentalmente, gubernamentales cuando el tema de análisis es la transferencia de poder y el lugar donde se toman las decisiones. Tanto el federalismo como la descentralización se consideran, más allá de la parte conceptual, estructuras normativas y procesos imprescindibles en la aplicación de estrategias de desarrollo regional.

El segundo capítulo continúa, luego del desarrollo de lo que representa el federalismo y la descentralización, con el análisis de diversos modelos de desarrollo regional implementados en gobiernos subnacionales. Sin embargo, es necesario comentar que en este sentido se tuvieron ciertas limitaciones pues las estrategias regionales no son de fácil acceso al público en general. De esta discusión se bajó hacia los diferentes esquemas de coordinación inter e intra gubernamental. En relación a esto se postuló como un esquema vertical tradicional el modelo administrativo por sectores y, en cambio, se desarrolló la discusión del esquema

horizontal retomando el concepto de subsidiariedad, es decir, la ejecución de tareas por el órgano más indicado para ello, de acuerdo con sus capacidades, recursos y atribuciones.

El tercer capítulo también puede dividirse en dos grandes apartados. El primero de ellos se refiere al diagnóstico del estado de Zacatecas. Para ello se buscaron datos entre las fechas establecidas en la temporalidad del trabajo, es decir, entre 1999 y 2007. Lo encontrado es la confirmación de que la entidad tiene un bajo nivel de desarrollo y de igual manera, un proceso de industrialización muy atrasado; con un fenómeno de despoblamiento en expansión y una economía fundamentada en el sector primario. Además de un sistema territorial inconexo y centralizado, debido a la precariedad de las vías de comunicación. Además, son de resaltar los datos de empleo por unidad económica, pues en Zacatecas hay más personas ocupadas en microempresas que a nivel nacional, mientras que hay una menor proporción de ocupación en empresas medianas y grandes.

El segundo gran apartado del tercer capítulo se refiere a la contextualización de Zacatecas dentro de las políticas territoriales emprendidas en el gobierno federal. Su importancia radica en que cierra la explicación del atraso de Zacatecas debido al predominio de políticas urbanas sobre las regionales y a la hegemonía de los incentivos fiscales y financieros sobre las políticas diferenciadas a partir del contexto en cada estado. En esta parte del trabajo también se expone brevemente la evolución institucional del sistema nacional de planeación, con la creación de Comités en los estados; realización de Convenios; el decreto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Sectorización; la Reforma del municipio; el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el “impulso” al Federalismo.

En el cuarto capítulo también se identifican dos apartados: uno relacionado al desarrollo histórico de la planeación regional en Zacatecas, donde se examinan los Planes de Desarrollo desde el gobierno de Cervantes Corona, en 1984, hasta la instauración de los programas regionales del actual gobierno, pasando por la transformación de la visión regional, es decir, de la base territorial fundamentada en regiones, al cambio de visión hacia polos de desarrollo, y luego, el retorno a las regiones con la adición de una más, para totalizar diez en

este momento. Es importante en esta parte identificar los elementos más visibles en la adecuación de las instituciones para la planeación. Ejemplo de ello es la aparición de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, la atención a criterios sectoriales en la organización de la administración pública estatal y la presencia de normatividad regional como los programas antes mencionados.

El cuarto capítulo se complementa por la presentación de resultados de las encuestas a beneficiarios del Fondo Plata, del Programa de Financiamiento para Proyectos Productivos (Profipp) y del Programa de Mujeres Comprometidas (Promuc). Luego de los resultados de las encuestas se muestran unas matrices donde se procesó la información relativa a las entrevistas a funcionarios. En ambos casos, es decir tanto en las encuestas como en las matrices, la explicación fue escueta, pues se dejó la interpretación de las variables y el sistema en general para el capítulo quinto.

En el capítulo quinto, conclusiones y recomendaciones, se vinculan las observaciones surgidas de todos los capítulos previos, pero especialmente de los resultados. De tal forma que se vuelve a mostrar el sistema procesal pero ahora con actores concretos. El objetivo de este capítulo fue realizar el vínculo temático de todo el trabajo y establecer recomendaciones precisas. Desde luego, fue también el espacio donde se dio respuesta a las hipótesis.

## **CAPÍTULO I. EL MODELO DE DESARROLLO ENDÓGENO: EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS TERRITORIALES**

El objetivo de toda nación, región o localidad es la búsqueda del desarrollo. Para ello, por un lado existen gobiernos, burocracias, leyes e instituciones, por el otro, comunidades, organizaciones y asociaciones que constituyen un sistema social. Sin embargo, la idea de desarrollo parece desvanecerse en discusiones acerca de la relatividad de ciertos valores, de acuerdo con diferentes contextos culturales e históricos. A pesar de ello, autores como Todaro y Smith profundizan en lo que representa un proceso de desarrollo y cómo se puede llegar a objetivos básicos. En consecuencia, el desarrollo es concebido “como un proceso multidimensional que envuelve cambios mayores en las estructuras sociales, las actitudes populares e instituciones nacionales, además de una aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza” (Todaro y Smith, 2003:17).

El desarrollo es entonces un proceso con implicaciones económicas, pero también sociales y culturales. Se refiere al acceso que debe tener todo individuo a bienes básicos como un techo, alimentos, salud y educación, pero también un buen empleo, tiempo para el esparcimiento, el cultivo de las artes y la discusión, así como la capacidad para la autosuficiencia e independencia política y económica. Es decir, los procesos de desarrollo en un punto último representan la libertad para el individuo, con todo lo que esto implica no sólo en lo que respecta a los bienes materiales, sino también para el pensamiento y la acción social.

Una parte del concepto de desarrollo está representada por la vertiente económica. Esto se debe a que sin generación de riqueza y una distribución de la misma, las partes política, social y cultural del desarrollo pueden verse disminuidas e, incluso, anuladas. De ahí la importancia de incentivar, en una primera instancia, procesos de desarrollo económico. Dichos procesos no pueden restringirse a la generación de riqueza, medida por crecimientos anuales del 5 al 7 por ciento en el Producto Interno Bruto (PIB); tampoco pueden centrarse, únicamente, en conocer si el producto per cápita aumentó o si la inflación creció en menor medida que el PIB. Un verdadero proceso de desarrollo económico debe impactar también en la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como en la generación de empleos mejor

remunerados, de tal manera que las actividades primarias vayan cediendo terreno ante los productos manufacturados (Todaro y Smith, 2003).

Existen diversas propuestas de la manera en que se comportan los procesos de desarrollo económico en la relación de país a país y al interior de ellos. Entre las diferentes teorías de convergencia y divergencia regional, ha sido predominante el enfoque neoclásico. Sus principales postulados surgen de la función de producción, donde cobran especial importancia el capital y el trabajo. De tal manera que si en un país o un estado existen zonas más desarrolladas y con un personal más educado, el capital irá a las zonas menos desarrolladas, debido a una supuesta disminución de costos de operación, mientras que la mano de obra de las zonas rezagadas emigrará a los lugares con bonanza económica; como resultado, en el largo plazo el mercado se encargará de equilibrar los niveles de desarrollo de las distintas regiones (Mella, 1998). Sin embargo, en el corto y mediano plazo las diferencias de capital, productividad de la fuerza de trabajo y progreso tecnológico fundamentan la divergencia predominante (Armstrong y Taylor, 2004).

La influencia del pensamiento neoclásico ha sido tan profunda que, durante la década de los setenta, se realizaron modificaciones en el modelo económico de diferentes países, especialmente Estados Unidos y el Reino Unido. Las principales acciones fueron la apertura de mercados, la atracción de inversión externa y la desvinculación del gobierno de las actividades económicas. Como respuesta, investigadores de diversas nacionalidades (Fischer, 1988; Garofoli, 1992; Latella, 1992; Maillat, 1988; Vázquez, 2000), sobre todo europeos, comenzaron a buscar alternativas de desarrollo que fueran más cercanas a las características propias de los diferentes países y con esto evitar la dependencia de las firmas ya posesionadas en el mercado internacional. Por tal motivo, se generaron estudios sobre la creación y consolidación de empresas en algunas partes de Italia, Grecia y España, aunque también hay estudios sobre Francia, Portugal, Suecia y Holanda.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para la revisión de cada uno de los casos mencionados es recomendable consultar dos textos: Giaoutzi, María *et al.*, eds., *Small and Medium Size Enterprises and Regional Development*, Londres, Routledge, 1988 y Garofoli, Giacchino, edit., *Endogenous Development and Southern Europe*, Londres, Avebury, 1992.

Como consecuencia, a partir de la década de los ochenta surgió un esquema teórico que revivió la discusión acerca de los mecanismos y alternativas para fomentar mejoras sustantivas en la economía y condiciones de vida de los países, primordialmente de aquellos en vías de desarrollo, y particularmente, en las regiones más rezagadas de cada uno de ellos. Dicho esquema comenzó a analizar el proceso de desarrollo a partir de criterios territoriales, utilizando como método los estudios de caso (Vázquez, 2005). El enfoque ha sido denominado desarrollo endógeno y sirve para hacer un análisis a partir de los actores que se relacionan de manera dinámica en los procesos reales de desarrollo, tomándose en cuenta, además de factores económicos, los de carácter político, sociocultural, histórico, entre otros. Dichos factores puedan relacionarse dentro de un sistema que da vida al proceso de desarrollo, especialmente económico.

Como lo afirma Mella Márquez (1998), la particularidad del nuevo enfoque se centró en la modificación de la concepción predominante del espacio geográfico, el cual, anteriormente, era interpretado como el lugar donde se vinculan oferentes y demandantes de bienes y servicios; mientras que en los estudios sobre desarrollo endógeno se introdujo la complejidad territorial y su repercusión en los procesos económicos. Por tal motivo, un rasgo más de la propuesta que emergió es la multidisciplinaria de los diversos trabajos, donde se estudian los intercambios comerciales, pero también las características políticas y sociales de los casos de análisis y sus repercusiones en la parte organizacional que compone el sistema productivo; en la generación de políticas, y en la transmisión del conocimiento de una empresa a otra.

El concepto central a partir del cual se explica la diferencia del nuevo enfoque con los anteriores es el territorio. Éste tiene un papel primigenio, ya no es un elemento contextual, sino central para los procesos de desarrollo. En él existen diversos factores que se interrelacionan entre sí: externalidades tecnológicas localizadas; relaciones económicas y sociales que construyen el capital relacional o el capital social; la gobernanza local que agrupa a actores privados y administraciones públicas locales (Camagni, 2006). Es decir, “representa el punto de encuentro de las relaciones de mercado y formas de regulación social” (Garofoli, 1992:4), generándose organizaciones que determinan la capacidad de la región para innovar;

la voluntad de la comunidad para participar en los procesos de desarrollo; la importancia de las políticas del sector público en la generación de bienestar, y la vinculación entre diversos actores para el impulso de los sectores productivos, mediante la generación de empresas.

De una manera concreta y a la vez más integral, el territorio se constituye “como un entramado de intereses de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo local” (Vázquez, 2000:102). Adquiere importancia porque es el espacio donde se ha desarrollado una historia que influye en los esquemas institucionales, organizacionales y económicos de un lugar específico; en él se manifiestan relaciones sociales, predominio de grupos, así como identidades culturales. El territorio permite definir, en gran parte, los procesos de desarrollo y las características de los problemas que están insertos en dichos procesos.

El desarrollo “es un proceso que toma sentido en el territorio” (Vázquez, 2000:103), al ser éste último el punto de encuentro y, al mismo tiempo, uno más de los diversos factores que intervienen en el proceso de transformación de la realidad. La relevancia territorial es tal que las empresas y organizaciones toman decisiones en función de las características y oportunidades prevalecientes (Vázquez, 2005). Por tal motivo, el enfoque endógeno del desarrollo sólo es viable cuando se elige un espacio geográfico concreto y se hace un análisis de los elementos que determinan en gran parte dicho espacio, sobre todo, política, social y económicamente.

Existen territorios donde predominan una serie de instituciones consolidadas; asimismo, convergen organizaciones dinámicas y comprometidas con la consecución de transformaciones sociales, además de prevalecer un sistema de relaciones que determinan sectores productivos generalmente bien estructurados y abocados al incremento de la competitividad. Por el contrario, existen también territorios que se caracterizan por un conjunto de instituciones que comienzan a adaptarse a las nuevas demandas del medio, donde las organizaciones se encuentran en plena definición de objetivos y búsqueda de sentido en sus actividades como entes colectivos, mientras que los sectores productivos luchan para sobrevivir ante las demandas de un mercado caracterizado por preferencias surgidas ya no sólo

regionalmente, sino de manera global. La característica presente tanto en territorios cohesionados como en aquellos en proceso de integración, consiste en que sus factores interactúan en la realidad de manera sistémica, es decir, repercutiéndose entre sí, por ejemplo, con acciones político-administrativas que afectan la esfera económica, la cual a su vez impacta en el tejido social.

Las características de un territorio son diversas, y las combinaciones entre ellas son innumerables; sin embargo, los actores terminan siendo el eje en torno al cual se desarrollan todos los demás elementos territoriales. Ahora bien, el enfoque endógeno facilita en el análisis la vinculación de actores colectivos conformados por organizaciones, sin menoscabo del estudio e identificación de las relaciones de actores individuales clave, sobre todo aquellos insertos en instituciones gubernamentales. Para dar sentido a lo anterior, es preciso determinar la relevancia de actores concretos de acuerdo con los elementos endógenos que quieran ser rescatados. Por tal motivo, el caso de estudio es fundamental, pues éste determina el grado de desarrollo del territorio, así como las variables sistémicas en torno a las cuales gira la investigación.

El territorio y la dinámica relacional de los actores repercuten, entre otras variables, en la conformación de factores culturales e institucionales específicos, los cuales son muy importantes. Las relaciones basadas en reglas escritas, y por tanto, institucionalizadas, son fundamentales para establecer incentivos y castigos en el desarrollo de las diferentes actividades propias de una sociedad, entre ellas, las referidas al fortalecimiento y expansión de los sectores productivos; sin embargo, son igualmente relevantes las costumbres adquiridas por la vida en comunidad (Storper, 2006). El sistema productivo es afectado profundamente por usanzas e instituciones, así como por la interrelación entre éstas, pues de ella se deriva el ajuste institucional para el desarrollo de la innovación y la competitividad del territorio.

Instituciones y costumbres, con la formalidad que implican las primeras y el cumplimiento informal, es decir, aceptado sólo de manera individualizada de las segundas, son los primeros rasgos de los elementos inherentes de cada territorio. Por ello, el enfoque endógeno está abierto a la adopción de estrategias de análisis diversas, siempre y cuando se

rescaten los elementos primigenios de la organización social del territorio, pues constituyen un buen punto de partida en la investigación. Ambos aspectos, instituciones y costumbres, son fundamentales en el perfil del desarrollo productivo de una región, pues establecen los límites en los que se mueven los actores para generar proyectos y para asociarse en la expansión de los mismos. Además, son factores que impulsan a los actores a salir o a permanecer en el territorio.

Debido a la multiplicidad de factores que pueden ser estudiados en el enfoque endógeno, éste no consigna la existencia de una fórmula única y definitiva para conseguir el desarrollo. A pesar de ello, algunos autores han rescatado de sus estudios elementos que pueden generalizarse a los diversos casos donde el desarrollo no ha estado sujeto a las decisiones tomadas fuera del territorio, es decir, de manera exógena. Antonio Vázquez Barquero (2005), por ejemplo, establece como un elemento básico la estructura de liderazgo. Según la experiencia de este autor, el proceso se ha invertido organizacional y territorialmente, es decir, los liderazgos se dan de abajo hacia arriba, iniciando en la comunidad y, posteriormente, repercutiendo en las organizaciones públicas; al mismo tiempo, éstos se generan en las ciudades y regiones para, posteriormente, impactar en los estados y en los países.

No obstante que el liderazgo en el proceso de desarrollo endógeno se inicia localmente, al mismo tiempo se atiende a un entorno global, de tal manera que cada territorio busca definir su capacidad para innovar y ser competitivo en un mundo en constante cambio. Esto es fundamental porque sólo así se comprende que el enfoque endógeno no niega una realidad de globalización, más aun, se erige como un cuerpo teórico y analítico que es de utilidad sobre todo en casos donde predomina el atraso de los sectores productivos, con las consecuentes circunstancias de subempleo, empleo mal remunerado, flujos de emigrantes y fragmentación territorial.

En el enfoque endógeno, a diferencia de esquemas analíticos anteriores, se entiende que los problemas económicos no siempre se originan dentro de sí mismos, sino que pueden verse generados en la arena política, social o cultural. Por este motivo, existen estudios que se

centran en la comparación de procesos de desarrollo a partir de modos de organización social (Storper, 2006). En algunos casos, la existencia de organizaciones informales ha beneficiado la creación de redes de cooperación en torno a industrias localizadas territorialmente, en otros casos, lo ha hecho la existencia de reglas claras que han permitido establecer un ambiente de seguridad y confianza en las inversiones. Sin embargo, también puede suceder que existan casos donde comunidades bien organizadas, cohesionadas y con cierto grado de participación en la arena pública, repercutan en el estancamiento del proceso de desarrollo debido a que su interés se centra en la protección de privilegios que ya tienen.

Sin duda, el modo de organización social y las transformaciones que vaya sufriendo éste en el transcurso del tiempo repercuten directamente no sólo en la constitución del sistema económico, sino en las especificidades del mismo. Esto es fundamental si se toma en cuenta que “las experiencias de desarrollo local muestran que el camino a seguir pasa por la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo empresarial” (Vázquez, 2005:42), y ésta no puede llevarse a cabo a partir de patrones generales, por el contrario, se deben tomar en cuenta las vocaciones del territorio, así como la cultura, costumbres, organización social, liderazgos, entre otros factores. Así pues, el enfoque endógeno tiene como principio rescatar las particularidades de cada caso.

Por otra parte, este enfoque alternativo analiza y genera opciones para el desarrollo del territorio a partir de la vinculación de factores, es decir, se identifican instituciones y costumbres que repercuten directamente en los procesos de desarrollo, especialmente, económico; además, se buscan actores que estén incidiendo en la estructura productiva, para, posteriormente, realizar una exploración de la misma e identificar la existencia o no de una estrategia de desarrollo empresarial. Ahora bien, instituciones y costumbres, por un lado, así como actores individuales y colectivos, por otro, se encuentran relacionados entre sí en la realidad y pueden ser identificados con mayor facilidad en casos de entidades federativas no muy desarrolladas económicamente o en regiones existentes al interior de ellas. Esto debido a que la densidad de relaciones en el sistema productivo es menor y, por el contrario, la utilidad del análisis y la necesidad de generar acciones para catapultar el desarrollo económico es mayor que en entidades o regiones desarrolladas.

En lo que respecta exclusivamente a la estructura productiva y, en particular, a las políticas de desarrollo empresarial, Vázquez (2005) menciona que en el enfoque endógeno prevalece una “estrategia de pequeños pasos”, donde se desarrollan, paulatinamente, nuevas actividades productivas a partir de las que han predominado en el sistema económico territorial. Su característica principal consiste en que las transformaciones son lideradas por actores locales, quienes evitan, sobre todo, la pérdida de empleos a causa de las innovaciones. Esta idea estrecha el vínculo entre factores, ya que instituciones y costumbres, proyectos liderados localmente, estrategia de desarrollo empresarial y estrategia de pequeños pasos constituyen elementos entrelazados cuando en un territorio la comunidad busca emprender un proceso de desarrollo que atienda a sus propios intereses, adaptándose, al mismo tiempo, a las exigencias del ambiente y, por tanto, a los elementos exógenos al propio sistema territorial.

En vista de que toda iniciativa local se enfrenta a la dinámica de un sistema productivo y social exterior, los procesos endógenos de desarrollo buscan siempre la inercia comunitaria, de tal manera que no sean acciones aisladas y concentradas en ciudades importantes. Por ello, una estrategia de desarrollo empresarial analizada bajo el esquema endógeno tiene como criterio fundamental que el proceso de desarrollo se extienda por diversos puntos del territorio. Con esto se evita caer en la generación de polos que acentúan las disparidades entre localidades, debilitando la capacidad autogestiva del territorio (Boisier, 2007).

La utilización prioritaria de los factores de la producción existentes en el territorio, no obstante la disponibilidad, al mismo tiempo, de factores provenientes del entorno, representa el último elemento de análisis de la estrategia de desarrollo empresarial. Con ello se busca, más allá de los resultados a corto plazo, encontrar un mejor rendimiento del sistema económico para que en el largo plazo exista un crecimiento de la riqueza sostenido en el tiempo, pues la dependencia de factores de producción exógenos o foráneos, atiende únicamente a criterios de mercado y no a lazos comunitarios (Boisier, 2005). Por ello, Vázquez (2005:45), argumenta que no es tan importante la generación de proyectos industriales de grandes dimensiones, “se trata [más bien] de impulsar proyectos de dimensiones adecuadas, que promuevan la transformación progresiva del sistema económico”, de lo contrario, se refuerza la generación de polos.

Gioacchino Garofoli (1992), ha propuesto otros criterios generales para hacer análisis endógenos. Estos son: la capacidad del proceso estudiado para transformar el sistema socio-económico; la habilidad del territorio para reaccionar a retos externos a la región; la promoción del aprendizaje social y, la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local. Cada uno de los aspectos anteriores puede ser interpretado dentro de los criterios explicados previamente. Ahora bien, lo realmente importante es que puede enfatizarse, tanto de Vázquez como de Garofoli, la consideración de un entorno en el cual se inserta el sistema económico y regional que se esté analizando, lo cual deja ver claramente que la teoría producida en torno a la visión del desarrollo endógeno toma en cuenta la existencia de un sistema global de relaciones culturales, políticas, sociales y, desde luego, económicas; sin embargo, se centra en procesos que son dirigidos por poblaciones concretas, asentadas en territorios específicos, especialmente aquellos más rezagados.

Ahora bien, los elementos que distinguen los procesos de desarrollo endógeno se encuentran interactuando en el tiempo, por lo cual se dan distintas combinaciones en la importancia que tiene cada uno de ellos cuando se analizan territorios distintos. Lo anterior se puede deducir claramente de los planteamientos de Garofoli (1992) ya mencionados. Los territorios se transforman de acuerdo con la reestructuración no sólo del sistema económico, sino, previamente, de las relaciones sociales existentes. Los arreglos institucionales, así como la capacidad para innovar y difundir el conocimiento dependerán de los acuerdos que se generen en las distintas comunidades, repercutiendo posteriormente en las reglas definitorias de la vida social (Storper, 2006). Es así como se van modificando las estrategias de desarrollo empleadas en territorios diversos, repercutiendo en procesos evolutivos diferenciados de acuerdo con las características propias o endógenas de cada sistema territorial.

La utilización del enfoque endógeno visto como sistema es decisiva en los casos de territorios con sectores productivos atrasados y estrategias de desarrollo empresarial confusas. Su importancia como instrumento de análisis y herramienta para crear alternativas puede ser de gran utilidad especialmente en sistemas territoriales que fundamentan su existencia en el sector primario y en un pequeño sector secundario. Por este motivo, es vital la identificación de actores involucrados, en particular si se quiere realizar un análisis del sistema productivo

mediante la industria y los negocios en torno a ella. De esta forma es como se puede construir un sistema con características propias.

En conclusión, por su naturaleza compleja, los procesos de desarrollo, especialmente económico, son resultantes de la relación existente entre diversos factores. Estos factores tienen múltiples maneras de relacionarse. Sus vínculos forman flujos de información, capital (fijo, financiero y humano) y conocimiento. La manera en que cada factor se conecta a otro determina la ruta que seguirá el proceso, es decir, si contiene elementos endógenos o no. Las conexiones pueden ser determinadas desde perspectivas sociales, caracterizadas por la institucionalización de las mismas, o de manera comunitaria, por tanto, basadas en relaciones informales (Storper, 2006). Sin embargo, para profundizar en la manera en que están interconectados los elementos definitorios del proceso de desarrollo, es conveniente iniciar por la comprensión de lo que se propone en el análisis de los sistemas.

#### 1.1 Análisis sistémico del proceso de desarrollo: Aspectos generales de la Teoría de Sistemas

Los sistemas se estudian en diferentes ramas de la ciencia, incluso se ha construido una Teoría General de Sistemas que recupera elementos presentes de los procesos existentes en ámbitos muy diversos como lo son: la física, matemáticas, sociología, química, entre otros. La premisa básica es que el “Todo” no es lo que mismo que la “suma de las partes”, es decir, los sistemas no se componen de un conjunto de elementos aislados, por el contrario, los sistemas son “un complejo de elementos interactuantes” (Bertalanffy, 2002:56) y cuando uno de dichos elementos cambia en su composición, los demás se ven afectados positiva o negativamente, de tal manera que se puede afirmar que “no es posible conocer a la parte sin referencia a la totalidad” (Parra, 1981:79).

Precisamente esta última sentencia ha sido debatida desde diferentes campos del conocimiento. El argumento se centra en que existen procesos que pueden ser perfectamente aislados en su análisis sin por eso perder su composición o significado. Lo anterior es verdad, sin embargo, esos mismos procesos generalmente forman parte de otros de mayor complejidad, los cuales no pueden ser explicados sin su vinculación con los más sencillos,

mientras que estos, adquieren una significación diferente cuando están insertos en la totalidad, teniendo como resultado la imposibilidad de realizar una suma de partes aisladas. Por tanto, la significación de los sistemas se va dando mediante la complejización de los mismos. Más aun, los sistemas se hacen menos previsible de una ciencia a otra, por ejemplo, el funcionamiento de un organismo vivo puede ser analizado en el laboratorio, controlando las circunstancias del estudio para observar las posibles modificaciones. En cambio, la sociedad no puede ser aislada y manipulada para observar gradualmente sus transformaciones, por el contrario, es dinámica y hasta cierto grado impredecible.

A pesar de que en todas las ciencias se hacen análisis de elementos aislados, los cuales, dicho sea de paso, forman sistemas más pequeños que les dan significado, siempre debe considerarse un sistema como elementos que se afectan mutuamente, creando en su relación un producto no existente de manera previa en alguno de ellos. Ahora bien, como dice Bertalanffy (2002:70), “hay que tener en cuenta las relaciones entre los varios sistemas subordinados y los sistemas que les están superordinados, a fin de comprender el comportamiento de las partes”. Esto es fundamental, porque es en este punto donde se comprende que todo sistema tiene subsistemas y estos, a su vez, tienen subsistemas, lo cual determina el grado de profundidad al que se quiera llegar en la comprensión de algún proceso, así como el rango discrecional del investigador.

Los sistemas más complejos que hay, entre los diversos tipos, son los sistemas sociales. Sus características son las fundamentales de todo sistema; su diferencia básica es la participación de personas que interactúan como actores, con la carga valorativa y emocional que esto implica, sobre todo, en lo que se refiere a la búsqueda de estabilidad sistémica. La complejidad se manifiesta especialmente si se toma en cuenta que los sistemas sociales se caracterizan por ser “un conjunto [...] de transformaciones y de flujos de comunicación, cuya finalidad última es potenciar [...] la participación de todos y cada uno de los miembros de la colectividad que lo conforman en la elevación y satisfacción de sus necesidades personales” (Parra, 1981:79).

Los actores pueden ser individuales o colectivos; cuando sucede lo segundo se llaman organizaciones. Pues bien, la búsqueda de intereses particulares a ellos es lo que en los sistemas sociales origina las normas, sean formales y por tanto, escritas, o informales, es decir, reproducidas en el comportamiento de aquellos que las han adoptado como propias. La complejidad viene cuando se crean valores, e incluso, normas paralelas a las formales, lo cual hace que el sistema busque un reacomodo y sufra transformaciones que pueden variar en su dinamismo. Mucho tendrá que ver en esto la manera en que se relacionan los actores y su capacidad para comunicarse e informarse, así como para transferir herramientas o medios de transformación que van más allá de la comunicación, como puede ser adiestramiento, maquinaria, equipo o dinero en efectivo.

Es fundamental establecer que la característica central en el funcionamiento de un sistema social son los procesos comunicativos. En esto consiste su diferencia con los demás sistemas. Los procesos comunicativos están enmarcados dentro de la relación entre actores, llámense como se dijo anteriormente, organizaciones o individuos. Estos procesos se manifiestan en la transferencia de información e instrucciones, las cuales reditúan en el intercambio de bienes y servicios o, en su caso, en la adopción de conductas políticas, socioculturales o económicas concretas. Dichas conductas, que en un momento dado son intangibles, pueden hacerse concretas y observables; de ellas resultan las leyes; el mejoramiento de técnicas para actividades diversas; la vinculación de actores en el mercado; la participación social en procesos de cambio político o económico; las manifestaciones artísticas y de ideas, entre varias formas de interacción eminentemente sociales.

Es preciso decir que en los sistemas sociales, si los procesos comunicativos entre los actores se ven interrumpidos, entonces el sistema desaparece, pues en ese momento sólo constituirá una suma de partes aisladas que pertenecen a un mismo conjunto de factores, pero que no necesariamente se afectan y crean algo diferente a sí mismos cuando entran en contacto. Por tal motivo, como se ha venido diciendo, la comunicación es muy relevante. Debe adicionarse que a partir de ella se identifican los sistemas de conducta, los cuales, en un nivel de análisis, permiten establecer la parte empírica del sistema social, aunque es necesario mencionar, que por su complejidad, el sistema social también tiene una parte simbólica. A

partir de ella se construye la explicación del sistema empírico, enriqueciendo el análisis de lo que no se percibe mediante las interacciones directas entre actores (Easton, 1999). Lo no percibido, lo constituyen impresiones e ideas de personas u organizaciones sobre causas o efectos de las interrelaciones, así como la cultura y valoraciones contenidas en dichas impresiones.

Por otra parte, los sistemas sociales, como tipo, han sido formulados a partir de diferentes modelos que tienen como objeto dar una mejor explicación de su funcionamiento. Los modelos generales son el mecánico, el orgánico y el procesal. La diferencia entre ellos se fundamenta, sobre todo, en su capacidad de cambio. Desde luego, este es un punto fundamental tomando en cuenta que los sistemas sociales son los más complejos. Por esta razón y en vista de la necesidad de una racionalidad en la interpretación de las relaciones humanas, los modelos fueron retomados de otras ciencias a partir de similitudes que pudieran encontrarse con el funcionamiento de las sociedades. Así, el modelo mecánico percibe a la sociedad como un conjunto de relaciones basadas en fuerzas de atracción y repulsión.

A partir de esta lógica es como se construyen las interacciones entre actores. Aunque esto no es lo más importante para caracterizar a este modelo, sino su capacidad para comprender las transformaciones sociales. Según la visión mecanicista, éstas se dan cuando una fuerza externa al sistema entra en contacto con él, de lo contrario, los elementos internos al sistema siempre tienden a la estabilidad y al equilibrio en las relaciones entre actores, preservando el *status quo* (Buckley, 1993), donde cada actor tiene un rol perfectamente establecido e invariable.

El modelo orgánico se caracteriza por una posibilidad de cambio, como en el modelo mecánico, en función a las adaptaciones ambientales, aunque éste también puede venir desde adentro. No obstante, su característica particular es la convivencia de dos valores fundamentales: la estabilidad y la transformación paulatina. Para hacer esto posible, se toma en cuenta, como en los organismos, el grado de cooperación entre sus elementos, de tal manera que “no pueden modificar sus estructuras dadas más allá de ciertos límites (muy estrechos)” (Buckley, 1993:31). Según lo anterior, los sistemas orgánicos sólo mutan para

sobrevivir al ambiente, pero lo hacen de manera lenta, como en los organismos de la naturaleza.

De acuerdo con los dos modelos anteriores, es decir, el mecánico y el orgánico, las sociedades son estables y cuando el equilibrio en que se desarrollan se ve afectado, entonces el factor de donde se ha originado la transformación del sistema es tomado como un elemento extraño y necesariamente, como la causa de un proceso negativo. Por ello, los funcionalistas, que han utilizado en una propuesta teórica específica ambos modelos, son considerados como promotores del conservadurismo, pues su interpretación favorece la estructura predominante en una sociedad, sea cual sea, y cualquier cambio abrupto es considerado teóricamente, como una enfermedad en el sistema, en alusión a los organismos. Esto desde luego favorece el mantenimiento del orden, eliminando las posibilidades de una transformación institucional y un cambio en los valores de la sociedad en el corto y mediano plazo.

El tercer modelo, denominado procesal, es completamente diferente a los dos anteriores y es el más apropiado para el estudio de sistemas socioculturales. Su característica es la coexistencia de elementos que en su relación generan estabilidad y de otros que provocan cambios en la estructura. En este modelo la movilidad de actores y el reajuste en sus interacciones es lo que predomina y su diferencia básica con respecto a los otros dos modelos radica en la existencia de equilibrios alternativos, es decir, pueden darse procesos de institucionalización continuos sin, por ello, caer en el caos y en la muerte sistémica. Por el contrario, este modelo demuestra que pueden existir sistemas con actores inhibidos y silenciosos que viven por un periodo en el equilibrio imperante, y que de un momento a otro logran desplazar el equilibrio hacia nuevas relaciones que terminan institucionalizándose (Buckley, 1993).

Otro aspecto fundamental del modelo procesal es que los cambios no se asumen como la influencia, únicamente, del ambiente, sino que en varias ocasiones son originados de manera endógena al sistema, donde se encuentran interactuando una multitud de actores en algún subsistema que termina siendo predominante, de lo que resulta un desplazamiento en el equilibrio de interacciones entre actores y subsistemas. Es en este punto donde se une la teoría

de sistemas con el enfoque endógeno del desarrollo, permitiendo la comprobación de procesos relacionados con la generación de políticas; la creación de empresas; la modificación de la normatividad y, la transformación cultural de los actores.

### 1.1.1 Componentes de un sistema

Un sistema social en el contexto de los estudios de desarrollo, es decir, un sistema territorial, es necesariamente un sistema abierto. Esto significa que todo sistema territorial es afectado de alguna u otra manera por su ambiente (Easton, 1999); y otros territorios con los cuales hay transacciones de diversa índole. Sin embargo, al decir que existe una afectación no se refiere necesariamente a un influjo negativo, sino a una alteración que provoca el cambio en la estructura del sistema. Al respecto, el enfoque endógeno estipula que los territorios deben estar preparados para las relaciones con el exterior de tal manera que sean capaces de transformarse y ser competitivos a partir de estrategias originadas desde adentro (Garofoli, 1992).

Las transformaciones se dan a partir de arreglos en la *estructura* del sistema, la cual constituye el componente básico de la propuesta teórica, pues a partir de ella es como operan los demás dispositivos. La estructura necesariamente debe estar formada por elementos persistentes en las relaciones sistémicas. Por ello, Oskar Lange (1981) la identifica a partir del acoplamiento entre los distintos elementos, de tal manera que se puedan ver ciertas pautas en las relaciones.

En los sistemas sociales es justo la estabilidad en las interacciones entre actores lo que permite identificar la existencia de una base a partir de la cual se pueden hacer modificaciones en el sistema o, en su caso, identificar fallas. Esto hace que se vincule a la estructura con la continuidad del sistema (Buckley, 1993), siendo su principal herramienta la normatividad que regula las relaciones entre actores, aunque también lo es la cultura que influye en la manera de reaccionar por parte de cada uno de ellos.

Además de la estructura, existen dispositivos que permiten el análisis y la explicación de un sistema. David Easton (1999), propone los siguientes: el *ambiente*, la *respuesta* y la *retroalimentación*. El primero de ellos, se refiere al medio o sistema superior en el que está inserto el sistema en estudio. Este medio, a su vez, formará parte de otro sistema superior que lo contendrá, haciéndose cada vez más complejas las relaciones entre las partes del sistema mayor. Sin embargo, para efectos de un análisis, es fundamental por lo menos identificar los elementos del ambiente que están incidiendo de manera más directa en el sistema en cuestión. De esta forma es como se pueden comprender ciertas reacciones en la dinámica de las relaciones que se están llevando a cabo, en este caso, en un sistema territorial.

El *ambiente*, en consecuencia, es un dispositivo muy importante en el análisis de un sistema. Esta aseveración se fundamenta en la distinción que se puede hacer, a partir de él, de lo que es el sistema y lo que no, permitiendo precisar la dinámica real de los actores. Además posibilita el acotamiento de los procesos exógenos que realmente están influyendo tanto en la recomposición de la estructura, como en la manera en que se dan las interacciones al interior del sistema. Así es factible determinar si los actores están estableciendo, entre sí, nuevos puentes informativos, lo cual, en consecuencia, puede repercutir en acciones que conduzcan a una transformación estructural y a una recomposición del equilibrio sistémico.

La *respuesta*, que constituye el segundo de los dispositivos fundamentales, es referida por Easton (1999) como el esfuerzo de los actores para reaccionar a estímulos del ambiente o de elementos internos al sistema. De acuerdo con esto, la respuesta se refiere a los procesos que implican el traslado de información de un actor a otro. En una interpretación social con términos económicos como la hecha por Lange (1981), la respuesta se interpreta como el producto de las relaciones, lo cual, como antes se había dicho, siempre va a alterar las condiciones iniciales de cada uno de los actores, o mejor dicho, provocará que surja algo diferente con respecto a la actuación individual de cada uno de ellos. Ahora bien, la respuesta no sólo puede referirse al resultado, sino también debe ser analizada su parte previa, es decir, el *estímulo*, lo que en términos económicos se referiría a un insumo y, en términos netamente sociales, el inicio de la comunicación.

De acuerdo con Buckley (1993), los flujos de información generados en un sistema social pueden originar una energía exponencialmente superior a la inicial, lo que significa que una vinculación correcta entre actores puede repercutir en una transformación del sistema y que éste, a su vez, altere la composición de algunos otros. En el caso de un sistema territorial, por ejemplo, las transformaciones en el subsistema económico pueden constituir un factor determinante para que, posteriormente, se de una modificación integral, abarcando a los demás subsistemas. Por tanto, a partir de un flujo de información entre actores podría iniciarse todo un proceso de desarrollo.

El último dispositivo de todo sistema es la *retroalimentación*, la cual, para Easton (1999), consiste en el regreso de la información a los actores una vez que ha salido de ellos y de esta manera responder a las modificaciones sistémicas que se hayan generado luego de su intervención. Por su parte, Buckley (1993), no sólo alude al proceso de retroalimentación como mecanismo de regreso de información para hacer frente a las contingencias, sino que es más concreto: la retroalimentación no se centra en evitar la desviación de procedimientos, más bien su función consiste en preservar las metas y objetivos del sistema; asimismo, especifica la existencia de información que no han producido directamente los actores, sino que ha surgido de otro sitio y es una fuente de aprendizaje, posibilitando modificaciones en el sistema.

Ahora bien, los procesos que, ya sea en la retroalimentación o por otro medio, intervienen en el sistema y afectan su estabilidad, pueden ser de dos tipos: *homeostáticos* y *morfogénicos*. Los funcionalistas tomaron los primeros de la biología con la intención de introducirlos en los análisis realizados en las ciencias sociales, y consisten en modificaciones a la estructura del sistema, así como a las relaciones entre actores, aunque en rangos muy estrechos, de tal manera que las condiciones predominantes no vayan a alterarse de manera sustancial; antes bien, los procesos homeostáticos sirven para conservar al sistema casi intacto.

Por otro lado, puede afirmarse que los procesos morfogénicos son más propios de las ciencias sociales, y consisten en la alteración constante de la estructura del sistema debido a la intervención de actores con intereses diversos, sin que por esto, necesariamente el sistema se vea en una crisis.

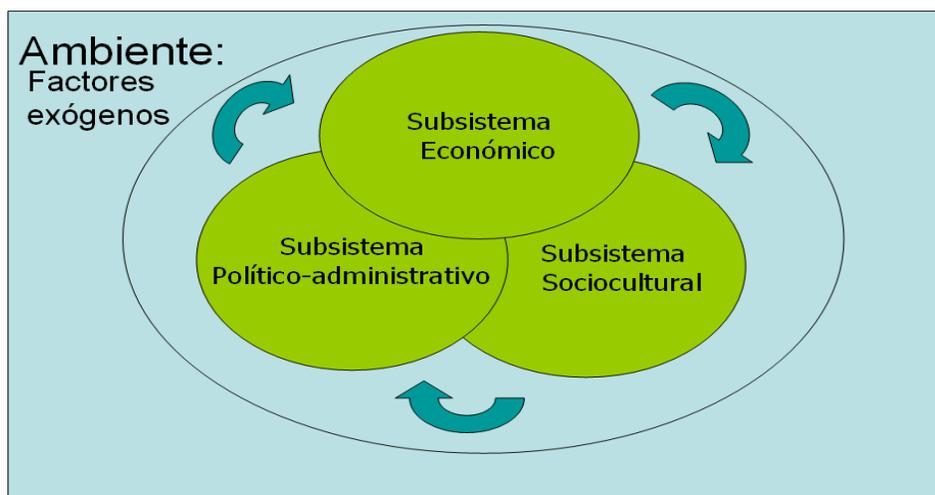
Es muy útil comprender que todos los dispositivos contemplados en la teoría de sistemas tienen un dinamismo inherente. Por ello es que, al ser aplicados en este texto a un sistema territorial, es importante comenzar a estipular su vinculación a partir de la construcción de un sistema que represente, de la manera más real posible, las acciones y conductas que están involucradas en un proceso de desarrollo analizado desde el enfoque endógeno. Con este fin, debe recordarse que en el análisis de un sistema social, lo más importante son los actores; no obstante, no puede soslayarse la relación de éstos con el sistema simbólico que alberga la cultura y las valoraciones.

### 1.1.2 El sistema territorial: Actores y procesos

La construcción del sistema territorial surge de la vinculación de la teoría de sistemas y el enfoque endógeno. El objeto de dicha vinculación es determinar las relaciones entre actores ubicados en un territorio para analizar algún proceso de desarrollo en particular. La selección de actores se da en función de la amplitud del análisis. En razón de ello, se requiere claridad en el objetivo de la investigación, pues se corre el riesgo de dejar fuera a organizaciones o personajes que quizá repercuten en la transformación o permanencia del sistema. Asimismo, es importante destacar que, al ser los territorios sistemas abiertos, es necesario dimensionar de manera adecuada la influencia del ambiente en el sistema. Lo anterior se hace utilizando los conceptos y dispositivos ya expuestos.

Un sistema territorial visto desde el enfoque endógeno es un sistema social con especificidades geográficas. Su análisis es realizado a partir del subsistema económico, así como de la influencia que tiene en éste el subsistema político-administrativo y en algún grado, el subsistema sociocultural. La manera de establecer los subsistemas empíricamente, es a través de sus actores, es decir, de la información que éstos están intercambiando de manera continua y de las acciones que se generan a partir de ella, sin olvidar los recursos que se transfieren. Es así como, de acuerdo con Easton (1999), se puede ir diseñando un sistema analítico que permita el estudio de conductas específicas.

**Figura 1.1 Sistema territorial**



Fuente: Elaboración propia.

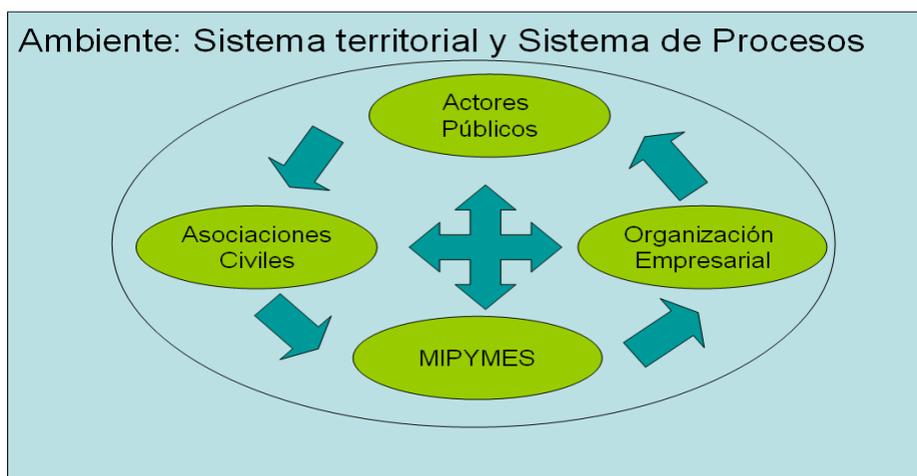
Como puede observarse en la Figura 1.1, el sistema territorial, interpretado desde el enfoque endógeno, representa una serie de interrelaciones entre actores que manifiestan conductas diversas, pero que, no obstante, pueden ser identificadas desde tres subsistemas generales: el económico, el político-administrativo y el sociocultural. Lo anterior se da en función del análisis de un proceso de desarrollo, el cual, en un estado inicial donde hay estabilidad política, parte del subsistema económico, por ello, se puede ver en la Figura 1.1 que los subsistemas están superpuestos en orden de importancia para el análisis, es decir, la parte medular es el subsistema económico, el cual, está fuertemente determinado por el subsistema político-administrativo, siendo éste, a su vez, afectado por el subsistema sociocultural; mientras que los tres subsistemas están inmersos en un ambiente que los puede modificar. Dicho ambiente está conformado por elementos exógenos al sistema territorial.

Por otra parte, las flechas de la Figura 1.1 indican que entre los tres subsistemas existe una relación dinámica. Si bien es cierto que el subsistema económico determina el proceso de desarrollo, se ve influido directamente por las condiciones institucionales existentes, así como por la manera en que se relacionan diversas organizaciones y actores. Tales relaciones se enmarcan en procesos que tienen componentes político-administrativos, donde se toman decisiones y se definen pautas de acción que son sistematizadas posteriormente en normas. No

obstante, tanto el intercambio de bienes y servicios que componen el subsistema económico como la toma de decisiones del subsistema político-administrativo se ven influidos por la perspectiva de cada organización e individuo participante en torno a aspectos particulares (subsistema sociocultural), los cuales, en su conjunto determinan el propio proceso de desarrollo.

Desde luego, como dice Bertalanffy (2002), es preciso tomar en cuenta que en la realidad los sistemas se contienen unos a otros, de tal manera que el sistema representado en la Figura 1.1 es sólo el primero entre varios que ayudan a realizar el análisis de un proceso de desarrollo. Es decir, dentro de esta construcción sistémica general, representada gráficamente, se mueven otros procesos generados a partir de actores concretos. Ahora bien, la Figura 1.1 representa a un sistema territorial en el que se han dejado fuera a algunos otros subsistemas que no son de interés para hacer análisis de procesos endógenos de desarrollo fundamentados, como una primera fase, en el desarrollo económico; por lo tanto, de igual manera, los otros sistemas que se mostrarán en seguida, únicamente atenderán al planteamiento del sistema territorial propuesto, centrándose en algunos procesos concretos de los varios que suceden en el mismo.

**Figura 1.2 Sistema de actores**



Fuente: Elaboración propia.

Cuando las relaciones son efectivas en un sistema de actores, éste siempre está contenido en un sistema procesal; el primero es presentado antes que el segundo en vista de que la vinculación entre actores hace concreto al sistema territorial abstracto. Asimismo, la explicación de los actores hará más comprensible el sistema procesal. La Figura 1.2 representa el sistema de actores. Sus vínculos y flujos de información son representados por las flechas. En consecuencia, como se puede observar, todos los actores están interrelacionados. Esta precisión, así como la identificación de cada actor, son fundamentales para el análisis de procesos endógenos de desarrollo, especialmente, cuando se quiere hacer una valoración de la estrategia de desarrollo económico.

En la Figura 1.2 también se observa que los sistemas territorial y procesal, representan el ambiente del sistema de actores. Esto quiere decir que los actores no son los únicos elementos para explicar una estrategia de desarrollo económico y, más de acuerdo con la terminología de un análisis endógeno, una estrategia de desarrollo empresarial. Otros factores intervienen para dar pie a la interacción entre actores y crear pautas que establecen cierta sistematización de las relaciones. Esto se verá en el sistema procesal. No obstante, cabe mencionar que cada uno de los actores referido en la Figura 1.2, tiene una dinámica interna, funcionando, a su vez, como un sistema.

Para clasificar a los actores de la Figura 1.2, la manera más sencilla es establecer tres tipos: el primero de ellos se refiere a los actores que pertenecen, eminentemente, a la esfera público-gubernamental, quienes son denominados *actores públicos*; el segundo, a aquellos que pertenecen a la esfera netamente privada, es decir, las *micro, pequeñas y medianas empresas* (MiPyMEs). Por su parte, tanto las *asociaciones civiles* como las *organizaciones empresariales* se ubican en un terreno híbrido, por lo cual conforman un tercer tipo.<sup>2</sup> Su condición híbrida consiste en el cumplimiento de funciones sociales de interés público sin pertenecer al ámbito netamente gubernamental y, por lo tanto, esto las hace tener cierto margen de acción para operar de acuerdo con motivaciones e intereses propios.

---

<sup>2</sup> En este trabajo no se profundiza en la distinción entre lo público y lo privado; sin embargo, una interesante discusión al respecto, lo cual es propio de la composición de toda organización, sin importar su estatus legal, se da en Bozeman, Barry, *Todas las organizaciones son públicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Lo interesante de la clasificación propuesta es que permite matizar un poco más la interpretación del proceso de desarrollo a partir del enfoque endógeno, tomando en cuenta que la participación de actores locales no debe estar restringida a las organizaciones públicas o a las privadas, sino a una diversidad de organizaciones que puedan enriquecer la implementación de una estrategia, ya sea de desarrollo económico o, concretamente, de desarrollo empresarial, de tal manera que se corrobore el liderazgo local. En vista de ello, la clasificación antes expuesta únicamente tiene el objetivo de demostrar la representatividad local en el proceso de desarrollo.

Ahora bien, los dos actores más importantes para la explicación de algunas estrategias de desarrollo empresarial son los actores públicos y las MiPyMEs, mientras que las asociaciones civiles y las organizaciones empresariales son utilizadas para contextualizar los procesos sistémicos entre ambos actores, influyendo en mayor o menor proporción de acuerdo con el sistema estudiado. Por tal motivo, a continuación se profundizará un poco más en lo que respecta a las organizaciones gubernamentales y a las micro, pequeñas y medianas empresas, pues en función de ambos actores, se construirá el análisis y la argumentación empírica, permitiendo dilucidar un proceso de desarrollo que se está dando en la realidad.

### 1.1.3 Actores públicos y MiPyMEs: Protagonistas de una estrategia endógena de desarrollo empresarial

Las organizaciones públicas, de acuerdo con Bozeman (1998), son todas aquellas que generan pautas de acción u omisión premeditada a partir de criterios políticos que les son impuestos. Esto nos remite a un fundamento básico de la administración pública, el cual dice que desde el gobierno sólo se puede hacer aquello que está permitido o estipulado en la ley, siendo ésta el marco de acción y fundamento de toda actividad gubernamental. Lo anterior significa que los actores públicos son los reguladores del proceso de desarrollo y, a su vez, están restringidos por normas superiores que los obligan a realizar una labor de rectoría, servicio y cooperación en todos los procesos tendientes a incentivar tal desarrollo, sea económico o concretamente empresarial. Para ello organizan el cumplimiento de sus objetivos tomando en cuenta los

recursos que les son asignados del presupuesto público, el capital humano con que cuentan y los recursos materiales que tienen a su disposición.

Dentro de las organizaciones públicas, que constituyen actores colectivos, a su vez hay actores individuales que son muy relevantes, principalmente, por el papel que deben cumplir de acuerdo con los objetivos de éstas (Silverman, 1971). También hay actores que son trascendentales cuando se analiza algún proceso específico. La importancia de cada actor se cimenta en las acciones que se esperan de él, tomando en cuenta los compromisos generados en la organización y la posterior institucionalización de éstos, donde se estandarizan las actividades en manuales de organización y procedimientos que les dan un fundamento normativo.

Se tiene entonces que en el sistema de actores son esenciales las organizaciones públicas (actores públicos), y dentro de ellas, los actores individuales que toman decisiones en cumplimiento de sus obligaciones como funcionarios. Esta misma lógica se da en las organizaciones privadas. En consecuencia, todo análisis de actores debe fundamentarse en una exploración de las organizaciones que intervienen en el sistema, sin soslayarse que dentro de cada organización puede haber actores individuales clave que tal vez sean útiles para hacer más precisa la interpretación que se dará al caso de estudio. Si se sigue el argumento anterior de manera lógica, las organizaciones dan sentido al sistema y los individuos hacen funcionar a las organizaciones.

El otro actor en el que es necesario profundizar para dar respuesta empírica posterior al sistema propuesto en la Figura 1.2, son las MiPyMEs. Éstas han sido objeto de un gran análisis, especialmente a partir de la década de los ochenta, cuando se realizaron varios estudios sobre las transformaciones que estaban sufriendo los patrones de industrialización de diferentes países, particularmente los más desarrollados. Entre otras cosas, resultó de esas investigaciones que, debido al estancamiento de la economía, las grandes empresas estaban subcontratando servicios a pequeñas empresas especializadas en la producción de ciertos bienes o en la prestación de servicios útiles para el mejor funcionamiento de algunos procesos existentes en las grandes firmas. Asimismo, debido al desarrollo de la tecnología de la

información y al crecimiento de la infraestructura vial y carretera, se había comenzado un proceso de descentralización de actividades (Nijkamp *et al.*, 1988).

Hubo otros casos en los que la existencia de MiPyMEs no se debió a las decisiones tomadas en las grandes compañías, como sucedió en algunas regiones de Italia (Garofoli, 1992) y Francia (Courlet, 1992), donde el desarrollo productivo local se debió enteramente a pequeñas y medianas empresas, teniendo particular repercusión la labor de las autoridades locales para prestar diferentes servicios. Un patrón observado en ambos países es la vinculación entre empresas, ya sea formando cadenas productivas o compartiendo conocimientos para la mejora de algunos procesos. Asimismo, es necesario remarcar el predominio de un ambiente institucional centrado en la consolidación de los negocios, pero más aun, la combinación de elementos sociales, políticos y culturales que permitieron la conformación de una comunidad empresarial (Storper, 2006) sustentada en una identidad regional (Courlet, 1992).

La situación de los países en desarrollo fue un poco diferente. Existen casos donde las pequeñas y medianas empresas se originaron y consolidaron a partir de la subcontratación de firmas internacionales (Tailandia y Corea del Sur); otros donde se formó una estructura paralela con grandes empresas competitivas internacionalmente y MiPyMEs insertas en el mercado interno (México), y algunos más (Brasil y Chile) donde se crearon aglomeraciones a partir del apoyo gubernamental (Hualde, 1998). A pesar de todo, pueden existir casos que son un ejemplo claro de estructuras similares a las europeas, pero que por alguna variación en el ambiente llevan a otros resultados.

De esto se puede concluir que no existe un patrón único de desarrollo y que los procesos deben seguir un cauce completamente autóctono, adaptándose no sólo a la estructura de los sectores económicos locales, sino también a la iniciativa de los actores involucrados y a su capacidad para crear sinergias, aunque no por eso deben dejarse de lado los casos exitosos, pues sus características más generales pueden ser extrapolables y son útiles para el análisis.

El estudio de las MiPyMEs de una región o territorio específico, requiere tener en cuenta que están determinadas por las características estructurales de los sectores productivos de la región y por el ambiente en que se desenvuelven las actividades empresariales. Estos factores se reflejan en la capacidad de este tipo de empresas para generar empleo; la calidad del mismo; el nivel de mortalidad empresarial; el grado de vinculación entre negocios; su ubicación territorial; la existencia de instituciones y políticas para fortalecerlos, así como en las oportunidades que brinda el territorio para la creación y consolidación de empresas, tomando en cuenta la situación del sector en el que se pretende invertir (Nijkamp *et al.*, 1988).

Sin duda la importancia que han cobrado las empresas de esta magnitud se debe a su capacidad para enclavarse territorialmente, dependiendo, por sus circunstancias, de lo que sucede en la región y no tanto de lo que acontece, sobre todo, en el mercado internacional; aunque debe aclararse, que lo anterior obedece a que las MiPyMEs no estén siendo subcontratadas por empresas internacionales. Cuando no ocurre esto último, su fomento, generación y consolidación tiene por objeto conseguir un desarrollo regional más equilibrado que estructuralmente sea menos dependiente de los avatares del mercado internacional y de las decisiones de las grandes empresas transnacionales (Hualde, 1998).

La importancia de las MiPyMEs en el sistema propuesto en la Figura 1.2 se debe a que son las empresas que más empleo generan (Courlet, 1992; Hualde, 1998; Nijkamp *et al.*, 1988), y además, cuando se han consolidado, representan la culminación de una estrategia de desarrollo empresarial que, en un tiempo razonable y con un coste menor, puede impactar en el desarrollo de un territorio atrasado. Asimismo, al ser negocios generados a partir de dinámicas locales, repercuten en el fortalecimiento de la estructura empresarial con la creación de encadenamientos que les son imprescindibles para sobrevivir. Esto repercute en la consolidación de localidades que se especializan en la producción de bienes o servicios específicos.

De acuerdo con Martínez y Pederzini (2004), dentro de las MiPyMEs las microempresas son unidades económicas importantes porque representan en cierto grado la cohesión del sistema productivo local, pues su situación básica, es decir, ya sea de

“subsistencia” o de “competencia”, refleja las oportunidades que brinda el territorio para generar encadenamientos. Además significan espacios de oportunidad donde puede ocuparse la población en situaciones de atraso económico, por lo que su proliferación no está relacionada necesariamente con un proceso de desarrollo. No obstante, son establecimientos útiles si están inmersos en una estrategia de desarrollo regional que vincule la política social y económica, pues su perfil varía en atención al territorio y son susceptibles de orientarse hacia contextos competitivos.

La interacción entre MiPyMEs, organizaciones públicas y organizaciones híbridas es lo que complejiza y enriquece los análisis de desarrollo endógeno. Como se ha visto, no bastan las decisiones meramente económicas para crear alternativas que se puedan ver consolidadas en la realidad. Es por ello que, el sistema de actores, el cual puede ser, a su vez, analizado como un sistema organizacional del cual se desprenden individuos clave, funciona con la inserción de otros elementos que inciden directamente en los vínculos existentes entre organizaciones. Esto da pie a la formación de un sistema procesal que se subsume en el sistema territorial y, al mismo tiempo, le da movilidad.

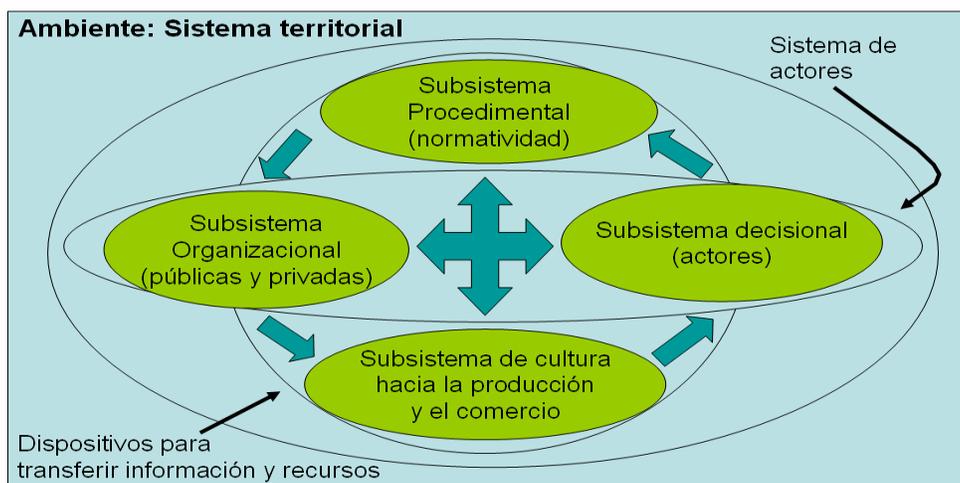
#### 1.1.4 El sistema procesal

El vínculo dinámico entre el sistema territorial y el de actores constituye el sistema procesal. Éste hace concreto el análisis del territorio, pues de todo el universo de relaciones presentes en una región, acota las interacciones relevantes, así como el flujo de información, recursos y acciones que van a ser identificados. Su utilidad se fundamenta en la adición de elementos que intervienen en las decisiones que toman los actores, de tal manera que los procesos generados sean comprendidos con mayor profundidad.

En consecuencia, es importante recordar que el modelo procesal está basado en la idea de cambio, por lo cual, la estructura forma parte de los procesos mismos, de tal manera que no puede ser identificada con absoluta precisión (Buckley, 1993). Lo anterior se afirma debido a que la estructura es comúnmente representada por la normatividad y ésta última sufre modificaciones o simplemente no es respetada, por lo que no puede establecerse como un

elemento de apoyo suficientemente confiable para el análisis; requiere de la combinación con otros factores.

**Figura 1.3 Sistema procesal**



Fuente: Elaboración propia a partir de una propuesta de Sergio Boisier, 2007.

Como se observa en la Figura 1.3, el sistema procesal es más complejo que los dos sistemas explicados previamente. El ambiente está constituido por el sistema territorial, en consecuencia toda dinámica con componentes económicos, político-administrativos y socioculturales puede ser analizada utilizando la vinculación entre el sistema de actores y los dispositivos para transferir información y recursos mostrados en el gráfico. Únicamente debe ser acotado de manera preliminar el proceso que se analiza con objeto de ubicar a los actores involucrados, así como los rasgos culturales que pueden ser de utilidad para el caso específico. De acuerdo con esto último, al revisar nuevamente la Figura 1.3, se puede ver que muestra un sistema procesal representativo de un sistema productivo.

Al relacionar las tres figuras, es decir, la 1.1, 1.2 y 1.3, es posible deducir que el sistema territorial contiene tanto al sistema procesal como al de actores, pero que éste último está contenido en el segundo, lo cual es muy importante para comprender, en este caso, el funcionamiento de un proceso de desarrollo basado en acciones que intentan robustecer el

aspecto económico del territorio y, específicamente, la estructura empresarial. Según la Figura 1.3, por un lado se tiene un sistema de actores conformado por organizaciones de cualquiera de los tres tipos (públicas, privadas e híbridas) y actores individuales pertenecientes a ellas, y por otro se tienen dos elementos que están inmersos en la idea de comunidad y sociedad que formula Storper (2006), es decir, la cultura en torno a los procesos de producción y comercio, así como la normatividad que los regula e incentiva. Como en todo sistema, los distintos elementos tienen un dinamismo interno que los hace interactuar, de tal manera que se tienen actores con un comportamiento acotado por el marco normativo, pero al mismo tiempo, influidos por aspectos culturales que pueden estrechar o ampliar el margen de maniobra no tipificado por las normas.

A pesar de la vinculación de las Figuras 1.1, 1.2 y 1.3, es preciso aclarar que los sistemas descritos priorizan aspectos diferentes. El sistema territorial (Figura 1.1) establece las esferas en cuyo interior se dan las redes de relaciones que serán tomadas en cuenta, por lo que se puede decir que representa el gran marco del análisis. El sistema de actores posibilita la identificación de los sujetos que participan en las redes. Por último, el sistema procesal explica la dinámica de las relaciones, dando vida a las interacciones entre actores, de las cuales surgen procesos de toma de decisiones y reacciones en torno a estos.

Por otra parte, el análisis del sistema de actores de las Figuras 1.2 y 1.3 puede ser realizado con base en una discusión organizacional. Para ello, primero hay que comprender que las organizaciones son “grupos o asociaciones de personas relacionadas con las funciones básicas de la sociedad (comunicación, fijación de fines, producción y reparto de bienes y servicios, etc.)” (Lucas y García, 2002:3). No obstante, es insuficiente identificar personas asociadas, se requiere distinguir metas, funciones y estructuras, es decir, la parte formal de las organizaciones, aunque no se puede dejar de lado su otra parte, la social, caracterizada por el compromiso, la espontaneidad y la ausencia de reglas escritas. Asimismo, debe tomarse en cuenta que los objetivos con que se forman pueden ir cambiando de acuerdo con necesidades surgidas tanto en su interior como en el ambiente y que, en algunas de ellas, hay una línea de autoridad bien definida y legitimada (Silverman, 1971).

También ayuda a la precisión del análisis la clasificación entre organizaciones. Silverman (1971) hizo una síntesis de la manera en que diversos autores han propuesto el estudio organizacional. El resultado son tres grandes tipos: 1) organizaciones estudiadas a partir de los cambios que sufren a causa del ambiente, es decir, su adaptación a nuevas demandas; 2) aquellas comprendidas de acuerdo con el impacto que tienen en su ambiente, de tal manera que sus sistemas jerárquicos, códigos internos y sistemas de valores son reproducidos en el exterior y, por último, 3) organizaciones observadas a partir de su composición interna. Más allá de profundizar en las teorías que utilizan cada enfoque, lo realmente útil para la investigación sobre el desarrollo son los enfoques mismos, por lo cual es recomendable utilizarlos como marco de referencia en el sistema procesal. Es así como se puede obtener un reflejo de la verdadera dinámica organizacional; más aun si las propias organizaciones son tratadas de manera sistémica.

Existen tres supuestos para confirmar la concepción de una organización como sistema. El primero de ellos es que la organización está conformada por partes que dependen unas de otras para su funcionamiento óptimo, es decir, existe un intercambio constante de peticiones, información, productos, recursos y personal. El segundo se refiere a que las organizaciones están gobernadas por una serie de necesidades que definen su participación en la vida social. Dichas necesidades van más allá del mero cumplimiento de los objetivos de la organización. El último supuesto afirma que existe un comportamiento organizacional efectivo, el cual es observable cuando a pesar del constante cambio de personal, las organizaciones mantienen una serie de relaciones sociales que buscan dar cumplimiento a funciones repetitivas (Silverman, 1971).

Los supuestos anteriores se mezclan en la realidad, de tal manera que en las organizaciones es importante tomar en cuenta la existencia de objetivos generales, pero al mismo tiempo, es básico saber que tales objetivos compiten con otros que surgen de la visión de actores trascendentales. Ambos aspectos, realmente presentes, se manifiestan a través de la estructura organizacional con el cumplimiento de procedimientos y procesos que se hacen operativos mediante funciones asignadas o asumidas por actores individuales que influyen en el sistema institucionalmente, es decir, como miembros de una organización.

La finalidad es construir los flujos de información que fluyen a través de la vinculación entre actores para implementar una estrategia de desarrollo económico. Asimismo, es vital identificar la participación de cada actor en una política de tal magnitud, tanto en el ámbito formal como en el informal, es decir, siguiendo los procedimientos que marca la ley, pero también los sesgos conductuales que hacen entrar al sistema en pequeñas crisis. Por tal motivo son imprescindibles los dispositivos para transferir información y recursos que aparecen en el óvalo central de la Figura 1.3, es decir, la normatividad y los rasgos culturales. Ambos pueden ser asumidos como mecanismos que definen la manera en que se dan los vínculos entre actores individuales y organizacionales.

La normatividad se refiere a reglas y rutinas (March y Olsen, 1997) que han ido surgiendo en la práctica organizacional.<sup>3</sup> A través de ellas se codifican los nuevos retos que se van presentando, de tal manera que las situaciones antes no vividas son encaradas mediante procedimientos que previamente han servido para dar solución a otros problemas, prevaleciendo la experiencia histórica y, normalmente, la visión organizacional sobre la individual. Mediante la repetición de soluciones, pero también, con la racionalización de las mismas, es como se van institucionalizando las prácticas sociales, es decir, adquieren una calidad de pautas o cánones que son interiorizados por los miembros de las organizaciones, pero que también se exteriorizan en documentos fundacionales, reglamentos y leyes (Meyer y Rowan, 2001).

La normatividad surge para dar cauce a un sistema dinámico, donde los distintos actores formulan algunas demandas, pero también dan respuesta a otras. En este sentido, la generación de leyes, planes y programas se debe a una respuesta institucional ante relaciones sociales concretas. Entre ellas se ubican las relaciones tendientes a promover el desarrollo económico. Sin embargo, según Meyer y Rowan (2001), la institucionalización de varias organizaciones, e incluso, la generación de áreas dentro de ellas, en numerosas ocasiones

---

<sup>3</sup> March y Olsen entienden por reglas “las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas” (March y Olsen, 1997:68). Sobre las *rutinas*, los mismos autores mencionan que “hacen posible coordinar múltiples actividades simultáneas de manera que resulten mutuamente coherentes. Las rutinas ayudan a evitar conflictos; aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de mundos ambiguos, restringen la negociación a términos comprensibles e imponen acuerdos” (March y Olsen, 1997:71).

ocurre debido a que se generan nuevas prácticas sociales que llegan a ser predominantes y, en respuesta a ello, las organizaciones intentan transformaciones que les den legitimidad antes que buscar la solución real de los nuevos problemas. Esto sin lugar a dudas debe tomarse en cuenta al analizar las organizaciones del sistema de actores.

Si bien es cierto que la parte normativa es identificable a partir de estructuras formales relacionadas con el marco legal y la estandarización de funciones presentes en cada uno de los actores, el subsistema cultural hacia la producción y el comercio es un poco más difuso, aunque está ligado a la idea de institucionalización. La concepción de cultura atiende a una representación colectiva que busca una interpretación de la realidad y, por tanto, se asume como la realidad misma (Zucker, 2001). Por tal motivo, la cultura aquí no es vista exclusivamente como la visión de los actores individuales, por el contrario, es de tomarse en cuenta que en los procesos productivos o en cualquier proceso complejo donde convergen actores públicos y privados, los componentes culturales están determinados por la vida organizacional. Por tal motivo, las opiniones de los actores en muchas ocasiones reflejan el contenido de sus funciones organizacionales, así como los valores generales de las mismas.

Es de reconocer también que hay otra parte del componente cultural del sistema que se desprende de la experiencia de los actores individuales en el cumplimiento de sus funciones. En razón de ello, la realidad sistémica se compone de una complementación entre la visión organizacional y la visión personal de los actores. Debe tomarse en cuenta que la opinión de los individuos estará más apegada a los valores de la organización cuanto más alto sea su rango en la misma. Por otra parte, los componentes culturales del sistema pueden ser rastreados también por la relaciones consenso/disenso contenidas en las opiniones de los actores sobre temas específicos (Etzioni, 1968). Finalmente estas impresiones, los valores organizacionales y la construcción de realidades semejantes entre actores en torno a aspectos específicos, por ejemplo, a la estructura empresarial, es lo que en el sistema procesal de la Figura 1.3 constituye la cultura hacia la producción y el comercio.

El funcionamiento del sistema procesal y, concretamente, la relación entre actores, se ve entonces determinada por los componentes normativos y culturales que están en el sistema.

Claro está que estos se restringen a los actores involucrados. Ahora bien, como se ha expuesto hasta este punto, el enfoque endógeno tiene una serie de postulados que deben ser bajados a la realidad mediante la teoría de sistemas. Sin embargo, es necesario saber lo que teóricamente está detrás del enfoque endógeno, o mejor dicho, los aspectos que sustentan la vinculación entre el sector público y la ciudadanía para hacer operativo y funcional el subsistema económico, el cual, como se vio en el sistema territorial, es básico en la construcción sistémica aquí presentada. En consecuencia, se hace necesaria la exposición de las funciones que un Estado, abstracto, puede realizar para garantizar la estabilidad económica y la reducción de disparidades entre la población, ya que éstas constituyen los elementos que se consideran centrales dentro del subsistema económico.

## 1.2 Funciones económicas del sector público: Regulación del mercado

El Estado ha pasado por diversas fases históricas que influyen directamente en la manera que tienen los individuos y las organizaciones para relacionarse. Conforme las sociedades se fueron haciendo más complejas, las instancias de poder gubernamental fueron adaptándose a las circunstancias con objeto de responder a demandas antes inexistentes. Esto se ha manifestado en las distintas arenas de todo sistema social, particularmente en la política y económica. Ambas, siempre entrelazadas, han repercutido en la manera en que el Estado, a través del gobierno, interviene en distintos procesos propios de las relaciones humanas, por ejemplo, en las relaciones de producción.

Las actividades económicas del Estado han variado en magnitud de acuerdo con la pertinencia política de la época, entendida como el resultado de la intensidad con que distintos grupos ciudadanos hacen visibles sus demandas, además de las ideas predominantes en la opinión pública. Como resultado, el Estado ha sido interventor y actor directo en la producción de bienes y servicios; en otras ocasiones ha adoptado un papel de regulador (Majone, 1993), mientras que en otras, ha respondido con la asistencia a los productores privados, incluso estos procesos han sido simultáneos. Cada una de las maneras en que el gobierno se hace presente en la arena económica ha resultado polémica. Lo cierto es que siempre la estructura gubernamental se adapta al diagnóstico de las circunstancias, atendiendo a los requerimientos

inmediatos de la población para con ello obtener la legitimidad que le permita prolongar su vigencia.

El tamaño del sector público entonces es incierto y suscita puntos de vista encontrados que pueden estar influidos por la posición que ocupa el emisor de la opinión dentro de la escala social. Algunos piensan que una mayor intervención del Estado en la economía altera el equilibrio natural alcanzado por el mercado, con lo que se genera inflación y desempleo, mientras que otros opinan lo contrario, es decir, que sólo el Estado es capaz de actuar con criterios de justicia para redistribuir la riqueza (Ayala, 2000). Lo cierto es que como lo afirman Meyer y Rowan (2001), van surgiendo nuevas instituciones que se adaptan a los requerimientos de grupos de poder, técnicos, organizaciones sociales, entre otros, para dar respuesta a las nuevas circunstancias (causadas por su ambiente y factores internos) de los sectores productivos, así como a las nuevas pautas del proceso de desarrollo.

A pesar de la volatilidad con que las organizaciones públicas han asumido su papel en la esfera económica, los teóricos han podido identificar funciones básicas del Estado en dicha esfera. La primera de ellas es el mejoramiento de la eficiencia en la asignación de los recursos. Esto se refiere básicamente a que en los procesos de intercambio de bienes y servicios no siempre hay condiciones equitativas, ni para los oferentes, ni para los demandantes. Lo antes señalado se debe a diferentes razones, como la falta de información, la inexistencia de infraestructura o el predominio casi absoluto de alguna empresa en el mercado (Ayala, 2000). Es en este punto donde se inserta también la premisa de la regulación que diversas instancias gubernamentales hacen de las distintas actividades comerciales, industriales y de servicios (Majone y la Spina, 1993).

La segunda función básica del Estado es la correcta distribución del ingreso. Ésta surge como un reclamo de justicia social. Sin embargo, aclara Ayala (2000) que, incluso, es necesaria como criterio de gobernabilidad de la economía. Lo anterior es evidente si se piensa en los procesos que viven varios países en vías de desarrollo, donde las regiones y sectores más consolidados han incrementado exponencialmente su riqueza, mientras las zonas territorialmente más rezagadas, han entrado a un estado de estancamiento debido a que los

criterios del mercado no están fundamentados en la idea de justicia. La manera en que interviene el gobierno es asegurando el acceso de la población a la seguridad social, a la educación y complementando el ingreso con el otorgamiento de subsidios y algunas transferencias.

Ayala (2000) propone una tercera y última función básica del Estado: la estabilización económica. Ésta consiste en el manejo de la política fiscal y monetaria para contener los periodos recesivos de la economía causados por la falta de coordinación entre los agentes del mercado y por el intento de maximizar sus ganancias, lo cual repercute en procesos inflacionarios y en el aumento de las tasas de desempleo. Esta función es completamente macroeconómica y no puede aplicarse en estudios regionales, por lo cual no es muy relevante en los análisis endógenos. Sin embargo, debe tenerse presente, pues es uno de los mecanismos que intervienen en la regulación del ambiente de todo sistema territorial. Más aun si se tiene en cuenta que la estabilización es uno de los factores que procuran el crecimiento económico (Musgrave y Musgrave, 1992).

Al unir las funciones que tiene un gobierno en la esfera económica, es claro que las políticas derivadas de ellas son trascendentales para el desarrollo de regiones y localidades deprimidas. No es un secreto que diferentes factores hacen que, sin importar la calidad de un producto o servicio, en numerosas ocasiones éste tenga dificultades para sobrevivir en el mercado. Las causas son diversas, pueden ir desde el plano organizacional, hasta la intervención de factores geográficos, carencia de infraestructura suficiente, impedimentos normativos, falta de inversión, ausencia de una estrategia de mercadeo o la competencia desleal de otra empresa. En consecuencia, se hace necesaria, ya no tanto en un plano nacional, sino regional y local, la generación de políticas fundamentadas en las funciones de asignación de recursos y distribución del ingreso que tiene el Estado.

A partir de la intervención gubernamental en la esfera económica, surgen nuevos problemas que ya no se remiten únicamente a dicha esfera, sino que tienen que ver con la participación en el diseño de soluciones por parte de la población directamente afectada. Esto modifica las estructuras organizacionales tradicionales y repercute en la manera de ver los

procesos de desarrollo (Subirats, 2006). Las soluciones ya no pueden ser dictadas desde gobiernos nacionales, por el contrario, se buscan proyectos adaptados a las circunstancias particulares de cada región, con objeto de dar una atención más precisa a las demandas de la población nativa.

La manera de diseñar las políticas, así como la naturaleza de las estrategias para aplicarlas es fundamental si se quiere conseguir una verdadera participación social. El vínculo entre organizaciones públicas, privadas e híbridas se hará más estrecho siempre y cuando se asegure el involucramiento de las últimas dos en la aplicación de soluciones a conflictos que les competen directamente. Este es un medio para solucionar los problemas de asignación de recursos existentes en el mercado, pues en el caso de una estrategia de desarrollo empresarial, por ejemplo, la interacción de actores de distinta naturaleza permitiría llegar a acuerdos para generar la infraestructura más adecuada, así como para vincular empresas y mitigar algunos problemas generados a alguna de ellas por la actividad de otra (externalidades negativas).

En términos un poco más generales, en función de la capacidad para hacer parte a la comunidad de un proyecto compartido, es como finalmente se logra crear una identidad (Subirats, 2006) que dé vida a una verdadera visión regional del desarrollo. Así las instituciones pueden adaptarse a los criterios establecidos por los actores locales y responder menos a los flujos tradicionales de la toma de decisiones. Por ahora, algunas instituciones de salud, educación y financiamiento ya son manejadas por organismos subnacionales. Sucede lo mismo con algunas facultades recaudatorias y con ciertas políticas de creación de infraestructura.

Instituciones como las de salud, educación y financiamiento, mencionadas anteriormente, hacen concretas las funciones económicas del Estado. De entre ellas, resultan de especial interés aquellas que están especializadas en el otorgamiento de créditos. Esto se debe a que es una de las formas más visibles en que un gobierno puede impactar en la dinamización de su economía a través de criterios de asignación de recursos. Sin embargo, ¿qué es propiamente el financiamiento del desarrollo y qué se espera con él?

### 1.2.1 El financiamiento del desarrollo

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), financiamiento del desarrollo se refiere a la disposición de recursos monetarios para emprender acciones que conlleven un mejoramiento del nivel de vida generalizado de la población. Tiene que ver no sólo con la disposición de recursos para invertir en negocios y, por tanto, no únicamente con el ahorro proveniente de las utilidades de las empresas o de la austeridad en los gastos del gobierno, sino también con los ahorros individuales que se logren en cada familia para ser invertidos en educación, en vivienda o en el sistema de pensiones (CEPAL, 2001). Así pues, el financiamiento del desarrollo tiene manifestaciones diversas, atendiendo a la complejidad de la propia definición de desarrollo.

Los mecanismos de financiamiento generalmente funcionan a través de la banca. En Latinoamérica, el problema central de esto es la restricción de beneficiarios, pues se crearon mercados segmentados. Esto quiere decir que los bancos desarrollaron procedimientos que son exclusivos para clientes de cierto poder adquisitivo, dejando al margen a otros sectores poblacionales que se vieron en la imposibilidad de ser sujetos de crédito (CEPAL, 2001). En consecuencia, se han creado círculos viciosos en diferentes países donde existe un ahorro interno insuficiente, y a su vez, hay población que nunca podría utilizarlo para concretar algún proyecto que le fuera redituable, que elevara su nivel de ingreso y le permitiera entrar a una dinámica de desarrollo mediante otros satisfactores no económicos, pero derivados de éstos.

Como un intento por resolver los problemas de acceso al crédito de la banca comercial que tienen las pequeñas empresas, se desarrollaron, en algunos países, mecanismos específicos. Por ejemplo, se les apoyó en la elaboración de documentos contables y financieros con el fin de que las instituciones bancarias pudieran realizarles una valoración del riesgo que implicaba otorgarles financiamiento. Sin embargo, “las mayores dificultades para la aplicación de los programas de acceso al crédito [fueron] las asimetrías de información y riesgo, los elevados costos operacionales y la limitada información sobre créditos de bajo monto” (CEPAL, 2001:40). Esto ha provocado que aun persista el problema, y que en algunos casos se diagnostique una insuficiencia institucional, tanto pública como privada.

Por otra parte, para que un país consolide su desarrollo, no puede depender en demasía del financiamiento externo, pues éste se encuentra a merced de los ciclos económicos con la consecuente variación de los tipos de cambio. En el plano regional, no importa la llegada de recursos desde el gobierno central o de inversión foránea, siempre y cuando el marco normativo restrinja una dependencia excesiva y, consecuentemente, permita que los actores locales controlen el proceso de desarrollo de acuerdo con criterios surgidos de una visión común. Por ello es necesario que existan instituciones sólidas tanto de planeación como de financiamiento público.

Las instituciones gubernamentales que han sido utilizadas tradicionalmente para el financiamiento del desarrollo son las bancas de desarrollo. Su función principal consiste en otorgar créditos a los segmentos poblacionales que la banca comercial ha omitido debido al alto riesgo y al bajo rendimiento de los créditos. Ahora bien, han sufrido una gran transformación, pues pasaron de ser instituciones costosas a ser prestamistas autosuficientes, sin por eso segmentar a su población objetivo. Esto se debe a que sus funciones se perfeccionaron y sus servicios se hicieron integrales, otorgando asistencia técnica, cursos de capacitación, mercadeo, entre otros (Calderón, 2005).

En los planos subnacionales también han surgido esquemas de financiamiento que iniciaron con el apoyo de los gobiernos centrales y que posteriormente, debido a un manejo cuidadoso de sus finanzas, han sobrevivido por sí mismos. La diferencia entre estos organismos y la banca de desarrollo nacional es que los primeros pueden ser utilizados para aplicar estrategias endógenas de desarrollo, siempre y cuando su operación se fundamente en una planeación regional y sus servicios se coordinen con los de otras organizaciones locales. Dicha vinculación puede impactar territorialmente y dejar en el olvido los problemas clásicos de los servicios de financiamiento, es decir, la exclusión, principalmente, de los sectores poblacionales más pobres y de aquéllos ubicados en zonas rurales.

Ni la banca de desarrollo ni los organismos subnacionales son los únicos mecanismos que utiliza el gobierno para apoyar una estrategia de desarrollo empresarial. Existen algunos otros apoyos públicos como subsidios, regímenes de excepción, desregulación y capacitación

que pueden ser aplicados tanto por gobiernos nacionales como subnacionales en el marco de las facultades que les confiere la Constitución del Estado. Todas estas herramientas de política pueden ser utilizadas para apuntalar la estrategia de financiamiento y consolidar a la estructura empresarial; pues, se ha visto que muchas veces el problema real de las micro y pequeñas empresas es, sobre todo, su alto índice de fracaso a causa de la falta de estrategias que les permitan sobrevivir en el mercado.

Es precisamente en esta dinámica de financiamiento y apoyo gubernamental para la generación de empresas, donde se utilizará el enfoque endógeno, a través del análisis del sistema territorial.

## **CAPÍTULO II. EL FEDERALISMO EN EL MODELO DE DESARROLLO**

La participación de actores en un modelo de desarrollo parte de la capacidad que tienen éstos para intervenir de manera directa en un proceso de tal envergadura. Cuando se piensa en términos regionales o locales, la manera más sencilla de identificar la autonomía de un territorio para diseñar y llevar a cabo las políticas que finalmente impacten en el grueso de la población es mediante la influencia del ambiente, y de ser posible, la manera en que está estructurado éste, por lo menos en su forma más inmediata. En términos más sencillos, cuando se va a analizar una estrategia de desarrollo económico es necesario determinar el andamiaje institucional a través del cual fluye la toma de las decisiones. Por lo tanto, al realizar un estudio de una entidad federativa, se requiere entender la manera en que dicha entidad está inmersa en un sistema federal y cómo coexisten varias esferas de gobierno.

El uso del poder se ha institucionalizado, restando influencia a la discrecionalidad de los actores para la ejecución de cualquier tarea. Con esto se asegura que impere en la sociedad un estilo de vida cimentado en la construcción de acuerdos y reglamentaciones. A partir de estos criterios meramente normativos, es como surge el Federalismo, fundamentado para su funcionamiento en todo un esquema legal. Lo anterior se debe a su complejidad, pues se caracteriza por la presencia de varios gobiernos que están interrelacionados por reglas compartidas, no obstante a la existencia también de un espacio donde cada uno de ellos sigue sus propias reglas (Watts, 1999). Es precisamente en el margen de autonomía de cada gobierno donde se gestan las estrategias de desarrollo cifradas en las características endógenas de los diversos estados que conforman una federación.

El Federalismo es sólo un tipo de entre varios existentes en los sistemas federales. La distinción entre el primero y los segundos es que en el Federalismo es central tomar en cuenta que deben existir espacios de autonomía para las diferentes esferas de gobierno, de tal manera que constitucionalmente no exista ninguna subordinación entre ellas. Asimismo, en las federaciones existen poderes constituidos en cada uno de los diversos gobiernos y éstos responden directamente a los ciudadanos que los eligieron. Mientras que en los demás

sistemas federales la característica común, en general, es la existencia de varios gobiernos con instituciones compartidas y algunas otras autónomas; sin embargo, no siempre se garantiza una plena autonomía de gobierno. Está el ejemplo, para las autoridades nacionales, de las Confederaciones, mientras que para las autoridades subnacionales, los protectorados o estados asociados (Watts, 1999).

Para comprender a las Federaciones y su complejidad se requiere estudiar el diseño y la aplicación de las políticas, así como los medios por los que éstas son ajustadas o modificadas. La observación de los puntos de unión entre gobiernos, especialmente en atención a lo que establece el marco legal, permite identificar las capacidades reales de cada gobierno dentro del proceso de desarrollo. El protagonismo de los gobiernos subnacionales y dentro de ellos, de los gobiernos locales o de sus distintas regiones, representa un buen indicador de la vigencia y operatividad de un Federalismo real, más allá de los ordenamientos estipulados en la ley.

Es muy importante establecer la manera en que se distribuye el poder en el proceso de desarrollo porque es un punto de referencia dentro del enfoque endógeno, ya que se da especial énfasis a la capacidad que tienen los actores locales, es decir, aquellos ubicados dentro del territorio, para liderar las políticas y proyectos que se están generando con la intención de modificar las circunstancias de las instituciones político-administrativas, así como de los sectores productivos. Con esto se asegura que las decisiones tomadas no van a estar supeditadas a un esquema general que se esté aplicando de manera nacional, con menoscabo de la diversidad geográfica, política, económica y cultural de las distintas entidades federativas o estados.

El enfoque endógeno presupone un sistema federal que sirve como base para el arreglo institucional entre las distintas entidades. Esto garantiza que por lo menos, en un primer momento, exista, en el aspecto formal, un espacio de decisión que corresponde exclusivamente a los gobiernos subnacionales. Esta idea está relacionada directamente con los tres elementos que Elazar (1987) propone como fundamentales en todo Federalismo: la vigencia de una constitución escrita, la no centralización y la existencia de poderes con un área

de influencia específica. De acuerdo con el primer elemento, un claro margen de capacidades regionales debe estar establecido por lo menos en el marco legal. Por tal razón se requiere la vigencia de una carta magna que estipule claramente las facultades de cada orden de gobierno, además de las áreas donde debe existir una colaboración basada en el valor de la corresponsabilidad, es decir, en la idea de un gobierno con responsabilidades compartidas.

La existencia de la norma escrita disminuye la posibilidad de que se origine una discrecionalidad en la adjudicación de facultades en torno, concretamente, a los procesos de desarrollo y su planeación. También prolonga, de manera institucional, los lazos entre organizaciones pertenecientes a los gobiernos nacionales y aquellas que forman parte de los gobiernos subnacionales. Asimismo, las normas escritas aseguran que se concrete lo que Elazar (1987) denomina la no centralización, es decir, que una esfera de gobierno no se apropie de las facultades de otra sin su pleno consentimiento, así como que en cada orden de gobierno exista un espacio de autonomía para el diseño y aplicación de políticas estratégicas que atiendan a demandas surgidas localizadamente.

Precisamente la idea de las demandas diferenciadas de acuerdo con territorios específicos (Watts, 1999) es lo que da sustento a la vinculación entre los procesos de desarrollo endógeno y los sistemas federales, pues la atención de las diversas necesidades se ha dividido entre autoridades gubernamentales a partir de criterios territoriales que se fundamentan en la conformación de áreas de influencia (Elazar, 1987). Es en cada espacio local donde surgen organizaciones públicas, híbridas y privadas que hacen de una región o un territorio un espacio irrepetible, caracterizado por interacciones entre actores motivados por ideas particulares y visiones de la realidad fundamentadas en concepciones culturales que repercuten directamente en sus acciones, las cuales, a su vez, están supeditadas a los límites establecidos en el marco legal.

La comprensión del proceso político es entonces la pauta para corroborar qué tan tangible es el Federalismo estipulado en el marco legal. Al respecto, Watts (1999) menciona que los procesos democráticos y la existencia de un pacto político construido a través de un sistema de pesos y contrapesos son puntos de referencia dentro del Federalismo real. Lo cual

lo lleva a estipular como elementos centrales también aquellos propuestos por Elazar, es decir, la no centralización, pues existen diferentes espacios donde se toman decisiones; la vigencia de un orden normativo superior, ya que de éste derivan las atribuciones de cada esfera de gobierno, y la distribución del poder fundamentada en criterios territoriales, aunque no olvida mencionar que no siempre los territorios tienen la misma autonomía.

Además de los aspectos coincidentes con Elazar, es importante rescatar dos más que para Watts (1999) son muy relevantes. El primero de ellos es la capacidad impositiva o el derecho a recibir recursos que tiene cada gobierno, lo cual asegura su operatividad y funcionalidad; el segundo es la existencia de un árbitro que dé un fallo cuando se generan controversias entre órdenes de gobierno. Ambos aspectos son muy importantes para asegurar el cumplimiento de la característica central del Federalismo y, en general, de los sistemas federales, es decir, un cierto margen de autonomía en el cual se fundamentan los procesos de desarrollo caracterizados por liderazgos regionales, políticas ajustadas a espacios concretos y únicos, e instituciones adaptadas a sectores poblacionales y productivos locales.

El Federalismo y sus instrumentos también repercuten directamente en los subsistemas económico y político-administrativo locales. La idea de autonomía y capacidad de gestión de recursos, así como el diseño de políticas adaptadas a las características económicas, culturales y sociopolíticas de las localidades hacen que los actores de las diferentes ciudades y pueblos asuman un rol protagónico en la solución de problemas comunitarios. Por ello en algunos países las localidades gozan de un espacio propio para administrar recursos y diseñar algunos programas. En este tipo de prácticas, así como en la capacidad para planear y diseñar estrategias propias que busquen el desarrollo, es donde se hace visible la iniciativa local, conformada por organizaciones públicas y privadas. Justo en ellas reside la influencia del Federalismo y de su formalización a través de leyes, acuerdos y postulados como la no centralización (Elazar, 1987).

A pesar de que el Federalismo es producto algunas veces de condiciones políticas o sociales preexistentes, como puede ser el caso de territorios con administraciones propias ya consolidadas o regiones con uniformidad étnica, también existen ocasiones donde ha sido

impuesto ajustando estructuras legales aplicadas en casos que sirven como modelos de referencia. Sin embargo, con el paso del tiempo la interacción entre actores, normas y cultura van adaptando el sistema federal a las condiciones propias del lugar donde es aplicado. Entonces se crean símbolos que refuerzan la identidad comunitaria (Gibbins, 1987) como las banderas o escudos estatales, himnos regionales, música nativa, trajes típicos, entre otros; también existe un vínculo con la tierra, por lo que se diferencian productos y servicios originados de recursos naturales y condiciones geográficas únicas, así como de las formas locales de organización para la producción.

Los factores territoriales, al encontrarse en constante cambio, son determinantes para la evolución de un sistema federal. Sin lugar a dudas, el factor central es la interacción acaecida entre los distintos actores que intervienen en la determinación de los equilibrios sociales que dictan el rumbo de las instituciones político-administrativas y económicas de una zona geográfica específica. Por tal razón, la comprensión de la injerencia real que tienen las organizaciones públicas y privadas existentes en un territorio se hace un tema obligado dentro de los estudios del Federalismo. Como se ha visto hasta ahora, es justo los ámbitos de autonomía y capacidad de gestión de las distintas autoridades, así como la organización de los ciudadanos en torno a las políticas de éstas lo que da vida a un sistema federal.

Ahora bien, dentro de los sistemas federales no siempre está presente una visión regionalista, descrita como la solución de problemas de acuerdo con las características propias de alguna provincia o estado, agrupamientos de ellos o zonas geográficas en su interior. Las transformaciones en la manera de tomar las decisiones surgen como consecuencia de la interacción entre los actores y su medio. Debido a esto, se requieren respuestas del gobierno federal para demandas expresas motivadas por las circunstancias a una escala nacional, pero también por las necesidades en la escala local. Dichas demandas pueden originarse por problemas económicos, pero también por conflictos políticos regionalmente localizados. De manera similar sucede dentro de cada entidad federativa.

El punto nodal de toda la visión regional dentro del Federalismo son las marcadas disparidades en los niveles de desarrollo de los diferentes estados y, al interior de cada uno

ellos, de las diversas localidades. La tendencia es la generación de algunos polos de desarrollo que enfatizan las diferencias. Es tal la concentración de recursos en algunos estados, y dentro de ellos, en algunas poblaciones, que se generan factores negativos como la concentración excesiva de recursos, principalmente, humanos. Esto provoca la insuficiente provisión de servicios públicos, altos grados de contaminación y en muchas ocasiones, desempleo. Por tal motivo se hacen necesarias políticas específicas que disminuyan de mejor manera la intensidad de los problemas. Para esto se parte del principio de que una política adaptada al medio en que será aplicada, es decir, local, es más efectiva que aquella diseñada mediante un esquema general, aplicado a una escala nacional.

La solución de problemas mediante el diseño de políticas locales es símbolo de un estancamiento a nivel nacional de los sistemas político-administrativo y económico, por lo que se hacen necesarias reacciones más adecuadas para atender el impacto que provoca el, aparentemente, mismo conflicto en diferentes latitudes. El regionalismo es entonces el producto de la inoperatividad y consecuente ineficacia en la toma de decisiones, así como del inadecuado diseño de políticas (Benz, 1987). Por ello, es asumido como una visión que se ajusta de manera más precisa a las preferencias de los ciudadanos que generan demandas conformadas por elementos propios de una localidad o región. Asimismo, es percibido como un proceso en el que la hechura de políticas dimensiona realmente los factores socioeconómicos y culturales que hay en toda relación gobierno-ciudadanía.

Cuando un sistema federal adopta una visión regional, las modificaciones en las estructuras administrativas siguen la flexibilidad natural del propio sistema, es decir, existen valores predeterminados por el Federalismo formal que evitan el surgimiento de algún problema en la conformación de nuevas jerarquías participantes en la toma de decisiones (Benz, 1987). Al analizarse un proceso de tal magnitud con la lupa de los estudios que buscan el desarrollo equilibrado, generalmente los problemas resultan de matices provenientes de cada caso en particular. El diseño y aplicación de políticas con tintes locales puede verse afectado por presupuestos ajustados; escasa preparación profesional y técnica de los actores; condiciones geográficas particulares; fenómenos históricos que parecen prolongarse hacia el futuro, sobre todo en cuestiones poblacionales, entre otros fenómenos.

Dentro del debate del regionalismo y la eliminación de la participación excesiva de los gobiernos centrales en el diseño de políticas, existen autores (Elazar, 1987) que afirman la necesidad real que tienen los gobiernos subnacionales y, principalmente locales, de conformar estructuras basadas en la cooperación con las otras esferas de gobierno para poder hacer factible la consolidación de sus propias políticas y programas. Por otro lado, hay autores (Benz, 1987) que hacen énfasis en el requerimiento de áreas donde sólo una esfera de gobierno diseñe e implemente políticas estratégicas sin necesidad de la intervención de otros gobiernos. Al analizar las dos posturas a la luz de los acontecimientos mundiales de las últimas décadas, caracterizados por el desarrollo de las comunicaciones, es muy poco factible que un gobierno opere como una isla, aunque efectivamente es necesario que existan espacios de autonomía para, como mínimo, hacer posible la construcción de estrategias que se interconecten con las de otros gobiernos.

Por otra parte, al Federalismo también se la han hecho críticas; paradójicamente a lo que se ha venido diciendo, algunos lo conciben como un arreglo institucional ineficiente, donde se corre el riesgo de tener estructuras administrativas duplicadas y sin coordinación alguna, confusión que puede ser la causa de que las diferentes autoridades no asuman la responsabilidad que les corresponde. Asimismo, es caracterizado por otros como un esquema del que emanan muy lentamente respuestas a las modificaciones del ambiente, cuando, por el contrario, muchas veces se requiere que las autoridades tengan un amplio margen para tomar decisiones que en ciertos momentos son trascendentales. Se argumenta que dicha lentitud está basada en las constantes negociaciones que deben existir entre los diferentes gobiernos para atender a rubros compartidos (Wachendorfer-Schmidt, 2004).

Haciendo un balance entre las críticas y las características del Federalismo, se puede afirmar que éste, a pesar de contar con elementos básicos, se presenta de maneras diversas de acuerdo con el caso de estudio. No obstante, puede ser útil para el análisis rescatar, de manera sintética, los elementos generales que aquí se han enunciado. Éstos son: la vigencia de un marco normativo; la existencia, al mismo tiempo, de ámbitos autónomos entre distintas esferas de gobierno y espacios de coordinación, de tal forma que no se encuentre ninguna esfera de gobierno sobre otra; la responsabilidad ante ciudadanos diferenciados; la no centralización del

poder para tomar decisiones; la territorialización de las áreas de influencia de los distintos gobiernos y, con ésta, la reivindicación regional; la eficacia regional a partir de la consolidación de los sistemas territoriales estatales y locales, así como la necesidad del apoyo entre gobiernos sin importar que el liderazgo político del proyecto recaiga en alguno de ellos.

De las características mencionadas, hay dos de especial interés en los estudios del desarrollo: la autonomía de gestión entre gobiernos, así como la atención a criterios establecidos de manera regional. Operativamente, estas dos características terminan haciendo que, desde la parte institucional, se busquen correcciones al esquema legal en vigencia. Las modificaciones que surgen de la interacción entre autoridades subnacionales y nacionales son canalizadas a través de procesos que buscan transformar el equilibrio en la toma de decisiones sobre políticas, principalmente, estratégicas. El nuevo equilibrio se hace tangible al disminuir la concentración de poder, sobre todo, del gobierno federal.

De acuerdo con lo anterior, la no centralización del poder sería una tercera característica del Federalismo en la que se inscriben los procesos de desarrollo, principalmente aquellos impulsados endógenamente. Para ello se generan toda una serie de acuerdos normativos que estipulan la transferencia de facultades de un gobierno a otro, sin por ello debilitar al primero. Con esto se busca, desde un aspecto formal, dar una mejor solución a los problemas de acuerdo con la magnitud de los mismos y a la escala de respuesta que requieran, ya sea local, subnacional o nacional. Precisamente estas son las causas de que surjan procesos descentralizadores que reafirmen el espacio de autonomía, sobre todo, de los gobiernos subnacionales y locales.

## 2.1. La descentralización de los procesos de desarrollo: Instrumento de la territorialización en el diseño e implementación de políticas

La descentralización es un proceso complejo que atiende muchas veces a problemas que no cuentan con una columna vertebral identificable. En algunos casos, representa ciertos niveles de desarrollo que llevan a la aglomeración de ciudades, pero también significa la necesidad de democratizar la arena política, o incluso, el simple hecho de ocupar un espacio geográfico para

darle una utilidad meramente funcional. Es decir, según lo anterior, la descentralización puede ocurrir en varias arenas. Las más identificables son: la económica, política, administrativa y territorial, aunque también pueden darse casos de procesos descentralizadores que atiendan a una coyuntura, es decir, a algún conflicto social de grandes magnitudes o a un desastre natural.

Antes de entrar a la discusión de los diferentes tipos de descentralización, es conveniente hacer una puntualización: el proceso descentralizador se liga estrechamente con el territorio y sus necesidades. No obstante, los factores del proceso se interrelacionan de maneras diferentes de acuerdo con contextos particulares. Puede ser que en un país de tradición centralista empiecen a darse brotes de reivindicaciones regionales; también pueden existir servicios en los que el estado esté siendo ineficiente y, por tanto, se busque encontrar la mejor solución para una ciudadanía cada vez más exigente. En otros casos quizás predomine alguna ciudad con una gran concentración poblacional que esté provocando problemas sociales, políticos y económicos. En fin, la descentralización no es una mera herramienta técnica, sino que es provocada por distintos fenómenos ubicados en un territorio específico.<sup>1</sup>

Los procesos de desarrollo requieren seguimiento y atención mediante respuestas surgidas local o regionalmente. La descentralización permite que los actores ubicados en territorios más compactos se involucren y comiencen a determinar su futuro a partir de la visión que tienen de éste y de la estrategia que quieren seguir para construirlo. Desde luego lo anterior no se da de manera automática, sino que implica una vinculación estrecha entre organismos gubernamentales, organizaciones sociales e individuos que se asumen como habitantes de una región (Boisier, 1987). Las relaciones se gestan en la arena pública, por medios institucionales, aunque también a través de asociaciones espontáneas. El objetivo es primero consolidar la facultad de tomar autónomamente decisiones y, posteriormente, articular una estrategia hecha a la medida, la cual pueda colgarse de la planeación nacional.

---

<sup>1</sup> La descentralización también puede darse por motivos políticos. Este es precisamente el caso de México, donde el proceso de descentralización educativa estuvo dirigido a fragmentar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Cabrerero, 1997), por lo que en 1992 se concretó un convenio entre el gobierno federal y el Sindicato que provocó una vertiginosa transferencia de las responsabilidades educativas en los estados, los cuales no estaban preparados ni técnica ni organizacionalmente. Esto ha sido la causa de muchos conflictos en el plano subnacional que se siguen manifestando hasta la fecha.

De acuerdo con lo anterior, la descentralización está ligada estrechamente a procesos de regionalización, y más concretamente, a la idea de regiones. Para dar operatividad a la vinculación conceptual basta con tomar en cuenta que siempre está de por medio un espacio geográfico que recibe facultades y organizaciones de diversa índole. En consecuencia, comienzan a construirse, en territorios específicos, acciones igualmente específicas. La finalidad es adaptar a los distintos problemas prevalecientes en un plano comunitario, soluciones diseñadas a partir de las necesidades y, en ocasiones, participación directa, de los individuos afectados.

Descentralización y desarrollo es entonces un binomio que se da cuando se observan conflictos localizados. La solución recurrente es relacionar de manera dinámica al proceso descentralizador con políticas de desarrollo regional. Con dichas políticas se pretende incorporar más actores, dentro del plano gubernamental, en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, se incentiva, como antes se mencionó, la participación ciudadana. Ambos aspectos convergen en la intención de que la región asuma la construcción de lo que “quiere ser” a partir de una planificación abierta a la sociedad territorial que repercuta en la disminución de la desigualdad política, económica y social, aprovechando para ello los recursos provenientes del exterior de la región, pero sobre todo, aquellos que se han originado en la misma (Boisier, 1987).

La realidad es compleja y por ello se debe recordar que los procesos de desarrollo no sólo se limitan a la arena económica, sino que son modificaciones multimodales de una situación. Esto se debe tener en mente para comprender que la descentralización no se da en contextos similares y que, por lo tanto, no resuelve siempre los mismos problemas. Más aun, la descentralización puede no estar motivada por la idea del desarrollo. Hay ocasiones en las que se atiende, sobre todo, a factores políticos que tienen que ver con problemas de estabilidad del grupo en el poder. En virtud de esto, un proceso descentralizador debe ser igualmente analizado desde diversas vertientes, pues como antes se mencionó, forma parte de los diversos fenómenos sociales.

Ahora bien, cuando se habla del binomio descentralización y desarrollo necesariamente se hace referencia a procesos descentralizadores que buscan un mejor funcionamiento de las políticas y, por lo tanto, un mayor impacto de las mismas. En un primer momento, dentro de ambos procesos, es decir, la descentralización y la búsqueda del desarrollo, generalmente se tiene como objetivo mejorar el acceso de la población a satisfactores básicos, por tal motivo se privilegian acciones tendientes a impactar económicamente en el territorio. Las políticas diseñadas para ello pueden establecerse en varios niveles, es decir, desde el plano estratégico y más general, hasta la operación de programas que funcionen en la base social. Es en este último aspecto donde tiene sentido la construcción de regiones que faciliten la adecuación de la participación del gobierno en el proceso de desarrollo y, por tanto, una mejor interacción con la ciudadanía.

Las regiones, al igual que los sistemas territoriales, son construcciones analíticas (Zimmerling, 2004) que sirven, vistas desde el criterio gubernamental, para la distinción de características entre segmentos poblacionales reales y, consecuentemente, complejos. Dichas características determinan la manera en que el gobierno debe diseñar una estrategia para actuar. La complejidad de la construcción de una región desde oficinas públicas radica en escoger los factores que más estén incidiendo en el desarrollo del territorio. En razón de esto es que normalmente se regionaliza con criterios económicos, aunque puede hacerse con motivos diversos: a partir de preferencias políticas; manifestaciones culturales; densidad poblacional, entre otros.

Para Zimmerling (2004), a pesar de que las regiones se construyen, es importante tomar en cuenta que su elemento básico es la delimitación geográfica; sin embargo, esto no necesariamente implica la vecindad y contigüidad territorial. Más allá de la discusión de si la región está únicamente ligada a aspectos georeferenciados, es necesario puntualizar que para la acción gubernamental la referencia territorial sí es fundamental, pues en un sistema federal, y más aun, en un proceso de descentralización, la ubicación geoespacial de los fenómenos sociales determina los ámbitos de acción del gobierno y con esto, las organizaciones que intervienen en el proceso de desarrollo.

Dentro del enfoque endógeno, utilizado como estructura analítica para determinar procesos de desarrollo económico, la construcción de las regiones se hace a partir de vocaciones productivas existentes en el territorio. Esto en virtud de corroborar, a partir de la contrastación entre territorio y política, la existencia de una estrategia de desarrollo empresarial, lo cual hace que parte del análisis se centre en la consistencia del diseño de las políticas, es decir, si se realiza una aplicación adaptada al contexto regional. Lo anterior implica que intervengan varias esferas de gobierno, remitiendo la discusión a la descentralización y sus efectos en la administración de soluciones a las demandas ciudadanas localizadas.

En todo proceso descentralizador se dan varias situaciones que pueden ser confundidas entre sí, pues parten del mismo valor, es decir, disminuir la centralidad, por ejemplo, en la toma de decisiones o en la ubicación de oficinas e industrias. La presencia de estos casos en la realidad hace que muchas veces no logre distinguirse, conceptualmente hablando, cuándo se trata de una descentralización, cuándo está sucediendo únicamente una desconcentración y, finalmente, los casos en los que el hecho se restringe a una deslocalización. Por ahora es conveniente mencionar que estos procesos se refieren a distintos grados en los que la toma de decisiones deja de limitarse a un centro operativo.

En la realidad los procesos mencionados no son excluyentes y, por tanto, existen casos en los que pueden ocurrir al mismo tiempo. Por ejemplo, la desconcentración no necesariamente implica una deslocalización, sin embargo, hay casos en los sí. Por otra parte, la descentralización necesariamente envuelve una deslocalización tanto de la toma de decisiones como de espacios físicos. Pero, ¿qué significan estos procesos? La desconcentración se refiere a la delegación de ciertas responsabilidades de unas autoridades, ubicadas en la parte alta de la jerarquía administrativa, a otras que se ubican más abajo (Boisier, 1987; Cabrero, 1998), por lo cual, no se requiere la creación de organismos con personalidad jurídica ni presupuesto propios. Incluso en algunos casos, ni siquiera es necesaria la ubicación de nuevas oficinas, aunque en las ocasiones que sucede así, es precisamente cuando ocurre también una deslocalización, es decir, “el acto de trasladar desde un lugar del territorio a otro actividades productivas, de servicios o de gobierno” (Boisier, 1987:80).

La deslocalización entonces se refiere exclusivamente al territorio, por lo que no está relacionada con la toma de decisiones. Por otra parte, la descentralización precisamente parte de la idea de ceder facultades para tomar decisiones. El proceso se inicia de arriba hacia abajo en lo que respecta a la escala geoespacial de influencia política, en consecuencia, se descentralizan procesos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales. En otra escala, se descentralizan atribuciones desde las entidades hacia los gobiernos locales. A pesar de lo anterior, también puede haber descentralizaciones al interior de un gobierno sin que necesariamente esto implique que otra esfera de gobierno está recibiendo las atribuciones descentralizadas.

A diferencia de lo sucedido en un proceso desconcentrador, en una descentralización se transfiere la autoridad para tomar decisiones y diseñar políticas (Boisier, 1987; Cabrero, 1998; Morris, 1992), es decir, se crean ámbitos de autonomía, para lo cual el organismo receptor de las atribuciones modifica su personalidad jurídica en función de ellas, ajustando la normatividad a la atención de los nuevos procesos (Boisier, 1987). Para ello, adicionalmente se otorgan recursos no dependientes de un organismo administrativo superior, por el contrario, el organismo receptor los ejerce como propios. Ahora bien, la descentralización es el mecanismo más eficiente para impactar en el desarrollo cuando se maneja en el contexto de la transferencia de poder entre gobiernos, ya que modifica sustancialmente los mecanismos utilizados en la toma de decisiones.

El impacto de un proceso descentralizador radica en las características del mismo. Como fundamento básico, es claro que se busca lograr un mejor resultado en la aplicación de políticas; sin embargo, éstas no siempre están diseñadas tomando en cuenta las características de la población. De ahí la importancia de establecer que la descentralización puede ser de varios tipos, afectando de manera directa la aplicación regional de soluciones y con ello, la atención a las demandas de grupos poblacionales específicos. Boisier (1987) afirma que hay tres tipos de descentralización: política, administrativa y territorial. Por su parte, Cabrero (1998), en un nivel un poco más general, argumenta que realmente se pueden dar descentralizaciones gubernamentales o, en una segunda clase, descentralizaciones hacia la sociedad civil.

Las dos clasificaciones anteriores no necesariamente son excluyentes, simplemente parten de criterios diferentes. La descentralización es administrativa, por ejemplo, cuando se crean organismos autónomos en su gestión, como las empresas paraestatales. De esto se deduce que la autonomía se centra en las diferentes maneras para ofrecer un servicio, no obstante, todas estas actividades están sujetas a una estrategia proveniente de otro órgano. La descentralización es territorial cuando se mezcla también un proceso de deslocalización, lo cual permite al nuevo órgano adaptar su funcionamiento a las características propias de su entorno. Ahora bien, es conveniente decir que, según Morris (1992), toda descentralización es, por naturaleza, territorial. Por último, una descentralización es política en el momento que se desprende de las facultades que reciben organizaciones lideradas por un orden de gobierno diferente. De entre los tres tipos, el último es el de mayor impacto. Su relevancia se basa en su propio origen: una nueva legitimidad.

Tanto la descentralización política como la administrativa pueden suponer una descentralización territorial. Mientras que una descentralización administrativa está contenida en una política. Ésta última se mueve esencialmente en el plano estratégico, desde donde se define el perfil de las soluciones que serán implementadas para resolver las demandas ciudadanas localizadas. Por lo tanto, su manifestación se da en un territorio que puede ser concebido como actor o no, de acuerdo con la visión que tengan las autoridades. Es precisamente la inserción del criterio de los gobernantes receptores de una atribución, lo que finalmente concluye un proceso descentralizador. Sin embargo, no puede olvidarse que, además de la transferencia de la toma de decisiones de una esfera de gobierno a otra, también se requiere la asignación de mayores recursos.

La descentralización gubernamental por una parte significa tanto la descentralización administrativa como la política, aunque por otra, representa la distinción de procesos de transferencia de responsabilidades que se dan dentro de las organizaciones de gobierno con respecto a aquellos ocurridos en cualquier otra clase de organizaciones. Precisamente en esto último radica la importancia de esta clasificación, pues en su sentido más profundo permite interpretar la etapa en la que se encuentra un territorio con respecto al diseño y aplicación de

políticas, ya que a pesar de la presencia de cierta focalización en las soluciones, puede ser que la ciudadanía únicamente esté actuando como un colectivo pasivo.

La descentralización hacia la sociedad civil representa precisamente la participación de grupos sociales organizados en la toma de decisiones. Dicha participación ocurre con el fin de diseñar soluciones más adecuadas al entorno, pero sobre todo, a los beneficiarios. Esta manera de emprender la acción de gobierno es la más política de todas. Representa un cierto grado de cohesión social, más aun, significa que hay una visión de futuro compartida donde cada organización y, dentro de ellas, cada individuo, pueda autodeterminarse, reduciendo la dependencia del medio en el que está inserto el territorio.

Cabrero (1998) utiliza fundamentalmente su tipificación de la descentralización, es decir, la gubernamental o la tendiente a la sociedad civil, para representar el grado de democratización del proceso, así como la flexibilidad a la que puede llegar. Por tal motivo elabora otra clasificación que ubica el “impulso descentralizador”. En virtud de esto llama política inductiva a aquella que se da a iniciativa del gobierno central, fundamentalmente, por motivos de eficiencia, mientras que nombra política reactiva a la que se origina de la presión de los gobiernos estatales y locales, así como de la ciudadanía a la que éstos gobiernan. La relevancia de tal clasificación radica en ubicar si el proceso descentralizador se origina de arriba hacia abajo o viceversa. Lo anterior puede influir de manera relevante en la consolidación del proceso y, por tanto, en la creación de procesos de desarrollo.

La descentralización es fundamental para la consolidación de políticas con carácter territorial. Es un instrumento elemental en la creación de sinergias que generan industria, evitando que la estrategia esté centrada en la atracción de la misma. Su peso en los gobiernos subnacionales se demuestra por la capacidad que tienen para elaborar soluciones ajustadas a su propio medio, atacando problemas particulares, propios. Las buenas decisiones les abonan en generar una mayor legitimidad en la acción de gobierno. Por tal motivo, se empiezan a adoptar soluciones muy diversas, dependiendo el grado de desarrollo del estado o entidad que se trate. A pesar de dicha diversidad de soluciones, puede establecerse que la mayoría de ellas están fundamentadas en un mismo criterio: el territorio y, dentro de éste, las regiones.

En síntesis, las entidades o gobiernos subnacionales, luego de cierta consolidación de los procesos descentralizadores, toman las riendas de las políticas que incentivan el desarrollo. Desde luego las acciones que emprenden intentan estructurar respuestas a demandas específicas de la población. Su actuación va desde la elaboración de la estrategia a mediano y largo plazo, hasta políticas más concretas que pueden consolidarse, igualmente, en periodos no muy cortos. Cuando se trata, específicamente de desarrollo económico, los gobiernos de los estados intentan aprovechar las vocaciones productivas localizadas en las distintas regiones de su territorio, así como las características profesionales y educativas de la población.

## 2.2 El diseño de políticas de desarrollo en el ámbito estatal: La atención a las especificidades regionales

Las actividades de los gobiernos subnacionales en torno al desarrollo regional son muy variadas y dependen de las características que tenga el territorio donde ejercen su influencia, tomando en cuenta la definición que antes se dio de éste, es decir, donde no sólo se valoran los factores de localización de actividades, sino también la organización social y, a partir de ella, los acuerdos institucionales prevalecientes. Por esta razón, se puede afirmar que no existe una receta para que los gobiernos subnacionales asuman su papel como rectores del desarrollo. Sin embargo, sí hay varias pautas que pueden ajustarse a las condiciones endógenas de cada entidad o estado.

Como acciones concretas emprendidas por gobiernos subnacionales pueden ser mencionadas las siguientes: la provisión de infraestructura básica y de aquella necesaria para el crecimiento de los sistemas productivos; la generación de mejores condiciones para incrementar la competitividad empresarial, por ejemplo, mediante la reducción de trámites de apertura de negocios o a través de adecuaciones al sistema educativo con objeto de abastecer al mercado de trabajo de profesionales mejor capacitados. Por otra parte, también es importante establecer una vinculación entre empresas para generar economías de escala y sistemas de innovación (Elizalde, 2003). Todas éstas son políticas generales que pueden ser utilizadas, especialmente, como factores para generar condiciones que favorezcan un

desarrollo económico. Sin embargo, representan sólo una parte de todas las acciones emprendidas por un gobierno para generar procesos de desarrollo.

La intervención gubernamental se da en varias etapas que no necesariamente se cumplen de manera cronológica en la realidad. El primer gran ámbito de incidencia en el desarrollo es mediante la planeación de las actividades provenientes de los espacios de autonomía que resultan de un proceso descentralizador. Dicha planeación sólo es posible mediante la respectiva adecuación del marco legal, pues es necesario estipular claramente las áreas de influencia que en el proceso tendrán los diferentes actores que intervienen en el desarrollo. Asimismo, el establecimiento de una estructura normativa también permite especificar los objetivos del desarrollo, y en función de éstos, las estrategias que serán empleadas para su consecución. Desde luego lo anterior es sólo el preámbulo de todas las actividades que implica la adecuación de las políticas a la población que las recibe y con esto, la generación de un proceso de desarrollo endógeno difuso, extendido.

La planeación del desarrollo, por lo menos idealmente, debe tomar en cuenta que las políticas de impacto no funcionan aisladas. Se requieren mecanismos de participación intersectorial, pues no basta con establecer ámbitos de acción cerrados, ya que los requerimientos de la población no se ven restringidos solamente a un área de intervención gubernamental, por el contrario, la desigualdad es originada por problemas económicos, rezago educativo, problemas de salud pública, poca participación política, entre otros factores. Es por ello que, además de la intromisión de un mayor número de oficinas gubernamentales, también se requiere la colaboración de la ciudadanía, pues únicamente con su involucramiento es como pueden priorizarse las políticas. Todo esto debe estar regulado por instituciones adecuadas que operen a partir de criterios regionales (Elizalde, 2003).

El funcionamiento de la gestión gubernamental a partir de criterios que tomen en cuenta las características del territorio necesariamente requiere como herramienta práctica la existencia de regiones predeterminadas. Como esto ocurre en un ámbito relacionado con la generación de políticas de impacto focalizado, las regiones necesariamente han de estar definidas tomando en cuenta los ámbitos de gestión de diversas autoridades. Por tal motivo el

criterio primario es la división administrativa del territorio, es decir, el municipio. A partir de esta unidad básica de gobierno es como, generalmente, se utilizan algunos criterios más. En vista de que se intenta que los ámbitos de participación sean más democráticos y, por tanto, que los gobiernos locales asuman mayores responsabilidades, causaría un gran problema de jurisdicciones que el municipio no fuera el elemento básico de la regionalización hecha por un gobierno estatal.

Como se mencionaba, la regionalización que hacen los gobiernos subnacionales en sus territorios asume, además del municipio, otros criterios. Éstos pueden ser la existencia de cuencas hidrográficas; de polos de desarrollo; la dinámica económica entre municipios; la homogeneidad geográfica; la existencia de vías de comunicación; el predominio de ciertas vocaciones productivas; la presencia de niveles de bienestar social relativamente homogéneos; la contigüidad geográfica y, la operación territorial de diferentes dependencias gubernamentales (Woo, 2002). No todos estos criterios son asumidos en todas las regionalizaciones pero sí son los más comunes. Además, algunas veces se les da más peso a unos, mientras que en otras ocasiones son otros los que terminan determinando las regiones. Esto depende de los objetivos de la planeación.

Existen algunas instituciones que son las encargadas de llevar a cabo la coordinación del proceso de regionalización, así como de hacerlo operativo. Aunque puede ser posible también que antes de un proceso descentralizador el gobierno nacional haya posibilitado la regionalización a través de alguna de sus dependencias. Ahora bien, en otras ocasiones es factible que se intente especializar la función del desarrollo regional y se creen explícitamente instituciones para coordinar desde el plano estratégico todo el proceso. La complejidad institucional responde a cada caso y no siempre está ajustada a criterios de eficacia, sino que puede deberse a factores políticos en los cuales se tiene en gran estima la generación de espacios formales de participación interinstitucional.

La regionalización y las instituciones ajustadas a la misma requieren de un marco normativo que esté adaptado a las nuevas funciones asumidas por el sector público. Por tal motivo es común que se generen leyes de planeación donde se estipulen las atribuciones que

tiene el gobierno de la entidad, pero también las funciones que serán asumidas por los gobiernos locales, entre ellas, la de generar una planeación del desarrollo ajustada a sus propias necesidades. Es precisamente entre la influencia de dos ámbitos de planeación donde se encuentran las instituciones que han sido adaptadas para coordinar actividades, de tal forma que se dé cauce a la autodeterminación del municipio, pero que, al mismo tiempo, se facilite el cumplimiento de los objetivos de la entidad en su conjunto.

A pesar de que los gobiernos locales han asumido su capacidad para generar políticas propias en su área de influencia, es importante resaltar que necesariamente requieren coordinación territorial. Dicha coordinación les permite precisamente agruparse en regiones representadas por la interrelación de varios gobiernos locales en torno a la generación de proyectos comunes (Woo, 2002). La acción de coordinar se transforma en un sujeto actuante, es decir, en un espacio formal y en un funcionario que le da operatividad a dicho espacio. Es aquí donde la discusión y la búsqueda de consenso, así como la participación de organizaciones sociales pueden darse. Entonces se genera un vínculo organizacional que posibilita el respeto a la autonomía local, pero al mismo tiempo, la concreción de la planeación a nivel estatal.

Normalmente, los funcionarios que se encargan de establecer las mesas regionales de discusión se desprenden de la estructura del gobierno de la entidad (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2000; Woo, 2002), haciendo posible que ambas esferas de gobierno mantengan una comunicación continua. Por si fuera poco, la composición de estos nuevos espacios de participación representa un escaparate para transformar la concepción de las políticas diseñadas a partir de criterios sectoriales, a otras que se complementen desde una visión intersectorial. Las duplicaciones en el diseño de programas incluso podrían ser reducidas y hasta erradicadas.

La manera en que pueden formalizarse las reuniones acontecidas en las diferentes regiones en mediante la generación de programas regionales (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2000; Woo, 2002). La característica de dichos programas es la de servir como referencia para establecer prioridades en las acciones a realizarse de manera coordinada por

parte de los diferentes gobiernos locales dentro de la región. Además representan el medio formal a través del cual los distintos municipios pueden incidir en la planeación regional tomando las riendas del proceso de desarrollo y, al mismo tiempo, cerrándole el paso a las acciones diseñadas desde el centro, es decir, en el gobierno de la entidad.

En algunos casos, a pesar de la existencia de todo un andamiaje institucional tendiente a la generación de políticas regionales, así como la existencia de funcionarios dedicados exclusivamente a ello, no ha sido suficiente. Se requiere la capacidad para crear acuerdos mediante el diálogo, por tal motivo son necesarios actores dinámicos y creativos. La importancia de la capacidad de gestión de tales actores se refleja en la generación de proyectos más allá de los límites municipales o dentro de los mismos, pero que pudieran impactar en los municipios aledaños. En este caso se ubica la generación de encadenamientos productivos o espacios de desarrollo de innovaciones, pero también el establecimiento de microrregiones, es decir, zonas prioritarias de atención para la disminución de la pobreza.

De acuerdo con Woo (2002), las irregularidades en el funcionamiento de la planeación regional del desarrollo parten de la insuficiencia normativa, sobre todo en los ámbitos de acción de cada actor participante del proceso. Si no está bien estipulado hasta dónde puede intervenir cada esfera de gobierno, pero además, cuáles son los espacios reales de participación de organizaciones privadas e híbridas, la coordinación termina siendo deficiente y entonces se corre el riesgo de que los diferentes procesos se empiecen a cumplir de manera, únicamente, formal, lo cual implica la falta de interés de los actores, especialmente de aquellos que pueden verse beneficiados o perjudicados por la acción de una política. Asimismo, la inexistencia de normatividad en algunos rubros puede hacer que tampoco estén disponibles recursos para su cumplimiento, con lo que ciertas actividades terminan siendo temporales, como la participación de algunos funcionarios.

Hasta el momento puede resumirse lo dicho anteriormente en lo siguiente: la planeación regional de los gobiernos subnacionales comienza por el establecimiento de las regiones. Para ello deben existir instituciones especializadas, las cuales, posteriormente, se harán cargo de operar la regionalización. Dicha operación se hace normalmente mediante

funcionarios que establecen organismos colegiados adonde acuden los distintos presidentes municipales. De estos organismos surgen Programas de Desarrollo Regional que sirven para establecer las prioridades de la región y acordar la ejecución de los diferentes proyectos. Para asegurar el funcionamiento continuo de los organismos regionales es necesario que los funcionarios sean dinámicos y estén siempre listos para concertar nuevos proyectos. Sin embargo, todo lo anterior funcionará erróneamente si no existen adecuaciones a la normatividad, resultando una disminución de la participación.

No obstante, si los funcionarios que están en los cuerpos colegiados de cada región son perseverantes y, adicionalmente, surgen propuestas desde diversos grupos ciudadanos, se pueden diseñar proyectos a otra escala territorial, dentro o fuera de los límites municipales. Estos proyectos generalmente implican una estrecha vinculación entre organizaciones públicas y privadas, y representan la operación o la sustitución de lo que se ha expuesto acerca de la planeación regional del desarrollo. Por otra parte, cuando se trata de proyectos de gran envergadura para incentivar el desarrollo económico, generalmente están inmersas diversas acciones estratégicas que son complementarias.

Ejemplo de lo anterior son los proyectos que, sin perder su carácter regional, parten de la iniciativa de grupos de interés, por ejemplo, de empresarios (Carrillo, 1997). Este tipo de procesos representan una lógica diferente, pues ya no están ajustados dentro de una planeación diseñada desde el gobierno subnacional, sino que es éste quien finalmente se debe adaptar a toda una estrategia creada previamente, o en su caso, establece ciertos lineamientos de apoyo, pero no se erige como el actor central del desarrollo, sino como garante del mismo. La diferencia cualitativa es muy grande, pues en este contexto el gobierno subnacional no se preocupa por establecer mecanismos de participación. Las condiciones están dadas y lo que debe hacer es generar políticas complementarias que potencien la estrategia.

No obstante, también existen casos donde, buscando el mismo fin, el gobierno es quien diseña la estrategia. La diferencia con la operación de la planeación regional a través de coordinadores representantes del centro en cada región, es que los vínculos se hacen con las asociaciones de productores y empresarios. El objetivo es estimular la creación de distintos

encadenamientos productivos en el territorio a través del impulso de diversas organizaciones en varios ámbitos de acción: educación de alto nivel, generación de un sistema de proveedores locales y comercialización con empresas líderes ya existentes. Asimismo, en otra vertiente, se busca la atracción de inversiones que se complementen con las locales.

Este tipo de políticas se dan sobre todo cuando en un estado ya existe una base productiva consolidada, además de contar con cierto grado de desarrollo industrial. El objetivo es potenciar las capacidades económicas del territorio para generar empresas que sean competitivas en el mercado mundial. Por ello se requiere el desarrollo de una infraestructura educativa complementaria que permita la capacitación y especialización de la mano de obra. Pero que además esté vinculada estrechamente con la planta productiva para no sólo nutrirla de especialistas, sino también de conocimientos que posibiliten la innovación y el desarrollo tecnológico.

De lo expuesto anteriormente puede generarse una pequeña clasificación. En primer lugar está la planeación formal del desarrollo, donde el gobierno subnacional diseña una serie de instancias para incentivar el proceso de desarrollo dentro de las regiones comprendidas en el territorio estatal y los gobiernos locales se reúnen en cuerpos colegiados para tomar decisiones dentro de un ámbito de autonomía. En este sentido, el proceso, a pesar de admitir la participación social, está liderado por las autoridades de ambas esferas de gobierno (estatal y municipal).

En segundo lugar, hay procesos de desarrollo que también son generados desde el ámbito gubernamental, atendiendo a las vocaciones productivas del territorio, pero donde la gestión se da más con agrupaciones empresariales e instituciones educativas, con objeto de potenciar el encadenamiento de empresas. La diferencia con los procesos de planeación formal es que hay menos regulación en la participación de actores, asimismo, es más incierto el involucramiento de las autoridades locales.

Por último, existen ocasiones en las que se intenta detonar el desarrollo mediante un proceso liderado por las agrupaciones empresariales del territorio estatal. No obstante, para

ello requieren el apoyo de las autoridades gubernamentales. Por tal motivo, buscan una vinculación para que se generen políticas complementarias y la industria pueda recibir insumos de diferente naturaleza. En este sentido, el gobierno participa asegurando un buen clima de negocios; evitando regulaciones excesivas; estableciendo un ambiente de seguridad; atrayendo inversión estratégica; mediante la creación de infraestructura; con la oferta de una educación de alto nivel, entre otros mecanismos.

El funcionamiento interno del gobierno se ve entonces modificado profundamente de acuerdo con el tipo de proceso de desarrollo que esté ocurriendo. La participación de dependencias y gobiernos locales se incrementa cuando el proceso se ha diseñado desde la esfera gubernamental; por el contrario, se reduce cuando se trata de una estrategia de desarrollo económico proveniente de la propia ciudadanía, a menos que dicha propuesta se diera dentro de una asamblea regional. Esto repercute en el carácter y el grado de coordinación que se da entre las diferentes esferas de gobiernos, lo que finalmente es muy importante si se quiere encontrar legitimidad en la aplicación de políticas.

### 2.2.1 La coordinación vertical: Políticas sectoriales

La labor gubernamental, específicamente aquella centrada en la búsqueda del desarrollo, debe estar cimentada en el profesionalismo y racionalidad de sus actores, para ello requiere del diseño de organizaciones que se desenvuelvan de acuerdo con las necesidades propias de cada caso en particular. En consecuencia, especialmente en la administración pública, existen leyes y reglamentos. Éstas prefiguran las acciones que llevan a cabo los funcionarios. De esta manera se consigue crear una estructura básica de procesos que permite el cumplimiento de los objetivos que tiene cada organización en particular, buscando dar atención, fundamentalmente, a aquellos que son de interés público, es decir, que pueden beneficiar a la mayor cantidad posible de ciudadanos (Pichardo, 2004).

Con la idea básica del cumplimiento del orden constitucional, las esferas administrativas van desarrollando esquemas de participación y relación de actores, donde existen cadenas de mando, tramos de control y distribución de funciones mediante la

departamentalización de las mismas. Todos estos preceptos, inherentes a una estructura burocrática, facilitan el cumplimiento de metas y la obtención de resultados. No obstante, su presencia y rigidez dentro de las organizaciones públicas depende de la estrategia existente para la ejecución de las atribuciones concedidas de manera legal a cada organización. Es precisamente por el marco normativo que en la esfera pública sólo se pueden adaptar algunas ideas y procesos provenientes de la gerencia privada, pues el principio de que en la administración pública sólo se debe realizar lo que ordena expresamente la ley restringe ciertas innovaciones, no obstante, tal principio permanece con la finalidad de que prevalezca un estado de derecho (Pichardo, 2004).

La estructura formal de las organizaciones públicas, es decir, la departamentalización de las actividades con el fin de conseguir ciertas metas mediante el diseño de programas fundamentados en una actitud racional e impersonal de los funcionarios (Meyer y Rowan, 2001), está entonces determinada en cierto grado por el marco normativo. En atención a éste es como se delinear los canales para la transferencia de información y los puntos de toma de decisiones. Es precisamente este último aspecto, es decir, el lugar de la toma de decisiones, el que fundamentalmente determina la composición de las organizaciones públicas.

Generalmente, sigue prevaleciendo una estructura jerárquica, lineal, tradicionalmente burocrática, donde se privilegia la especialización en el cumplimiento de tareas, así como la capacidad profesional del funcionario para realizarlas (Heady, 2000). En dicha estructura existen relaciones de subordinación, buscando que prevalezca cierta cohesión en la organización. El principio rector es que todo funcionario se centre en la realización de actividades estandarizadas, perfectibles en la práctica. Esto dota de racionalidad a la organización; sin embargo, hace que el medio interno y externo a la misma pueda rebasarla en algunas ocasiones. Por lo que las decisiones de los funcionarios, eventualmente, pueden estar desfasadas con respecto a lo que sucede en la realidad.

El problema en la toma de decisiones a raíz de estructuras verticales se debe a que la información es manejada por uno o pocos individuos, lo cual hace muy complicado su procesamiento, teniendo como resultado una interpretación imperfecta, sesgada y, en cierta

manera, superficial de los problemas (Mintzberg, 1995); sin embargo, su persistencia como modo de organización tradicional se debe a que es la manera más sencilla de lograr coordinar diversas operaciones y tareas con objeto de lograr las metas establecidas. Esto puede verse reflejado en la concentración de las decisiones en la cúspide organizativa, aunque también puede suceder que existan varios puntos donde se tomen decisiones desagregadas verticalmente, es decir, siguiendo siempre la línea de mando. Tal es el caso de la agrupación de organizaciones públicas siguiendo un criterio sectorial.

Las tareas del gobierno, por su complejidad, no pueden estar constreñidas a la división de funciones entre diversas organizaciones especializadas en el cumplimiento de las atribuciones que el marco legal les otorga. Por el contrario, la dinámica social y sus transformaciones demuestran que la composición de los problemas se va haciendo más compleja, por lo que las fronteras funcionales propias de toda organización dejan de ser claras. Por tal motivo el diseño de estrategias de coordinación es insoslayable entre todo el aparato administrativo gubernamental. Una de ellas ha sido la sectorización. Ésta consiste en el agrupamiento, fundamentalmente, de paraestatales en torno a una cabeza de sector, la cual normalmente es una Dependencia o Secretaría. Con esto se busca lograr una mayor coherencia en la operación de las diversas organizaciones, evitando la duplicidad de funciones. El agrupamiento se hace a partir de atribuciones comunes entre las diversas paraestatales y, a su vez, la inserción de éstas en el objetivo rector que representa cada Secretaría.

En concreto, la sectorización es utilizada para concentrar en sólo una organización las facultades para coordinar, planear y, en última instancia, evaluar las actividades correspondientes a un sector específico. Esto significa que existe un segmento de tareas propias de la administración pública que son exclusivas de una dependencia y de todas aquellas entidades que complementan sus atribuciones. Con esto se fortalece el principio de coordinación de acciones para conseguir los objetivos que motivan la existencia del sector. La estructura operativa prevaleciente es entonces vertical, donde la cabeza de sector concentra la información y la interpreta, teniendo la facultad para solicitársela, por separado, a cada una de las entidades agrupadas en su entorno.

Con el cambio de esquema de participación, sobre todo a partir de criterios regionales, la sectorización puede ser de utilidad en casos concretos, donde se requiere crear una sinergia a partir de una política muy focalizada. Sin embargo, la sectorización, al mismo tiempo y contrariamente a la idea que la fundamenta, puede provocar vacíos en el accionar de la administración pública y, por lo tanto, descoordinación. A esto se le adicionan los procesos de descentralización política inmersos en las acciones que buscan generar procesos de desarrollo, los cuales representan la participación simultánea de varias administraciones públicas (Pichardo, 2004).

Dentro de esta problemática se aplican políticas que tienen como objetivo lograr el mayor impacto posible, por ello deben partir primero de un criterio de adecuación contextual y operativa. Con la sectorización se busca, sobre todo, dar respuesta al segundo criterio, es decir, el fin es lograr una coordinación entre políticas que sean complementarias; sin embargo, esto puede originar, al mismo tiempo, una inadecuación con el medio en el que son aplicadas, pues la composición de los problemas sociales siempre es compleja. Esto hace que se piense entonces en la formulación de otra estrategia de coordinación que pueda adaptarse más a las necesidades del sistema territorial.

En síntesis, a raíz de las características de la sectorización, surgen dos necesidades: una administración multifuncional, coordinada horizontalmente, y una administración intergubernamental, coordinada con otras esferas de gobierno. Con ello, como resultado último, se busca lograr una coordinación entre políticas más complejas.

### 2.2.2 La congruencia de políticas: Subsidiariedad intersectorial e intergubernamental

Los espacios de coordinación horizontal son complejos; representan mecanismos democráticos en la toma de decisiones. Cuando se trata de procesos de desarrollo guiados desde el sector público, aparecen dos tipos de vinculación organizacional para acordar estrategias funcionales que sirven en la solución a problemas que requieren medidas más integrales. Es decir, la coordinación horizontal en las organizaciones públicas puede darse, no solo al interior de una organización, sino también entre organizaciones de la misma esfera

gubernamental, así como entre organizaciones de diferentes gobiernos. Esto desde luego implica una mayor complejidad en el diseño y operación de políticas.

Dependiendo el nivel de la estructura organizacional en el que se dé el vínculo entre actores puede estipularse una graduación en la flexibilidad de la coordinación. Según Mintzberg (1995), la conexión horizontal entre estructuras burocráticas puede ir desde una supervisión directa, donde la estructura de una organización está centralizada funcionalmente y los operarios de un mismo nivel atienden a normas muy estrictas, hasta una adaptación entre operarios donde éstos tienen la libertad de vincular sus labores y sus habilidades para obtener resultados conjuntos. Esta visión, planteada para una sola organización, puede trasladarse a la relación entre organizaciones del sector público. En ellas la supervisión directa se da en la relación entre estructuras de diferentes organizaciones que están muy acotadas normativamente donde los altos funcionarios están controlando y evaluando los procesos a la luz del marco legal. Por otra parte, la adaptación mutua puede darse a partir de la iniciativa de los funcionarios que conducen la coordinación, atendiendo al establecimiento de objetivos y estrategias comunes mediante la reducción de restricciones normativas.

Ahora bien, el principio que sirve para permitir una coordinación real en la vinculación organizacional dentro de una esfera de gobierno o entre diferentes gobiernos es la subsidiariedad. Dicho principio es entendido como el origen de un proceso descentralizador: “el sector central no debe hacer aquello que puede ser llevado a cabo más eficientemente por un orden gubernamental más cercano al origen de los problemas, las acciones o los ciudadanos” (Pichardo, 2004:45). De manera general, la subsidiariedad se refiere a que una tarea, un proceso o una política deben ser realizados por el o los actores más eficientes en el logro de resultados.

En el caso concreto de una política, la subsidiariedad se refiere a que la implementación de ésta debe estar a cargo de la organización y, dentro de ella, del departamento más indicado funcional, operativa y técnicamente para lograr los mejores resultados posibles. Debido a la complejidad de la realidad social, esto significa que en el caso de que las competencias de diferentes dependencias públicas se pudieran vincular, tendría que

prevalecer una estrategia de coordinación que, por lo menos, acotara los ámbitos de acción de cada dependencia con objeto de evitar duplicación de actividades o, en su caso, esfuerzos inconexos.

La subsidiariedad lleva implícito un componente regional, descentralizador. Por tal motivo es fundamental entender que en ella se presentan relaciones administrativas intra e intergubernamentales, por lo que según este principio, debe existir una coordinación entre distintas esferas de gobierno, pero también entre distintas dependencias, por lo que se hace necesaria una coordinación intersectorial. Ambos tipos de relaciones son horizontales, pues participan organizaciones con autonomía de gestión. El vínculo entre distintos gobiernos tiene una connotación territorial, mientras que la relación entre Secretarías se refiere a la obtención de una continuidad funcional.

En un sistema territorial, ambos tipos de relaciones son necesarios, pues en primera instancia se hace más congruente la acción de cada gobierno. En un segundo plano se consigue un mayor impacto territorial de las políticas, acercándolas más a sus destinatarios, lo cual facilita que haya una constante adaptación a los cambios en las necesidades sociales.

## **CAPÍTULO III. ZACATECAS EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO**

### 3.1 La búsqueda histórica del desarrollo estatal

Las acciones de un gobierno para incentivar el desarrollo pueden ser variadas, dependen de múltiples factores: el contexto territorial, la composición social, la visión de la clase gobernante y los arreglos institucionales, entre otros. Lo que queda claro es que el sector público tiene incidencia en los procesos de desarrollo y ésta empieza desde la habilidad con que cuentan los gobernantes para crear redes de apoyo en pro de la consecución de objetivos estratégicos. Dichos apoyos pueden venir de actores endógenos, nativos del propio territorio, o de actores exógenos, provenientes del medio nacional e incluso, del internacional.

En el caso de los gobiernos subnacionales, cuando no se han iniciado aún procesos descentralizadores, muchos rubros de política provienen del centro, donde el gobierno nacional decide las acciones estratégicas, entre ellas, las económicas. Justo esto fue lo que aconteció en México, por lo menos a partir de su industrialización, es decir, al implantarse la política de sustitución de importaciones. Desde el comienzo en la década de los cuarenta, una de las entidades que tuvieron mayores problemas para entrar al modelo fue Zacatecas, pues como varias más, no contaba con las condiciones necesarias para iniciar un proceso industrializador y su principal actividad productiva, la minería, había venido a menos.

En un intento por activar la economía estatal, en el transcurso de varios gobiernos se impulsó la ganadería, pues además de la extracción de mineral, esta actividad venía siendo predominante desde finales del siglo XIX (Delgado *et al.*, 2004). Al mismo tiempo se fueron realizando obras de infraestructura, sobre todo carreteras, caminos, presas, bordos y pozos. Asimismo, se apoyó la generación de industrias pecuarias, como el empaque de carne y la instalación de plantas de leche (Martín, 1993). Es decir, mientras en otras partes del país se estaban generando industrias protegidas por la política económica nacional, en Zacatecas se afianzaba la ganadería a través de diversas acciones gubernamentales que buscaban su crecimiento. José Martín (1993) afirma que efectivamente fue el pivote del desarrollo estatal,

y a partir de ella se buscó definir una especialización productiva. Como resultado, hasta la década de los setenta era el subsector que más peso tenía en la economía del estado; sin embargo, el modelo se agotó.

El aspecto determinante del apoyo a la ganadería fue la búsqueda de una actividad sustentada en actores locales. Incluso, la organización de ganaderos sigue teniendo cierta fuerza política actualmente en el estado. La causa del declive y su escaso impacto en el desarrollo fue la propia naturaleza de la actividad. Es decir, la dinámica interna de este subsector económico se dirigió hacia afuera del territorio estatal, concentrándose en la exportación de ganado (Esparza, 1996). Esto tiene dos repercusiones: nunca se consolidaron industrias relacionadas con la cría bovina y ovina, y además la simple apuesta por este subsector, significó prolongar las condiciones de atraso en lo que respecta a la generación de empresas manufactureras y empleo.

A pesar del predominio de la ganadería, los esfuerzos industrializadores también existieron. Por ejemplo, en los últimos cincuenta años se hicieron adecuaciones al marco normativo, creación de infraestructura y labores de promoción para atraer inversiones. Incluso en algún momento se elaboraron estudios de factibilidad para establecer empresas específicas con la participación del gobierno y el empresariado local; sin embargo, éste último al parecer no estuvo interesado (Martín, 1993). Normalmente se buscó la generación de industrias relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales existentes en la entidad, aunque el apoyo mayoritario a la ganadería siempre fue incongruente con la intención de crear una estructura económica diversificada que hubiera complementado la especialización pecuaria promovida en ese momento.

José Martín (1993) señala que durante el mandato del general Fernando Pámanes Escobedo (1974-1980) se da la ruptura entre el gobierno y el gremio ganadero y se finca la política de parques industriales. Sin embargo, lo único que sucedió fue la sustitución de la hegemonía de un subsector primario, la ganadería, por otro, la agricultura (Esparza, 1996). Esta nueva reestructuración económica se fue consolidando en los siguientes años y parece permanecer hasta el presente. No obstante, los proyectos gubernamentales en torno a la

industrialización del estado seguían desarrollándose. Esto generó una nueva expectativa para la economía estatal durante la década de los ochenta.

En esa década se planteó la estrategia de crear un corredor industrial en la entidad. Dicho corredor iniciaría en el municipio de Ojocaliente y terminaría en Fresnillo, pasando por Guadalupe y Calera. Inclusive se planearon industrias específicas para cada parque (Martín, 1993). Cabe resaltar que el modelo económico nacional estaba en plena transformación, ahora se buscaba orientar a la industria hacia la exportación. Por tal motivo, Zacatecas inició una competencia con los demás estados para la atracción de inversión foránea. En consecuencia, la actuación gubernamental en el aspecto económico se hizo más compleja.

Finalmente se pudieron concretar, entre los ochenta y noventa, los parques de Calera, Guadalupe y Fresnillo. Sin embargo, la industrialización siguió en un letargo. El sector secundario presentaba una fuerte desarticulación inter e intrasectorial. Por tal motivo, no se podía establecer una especialización productiva clara (Esparza, 1996). Lo anterior significa que el mercado estaba muy fragmentado, con el predominio de negocios muy pequeños originados como un mecanismo de subsistencia. Sin duda, este fenómeno es representativo de una economía basada en el producto obtenido dentro del sector primario, especialmente, a partir de los ochenta, en la agricultura. La situación se mantuvo durante los noventa, con la excepción de que se inicia la industria cervecera, con los rasgos característicos de las pocas empresas grandes ubicadas en el territorio estatal: una nula vinculación vertical u horizontal con otras compañías locales.

Es precisamente debido a la situación de fragmentación en las manufacturas del estado, que los análisis sobre los sectores productivos de Zacatecas se han centrado en la ganadería, la minería y la agricultura.<sup>1</sup> De acuerdo con Valdéz (1989), la economía zacatecana se restringía precisamente a estos tres rubros, de los cuales, los dos primeros, es decir, la ganadería y la

---

<sup>1</sup> Al respecto, se recomienda revisar los trabajos de: Domínguez, Efraín, “Impacto de la política Agropecuaria sobre la economía campesina de Zacatecas”, tesis de maestría, Zacatecas, UAZ, Facultad de Ciencias Políticas, 1993; Guzmán, Eduardo, “La pequeña minería en Zacatecas. Retrospección y perspectivas”, tesis de maestría, Zacatecas, UAZ, Facultad de Ciencias Políticas, 2000; Jáquez, Lucía, “La agroindustria de productores directos, su situación y posibilidades”, tesis de maestría, Zacatecas, UAZ, Facultad de Ciencias Políticas, 1997; Martínez, Pedro, “Los límites del crecimiento ganadero contemporáneo en Zacatecas”, tesis de maestría, Zacatecas, UAZ, Facultad de Ciencias Políticas, 1989.

minería, estaban orientados al mercado internacional, mientras que la agricultura tenía como objetivo el mercado local y nacional. Esta organización explica que la base económica de la entidad, por lo menos hasta los noventa, no requiriese significativamente de bienes intermedios para la fabricación de productos.

Luego de este brevísimo recorrido por la historia de la estructura económica del estado, se hace imprescindible establecer las condiciones más importantes en la actualidad. Por lo menos de aquellas que están estrechamente ligadas con el proceso de desarrollo, y más concretamente, con el desarrollo económico. Ahora bien, es necesario incorporar la temporalidad de este trabajo, es decir, el periodo que va de 1999 a 2007, por tanto, los datos relacionados con el desarrollo y algunos de sus componentes se refieren a este periodo. Además, lo más importante será corroborar si las cifras o acontecimientos de un año son excepcionales o si aparecen constantemente en el transcurso del tiempo y podemos considerarlo como reflejo de la estructura estatal.

### 3.1.1 Características económicas y sociales de Zacatecas: Nivel de desarrollo, nivel de empleo, migración y remesas

El desarrollo es un proceso complejo que, recordando a Todaro y Smith (2003), está relacionado, entre otras cosas, con cambios institucionales, modificaciones en las relaciones sociales, aumento de las capacidades individuales, crecimiento económico y disminución de la desigualdad. Normalmente la manera en que se mide es a través de los últimos dos componentes mencionados, es decir, el aumento del producto generado en un territorio durante un año y algunos factores que pudieran estar incidiendo en la disminución de la desigualdad. En ambos aspectos, el estado de Zacatecas ocupa los últimos lugares entre las 32 entidades de la República Mexicana.

En lo que respecta al crecimiento de la economía en el periodo que abarca de 1999 a 2006, a precios de 1993, el aumento porcentual promedio del producto zacatecano sólo fue superior al de cuatro entidades: Baja California Sur, Colima, Nayarit y Tlaxcala (INEGI,

2008c).<sup>2</sup> Todos estos estados se caracterizan por tener una población menor a la de Zacatecas.<sup>3</sup> Lo anterior puede significar que no existe en la estructura económica estatal algún sector que sea de gran impacto tanto para el mercado interno como para la exportación, lo cual representaría cierto grado de atraso en los sectores productivos zacatecanos con respecto a los de la gran mayoría de las entidades del país, especialmente aquellos con más peso en la generación de riqueza.

La situación del sector secundario, concretamente de las manufacturas relacionadas con bienes intermedios y de capital, posiblemente sea determinante en el reducido crecimiento porcentual del PIB estatal antes referido. Asimismo, puede estarse reflejando un estancamiento en la generación de tecnología, pues ésta es potencialmente la mayor fuente de crecimiento económico (Todaro y Smith, 2003), ya que permite conseguir un mayor rendimiento en la producción a través de una mejor división del trabajo, o de aparatos que sustituyen mano de obra; innovaciones organizacionales que repercuten en una mayor motivación para los trabajadores; el aumento de las capacidades de estos últimos, o la utilización de otros bienes de capital en la producción.

Como es sabido, el crecimiento del producto no es tan representativo si no es contrastado con el tamaño de la población. Esto hace que surja una recomposición en la medida del crecimiento de los estados, lo que los coloca en un ranking un poco más adecuado respecto al grado real de desarrollo entre ellos. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Zacatecas en los años 2000, 2002 y 2004 ocupó los lugares 30, 29 y 28, respectivamente, en PIB per cápita en dólares por entidad a nivel nacional (PNUD, 2002; 2004; 2006). Tomando en cuenta tanto el aumento porcentual del producto como los datos anteriores, se puede ubicar entonces a la economía zacatecana como una de las últimas cinco del país. Ahora bien, el único estado que permanece al lado de Zacatecas tanto en la

---

<sup>2</sup> El aumento del Producto Interno Bruto (PIB) por año en Baja California Sur tuvo un promedio de .57 por ciento; en Colima, .55 por ciento; Nayarit, .56 por ciento; Tlaxcala, .54 por ciento, y en Zacatecas, .81 por ciento.

<sup>3</sup> Los estados de Baja California Sur y Colima, en este orden, son los menos poblados del país. Les sigue Campeche, Nayarit, Aguascalientes, Tlaxcala, Quintana Roo y Zacatecas, respectivamente. Entre éstos, Campeche, Aguascalientes y Quintana Roo tuvieron un crecimiento promedio del PIB mayor al de Zacatecas, con cifras que están por encima de uno por ciento.

clasificación por crecimiento porcentual del PIB total, como en el tamaño del PIB per cápita en dólares es Tlaxcala (Ver Anexo 1).

El grado de desarrollo, a pesar de estar fuertemente relacionado, no queda, sin embargo, reducido únicamente al aspecto del producto obtenido. Como antes se afirmó, existen otros elementos que se vinculan a la riqueza. El PNUD, en un esfuerzo por medir el grado de desarrollo tomando en cuenta factores complementarios a la capacidad adquisitiva, generó un índice que indica, en un rango de 0 a 1, qué tan cerca está un territorio, es decir, una nación o, al interior de ésta, un estado o departamento, de los niveles máximos en lo que respecta a tres componentes: a) esperanza de vida; b) tasa de alfabetismo de adultos y matriculación escolar de niños y jóvenes, así como c) PIB per cápita en dólares, que de acuerdo con los Informes de Desarrollo Humano, es usado como un elemento que indica el acceso a los satisfactores que deja fuera el índice.

Los rangos máximos de cada componente son los siguientes: máximo de esperanza de vida 85 años, el mínimo, 25; la tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta de matriculación de jóvenes tienen un máximo de 100 y un mínimo de 0 en cada una; al PIB per cápita se le estableció un máximo de 40,000 dólares y un mínimo de 100. De cada componente se obtiene un índice de 0 a 1 que al final se promedia con los demás para obtener el Índice de Desarrollo Humano. Cuanto más cerca está el resultado de 1, mayor es el grado de desarrollo de acuerdo con estándares fijados por el PNUD a nivel internacional, por lo que es un buen indicador para comparar territorios y establecer parámetros de referencia.

Con base en este índice, Zacatecas sigue estando por encima de los mismos estados que superaba en PIB per cápita, aunque se aúnan algunos más por efectos de la composición del indicador. Entidades como Veracruz, Michoacán e Hidalgo están por debajo en su nivel de desarrollo de acuerdo con los informes del PNUD (2002; 2004; 2006). Asimismo, Puebla se suma a la lista después de los resultados de 2006. Ahora bien, no obstante que Zacatecas aparece un poco más arriba en este índice de desarrollo en relación a la comparación con los resultados de listados donde se toman en cuenta aspectos meramente económicos, no ocupa ninguna posición de privilegio, al contrario, aun permanece en los últimos puestos y se

encuentra en todos los años calculados debajo de la media nacional reportada por el PNUD (Ver Anexo 2). Esto hace pensar en la presencia de un círculo vicioso resultado de cuestiones estructurales del modelo de desarrollo general que condicionan, entre otros, los resultados económicos.

Otro de los aspectos relevantes que permiten recrear la realidad de un territorio es la existencia de trabajo. En este sentido, las características del empleo y de los empleados en general son pautas que al relacionarse con los niveles de desarrollo anteriormente explicados, facilitan una comprensión un poco más integral del territorio en estudio. Antes de entrar a la discusión de los datos disponibles acerca de las condiciones de empleo en Zacatecas, es importante mencionar que a diferencia de lo que sucede a nivel nacional, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Población (Conapo) y el INEGI a partir de 2005 la población total ha venido disminuyendo año con año, lo que ha mermado la distancia entre su tamaño y el de la Población Económicamente Activa (PEA). A pesar de ello, el porcentaje de la PEA con respecto a la población total, es menor en Zacatecas que en el país (Ver Tabla 3.1).<sup>4</sup>

### Cuadro 3.1

#### Porcentaje de la PEA con respecto a la población total durante el primer trimestre de cada año

AÑO	ZACATECAS			NACIONAL		
	Población Total	PEA	Porcentaje	Población Total	PEA	Porcentaje
2005	1,384,941	487,591	35.20	103,597,366	42,215,661	40.74
2006	1,383,727	508,267	36.73	104,523,144	43,249,664	41.37
2007	1,382,915	538,391	38.93	105,451,631	44,148,391	41.86

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) - INEGI.

Una característica más de la PEA zacatecana es que, por lo menos, durante el primer trimestre de los años 2006 y 2007 su porcentaje de desocupación fue ligeramente mayor al nacional, no obstante que, como se mencionó, su magnitud con respecto al total de la población fue menor, es decir, proporcionalmente fue un grupo más pequeño. Esto tal vez se

<sup>4</sup> La PEA está constituida por las personas de 12 años y más que realizaron alguna actividad económica o que buscaron hacerlo durante dos meses previos a la semana que sirve de base de referencia.

debió a la sequía sufrida en el campo y a despidos en algunas minas. Ahora bien, como complemento de lo anterior, y con el objetivo de profundizar en las condiciones de la población trabajadora y de aquella que está intentando incorporarse al mercado de trabajo en Zacatecas, es útil resaltar que los años promedio de escolaridad de la PEA de 2005 a 2007 son menores que los registrados a nivel nacional, aunque también hay que decir que poco a poco se va disminuyendo la distancia.<sup>5</sup>

Hay dos datos más que son de importancia en el análisis de la población que trabaja y las condiciones en que lo hace. El primero de ellos se refiere a la diferencia entre el ingreso por hora en Zacatecas y en toda la República. Mientras que en el primer trimestre de los años 2005, 2006 y 2007, la población zacatecana ocupada recibió como paga un promedio de 22.2, 23.4 y 27.1 pesos por hora, respectivamente, a nivel nacional fue de 24.7, 25.7 y 28 pesos. A estos datos que sirven apenas como indicio de disparidad, se pueden agregar otros muy importantes, como la tasa de presión general durante los mismos años de referencia (Ver Tabla 3.2).<sup>6</sup>

### Cuadro 3.2

#### Tasa de presión general durante el primer trimestre de cada año

AÑO	ZACATECAS	NACIONAL
2005	9.9	8.5
2006	9.2	7.2
2007	9.1	7.8

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. STPS- INEGI.

El hecho de que los números del estado se encuentren por arriba de los nacionales demuestra que las condiciones del empleo son peores que en la mayoría de las entidades federativas, lo cual refuerza el diagnóstico del precario grado de desarrollo e, incluso, podría estar afectando al funcionamiento del mercado al interior del territorio estatal.

<sup>5</sup> En Zacatecas, durante el primer trimestre de 2005, 2006 y 2007 se registraron, respectivamente, 7.7, 7.9 y 8.3 años de escolaridad promedio de la PEA, mientras que a nivel nacional fueron 8.6, 8.7 y 8.9.

<sup>6</sup> La tasa de presión general se refiere tanto a las personas desempleadas como a aquellas que teniendo trabajo, buscan uno adicional o intentan conseguir uno mejor.

Los datos de la disminución poblacional en el estado también sirven como marco para la exposición de otro fenómeno de particular relevancia en la explicación de las condiciones de desarrollo: la migración. Por lo menos desde 1980 el saldo neto migratorio ha sido negativo (Conapo, 2006). La mayoría de los migrantes se dirige hacia los Estados Unidos. Entre 1999 y 2006, en promedio emigraron 21,662 individuos más de los que inmigraron. Existen estudios que han tratado de relacionar directamente el grado de desocupación de la PEA con la variabilidad de los índices migratorios en Zacatecas (Padilla, 2001); sin embargo, los resultados no han sido concluyentes.

Hay otros trabajos en los que se ha hecho una tipología para establecer la evolución del proceso migratorio zacatecano. De acuerdo con Delgado *et al.* (2004), éste se origina a finales del siglo XIX como una *expulsión poblacional* causada por las características de la estructura económica, es decir, de minería extractiva y ganadería extensiva; posteriormente, luego de altibajos en los índices migratorios motivados por sucesos de coyuntura, comenzaron a tejerse redes sociales que establecieron una *dinámica migratoria circular*, fundamentada, sobre todo, en políticas como el Programa Bracero. Al transcurrir el tiempo, las redes se consolidaron y, entre las décadas de los cincuenta y ochenta surgieron los *clubes de migrantes*. Finalmente, a raíz del cambio de modelo económico en el país durante los ochenta, se ha llegado a una nueva *etapa de expulsión de personas y despoblamiento de localidades*, pues el modelo adoptado redujo considerablemente la protección a los granos y se abrió el mercado a la producción extranjera, afectando al campo zacatecano.

El fenómeno migratorio zacatecano, por su antigüedad, no está únicamente determinado por las condiciones del empleo. No obstante, su origen y evolución, en mucho han ocurrido a raíz de las condiciones y características del sistema económico estatal. Sus condiciones actuales han hecho, como se ha apuntado, que la población neta comience a decrecer. De 34 municipios que presentaban despoblamiento en el año 2000 (INEGI, 2000), tan sólo cinco años después aumentaron a 42, representando 72 por ciento del total estatal (Migración y Desarrollo, 2005). Esto confirma la dinámica migratoria del estado y demuestra una tendencia que puede ser la explicación de varios fenómenos.

Además del descenso poblacional ocasionado por la migración, está el aspecto económico. En Zacatecas es sumamente importante el envío de recursos por parte de los migrantes radicados en Estados Unidos. De acuerdo con estimaciones del Conapo (2008), 13.03 por ciento del total de hogares en toda la entidad recibieron remesas durante el 2000, lo cual significa que, proporcionalmente, el estado ocupó el primer puesto del país en cantidad de hogares con este tipo de ingreso. Asimismo, debe decirse que el monto de remesas anuales recibidas en los hogares va en aumento. Tomando en cuenta los ingresos por remesas familiares reportados por el Banco de México desde 2003, hubo un incremento promedio de 12 por ciento en el monto anual enviado hasta 2007.<sup>7</sup>

La importancia económica de los migrantes es innegable, de hecho, crece. Lo anterior puede ser cada vez más riesgoso para una entidad que, como se ha visto hasta ahora, se desenvuelve en condiciones de atraso. La respuesta natural a este problema sería la creación de mejores condiciones de vida y empleo en la región de origen para, en alguna magnitud, reducir las tasas migratorias. Es en este punto donde se inserta en el problema territorial el análisis de las condiciones estructurales e institucionales que normalmente son utilizadas para el robustecimiento de las actividades económicas.

La exploración de la situación de los sectores productivos es una herramienta crucial para el estudio de un estado donde hay poco desarrollo, migración y malas condiciones de empleo. De igual manera, es vital la comprensión de la forma en que las administraciones públicas federal y estatal han intentado incidir en la disminución de las disparidades regionales, especialmente, con acciones encaminadas a reducir las diferencias de ingreso, tasas migratorias e infraestructura (Bueno, 1990). Pues en alguna medida, los procesos de industrialización son complementados por acciones gubernamentales tendientes a evitar la creación o prolongación de disparidades regionales surgidas del mercado (Hierro, 2000). Ahora bien, la revisión de las acciones del sector público serán abordadas más adelante, antes se iniciará con el diagnóstico de la infraestructura y relevancia del sector secundario en el estado.

---

<sup>7</sup> Ver Banco de México, “Ingresos por remesas familiares”, en: <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/balanzaPagos/balanzaPagos.html>

### 3.1.2 Pilares del desarrollo: Infraestructura e industrialización

Las condiciones de atraso en el desarrollo van ligadas al rezago de los sectores productivos. De acuerdo con Todaro y Smith (2003) los países en vías de desarrollo dependen en demasía de la producción de materias primas, en consecuencia, se concentra en el sector primario la fuerza de trabajo, aunque también pueden proliferar los negocios micro y pequeños. Ahora bien, las posibilidades de desarrollo se centran en la modificación de la estructura económica, en este sentido, es muy importante la existencia de algunos factores básicos para posibilitar la generación de riqueza. En otras palabras, se requieren condiciones precisas para la aplicación de estrategias que permitan el desarrollo territorial.

Entre los diversos elementos que hacen factible el mejoramiento de las condiciones de vida de una población está la creación de infraestructura. A pesar de que los estudios al respecto no son concluyentes, siempre será mejor facilitar la instalación y funcionamiento de la planta industrial para favorecer su rendimiento (Hierro, 2000). En lo referente a las obras relacionadas con el fortalecimiento del sector productivo es importante la red carretera.

Según la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Zacatecas ocupa el lugar 23 a nivel nacional en densidad de la longitud de la red carretera, es decir, número de kilómetros de carretera entre cada 100 kilómetros cuadrados de territorio estatal (SCT, 2006). A diferencia de entidades como Chihuahua, Coahuila, Sonora y Nuevo León (Véase Anexo 3), que registran una menor densidad carretera pero cuentan con ciudades de gran producción industrial y concentración poblacional, Zacatecas tiene varias ciudades pequeñas e inconexas.

A pesar de que se ha intentado distribuir la red carretera y de caminos en el estado, existen tres parques industriales que forman un corredor concentrado en el centro del territorio. Éstos están ubicados en Guadalupe, Calera y Fresnillo. En dichos municipios también se encuentran las únicas tres subestaciones de transmisión de energía de la entidad. Por otra parte, en cuanto a los servicios financieros, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Zacatecas, en 25 municipios existe por lo menos una institución

bancaria.<sup>8</sup> Este último dato es muy relevante, pues significa que 57 por ciento de los municipios no cuenta con este tipo de instituciones para financiar proyectos que pudieran robustecer a las economías locales.

En lo que respecta a la industrialización, también existen empresas fuera de los tres parques mencionados. En este sentido, para dimensionar de manera más adecuada la importancia de la industria en el territorio estatal, es útil retomar la magnitud del empleo en dicho sector. Mientras que en el país el porcentaje promedio de población ocupada en el sector secundario durante el primer trimestre de 2005 y el primero de 2007 fue de 26 por ciento, en Zacatecas fue de 20 por ciento. Esto indica que la relevancia de la industria en la entidad es menor a la existente en la mayoría de los estados del país.<sup>9</sup>

Cabe puntualizar que la proporción del sector secundario con respecto al total de empleos generados se ha mantenido más o menos constante a pesar del incremento de empleos totales en dicho sector. Esto debido a que también la PEA ha ido creciendo casi en la misma magnitud, por lo que la industria no ha sido capaz de demandar una cantidad proporcionalmente mayor de trabajadores. Por otro lado, el número de empleos netos generados por parte del gobierno, comercio, restaurantes, hoteles y servicios en general, todos ellos ubicados en el sector terciario, sí ha ido aumentando paulatinamente (Véanse las Gráficas 3.1 y 3.2).<sup>10</sup>

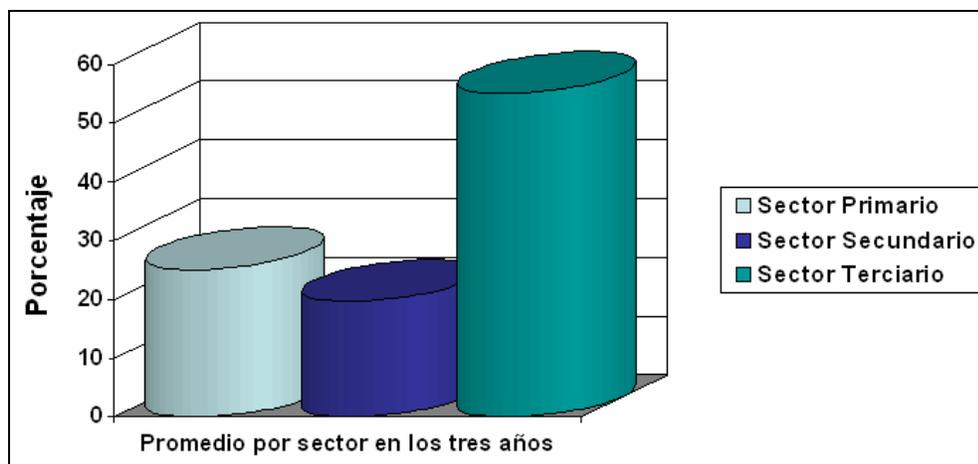
---

<sup>8</sup> Para revisar este dato y algunos más, como las instituciones educativas por municipio, la longitud carretera por municipio, el parque vehicular, entre otros datos, revítese la página de la Secretaría de Desarrollo Económico de Zacatecas: <http://infoeconomica.zacatecas.gob.mx/>

<sup>9</sup> El tamaño del empleo generado dentro de ella no tuvo grandes variaciones en el primer trimestre de los años de referencia (19.4 % en 2005, 20.2 % en 2006 y 19.6 % en 2007).

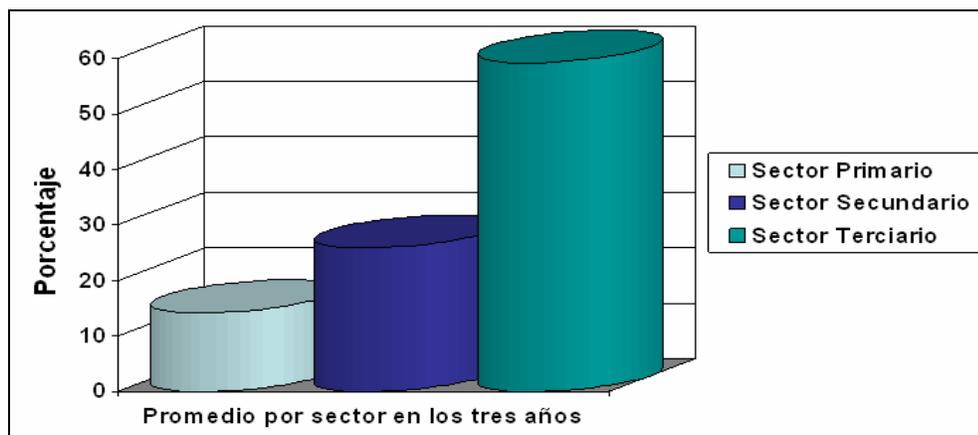
<sup>10</sup> Si se quieren revisar los porcentajes por año en cada sector, ir al Anexo 4.

**Gráfica 3.1**  
**Porcentaje promedio de la PEA de**  
**Zacatecas ocupada por gran sector de actividad en**  
**el primer trimestre del periodo 2005-2007**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. STPS- INEGI.

**Gráfica 3.2**  
**Porcentaje promedio de la PEA**  
**del país ocupada por gran sector de actividad en**  
**el primer trimestre del periodo 2005-2007**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. STPS- INEGI.

En lo que se refiere a empleados que laboraron en el ámbito no agropecuario dentro de unidades económicas clasificadas por tamaño durante el primer trimestre de los años 2005, 2006 y 2007, las diferencias entre los porcentajes nacionales y estatales son sustanciales. En el

país, por ejemplo, en promedio 48 por ciento de los trabajadores lo hicieron en un micro negocio durante los años referidos, mientras que en Zacatecas fue 54 por ciento. En lo que respecta a pequeños negocios, el promedio de los tres años fue el mismo en el país y en el estado, 18 por ciento. Lo anterior indica que la gran diferencia en los empleos por tamaño de unidad económica se acentúa en negocios de mayor magnitud.

A nivel nacional, las personas ocupadas tanto en unidades económicas medianas como grandes fueron muchas más que en el estado, lo cual representa un dato relevante para ir delineando la estructura productiva. En promedio, durante el primer trimestre de 2005, 2006 y 2007 ocho por ciento de las personas ocupadas en Zacatecas trabajó en una empresa mediana, y seis por ciento en una grande, mientras que a nivel nacional lo hicieron 12 y diez por ciento, respectivamente.

En resumen, en Zacatecas tienen mayor peso en el empleo los micronegocios que en la mayoría de los estados del país, mientras que las empresas de mayor magnitud no tuvieron, por lo menos en los tres últimos años, la misma presencia en el mercado laboral estatal con respecto al nacional. Esto puede interpretarse de dos maneras: predomina una economía de subsistencia y, al mismo tiempo, no existen polos de desarrollo de gran envergadura.

Otro dato relevante es que los empleados de las instituciones gubernamentales están clasificados dentro del total de las personas que trabajan fuera del ámbito agropecuario. Éstos representaron en el primer trimestre de los años de referencia un promedio de nueve por ciento del mercado de trabajo zacatecano, mientras que a nivel nacional fue de seis por ciento. Ahora bien, la importancia del dato es que en la entidad normalmente el gobierno ha tenido una gran relevancia en el mercado laboral. Muestra de ello es que en promedio hubo más ocupados en el sector público que en empresas medianas o grandes.

De acuerdo con las cifras, se puede establecer que el sector industrial y, particularmente, empresas altamente productivas, tienen poca incidencia en la actividad económica y en el mercado de trabajo de Zacatecas. Los datos desagregados por año pueden revisarse en la Tabla 3.3.

**Cuadro 3.3**  
**Población ocupada por tamaño de la unidad económica en el ámbito no agropecuario**  
**durante el primer trimestre del año**  
**(Porcentaje)**

Zacatecas				Nacional			
Tamaño de la Unidad económica	2005	2006	2007	Tamaño de la Unidad Económica	2005	2006	2007
Micro	54.83	52.68	55.69	Micro	48.57	48.37	48.25
Pequeña	17.30	19.26	17.03	Pequeña	17.78	17.74	17.83
Mediana	8.50	7.70	6.47	Mediana	11.83	12.12	11.99
Grande	5.00	5.73	6.67	Grande	10.75	10.21	10.50
Gobierno	9.25	9.29	8.56	Gobierno	5.45	5.68	5.57
Otro	5.10	5.31	5.55	Otro	5.60	5.85	5.83
Empleados en el ámbito no agropecuario (Total de personas)	336,343	364,836	383,900	Empleados en el ámbito no agropecuario (Total de personas)	34,105,359	35,271,610	35,986,675

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. STPS- INEGI.

Otra manera de analizar el grado de industrialización en el estado es mediante la comparación de la incidencia que tiene la manufactura en la economía estatal con respecto a lo que sucede en el mismo sector a nivel nacional. Esto se puede hacer mediante el cociente de localización del estado. Dicho cociente indica el tamaño de un sector dentro de una región en comparación al tamaño de ese mismo sector dentro del total de la economía nacional (Mendez y Lloret, 2004). En caso de que la división entre ambas magnitudes, la local y la nacional sea igual a 1, quiere decir que el tamaño relativo del sector de referencia es igual a nivel regional y nacional. En caso de que el resultado sea menor a 1, el tamaño relativo del sector en cuestión es menor a nivel regional que en el ámbito nacional. Cuando se da el caso de que el resultado es mayor a 1, significa que el sector es más importante para la economía regional que para la nacional, por lo que se puede decir que en ese espacio geográfico se localiza una parte importante de la producción del sector en cuestión.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Para cotejar la metodología utilizada en la obtención del cociente de localización ver Anexo 5.

En la Tabla 3.4 se pueden revisar las entidades que registraron en el año 2000 la proporción más baja a nivel nacional en importancia de la producción manufacturera dentro de su estructura económica con respecto al peso de este mismo sector a nivel nacional. Como se puede ver, Zacatecas tenía el cociente más alto entre los 5 estados mencionados, por lo que ocupó el lugar 28 a nivel nacional. Sin embargo, se puede apreciar que la proporción de la manufactura en su sistema productivo era muy pequeña, por lo que es posible establecer que no se ubicó una gran actividad de este sector en el territorio estatal. Por el contrario, y recordando una fase productiva de los territorios en subdesarrollo, la entidad registró un cociente superior a 1 en lo que se refiere a la producción dentro del sector agropecuario, lo que significa que este último fue más importante en Zacatecas que en el país. Asimismo, atendiendo a las cifras se puede precisar que la importancia de tal sector en la economía zacatecana era cinco veces mayor a la que tenía dentro de la estructura económica nacional.

Para el año 2000, la proporción del sector agropecuario en la economía zacatecana con respecto a la que tuvo a nivel nacional no fue más que el reflejo de la tendencia histórica, pero más aún, da pie a interpretar que las políticas de desarrollo económico hasta ese momento fueron fallidas y que la diversificación productiva seguía siendo el gran reto.

**Cuadro 3.4**  
**Cociente de localización por grandes sectores para**  
**algunas entidades federativas (2000)**

<b>Sector</b>	Campeche	Chiapas	Quintana Roo	Tabasco	Zacatecas
Agropecuario	0.00068	4.73399	0.00022	1.49248	5.33926
Comercio	0.65300	1.06312	2.32405	1.06050	0.90188
Manufactura	0.00005	0.00032	0.00011	0.00030	0.00035

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

En otro aspecto, es importante rescatar también de la Tabla 3.4 la relevancia que tenía el sector agropecuario en la economía de Chiapas. Esto es resaltado porque, entre los estados mencionados, es el único que realmente tiene un grado de desarrollo más bajo que Zacatecas. En este sentido, si se observa la tabla en la columna de Chiapas, se puede establecer que la

importancia relativa de los tres sectores era, en cierto grado, similar a la de Zacatecas, es decir, con muy poca producción manufacturera localizada en el territorio; un sector agropecuario que fue proporcionalmente casi 5 veces mayor en su producción dentro del estado con respecto a lo sucedido en el país, y una actividad comercial relativa casi equivalente a la registrada nacionalmente.

Las otras entidades del cuadro, a pesar de tener proporciones más pequeñas de cada uno de los sectores con respecto a la importancia de estos mismos en el país, tuvieron una economía mayor que Chiapas y Zacatecas, lo que quiere decir únicamente que no están especializadas en ningún sector de los mostrados en el cuadro. Sobresalen de manera especial los casos de Quintana Roo y Tabasco. El primero con una proporción comercial mayor a la nacional; el segundo, casi similar. Además, Tabasco también registró un cociente mayor a 1 en el sector agropecuario.<sup>12</sup>

En la Tabla 3.5 se muestran las mismas entidades pero en el año 2006. En lo que respecta al sector manufacturero se puede observar que Zacatecas ya no es el lugar 28 a nivel nacional con relación a la importancia relativa de dicho sector en su economía, sino que ha sido superado por Tabasco y Chiapas, desplazándolo al lugar 30. Esto significa que la producción con valor agregado sobre materias primas o procesos productivos intermedios con respecto al total de la producción económica en el estado, vino a menos. Por su parte, la especialización agrícola varió muy poco. Lo mismo se puede decir de la importancia relativa del comercio.

En realidad la proporción manufacturera disminuyó muy poco también, pero es importante resaltar que hubo disminución, así como hacer la comparación con Chiapas, pues el proceso de desarrollo económico se da primero con el crecimiento, y éste último se consigue en mayor medida con la industrialización o actividades con valor agregado. Estas últimas no están presentes en el sector agropecuario de Zacatecas.

---

<sup>12</sup> Debe considerarse también la importancia de la extracción de petróleo crudo en Tabasco y Campeche.

**Cuadro 3.5**  
**Cociente de localización por grandes sectores para**  
**algunas entidades federativas (2006)**

Sector	Campeche	Chiapas	Quintana Roo	Tabasco	Zacatecas
Agropecuario	0.00058	4.82447	0.00022	1.54074	5.32720
Comercio	0.63429	0.99277	2.17595	1.06987	0.86939
Manufactura	0.00005	0.00027	0.00013	0.00029	0.00026

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

A pesar de que en el estado de Chiapas disminuyó también la producción relativa del sector manufacturero, en Zacatecas esto sucedió en mayor magnitud. Por otra parte, en esta última entidad, durante 2006 fue proporcionalmente más importante el sector agropecuario que en el estado del sureste, manteniéndose las condiciones existentes en el año 2000; no obstante, en Chiapas continuó siendo más relevante el comercio, aunque no en la misma proporción que para la economía nacional.

En resumen, luego del análisis de ambos años, se puede decir que Zacatecas es de los estados que menos producción manufacturera tienen en el país, y dentro de ellos, es el segundo menos desarrollado. Esto último se concluye si se recuerdan los datos del Índice de Desarrollo Humano del PNUD (Ver Anexo 2). Asimismo, es el estado con mayor dependencia del sector agropecuario a nivel nacional (Ver Anexo 6), lo cual permite afirmar que está severamente rezagado en el aspecto industrial. En cuanto a su composición interna, refleja graves desigualdades en el nivel de desarrollo, pues tiene municipios, como Zacatecas y Calera (los mejor ubicados del estado), que tanto en el año 2000 como en 2005 se situaron entre los primeros doscientos del país en lo que al Índice de Desarrollo Municipal Básico se refiere,<sup>13</sup> mientras que Pinos (el municipio con el índice más bajo del estado), en el año 2000

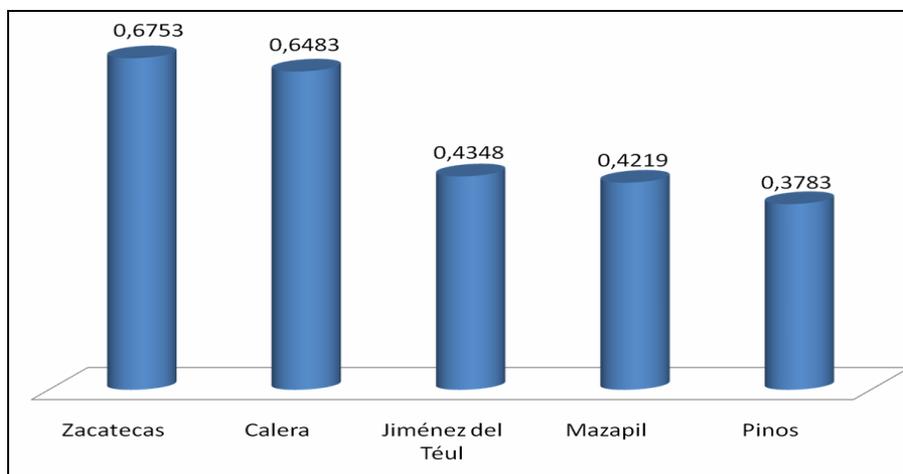
<sup>13</sup> El Índice de Desarrollo Municipal Básico, de manera similar al Índice de Desarrollo Humano, se obtiene de promediar los índices de varios indicadores, obteniendo una cifra única que va de 0 a 1, donde 1 es el máximo grado de desarrollo de acuerdo con los parámetros previamente establecidos. Los indicadores se obtienen luego de considerar cuatro dimensiones en cada municipio: social, económica, ambiental e institucional. La dimensión social considera tanto las defunciones de niños menores de 1 año entre el total de nacimientos, como la población con primaria terminada o más entre la población total de 15 años o más. La dimensión económica toma en cuenta a la población activa ocupada entre la población de 15 años o más, así como el valor agregado censal bruto entre la población total. La dimensión ambiental considera al total de hogares con agua entubada y al total con drenaje,

fue el lugar 2,163 y en 2005, el 2,160.<sup>14</sup> Sin embargo, cabe resaltar que la distancia entre este último y Zacatecas, el municipio más desarrollado, se acortó para el último año de referencia. Esto se debió a que Zacatecas cayó en la clasificación del lugar 50 al 117 y Pinos mejoró un poco. Aunque la diferencia sigue siendo muy grande.

En el mismo caso de rezago se encuentran otros municipios. Por ejemplo, Mazapil, el antepenúltimo del estado en su nivel de desarrollo, para el año 2000 fue el lugar 1,848 nacional, y en 2005, a pesar de haber incrementado un poco su índice, cayó al lugar 1,976. Está también el caso de Jiménez del Téul, que de ser en el 2000 el municipio 1,748 en grado de desarrollo a nivel nacional, descendió al lugar 2,024 durante el 2005, lo que significó que en el estado bajara en la clasificación del lugar 53 al 55.<sup>15</sup> En las gráficas 3.3 y 3.4 se puede ver el índice de los municipios mencionados.

**Gráfica 3.3**

**Índice de Desarrollo Municipal Básico para algunos municipios del estado de Zacatecas (2000)**



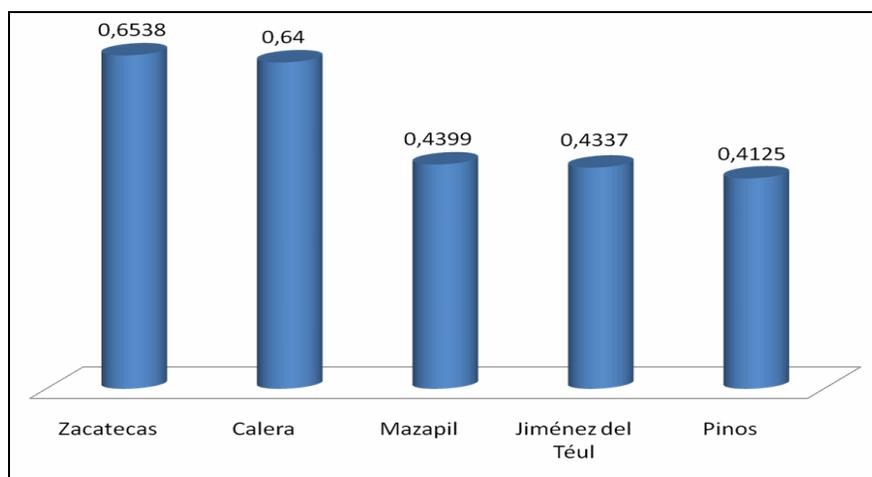
Fuente: Elaboración propia. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal- Colef.

entre el total de hogares del municipio. Por último, la dimensión institucional se refiere a la división de los ingresos propios entre los ingresos totales y al cociente de los votos totales entre número de personas en la lista nominal.

<sup>14</sup> En el Índice de Desarrollo Municipal Básico se contabilizan 2,418 municipios en el país.

<sup>15</sup> El Índice de Desarrollo Municipal Básico tomó en cuenta únicamente 56 municipios en Zacatecas de los 58 que hay actualmente. Esto pudo deberse a que los últimos dos son de reciente creación. Trancoso se decretó como municipio en noviembre de 1999 y Santa María de la Paz en noviembre de 2004.

**Gráfica 3.4**  
**Índice de Desarrollo Municipal Básico para algunos**  
**municipios del estado de Zacatecas (2005)**



Fuente: Elaboración propia. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal- Colef.

### 3.2 La planeación nacional del desarrollo: La visión del territorio

La situación de Zacatecas en mucho es influida por las estrategias que desde hace décadas son diseñadas en el centro, es decir, por el gobierno federal. Lo mismo sucede con los demás estados del país, pues son receptores de varias políticas generales. El ejemplo más claro de esto lo constituyen los programas sociales, los proyectos de infraestructura, especialmente carretera, y en alguna época, las políticas de población, urbanización y parques industriales. En consecuencia, las acciones emprendidas desde la administración pública federal inciden en el grado de desarrollo de las diferentes entidades. Esto ha ocurrido en tal magnitud que el andamiaje institucional del gobierno mexicano ha sido replicado a escala subnacional. Por ejemplo, existe una Ley de Planeación que aplica para la federación y otra que aplica para cada entidad. De éstas se derivan la elaboración de planes de desarrollo, de los cuales se desprenden proyectos regionales de diferente envergadura. A nivel nacional repercuten en uno o varios estados; a nivel subnacional en uno o varios municipios.

Ahora bien, la planeación regional no siempre ha estado presente en las políticas gubernamentales, sino que tuvieron que pasar varios sexenios y sucesivos ajustes normativos

para que se constituyera el Sistema Nacional de Planeación Democrática; sin embargo, esto no fue paralelo a la aplicación de políticas regionales; más aun, se puede decir que la institucionalización de la planeación tuvo como uno de entre varios objetivos lograr emprender acciones coordinadas para equilibrar el desarrollo de los distintos estados y dentro de ellos de sus regiones, así como de aquellas zonas prioritarias conformadas por territorios insertos en dos o más entidades.

Toda esta dinámica política-institucional constituye el ambiente en el que el sistema territorial zacatecano ha creado soluciones propias y medios de supervivencia; asimismo, determina varias de las causas que explican el grado de desarrollo de la entidad y el por qué de la importancia de generar estrategias y políticas propias basadas en las características de los actores del sistema endógeno. La consideración de las transformaciones estructurales del gobierno federal para buscar un desarrollo con impactos regionales sirve entonces como punto de referencia fundamental para comprender las respuestas territoriales en Zacatecas.

Los antecedentes de las diversas políticas regionales van más allá de la década de los setenta, pero distintos trabajos (Aguilar, 1993; Rodríguez, 1999) ubican el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) como el verdadero inicio de una serie de cambios institucionales que desde aquella época han buscado, primero, desconcentrar las actividades industriales y de gobierno de la ciudad de México y, posteriormente, aliviar las diferencias regionales que caracterizan al país. Lo anterior se ha intentado a través de la planeación de las actividades del sector público, así como de la coordinación entre esferas de gobierno y, al interior de cada una de ellas, de distintas dependencias.

Durante el referido sexenio de Echeverría, se crearon por decreto los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (Coprodes). Éstos se ubicaron en cada una de las entidades del país con el objeto de dirigir territorialmente las políticas provenientes del gobierno federal. Sin embargo, los Coprodes representaron en su tiempo únicamente la prolongación del gobierno centralizado, el cual comenzó a desconcentrar sus funciones, pero evitó perder la rectoría de las mismas. No obstante, la importancia de este ajuste institucional radica en ser el antecedente directo de los Comités de Planeación para el

Desarrollo de los Estados (Coplades), así como de los sistemas de planeación de cada uno de ellos (Pérez, 2007).

En el siguiente sexenio, es decir, durante el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982), la primera acción para fortalecer institucionalmente los procesos de planeación fue la presentación al Congreso de la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde aparecía la ahora extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y se organizaba la sectorización de las distintas tareas del gobierno mediante la agrupación de paraestatales en torno a las secretarías de estado (Pérez, 2007). Asimismo, inmediatamente al inicio de su mandato se signó el acuerdo para la creación de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), con lo que se erigían los medios para transferir recursos a las entidades federativas, así como para coordinar algunos proyectos.<sup>16</sup>

Otras medidas institucionales muy relevantes para lo que sucedió en el siguiente sexenio fueron la transformación de los Coprodes en Coplades y la aparición, en 1980, del Plan Global de Desarrollo. Este documento se presentó como un instrumento para coordinar la multiplicidad de tareas del gobierno. También marcó el inicio de la segunda parte del sexenio. Entre sus objetivos estuvieron reafirmar la independencia del país, mejorar las condiciones de vida de la población, lograr un crecimiento económico y “mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas” (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983:137).

A pesar de que el sexenio de Miguel De la Madrid (1982-1988) ha sido muy cuestionado por su inoperancia, el andamiaje institucional creado en aquella época constituye su mayor legado. Las transformaciones de la administración pública se dieron desde la Constitución, con la reforma de los artículos 25 y 26, mientras que en el artículo 27 se hizo una adición. También se envió la iniciativa de Ley de Planeación al Congreso de la Unión

---

<sup>16</sup> Los CUC fueron los instrumentos que permitieron a las distintas dependencias federales coordinar sus funciones y atribuciones legales con las de los estados para dar cumplimiento, por ejemplo, a mandatos de nuevas leyes y decretos. Para muestra de los anterior se puede revisar el decreto para la creación del Coplades de Jalisco y el Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal del estado de Colima en:  
<http://seplan.jalisco.gob.mx/files/Decreto%20de%20creaci%C3%B3n%20de%20COPLADE.pdf> y  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COLIMA/Convenios/COLCONV01.pdf>

(Pérez, 2007). Todos estos instrumentos legales se centraron en un objetivo primario: institucionalizar la planeación del desarrollo en México y encargarle dicho proceso al Estado. Con esto se buscaba encontrar los mecanismos para coordinar las acciones entre las diferentes esferas de gobierno. Dicha coordinación estaba planteada verticalmente, buscando alinear las grandes acciones de los gobiernos subnacionales con las del gobierno federal.

Un primer resultado de las modificaciones legales mencionadas fue la publicación del primer Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el documento se enuncia como mecanismo central para lograr la disminución de disparidades regionales la descentralización (Rodríguez, 1999). Para ello el gobierno federal tendría que utilizar mecanismos administrativos que le permitieran transferir recursos y coordinar acciones con los estados y municipios. Esto fue hecho mediante la firma de Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), los cuales sustituyeron a los CUC de López Portillo, y a través del afianzamiento de los Coplades (Cabrero, 1998).

Otra medida de descentralización fue la reforma del artículo 115 constitucional referente al municipio. En ella se estipularon algunas facultades importantes concedidas a esta esfera de gobierno. Entre ellas están: la administración libre de su hacienda; la provisión de ciertos servicios; el cobro del impuesto predial; la formulación de planes de desarrollo urbano y el otorgamiento de permisos de construcción, además de la asunción de algunas atribuciones de la federación o de los estados previo convenio y por requerimiento del proceso de desarrollo económico (Diario Oficial de la Federación, 1983). A partir de esta reforma el municipio adquirió legalmente un ámbito de autonomía que le abría la posibilidad de establecer sus propios objetivos de desarrollo y diseñar las acciones para conseguirlos, teniendo la oportunidad con esto de incidir en el desarrollo regional.

La administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no hizo aportaciones a la estructura institucional de la planeación del desarrollo, por el contrario, utilizó los mecanismos que habían sido creados para concentrar su gestión en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Incluso, hay autores como Cabrero (1998) que diagnostican un debilitamiento de los avances descentralizadores durante la administración salinista, pues las políticas federales se llevaron a cabo como una estructura paralela al sistema de planeación y coordinación

intergubernamental que ya había sido creado en el sexenio anterior, debido a que el programa se ejecutaba, esencialmente, del gobierno federal hacia la comunidad a través de la estructura administrativa del propio programa.

A pesar de ello, el Pronasol formalmente hizo uso tanto de los Coplades como de los Convenios de Desarrollo Social (CDS), los cuales reemplazaron a los CUD. El funcionamiento fue el mismo, es decir, el gobierno federal firmaba los convenios con los gobiernos estatales luego de ser revisados en el seno del Coplades, pues el objetivo era atender a los proyectos surgidos en la comunidad para generar un verdadero impacto local. Las propuestas provenían de los comités de solidaridad conformados en los diferentes poblados, eran revisadas por los ayuntamientos y pasaban a los delegados de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y/o al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.<sup>17</sup>

Autores como Rodríguez (1999) piensan que éste era un procedimiento que reflejaba una verdadera descentralización, pues finalmente, las autoridades estatales eran evadidas, generando una relación más próxima con los municipios. Aunque, a decir verdad, difícilmente puede llamarse descentralización a la ejecución de un programa originado en el Ejecutivo nacional, pues en algún grado las líneas de acción del mismo restringieron la autonomía que ya había adquirido el municipio. Por otra parte, el carácter focalizado del Pronasol hizo que no fuera un programa operado a partir de criterios territoriales. Su alcance se restringió a sectores poblacionales específicos.

En vista de que el Pronasol fue percibido en varios sectores de la sociedad como un instrumento centralizador, la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) lo suprimió. En respuesta a ello se fijó como objetivo prioritario el logro de un “Nuevo Federalismo” que permitiera la redistribución de competencias y recursos entre las distintas esferas de gobierno (PND, 1995). Con ello se buscaba fortalecer la democracia y, al mismo tiempo, se pretendía dar una mejor atención a las necesidades regionales, pues ahora serían las autoridades más allegadas a los problemas quienes, subsidiariamente, darían respuesta a los mismos. Es

---

<sup>17</sup> La Sedesol fue creada en 1992, fusionando a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

importante enfatizar que para el gobierno de Zedillo el desarrollo regional podía conseguirse, de manera efectiva, a través de un federalismo cabal. Sólo mediante la correcta distribución de facultades entre gobiernos se identificarían de la mejor manera los problemas prioritarios de las distintas regiones (PND, 1995). En este proceso se seguirían utilizando los Convenios de Desarrollo Social y los Coplades.

En 1995 los recursos del Pronasol se comenzaron a transferir a los estados y municipios como Ramo 26 (Cabrero *et al.*, 1997). Posteriormente, en diciembre de 1997 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>18</sup> por lo que en 1998 aparecieron en el Presupuesto de Egresos de la Federación tanto el Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33) como el de Participaciones (Ramo 28).<sup>19</sup> Esto modificó la organización institucional prevaleciente, pues los CDS, antes firmados entre cada dependencia y los gobiernos estatales para la realización de proyectos de su competencia, ahora eran sustituidos por precisiones emanadas de la ley para el manejo y destino de los recursos (Sour *et al.*, 2004).

Es precisamente durante las modificaciones presupuestales que sucedieron en este sexenio, cuando se da en Zacatecas el cambio de gobierno (1998) y por primera vez en la historia del estado llega al poder un partido de oposición. Ambos sucesos fortalecieron el diseño de políticas locales guiadas por la idea de atacar los principales problemas regionales. En este sentido, el año 1999 marca el inicio del funcionamiento de los fideicomisos estatales para el financiamiento de proyectos productivos,<sup>20</sup> lo cual determina el principio de la temporalidad establecida en este trabajo, es decir, el penúltimo año de gobierno del presidente Zedillo.

---

<sup>18</sup> En 1997 el Partido Revolucionario Institucional pierde por primera vez la mayoría absoluta en el Congreso.

<sup>19</sup> La diferencia entre ambos Fondos es que mientras en el Ramo 33 los recursos están etiquetados para ser destinados a la educación básica, los servicios de salud, infraestructural social estatal y municipal, fortalecimiento de los municipios, aportaciones múltiples, educación tecnológica y de adultos, así como seguridad pública, en el ramo 28 los recursos son manejados discrecionalmente por los estados. Sin embargo, son constantes las críticas a los recursos etiquetados pues se asume que los estados y municipios no pueden actuar con plena autonomía.

<sup>20</sup> Esta afirmación es hecha por el autor a partir de las entrevistas de funcionarios del Fondo Plata, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional e Instituto de la Mujer Zacatecana.

En el siguiente sexenio, liderado por el presidente Vicente Fox (2000-2006), proveniente también de la oposición, uno de los objetivos relacionados con el desarrollo regional fue lograr un sistema urbano competitivo a nivel internacional, al cual estuvieran vinculadas las zonas rurales para que de esta forma se incorporaran al proceso de desarrollo regiones más amplias (PND, 2001). En función de lo anterior, se estableció la necesidad de rediseñar dos estrategias clave: “ i) la instrumentación de las políticas nacionales de desconcentración económica y demográfica; y ii) la adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus aparatos de planeación” (PND, 2001:23).

En el aspecto estrictamente económico, la desconcentración fue propuesta mediante el desarrollo del mercado interno. Esto, según se dijo, se haría con el fortalecimiento de cadenas productivas que vincularan a pequeñas y medianas empresas que pudieran ser competitivas dentro de una economía global. Para ello, se tendría cuidado en hacer análisis por sectores y regiones del país. Con respecto a estas últimas, se afirmaba que era menester un incremento de la infraestructura que posibilitara una mayor cohesión territorial. En síntesis, el desarrollo regional fue asumido como uno de los cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación, los otros eran: inclusión, sustentabilidad y competitividad (PND, 2001).

Al igual que en el de Zedillo, en este gobierno también se estableció dentro del Plan el reforzamiento del federalismo. Éste, en paralelo con lo ocurrido en el sexenio previo, fue percibido como el medio más propicio para lograr la disminución de las disparidades regionales. Para ello se aseguraba la realización de acciones que posibilitarían un mayor manejo de recursos en las otras esferas de gobierno y el reforzamiento de sus capacidades recaudatorias, además de un margen de maniobra más amplio en las decisiones relacionadas con la inversión en infraestructura y apoyo a programas.

Es importante aclarar que a pesar del cambio de partido gobernante no se intentó modificar la estructura institucional relacionada con la planeación. Incluso, los Coplades siguieron funcionando como hasta la actualidad sucede. No obstante, sí se realizaron algunos Acuerdos que fueron propios de la administración foxista. Por ejemplo, la creación de gabinetes especializados para analizar y definir políticas o estrategias en actividades

concurrentes de varias secretarías o entidades (Diario Oficial de la Federación, 2004). Tales gabinetes, por su composición y funcionalidad, significaron una duplicación institucional de los sectores que operaban desde el gobierno de López Portillo; sin embargo estos últimos siguieron vigentes.

En la actual administración encabezada por el presidente Felipe Calderón (2006-2012), no aparece el desarrollo regional como parte de los objetivos nacionales (PND, 2007); sin embargo, sí es tomado en cuenta dentro de dos de los cinco ejes de política: en el Eje 2, relativo a la “economía competitiva y generadora de empleos”, donde se asumen como muy importantes el sector primario, el turismo, pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y las acciones de vivienda; y en el Eje 3, referente a la “igualdad de oportunidades”, en el cual se habla de la consecución de un desarrollo equilibrado fundamentado en una planeación territorial. A diferencia del gobierno anterior, en este se enfatiza una visión del desarrollo regional que vincula la política social y la política económica, pues en el sexenio de Fox era evidente la separación estratégica entre la atención a grupos marginales y el financiamiento e incentivo de las actividades productivas.

Dentro del aspecto económico, el actual gobierno ha propuesto, como una solución parcial para disminuir la dependencia del mercado estadounidense, el fortalecimiento del mercado interno, especialmente de los sectores ya mencionados. Para lograr esto, se busca la integración de un sistema de proveedores nacionales que puedan crear encadenamientos y clusters (PND, 2007). Con este fin, se propone la aplicación de programas ajustados a sectores y regiones concretas, dando prioridad a los proyectos con alto valor tecnológico, aunque sin dejar de lado a las industrias tradicionales, las cuales se pretende sean más competitivas.

Un punto relevante del actual Plan, por lo menos no enfatizado en otros gobiernos, es la descentralización de la actividad científica. La intención detrás de esto es vincular a la investigación con las actividades productivas. A partir de tal combinación se tiene la idea de dinamizar el desarrollo de las diferentes regiones mediante la identificación de las necesidades locales. Esto se complementa con la creación de una política de desarrollo empresarial basada en las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs). Con estos propósitos se vislumbra

la promoción de una visión del desarrollo que parece estar enfocada cada vez más en las particularidades regionales.

El nuevo gobierno parece haber adoptado un enfoque multidimensional acerca del valor del territorio y de la conformación de las regiones. Su idea de desarrollo se mueve en tres niveles, regional, interregional y nacional. Para lograr su cometido no sólo se ha propuesto vincular transversalmente las diferentes políticas, sino también a los actores de diferentes latitudes. Muestra de ello es lo enunciado en el objetivo 13 del Eje 2, relativo a la economía competitiva y generadora de empleos: “Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional” (PND, 2007:48). Dentro de este objetivo, en el Plan se proponen diversas estrategias, como la coordinación intergubernamental; coordinación entre sectores administrativos; dotación de infraestructura; apoyo a empresas locales, especialmente MiPyMEs, y desarrollo de sistemas eficientes de financiamiento, concretamente a través de la banca de desarrollo. Sin embargo, la ejecución de todas las estrategias depende en gran medida de la visión de estados y municipios.

### 3.2.1 Las estrategias territoriales: Regionalización

La planeación del desarrollo, las políticas descentralizadoras y la creación de estructuras administrativas territorialmente desconcentradas fueron secundadas por una serie de estrategias que desde hace varias décadas, particularmente los setenta, han intentado equilibrar el desarrollo de las distintas regiones del país. Esto sigue siendo una tarea vigente, pues hay entidades, y en su interior, grandes centros urbanos que concentran población y recursos, mientras que hay otros lugares donde las diferentes poblaciones se han ido rezagando en infraestructura, producción, provisión de servicios y, en general, en los diferentes elementos que determinan la calidad de vida.

Durante el gobierno de Echeverría, la política regional se centró en desconcentrar las actividades productivas de las 3 grandes zonas urbanas del país: el Distrito Federal,

Guadalajara y Monterrey. Para conseguir esto se utilizaron instrumentos fiscales y financieros. Los primeros funcionaron a través de la reducción de ciertos impuestos a las empresas dependiendo de la zona del país donde se instalaran. Entre ellos estaban los percibidos por la importación de bienes intermedios. Como política complementaria, también se emplearon los financiamientos. La tasa de interés cobrada dependía igualmente de la zona del país donde se hubieran otorgado los recursos (Aguilar, 1993).

En este sexenio el país se regionalizó en 3 zonas: una que comprendía el territorio de las 3 grandes urbes; otra compuesta por los territorios aledaños a las primeras y algunas otras ciudades como Puebla, Querétaro, Cuernavaca y Toluca, mientras que la tercera zona estaba integrada por el resto del país (Aguilar, 1993). Los incentivos iban destinados a favorecer sobre todo a la última zona, donde se encontraba Zacatecas; no obstante, al parecer no fueron exitosos pues la concentración continuó. Cabe resaltar que también en este gobierno se inicia el programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (Garza, 2005).

En la administración de López Portillo se crearon 2 planes que sirvieron como base de las políticas territoriales. El primero de ellos fue el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que tenía nuevamente como prioridad lograr una desconcentración productiva y poblacional de las 3 grandes ciudades. Para ello se buscó incentivar el crecimiento de ciudades medias y de otras más pequeñas que se vincularan a éstas. Por tal motivo, el Plan regionalizó al país en 10 zonas, las cuales comprendían oficialmente 25 centros de población, aunque Aguilar (1993) afirma que realmente se trataba de 80 localidades. Se buscaba que por sus propias condiciones estas zonas fueran un detonante del desarrollo. Entre ellas no figuraba el estado de Zacatecas.

El segundo Plan fue el de Desarrollo Industrial. A pesar de ser concebido para establecer prioridades sectoriales y no territoriales en las actividades industriales, la regionalización que siguió fue muy diferente a la establecida en el PNDU, pues estableció 27 zonas prioritarias (Aguilar, 1993). Entre ellas figuraba la parte central del estado de Zacatecas. El objetivo era desconcentrar las actividades productivas de la Ciudad de México, para lo cual

se emplearon nuevamente instrumentos fiscales; sin embargo, la política iniciada en el boom petrolero, se vio detenida por la crisis de 1982 (Garza, 2005).

En general, las políticas de desconcentración aplicadas por los gobiernos de Echeverría y López Portillo no tuvieron grandes impactos. La Ciudad de México continuó concentrando la producción y en menor medida Guadalajara y Monterrey (Aguilar, 1993; Rodríguez, 1999; Garza, 2005). Además, predominaron dos visiones contrapuestas provenientes del empresariado. La primera era la de los grandes industriales, quienes ante cualquier medida del gobierno reducían sus inversiones; la segunda, la de la pequeña y mediana industria, que presionaba para que la desconcentración productiva se hiciera efectiva pues los costos que implicaban el establecimiento en las grandes ciudades eran incosteables (Rodríguez, 1993).

En el gobierno de De la Madrid se dividió al país en cuatro regiones principales: Norte, Sureste, Pacífico Central y Golfo, además de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La intención seguía siendo la misma que la de los gobiernos antecesores, es decir, desconcentrar las actividades de la capital del país (Aguilar, 1993). En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda se seleccionaron 59 ciudades que por su tamaño, de 100,000 a 1, 000, 000 de habitantes, podían ser lugares de asentamiento alternativos a las 3 grandes metrópolis. Las ciudades se clasificaron según el sector de su especialización. A Zacatecas se le identificó dentro de los servicios (Aguilar, 2003).

Dentro del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior la regionalización fue diferente. En un total de 106 municipios se buscó de manera prioritaria la inducción de actividades industriales. Para esto se volvieron a utilizar incentivos financieros y fiscales de acuerdo al lugar de establecimiento y al sector productivo (Aguilar, 1993). Nuevamente la parte central del estado de Zacatecas estaba ubicada en la zona prioritaria. En síntesis, el gobierno de De la Madrid se preocupó por promover el crecimiento de las ciudades medias y controlar el del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey (Rodríguez, 1999).

Durante el sexenio de Carlos Salinas la política regional fue subsumida dentro del Pronasol. Aun así, se realizaron 16 programas de desarrollo en coordinación con autoridades

estatales y municipales. Con excepción de dos de ellos, uno ubicado en una región de Coahuila y otro en una de San Luis Potosí, todos estaban dirigidos a territorios localizados en estados del sur y sureste del país. Ahora bien, los programas no parecían tener otra intención más que concentrar las acciones del Pronasol en aquellos lugares (Garza, 2005), pues no contaban con recursos ni personal para poner en marcha los compromisos contraídos.

No obstante el predominio del Pronasol en el quehacer gubernamental, se elaboró un Plan Nacional de Desarrollo Urbano donde se clasificaron a las ciudades en 4 tipos: las de regulación, que estaban representadas por la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; de consolidación, donde únicamente se encontraba la Ciudad de Puebla; ciudades medias de consolidación, tipo del cual formaban parte León, Irapuato, Guanajuato, Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Jalapa, Querétaro, Acapulco y Ciudad Juárez y, medias de impulso industrial, donde se insertaron la mayoría de las ciudades fronterizas y las no mencionadas de todos los estados (Garza, 2005). La intención de esta clasificación era generar vías de comunicación entre estados y regiones.

Algo que Garza (2005) percibe como similar en los gobiernos de Zedillo y Salinas es el abandono de las políticas regionales a causa de las acciones prioritarias en torno a la política social. De acuerdo con este autor no sólo se cedieron facultades de planeación a los estados y municipios, sino que se dejó en manos del mercado el proceso de urbanización. El único vínculo entre las nuevas políticas y las de los sexenios anteriores fue el Programa de las 100 Ciudades de la Sedesol, enfocado en un listado de ciudades medias. En el marco de este programa se apoyó a las autoridades municipales en la realización de los Planes de Desarrollo Urbano, así como en la actualización del catastro. El Programa finalmente desapareció en 1999. Dentro de las ciudades consideradas se encontraban Zacatecas y Fresnillo.

Además del Programa de las 100 Ciudades, en el gobierno de Zedillo se planeó el desarrollo regional a través de dos dimensiones, la primera dando atención a las macrorregiones del norte, sur, centro, costas del Pacífico y del Golfo, y la segunda con el apoyo a las microrregiones dentro de los estados (PND, 1995). El gran cambio con respecto a los sexenios previos fue evidente en la concepción de la Ciudad de México, pues fue definida

en el Plan como un lugar estratégico, por lo cual se propuso potenciar su desarrollo económico con objeto de asegurar su viabilidad financiera. Esto claramente se antepuso a las políticas de desconcentración económica de antaño. Por tanto, era más evidente que nunca el predominio de la política de desarrollo urbano sobre la regional.

En el sexenio del presidente Fox, el país fue dividido en cinco mesorregiones: sur-sureste, centro-occidente, centro país, noreste y noroeste (PND, 2001). Asimismo, se crearon varios programas especiales, entre ellos: Frontera Norte, Frontera Sur, Gran Visión, Riviera Maya, Escalera Náutica y Plan Puebla-Panamá (Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, 2001). Ninguno de estos programas especiales fue concluido y ninguno de ellos impactaba al estado de Zacatecas. El desarrollo regional en este gobierno fue concebido a partir de la construcción de diferentes obras de infraestructura que pudieran vincular a las mesorregiones y dentro de ellas, a las regiones y ciudades. Incluso, la mayoría de los programas especiales estuvieron vinculados de alguna u otra manera con la realización de infraestructura diversa. A pesar de ello, las políticas de desarrollo fundamentadas en el territorio no eran más que incipientes y difícilmente rescataron elementos endógenos (Martínez, 2006).

En el actual gobierno se han heredado los programas especiales del gobierno anterior, especialmente el Plan Puebla-Panamá, el cual ha sido modificado recientemente. Pero también se han asumido compromisos propios como el agrupamiento de grupos empresariales de acuerdo con las vocaciones productivas de una región y conforme a su especialización sectorial; creación de recintos fiscales estratégicos, es decir, zonas subvencionadas; generación de proyectos de alto impacto en las zonas de alta migración, y atracción de empresas ancla en las microrregiones (Programa Sectorial de Economía, 2007). Al parecer la regionalización del gobierno de Fox ha sido conservada y está sirviendo como punto de referencia para el gasto público.

En medio de estas transformaciones estratégicas se inserta el caso particular de Zacatecas, entidad que por tener una estructura económica fundamentada en el sector primario y la industria extractiva, no ha entrado en los planes regionales de las distintas políticas y

acciones del gobierno federal. A esto se adiciona a partir de la alternancia en la gubernatura ha sufrido una nueva dinámica interna en la que se busca una mayor autonomía. Lo anterior está contextualizado por la transformación paulatina del gobierno mexicano y, en general, de las organizaciones públicas.

## **CAPÍTULO IV. LA PLANEACIÓN ESTATAL DEL DESARROLLO EN ZACATECAS: VISIÓN DEL TERRITORIO**

Luego de la institucionalización del Plan Nacional de Desarrollo en 1983, dicho documento comenzó a replicarse a nivel subnacional. En Zacatecas, surgió el Plan del mismo nombre en 1984, bajo el gobierno de José Guadalupe Cervantes Corona (1980-1986). Su propósito era, antes que nada, la coordinación con las políticas nacionales y como consecuencia de ello, el desarrollo equilibrado de la entidad y el mejoramiento de la calidad de vida. El diseño del Plan fue encargado al Comité para la Planeación y Desarrollo del Estado de Zacatecas (Copladez), instancia que había comenzado a funcionar como vínculo entre las tres esferas de gobierno, sirviendo de medio para jerarquizar y presupuestar proyectos.

Con este documento se buscó establecer una serie de principios rectores para la actividad gubernamental del estado. La característica de los referidos principios fue coadyuvar en el cumplimiento de los grandes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Entre los diferentes puntos contemplados en el Plan Zacatecas, estaban: la búsqueda del desarrollo integral de la entidad; integración de la pequeña y mediana industria; impulso a las ciudades medias, en clara alusión a la política federal; modernización del sistema de abasto y comercialización; mejoramiento del sistema de comunicaciones y transportes; financiamiento para el desarrollo, entre otros (Plan Zacatecas, 1985).

Dentro de este nuevo marco rector de la política estatal se le dio un gran peso a lo regional, no sólo en lo referente a las ciudades medias y su equipamiento, sino también al diseño de políticas que procuraran disminuir las disparidades al interior del estado. Muestra de ello fue la atención que, dentro del texto, se le otorgó a la creación de infraestructura carretera y al financiamiento del sector agropecuario. También fue importante puntualizar la necesidad de impulsar la política de parques industriales que aun estaba vigente en el gobierno federal.<sup>1</sup> Como complemento a la política de parques, se propuso el apoyo a pequeñas y medianas empresas (PyMEs), lo cual se realizó a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (Plan

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Ismael Aguilar (1993), esta política que había iniciado con Echeverría, terminó con el sexenio de Miguel De la Madrid.

Zacatecas, 1985), instrumentos normativos que fueron utilizados para transferir recursos de Nacional Financiera y del Fondo de Garantía para el Apoyo de la Pequeña y Mediana Industria (Fogain). En aquellos momentos, debido al poco desarrollo institucional, toda política parecía depender exclusivamente de la capacidad de negociación que el gobierno de la entidad tenía ante las autoridades federales. En consecuencia, el margen de maniobra para tejer una verdadera estrategia territorial era muy limitado.

En el gobierno de Genaro Borrego Estrada (1986-1992), debido a la temática de la época, comenzó a ser importante la descentralización. Dentro del Plan Zacatecas 1986-1992, ésta fue vista, al igual que en el gobierno federal, como un medio para impulsar un desarrollo más equilibrado. Lo anterior, según el documento, se buscaría con el fortalecimiento del municipio y con la relocalización de las actividades productivas (Plan Zacatecas, 1986). Con ello también se intentaba dar respuesta a otro problema que había sido detectado: una dispersión poblacional en el estado por encima de la media nacional, fenómeno que hizo aun más relevante una política estructurada a partir de una visión regional.

El gobierno de Genaro Borrego hizo especial énfasis en lograr un cambio al interior de la estructura económica del estado. Se hablaba de una industrialización gradual, y para conseguirla, se propuso como medio el apoyo a la agroindustria. El objetivo era que estuviera bien articulada con el sector agropecuario del estado. Además, se enfatizó el fomento a la instalación de maquiladoras. Como complemento, se continuarían los trabajos carreteros, de tal manera que las diferentes subregiones estuvieran interconectadas. Asimismo, se aseguró que se emprendería un proceso de desarrollo urbano ordenado (Plan Zacatecas, 1986).

En virtud de que el tema de la industrialización ya era sumamente relevante, el Plan trató algunos puntos más. Por ejemplo, los referidos a una política territorial. Al respecto, la visión del gobierno del estado era muy clara: expandir la actividad a las diferentes subregiones. Una estrategia para lograrlo era la creación de nuevas zonas industriales en las ciudades existentes en la entidad. Esto se intentaría con el vínculo de las empresas ya establecidas y las de nueva creación. A esto se le aunó la intención de vincular a las

instituciones educativas y de capacitación con la estructura productiva (Plan Zacatecas, 1986), buscando generar conocimiento y procesos más especializados.

La crisis económica del país se presentó cuando Arturo Romo Gutiérrez (1992-1998) encabezaba el gobierno del estado. Por tal motivo, muchos de los planteamientos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 1992-1998 fueron dejados de lado en aras de aplicar soluciones emergentes a algunos problemas que se presentaron. En este contexto, incluso se llegó a afirmar que los zacatecanos no siempre habían estado de acuerdo con las decisiones del centro (Informe de Ejecución del Plan Estatal, 1995). Era claro que en el sector público local, el origen de los problemas económicos había sido atribuido en parte a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993.

En aquel gobierno se tuvo como estrategia la organización de la economía y la elevación de la calidad de vida; mientras que los instrumentos propuestos fueron la planeación del desarrollo y la participación social. Ahora bien, en el informe de ejecución del Plan elaborado en 1995, se plantea que lo reportado era el resultado del trabajo de 92 dependencias pertenecientes tanto al gobierno federal como al estatal, las cuales habían sido agrupadas en seis sectores, entre ellos Desarrollo Económico y Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas.

Esto representó uno de los primeros indicios de la transformación paulatina que las instituciones enfocadas en la planeación habían venido sufriendo desde el gobierno de Echeverría, además de reflejar el intento por responder a los grandes compromisos del Plan (Informe de Ejecución del Plan Estatal, 1995), pues ahora el gobierno se organizaba funcionalmente, agrupando oficinas en torno a objetivos comunes.

Dentro del sector Desarrollo Económico, el reto asumido fue acelerar los cambios en la estructura productiva. Por tanto, se continuó con la propuesta del gobierno anterior, referida a la vinculación del sector primario y el agroindustrial. Ambos, junto con la manufactura, serían fortalecidos, según el documento, con tecnología de punta. Pero además se estableció como prioritario el ahorro interno. El objetivo era que todas estas acciones estuvieran dirigidas a los

polos de desarrollo identificados en el estado (Informe de Ejecución del Plan Estatal, 1995), lo cual focalizaba más la estrategia territorial. También, con el fin atraer inversiones, se buscó promocionar las ventajas comparativas de la entidad, así como su ubicación geográfica. Por último, mediante el Fideicomiso Estatal de Empresas en Solidaridad, proveniente del Fondo Nacional del mismo nombre (Fonaes), se ofreció capacitación y financiamiento a sectores rurales y urbanos sin acceso a la banca.

En el siguiente sexenio, a partir del cual inicia la temporalidad marcada en este trabajo, el Partido Revolucionario Institucional perdió las elecciones y por primera vez la oposición llegó al poder. El nuevo gobierno fue encabezado por Ricardo Monreal Ávila (1998-2004). En vista de la política impulsada desde el gobierno nacional, y la diferencia de partidos en ambas esferas de gobierno, es decir, la federal y estatal, la nueva administración hizo hincapié, en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004, en fortalecer el federalismo y acotar el presidencialismo, buscando una auténtica autonomía para el estado y sus municipios. Con ello se intentaría reconfigurar las relaciones entre gobiernos para iniciar una dinámica donde prevalecieran las políticas coordinadas. Por tal motivo, también se propuso una mayor descentralización hacia los municipios, reconociéndose su importancia en el desarrollo regional y revalorando su autonomía.

Las puntualizaciones hechas en torno al federalismo y a la descentralización se vincularon directamente con el modelo de desarrollo económico que se buscaba. Los aspectos más importantes del modelo propuesto eran: el aprovechamiento de las diversas potencialidades del estado y, en función de esto, favorecer la producción interna de bienes y servicios (PED, 1999). El objetivo central era buscar el incentivo de un proceso de industrialización sólido, fincado en el territorio, que contribuyera “a crear bases endógenas de crecimiento, como parte de un esfuerzo que [debería] ir adquiriendo alcance nacional” (PED, 1999:51).

Con respecto a la promoción del desarrollo, en el Plan se partía de la necesidad de realizar una serie de ajustes institucionales centrados en la figura del Copladez. En primer lugar, se buscaría la profesionalización de la Coordinación Técnica; en segundo y tercer lugar,

se fortalecería su atribución de instancia articuladora de políticas y se intentaría la apertura de espacios de representación en su interior para la sociedad organizada, la academia y los migrantes. Estas acciones se verían complementadas con un mayor impulso a la coordinación entre dependencias, entidades, municipios y delegaciones federales.

La estrategia regional, de acuerdo con el Plan, buscaría fundamentarse en la elaboración de un Programa de Desarrollo Regional Integral. A partir de este documento se emprenderían políticas focalizadas, diseñadas con base en las características propias de cada región. Esta propuesta buscaba eliminar un patrón que prevalecía en la toma de decisiones de las diferentes dependencias, es decir, la implementación de soluciones generales, aplicables a todas las localidades ubicadas en el territorio estatal. Ahora se intentaría diferenciar las acciones gubernamentales a partir de las características propias de cada región y, dentro de ellas, de cada población. Además, se procuraría crear un vínculo permanente entre las tareas de investigación científica y el sistema productivo del estado.

Por otra parte, en lo que al proceso de industrialización se refería, el Plan Estatal hizo hincapié en priorizar la creación de bases organizacionales para fomentar el aprendizaje tecnológico, lo cual repercutiría, posteriormente, en la creación de un sector manufacturero especializado y competitivo, permitiéndole a las regiones de la entidad insertarse en la economía mundial (PND, 1999). Esta visión intentó hacerse integral complementándola con la identificación, dentro de las diferentes regiones, de procesos productivos en los que el estado podía ser competitivo, para en función de ellos invertir en la infraestructura necesaria. Todo esto estaría contenido en un Programa Estratégico de Desarrollo Industrial que se vería complementado con la búsqueda de financiamiento para el apoyo a proyectos productivos.

Luego de los propósitos expuestos en el Plan Estatal, durante el gobierno de Monreal se realizaron dos aportaciones normativas muy importantes para el desarrollo. La primera de ellas fue la creación de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Seplader) el 30 de diciembre del 2000, misma que venía referida en la exposición de motivos de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas.

La Secretaría recién creada adquirió las funciones de planeación que antes recaían en la Secretaría de Planeación y Finanzas, pero con la particularidad de que sus atribuciones estaban ahora encaminadas a buscar la generación de estrategias de impacto regional. Asimismo, recayó en ella la responsabilidad de ser la cabeza del sector denominado Desarrollo Social. La segunda aportación fue el decreto de Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Estado de Zacatecas, que constituye una guía para las acciones del Estado como rector del proceso de desarrollo.

El actual gobierno de Zacatecas está encabezado por Amalia García Medina, quien inició su periodo en 2004 y terminará en 2012. Su administración ha propuesto el fortalecimiento del federalismo y la descentralización, buscando que sirvan como instrumentos que posibiliten un desarrollo regional más equilibrado. Para ello se ha argumentado la necesidad de recurrir a la utilización de mecanismos de coordinación y subsidiariedad entre las diferentes esferas de gobierno (PED, 2005). De esta forma un objetivo muy importante, según el documento, es que las soluciones se tomen en las instancias que enfrentan de manera directa los problemas para que el diseño y aplicación de políticas estén más cerca de los afectados.

Al igual que en los otros gobiernos, el objetivo central es el desarrollo; sin embargo, en el actual Plan se habla de un proceso de desarrollo integral, es decir, que repercuta en lo ambiental, social, cultural, político, económico y humano, tomando en cuenta a las comunidades, municipios y regiones. También se asegura que las acciones del gobierno están enfocadas en fortalecer la capacidad de gestión de los municipios con la finalidad de que generen políticas que vayan de acuerdo a sus necesidades, lo cual favorece el diseño e implementación de proyectos de desarrollo local. Además, se adiciona la intención de reencauzar las remesas enviadas por los migrantes zacatecanos para que sean utilizadas en la generación de proyectos productivos. Asimismo, se busca apoyar a estos últimos a través de financiamiento otorgado por el propio gobierno.

A diferencia del enfoque que tenían los planes de administraciones pasadas, en el actual también se formula la inserción de Zacatecas a nivel mesoregional, es decir, en regiones

conformadas por la vinculación estratégica de varios estados del país. La finalidad, según el gobierno en funciones, es que la entidad entre en la dinámica industrial de los estados vecinos, especialmente los del norte. Para ello se propusieron obras de infraestructura carretera que ahora están en marcha, intercambios académicos, artísticos, entre otros aspectos. No obstante, no se ha dejado de lado la organización regional al interior del estado, por tal motivo, una de las aportaciones relevantes de este gobierno ha sido el fomento de las agencias y los programas regionales de desarrollo. Ambos aspectos se han materializado a través de los Proyectos de Desarrollo Regional, Innovación y Capital Humano (Proderic), con los que se ha intentado materializar la vinculación de los centros de investigación y educación superior con el aparato productivo.

Desde la aparición del primer Plan Nacional de Desarrollo, como se ha visto, en Zacatecas se entró también a una etapa de planeación de la acción pública. En todos los gobiernos ha sido constante la preocupación por incentivar el desarrollo industrial. También es evidente que otra de las preocupaciones centrales ha sido la vinculación entre las diferentes regiones del estado con la finalidad de reducir las disparidades prevalecientes. En cada uno de los Planes se ha establecido un modelo de desarrollo regional, buscando la generación de soluciones más adecuadas. El énfasis en la importancia del territorio es evidente.

#### 4.1. Inserción de estrategias territoriales: La regionalización

La aplicación de políticas focalizadas ha sido propuesta con base en la regionalización del estado. El origen de ésta parece ser el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider).<sup>2</sup> No obstante, el primer documento de orden estratégico donde aparece el estado dividido en regiones fue el Plan Zacatecas de 1984. En éste se priorizó el desarrollo de ciudades medias y se establecieron 9 subregiones. Incluso, en los reportes del Plan se desglosaron las acciones emprendidas por subregión. Las subregiones eran: Fresnillo-Calera, Río Grande, Sombrerete, Pinos, Tlaltenango, Jerez, Mazapil, Zacatecas y el Cañón de Juchipila (para ver cuáles municipios pertenecían a cada una de las regiones, consultar el

---

<sup>2</sup> No se encontró evidencia de esto, sin embargo, un funcionario del Copladez asegura que con el PIDER se regionalizó al estado como condición para la operación del programa. Los criterios fueron de vecindad geográfica, vías de comunicación y similitud productiva.

Anexo 7). Otras acciones de orden regional emprendidas en este sexenio fueron las relativas a la primera etapa de urbanización de los parques industriales de Calera y Guadalupe. Esto último se realizó para crear el corredor industrial Ojocaliente-Fresnillo.

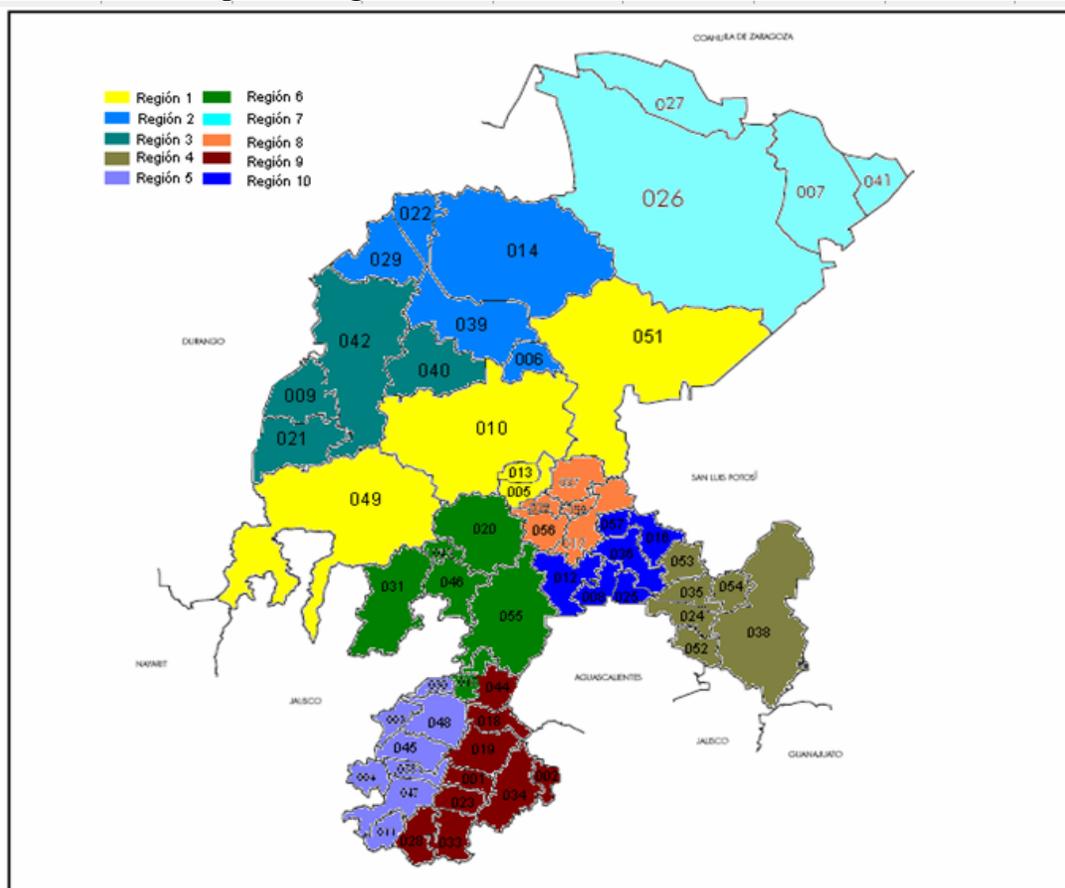
En la siguiente administración la regionalización no fue modificada, por lo que continuó la división en nueve subregiones. Sin embargo, en el Plan Zacatecas 1986-1992 se mencionan algunas otras acciones regionales. Por ejemplo, se propusieron 3 programas especiales: Programa del Semidesierto, Programa de San Juan Capistrano y el Programa de la Sierra de Morones. A esto se suma la consolidación de 11 ciudades medias, las cuales eran las cabeceras municipales de: Concepción del Oro, Fresnillo, Jalpa, Loreto, Nochistlán, Ojocaliente, Río Grande, Sombrerete, Tlaltenango, Zacatecas y Guadalupe. Asimismo, se tenía como propósito la terminación de la infraestructura de los parques industriales de Calera y Guadalupe (Plan Zacatecas, 1986).

Durante el gobierno del estado del periodo 1992-2000, el enfoque de la planeación regional tuvo una variación. En ese momento se decidió el impulso de siete polos de desarrollo y 17 ciudades medias (Copladez, s/f). Por éstas últimas se entendieron aquellas poblaciones con un mínimo de 10,000 habitantes. Los polos fueron identificados a partir de espacios geográficos con cierta homogeneidad y autonomía en los procesos productivos, lo cual permitió su diferenciación; además, adquirieron el nombre de alguno de los municipios que formaban parte de ellos. Los polos fueron: Fresnillo, Río Grande, Concepción del Oro, Ojocaliente, Jerez, Tlaltenango y Juchipila (para ver cuáles municipios estaban dentro de cada polo, revisar el Anexo 7).

En el Plan de la siguiente administración (1998-2004), no aparecen las regiones del estado, únicamente se hace alusión a los distritos de riego. Sin embargo, con la creación de la Seplader se retoma la regionalización que venía manejando el Copladez desde los gobiernos de Cervantes Corona y Genaro Borrego, es decir, nueve subregiones. No obstante, se creyó necesaria la creación de una más. Esto provocó una reagrupación de municipios, especialmente algunos de los que estaban originalmente en las regiones de Zacatecas y Pinos,

con lo que se creó la región de Ojocaliente. Finalmente, la instancia de planeación del gobierno estatal comenzó a operar con 10 regiones.

**Mapa 4.1 Regiones actuales del estado de Zacatecas**



Fuente: Seplader-Consejo Estatal de Población, Comportamiento demográfico de Zacatecas por región y municipio, 2008.

En el presente gobierno, a pesar de que tampoco aparecen las diversas regiones dentro del Plan de Desarrollo, la Seplader ha seguido funcionando bajo la misma regionalización. Según se argumenta, ésta ha sido diseñada a partir de territorios diferenciados política y administrativamente, pero que están vinculados por su vecindad e intereses comunes. Dichos intereses los hacen operar en conjunto para fortalecer sus vocaciones productivas e infraestructura, así como aspectos demográficos y socioeconómicos que les son comunes.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Esta es la explicación que se da en la página del Copladez acerca de la constitución de las regiones. Para consultar el argumento literal visitar el siguiente sitio en internet: <http://planificacion.zacatecas.gob.mx/>

La tarea de esta administración ha sido hacer verdaderamente funcional la regionalización. Por lo que, como antes se comentó, se ha reforzado la parte institucional, especialmente a través de los Programas Regionales de Desarrollo. Ahora bien, la regionalización actual es la siguiente: Region I, Fresnillo; Region II, Río Grande; Región III, Sombrerete; Región IV, Pinos; Región V, Tlaltenango; Región VI, Jerez; Región VII, Mazapil; Región VIII, Zacatecas; Región IX, Juchipila; Región X, Ojocaliente (Ver Anexo 7).

La regionalización del estado ha aparecido desde hace varios sexenios como criterio operativo en los documentos del gobierno. Sin embargo, su funcionamiento es reciente, pues fue hasta hace menos de una década que se crearon los órganos para su operación. Además, de pocos años a la fecha también se han ido diseñando instrumentos normativos adicionales, como los Programas de Desarrollo Regional. Por otra parte, su diseño es discutible, pues los criterios de contigüidad geográfica y vías de comunicación no siempre representan una verdadera dinámica poblacional entre territorios, tampoco significan la existencia de visiones comunes acerca del proceso de desarrollo.

#### 4.1.1 Las regiones de política económica

Una región de política económica es aquella que puede distinguirse por contar con procesos productivos propios. Estos le permiten al gobierno crear mecanismos especiales que tengan por objeto favorecer el rendimiento de las actividades económicas; establecer sistemas de proveedores, o simplemente capitalizar empresas de acuerdo con diagnósticos previos de la organización empresarial. Así pues, el conocimiento de la ubicación espacial de los diferentes tipos de negocios resulta fundamental para poner en marcha un sistema de planeación regional que tenga como fin llegar a una etapa de desarrollo.

El objetivo de la regionalización ha sido la orientación de programas a partir de consideraciones contextuales. Las diferencias que hay a lo largo y ancho del territorio estatal no sólo se manifiestan en las condiciones naturales, también en los rasgos de la estructura productiva, la cual, como se ha visto, está estrechamente ligada a la extracción de materias primas. Éstas, desde luego, han condicionado los tipos de producción de algunas áreas

geográficas. Tal es el caso de las zonas mineras o frijoleras. Sin embargo, hay otras actividades no dependientes exclusivamente de la tierra que tal vez están localizadas en regiones específicas. Identificarlas puede servir para establecer la congruencia en la aplicación de políticas de desarrollo, especialmente aquellas relacionadas con el financiamiento. Este último ha sido una estrategia importante dentro de las políticas de los últimos gobiernos, pues representa un incentivo directo para el fortalecimiento de la estructura económica. Por tal motivo es importante que antes de entrar de fondo al análisis del financiamiento del desarrollo, se establezca un diagnóstico de la situación de la manufactura (actividad fuera del sector primario) en 1999, primer año del Sistema Estatal de Fondos, y en 2004, último año en que existe información económica por municipio.<sup>4</sup>

Esto permitirá observar si ha habido evolución en algún subsector productivo, de tal manera que con el transcurrir de cinco años se muestren signos de especialización, lo cual puede ser un punto de referencia básico para la crítica a los mecanismos de apoyo a empresas. La base territorial de análisis son las 10 regiones del estado. Como se puede observar en la Tabla 4.1, para el año 1999 en todas las regiones hubo un subsector de actividad que representó proporcionalmente más para su economía interna que para la de cualquier otra región o para el estado en su conjunto. Es decir, para la Región I la producción de bebidas y tabaco; la fabricación de equipo de cómputo y comunicación, además de la fabricación de equipo de transporte resultaron más importantes que para cualquier otra región; sin embargo, sólo en el primer y tercer rubro fue de alta productividad, mientras que el segundo representó poco económicamente y su predominio en la Región I se explica porque ésta fue la única que registró ese proceso productivo.

A pesar de ello, la Región I fue líder estatal en las tres actividades. En la Región II predominó internamente la industria alimentaria, siendo la región proporcionalmente más especializada; no obstante, en números brutos, hubo regiones con mayor producción en este subsector. Ahora bien, la Región II fue la única que tuvo producción en derivados de petróleo y carbón.

---

<sup>4</sup> Si se quiere revisar la metodología para obtener los cocientes de localización mostrados en la tabla 4.1, ver el Anexo 5.

**Cuadro 4.1**

**Regiones con el cociente de localización más alto por subsector de actividad en 1999 y 2004**

Subsector Productivo	1999		2004	
	Región	Cociente de Localización	Región	Cociente de Localización
Industria alimentaria	Región II: Río Grande	7.1982	Región II: Río Grande	7.0480
Industria de las bebidas y del tabaco	Región I: Fresnillo	1.1913	Región X: Ojocaliente	1.3907
Fabricación de insumos textiles	Región VI: Jerez	31.9050	Región IV: Pinos	47.4681
Confección de productos textiles, excepto prendas de vestir	Región IV: Pinos	51.2020	Región III: Sombrerete	40.4748
Fabricación de prendas de vestir	Región X: Ojocaliente	9.7013	Región IV: Pinos	9.0555
Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, excepto prendas de vestir	Región VIII: Zacatecas	3.4543	Región VIII: Zacatecas	7.0605
Industria de la madera	Región V: Tlaltenango	30.5481	Región V: Tlaltenango	9.8621
Industria del papel	Región V: Tlaltenango	34.6040	Región VII: Mazapil	34.2992
Impresión e industrias conexas	Región VIII: Zacatecas	5.9221	Región III: Sombrerete	13.4574
Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	Región II: Río Grande	49.7258	Ninguna	0
Industria química	Región VIII: Zacatecas	7.3163	Región VII: Mazapil	1645.0628
Industria del plástico y del hule	Región VIII: Zacatecas	8.9159	Región I: Fresnillo	1.3889
Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	Región IV: Pinos	2.2309	Región V: Tlaltenango	4.9909
Industrias metálicas básicas	Región IX: Juchipila	16.9322	Región IX: Juchipila	23.3286
Fabricación de productos metálicos	Región V: Tlaltenango	1.3372	Región V: Tlaltenango	2.1686
Fabricación de maquinaria y equipo	Región III: Sombrerete	68.3053	Región III: Sombrerete	63.4738
Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios	Región I: Fresnillo	1.3344	Ninguna	0
Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos	Región VII: Mazapil	127.8809	Región I: Fresnillo	1.3889
Fabricación de equipo de transporte	Región I: Fresnillo	1.1635	Región VIII: Zacatecas	2.7089
Fabricación de muebles y productos relacionados	Región III: Sombrerete	2.4695	Región III: Sombrerete	11.6654
Otras industrias manufactureras	Región IX: Juchipila	22.1247	Región VI: Jerez	11.1975

Fuente: Censos Económicos de 1999 y 2004.

Nota: Se encuentran sombreadas las celdas que indican especialización regional relativa.

La Región III sobresalió en la fabricación de muebles, además de maquinaria y equipo. Ambas fueron actividades que tuvieron más peso en esta región que en cualquier otra, no obstante, en ninguna de las dos fue líder de producción. Por su parte, en la Región IV fue muy importante la confección de productos textiles que exceptúan prendas de vestir, siendo la mayor productora del estado en este rubro, es decir, se trató de una región netamente especializada. En la Región V la industria de la madera, la del papel y la fabricación de productos metálicos fueron más relevantes que para cualquier otra región. Sin embargo no fue líder en la producción de ninguno de los tres rubros, aunque en la industria del papel fue donde tuvo mayor importancia en el plano estatal.

En la Tabla 4.1 también se puede observar que la fabricación de insumos textiles fue más importante en la economía de la región de Jerez que en la de cualquier otra región, siendo por mucho la líder en producción dentro de esta actividad. La Región VII, una de las más pobres del estado, fue la máxima fabricante de equipo de generación eléctrica y accesorios eléctricos; asimismo, este rubro fue el que más pesó en su economía. La Región VIII, que es donde se encuentra la capital del estado, fue en la que mayor importancia relativa tuvieron cuatro actividades productivas: fabricación de productos de cuero y piel, exceptuando prendas de vestir; impresión e industrias conexas; industria química, e industria del plástico y hule. En el primer rubro, la región no fue líder de producción, pero en los otros tres sí. Cabe resaltar que especialmente en la industria de plástico y hule, las otras regiones no tuvieron una gran participación.

En la Región IX tuvieron mayor importancia relativa las industrias metálicas básicas y otras industrias. Sólo en la segunda actividad registró más producción que en cualquier otra región. Por último, en la Región X tuvo mayor relevancia dentro de su estructura económica que en la del estado la fabricación de prendas de vestir, al mismo tiempo fue la zona de máxima producción estatal, especializándose en tal rubro. De todo lo anterior, se puede concluir que a pesar de la precariedad económica, en la parte manufacturera, que representa a la industria del estado, todas las regiones manifestaron para 1999 cierta especialización relativa, es decir, con respecto a las estructura productiva del estado en un sector específico,

pero también hay regiones con una especialización absoluta, registrando la máxima producción del estado en una actividad económica determinada.

Con respecto a la situación de las regiones para 2004, también mostrada en la Tabla 4.1, se puede decir que nuevamente todas las regiones tuvieron una actividad productiva que representó proporcionalmente más para ellas que para el estado o cualquier otra región. Ahora bien, lo realmente importante es que, con respecto a lo sucedido en 1999, sólo siguieron prevaleciendo las mismas actividades en muy pocas regiones. De esto se concluyen dos cosas: la primera es que al parecer existe cierta volatilidad en la estructura económica del estado; la segunda es que lo anterior puede deberse a que en la manufactura hay realmente pocas regiones especializadas.

Los casos de especialización fueron los siguientes: la industria alimentaria siguió siendo más relevante en la economía de la Región II, Río Grande; la fabricación de artículos de piel y cuero, exceptuando prendas de vestir, siguió ubicándose en la Región VIII, Zacatecas; la industria de la madera, así como la fabricación de productos metálicos, en la Región V, Tlaltenango; las industrias metálicas básicas, en la Región IX, Juchipila; la fabricación de maquinaria y equipo, además de la fabricación de muebles y productos relacionados, en la Región III, Sombrerete. De todas las actividades anteriores, únicamente la ubicada en la Región de Zacatecas representa la mayor producción del subsector en el estado (especialización consolidada), mientras que las industrias metálicas básicas de la Región IX y la fabricación de maquinaria y equipo de la Región III, tienen una producción solamente superada por la de la Región I, donde se ubican Fresnillo y Calera, lugares donde hay dos de los tres parques industriales del estado.

Ahora bien, de acuerdo con los resultados de la Tabla 4.1, se pueden identificar regiones con la posibilidad de complementarse para generar valor agregado. En este caso se encuentran la Región V, donde hay una especialización relativa en la fabricación de productos metálicos, y la Región IX, que de igual manera, registra una especialización relativa en industrias metálicas básicas, siendo además, como antes se mencionó, la segunda región en importancia en el valor de la producción en dicho sector, sólo por debajo de la Región I, donde

se ubican Fresnillo y Calera. Entre ambas regiones, la V y la IX, se puede incentivar el encadenamiento de empresas debido a la contigüidad geográfica.

El caso de la región IV es especial porque parece estar especializada en la industria textil, a pesar de la intermitencia de su liderazgo en los distintos rubros. En 1999 tuvo una especialización absoluta en la confección de productos textiles, exceptuando prendas de vestir; mientras que en 2004 registró una especialización relativa en fabricación de insumos textiles y fabricación de prendas de vestir, y en lo que se refiere a la confección fue la segunda mayor especialización relativa. De esto se deduce que la Región IV es la única especializada en una misma industria. Aunque cabe mencionar que sus volúmenes de producción son superados ampliamente por otras regiones, especialmente en la confección de productos textiles y en la fabricación de prendas de vestir. Otras regiones que podrían vincular actividades productivas a partir de su contigüidad geográfica son la Región I y la Región VII. Para 2004 la primera registró una especialización absoluta en la industria del plástico y hule. Por su parte, la Región VII lo hizo en la industria química, con lo que tienen la posibilidad de generar redes de apoyo y comercialización de sus productos. En los demás sectores que pudieran ser complementarios, el liderazgo lo detentan regiones que están muy alejadas entre sí, lo que dificulta la vinculación territorial de las vocaciones productivas regionales.

El sector manufacturero es relevante porque representa el valor agregado de los productos, es decir, es el salto hacia una estructura productiva basada en el sector secundario, industrial. Precisamente la idea de la industrialización y la creación de empresas, como se ha visto, están presentes en la planeación del desarrollo y en la visión territorial. Sin embargo, surgen las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los mecanismos más importantes que el gobierno tiene a la mano para concretar ambas ideas? ¿Qué está sucediendo con dichos mecanismos? ¿Cómo operan?

#### 4.2 Instrumentos estatales de financiamiento para el desarrollo

La participación del gobierno del estado en los procesos económicos está establecida en la Constitución Política del Estado de Zacatecas. El artículo 129 lo faculta para planear, conducir y coordinar las todas actividades productivas desarrolladas en territorio zacatecano. El

fundamento de la norma es la búsqueda de un desarrollo más equitativo, donde se fomente la generación de empleo. En este sentido, se menciona en el mismo artículo la participación de instancias de planeación como el Copladez, con lo cual, además de los órganos de gobierno especializados, se contempla una estructura institucional que permita tener alcances regionales.

Por otra parte, en el artículo 130 se estipula la creación de instrumentos que hagan operativas las diferentes modalidades de apoyo a través de las que el sector público puede incidir en las empresas; aunque en la Constitución estos instrumentos sólo se mencionan con objeto de dejarle su reglamentación a una ley secundaria que dé cumplimiento a tal artículo. Ahora bien, entre las diferentes modalidades de apoyo referidas, están: instrumentos de financiamiento, articulación y formas de respaldo a empresas, así como capacitación. En realidad, todas las modalidades son complementarias; sin embargo, entre ellas, cuando se está en un contexto donde prevalece la falta de ahorro e inversión, el financiamiento se hace prioritario.

La capitalización de las empresas es tan importante para el gobierno zacatecano que incluso en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas hay un capítulo dedicado al financiamiento del desarrollo. Éste está conformado únicamente por el artículo 66, el cual, en términos generales establece que tanto el Plan Estatal de Desarrollo como los Planes Municipales deberán mencionar mecanismos que fortalezcan el financiamiento. Con esto se aseguran medios de apoyo directo para la creación y/o consolidación de empresas; asimismo, se busca disminuir la incertidumbre de un proceso económico guiado únicamente por el dinamismo del mercado.

Entre los mecanismos propuestos dentro del artículo 66 están: financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas, especialmente a aquellas de le den un valor agregado a la producción primaria; promoción de financiamiento que, además de proteger el empleo, promueva la disminución de las disparidades regionales y, por último, la generación de esquemas de financiamiento propios, donde participe la banca de desarrollo, la banca comercial y el gobierno del estado. De las anteriores precisiones se pueden desprender algunas

observaciones: a) existe un andamiaje institucional para el financiamiento emanado de la propia Constitución estatal; b) se busca que el financiamiento propuesto venga o sea coordinado por el sector público, y c) con esto no sólo se intentan resolver los problemas de empleo, sino también las circunstancias de desigualdad prevalecientes entre las regiones.

Ahora bien, regresando al planteamiento temporal de este trabajo y en atención a lo establecido en la Ley de Planeación, el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 tenía un apartado titulado “Por un Nuevo Esquema de Financiamiento Social y Productivo”. Dentro de éste, el gobierno en turno contrajo el compromiso de generar nuevos mecanismos de ahorro y financiamiento como respuesta a la dificultad de las personas para acceder al crédito de la banca comercial. Con ello se buscaba fortalecer la estructura productiva y, en consecuencia, elevar el desarrollo económico. Por tal motivo se establecieron varias estrategias. La más relevante era la apertura de un fondo especial de financiamiento para el otorgamiento de micro créditos a toda persona con la idea de establecer o fortalecer un negocio, lo cual se concretó con el Sistema Estatal de Fondos en 1999.

En el Plan 2005-2010 también se estableció un apartado similar al del Plan anterior, se titula “Financiamiento para el Desarrollo”. De entre los objetivos hay uno muy general que se refiere a la necesidad de incrementar el financiamiento a las empresas, mientras que en las estrategias se enuncia el apoyo a proyectos con vocación local y regional. También hay un apartado titulado “Apoyos al Desarrollo Industrial y los Servicios” donde, dentro de las estrategias, se enfatiza el desarrollo de programas de comercialización y fuentes de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas. El objetivo es diversificar la estructura productiva del estado generando procesos de valor agregado, especialmente en los interviene la materia prima autóctona. Además, se plantea la necesidad de incentivar la formación de encadenamientos productivos.

Por otra parte, de manera paralela a la Ley de Planeación está la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Estado de Zacatecas. Esta Ley tiene por objeto establecer, acotar y orientar las actividades del gobierno tanto de planeación como cualquier otra que esté circunscrita al ámbito económico, de tal forma que se da cauce al artículo 25 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece la rectoría económica del Estado mexicano, y se reglamenta el Título Sexto de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, referente al Sistema Económico de la entidad.

La Ley de fomento es entonces el eje que guía la participación económica del gobierno del estado. Por lo que se puede afirmar que hace operativo el andamiaje institucional hasta aquí desarrollado. Esto en virtud de que profundiza en las diferentes aristas que componen los procesos de generación y distribución de la riqueza. Entre ellas, en el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas. Pero antes de ir a estos puntos, se debe mencionar que en la exposición de motivos de la Ley, dentro del Considerando Quinto, se argumenta: "...encontrar la capacidad en nuestra entidad para generar un desarrollo endógeno, sostenido y sustentable, cada vez menos dependiente de una economía central...", mientras que en el Considerando Séptimo se advierte: "...las entidades federativas están obligadas a generar dentro del Pacto Federal, nuevos ordenamientos y esquemas que generen su desarrollo económico endógeno...". Ambos puntos son fundamentales para justificar la articulación del análisis con el respaldo del enfoque que se propuso en el capítulo I.

En lo concerniente al contenido de la Ley de Fomento, es relevante enfatizar algunos puntos establecidos en el artículo 2. En dicho artículo se establece que se buscan definir las bases para: dar atención a las vocaciones productivas del estado, intentando la creación de mercados regionales, que a su vez se integren al nacional y global; facilitar las condiciones de formación y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs), reconociendo su importancia en la generación de empleo; integrar encadenamientos productivos para el fortalecimiento mutuo de las empresas; operar y ejecutar sistemas de apoyo financiero para las MiPyMEs, y promover esquemas asociativos con objeto de generar empresas más competitivas. Todos estos aspectos muestran un panorama general de la manera en que el gobierno zacatecano puede y debe participar en el terreno económico con el fin último de mejorar el grado de desarrollo del estado.

En el artículo 6, referente a las facultades del Ejecutivo, se estipula su capacidad para firmar convenios tendientes al desarrollo económico con las otras esferas de gobierno.

Mientras que el artículo 8 establece las propias de la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedezac), entre ellas están: el establecimiento de criterios que favorezcan el desarrollo económico del estado; el fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el fortalecimiento de las cadenas productivas. Por su parte, el artículo 21 establece los aspectos a considerar para utilizar criterios regionales y de prioridad en los programas de fomento económico, estos son: aplicación en municipios con marginación y pobreza extrema; en ciudades medias y pequeñas, y en áreas donde exista una política de consolidación o desconcentración.

El artículo 32 de la Ley establece que la Sedezac debe fomentar la integración de las actividades productivas y comerciales. El objetivo es lograr el fomento de sectores que generen nuevos productos con objeto de penetrar en mercados no explorados, entre ellos los regionales; asimismo, se busca desarrollar la subcontratación de MiPyMEs dentro de grandes empresas y crear mecanismos de asociación para proyectos de inversión. El artículo 33 hace explícitos los mecanismos que deben ser utilizados para cumplimentar el artículo anterior. Uno muy importante es el referido en la fracción II: “El desarrollo de las MiPyMEs y empresas integradoras u otras formas de asociación, para fomentar la creación de empleos productivos, el uso de insumos locales y procesos que propicien la utilización intensiva de mano de obra”.

Ahora bien, el capítulo VI de la Ley se titula “Del desarrollo para la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa”. Dentro de éste, en el artículo 35 se instituye que la Sedezac debe propiciar el desarrollo y consolidación de las MiPyMEs de una manera integral. Por tal motivo, debe centrarse en la inserción de éstas dentro de cadenas productivas; identificar oportunidades de comercialización y facilidades de financiamiento, además de proveer centros de promoción de competitividad que les brinden asesoría.

En el capítulo VI también existe un apartado titulado “Del Financiamiento para el desarrollo”. El artículo 39, perteneciente a dicho apartado, dice que la Sedezac “propiciará que las políticas de financiamiento alcancen a los grupos o particulares que inicien o busquen hacer crecer sus empresas y procesos productivos en las diferentes escalas”. Por su parte el

artículo 40 estipula el establecimiento de un Comité Técnico que fortalezca el Sistema Estatal de Fondos, procurando la transparencia y recuperación de los créditos, y el artículo 41 detalla que es precisamente al Comité Técnico a quien le corresponde la autorización del financiamiento, previo estudio de factibilidad de cada proyecto.

El más importante de la Ley para lo tratado en esta investigación, es el artículo 48, pues es el fundamento del Fondo Plata Zacatecas y de la responsabilidad que tiene en materia de financiamiento a MiPyMEs la Secretaría de Desarrollo Económico. Tal artículo manifiesta lo siguiente:

*Con el fin de ampliar el acceso de la población a servicios financieros y estimular la creación de las MiPyMEs, la Secretaría establecerá alternativas de financiamiento con bases sanas para los proyectos que no son apoyados por los mercados de capitales y que por problemas de información, costos de transacción u otras imperfecciones del mercado no son atendidos por la Banca Comercial.*

En síntesis, el financiamiento público del desarrollo es una estrategia emanada de la Constitución del estado que se concreta con diferentes matices en la Ley de Planeación, en la Ley de Fomento Económico y en los Planes de Desarrollo. El espíritu de este tipo de apoyo público es la generación y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. Además, es recurrente también en toda la normatividad la idea de generar encadenamientos que articulen los procesos productivos realizados en diversas latitudes del territorio estatal, de tal manera que se generen mercados regionales y, al mismo tiempo, productos que puedan competir en el mercado nacional e internacional. Para ello se proponen labores de seguimiento y respaldo. En todos estos aspectos subyace como principio rector priorizar la utilización de insumos y capital humano local, lo cual tiene por objeto incentivar un proceso de desarrollo fundamentado en elementos endógenos, pertenecientes al territorio estatal.

#### 4.2.1 Programa de financiamiento a proyectos productivos

Las facultades de financiamiento que el marco legal otorga al gobierno del estado y sus dependencias se concretan a través de programas. Cada uno de ellos establece una serie de requisitos que los posibles beneficiarios deben cubrir para hacerse acreedores del apoyo.

Asimismo, el instrumento para otorgar los recursos es generalmente la existencia de un Comité Técnico que evalúa cada proyecto con objeto de establecer su viabilidad y, por consiguiente, intentar asegurar el retorno de los recursos. La característica común de este tipo de programas es el otorgamiento de recursos a tasas de interés más bajas que las existentes en la banca comercial; la diferencia, la población objetivo.

En el gobierno del estado hay diferentes instituciones que otorgan financiamientos no diseñados en el gobierno federal. Por ejemplo, el Instituto para la Mujer Zacatecana (Inmuza) tiene un programa, lo mismo sucede con el Instituto de la Juventud Zacatecana (Injuzac). También existen fondos dentro de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y en la Secretaría de Desarrollo Económico de Zacatecas. Los de estas últimas dos dependencias son muy importantes debido a su capacidad institucional, es decir, a la cobertura que pueden conseguir debido a la organización y recursos manejados por ambas dependencias y, en el caso de Sedezac, a causa del tamaño de los montos que pueden ser concedidos a aquellos beneficiarios que presenten proyectos bien elaborados. Incluso, en esta Secretaría hay una Dirección de Fondos de Financiamiento, la cual maneja, con una estructura descentralizada, el fondo más importante del gobierno del estado: el Fondo Plata Zacatecas.

#### 4.2.2 Fondo Plata Zacatecas: Puntal del sistema estatal de financiamiento

No obstante la existencia de una serie de fondos en diversas Secretarías, el Fondo Plata Zacatecas es la pieza central del Sistema Estatal de Fondos tanto por su antigüedad como por los montos que puede llegar a otorgar. Según información generada por funcionarios de éste, de julio de 1999 a octubre de 2007 se concedieron 3,400 créditos, equivalentes a 299, 289, 874 pesos, generándose 12,876 empleos.<sup>5</sup> Además, otro aspecto que muestra su solidez es que el último año de participación del gobierno federal en su presupuesto fue 2002, cuando se canalizaron recursos del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (Fonaes) y del Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (Fidecap), ambos manejados por la Secretaría de Economía. Hasta ese año, de los 54, 715, 087.54 pesos que tenía de patrimonio, el 56 por ciento fueron recursos del gobierno del estado, 41 por ciento del Fonaes y el 2.7 por

---

<sup>5</sup> Estos datos fueron proporcionados al autor en una de las visitas a las oficinas del Fondo Plata Zacatecas.

ciento del Fidecap. A partir del año siguiente el Fondo Plata comenzó a funcionar únicamente con recursos propios (recuperados) y del gobierno del estado.

Dentro de los objetivos de las Reglas de Operación del Fondo, los puntos más importantes son los siguientes: promover y apoyar proyectos viables que permitan generar empleo y distribuir el ingreso; apoyar la creación y expansión de micro y pequeñas empresas y, atender a los grupos sociales a través de asistencia técnica y capacitación. El artículo 6 de las Reglas refrenda lo asumido en los objetivos adicionando que los apoyos serán integrales, además de establecer como referencia territorial a los municipios del estado.

El artículo 7 establece como sujetos de financiamiento a personas físicas o morales que establezcan o tengan en operación micro y pequeñas empresas en el medio rural o urbano. También manifiesta que se les otorgará crédito a “los ciudadanos que cuenten con proyectos económicamente viables y rentables, que generen empleos y coadyuven al desarrollo regional del estado”. Esto último es muy importante porque indica que el diseño de este mecanismo de financiamiento sí tiene en consideración las disparidades predominantes en todo el territorio estatal. Por lo que en su funcionamiento debería intentar atenuar la situación.

El artículo 8 establece los bienes y servicios que serán objeto del financiamiento: maquinaria y equipo; adquisición, construcción y remodelación de naves industriales; compra de materias primas; pagos de nóminas, gastos de fabricación y operación, y mejoramiento de la calidad de los productos y servicios. Por el contrario, en el artículo 9 se establecen las actividades y conceptos no financiados: labores del sector agropecuario; bares, cantinas y billares; terrenos; pago de pasivos e impuesto al valor agregado.

Los apoyos del Fondo pueden ser hasta por 1 millón de pesos, e incluso, previo acuerdo del comité técnico, pueden ser autorizados montos superiores (artículo 15). Esto en algún grado está condicionado por el cumplimiento de requisitos (Ver Anexo 8). También están contemplados mecanismos de apoyo complementarios (artículo 35) como la capacitación (artículo 36). Tales mecanismos se ejecutarán luego de los resultados de las visitas de

supervisión y seguimiento a los proyectos, lo cual obliga a los funcionarios del fondo a estar al tanto de la supervivencia de cada empresa o negocio que fortalecen o generan con el crédito.

Por último, es importante decir que el Comité Técnico mencionado en el artículo 41 de la Ley de Fomento Económico, encargado de administrar el Sistema Estatal de Fondos, es precisamente el Comité que autoriza los proyectos a financiarse como parte de la mecánica de operación del Fondo Plata. De acuerdo con el artículo 39 de las Reglas de Operación, el mencionado Comité está conformado por: el Gobernador(a) del estado, quien funge como presidente; el Secretario de Desarrollo Económico, quien es el presidente suplente; como vocales están el Secretario de Finanzas, la Contraloría Interna del gobierno del estado, el representante de Fonaes y el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) en Zacatecas. También están facultados para participar en las reuniones, con voz pero sin voto, el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) en Zacatecas, el presidente de la Cámara Nacional de Comercio de Zacatecas (Canacozac) y el delegado en el estado de la Secretaría de Economía.

La composición del Comité Técnico refleja cierto grado de coordinación entre esferas de gobierno, particularmente entre la estatal y federal. También procura la representación de los gremios empresariales buscando dar cierta coherencia a las decisiones tomadas a partir de criterios sectoriales, especialmente industriales y comerciales. Además deja ver la preocupación organizacional por el buen manejo de los recursos; no obstante, no parece existir una visión regional más allá de la que puedan tener los gremios empresariales o las autoridades del gobierno desde un punto de vista funcional. Parece estar ausente algún representante de la instancia encargada de la planeación territorial, es decir, de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

Sin embargo, la Seplader tiene sus propios fondos, y en vista, como antes se mencionó, de su magnitud organizacional, se ha considerado, dentro del análisis propuesto en esta investigación, utilizar sus programas de financiamiento como puntos de comparación con el Fondo Plata. Por tal motivo, es conveniente realizar un breve repaso de los puntos más

importantes de sus Reglas de Operación con el fin de encontrar las similitudes y deferencias relevantes con lo estipulado en la normatividad que rige el funcionamiento del Fondo Plata.

Hay tres programas para los cuales las reglas de operación son las mismas en lo general, pero donde se rescatan diferencias en lo particular. Los programas son: Financiamiento para Proyectos Productivos (Profipp), Mujeres Creciendo con Certeza (Promucce) y Mujeres Comprometidas (Promuc). De los tres, el Profipp es el más similar al Fondo Plata, mientras que Promuc varía un poco porque financia proyectos donde el liderazgo recae en una mujer. Por su parte, Promucce sólo financia a mujeres. Por tanto, únicamente los dos primeros son tomados en cuenta en vista de que el último es más una política de género. Ahora bien, los tres programas se reúnen en un Fondo para Proyectos Productivos (Foprode).

De acuerdo con el capítulo I de las Reglas de Operación, el Foprode tiene por objetivo el microfinanciamiento a proyectos que puedan elevar el nivel socioeconómico de la población, especialmente de los grupos vulnerables. No obstante, cada programa tiene sus propios objetivos. El Profipp parece haber sido diseñado con una finalidad similar a la del Fondo Plata, pues es un programa que busca incentivar las actividades económicas apoyando negocios que sean rentables en beneficio de personas físicas o morales que operen o vayan a establecer micro y pequeñas empresas. Asimismo, se busca darle prioridad a los proyectos que utilicen materias primas y capital humano de la región. Con lo cual, al igual que en el Fondo Plata, se establece una referencia territorial. Por su parte el Promuc busca financiar proyectos de negocios liderados por mujeres. En este programa también se tiene contemplado planear esquemas de capacitación y asesoría, al igual que está formulado en las Reglas del Fondo Plata.

En el capítulo II de las Reglas se establecen los sujetos de financiamiento de cada programa. Por lo que respecta al Profipp, se definen como beneficiarios todas aquellas personas físicas o morales que operen o vayan a establecer micro y pequeñas empresas de alto impacto social, además de los solicitantes que tengan proyectos viables y redituables, capaces de generar empleo e incidir en el desarrollo económico de la entidad. En el Promuc son sujetos de crédito los grupos de trabajo encabezados por una mujer, que tengan mínimo dos personas

y presenten un proyecto productivo que demuestre su rentabilidad. Paradójicamente, en las Reglas del Foprode de Seplader se privilegian los proyectos de impacto social, más que de desarrollo regional. Esto constituye una clara diferencia con lo referido en la normatividad del Fondo Plata.

Dentro del capítulo IV se especifica en qué pueden destinarse los recursos. Los criterios son los mismos tanto para el Profipp como para el Promuc. Con el financiamiento se puede adquirir maquinaria y equipo, materia prima, mercancías o utilizarse para la comercialización y la mejora de productos y servicios. Por el contrario, en el capítulo V se enumeran los rubros en los que no se puede gastar el apoyo. Estos son: cantinas, billares, pago de pasivos, impuesto al valor agregado, compra de ganado, insumos agrícolas, compra de terrenos, locales y remodelaciones. Salvo este último, todos los demás aspectos también están contemplados en el Fondo Plata.

Los montos otorgados a través de los programas del Foprode son menores a los del Fondo Plata. En el Profipp se conceden créditos por un mínimo de 6,000 pesos y un máximo de 50,000. Mientras que en el Promuc se otorgan montos de 50,000 a 70,000 pesos por grupo. Sin embargo, en ambos programas, de manera paralela al Fondo Plata, están contemplados mecanismos de apoyo complementarios, como la capacitación y asistencia técnica (capítulo XVI). Ahora bien, para la obtención del financiamiento, en los capítulos VII y VIII de las Reglas de Operación se establecen los requisitos y garantías (Ver Anexo 9).

En el Foprode también hay un Comité Técnico que autoriza los financiamientos (capítulo II). Éste está compuesto por: el Secretario de Planeación y Desarrollo Regional, quien es su presidente; la Dirección de Fondos para el Desarrollo Social, que funge como Secretario Técnico y, tres vocales, que son: la Secretaría de Finanzas, la Contraloría Interna y la Coordinación Ejecutiva del Copladez. En este Comité, a diferencia del conformado en el Fondo Plata, hay menos representatividad de diferentes sectores, es decir, en vista de que no hay recursos federales, esta esfera de gobierno no participa con ningún representante directo y tampoco lo hace el gremio empresarial. No obstante, el actor relevante es el Copladez, pues significa la presencia de criterios de planeación y visión territorial.

Esta breve comparación entre el marco normativo que rige a los fondos de Sedezac y Seplader, así como el repaso de los artículos más importantes de la legislación estatal en torno al desarrollo económico y al financiamiento, representan el subsistema procedimental del sistema procesal en análisis. Pero, como en la realidad esta estructura institucional incide en actores (subsistema decisional), se diseñó una encuesta de percepción aplicada a 99 personas que han sido beneficiarias del Fondo Plata alguna vez entre 1999 y 2007, y como grupo de control se tomaron 14 beneficiarios de Seplader (9 del Profipp y 5 del Promuc) en padrones que van de 2001 a 2007. La muestra, en ambos casos, se diseñó de manera estratificada (para revisar la metodología ver Anexo 10), de tal manera que se tuvieran beneficiarios de las 10 regiones que conforman el estado de Zacatecas. Dentro de cada región los casos se seleccionaron por muestreo aleatorio simple. Finalmente, los cuestionarios obtenidos se procesaron para todo el estado y no para cada región.

El cuestionario aplicado constó de 39 preguntas (Ver Anexo 11), las cuales se dividieron en dos grandes apartados. El primero abarcó de la pregunta uno a la 20 y tuvo como objetivo identificar si los fondos de financiamiento fueron el apoyo público más importante para los beneficiarios. También se buscó saber si el beneficiario conocía alguna estrategia que estuviera utilizando el gobierno para generar empresas y empleos. Además se intentó conocer si el apoyo había permitido un aumento en el nivel de ingreso del beneficiario; identificar el giro de su negocio, y registrar sus expectativas en torno al mismo.

La segunda parte de la encuesta se centró en los fondos de financiamiento y su funcionamiento. De estos se buscó saber el número de empleos generados en el proyecto y el número de asalariados. Con esta información se identificó el tamaño de los negocios y así se pudieron clasificar en empresas micro o pequeñas. También se intentó establecer el grado de centralización en el manejo de los créditos utilizando varias preguntas relacionadas. Asimismo, se formularon algunas preguntas para establecer la valoración que los propios beneficiarios hacen de los fondos como instrumentos empleados en la generación y consolidación de empresas. Del total de personas físicas beneficiarias encuestadas en ambas Secretarías 47 por ciento fueron mujeres y 50.4 por ciento hombres, el 2.6 por ciento restante

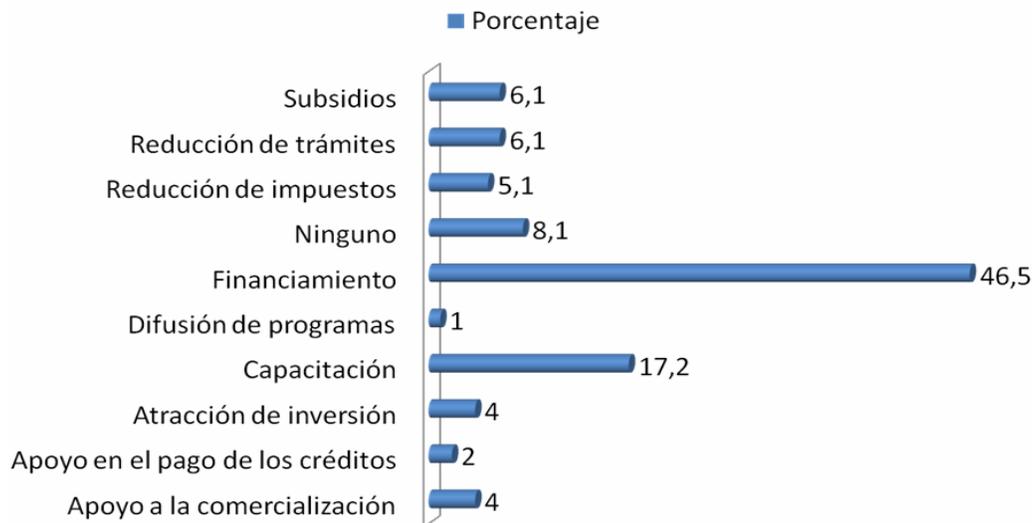
fueron personales morales. Como se verá más adelante, de acuerdo con los giros apoyados se puede establecer que se trató de negocios, en su mayoría, de subsistencia.

Esta última aseveración se fundamenta inicialmente en los resultados de un estudio previo realizado por Martínez y Pederzini (2004) a partir de la Encuesta Nacional de Micronegocios, donde se encontró que a nivel nacional (Zacatecas está por debajo de los indicadores nacionales) los micronegocios son impactados en mayor proporción por las condiciones económicas nacionales y locales que por las internacionales, lo que los hace poco innovadores. Además, se identificó como uno de los principales motivos para iniciar el proyecto la falta de oportunidades, lo cual parece ser no fue la solución esperada, pues se identificó una gran desintegración entre estos negocios y el mercado, ya que sus mayores problemas fueron el reducido número de clientes y el exceso de competencia. Estas inferencias pueden ser extrapoladas al caso de Zacatecas a partir de los datos expuestos en el capítulo III y de algunas de las respuestas manifestadas por los beneficiarios dentro de la encuesta.

Con objeto de comprender la relevancia de los instrumentos de financiamiento a las MiPyMEs en la actividad económica de los propios beneficiarios, se formularon dos preguntas. La primera de ellas fue ¿Qué apoyo público sugiere? Esta pregunta podía ser respondida de manera abierta, teniendo la posibilidad de elegir cualquier otro mecanismo de incentivo a la producción utilizado por el gobierno.

Sin embargo, como lo muestra la Gráfica 4.1, casi la mitad de los beneficiarios encuestados del Fondo Plata recomendaron los créditos, aunque también debe resaltarse que 17 por ciento afirmó que la capacitación es muy necesaria. Además, también resulta significativo que el ocho por ciento de los beneficiarios no sugirió ningún apoyo. Esto se debió a dos causas: 1) desconocimiento, y 2) molestia ante el fracaso del negocio.

**Gráfica 4.1**  
**¿Qué tipo de apoyo público sugiere?**  
**(Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac)**



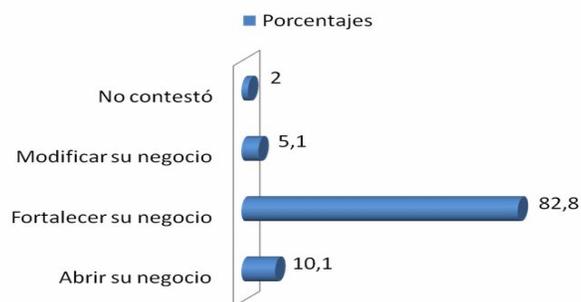
Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

También para más de la mitad de los beneficiarios del Profipp y el Promuc encuestados el financiamiento fue el apoyo público más recomendable. Así lo afirmaron el 64.3 por ciento. Esto hace ver que el otorgamiento de préstamos es, por lo menos, la manera en que los beneficiarios de los fondos de ambas secretarías perciben una participación más directa del gobierno en el apoyo a la estructura productiva.

La segunda pregunta para dimensionar la importancia de los financiamientos fue ¿Para qué utilizó el apoyo? En la Gráfica 4.2 se observa que la gran mayoría (82.8%) acudió al Fondo Plata buscando fortalecer su negocio, es decir, ya tenían una empresa pero requerían una inyección de recursos para invertir en su mejoramiento.

Solamente uno de cada 10 solicitó financiamiento para abrir su negocio. Esto es sumamente importante pues revela que entre los encuestados el Fondo no sirvió en demasía para generar nuevas empresas. Lo anterior contrasta con los resultados de trabajos previos realizados con datos a nivel nacional, donde se encontró que los micronegocios tienden a utilizar el financiamiento para arrancar el proyecto (Martínez y Pederzini, 2004).

**Gráfica 4.2**  
**Utilizó el apoyo público (financiamiento) para:**  
**(Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac)**

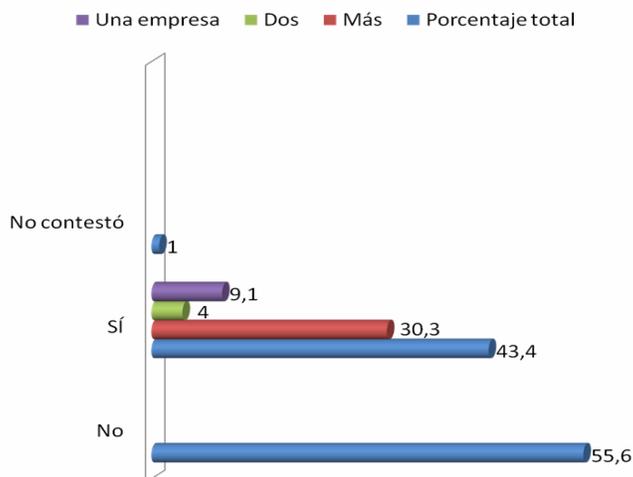


Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

Al parecer los beneficiarios conciben el financiamiento como un medio para capitalizar empresas y no tanto para generarlas. Pero ¿en qué grado el financiamiento y el Fondo Plata como institución pueden incidir en la actividad económica de los beneficiarios y, con esto, en el proceso de desarrollo? La Gráfica 4.3 muestra que 55.6 por ciento de los beneficiarios afirmó no comerciar con otras empresas de su localidad, lo que permite diagnosticar un grado importante de aislamiento de la mayoría de ellos con respecto a la estructura productiva.

Sin embargo, 30.3 por ciento confirmó vender o comprar productos a más de dos empresas locales, lo que también es una cifra relevante y representa el grupo de negocios que cuentan con un potencial de articulación dentro de su comunidad. Por otra parte, acerca del giro que reportaron tener los beneficiarios encuestados se puede comentar que 19.2 por ciento fueron tiendas de abarrotes. En cambio, las farmacias, papelerías y tiendas de ropa representaron 5.1 por ciento cada una (Ver Anexo 12).

**Gráfica 4.3**  
**¿Hay empresas en su comunidad a las que les pueda comprar o vender productos?**  
**¿Cuántas? (Fondo Plata)**  
**(Porcentajes)**



**Nota:** La suma de los rubros dentro del “Sí” dan el total de éste.

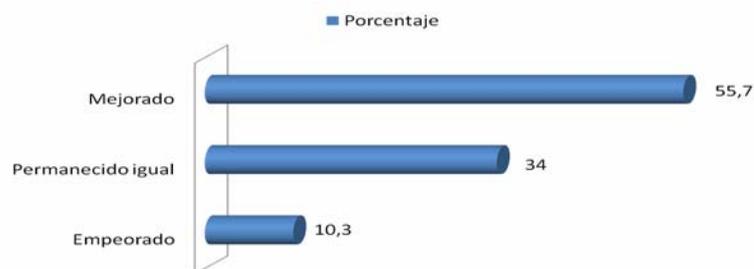
Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

Otro punto a rescatar de los resultados mostrados en la Gráfica 4.3 es que en el Fondo Plata no hay mucha preocupación por vincular a los negocios apoyados con la estructura productiva de la región en que están ubicados. Lo que desde luego no abona en el desarrollo regional.

No obstante que, como se observa en la Gráfica 4.4, 55.7 por ciento de los beneficiarios afirmaron que a raíz del crédito su nivel de ingreso ha mejorado. Sin embargo, como consecuencia del estancamiento de la estructura económica de sus lugares de residencia, también 34 por ciento asegura que su nivel de ingreso ha permanecido igual.

Luego de los resultados de la encuesta revisados hasta aquí, se puede argumentar que los beneficiarios hacen uso de los financiamientos para solventar los problemas de sus negocios más que para incrementar su competitividad, lo cual acerca este tipo de políticas más al terreno del desarrollo social que al del desarrollo económico, especialmente si se recuerdan los giros más apoyados.

**Gráfica 4.4**  
**Su nivel de ingreso ha:**  
**(Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac)**



Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

La situación de los beneficiarios tanto del Promuc como del Profipp que fueron encuestados es parecida a la de los del Fondo Plata, es decir, como lo muestra la Tabla 4.2, la gran mayoría afirma no comerciar con empresas de su localidad (78.6%); sin embargo, la mitad aseguró haber mejorado su ingreso (Ver Tabla 4.3), y 33.3 por ciento confirmó que permanece igual. Lo cual permite deducir que tampoco en Seplader se ha dado mucha importancia en la vinculación regional de los negocios financiados.

**Cuadro 4.2**  
**Respuesta de los beneficiarios de Profipp y Promuc**

Existencia de empresas a las que les pueda comprar o vender productos		Porcentaje
Sí	Una	7.1
	Dos	7.1
	Más	7.1
	Total	21.4
No		78.6
TOTAL		100

Fuente: Elaboración propia.

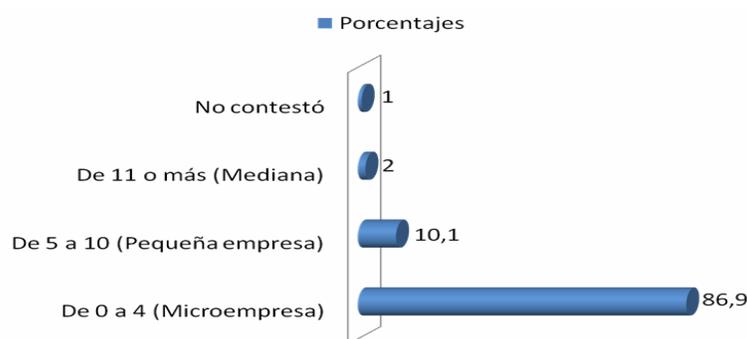
**Cuadro 4.3**  
**Respuesta de los beneficiarios de Profipp y Promuc**

Su nivel de ingreso ha	Porcentaje
Mejorado	50
Permanecido igual	33.3
Empeorado	16.7
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia.

Un dato muy relevante es considerar el tamaño de las empresas apoyadas, porque a partir de ello también se pueden hacer inferencias de la capacidad que tendrían para articularse en la estructura productiva regional. Al respecto, los resultados arrojados por la Gráfica 4.5 detallan que un número muy alto de negocios financiados en el Fondo Plata son microempresas (86.9%), mientras que apenas 10.1 por ciento son empresas pequeñas.<sup>6</sup> Esto indica que casi todos los encuestados tienen negocios que pudieran clasificarse como familiares, los cuales requieren poca especialización. Este argumento se refuerza si se recuerda el tipo de giros que son mayormente apoyados (abarrotes, farmacias, papelerías, tiendas de ropa; revisar Anexo 12).

**Gráfica 4.5**  
**Número de trabajadores asalariados**  
**(Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac)**

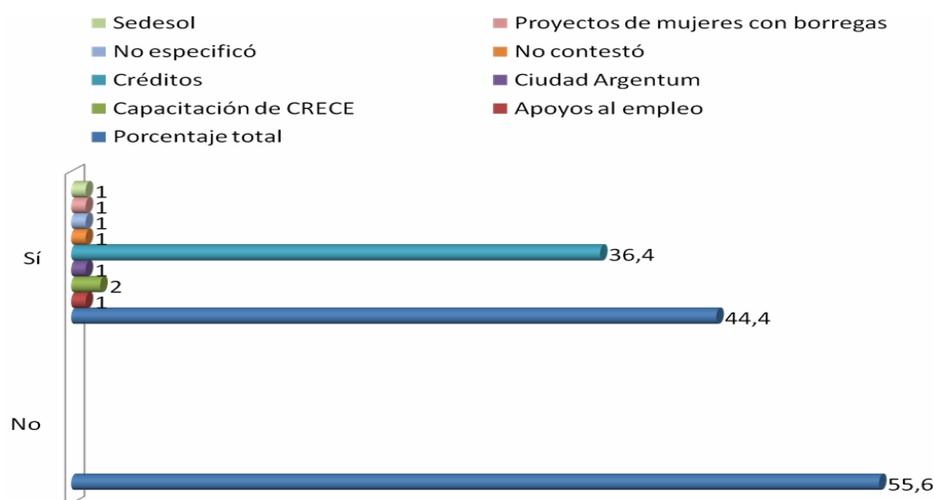


Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

<sup>6</sup> A pesar de que en la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Estado de Zacatecas es definida como microempresa aquella que tiene de 0 a 10 empleados; pequeña aquella que tiene de 11 a 50 en industria y servicio, así como 11 a 30 en comercio, y como mediana de 51 a 250 en industria, 51 a 100 en servicios y 31 a 100 en comercio, en este trabajo se toma como microempresa a la que tiene de 0 a 4 empleados, pequeña de 5 a 10 y mediana de 11 o más. Esto en virtud de que cuando hay varios empleados existe una estructura organizacional más consolidada en el negocio, lo que permite una mayor división del trabajo y cierta especialización, por este motivo parece suficiente el límite de 5 empleados para distinguir entre micro y pequeña empresa a partir de un criterio organizacional. Por otra parte, en mediana se establecieron 11 empleados o más, es decir, no se fijó un límite superior porque difícilmente son financiadas empresas que tengan más de dos decenas de trabajadores.

El tamaño de los negocios apoyados y los giros indican que difícilmente los créditos otorgados están fortaleciendo la estructura productiva. Asimismo, por el perfil de las empresas, tampoco se encuentran diferencias regionales en el otorgamiento de financiamiento. Con relación a esta última afirmación, se podría tomar como un argumento en contra la existencia de una estrategia de desarrollo empresarial efectiva. En los resultados de la encuesta mostrados en la Gráfica 4.6 se tiene que 55.6 por ciento de los beneficiarios del Fondo Plata no conocen de ninguna estrategia de desarrollo empresarial, mientras que 44.4 por ciento sí. Es importante señalar que casi la totalidad de los que afirmaron haber escuchado de una estrategia de desarrollo empresarial identifican a los financiamientos como tal estrategia (36.4% del total de encuestados).

**Gráfica 4.6**  
**¿Ha escuchado de alguna estrategia de desarrollo empresarial por parte del gobierno?**  
**¿Cuál? (Fondo Plata)**  
**(Porcentajes)**



**Nota: La suma de los rubros dentro del "Sí" dan el total de éste.**  
 Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

Por otra parte, entre los beneficiarios del Profipp y el Promuc, 64.3 por ciento conocen una estrategia de desarrollo empresarial (Gráfica 4.7), y de ellos, 50 por ciento identifica a los créditos o financiamientos como tal estrategia.

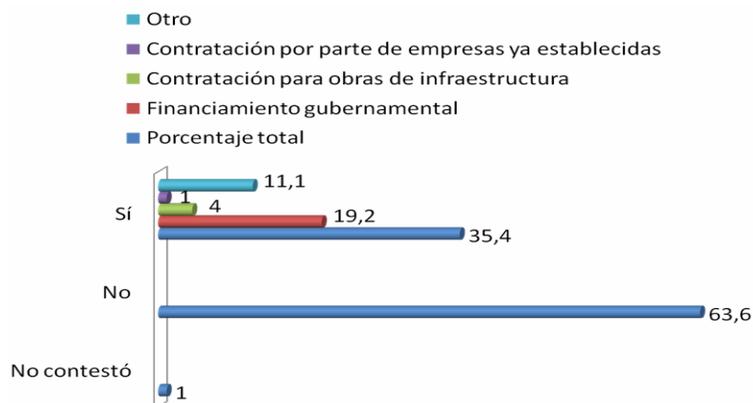
**Gráfica 4.7**  
**¿Ha escuchado de alguna estrategia de desarrollo empresarial por parte del gobierno?**  
**¿Cuál? (Fondos PROFIPP y PROMUC)**  
**(Porcentajes)**



**Nota: La suma de los rubros dentro del “Sí” dan el total de éste.**  
 Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

Ahora bien, una manera complementaria de identificar políticas de desarrollo empresarial es a través del tipo de proyectos para generar empleo aplicados regionalmente. En consecuencia, se les preguntó a los beneficiarios del Fondo si habían escuchado de algún proyecto de esta clase en sus lugares de origen. Con esto se intentó saber primero si conocían de alguna medida importante aplicada por el gobierno, y en segundo lugar, si ellos habían optado, entre varias opciones, por el financiamiento. No obstante, como se ve en la Gráfica 4.8, 63.6 por ciento dijo no conocer ningún proyecto para generar empleo, mientras que únicamente 19.2 por ciento mencionó a los propios financiamientos como la medida utilizada para lograr la ocupación de las personas.

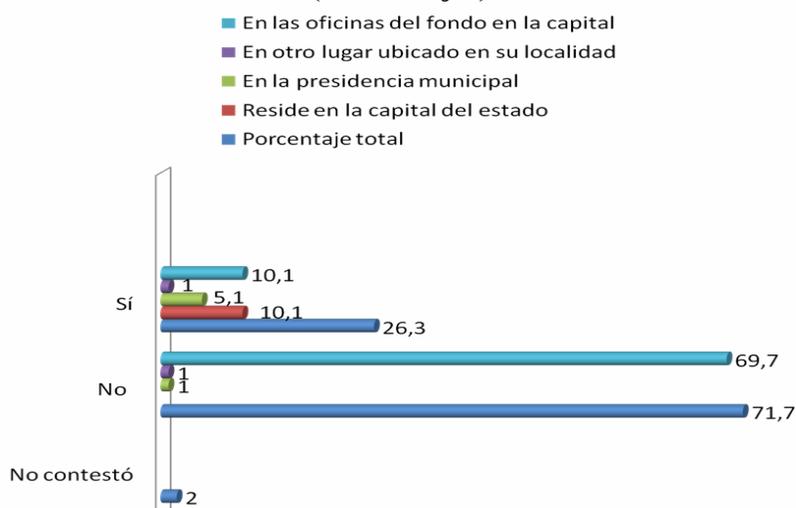
**Gráfica 4.8**  
**¿Conoce de algún proyecto para generar empleo en su localidad?**  
**¿Cuál? (Fondo Plata)**  
**(Porcentajes)**



**Nota: La suma de los rubros dentro del “Sí” dan el total de éste.**  
 Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

También se buscó averiguar el grado de centralización en el manejo del Fondo con el fin de identificar la congruencia con la estructura institucional que existe en el estado para incentivar un desarrollo equilibrado, donde se toma al municipio como una esfera de gobierno fundamental para la aplicación de políticas. De acuerdo con la Gráfica 4.9, a la pregunta de si existen oficinas del Fondo en su localidad, 71.7 por ciento de los beneficiarios encuestados dijeron que no, mientras que de estos, 69.7 por ciento precisó haber hecho su trámite en las oficinas del Fondo en la capital del estado. Por su parte, del 26.3 por ciento que respondió afirmativamente, únicamente 10.1 por ciento residía en la capital y otro 10.1 por ciento que también confirmó la existencia de oficinas en su localidad prefirió hacer los trámites en las instalaciones del Fondo Plata de la capital del estado, lo cual incrementaría a casi 80 por ciento la proporción de beneficiarios que se desplazaron hasta Zacatecas para hacer sus trámites. Ahora bien, sumando al total de los que afirmaron y negaron la existencia de oficinas del Fondo en su localidad, 6.1 por ciento hizo su trámite en alguno de los ayuntamientos (38% del total) donde el Fondo Plata tiene convenios para la recepción de documentación. De hecho, este es el motivo por el que varios confirmaron la presencia de oficinas del fondo en su lugar de residencia, lo cual más que una descentralización, es únicamente un proceso de desconcentración en la integración de expedientes.

**Gráfica 4.9**  
**¿Tiene oficinas en su localidad el fondo que utiliza?**  
**¿Dónde hizo el trámite para obtener el crédito? (Fondo Plata)**  
**(Porcentajes)**



**Nota:** La suma de los rubros dentro del “Sí” y el “No” dan el total de éstos.  
 Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

En la misma pregunta, el total de los encuestados del Profipp y el Promuc negaron la existencia de oficinas de estos fondos en sus localidades por lo que 78.6 por ciento afirmó haberse desplazado hasta las oficinas de la Seplader en la capital del estado (Ver Gráfica 4.10).

Por su parte, 7.1 por ciento estipuló haber hecho el trámite en la presidencia municipal y 14.3 por ciento en otro lugar de su localidad, lo cual puede haber ocurrido en un evento donde se entregaron los créditos.

Lo importante aquí es enfatizar el grado de centralización reportado, es cierto, por una muestra muy pequeña de los fondos de Seplader, pero que de cualquier manera es relevante resaltar siendo esta Secretaría la que maneja la estructura institucional para aplicar políticas que procuren un desarrollo más equilibrado, con criterios territoriales.

**Gráfica 4.10**  
**¿Tiene oficinas en su localidad el fondo que utiliza?**  
**¿Dónde hizo el trámite para obtener el crédito? (Fondos Propiff y Promuc)**  
**(Porcentajes)**



**Nota:** La suma de los rubros dentro del “No” dan el total de éste.  
Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

La Gráfica 4.11 es un complemento de las dos anteriores, especialmente de la 4.9, referida al Fondo Plata, pues la promoción en todos los municipios del estado es un aspecto importante para la existencia de beneficiarios en regiones distanciadas de la capital y además es un elemento adicional de un manejo, por lo menos, desconcentrado. Antes de hablar de los resultados se debe mencionar que la radio y la televisión son medios utilizados por el propio Fondo para dar a conocer sus servicios, por lo que son tomados dentro de la estrategia para tener acreditados de todo el estado.

Por el contrario, el enterarse por personas cercanas no está propiamente dentro de las medidas adoptadas por funcionarios del Fondo para pensar en ir descentralizando por lo menos administrativamente los procedimientos; sin embargo, esto último es lo que prevaleció, es decir, los resultados indican que un poco más de la mitad de los encuestados se enteraron por medios “no formales” acerca de los financiamientos y solamente 39.4 por ciento por mecanismos empleados en el propio Fondo como estrategia de publicidad. Este resultado indica cierto grado de satisfacción de los usuarios, de lo contrario no serían recomendados los financiamientos de viva voz.

**Gráfica 4.11**  
**¿Cómo se enteró de los fondos de financiamiento?**  
**(Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac)**

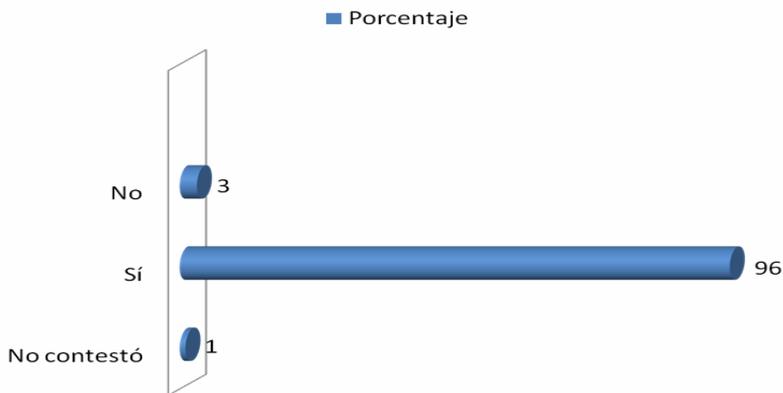


Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

Por otro lado, lo observado en la Gráfica 4.11 también permite interpretar que hay cierta concentración de apoyos. Este argumento se hace más sólido si se toma en cuenta lo mostrado en las dos gráficas siguientes.

A la pregunta de si debían ser más impulsados o no los financiamientos, casi la totalidad respondió afirmativamente (Ver Gráfica 4.12). Esto en términos generales, tiene una connotación positiva de la utilidad de estos créditos. Pero ¿Qué argumentos de los beneficiarios predominaron?

**Gráfica 4.12**  
**¿Le parece que los fondos de financiamiento deben ser una política con un mayor impulso por parte del gobierno?**  
**(Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac)**

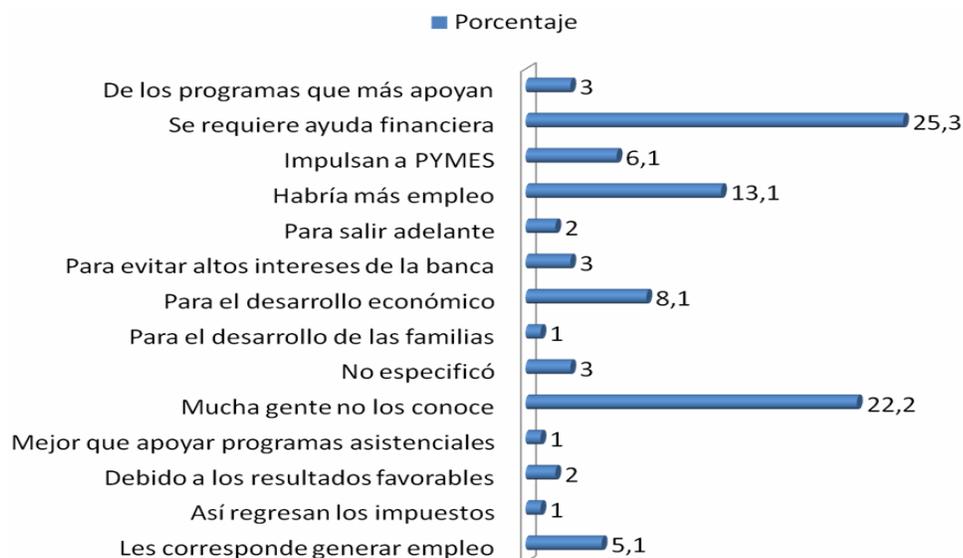


Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

En la Gráfica 4.13 se muestra que las razones, ante una pregunta abierta, fueron diversas; no obstante, hubo dos respuestas que sumadas casi representan la mitad. La primera es que 25.3 por ciento de los encuestados pensó que los créditos deben ser más utilizados porque es muy necesaria la ayuda financiera, lo que se relaciona con dos visiones: una en la que los fondos son medios para capitalizar empresas ya existentes y otra que concibe el financiamiento como el instrumento para materializar nuevos proyectos.

La segunda respuesta en importancia es la que corrobora la percepción de que los apoyos están concentrados y que falta promoción, pues 22.2 por ciento de los beneficiarios aseguró que mucha gente no conoce los fondos de financiamiento y que por eso se requiere un mayor impulso para tener más acreditados.

**Gráfica 4.13**  
**¿Por qué cree que deben ser más impulsados?**  
**(Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac)**  
**(Argumentos de los que respondieron afirmativamente)**



Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

De la Gráfica 4.13 se pueden hacer dos interpretaciones más. La primera se refiere a la valoración del impacto socioeconómico que hacen los propios beneficiarios de la política de financiamiento. Esto se deduce si se vinculan las siguientes respuestas: habría más empleo; para el desarrollo económico; para el desarrollo de las familias; les corresponde generar empleo y, para salir adelante.

La suma de todas ellas representa la opinión de 27.3 por ciento de los encuestados. Por otro lado, está una opinión que va más en el sentido del apoyo a las empresas. Las respuestas al respecto son: se requiere ayuda financiera, e impulsan a las PyMEs. Esta última perspectiva significa la opinión de 31.4 por ciento de los beneficiarios encuestados.

Por último, resta comentar sobre la encuesta que en una pregunta relacionada más con el funcionamiento interno del Fondo Plata, concretamente, con las modificaciones que los beneficiarios harían (Ver Gráfica 4.14), estos prefirieron la reducción de trámites a la existencia de oficinas en cada municipio. Esto último se enfatiza porque se relaciona con la afirmación de que mucha gente no lo conoce. Es decir, la mayoría asume como más

importante hacer más sencillo operativamente el otorgamiento del préstamo (34.3%), lo cual, si se combina con los que pedirían apoyo en los avalúos (3%), representa 37.3 por ciento de los encuestados.

A pesar de ello, también es relevante comentar que 26.3 por ciento no haría ninguna modificación. Ahora bien, es preciso mencionar que ninguno vio la necesidad de un mayor seguimiento en la administración del proyecto por parte de los funcionarios del Fondo. Tal vez se deba a que varios ya tenían el negocio previamente a la obtención del crédito, por lo cual se sienten capaces de manejarlo adecuadamente.

**Gráfica 4.14**  
**¿Qué modificaciones haría al fondo?**  
**(Beneficiarios del Fondo Plata, Sedezac)**



Fuente: Encuesta sobre la percepción de beneficiarios. Elaboración propia.

De esta última gráfica y la de participación de familiares y amigos en la estrategia de promoción del Fondo Plata (Gráfica 4.11), se puede concluir que en general las condiciones en las que opera el organismo son bien vistas por los beneficiarios, los cuales se han adaptado a las circunstancias y no muestran incomodidad al asumir el compromiso del crédito. Hasta aquí concluye la descripción de la información obtenida de la encuesta. Se profundizará en su análisis en el siguiente capítulo, relativo a las conclusiones de la investigación.

#### 4.3 Análisis del modelo de planeación regional de Zacatecas y sus políticas de financiamiento

El modelo de planeación se configura desde la Constitución Política del Estado de Zacatecas. Incluso se establecen principios muy importantes para la implementación de políticas. Por ejemplo, la fracción XXI del artículo 82 establece que al Gobernador le corresponde coordinar las acciones derivadas de la planeación, y que para tal fin, debe ordenar a las Secretarías y organismos el cumplimiento de todos los objetivos derivados del sistema estatal de planeación. Mientras que la fracción XIX del artículo 119 dice que es obligación de los ayuntamientos vigilar el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo. Por su parte, el artículo 120 ordena la participación de los municipios en la elaboración de Planes Regionales y el diseño de sus políticas en atención al Plan Estatal. Todos estos artículos están orientados a la consolidación de una estrategia que cohesione distintas oficinas y esferas de gobierno en torno a un objetivo común.

Finalmente, con el artículo 129 se ajustó la Constitución del estado a las reformas del sexenio de De la Madrid, relacionadas con la planeación. En él se instituye el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas que, de acuerdo al mismo artículo, depende directamente del Gobernador del estado. Esto último es muy importante porque entonces el Copladez, aunque es una instancia de vinculación entre gobiernos, queda subsumido en la esfera estatal para su operación.

El esquema institucional de planeación más detallado es la Ley de Planeación, la cual, de acuerdo con el artículo 1, tiene por objeto sentar las bases para el funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo del Estado de Zacatecas y para la coordinación de actividades, fundamentalmente, entre el Ejecutivo estatal y los municipios. El artículo 8 define la planeación del desarrollo como “el conjunto de acciones tendientes a promover, coordinar, concertar y orientar la actividad económica y social al aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la entidad en beneficio de su población”. Lo anterior da un indicio de un modelo que institucionalmente tiende a la búsqueda del desarrollo a partir de elementos existentes en el territorio.

El artículo 9 confirma la visión territorial al proponer la búsqueda del desarrollo a partir de un enfoque regional que permita una distribución equilibrada de recursos en el estado; la coordinación entre autoridades de las diferentes esferas de gobierno, y un mejor aprovechamiento de los recursos existentes. Esto se ve reforzado por una de las vertientes de la planeación propuestas en la Ley, es decir, la “coordinación” (artículo 13), la cual representa una serie de acciones que puede realizar el Gobierno estatal con las otras esferas de gobierno, como lo son la integración de planes y programas que favorezcan al crecimiento equilibrado y posterior desarrollo de las distintas regiones pertenecientes al estado.

Las organizaciones que resultan medulares en el sistema de planeación son el Copladez y la Seplader. El primero, como se mencionó, depende directamente del Poder Ejecutivo y es instituido como un órgano desconcentrado de la Seplader encargado de coordinar el proceso de Planeación entre las diferentes esferas gubernamentales, grupos ciudadanos y sociales, ajustándose a las estipulaciones del Plan Estatal de Desarrollo y del Sistema de Planeación Democrática (artículo 20). Entre las funciones, concretamente, de la Asamblea General del Copladez, está la aprobación del Plan Estatal de Desarrollo y de la regionalización del estado (artículo 22). Mientras que el Comité Técnico, también perteneciente al Copladez, se encarga, según el artículo 23, de aprobar los programas regionales y sectoriales.

Otras figuras fundamentales dentro del Copladez son los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (Coplader), pues son ellos quienes llevan al Consejo Técnico las propuestas surgidas regionalmente (artículo 27). De hecho, debe existir un Comité en cada una de las regiones en que se divida el estado (artículo 28). Entre las funciones más importantes de los Coplader señaladas en el artículo 30, está elaborar programas de desarrollo para las diversas regiones; conjuntar esfuerzos para originar proyectos de impacto regional, y vincular la estructura programática de las otras esferas de gobierno con su propia visión de desarrollo.

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley, el Copladez es coordinado y evaluado por la Seplader, la cual, a su vez, se encarga de normar y coordinar el proceso de planeación del desarrollo del estado, teniendo la facultad de celebrar convenios con el gobierno federal y los ayuntamientos para coordinar programas. Por otra parte, el artículo 40 estipula que el

documento rector de la planeación, ejecución y evaluación de políticas, aprobado dentro de la Seplader y de cumplimiento obligatorio para todo el gobierno del estado y los ayuntamientos, es el Plan Estatal de Desarrollo. Dicho documento de acuerdo con el mismo artículo, debe ser aplicado también en una escala regional.

En síntesis el modelo de planeación del desarrollo se estructura a partir de las funciones de coordinación que realiza la Seplader. Esta Secretaría se apoya en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas y en los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional. El primero de ellos dependiendo de manera desconcentrada de la Secretaría y los segundos adscritos al Copladez. A través de todas estas instancias es como a distintos niveles se buscan orientar las políticas del gobierno en su conjunto, tanto del estatal como del municipal. Ahora bien, también hay un marco normativo que complementa desde la parte funcional las directrices del Sistema de Planeación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado es el sustento normativo que orienta y distribuye las tareas entre las distintas dependencias del gobierno. Su vínculo con el Sistema de Planeación es el artículo 12, el cual manda el cumplimiento de las obligaciones de cada Secretaría y entidad en función de los lineamientos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo. Por otro lado, el mecanismo que la Ley Orgánica instituye para la cohesión funcional del gobierno del estado se describe en el artículo 13: “Las dependencias y entidades de la administración pública estatal estarán obligadas a coordinar entre sí sus actividades y a proporcionarse la información necesaria, cuando el ejercicio de sus funciones así lo requiera”.

El esquema de coordinación se refuerza con la sectorización instituida en el artículo 5, la cual consiste en el agrupamiento de las distintas entidades en torno a las Secretarías que funcionalmente puedan dirigir y evaluar sus tareas. Esto lo realiza el jefe del Ejecutivo mediante un decreto.<sup>7</sup> Por su parte, las Secretarías cabezas de sector están encargadas de

---

<sup>7</sup> Para esta investigación no se encontró tal decreto, sin embargo, en el Copladez, a pesar de que no se pudo asegurar la existencia de un documento oficial, sí se afirmó la vigencia de la sectorización en las reuniones realizadas en el seno del Comité. La sectorización encontrada proviene del portal de transparencia del gobierno del estado, donde se definen los siguientes sectores: Sector I, Gobierno y Procuración de Justicia; Sector II, Finanzas y Administración; Sector III, Desarrollo Regional y Medio Ambiente; Sector IV, Educación, Cultura y

dirigir las actividades de programación y presupuestación de las entidades o dependencias que les correspondan. De lo establecido en los artículos 13 y 5, se puede concluir que existe el marco normativo para la coordinación vertical y horizontal en el gobierno. Esta última se ve reforzada con las instancias ya mencionadas dentro del Sistema Estatal de Planeación.

Posiblemente la coordinación vertical prevalezca a raíz de las tareas relacionadas más con el destino y manejo de recursos, pero ¿hasta qué punto hay una coordinación horizontal dentro del gobierno del estado y, posteriormente, en el Sistema de Planeación en su conjunto, con objeto de llevar a cabo el Financiamiento del desarrollo establecido en los Planes estatales? Para ello, es necesario conocer las atribuciones que en esta materia tienen tanto la Seplader (cabeza del sector III, Desarrollo Regional y Medio Ambiente) como coordinadora del sistema de planeación y la Sedezac, quien funge como cabeza del sector VIII: Desarrollo Económico.

Entre las diversas atribuciones que tiene la Seplader, hay algunas en materia de desarrollo económico. La fracción VIII del artículo 27 de la Ley Orgánica establece que esta Secretaría puede someter a consideración del Gobernador las prioridades económicas a escala estatal, regional y microregional para su integración en el proyecto de Presupuesto de Egresos. Mientras que en la fracción XI se le da la facultad para verificar y evaluar que se cumplan las metas de los Programas Sectoriales, entre ellos, de Desarrollo Económico. La fracción XV establece que la Seplader debe “procurar que los beneficios derivados del desarrollo económico y social se distribuyan con equidad a todas las regiones del Estado”. La redacción de esta última fracción sugiere que debe haber un vínculo estrecho con la Secretaría de Desarrollo Económico, de tal manera que los programas y proyectos para impulsar las actividades productivas atiendan también a criterios territoriales.

Hay dos fracciones más del artículo 27 que vinculan a la Seplader con el terreno económico y, dentro de él, con las políticas de financiamiento. La fracción XVI le otorga la facultad de promover acciones en los municipios para fortalecer su estructura productiva y el

---

Deporte; Sector V, Salud y Seguridad Social; Sector VI, Desarrollo Agropecuario; sector VII, Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda; Sector VIII, Desarrollo Económico. Para consultarla visitar:  
[http://transparencia.zacatecas.gob.mx/infopordependencias.php?orden=nom\\_sector](http://transparencia.zacatecas.gob.mx/infopordependencias.php?orden=nom_sector)

aprovechamiento de sus recursos. Mientras que la fracción XX, la vincula con las políticas de financiamiento al establecer:

*En coordinación con otras dependencias del gobierno estatal, y organismos públicos descentralizados, así como con los sectores social y privado, promover e impulsar proyectos productivos de carácter social que permitan generar recursos y superar las condiciones de pobreza a partir de un desarrollo sustentable y perdurable en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico.*

La Ley Orgánica, en su artículo 30, también le otorga facultades a la Secretaría de Desarrollo Económico. De acuerdo con la fracción I, dicha Secretaría es la encargada de formular y poner en práctica las estrategias, planes y programas que buscan promover el desarrollo económico del estado; enseguida, en la fracción III, se lee que le corresponde “impulsar el establecimiento, desarrollo y modernización de la micro, pequeña, mediana y gran empresa”. No obstante, hay dos fracciones que representan el núcleo del Sistema Estatal de Financiamiento manejado por esta Secretaría. Son las siguientes:

*VII. Proponer al Gobernador del Estado los instrumentos jurídicos, administrativos, económicos, financieros y fiscales que faciliten el establecimiento y desarrollo de proyectos productivos en el Estado, vigilar su desempeño y operar los que le correspondan;*  
*XIII. Promover apoyos financieros y constituir fondos de financiamiento para las actividades productivas en el Estado, con la participación de las instituciones bancarias y los distintos niveles de gobierno.*

De ambas fracciones se deducen las atribuciones y responsabilidades que tiene la Sedezac en materia de financiamiento. En primer lugar, es la encargada de diseñar las diversas herramientas a la mano del gobierno, no sólo para la generación de proyectos productivos, sino también para su supervivencia y consolidación. Lo que implica también la creación de mecanismos de seguimiento. En segundo lugar, está en sus obligaciones el manejo de fondos de financiamiento que puedan ser coordinados con otras esferas de gobierno u organizaciones privadas. La complejidad de ambas tareas no sólo demanda capacidad técnica y financiera, sino también habilidades de gestión con actores provenientes de oficinas de otras dependencias.

Son atribuciones complementarias al financiamiento las establecidas en las fracciones XXI y XXII. En la primera de ellas se dice que a la Sedezac le corresponde fomentar la

constitución de asociaciones de productores e inversionistas que busquen mejorar la situación de la producción, distribución y consumo. La segunda ordena el apoyo a la comercialización a través de la creación de sistemas de abasto que funcionen regionalmente. Por tanto, de acuerdo con la normatividad los programas de financiamiento deben estar complementados por acciones u otros programas que fortalezcan a las empresas financiadas, intentando vincularlas mediante una estrategia territorial de producción, abasto y comercialización. Es decir, las atribuciones legales de la Sedezac están enunciadas de tal manera que permiten comprender que se trata de acciones complementarias que buscan hacer de la asistencia a la actividad económica una serie de procesos integrales. Esto en la práctica parece no estar sucediendo si se toma como referencia la operación de los financiamientos.

Si se tiene un sistema procedimental o normativo tan bien estructurado y un par de organizaciones públicas como lo son la Sedezac y la Seplader con facultades detalladas en torno a ámbitos de acción tan específicos, entonces ¿qué es lo que está aconteciendo con los actores que intervienen en el sistema procesal en cuestión en la aplicación de políticas de financiamiento? ¿Cómo ha sido su relación y cuál es la forma en que se vinculan? ¿Hay ideas o visiones organizacionales que determinen el tipo de interacciones?

#### 4.3.1 Ámbitos de participación: Organizaciones y actores en las políticas de financiamiento

Existen varios funcionarios dentro de la Seplader y la Sedezac que en la actividad cotidiana se enfrenten a los retos impuestos por la aplicación de las políticas de financiamiento. Estos forman parte del sistema de actores que con la ayuda y el acotamiento del marco legal, interactúan para la consecución de los objetivos de los planes y las obligaciones normativas. Las dinámicas procesales entre ellos, es decir, intercambio de información, participación en la implementación de la estrategia de financiamiento y relación con organizaciones ubicadas fuera del sector público, constituyen los principales motivos del análisis realizado en este apartado. Es relevante además conocer su visión de la cultura empresarial en la entidad y su participación en el Sistema de Planeación. No obstante, será omitido su nombre y cargo por razones de confidencialidad. En su lugar, únicamente se mencionará la institución a la que pertenecen.

A continuación se irán presentando varias matrices agrupadas por variables que permiten hacer una comparación entre organizaciones y actores en torno a un mismo tema. Estos fueron seleccionados después de revisar sus responsabilidades y las estructuras jerárquicas de las instituciones. Su ubicación en las tablas no indica su nivel de injerencia en la variable. El nivel más bien se refiere a su posición dentro de la estructura de la organización a la que pertenecen y, en consecuencia, a su capacidad de interferir en los procesos de toma de decisiones. En consecuencia, la lectura de las impresiones de cada actor no necesariamente debe ser comparada de manera horizontal, es decir por fila.

**Cuadro 4.4**  
**El desarrollo económico regional: Ámbito de participación económica**

Seplader		Sedezac	
Nivel jerárquico de Actor	Observación	Nivel jerárquico del Actor	Observación
<b>Nivel superior: Copladez</b>	“Facilitar el acercamiento entre la iniciativa privada y los tres órdenes de gobierno. Ser un vínculo entre actores, ponerles la mesa para que se reúnan”.	<b>Nivel medio: Dirección Sedezac</b>	“Se busca desarrollar proyectos productivos en regiones específicas que detonen la economía de una región. Queremos detectar los proyectos sobre todo en regiones atrasadas (administra un programa federal). Aunque todo depende de cada programa, pues no todos se pueden desarrollar en la totalidad de los municipios”.
<b>Nivel medio: Coordinación Regional, Seplader</b>	“En estos momentos se están priorizando proyectos de impacto regional como un relleno sanitario y la creación de caminos. Somos una pieza fundamental para que las presidencias municipales puedan coordinar su trabajo con el gobierno del estado y dar cumplimiento a la planeación. Se valora la situación económica de cada municipio y se ve qué tipo de apoyo priorizar”.	<b>Nivel superior: Fondo Plata</b>	“Se otorgan créditos a personas físicas o morales legalmente constituidas que pretendan poner una micro o pequeña empresa en los sectores industrial, comercial, de servicios, artesanal o agroindustrial”.
<b>Nivel medio: Dirección Seplader</b>	“Se otorgan créditos para el inicio y fortalecimiento de pequeños negocios, aunque se cuida el aspecto social porque se brinda un acceso más sencillo que en la banca comercial. No manejamos proyectos agropecuarios”.	<b>Nivel medio: Fondo Plata</b>	“Fortalecer empresas que puedan generar empleos. Persuadir a las personas acerca de la generación de negocios y la posibilidad de auto emplearse. Hace poco se hizo un foro de financiamiento en el que se invitó a los presidentes municipales para que conocieran nuestra institución”.

Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

En la Tabla 4.4 se puede observar la función de diferentes actores del sector público dentro del proceso de desarrollo económico en el estado. En la parte correspondiente a los servidores públicos de la Seplader, es preciso mencionar la existencia de funciones complementarias, un poco más integrales, las cuales vinculan a la parte organizativa ubicada en diferentes puntos del territorio con aquella más especializada, encargada, en este caso, de otorgar financiamiento. La participación económica de los dos primeros funcionarios es “media”, pues su función es de gestoría, mientras que las actividades de la Dirección son de “alto” contenido económico al otorgar directamente recursos. Por otro lado, los actores de Sedezac demuestran una organización más simple y focalizada en la colocación de créditos. Su principal función es el financiamiento de proyectos y la generación de empleos. Evidentemente su injerencia en la actividad económica del estado es “alta”. En ambos ejemplos se muestra el cumplimiento de la rectoría económica del estado.

**Cuadro 4.5**  
**El desarrollo económico regional: Ámbito de participación económica**

<b>Canacozac</b>	
<b>Nivel jerárquico del Actor</b>	<b>Observación</b>
<b>Nivel superior</b>	“Queremos el desarrollo económico, por tal motivo trabajamos de manera coordinada con autoridades de los tres órdenes de gobierno para llevar a buen puerto todos los proyectos o programas que puedan acelerar la economía de la entidad. Además promovemos la compra-venta entre los socios; intentamos proteger el comercio regional; fomentamos el consumo al comerciante zacatecano y llevamos a cabo exposiciones comerciales”.

**Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.**

La Tabla 4.5 muestra a una organización híbrida (de composición pública y privada) como la Canacozac. Al ser ésta una organización representativa de los comerciantes agrupados tiene una participación de “alta” injerencia económica, buscando asegurar condiciones favorables para sus agremiados. Esta asociación gremial cierra el círculo de los actores organizacionales e individuales directamente involucrados en la aplicación de instrumentos de

financiamiento, pero también en algunas otras actividades relacionadas con el fortalecimiento de los sectores productivos.

**Cuadro 4.6**  
**Estrategia de desarrollo empresarial: Participación en la generación de empresas**

Seplader		Sedezac	
Nivel jerárquico del Actor	Observación	Nivel jerárquico del Actor	Observación
<b>Nivel superior: Copladez</b>	“Se tiene la competencia de sugerir cambios en los esquemas de financiamiento llevándolos al Consejo Técnico o a la Asamblea General. De lo que ahí se decida las dependencias se tienen que alinear. De hecho está en propuesta lo de la coordinación de créditos pero se tendrían que poner de acuerdo en la Asamblea General los municipios, delegaciones y dependencias. Aunque apenas es el inicio; se está pensando en presentar dicha propuesta”.	<b>Nivel medio: Dirección Sedezac</b>	“Claro que existe una estrategia de desarrollo empresarial. No puedes llegar a aplicar un programa sin conocer un municipio o las regiones. Aunque más que nada depende de cada programa. Yo no puedo decirte que se lleva una estrategia igual para todos. Aquí se concretan proyectos mediante presidencias municipales o beneficiarios que vienen directamente. Además el año pasado íbamos al radio, a la televisión o a algunas instituciones educativas. Depende de cada área”.
<b>Nivel medio: Coordinación Regional, Seplader</b>	“Se influye siendo un canal para recibir solicitudes y darles trámite al fideicomiso estatal de fondos de donde se deriva el Foprode, a la Dirección de estudios y proyectos, o incluso, al Fondo Plata. Sin embargo, no hay una estrategia de desarrollo empresarial, no hay capacidad de organización, las Cámaras son obsoletas, no hay ejercicios de capacitación en las organizaciones”.	<b>Nivel superior: Fondo Plata</b>	“Tenemos considerado que al año podemos colocar 450 créditos. Sin embargo no es tan fuerte el impacto porque tenemos 17,000 empresas que no atendemos. Así que nuestra parte fundamental es financiar a quienes no tienen acceso a crédito pero con recursos limitados. Nuestra misión es hacer que las empresas accedan al financiamiento, así que somos más bien promotores de éste, de hecho el 17% de nuestra cartera son negocios de nueva creación”.
<b>Nivel medio: Dirección Seplader</b>	“Existe una estrategia de desarrollo empresarial, pienso que quien la impulsa más es el Fondo Plata con montos de hasta 1 millón de pesos. Incluso la Gobernadora a finales del año pasado hizo el primer foro de financiamiento donde asistieron todas las instituciones relacionadas de los tres órdenes de gobierno. En esta dirección se contribuye desde que se financia un micro negocio”.	<b>Nivel medio: Fondo Plata</b>	“Sí hay una estrategia de desarrollo empresarial. Se está apoyando empresarios no con recursos de 30 mil pesos. Estamos en estos momentos en un programa junto con la Secretaría de Economía para otorgar créditos entre 1 y 2 millones de pesos. De hecho se acaba de otorgar el primer crédito. Parece que habrá apoyos más grandes”.

Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

Los actores de la Seplader efectivamente tienen algún vínculo con la generación de empresas (Tabla 4.6). Nuevamente en el Copladez y la Coordinación el vínculo es de rango “medio” debido a que son instancias de gestión, aunque la opinión del Copladez es reveladora al argumentar que tiene la capacidad para proponer la vinculación entre fondos. Por su parte, en la Dirección se afirma que la estrategia de desarrollo empresarial sí existe y que la lleva el Fondo Plata. Su participación en la generación de empresas es “alta” al ser un agente de financiamiento. En la Sedezac los actores confirman la existencia de una estrategia para la generación y fortalecimiento de empresas. La participación de los tres en ella es “alta”, no obstante se evidencia cierta fragmentación en la operación y poca claridad en el contenido de tal estrategia. Sin embargo, por las declaraciones se observa que el gobierno efectivamente está intentando apoyar a las empresas, aunque no tan integralmente como se establece en la propia legislación.

**Cuadro 4.7**  
**Instrumentos de financiamiento: Importancia en la participación económica del gobierno**

Seplader		Sedezac	
Nivel jerárquico de Actor	Observación	Nivel jerárquico del Actor	Observación
Nivel Superior: Copladez	“Cada uno de los fondos atiende en su ámbito y eso da pie a la dispersión de recursos. No se han logrado orientar hacia las vocaciones de las regiones y eso es por las reglas de operación. Se atiende mucho por demanda, se ve la viabilidad de los proyectos de quienes solicitan, pero se debe hacer mejor un esfuerzo entre todas las dependencias por orientar recursos específicos a cada región”.	Nivel medio: Dirección Sedezac	“Nos estamos enfocando mucho en el financiamiento a microempresas porque son las que están generando empleos y aportando al PIB. Se están abriendo muchas, por tal motivo no somos los únicos que las apoyan, están por ejemplo Seplader e Injuzac. En realidad son importantes la capacitación, el financiamiento y la desregulación, los tres son fundamentales y de los tres requiere el estado. Sin embargo se hace más énfasis en financiamiento, simplemente cuatro direcciones lo manejan, sólo una desregulación y el Centro Regional para la Competitividad Empresarial capacitación”.
Nivel medio: Dirección Seplader	“Me parece que la reducción de trámites para abrir negocios, la capacitación y el financiamiento, todos, son útiles, van ligados, pero se le ha dado más peso al financiamiento y la capacitación”.	Nivel superior: Fondo Plata	“El Fondo Plata es el que tiene el patrimonio más fuerte de todos los fondos del estado”.
		Nivel medio: Fondo Plata	“Me parece que la política más importante son los fondos de financiamiento, buscando el crecimiento y desarrollo del estado y que los recursos se queden aquí. De entre los distintos fondos el Plata es, por lo menos, uno de los más atractivos, aunque sé que también existen los fondos para el desarrollo social e Inmuza”.

Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

Lo que se muestra en la Tabla 4.7 es la percepción que sobre los instrumentos de financiamiento tienen los diversos actores, es decir, si consideran que son relevantes en la participación del gobierno en la economía. En la Seplader, de acuerdo con la opinión de la persona del Copladez, debido a la operación de los financiamientos se puede decir que han tenido “poca” relevancia en la actividad económica del gobierno, concretamente en la creación y consolidación de empresas. Por su parte, la Dirección confirma la primacía de este instrumento sobre algunos otros y equipara su relevancia solamente con la capacitación. En Sedezac dos funcionarios corroboran la primacía dada por esa Secretaría a los fondos de financiamiento, mientras que otro de los funcionarios asegura que el Fondo Plata es el más relevante de todos los existentes en el estado. En síntesis, en Sedezac el financiamiento tiene “mucho” relevancia en las tareas de la propia Secretaría.

**Cuadro 4.8**  
**Instrumentos de financiamiento: Importancia en la participación económica del gobierno**

Canacozac		Adelzac	
Nivel jerárquico del Actor	Observación	Nivel jerárquico del Actor	Observación
Nivel superior	“Lo más importante es que el gobierno elimine trámites burocráticos para la apertura de negocios (SHCP, IMSS, CFE, etc.). En segundo lugar está el pago de impuestos, no tanto disminuir los cobros, sino evitar hacerlo de una manera tan rebuscada”.	Nivel superior	“Nosotros pensamos que las políticas están desarticuladas. Hemos recibido apoyos de muchos lados. Trabajamos distintos procesos y no hemos encontrado políticas integrales. Ni a nivel estatal ni federal. Esto obliga a los diferentes actores fuera del sector público a tocar un sinnúmero de puertas para cubrir todos los procesos productivos. Todos los fondos exhiben muchas limitaciones. Nos regimos por un año fiscal y no por un año de producción. Además si te apoyan para un concepto el año próximo ya no lo quieren hacer, y es sabido que una empresa no se consolida en un año. Los apoyos otorgados son simplemente datos estadísticos pero no se corrobora su utilidad”.

Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

En la opinión de dos organizaciones externas al sector público (Tabla 4.8), el financiamiento tiene “poca” relevancia en las acciones que en materia económica realiza el gobierno. Para la Canaco son más importantes algunas otras herramientas que el gobierno tiene a la mano, como es la desregulación y simplificación en el cobro de impuestos. Mientras que para una de las Agencias de Desarrollo más consolidadas de Zacatecas, la Asociación para el Desarrollo Económico Local de Zacatecas (Adelzac), los fondos como instrumento podrían

ser relevantes, pero en realidad no tienen impacto por estar sumamente desarticulados y presentar cierto grado de incongruencia en su diseño. Ahora bien, el representante de la Adelzac opinó que no se corrobora la utilidad de los fondos. Esta afirmación contrasta con los resultados de la encuesta, pues los beneficiarios en varias de las preguntas manifestaron la necesidad y utilidad de los créditos, e incluso les pareció que se requiere un mayor impulso. De acuerdo a lo establecido por actores del sector público y externos, se puede decir que el financiamiento tiene relevancia aunque con problemas de diseño.

**Cuadro 4.9**  
**Centralización del manejo y concentración de apoyos: Presencia en el territorio estatal**

Seplader		Sedezac	
Nivel jerárquico del Actor	Observación	Nivel jerárquico del Actor	Observación
Nivel medio: Dirección Seplader	“Se utilizan las 10 Coordinaciones Regionales de la Seplader o intercambiamos información con Inmuza a nivel de Comité Técnico. Aunque la gente a veces asiste directamente aquí. Nosotros hacemos promoción por trípticos, por la información que el propio gobierno genera en los medios; también hacemos reuniones municipales o regionales. Los municipios nos están ayudando también. Los estamos capacitando en el llenado de formatos aunque no tenemos convenios con ellos, me parece que se debe a que apenas inician las administraciones. Para colocar los recursos se le da preferencia a localidades de alta marginación, aunque tenemos atendidos a 56 de los 58 municipios. Antes los recursos sí estaban concentrados en los municipios más cercanos, ahora sólo faltan Susticacán y Momax. Aunque los beneficiarios se han acercado más de Zacatecas, Guadalupe, Jerez, Pinos y Fresnillo”.	Nivel medio: Dirección Sedezac	“Los beneficiarios vienen (a Zacatecas) a solicitar el financiamiento, aunque también hemos tenido pláticas con ayuntamientos y cámaras de comercio en diferentes municipios para que ellos detecten necesidades y proyectos. Los directores de desarrollo económico municipales son los que detectan la mayoría de los proyectos. También aprovechamos nuestros contactos por medio de otro programa con ocho ayuntamientos. Las grandes ciudades se llevan el mayor número de financiamientos, porque tienen más conocimiento y les cuesta menos desplazarse. En zonas más alejadas les cuesta mucho desplazarse solamente a pedir información o traer documentos. Los proyectos se concentran en Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo”.
		Nivel superior: Fondo Plata	“El sistema está todavía centralizado, hemos firmado convenios con 22 municipios para que integren los expedientes y los envíen. El siguiente paso será que lo valúen ellos y por último que se otorgue el crédito allá, pero estamos en el primer paso. Incluso habíamos planteado hacer convenios en ocho regiones, pero algunos municipios son lejanos. Aun hay 13 municipios donde no hemos colocado un solo crédito y a esos les estamos dando prioridad haciendo promoción con las cámaras empresariales y presidencias municipales. A veces hacemos promoción regional. Por el momento el 50% de los créditos se concentra en Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo”.
		Nivel medio: Fondo Plata	“Existe una oficina del Fondo en Fresnillo que atiende más el norte del estado. Tenemos ventanillas de gestión en varios municipios y se hace promoción en radio, televisión y ruedas de prensa. Los municipios que tienen más acreditados se ubican alrededor de Zacatecas. Además son los que tienen más población y movimiento. Hay municipios donde tenemos 500 acreditados, en otros tenemos 1 y en otros ninguno”.

Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

En la Tabla 4.9 se muestra la presencia territorial de los fondos, por lo que únicamente aparecen las opiniones de quienes participan directamente en la gestión de los mismos. Como

puede inferirse de los funcionarios de Sedezac y Seplader, el manejo de los fondos está centralizado. Sin embargo, la Seplader aprovecha su estructura territorial y tiene “alta” presencia en el territorio estatal, mientras que en el Fondo Plata se tiene una presencia “media”. En los programas de ambas secretarías los beneficios se concentran en los municipios cercanos a la capital del estado. Como información complementaria es necesario resaltar que la Dirección externa al Fondo Plata, la cual también maneja financiamiento, tiene menos desarrollada la estructura institucional que le permita tener una mayor presencia en el territorio.

**Cuadro 4.10**  
**Especialización productiva: Operación regional**

Seplader		Sedezac	
Nivel jerárquico del Actor	Observación	Nivel jerárquico del Actor	Observación
<b>Nivel superior: Copladez</b>	“El criterio de regionalización es de nosotros. Hasta donde conozco éste se estableció primero por cercanía de los municipios, también por las vías de comunicación, el medio físico y el clima. Con excepción de Salud y Educación, todas las secretarías deberían funcionar con nuestra regionalización. Ésta es la idónea, nos ha permitido hacer obras regionales. De hecho esto ha sucedido de tres años a la fecha, antes cada municipio hacía lo que quería atender. Por primera vez en la historia se tienen programas regionales donde los municipios involucrados se pusieron de acuerdo para hacer obras y acciones de beneficio regional. Hay ciertos programas que se focalizan por regiones: hacia la cuenca lechera, región frijolera y zonas de riego”.	<b>Nivel medio: Dirección Sedezac</b>	“En el Fondo PYME no nos basamos en ninguna regionalización, cualquier proyecto es aceptado mientras sea viable y detone aquella comunidad o esa región. La Secretaría sí fue dividida por regiones y a cada área le encargaron el monitoreo de una de ellas con las presidencias municipales para ver cómo está el desarrollo y qué problemas tienen. Mis programas no están divididos por regiones pero la Secretaría en su conjunto sí”.
<b>Nivel medio: Coordinación Regional, Seplader</b>	“Parte de nuestro trabajo es poder olvidar los colores (partidos políticos). Tratamos de que sea lo más homogénea posible la visión de desarrollo regional de cada presidencia municipal. Se buscan proyectos comunes: carreteras, relleno sanitario, un rastro, entre otros, donde puedan ponerse de acuerdo; entonces cada municipio pone su aportación y se busca la de los gobiernos estatal y federal. Por ejemplo salió también la idea de tener un aparato de seguridad regional bien estructurado, buscando que los municipios con más recursos apoyen a los que tienen poca capacidad operativa”.	<b>Nivel superior: Fondo Plata</b>	“No se parte de un criterio regional para colocar los créditos, nosotros operamos por municipios”.
<b>Nivel medio: Dirección Seplader</b>	“Tenemos el vínculo con los coordinadores regionales y procuramos que se les oriente a los beneficiarios para que utilicen los recursos naturales de su	<b>Nivel medio: Fondo Plata</b>	“Se está buscando la manera de apoyar a los municipios más pobres abriendo ventanillas de gestión en las presidencias municipales para que a la gente se le faciliten las cosas desde

	<p>región. Es en este sentido como se toma en cuenta la regionalización de la Seplader. En los fondos que manejamos se presentan los mismos giros de negocios”.</p>	<p>que van a pedir información, así como al recabar la documentación, disminuyendo sus desplazamientos a Zacatecas. En cuanto a la regionalización, nosotros vamos en las rutas que cubre el programa “Por amor a Zacatecas” promocionando el fondo y aquí (en la capital) se les da seguimiento a las personas interesadas, pero somos guiados por el equipo de trabajo de dicho programa”.</p>
--	---	--

**Fuente:** Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

En la Tabla 4.10, de acuerdo con lo declarado por los funcionarios de Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, se le da suma importancia al aspecto territorial; incluso, se puede decir que es una Secretaría con una “alta” operación regional; no obstante, en lo que se refiere al manejo de fondos, es evidente que no se atiende a las vocaciones productivas, pues se apoyan negocios similares en todo el territorio, por lo que se puede argumentar que los créditos otorgados en esta secretaría tienen una “baja” operación regional.

Mientras que es muy evidente que en la Sedezac, es decir, tanto en el Fondo como en una de las direcciones de la Secretaría, la operación regional es prácticamente “nula”, por lo que el resultado es el mismo en lo que a la atención de vocaciones productivas se refiere.

El argumento anterior se fortalece al analizar el padrón histórico del Fondo Plata con beneficiarios registrados entre 1999 y 2007, así como el padrón del Profipp para 2007. En el primero se observan cifras contundentes sobre la concentración territorial de beneficios. Solamente las regiones I y VIII han obtenido en el Fondo Plata 64.89 por ciento de los créditos, en ambas, más de la mitad son comercios.

Más aun, solamente en Zacatecas, Fresnillo y Guadalupe se concentraron 55.26 por ciento del total de los financiamientos. Por su parte, en Profipp se registró un funcionamiento similar, por lo menos para 2007. También Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo representaron casi la mitad del padrón: 48.9 por ciento de los créditos.

En ninguno de los padrones se observa la atención a vocaciones productivas, pues es evidente que los mismos giros son financiados en todas las regiones. Además es claro el predominio de los comercios. En el Fondo Plata estos representaron entre 1999 y 2007 60.34

por ciento del padrón, mientras que la industria sólo significó 19.56 por ciento. En el análisis de los dos fondos mencionados, Zacatecas es el municipio que más créditos registró.

**Cuadro 4.11**  
**Especialización productiva: Operación regional**

Canacozac		Adelzac	
Nivel jerárquico del Actor	Observación	Nivel jerárquico del Actor	Observación
Nivel superior	“Tenemos injerencia en 18 municipios. Somos la Cámara más grande en número de socios y cobertura territorial. En cuanto a la regionalización de Seplader nosotros no tenemos relación alguna. Sí participamos en algunos programas en nuestros municipios pero igual que otras Cámaras lo hacen en los suyos, aunque estoy de acuerdo en que se regionalice el estado si es por aprovechar las ventajas comparativas”.	Nivel superior	“Dependemos de los alcances que tenga la iniciativa de la propia población. Además la regionalización de la Seplader no tiene mucho sentido. Antes de hablar de regiones tenemos que hablar de territorios. Por ejemplo hay dos zonas agrícolas que no tienen vecindad: Fresnillo y Loreto. Hay otras que son mineras como Vetagrande, Sombrerete y Pinos. Me parece que ni la propia Seplader está respetando los programas regionales”.

Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

La observancia de la regionalización hecha por la Seplader, por parte de dos organizaciones que intervienen en programas gubernamentales como lo son la Canacozac y la Adelzac, es prácticamente “nula”, más grave aún es que la Agencia de Desarrollo dice no estar de acuerdo con las regiones establecidas. Esto viene en detrimento de la aplicación, dentro de todo el sistema, de los instrumentos de financiamiento con criterios regionales. En relación a esto, es también importante recordar que dentro de los criterios de regionalización no fue un factor fundamental la identificación de vocaciones productivas, por lo que cualquier instrumento de apoyo al fortalecimiento y generación de empresas puede entrar en conflicto al momento de aplicarse tomando como punto de referencia las regiones ya establecidas.

#### 4.3.2 Esquema de coordinación: Vinculación entre actores

Todos los elementos expuestos anteriormente están vinculados en la realidad de manera dinámica; aunque existen vínculos continuos entre los actores que, como se explicó en el primer capítulo, permiten que el sistema funcione. Esto se da a través de la transmisión de información y recursos. Por este motivo, en este apartado se describen los vínculos que los actores tienen en la realidad, más allá de los que establece el marco jurídico. En las tablas que

a continuación se presentan se enfatiza precisamente la capacidad de organizaciones y actores para compartir tareas y apuntalar el subsistema económico hacia la generación de empresas.

**Cuadro 4.12**  
**Interacciones entre actores: Tareas compartidas**

Seplader		Sedezac	
Nivel jerárquico del Actor	Observación	Nivel jerárquico del Actor	Observación
<b>Nivel superior: Copladez</b>	“La Asamblea General es el órgano máximo. En ella se reúnen los 58 presidentes municipales, 36 dependencias del estado y todas las delegaciones federales. También hay un Consejo Técnico presidido, al igual que la Asamblea, por la Gobernadora. Además de participar el Secretario de Planeación también ahí se integran los 8 sectores con secretarios técnicos del gobierno federal y 10 presidentes municipales representando a las regiones. Se toman varias decisiones, entre ellas los Programas Operativos Anuales. Nuestro vínculo con la Sedezac se da al ser ésta cabeza de sector, es decir, la relación no es con la Secretaría sino con el sector, a través de las reuniones sectoriales. La vinculación de las Cámaras se da dentro del sector, ahí tienen su espacio los directores de éstas. Además la Seplader se relaciona con los municipios mediante las Coordinaciones Regionales y a través de los sectores se coordina con el gobierno federal mediante las delegaciones”.	<b>Nivel medio: Dirección Sedezac</b>	“Hemos tenido pláticas con los ayuntamientos para que detecten proyectos, de hecho quienes más lo hacen son las direcciones de desarrollo económico del municipio, pero su labor se restringe a eso, no hay continuidad, a veces llaman para ver cómo va algún proyecto, pero es que la relación no es tan formal. También trabajamos con incubadoras de empresas dentro de las universidades para que detecten proyectos. De igual manera les mandamos jóvenes que requieren asesoría. Estamos en contacto con la Secretaría de Economía para ver cómo van los proyectos del Fondo PyME, ver cuándo salen las reglas de operación, firma de convenios, etc. Les llamamos diario, porque las reglas de operación establecen que los recursos son tanto federales como estatales. A la Seplader se le informa de nuestras actividades y resultados pero a través del área de estadística. Pero peticiones sobre apoyos del fondo no he recibido nunca. Con Adelzac se vincula el área de Comercio Exterior y Agroindustria. Con las Cámaras todas las áreas tienen relación para asesoramiento y dudas, de hecho a Canaco se le apoyó en una expo”.
<b>Nivel medio: Coordinación Regional, Seplader</b>	“Tengo contacto con los presidentes municipales de mi región en las reuniones de Comité que realizamos. La información de las diferentes regiones se concentra en la Dirección de Concertación Municipal, aunque también hay comunicación con los otros funcionarios de Seplader para gestionar cosas. Se tiene contacto con las Delegaciones federales, aunque especialmente con la Sedesol, con quienes existe una relación formal. Con Sedezac sólo hay relación para proyectos concretos, para peticiones. En ocasiones se han enviado peticiones de crédito al Fondo Plata. En algunos proyectos económicos se hace el estudio en la Seplader y se ve si se acude a Desarrollo Económico. A veces se llega a la Legislatura por cuestión de recursos. Con las personas tenemos relación al ayudarles a	<b>Nivel superior: Fondo Plata</b>	“En cuestión de recursos el Fonaes fue nuestra contraparte. Nos aportaron de 1999 a 2002, pero modificaron las reglas de operación se dejaron de aportar. Se tiene una excelente relación también con el Subsecretario de PyMEs en la Secretaría de Economía y se están viendo esquemas para aumentar los recursos porque la idea es que el gobierno federal aporte más porque nosotros hemos aportado el doble que ellos. Pero el acuerdo con la federación es únicamente la aportación y el seguimiento que se da de avances y logros por trimestre o al año. Con los municipios se tienen los convenios pero se ha dificultado la atención directa en los mismos por la constante rotación de funcionarios cada tres años, lo que hace que se pierda tiempo en la explicación de la gestión. Por eso estamos buscando colocar créditos también con las Cámaras Empresariales en los municipios donde tienen representación pues forman

	<p>gestionar demandas que nosotros llevamos a la instancia indicada en el gobierno. Nosotros además les damos a conocer programas incluso federales”.</p>		<p>parte de nuestro Comité Técnico. Con los beneficiarios se tiene contacto al recibir el expediente con los requisitos y al hacer una visita al negocio que se va a financiar. Cuando es aprobado el crédito se firman pagarés y se mandan a cartera para llevar el control de sus pagos. Nuestro comité es plural, 3 miembros del gobierno del estado, el Secretario de Desarrollo Económico que representa a la Gobernadora, el Secretario de Finanzas y la Contraloría Interna; 3 cámaras empresariales Canacindra, Canaco y Coparmex; por la Federación la Secretaría de Economía y Fonaes. Si hemos platicado la manera de fusionar fondos (Inmuza, Injuzac, Profipp) pero es muy difícil, al igual que en la federación hay fondos para todo porque es muy lucidor, aquí también, así que hay muchas resistencia entre las entidades”.</p>
<p><b>Nivel medio: Dirección Seplader</b></p>	<p>“Con los municipios sobre todo, tenemos comunicación porque tenemos que coordinarnos cuando salimos a dar información o cuando es a petición de ellos, pero no está institucionalizado nada. En ocasiones ellos nos invitan. Con los beneficiarios estamos en contacto en la integración de su expediente y aprobación del crédito así como al hacerles visitas de seguimiento donde se ve que hayan aplicado los recursos para lo que dijeron. En nuestro Comité Técnico está el Secretario de Planeación y Desarrollo Regional, la Dirección de Fondos para el Desarrollo Social, la Contraloría Interna del gobierno del estado, la Secretaría de Finanzas y el Titular del Copladez. El Secretario de Planeación es también el presidente del Comité de Inmuza y del de Injuzac, esto nos permite coordinarnos especialmente con el primero. No tenemos ninguna relación con la Secretaría de Desarrollo Económico. Lo que sucede es que nuestras reglas de operación no nos llevan a tener esa comunicación. Tampoco tenemos vínculo alguno con los gremios empresariales”.</p>	<p><b>Nivel medio: Fondo Plata</b></p>	<p>“Con los beneficiarios hay relación desde el momento que vienen a pedir información, pues hay unas personas encargadas de ello. Captamos sus inconformidades cuando vienen a realizar un pago o a liquidar su crédito o cuando el área de Seguimiento les hace una visita de supervisión. Entre departamentos hemos tratado de hacer llegar la inconformidad a donde corresponda. De repente tenemos reuniones frecuentes entre departamentos. También se tiene relación con los beneficiarios cuando vienen a traer sus facturas, a pregunta su saldo o a recoger sus pagarés. En ocasiones los municipios requieren información de mi área pero se da por medios informales. Por lo menos en mi departamento no hay relación con la Seplader”.</p>

Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

De acuerdo con la Tabla 4.12, los funcionarios de la Seplader tienen una “gran” cantidad de tareas compartidas con actores de otras esferas de gobierno y de otras dependencias, aunque hay “pocas” tareas compartidas con Cámaras empresariales. Ahora bien, en el seno del Copladez se aglutinan todos los actores, incluyendo tales Cámaras. Sin embargo, sí es de resaltar su “nula” participación en el Comité de Fondos de la Seplader.

Asimismo, es de enfatizarse la desconexión total entre los fondos de la Seplader y Sedezac, lo que provoca una “nula” división de tareas. Por su parte, en Sedezac existe una relación con una menor cantidad de actores, es decir, ésta se acota a actores involucrados únicamente en la esfera económica. Sin embargo, es de resaltarse la conjunción de las tres esferas de gobierno y las Cámaras empresariales en el Comité del Fondo Plata. Como antes se mencionó, la gran carencia organizacional es la “nula” vinculación con la Seplader. Y esto se hace extensivo a la Secretaría en su conjunto, pues así lo revelan las declaraciones del funcionario de una de las Direcciones de Sedezac. Parece ser que los únicos puntos de cooperación son, dentro del esquema de Planeación, en la parte superior de la estructura organizacional, es decir, a nivel Secretarías y, en algunos casos, en la parte media, entre operadores de fondos y coordinadores regionales.

**Cuadro 4.13**  
**Interacciones entre actores: Tareas compartidas**

Canacozac		Adelzac	
Nivel jerárquico del Actor	Observación	Nivel jerárquico del Actor	Observación
Nivel superior	“Estamos afiliados a nivel nacional con la Confederación de Cámaras de Comercio. También hay un vínculo regional con las Cámaras de Fresnillo y Sombrerete. Se hacen reuniones y se tiene coordinación para los actos o defensa de los derechos de los agremiados. En el ámbito estatal nos vinculamos con la Secretaría de Desarrollo Económico con Universidades, con la Secretaría de Educación y Cultura; en el federal con Hacienda, Seguro Social, Infonavit, Secretaría de Economía, ISSSTE; en el plano municipal con la Dirección de Desarrollo Económico, la Tesorería, que es quien da los permisos para la apertura de negocios, pero la relación no es formal. Además en el plano estatal pertenecemos a varios comités de los que somos vocales propietarios con voz y voto: el de Compras, de Desarrollo Económico, de Seguridad, entre otros. Otro de los Comités de los que formamos parte es el del Fondo Plata, donde también somos vocales propietarios. Vigilamos que las reglas se lleven a cabo, que el Fondo sea eficiente, que se recupere lo prestado y que también sirva para el desarrollo. Sin nuestro voto no se otorgan los créditos. Además visitamos aquellos proyectos que son de gran envergadura. Por ubicación geográfica representamos a las otras cámaras de comercio”.	Nivel superior	“Nos movemos con recursos de Agencias de Desarrollo que es de Sedesol, impuesto sobre nómina del gobierno del estado y en algunos casos de Proderic también de gobierno del estado. Los financiamientos los obtenemos de Opciones productiva de Sedesol, de Alianza para el campo, con Firco, en algunas cosas con el Fondo Plata o algunos pequeños financiamientos con la Seplader o el Servicio Estatal de Empleo. Con los municipios trabajamos también, pero ellos siempre están en la situación de que no tienen recursos, aunque sí nos han dado pequeños apoyos. Trabajo directo hemos tenido sobre todo con la Seplader en la cuestión de agencias de desarrollo dentro del Proderic. Hemos estado capacitando a algunas Universidades y Tecnológicos porque parece que hay un interés, aunque esperemos que no sea únicamente por los recursos. Si hay áreas de Seplader que se vinculan con nosotros pero en proyectos estratégicos”.

Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

La tabla 4.13 muestra que son “bastantes” las tareas compartidas por la Canacozac y otras instituciones, en particular es de resaltar su participación en el Fondo Plata, donde tiene una injerencia determinante; no obstante es evidente su desconexión con la Seplader. Por su

parte, la Adelzac también tiene una “gran” cantidad de actividades compartidas, sin embargo, al contrario que la Canaco, su vínculo más estrecho es con la Seplader y su relación con Sedezac es “baja”. De las tareas compartidas entre todas las organizaciones analizadas se puede concluir que es evidente la operación sectorial del gobierno, donde predomina una visión de política social y una de política económica.

Ahora bien, ¿cómo ven las diversas organizaciones la cultura empresarial en el estado? Esto es importante porque con base en su visión están haciendo énfasis en diversos aspectos de sus funciones.

**Cuadro 4.14**  
**Cultura empresarial: Actitud competitiva**

Seplader		Sedezac	
Nivel jerárquico del Actor	Observación	Nivel jerárquico del Actor	Observación
Nivel superior: Copladez	“Nos falta avanzar mucho. Históricamente no existe una cultura empresarial en Zacatecas. Tenemos más bien comerciantes y no empresarios”.	Nivel medio: Dirección Sedezac	“Cuando se han instalado supermercados grandes (Wal Mart, Aurrerá) en Zacatecas los empresarios locales piensan que sólo vienen a quitarles mercado. Lo ven como algo perjudicial en lugar de verlo como desarrollo. Me parece que al empresario zacatecano le falta abrirse, le temen al desarrollo del comercio y sus municipios. Por ejemplo en Jerez y Sombrerete los empresarios no querían la instalación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) porque no quieren competencia. Son negocios de antaño que quieren abrir a las once de la mañana y cerrar a las seis de la tarde y atender de mala manera. En Fondo PyME apoyamos a grupos de empresas y hace tiempo pasó que en un proyecto se le aconsejó a un empresario que se asociara, su respuesta fue que prefería no tener apoyo antes que trabajar con la competencia. Aquí la asociación es casi nula”.
Nivel medio: Coordinación Regional, Seplader	“Se debe acabar el paternalismo. Tenemos que convencer a la gente de que se les va a apoyar en su negocio pero le van a meter ganas. En el comercio no tenemos desarrollo porque permanece una idea retrógrada de los comerciantes. Cuando traen expos foráneas en época decembrina lo primero que hacen los comerciantes es	Nivel superior: Fondo Plata	“Tenemos gente no acostumbrada a recibir financiamiento. Se requiere ir creando en ellos una cultura empresarial, porque muchas veces piden financiamiento pero lo que en realidad requieren es asesoría y capacitación. La cultura empresarial los ayudaría en esto. Hemos percibido dificultad en los beneficiarios para

	irse a quejar a la cámara de comercio. Mejor deberían juntarse e ir a México, a Guadalajara, a Villa Hidalgo para que fueran menores sus costos. Tenemos miedo a invertir. La gente de recursos viene de fuera y criticamos que se enriquecen a costillas de nosotros. La gente no tiene la mentalidad de mejorar, de innovar. A lo mejor falta apoyo, pero de cualquier manera también falta asociarse para competir en conjunto con los Sanborns, Aurrerá, Wal Mart, etc. Se carece de una organización que repercuta en una verdadera cultura empresarial, pero no existe el deseo de agruparse. Somos conformistas. No nos gusta arriesgar los recursos”.		asociarse. No hay un esquema de asociación ni en Zacatecas ni en la mayoría de los estados. La gente está acostumbrada a hacer su propio proyecto. Por ejemplo, en los casos de innovación tecnológica hay mucha desconfianza por el robo de ideas”.
<b>Nivel medio: Dirección Seplader</b>	“Los empresarios que tenemos en Zacatecas es gente que ha sabido salir adelante. Es gente luchona, con mucha iniciativa, con creatividad y compromiso para que Zacatecas avance. Aunque me parece que sí debe haber un compromiso para con el turismo, porque a veces abren muy tarde y cierran muy temprano. No me parece que haya dificultad para asociarse, pienso que más bien los beneficiarios se inclinan por sus propias necesidades, pero si la gente requiere organizarse lo hace. Nosotros estamos fomentando la cultura del ahorro y la intención es incentivar los proyectos de innovación como los de las incubadoras de ecuación superior”.	<b>Nivel medio: Fondo Plata</b>	“Me parece que se quiere cambiar. No sé si se ha generado por las tiendas de competencia, pero me da la impresión que la gente no se quiere conformar. Me parece que cada vez menos gente le teme a la competencia. Tal vez las personas mayores. La mayoría de los beneficiarios vienen con proyectos individuales. Creo que sí hay dificultad para asociarse”.

Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

Dentro de la Seplader (Tabla 4.14), en las instancias de planeación se tiene una visión “muy negativa” de la actitud competitiva de los empresarios zacatecanos. Se dice que son conformistas y poco arriesgados. Además que tienen poca capacidad de asociación. Mientras que la Dirección que otorga financiamiento piensa lo contrario, que es gente con ganas de progresar y competir; sin embargo hace la acotación y revela ciertos defectos sobre todo, de los comerciantes. En Sedezac una de las funcionarias piensa que la actitud hacia la competencia económica en Zacatecas es “positiva”. Sin embargo, los tres funcionarios dicen que hay “poca” capacidad de asociación empresarial y en general se tiene la visión de un empresariado con poco arrojo y muy conservador.

De la visión gubernamental y lo arrojado por las encuestas se puede decir que predomina una política de financiamiento y una estrategia regional incompleta. La primera no intenta complementar el financiamiento con la asesoría, apoyo a la comercialización y capacitación; la segunda no contempla la aplicación territorial de programas de apoyo empresarial. Esto reproduce un sistema donde predominan negocios poco competitivos, abocados al comercio y, por las características de éste, a la supervivencia en el mercado.

**Cuadro 4.15**  
**Cultura empresarial: Actitud competitiva**

<b>Canacozac</b>	
<b>Nivel jerárquico del Actor</b>	<b>Observación</b>
<b>Nivel superior</b>	“Tenemos una cultura empresarial pobre, se requiere que vayamos más a la vanguardia los empresarios, porque en un porcentaje mayor, el empresario zacatecano es tímido, es un empresario al que le hace falta arriesgarse. Esto se da en cierta medida por la falta de competencia, por la falta de una economía un poco más desarrollada en la entidad. En lugar de invertir el dinero en estructuras administrativas más adecuadas, en mercadotecnia, se prefiere meter el dinero al banco, o comprar lujos innecesarios como un buen carro. Somos conformistas. Si generamos un negocio para vivir medio bien ahí nos quedamos, no tenemos expectativas de crecimiento. Aunque también puede deberse a que, como estamos en una economía precaria, somos precavidos, pensamos que luego no se va a recuperar la inversión. Todo debe darse paulatinamente, rompiendo el círculo vicioso tal vez”.

Fuente: Entrevistas hechas en trabajo de campo. Enero-marzo de 2008.

Es de destacarse que en el mismo gremio empresarial se acepta cierto conservadurismo en el empresariado, es decir, prevalece la opinión de que difícilmente se arriesga una inversión, de que hay poca capacidad de innovación y en general una actitud “poco” competitiva. Lo anterior, junto con los aspectos de coordinación permite establecer el porqué de la situación descrita mediante las cifras presentadas anteriormente en esta investigación y, particularmente, las causas del rezago industrial. Es muy claro el predominio del comercio en pequeño y su preocupación por sobrevivir en el mercado. De ahí que los beneficiarios encuestados hayan manifestado la necesidad un mayor impulso a los fondos fundamentando su opinión en la necesidad de capital.

El desarrollo de la información recabada mediante la encuesta y su cruce con las entrevistas será realizado en el siguiente apartado, referente a las conclusiones. Por el momento se puede establecer que se observa una operación inconexa entre Secretarías; que entre las organizaciones no pertenecientes al gobierno los fondos no son tan relevantes, lo cual abona en su falta de interés por la aplicación regional y que para los beneficiarios los créditos les permiten la subsistencia en el mercado.

## CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1 Sobre la construcción teórica

El enfoque endógeno y sus postulados más generales fueron de gran utilidad para guiar esta investigación, especialmente si se toma en cuenta que en el avance del trabajo se fue descubriendo una estructura normativa e institucional en Zacatecas que orienta el desarrollo del estado a partir de tal enfoque. El análisis se llevó a cabo rescatando las particularidades del caso estudiado, por lo que se evitaron generalizaciones que pudieran descontextualizar los resultados obtenidos. En consecuencia, los elementos teóricos generales, se fueron adaptando e interpretando para analizar el caso en particular y se distingue de recetas que recomiendan diferentes enfoques del desarrollo.

Por otra parte, siempre se tuvo como fundamento la premisa del *liderazgo local*, pues más allá del debate entre el crecimiento y el desarrollo endógeno, que se centra en el origen de los recursos utilizados en el proceso desarrollo, se consideró más importante definir las instancias donde se toman las decisiones acerca del destino de los recursos gubernamentales. Por tal motivo, en este estudio se parte del análisis de la capacidad de las autoridades estatales para diseñar e implementar políticas de financiamiento y los criterios que emplean para ello. Se rescató otro elemento general del enfoque endógeno: *la estrategia de desarrollo empresarial*.

La identificación de tal estrategia centró la investigación en el financiamiento del desarrollo y particularmente, en los fondos de financiamiento para la generación y consolidación de proyectos productivos (*función estatal de asignación de recursos*). Con la identificación de esta herramienta gubernamental, es como se analizó la existencia de un *desarrollo difuso*, es decir, la presencia de proyectos financiados en las diferentes regiones del estado y la *utilización de factores locales*, especialmente, a través de la comercialización entre negocios apoyados, pues en vista de que la población objetivo de los fondos son micro, pequeñas y, en casos excepcionales, medianas empresas, el capital humano y la localización del proyecto están en territorio estatal.

Para dimensionar la importancia real de la política de financiamiento en el proceso de desarrollo de Zacatecas, se buscó identificar su inserción en la planeación regional. Debido a esto se utilizó la teoría de sistemas sociales, con la que a través de la identificación de actores involucrados en los esquemas de financiamiento gubernamental y de sus funciones, se construyó el sistema territorial zacatecano, identificando los alcances de las interacciones entre actores, la manera en que pueden influir en la estrategia de desarrollo empresarial y, por tanto, en un proceso de desarrollo difuso. Para dar sentido a la vinculación de actores se utilizaron los *dispositivos para transferir información y recursos*, es decir, lo establecido en el marco normativo y la visión cultural que los propios actores tienen en torno a la producción y el comercio. Con respecto a esto último se obtuvieron algunos resultados interesantes, pues como se verá, hay cierta conciencia de los actores acerca de la estandarización de conductas negativas en el campo zacatecano de los negocios.

Desde luego se procuró enfatizar el ambiente del sistema mediante el análisis de las políticas territoriales en el gobierno federal, con lo que se evidenció que el sistema en estudio es un *sistema abierto*, influido por su ambiente, pero también por lo que ocurre en su interior. En este punto es donde se vincularon los capítulos I y II, pues precisamente de esa condición de apertura del sistema zacatecano es donde se creyó conveniente hacer un repaso del *federalismo* y la *descentralización* con objeto de establecer un punto de referencia para la crítica del sistema estatal de planeación regional y de su efectividad, así como de las facultades de los actores locales, especialmente gubernamentales, para dirigir las políticas de financiamiento.

La formulación teórica de la descentralización también fue de utilidad en el análisis del marco institucional que se creó desde el gobierno federal con la intención de posibilitar el desarrollo equilibrado de las diferentes regiones del país. Asimismo, fue empleado para rescatar la importancia de lo regional en las políticas y el papel que pueden cumplir los estados en los procesos de desarrollo territorial. Además, esto mostró los rasgos tradicionales de la estructura normativa e institucional de la planeación del desarrollo, especialmente económico, y cómo puede estar diseñada esta de acuerdo con las características de cada estado. Como se

vio, en Zacatecas hay una *planeación formal del desarrollo*, con la existencia de instancias intermedias (entre esferas de gobierno) para la búsqueda de consensos.

Por último, también fue de suma utilidad en el análisis el abrevadero teórico de la coordinación, tanto la vertical (*sectorial*) como horizontal (*subsidiariedad*), entre dependencias y esferas de gobierno. Esto fue un punto de referencia clave para darle sentido a las responsabilidades que tiene cada actor en el financiamiento público en Zacatecas, lo cual será explicado en uno de los últimos apartados de esta sección. Por el momento se puede comentar que es justo la coordinación lo que da vida al *sistema procesal* donde se estudia el financiamiento gubernamental, y constituye además el eje de análisis para la aplicación de políticas con criterios territoriales.

Es preciso señalar que quedaron algunas cosas pendientes que bien podrían ser retomadas en sucesivas investigaciones. Ejemplo de ello es la discusión entre comunidad y sociedad, pues aunque como se verá, fue incluida en el análisis del sistema territorial, la importancia de esta discusión puede significar un trabajo entero donde se estudien a profundidad las relaciones entre empresarios. Otro aspecto no atendido en su totalidad es la profundización en la estructura de cada una de las instituciones que están directamente involucradas en el financiamiento del desarrollo. Esto serviría para reestructurar la división y valoración de tareas en cada organización.

## 5.2 Del sistema nacional de planeación territorial

A partir de los años setenta, a nivel nacional se ha visto una clara evolución institucional tendiente a la descentralización. Las transformaciones han sido paulatinas y, desde luego, no han terminado de concretarse. Sin embargo, es evidente que se ha ido construyendo toda una estructura normativa que tiene por objeto coordinar las políticas de las diferentes esferas de gobierno, y como consecuencia de tal coordinación, emprender estrategias territoriales que hagan más homogéneo el grado de desarrollo de las diferentes entidades federativas. A pesar de ello, la estructura centralista del país no ha podido desmantelarse en el grado deseado. Aun hay una gran concentración poblacional y de producción en la capital del país y sus zonas

aledañas, así como en las otras dos grandes ciudades, Guadalajara y Monterrey, por lo que el objetivo central de todas las políticas generadas desde los años setenta no se ha alcanzado: desconcentrar la producción del Distrito Federal y, en menor proporción, de las otras dos grandes urbes.

Como se decía, la evolución institucional sí ha sido positiva, pues se ha asegurado la participación del gobierno en la solución de los problemas económicos a través de un sistema que tiene por objeto eslabonar a diferentes esferas jurisdiccionales y políticas. El marco legal se ha erigido a diferentes niveles: reformas constitucionales como la del artículo 115, donde se le concedieron varias facultades a los municipios, entre ellas el manejo de su hacienda y sistema de planeación; reformas de los artículos 25 y 26, donde se establece la rectoría, coordinación, conducción y orientación de la economía nacional a cargo del Estado, así como la instauración de un Sistema de Planeación Democrática, del cual se desprenden los Planes Nacionales de Desarrollo; el decreto de Ley de Planeación para hacer operativo el artículo 26 constitucional y, previamente, la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, donde se establecen las responsabilidades de cada dependencia del gobierno federal.

Al mismo tiempo se han establecido órganos y mecanismos de coordinación que buscan orientar y dar seguimiento a la aplicación de políticas. La sectorización ha sido un instrumento tradicional dentro del gobierno federal para conjuntar esfuerzos organizacionales en la búsqueda de grandes objetivos, entre ellos los económicos. También se han originado los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados y los convenios que relacionan formalmente los esfuerzos de las dependencias de diferentes gobiernos. De manera complementaria, desde los últimos años de la década de los noventa se ha buscado incentivar el federalismo mediante la distribución de fondos del gobierno federal a las entidades y municipios.

El andamiaje institucional descrito se ha visto complementado, e incluso precedido, por políticas que han intentado distribuir la producción por todo el territorio nacional. Éstas han buscado dar cumplimiento, una vez creados, a los Planes de Desarrollo. Su fundamento básico ha sido favorecer procesos de deslocalización industrial; su gran defecto, centrar la

estrategia en incentivar el desarrollo urbano más que regional, es decir, no se ha procurado consolidar sistemas estatales y locales, ni dar prioridad al principio de subsidiariedad en el diseño de herramientas para promover el desarrollo económico de las regiones. Por el contrario, el gobierno federal ha utilizado tradicionalmente políticas fiscales y financieras genéricas, es decir, ha hecho uso de su capacidad para distribuir el ingreso, pero no ha atendido a especificidades de cada entidad, ni ha dimensionado la importancia de los factores no económicos.

Esto ha sucedido incluso con el cambio de partido en el poder, pues aunque en los últimos dos planes de desarrollo se habla de incentivar los encadenamientos productivos y la elaboración de estudios inter e intra sectoriales, la realidad es que las políticas “territoriales” se han centrado únicamente en el impulso de proyectos de alto impacto, los cuales no atienden a los aspectos endógenos de las regiones, pues han sido diseñados desde una visión centralista que no ha atendido a las particularidades de las diversas zonas al interior de los estados. Esto último se ha hecho únicamente en la política social con el establecimiento de microrregiones en la Sedesol, pero la política económica sigue siendo genérica y el gobierno federal no ha logrado establecer una agenda de prioridades con cada estado, buscando dar cauce a principios del federalismo como la coordinación entre gobiernos.

La visión territorial del gobierno federal ha estado orientada al desplazamiento de la estructura productiva de una región a otra, pero no a la creación de estructuras productivas propias de cada estado. Lo anterior, por lo menos en el diseño de la estrategia, ha perjudicado a las entidades menos atractivas para la inversión debido a su poca infraestructura, a su reducido mercado y a la ausencia de aglomeraciones empresariales o industriales. En consecuencia, en esta investigación fue muy importante haber retomado un caso como el de Zacatecas, pues esta entidad ha sido poco favorecida por las políticas que desde el gobierno federal han buscado generar un desarrollo económico equilibrado.

Las condiciones socioeconómicas de este estado son una clara muestra de la poca repercusión y, por tanto, el mal diseño de las políticas federales de deslocalización industrial. Además, es un ejemplo de la ineficacia de las instituciones de planeación, lo cual se puede

interpretar como resultado de una ausencia de coordinación real entre esferas de gobierno. Zacatecas, como cada una de las entidades, ha tenido factores endógenos propios, y al parecer, de manera similar a las menos desarrolladas, ha visto perjudicado su desarrollo debido a la existencia de soluciones genéricas que no han atendido a sus necesidades particulares. Las repercusiones han sido mayúsculas, por lo que es evidente la ausencia de algunos círculos virtuosos del desarrollo endógeno.

La estrategia de desarrollo económico estatal se ha visto dominada por la presencia de productos primarios. En un gran periodo se apostó desde el gobierno de la entidad por la ganadería y finalmente ésta fue desplazada en importancia por la agricultura. Debido a la ausencia de procesos con valor agregado el estado comenzó a caracterizarse por una casi nula producción de bienes intermedios, lo que ha determinado la desarticulación inter e intra sectorial, siendo ésta una de las causas de que Zacatecas ocupe uno de los últimos lugares de PIB y PIB per cápita del país. Además, las soluciones que en un momento se dieron, por ejemplo, la construcción de parques industriales, siguieron teniendo un impacto territorial muy reducido, pues se concentraron en los municipios del centro de la entidad.

A lo anterior se adiciona que la tasa de alfabetismo es menor que la media nacional, lo mismo sucede con los salarios. Por su parte, tanto la tasa de presión general para buscar otro empleo o complementar el ingreso del actual con la ocupación en microempresas son mayores que a nivel nacional. Adicionalmente, las ciudades están inconexas, los servicios bancarios están presentes en menos de la mitad de los 58 municipios y 72 por ciento de ellos sufre un proceso de despoblamiento. Todas estas características han incidido directamente en la poca repercusión de las políticas industriales diseñadas desde antaño en el gobierno federal.

Una de las consecuencias más evidentes del atraso, así como del círculo vicioso del subdesarrollo zacatecano es posiblemente el proceso migratorio, pues a pesar de que éste ha tenido varias etapas, en mucho ha estado motivado por la insuficiencia del sistema productivo estatal para asimilar mano de obra y generar riqueza. Miles de oriundos han salido de Zacatecas buscando acceder a una mejor calidad de vida. Ahora bien, es tan clara la ausencia de beneficios a causa de las estrategias que históricamente la federación empleó para la

deslocalización industrial, que en Zacatecas el sector agropecuario seguía teniendo, por lo menos hasta 2006, el cociente de localización más alto a nivel nacional, es decir, su economía era y seguramente sigue siendo, primaria, símbolo de una primera etapa de desarrollo.

Por otra parte, los pocos vestigios de las políticas nacionales, es decir, los parques industriales y el impulso de ciudades como la capital del estado, han generado una gran desigualdad entre municipios. Esto es una muestra más de que ha prevalecido una visión centralista del desarrollo que ha reproducido los patrones existentes a nivel nacional, es decir, los grados de desarrollo tan disímiles entre estados también se dan al interior de cada uno de ellos. Tales circunstancias dieron pie a que esta investigación adoptara un enfoque que permitiera valorar instituciones y acciones fundamentadas en los recursos existentes dentro del territorio de estudio.

### 5.3 Acerca de la planeación del desarrollo regional en Zacatecas

Como se pudo revisar en el capítulo IV, en Zacatecas existe una amplia estructura normativa que sustenta el diseño y aplicación de políticas regionales, especialmente de aquellas dirigidas a incentivar el desarrollo económico. La preocupación por generar riqueza y distribuirla ha estado presente desde el primer Plan. Es decir, la orientación regional de las políticas estatales ha venido sucediendo desde hace más de veinte años. Sin embargo, sobre la marcha es como se han perfeccionado las instancias que pueden hacer realmente operativos los criterios territoriales. Han sido particularmente evidentes dos tipos de acciones: la creación de organismos para posibilitar la interacción entre esferas de gobierno y la distribución de funciones normativas, estratégicas y operativas entre dependencias, sobre todo, del gobierno del estado.

También es evidente que de manera incremental la normatividad ha ido perfilándose hacia la búsqueda y generación de un proceso endógeno de desarrollo donde se dé prioridad a los recursos y capital humano locales, de tal forma que sea posible tejer un entramado de relaciones económicas que fortalezcan el mercado estatal mediante dinámicas comerciales y productivas fundamentadas en regiones. Incluso podría decirse que esto último ha sido la

preocupación constante de las últimas cinco administraciones. En consecuencia, se han establecido diferentes mecanismos de apoyo que se repiten en los diversos documentos normativos.

El financiamiento del desarrollo es el instrumento más importante para la incidencia económica del gobierno del estado en la organización productiva de la entidad. Además, es establecido en la propia Constitución estatal. Los esquemas de financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) representan la estrategia central de este instrumento, donde también son utilizados otros mecanismos complementarios como el apoyo a la comercialización o la integración de empresas. En los últimos dos planes de desarrollo se ha hecho especial énfasis en la creación de esquemas propios con objeto de promover la generación y fortalecimiento de MiPyMEs. Esto se ha reafirmado en la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Estado, donde se instruye a la Secretaría de Desarrollo Económico para el apoyo, especialmente, de aquellas personas que no tienen acceso a la banca comercial. Además, la propia Ley ordena darle prioridad, entre otras, a las regiones donde hay municipios en marginación y pobreza extrema, lo cual necesariamente vincula a la política económica y social, y en consecuencia, a los organismos encargados de diseñar y aplicar cada una de ellas.

Sin embargo, como se vio en el diseño y aplicación de las políticas de financiamiento manejadas tanto por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional como por la Sedezac, la vinculación entre ambas dependencias para hacer efectivo un financiamiento sustentado en una visión regional y, al mismo tiempo, en la erradicación de la pobreza, simplemente no ha sido siquiera considerada. Muestra de ello es la composición de los Comités que otorgan el financiamiento en el Fondo Plata por un lado, y en el Profipp y Promuc por el otro.

La representación de diversos sectores en el programa de la Sedezac es evidente, pero es igualmente clara la ausencia del representante de algún organismo que pueda llevar a la mesa la discusión regional. En cambio, en la Seplader la presencia del Copladez asegura no sólo la visión regional sino incluso la posibilidad de vincular los proyectos territorialmente; sin embargo, se omite la presencia del gremio empresarial. Lo anterior representa la existencia

de dos tipos de financiamiento: uno para el desarrollo económico y otro para el desarrollo social. La contradicción se finca en que ambos utilizan los mismos criterios de funcionamiento, es decir, apoyo a la compra de maquinaria y equipo, mejora de servicios y procesos, comercialización, entre otros.

### 5.3.1 Puntualización de la estrategia de financiamiento del desarrollo

De acuerdo con los beneficiarios del fondo más importante del estado, es decir, el Fondo Plata, así como de aquellos del Profipp y del Promuc, el financiamiento es el instrumento más importante en manos del gobierno para el apoyo a las MiPyMEs. Sin embargo, en el caso de Zacatecas, éste no ha servido tanto para la generación de negocios, sino para su consolidación. Lo anterior se debe fundamentalmente a que en su mayoría son financiados negocios de subsistencia, como tiendas de abarrotes, papelerías, tiendas de ropa, entre otros, que requieren capital para mantenerse en el mercado.

Ahora bien, ni en la Sedezac ni en la Seplader se plantean la generación de cadenas productivas y vinculación de MiPyMEs que la normatividad establece. Como se vio en la encuesta la mayoría de los beneficiarios no tiene actividad comercial con ningún otro negocio de su localidad. A pesar de ello, su nivel de ingreso ha mejorado, lo que indica que los flujos comerciales aumentan pero con proveedores de otros estados. Este argumento se refuerza si se recuerda que la mayoría de los negocios utilizan el apoyo para su fortalecimiento.

Además, por el tipo de proyectos apoyados es difícil que se logre una vinculación regional, es decir, 87 por ciento de los encuestados en el Fondo Plata fueron microempresarios y los giros más apoyados eran comercios, como tiendas de abarrotes, ropa, papelerías, farmacias, entre otros. Asimismo, no se encontró ninguna distinción en el otorgamiento de créditos de acuerdo con las vocaciones productivas de las regiones. Por ejemplo, como se vio en el capítulo IV, había regiones, por lo menos para 2004, con una especialización productiva clara, pues no sólo el subsector productivo estudiado resultó de gran peso para su economía interna, sino también era la región líder dentro de la producción total. En este sentido, no se identificó relación alguna entre la capacidad productiva territorial y el otorgamiento de

créditos en los fondos, lo que permite establecer que cada crédito es independiente, es decir, en la Sedezac y Seplader los proyectos aprobados se manejan de manera aislada, sin la intención de articularlos.

Por otra parte, a pesar de que una ligera mayoría de los beneficiarios dicen no haber escuchado acerca de una estrategia de desarrollo empresarial, de los que respondieron afirmativamente casi en su totalidad la identificaron en los fondos de financiamiento, no obstante que estos son sólo una parte de dicha estrategia. A pesar de ello, podrían ser un mecanismo aún más evidente e importante, el problema es que su manejo está sumamente centralizado en el gobierno del estado y concentrado en la capital. Casi la totalidad de los beneficiarios de ambos fondos hicieron su trámite en la ciudad de Zacatecas. Esto sucedió en menor proporción en el caso del Fondo Plata debido a los convenios que tienen con 22 municipios para la recepción de documentos, pero de cualquier forma, los trámites sucesivos fueron hechos en la capital del estado.

El argumento acerca de la centralización en el manejo se refuerza a través de la promoción de los servicios de financiamiento. Es de resaltarse que la mayoría de los encuestados se enteraron por medios no controlados en la estrategia de promoción, es decir, fundamentalmente por familiares y amigos. No obstante, esto también representa cierto grado de satisfacción en los beneficiarios, por ello proponen un mayor impulso a la política. Sin duda significa un reconocimiento al manejo de los recursos que han hecho las autoridades del Fondo Plata. Aun así, los beneficiarios percibieron que mucha más gente podría hacer uso de los créditos si fueran de su conocimiento. Por lo demás, es significativo que muy pocos se quejaron de las tasas de interés y las modificaciones sugeridas en el funcionamiento interno de los fondos van más dirigidas a la eliminación de algunos trámites.

### 5.3.2 Reflexiones acerca del modelo de planeación

Las políticas regionales y dentro de ellas, los fondos de financiamiento, requieren de la coordinación de varios actores. Esto constituye uno de los atributos básicos del enfoque endógeno, y en general, de toda política con visión territorial. La legislación del estado de

Zacatecas está diseñada para establecer una estructura de liderazgo gubernamental muy clara. La obligación de atender al Plan Estatal de Desarrollo tiene rango constitucional, lo mismo sucede con el establecimiento de un Sistema de Planeación Democrática que logre vincular a todas las oficinas del sector público, incluyendo a las de los ayuntamientos.

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la coordinación entre dependencias por lo menos del gobierno estatal es obligatoria. Incluso dentro de las atribuciones específicas de la Seplader se enfatiza la necesaria vinculación con la Sedezac en materia del apoyo a proyectos productivos, pues esta última secretaría es la encargada de diseñar los instrumentos de financiamiento. No obstante, este aspecto no se da más que en la entrega de resultados que realiza la Sedezac para las bases de datos que manejan en las oficinas de estadística de la Seplader; sin embargo, en lo que respecta a los mecanismos de financiamiento, el vínculo es considerado, incluso, como innecesario, así lo manifestó un funcionario de la Seplader. Para comprender el grado de independencia de los instrumentos de financiamiento manejados por ambas secretarías baste recordar nuevamente la composición de los Comités de los fondos estudiados, es decir, en cada Comité nunca están presentes los representantes de ambas Secretarías.

Un mecanismo por el que se podría establecer un contacto periódico entre secretarías es el Copladez; sin embargo la organización sectorial que existe en su interior hace que los trabajos de Desarrollo Económico y Planeación y Desarrollo estén estructuralmente separados. Esto inhibe la operación regional de los programas de la Sedezac, muestra de ello es que en el Fondo Plata los funcionarios afirmaron estar operando a partir del municipio y no de las regiones; incluso demostraron desconocimiento de la regionalización existente en el estado. Por su parte, el funcionario encargado de los fondos en la Seplader afirmó tener relación con otros Fondos, pero únicamente los que tienen injerencia en el desarrollo social. Tal es el caso de los programas del Instituto para la Mujer Zacatecana y el Instituto de la Juventud del Estado de Zacatecas.

### 5.3.3 Vinculación entre la planeación regional y los fondos de financiamiento

En la operación de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional existen organismos que vinculan actividades para incentivar el *desarrollo económico* y el *desarrollo regional*. Hay áreas especializadas en promover la interacción de actores públicos, privados e híbridos y otras que fundamentalmente se centran en la generación de empleo y negocios. No obstante, la operación de ambos tipos de áreas no está funcionalmente cohesionada. Por su parte, en las áreas de la Sedezac se cumplen algunas tareas de incentivo al *desarrollo económico*, pero está prácticamente ausente la visión del *desarrollo regional*. El problema es que para el estado el Fondo Plata, manejado por la Sedezac, es sumamente importante por los recursos que concede, mientras que los fondos de la Seplader son más pequeños. La omisión de la Sedezac y la falta de cohesión de la Seplader han hecho poco efectiva la política de fondos en el *desarrollo económico regional* del estado. Es decir, los beneficiarios en su mayoría sí han mejorado su nivel de ingreso, pero casi no comercian al interior de sus comunidades. Además, en cierto grado debido a la poca operación regional del financiamiento en ambas Secretarías, pero especialmente en la Sedezac, los créditos son utilizados para fortalecer negocios ya existentes y no tanto para generar proyectos en lugares rezagados económicamente.

Es además evidente que las organizaciones no pertenecientes al sector público que participan en el proceso, como la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Zacatecas y la Agencia para el Desarrollo Económico Local de Zacatecas, no han tenido injerencia alguna en la reorientación del proceso. En el caso de la primera se debe a que en sus criterios de participación en los programas de desarrollo económico no está presente una visión territorial, sino gremial, es decir, de protección a sus afiliados. La Adelzac a pesar de fundamentarse en una operación con criterios territoriales, especialmente de apoyo a zonas rezagadas económicamente, no participa de manera directa en las políticas de financiamiento, sino que es un actor externo que intenta gestionar créditos eventualmente, dependiendo del tipo de proyectos apoyados en un momento dado.

Dentro de los diferentes procesos para el desarrollo económico realizados por las organizaciones públicas, está la implementación de una *estrategia de desarrollo empresarial*

que busque rescatar los factores endógenos del territorio. Tanto en la Sedezac como en la Seplader se afirma que efectivamente existe tal estrategia, no obstante, ésta no es descrita con precisión o es identificada únicamente a partir de los financiamientos.

En la Seplader nuevamente convergen de manera funcional los ámbitos de gestión y los de aplicación de la estrategia de desarrollo empresarial. Sin embargo, uno de los gestores de esta Secretaría afirmó que tal estrategia no existe, argumentando falta de capacitación organizacional en todos los niveles. Por otra parte, en la Sedezac, que es la dependencia encargada de dar cumplimiento a la creación, consolidación y fomento de las empresas, se evidencia una visión parcial y no integral de la estrategia de desarrollo empresarial, incluso, hay cierta fragmentación entre las diferentes áreas. La opinión de cada servidor público entrevistado en esta organización se centra únicamente en sus funciones, las cuales, debido a la selección de actores para esta investigación, son de financiamiento. Sin embargo, aunque los beneficiarios del Fondo Plata de la Sedezac en su mayoría afirmaron no conocer dicha estrategia o, en general, un proyecto gubernamental para generar empleo en su localidad, de los que respondieron afirmativamente en ambos casos (ver Capítulo IV), la mayoría identificó a los financiamientos como el principal mecanismo para hacer efectivo el desarrollo empresarial.

El *financiamiento* es considerado por los funcionarios de ambas Secretarías como el *principal instrumento* del gobierno para incidir directamente en las actividades económicas; aunque es importante acotar que algunos de ellos argumentaron que también es necesaria la capacitación y desregulación, siendo todas herramientas complementarias; sin embargo, estos mismos funcionarios finalmente aceptaron que tanto en la Sedezac como en la Seplader se está dando más énfasis al financiamiento, con la salvedad de que en la segunda también cierta tiene relevancia la capacitación. Por otra parte, es unánime en ambas Secretarías la opinión de que el Fondo Plata es el más importante del estado por su patrimonio, pues incluso, en Seplader, la Dirección especializada en financiamiento donde se realizó la entrevista ve al Fondo de la Sedezac como el principal responsable de la estrategia de desarrollo empresarial.

Los beneficiarios encuestados, al igual que los funcionarios, establecieron el financiamiento como el apoyo más efectivo del gobierno; aunque también fue considerable la cantidad de beneficiarios, concretamente del Fondo Plata, que recomendaron la capacitación, por lo que se podría decir que los negocios tienen más un perfil de subsistencia. El argumento anterior se refuerza si se toma en cuenta que en una de las preguntas de la encuesta centrada en las expectativas de los beneficiarios para su empresa durante el año, la segunda respuesta más frecuente fue “otra” expectativa diferente a las sugeridas (27.3%), mientras que la primera fue “ampliar la cartera de clientes” (41.4%). La segunda respuesta en importancia se refiere a casos donde los acreditados explicaron no tener ninguna expectativa por el fracaso del negocio o manifestaron la intención de querer cambiar el giro por las mismas causas; la respuesta con mayor porcentaje se refiere casi en su totalidad a proyectos que quisieran crecer ante circunstancias adversas en el mercado.

Volviendo a la importancia del financiamiento y particularmente, de los fondos de financiamiento, la percepción de los actores no insertos en el sector público es muy distinta a la de los funcionarios. Mientras que en la Canacozac se considera más relevante la desregulación administrativa y la simplificación en el pago de impuestos, en la Adelzac se tiene la opinión de que los fondos de financiamiento son políticas desarticuladas a nivel estatal y federal. Ahora bien, es también fundamental la observación del funcionario del Copladez, ya que afirmó que los fondos no se han orientado a las vocaciones regionales debido a que únicamente se atienden a la demanda, lo cual provoca la dispersión de recursos.

Contrastando todas las opiniones y los datos de la encuesta se deduce que el financiamiento es muy importante en la baraja de políticas aplicadas en la Sedezac y en la Seplader. También es relevante para los beneficiarios, de tal manera que lo consideran la herramienta gubernamental más recomendable para iniciar o fortalecer un negocio; sin embargo, si se piensa no sólo en los fondos, sino también en el análisis regional de Zacatecas, se tienen elementos para establecer que se trata de una política muy deficiente, pues está centrada en su sustentabilidad financiera y no tanto en su impacto regional, lo cual no sólo tiene que ver con la desconcentración de recursos, sino también con el apoyo a negocios competitivos en regiones determinadas, haciendo posible, mediante un análisis de

especialización sectorial en el territorio, la vinculación entre negocios apoyados. Desde luego, se ha demostrado que esto último no sucede a pesar de que la estructura institucional y normativa del estado lo posibilita, y más aun, lo ordena.

Como previamente se había referido, parte del fracaso en la aplicación regional de los fondos se debe a su centralización. La Seplader sólo tiene oficinas de financiamiento en la capital del estado, mientras que el Fondo Plata tiene también en Fresnillo. Además hay dos diferencias muy importantes: mientras que los fondos de la Seplader han logrado otorgar créditos de manera un poco más desconcentrada, cubriendo 56 de 58 municipios, no tienen firmado ningún convenio con algún municipio para obtener su apoyo en la administración de los créditos, por lo que utilizan las 10 coordinaciones regionales de la propia Secretaría para tener presencia estatal. Por otra parte, el Fondo Plata tiene firmados convenios con 22 municipios, en consecuencia, se puede afirmar que por lo menos está tratando de desconcentrar funciones; sin embargo, sus apoyos están más concentrados que los de la Seplader, pues únicamente han cubierto 45 municipios.

Los funcionarios que manejan los fondos en las dos Secretarías afirmaron, y así se corrobora en sus padrones, que los créditos en su mayoría se localizan en Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo, es decir, los dos últimos, municipios muy cercanos a la capital del estado, y en general, los tres, junto con Calera, los municipios más desarrollados de la entidad. Esto tiene mucho que ver con la dificultad de los beneficiarios para hacer sus trámites, especialmente, entre más lejos se encuentran de la capital, pues debe recordarse que la gran mayoría de ellos tuvieron que ir a las oficinas de los fondos en Zacatecas para realizar la gestión del crédito. De lo anterior se puede concluir que prevalece una situación de *centralización* en la operación de los fondos y *concentración* de los apoyos.

Es necesario retomar un punto que fue mencionado brevemente con anterioridad: *la especialización productiva*. A pesar de que pudiera pensarse que por lo menos en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional se están siguiendo criterios territoriales para el otorgamiento de créditos, no sucede así. El vínculo con las regiones es solamente para ofrecer los financiamientos, pero no para incentivar negocios fundamentados en diagnósticos previos

acerca de la estructura productiva. Esto sigue ocurriendo a pesar de que, según se informó en el Copladez y en una de las coordinaciones regionales, de unos años a la fecha se han comenzado a generar proyectos regionales, aunque debe mencionarse que estos tienen que ver con acciones de un mayor impacto y no con un desarrollo difuso, es decir, donde prevalezcan numerosos proyectos productivos pequeños e interrelacionados.

Se mencionaron proyectos regionales sobre todo de infraestructura, pero también, como lo afirmó el funcionario del Copladez, se ha otorgado apoyo a la región frijolera y lechera. Sin embargo, es fundamental mencionar dos aspectos: 1) este tipo de apoyos únicamente podrían ser complementados con el financiamiento de los fondos siempre y cuando fueran proyectos agroindustriales; 2) las “regiones” mencionadas no existen como tales, al menos en la regionalización de la Seplader, pues el frijol se ubica en la producción primaria de las regiones 1,2 y 3, mientras que la producción de leche en las regiones 1 y 5. En el caso del frijol por lo menos sí se aprecia una contigüidad geográfica de las regiones, pero no sucede lo mismo con la producción de leche.

Por otro lado, en la Sedezac se atiende menos aun la especialización productiva debido a que ni siquiera se tiene en cuenta un criterio regional para operar. Únicamente, como se mencionó al tratarse el tema de la centralización en el manejo de fondos, se han ido construyendo mecanismos que posibiliten un mejor otorgamiento de los créditos en algunos municipios; sin embargo, estas adecuaciones están en ciernes, y en caso de que se llegaran a concretar, de cualquier manera no implicaría la atención a criterios regionales. Es decir, si se diera la descentralización de los fondos se facilitarían la atención a los proyectos productivos favorables para cada región, aunque no implicaría necesariamente, *per se*, la adecuación funcional que posibilite el incentivo de las vocaciones productivas y la integración de una red de pequeños negocios. Por lo tanto, se puede concluir al respecto que para el financiamiento de las regiones se requieren dos cosas: la descentralización en el manejo de los créditos y la modificación en sus objetivos, procurando favorecer de manera prioritaria, a los negocios que fortalecen la estructura productiva regional.

La regionalización tampoco es importante ni en la Canacozac y ni en la Adelzac. La primera se atiene a su presencia territorial (18 municipios) y únicamente participa con este criterio, pues es donde se ubican sus representados, aunque el miembro entrevistado afirma estar de acuerdo con una regionalización que aproveche las diferentes ventajas comparativas en el estado; la segunda, a pesar de operar con fundamentos eminentemente territoriales, no respeta la regionalización por considerarla inadecuada y asegura que ni la propia Seplader le da cumplimiento.

La opinión del representante de la Adelzac representa un aspecto muy importante en esta investigación. Si se recuerda, en el capítulo II se habló de la existencia de diferentes criterios para regionalizar, por ejemplo, cuencas hidrográficas, vías de comunicación, contigüidad geográfica, vocaciones productivas, presencia de niveles socioeconómicos homogéneos, entre otros. Al respecto, y recordando lo expuesto en el capítulo IV, en Zacatecas, según declaraciones del funcionario del Copladez y lo que la página electrónica del propio organismos refiere, los criterios regionales básicos son las vías de comunicación y la contigüidad geográfica; aunque también se menciona la consideración de “intereses compartidos” entre municipios. Ahora bien, estos criterios desde luego pueden facilitar la generación de proyectos de alto impacto, pues la visión territorial, que significa una vinculación entre actores, está diseñada sobre todo para eso. Pero hay un elemento muy importante que se ha dejado fuera si se toma en cuenta el andamiaje institucional del estado para favorecer el desarrollo económico: las vocaciones productivas. Esto ha hecho que municipios, por ejemplo, frijoleros, se ubiquen en diferentes regiones, siendo que éste es un producto líder en la economía estatal. Lo mismo se puede decir de los municipios mineros.

#### 5.4 El sistema territorial zacatecano

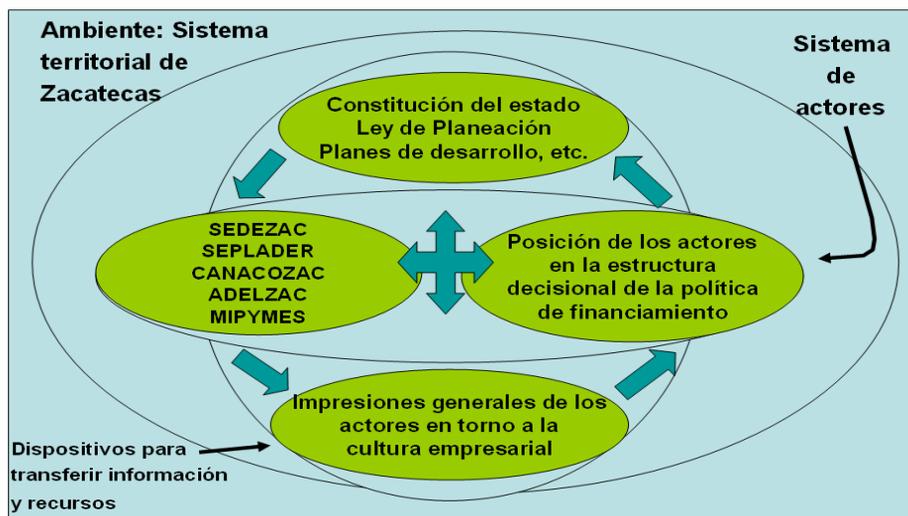
Considerando todo lo expuesto anteriormente, donde prácticamente se vinculó la información de las encuestas y el procesamiento de las entrevistas, especialmente en el último apartado, es ahora factible desarrollar empíricamente la descripción del sistema procesal expuesto en el capítulo I, el cual resume de manera muy precisa el contenido de este trabajo y perfila el estudio para responder a las hipótesis planteadas en la introducción.

Así pues, lo observado en el estado de Zacatecas es un sistema abierto que ha sido objeto de las políticas del gobierno federal, de las cuales no se ha visto muy favorecido debido a la primacía de instrumentos fiscales y financieros que no han resultado determinantes para la movilidad de grandes compañías fuera de las tres grandes ciudades del país: el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Asimismo, en su interior ha manifestado los resultados de una política nacional que ha carecido de principios territoriales y, en cambio, se ha centrado en criterios urbanos, favoreciendo a las ciudades más desarrolladas de la entidad. De ahí las grandes desigualdades en el grado de desarrollo de los municipios y el creciente despoblamiento de muchos de ellos.

El gobierno del estado ha intentado responder a las circunstancias de varias maneras, entre ellas, financiando el desarrollo (subsistema económico), con lo que ha buscado asignar los recursos de la entidad. Paralelamente a estas acciones, se ha dado la alternancia en el gobernatura del estado y han ocurrido adecuaciones institucionales en la planeación (subsistema político-administrativo). Sin embargo, a pesar de los objetivos tanto del financiamiento como de las nuevas normas y organizaciones emanadas de ellas, han predominado acciones institucionales como la falta de coordinación, y sigue prevaleciendo una visión casi homogénea acerca del empresariado zacatecano (subsistema sociocultural). Dentro de estos aspectos generales existe un sistema subordinado: el sistema procesal que caracteriza al financiamiento del desarrollo en Zacatecas.

Este sistema está conformado por las relaciones constantes entre la normatividad estatal como la Constitución, Ley de Planeación, Ley de Fomento Económico, Planes de Desarrollo, Reglas de Operación de Programas, entre otras (*subsistema procedimental*); dependencias gubernamentales y organizaciones externas al sector público vinculadas en el otorgamiento y gestión de financiamientos, como la Sedezac, Seplader, Canacozac y la Adelizac, además de las micro, pequeñas y medianas empresas financiadas (*subsistema organizacional*); actores dentro de cada una de ellas que toman decisiones en algún punto del sistema (*subsistema decisional*) y, finalmente, la percepción de cada uno de ellos acerca de las circunstancias en torno a los financiamientos y el mejoramiento de las condiciones productivas del estado (*Subsistema de cultura hacia la producción y el comercio*) (Ver Figura 5.1).

**Figura 5.1 Sistema procesal del financiamiento del desarrollo en Zacatecas**



Elaboración propia.

Las dependencias gubernamentales y organizaciones no pertenecientes al sector público (*subsistema organizacional*) interactúan en el sistema atendiendo a una lógica propia, es decir, a demandas generadas en su interior o a adecuaciones en un contexto cambiante. Por ejemplo, mientras en la Seplader se busca avanzar en dirección a una aplicación regional de las políticas, pero con el otorgamiento de financiamiento universal (sin distinción especialmente de proyectos) para dar atención a criterios sociales, en la Sedezac se está intentando ampliar la presencia territorial del Fondo Plata y buscar mejoras en las condiciones de los financiamientos para hacerlos competitivos, es decir, atractivos y al mismo tiempo autosostenibles, por lo que se hace visible un criterio más económico y financiero en el manejo de los recursos. En ambos casos se atiende al objetivo primigenio de la organización, pero no a otros objetivos que pueden ubicarse incluso en el Plan Estatal, como la consigna de disminuir las disparidades entre municipios con políticas regionales, y por tanto, con la atención a particularidades localizadas en diferentes áreas del territorio.

Por otro lado, la Adeltac interviene de manera intermitente en las políticas de financiamiento por sus actividades de gestoría y orienta su operación hacia sus propios proyectos, para los cuales busca los apoyos adecuados, que no siempre son financieros. La Canacozac se encuentra en una situación similar, es decir, sus actividades también son

diversas, aunque intenta proteger a sus agremiados cuando se toman decisiones en relación al proyecto de alguno de ellos en el Comité Técnico del Fondo Plata. Sin embargo, para ninguna de las dos organizaciones los financiamientos son tan relevantes, en consecuencia representan sólo una de las facetas de sus tareas. Finalmente, las micro, pequeñas y medianas empresas son las principales aludidas en el sistema y manifiestan sus peticiones para que adecuen los créditos a cada caso en particular, debido a esto no tienen una visión en conjunto o consensuada respecto a las acciones de financiamiento del gobierno.

De esta lógica particular que tiene cada actor surgen dinámicas operativas concretas, por ejemplo, en el Fondo Plata se han centrado las funciones en el otorgamiento y recuperación de créditos, pero no en el seguimiento y la capacitación de beneficiarios, lo cual está en sus reglas de operación. En los fondos de la Seplader hay vínculos con otras instituciones de financiamiento para colocar créditos, lo cual no está en las reglas de operación de los programas; en cambio se asume que no es necesaria la relación con el Fondo Plata. En la Adelzac se presenta como una actividad persistente y no regularizada la búsqueda, en diferentes programas y oficinas, de recursos y apoyos que puedan complementar la ejecución de algún proyecto. En la Canacozac se tiene especial cuidado en la relación con las autoridades municipales, pues saben que son las que otorgan los permisos para la apertura de negocios, mientras que en la participación dentro del Comité Técnico del Fondo Plata, como se mencionó, se busca el apoyo a los agremiados, ambas acciones, claro está, no aparecen en ninguna norma escrita. Por su parte, las micro, pequeñas y medianas empresas, asumen que cumpliendo puntualmente con los pagos será más fácil conseguir otro financiamiento y que el buen desempeño como beneficiario se ve en el poco contacto con los funcionarios del fondo.

A pesar de los intereses de cada organización, las diferentes leyes, planes y reglas logran estandarizar las relaciones (*subsistema procedimental*). Ahora bien, la normatividad va transformándose ya sea por los influjos del ambiente en el que está inmerso el sistema territorial zacatecano, por la acción de los actores directamente involucrados en el financiamiento o por actores territoriales inmersos en otros ámbitos, como en el subsistema político. De esta manera el sistema logra establecer diferentes equilibrios (morfogénesis) en los que puede funcionar la estrategia de desarrollo, por ejemplo, a partir de políticas dictadas

desde el gobierno federal; con una mayor injerencia del gobierno estatal, como en estos momentos sucede, o con una incursión incremental de la esfera municipal y la ciudadanía, lo cual acontece en casos específicos, ejemplo de ello son las políticas urbanas de infraestructura.

A pesar de la existencia de la normatividad y de una percepción ciertamente homogénea en torno al sistema productivo zacatecano y sus actores, la estructura no puede ser definida de manera estática por dos motivos: la normatividad ha ido mutando con los diferentes sexenios y, además, no se cumple a cabalidad, mientras que las actitudes de los empresarios y las autoridades difícilmente puede decirse que son similares en todas las circunstancias. Por lo que únicamente queda describir la participación en el esquema gubernamental de financiamiento que tiene cada actor.

La Seplader es la instancia aglutinadora. En el seno del Copladez, perteneciente a ésta, convergen todas las esferas de gobierno en la Asamblea General, pero además en su Consejo Técnico se integran los ocho sectores de la administración pública estatal, donde participa la Sedezac y las Cámara empresariales. Sin embargo, precisamente esta estructura organizacional sectorial evita una relación directa de ambas secretarías, lo que hace que cada una de ellas opere verticalmente dentro de su sector. Por otra parte, la Seplader también se relaciona con los municipios a través de los Comités Regionales, lo que posibilita que sus fondos de financiamiento tengan presencia en las diez regiones. Dichos Comités constituyen otro punto de contacto con la Sedezac, pues son instancias que pueden gestionar algún proyecto o canalizar alguna solicitud de crédito al Fondo Plata; a pesar de ello, sus acciones se centran en realizar gestiones al interior de la propia Seplader.

Por último, una de las direcciones de la Seplader que otorga créditos tiene relación directa con las presidencias municipales, especialmente para labores de promoción, pero no existen convenios firmados. El contacto con los beneficiarios se da en la realización de los trámites y las visitas de seguimiento para la correcta aplicación de los recursos. Con la Sedezac no tiene contacto alguno pues las reglas de operación de los programas no establecen ese acercamiento, aunque la causa principal es que el Comité Técnico de los Foprode no tiene

ningún integrante de la Sedezac ni de las cámaras empresariales, por lo que se evidencia la segmentación sectorial, es decir, la visión del desarrollo social, en estos fondos.

Dentro de Sedezac, una de las Direcciones que otorgan financiamiento se relaciona continuamente con las Direcciones de desarrollo económico de los municipios, pues éstas representan su principal gestor; sin embargo la relación no es formal, por lo que se rompe una vez que las oficinas municipales han canalizado hacia tal Dirección a las personas que requieren el financiamiento. También se vincula con la Secretaría de Economía a nivel federal debido a que administra un programa diseñado en esa dependencia. Sus relaciones se extienden a las universidades que cuentan con incubadoras para identificar y mejorar proyectos, también con las Cámaras, a las que se les brinda asesoría y apoyo en eventos. A pesar de la interacción con actores de dos esferas de gobierno y de la sociedad civil, no existe una relación directa con la Seplader; incluso nunca ha recibido peticiones de financiamiento a través de esa Secretaría, a la cual únicamente se le reportan cifras de resultados.

En el Fondo Plata se desarrollan interacciones con organizaciones de las tres esferas de gobierno y con algunas no pertenecientes al sector público. Con respecto al gobierno federal, se tiene contacto directo con el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad y con la Secretaría de Economía. Ambas instituciones federales son miembros del Comité Técnico del Fondo Plata. También existe una buena relación con las Cámaras Empresariales y con otras dependencias del gobierno del estado, como la Secretaría de Finanzas y la Contraloría Interna, ya que todas estas organizaciones están igualmente presentes en el Comité del Fondo. La relación con los municipios es a través de la firma de convenios de colaboración, para que en la Dirección de Desarrollo Económico de los ayuntamientos se reciban los documentos de los beneficiarios. Finalmente, la vinculación con estos últimos se da al momento de iniciar el trámite para obtener un crédito; cuando acuden a las oficinas para hacer algún pago o liquidar el financiamiento y al momento de realizar visitas de supervisión al negocio. Únicamente en los tres momentos anteriores se captan sus quejas. Es importante mencionar que no se tiene ningún contacto con la Seplader, al igual que en el caso de ésta, por el sesgo sectorial del desarrollo económico.

La Canacozac se relaciona con las políticas de financiamiento mediante el Comité Técnico del Fondo Plata. En él tiene voz y voto para la aprobación de proyectos. Además sus miembros pueden hacer visitas de supervisión a algún negocio apoyado, especialmente cuando es de gran envergadura. Debido a que se ubica en la capital del estado representa a las Cámaras de Fresnillo y Sombrerete. En sus operaciones no tiene contacto alguno con la Seplader y sus relaciones más informales se dan con los municipios. Por su parte, la Adelzac gestiona financiamientos de diferentes fondos a nivel estatal y federal, entre ellos, el Fondo Plata y los Foprode de la Seplader. Algunas veces también ha recibido pequeñas contribuciones de algún municipio. A pesar de tener acceso a varias fuentes, su accionar está limitado por la inexistencia de relaciones formales en cuanto al financiamiento. En otras tareas sí tienen vínculos más estrechos con otras organizaciones, por ejemplo, han realizado trabajos directos con la Seplader, especialmente en el proyecto para generar agencias de desarrollo. Dentro del gobierno del estado, con esta Secretaría es con la que han mantenido vínculos más formales y continuos.

A pesar de la relación entre varios actores dentro del sistema zacatecano de financiamiento del desarrollo, se puede decir que el funcionamiento de los diferentes procesos está regido, sobre todo, por la normatividad. Es decir, no se observan muchas relaciones de “adaptación mutua”, donde las diversas organizaciones se estén relacionando a pesar que no tener la obligación legal de hacerlo. Por otro lado, los actores que tienen la capacidad para tomar decisiones acerca del financiamiento (*subsistema decisional*) se ubican en la parte superior de la estructura administrativa del gobierno estatal. Basta con analizar la composición de los Comités Técnicos de los fondos. Ahora bien, la labor de operación se ubica en el nivel medio de la estructura, especialmente en Seplader, aunque en el caso del Fondo Plata, al estar descentralizado, adquiere mayor relevancia y se puede decir que la administración del financiamiento es un poco más especializada tomando en cuenta su propia estructura organizacional. Por último, la gestión de los créditos se ubica en la parte inferior de la estructura administrativa, es decir, en las Coordinaciones Regionales y en las presidencias municipales. A estas dos últimas instancias se les ubica en la parte inferior no por la importancia de sus tareas en general, sino por su reducida injerencia en la política de financiamiento.

Además de la poca coordinación entre los actores involucrados en el financiamiento y el cumplimiento parcial de la normatividad, se añade una visión negativa de los mismos actores con respecto a las conductas del empresariado local (*Subsistema de cultura hacia la producción y el comercio*). En la Seplader los distintos actores coinciden en que existen carencias en el servicio que ofrecen los negocios. Es decir, mientras que uno de ellos afirma que la cultura empresarial es inexistente, otro argumenta que hay conformismo, y quien opinó más positivamente, de cualquier manera acotó diciendo que falta atención al turismo pues los negocios se abren tarde y se cierran temprano.

En la Sedezac el patrón principal detectado por todos los actores entrevistados es la incapacidad de los beneficiarios para asociarse. También se argumentó que se le teme a la competencia y que tal vez se requiere crear empresarios más que empresas. No obstante, un actor consideró que sólo los negocios de antaño temen el desarrollo del mercado. La impresión que se tiene en el sector público, también, a manera de autocrítica, se tiene en las organizaciones empresariales. Un actor con la representatividad institucional de uno de estos gremios, señaló que efectivamente hay una pobre cultura empresarial, en donde hace falta la capacidad de arriesgar y tener expectativas de crecimiento, aunque también argumentó que en gran parte la situación de la cultura empresarial se debe a las circunstancias económicas del estado, pues hay un círculo vicioso donde se arriesga poco por la desconfianza en las condiciones del mercado, y esto, a su vez, provoca un estancamiento de los negocios.

En síntesis, hay toda una estructura normativa para orientar el desarrollo hacia el aprovechamiento de los factores endógenos del territorio. En ella se establecen incluso los puntos de vinculación entre actores, pero al mismo tiempo hay una situación de desconfianza en torno a las condiciones que el propio territorio ofrece, por lo que prevalece un sentido de precaución en el empresariado local. En estos dos aspectos condicionales convergen una serie de actores de diferentes esferas de gobierno y de la sociedad civil. Sin embargo, los actores atienden a lógicas y prioridades propias, lo que hace que no se cumpla a cabalidad la normatividad. Esto provoca que la toma de decisiones esté muy centralizada y altamente jerarquizada, inhibiendo verdaderos esquemas de subsidiariedad entre dependencias y esferas de gobierno. Lo cual, finalmente, genera la coexistencia de una planeación regional del

desarrollo e instrumentos que, en esencia, sirven para aplicarla, como los financiamientos; sin embargo, son aspectos del quehacer gubernamental que en la práctica no se están vinculando.

De todo lo expuesto en este capítulo se puede concluir lo siguiente:

La estrategia de financiamiento del desarrollo es muy importante tanto normativa como operativamente para el gobierno de Zacatecas y, dentro de ella, los fondos de financiamiento representan el principal instrumento para la generación y consolidación de empresas. No obstante hay otras herramientas complementarias como la asesoría, capacitación y desregulación administrativa a favor de los negocios.

Prevalece un manejo centralizado y altamente jerarquizado de los financiamientos, lo que ha hecho que los municipios más cercanos a la capital del estado sean los más beneficiados. Ahora bien, debido, entre otros factores, a las políticas de desarrollo urbano y a la propia centralización de la administración pública, los municipios cercanos a la ciudad de Zacatecas son los que tienen mayor grado de desarrollo, lo que genera incluso mejores condiciones para que los beneficiarios localizados en ellos se puedan desplazar a la capital del estado. Esto ha repercutido en la concentración territorial de los créditos otorgados. A dicha concentración también ha contribuido la ausencia de criterios regionales en la aplicación de los créditos, pues en la operación de los fondos no se tienen en cuenta las vocaciones productivas de las distintas zonas del estado y el único aspecto relevante para la aprobación de proyectos es la viabilidad financiera que estos tengan, lo cual no ha abonado en la especialización productiva de municipios y regiones.

Aunque los instrumentos de financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa, son importantes tanto en la normatividad como en la operación del gobierno del estado, donde están presentes en varias dependencias, no están incidiendo en el desarrollo económico regional. Lo anterior se argumenta, fundamentalmente, por dos razones: la operación por regiones de las instituciones de financiamiento es nula y los negocios apoyados tienen un perfil, sobre todo, de subsistencia, siendo en su mayoría microempresas familiares ubicadas en el sector comercial. A pesar de lo anterior, debe decirse que la política de financiamiento sí se

enmarca en una estrategia de desarrollo empresarial que aunque es inconexa al interior de las dependencias, en la relación entre varias de ellas y entre diferentes esferas de gobierno, está estructurada desde la propia constitución del estado y en las diferentes leyes secundarias, donde además se establece la necesidad de recuperar los elementos endógenos del territorio para construir el proceso de desarrollo.

## 5.5 Recomendaciones

Existen potencialidades en el sistema zacatecano que por la dinámica interna de cada una de las organizaciones involucradas han sido omitidas en su accionar. Varias de ellas están ya presentes en alguno de los subsistemas, especialmente en el procedimental o normativo, mientras que en los subsistemas organizacional y decisional (de actores) son factibles, pues no es necesario crear componentes institucionales u organizacionales de gran envergadura. En el caso específico del subsistema decisional, basta con la voluntad de los tomadores de decisiones para coordinarse.

El gobierno federal es el gran articulador de las políticas de desarrollo, y en sus funciones está el vínculo con los sectores social y privado para generar procesos sinérgicos. Con objeto de hacer tangible dicha vinculación, cuenta con las herramientas para dar mayor participación en el sistema de planeación y ejecución de políticas territoriales a las entidades federativas y sus municipios. Si así sucediera, su función se centraría en coordinar y apuntalar los procesos de desarrollo de las distintas regiones del país y no en ser el actor central del proceso.

Para lo anterior podría cambiarse el fundamento de las políticas utilizadas en el incentivo de zonas económicamente deprimidas, sustituyendo la visión funcional del territorio, donde sólo importa la actividad localizada y su productividad, por un criterio que considere la dimensión y significado de lo regional. Lo anterior se lograría mediante una mayor coordinación intergubernamental a dos niveles: estratégico y operativo. En ambos sería recomendable la consideración de los siguientes aspectos existentes en cada región: procesos productivos nativos; capacidades organizacionales diferenciadas; liderazgos fundamentados en

distintos valores; rasgos históricos determinantes, como lo pueden ser los procesos migratorios tradicionales o la preeminencia de grupos de productores, políticos o asociaciones, entre otros.

En el caso de Zacatecas, la coordinación entre el gobierno federal y estatal está fundamentada en la operación del Copladez; sin embargo, en esta instancia parece ser que la planeación se centra en la distribución de recursos y no tanto en el diseño de estrategias o líneas de acción para problemas específicos. En consecuencia, se considera que existen las condiciones para que la Secretaría de Economía, a través de su representación en el estado, y la Secretaría de Desarrollo Económico, establezcan acuerdos estratégicos y operativos aprovechando el marco del Copladez, concretamente, los trabajos dentro del sector ocho, relativo al Desarrollo Económico. Al respecto, sería conveniente una mayor flexibilidad en la operación organizacional de la representación del gobierno federal, buscando su adecuación a las condiciones económicas de la entidad con objeto de fortalecer políticas locales, como las de fondos de financiamiento. Con esto se podría evitar la duplicación de funciones que existe en la actualidad, ya que hay un área de Sedezac diferente al Fondo Plata que otorga financiamientos de un programa federal (el Fondo PyME), mientras que al mismo tiempo, y de manera contradictoria, el Fondo de la propia Secretaría ha estado buscando robustecer su patrimonio con apoyos de la Secretaría de Economía (federal) que dejaron de existir desde 2003.

El Copladez es el organismo regional por excelencia que emana de la propia Constitución del estado. A través de él se busca procurar un proceso de desarrollo equilibrado territorialmente. Además del diseño de los Programas Operativos Anuales que se hacen en su interior, existen mecanismos como las reuniones en Asamblea General, en las que las diferentes dependencias podrían identificar líneas de acción comunes y así poder coordinar sus políticas con el fin de lograr un mayor impacto regional y, al mismo tiempo, un ahorro de recursos.

Dentro de la misma Asamblea General sería recomendable buscar acuerdos entre las distintas dependencias que otorgan financiamiento para, como mencionó un funcionario del Fondo Plata, crear un fondo de fondos que facilite la operación de esta política. De esta

manera se tendría la posibilidad de conseguir mejores resultados vinculando capacidades institucionales de varias secretarías. Ejemplo de esto es la selección de funcionarios especializados y la utilización de organismos ubicados en las diversas regiones del estado.

Con objeto de dar un mejor cumplimiento a los artículos 66 de la Ley de Planeación y 2 de la Ley de Fomento Económico del estado de Zacatecas, relativos a la disminución de disparidades regionales; atención a las vocaciones productivas del estado; fomento de encadenamientos productivos, e incentivo del asociacionismo, sería útil comenzar a establecer criterios territoriales en la operación de los fondos de financiamiento, identificando las vocaciones productivas por región y diagnosticando el grado de interrelación entre negocios, a fin de apoyar de manera prioritaria sectores competitivos o con potencial para crecer, especialmente en las zonas más rezagadas.

La Secretaría de Desarrollo Económico tiene los recursos humanos y financieros para elaborar un estudio que identifique, a profundidad, la estructura productiva en cada región del estado. Este trabajo sería un gran apoyo, en caso de que se hiciera público, para inversionistas que tienen la inquietud de iniciar una empresa, pero que por falta de información y la incertidumbre que esto genera, no han tomado una decisión. También sería funcional para empresarios ya instalados que no conocen los productos y servicios que existen en su estado. De esta manera se apuntalaría la creación de cadenas productivas. Asimismo sería muy relevante para la toma de decisiones dentro de los fondos de financiamiento.

El artículo 40 de la Ley de Fomento Económico estipula que debe existir un Comité Técnico para fortalecer el Sistema Estatal de Fondos. Sin embargo, dicho Sistema se restringe al Fondo Plata Zacatecas y el mencionado Comité es el que aprueba los proyectos exclusivamente en este Fondo, siendo que existen créditos en la Seplader, Inmuza e Injuzac, así como en otras direcciones de la propia Sedezac. Es por ello que, en virtud de que coinciden algunos funcionarios en los Comités de Seplader y Sedezac, sería factible vincularlos y establecer un verdadero Sistema Estatal de Fondos.

Para conseguir la recomposición de los Comités primero se requeriría un ajuste institucional de mayor alcance. En vista de que la instancia donde se encuentran más cercanas la Sedezac y la Seplader es el Copladez, se abre la oportunidad de realizar una modificación en los esquemas de coordinación al interior de este organismo, pues prevalece la sectorización, que representa la división formal de las diferentes tareas del gobierno. Tal instrumento ha hecho que las dependencias funcionen verticalmente y que las relaciones horizontales, entre iguales, queden de lado. Por ello se identifica el Copladez como el espacio donde podrían darse relaciones intersectoriales en torno a políticas prioritarias y muy específicas, como lo es el financiamiento del desarrollo. Con ello se establecería el vínculo entre secretarías para hacer posible una modificación sustancial en la operación de los fondos.

El territorio estatal es extenso y una gran parte de los créditos se ha concentrado en la zona central, donde se ubican dos regiones, la uno y la ocho. Por esta razón, se recomienda replantear el funcionamiento administrativo de los fondos de financiamiento, tomando en cuenta que los municipios que más apoyo necesitan están ubicados fuera del área de Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo. Basta recordar que únicamente en 25 de los 58 hay servicios financieros. En el Fondo Plata, por ejemplo, se han firmado convenios con las presidencias, pero han tenido problemas por la brevedad del periodo de cada ayuntamiento. En la Seplader no hay convenios, pero utilizan a las Coordinaciones Regionales y han logrado una mayor cobertura que el Fondo Plata. Por este motivo, hay una gran oportunidad para que este último aproveche las instancias regionales con que cuenta la Seplader o, en todo caso, comience a desconcentrar oficinas, pues los beneficiarios, aunque hayan iniciado el trámite en el municipio, terminaron desplazándose a Zacatecas para firmar el contrato y finiquitar el préstamo.

La política de financiamiento es el instrumento más importante que tiene el gobierno del estado para la generación y consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, no es el único, y parece ser que en el gobierno de Zacatecas ha inhibido a instrumentos como la capacitación, asesoría y desregulación a pesar de que los primeros dos son funciones incluso de los propios fondos. No obstante, este aspecto en contra podría convertirse en una fortaleza en caso de aprovecharse la estructura de financiamiento con el fin

de fortalecer de manera integral a los negocios y, con ello, disminuir las probabilidades de quiebra de las empresas y su endeudamiento con los programas de financiamiento

Las Cámaras empresariales, en combinación con las agencias regionales, podrían apoyar la estrategia de financiamiento más allá de la participación en los Comités Técnicos de los Fondos de las primeras, y la gestión de recursos de las segundas. Es claro que hacen falta también acciones complementarias para generar un perfil empresarial diferente con objeto de generar negocios innovadores y fuera del margen de la subsistencia, por ello, ambos tipos de organizaciones representan un buen espacio para difundir una nueva cultura empresarial que asuma su papel en la región y que al mismo tiempo esté dispuesta a explorar nuevos mercados.

Por último, es conveniente hacer notar que la regionalización del estado parece ser respetada únicamente por la Seplader, por lo que surge el cuestionamiento de su utilidad para la operación de las dependencias que manejan programas, sobre todo económicos, en los que participa directamente la población. Por ejemplo, la operación regional de los fondos de financiamiento tal vez se complique o no tenga el mismo impacto en caso de permanecer con las actuales regiones. En conclusión, no sería estéril una nueva discusión en la que participen todas las dependencias para ver la posibilidad de ajustar la regionalización a la provisión de diferentes servicios gubernamentales.

Luego de lo analizado a lo largo de toda esta investigación, se puede afirmar que los factores que están determinando las características del sistema territorial zacatecano y, concretamente, el proceso del financiamiento del desarrollo, es la falta de coordinación entre las secretarías responsables, así como la carencia de un apoyo integral a los empresarios financiados, los cuales se caracterizan por tener negocios con un perfil más de subsistencia. Esto último abre una línea de investigación que pudiera complementar el análisis de la estructura productiva de Zacatecas, especialmente, de las micro, pequeñas y medianas empresas.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Barajas, Ismael, *Descentralización industrial y desarrollo regional en México. Una evaluación del programa de parques y ciudades industriales (1970-1986)*, México, El Colegio de México (El Colmex), 1993.

Armstrong, Harvey and Jim Taylor, *Regional Economics and Policy*, Oxford, Reino Unido, Malden, Massachusetts, Estados Unidos, Wiley-Blackwell, 2004.

Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Benz, Arthur, "Regionalization and Decentralization", en Bakvis, Herman y William M. Chandler, edits., *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, pp. 127-146.

Bertalanffy, Ludwig von, *Teoría general de los sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Boisier, Sergio, *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, Santiago de Chile, Cuadernos del Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1987.

\_\_\_\_\_, "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", en *Revista de la CEPAL*, núm. 86, agosto 2005, pp. 47-62, en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/22211/G2282eBoisier.pdf>> revisado el 20 de marzo 2008.

\_\_\_\_\_, "América Latina en un medio siglo (1950-2000): El desarrollo, ¿dónde estuvo?", *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (OIDLES)*, Grupo EUMEDNET, Universidad de Málaga, vol. 1, núm. 1, julio-septiembre 2007, pp. 3-41, en <<http://www.eumed.net/rev/oidles/01/Boisier-01.pdf>> revisado el 24 de marzo 2008.

Bozeman, Barry, *Todas las organizaciones son públicas, tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998.

Buckley, Walter, *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1993.

Bueno Lastra, Juan, *Los desequilibrios regionales, teoría y realidad española*, Madrid, Pirámide, 1990.

Cabrero Mendoza, Enrique *et al.*, “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997, pp. 329-387.

\_\_\_\_\_, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Calderón Alcas, Romy, *La banca del desarrollo en América Latina y el Caribe*, Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 157, CEPAL, 2005.

Camagni, Roberto, “Acerca de la solidez del concepto de competitividad territorial”, en Tarroja, Alex y Roberto Camagni, coords., *Una nueva cultura del territorio*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2006, pp. 111-136.

Carrillo, Jorge, “Maquiladoras automotrices en México: clusters y competencias de alto nivel”, en Novick, Marta y María Gallart, coords., *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*, Montevideo, Organización Internacional del Trabajo-Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 1997, pp. 193-242 en <<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/novick/pdf/novcaril.pdf>> consultado el 20 de marzo, 2008.

CEPAL, *Crecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Colombia, Organización de las Naciones Unidas (ONU)-CEPAL, 2001.

Conapo, “Serie histórica basada en la conciliación demográfica a partir del XII Censo General de Población y Vivienda 2000”, en *Conapo*, 2006, en <[http://www.conapo.gob.mx/pop/conciliacion/Ppc\\_x\\_ent.xls](http://www.conapo.gob.mx/pop/conciliacion/Ppc_x_ent.xls)> consultado el 25 de mayo 2008.

\_\_\_\_\_, “Indicadores sobre migración a Estados Unidos, índice y grado de intensidad migratoria por entidad federativa, con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000”, en *Conapo*, 2008, en <[http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/CUA\\_AA\\_IIM2000.XLS](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/CUA_AA_IIM2000.XLS)> consultado el 25 de mayo 2008.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Disponible en: <<http://www.congresozaq.gob.mx/cgibin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=todojuridico&cual=97>> consultado el 10 de junio 2008.

Copladez (s/f), *Programa Productivo de Desarrollo Regional*, Gobierno del Estado de Zacatecas.

Courlet, Claude, “Local Industrial Policies in favour of Small and Medium-sized Firms: The French Case”, en Garofoli, Gioacchino, edit., *Endogenous Development and Southern Europe, Great Britain*, Londres, Athenaeum Press Ltd, 1992, pp. 151-164.

Delgado Wise, Raúl *et al.*, “Organizaciones transnacionales de migrantes y desarrollo regional en Zacatecas”, *Migraciones Internacionales*, Tijuana, vol. 2, número 4, julio-diciembre de 2004, pp. 159-181.

*Diario Oficial de la Federación*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, jueves 3 de febrero 1983, pp. 6-8, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_103\\_03feb83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf) consultado el 23 de mayo 2008.

\_\_\_\_\_, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, martes 5 de junio 2001, en [http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion\\_juridica/webpub/Acu155.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Acu155.pdf) consultado el 23 de mayo 2008.

\_\_\_\_\_, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, lunes 13 de diciembre 2004, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Acuerdos/13122004.pdf> consultado el 23 de mayo 2008.

Easton, David, *Esquema para el análisis político*, 8ª reimp., Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1999.

Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, Alabama, Estados Unidos, The University of Alabama Press, 1987.

Elizalde Hevia, Antonio, *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*, Serie Gestión Pública, Chile, ONU- CEPAL- ILPES, 2003.

Esparza Flores, Miguel, *Elementos básicos: La estructura económica y el cambio regional en Zacatecas durante la década de los ochenta*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 1996.

Etzioni, Amitai, *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates*, Estados Unidos, Free Press of Glencoe, 1968.

Garofoli, Gioacchino, “Endogenous Development and Southern Europe”, en Garofoli, Gioacchino, coord., *Endogenous Development and Southern Europe*, Londres, Avebury, 1992, pp. 1-13.

Garza, Gustavo, *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colmex, 2005.

Gibbins, Roger, “Federal Societies, Institutions, and Politics”, en Bakvis, Herman y William M. Chandler, eds., *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

Gobierno del Estado de Guanajuato, *5o. Informe de Gobierno. Primer desafío, el impulso al desarrollo social y humano*, 2000, en [guanajuato.gob.mx/gestiones/informes/quinto/dependencias/pdf1/24.pdf](http://guanajuato.gob.mx/gestiones/informes/quinto/dependencias/pdf1/24.pdf) consultado el 19 de marzo 2008.

Heady, Ferrel, *Administración pública, una perspectiva comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Hierro Recio, Luis Ángel, “El desarrollo local en el marco de la economía”, en Pérez, Bartolomé y Emilio Carrillo, eds., *Desarrollo local: Manual de uso*, Madrid, ESIC Editorial, 2000, pp. 61-92.

Hualde, Alfredo, “PyMEs y desarrollo regional: La utilidad de los enfoques europeos y sus limitaciones”, en *Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, año 7, núm. 13, diciembre 1998, pp. 199-227.

INEGI, “Producto Interno Bruto por entidad federativa 1993-2006”, *INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 2008a, en <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>> revisado el 14 de julio 2008.

\_\_\_\_\_, “Inversión Extranjera Directa por entidad federativa”, *INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 2008b, en <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>> revisado el 14 de julio 2008.

\_\_\_\_\_, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, INEGI, 2008c, en <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>> consultado el 23 de mayo 2008.

\_\_\_\_\_, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, INEGI, 2000.

Informe de Ejecución del Plan Estatal (1995), *Informe de Ejecución del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998*, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, Gobierno del estado de Zacatecas.

Lange, Oskar, *Los todos y las partes. Una teoría general de conducta de sistemas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Estado de Zacatecas. En línea: <<http://transparencia.zacatecas.gob.mx/pordependencias/leyesreglamentos.php?dependencia=sedezac>> revisado el 10 de junio 2008.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Zacatecas. Disponible en: <<http://transparencia.zacatecas.gob.mx/pordependencias/leyesreglamentos.php?dependencia=sedezac>> revisado el 10 de junio 2008.

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas. Disponible en: <<http://finanzas.zacatecas.gob.mx/procuraduriafiscal/7.pdf>> revisado el 10 de junio de 2008.

Lucas, Marín A. y García Ruíz, P., *Sociología de las organizaciones*, Madrid, Mc.Graw Hill, 2002.

Majone, Giandoménico y Antonio la Spina, “El Estado regulador”, en *Gestión y Política Pública*, México, vol. II, núm. 2, julio-diciembre de 1993.

March, James G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Martín Ornelas, José Manuel, “Vicisitudes del proceso de industrialización en Zacatecas 1940-1992”, tesis de maestría, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, Facultad de Ciencias Políticas, 1993.

\_\_\_\_\_ y Carla Pederzini, *Contribución del sector de la microempresa a la economía mexicana*, Chemonics Inc., 2004.

Martínez Pellégrini, Sarah, “Sistemas productivos locales e integración económica: El caso de la Baja California, México”, tesis de doctorado, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2006.

Mella Márquez, José María, “Evolución doctrinal de la ciencia regional: una síntesis”, en Mella Márquez, José María, coord., *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Madrid, Akal, 1998, pp. 13-31.

Meyer, John W. y Brian Rowan (2001), “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”, en Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio, edits., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 79-104.

Méndez, Elier y María del Carmen Lloret, “Las técnicas de análisis regional como parte del diagnóstico en el proceso de planificación regional en Cuba”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, número 34, noviembre 2004, p. 25, en <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/>> revisado el 20 de mayo 2008.

Migración y Desarrollo, “Sistema de información y documentación sobre migración internacional y desarrollo”, en *Migración y Desarrollo*, 2005, en <<http://www.migracionydesarrollo.org/>> revisado el 20 de mayo 2008.

Mintzberg, Henry, *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1995.

Morris, Arthur (1992), “Decentralization: The Context”, en Morris, Arthur y Stella Lowder, edits., *Decentralization in Latin America, an Evaluation*, Estados Unidos, Praeger Publishers, 1992.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda pública, teórica y aplicada*, México, Ed. Mc Graw Hill, 1992.

Nijkamp, Peter *et al.*, “The Regional Development Potencial of Small and Medium-sized Enterprises: A European Perspective”, en Giaoutzi, María *et al.*, *Small and Medium Size Enterprises and Regional Development*, Londres, Routledge, 1988, pp. 122-139.

Padilla, Juan Manuel, “Empleo y migración en Zacatecas”, conferencia, Ciudad de Zacatecas, Universidad de Zacatecas, 3-5 de octubre de 2001.

Parra Luna, Francisco. “¿Para qué sirve la teoría de sistema en sociología?”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 15, 1981, pp. 77-111, en <[http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS\\_015\\_06.pdf](http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_015_06.pdf)> revisado el 11 de marzo 2008.

PED (1999), *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004*, Gobierno del Estado de Zacatecas.

PED (2005), *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010*, Gobierno del Estado de Zacatecas.

Pérez Castañeda, Juan Carlos, *La planeación y el desarrollo rural*, México, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización administrativa, propuesta para un reforma inaplazable*, México, UNAM-El Colegio Mexiquense A.C., 2004.

Plan Zacatecas (1985), *Informe de Ejecución*, Gobierno Constitucional del Estado de Zacatecas.

Plan Zacatecas (1985), *Informe de Ejecución 1985, Programa Operativo Anual 1986*, Gobierno Constitucional del Estado de Zacatecas.

Plan Zacatecas (1986), *Plan Zacatecas 1986-1992*, Gobierno Constitucional del Estado de Zacatecas.

PND, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Diario Oficial de la Federación, miércoles 31 de mayo 1995.

\_\_\_\_\_, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001.

\_\_\_\_\_, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Diario Oficial de la Federación, jueves 31 de mayo 2007, en <[http://www.inmujeres.gob.mx/dgaf/normateca/Normas/Plan\\_Nacional\\_Desarrollo\\_2007-2012.pdf](http://www.inmujeres.gob.mx/dgaf/normateca/Normas/Plan_Nacional_Desarrollo_2007-2012.pdf)> revisado el 22 de mayo 2008.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2002.

\_\_\_\_\_, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2004.

\_\_\_\_\_, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2006.

PSCT, *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006*, Presidencia de la República, 2001, en <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/federal/comunicacionestransporte/programa/CAP-08.pdf>> revisado el 21 de mayo 2008.

PSE, *Programa Sectorial de Economía 2007-2012*, Secretaría de Economía, 2007 en <http://www.economia.gob.mx/img-sip/Derecha/Bannerssip/progsectorialeconomia.pdf>> revisado el 21 de mayo 2008.

Rodríguez, Victoria E., *La Descentralización en México, de la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

SCT, *Anuario Estadístico de 2006*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2006.

Secretaría de Desarrollo Económico, *Reglas de Operación vigentes del Fondo Plata Zacatecas*.

Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, *Reglas de Operación vigentes del Fondo para proyectos productivos (FOPRODE)*.

Secretaría de Programación y Presupuesto, “Plan Global de Desarrollo 1980-1982, presentación e introducción, en *Revista de Administración Pública*, INAP, números 55-56, julio-diciembre 1983, pp. 134-151, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc9.pdf>> consultado el 24 de mayo 2008.

Silverman, David, *The Theory of Organisations. A Sociological Framework*, Estados Unidos, Basic Books Inc. Publishers, 1971.

Skertchly, Ricardo, “Desafíos de los servicios financieros a las micro y pequeñas empresas”, Skertchly, Ricardo, coord., *Microempresa, financiamiento y desarrollo: el caso de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Sour, Laura *et al.*, *Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33: Una etapa del federalismo en México*, en CIDE, 2004, en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/LoNuevo/DiagnosticoJuridicoYPresupRamo33.pdf>> consultado el 25 de mayo 2008.

Storper, Michael, “Sociedad, comunidad y desarrollo económico”, en Tarroja, Alex y Roberto Camagni, coords., *Una nueva cultura del territorio*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2006, pp. 137-172.

Subirats, Joan, “La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada”, en Tarroja, Alex y Roberto Camagni, coords., *Una nueva cultura del territorio*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2006, pp. 389-408.

Todaro, Michael y Stephen Smith, *Economic Development*, Estados Unidos, Addison Wesley Longman, 2003.

Valdéz, Martha, “Anatomía y perspectivas del empresario zacatecano en los ochenta”, tesis de maestría, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, Facultad de Ciencias Políticas, 1989.

Vázquez Barquero, Antonio, “Desarrollo local y territorio”, en Pérez, Bartolomé, coord., *Desarrollo local: Manual de uso*, Madrid, ESIC Editorial-FAMP, 2000, pp. 93-107.

\_\_\_\_\_, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Madrid, Antoni Bosch, 2005.

Wachendorfer-Schmidt, Ute, “Federalismo como principio de organización estatal”, en Bieber, León E., coord., *Regionalismo y federalismo: Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colmex-UNAM, 2004.

Watts, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, Toronto, Queen’s University, 1999.

Woo Gómez, Guillermo, *La regionalización, nuevos horizontes para la gestión pública*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara-University of California, Los Ángeles-Centro Linda Vista, 2002.

Zimmerling, Ruth, “Región y regionalismo: significado y relevancia política actual”, en Bieber, León E., coord., *Regionalismo y federalismo: Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colmex-UNAM, 2004.

Zucker, Lynne G., “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural”, en Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 126-153.

## ANEXOS

### Anexo 1

#### Estados con menor incremento del promedio del PIB en el periodo de 1999- 2006 (Porcentaje)

Estados	% PIB
Tlaxcala	0.54
Colima	0.55
Nayarit	0.56
Baja California Sur	0.57
Zacatecas	0.81

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

#### Estados con menor PIB per cápita (En dólares)

Estados	Años del cálculo		
	2000	2002	2004
Chiapas	3,549	3,364	3,693
Oaxaca	3,712	3,589	3,978
Tlaxcala	4,743	4,438	4,996
Guerrero	4,793	4,584	4,952
Zacatecas	4,636	4,377	5,070
Michoacán	4,845	4,275	5,095

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes sobre Desarrollo Humano, PNUD.

## Anexo 2

### Índice de Desarrollo Humano de los últimos nueve estados de la clasificación nacional

<b>Estados</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>
<b>Chiapas</b>	.703	.7076	.7185
<b>Oaxaca</b>	.713	.7164	.7336
<b>Guerrero</b>	.731	.7296	.7390
<b>Veracruz</b>	.748	.7457	.7573
<b>Michoacán</b>	.752	.7422	.7575
<b>Hidalgo</b>	.755	.7515	.7645
<b>Zacatecas</b>	.760	.7563	.7720
<b>Puebla</b>	.767	.7598	.7674
<b>Tlaxcala</b>	.770	.7641	.7746
<b>Nacional</b>	.801	.7937	.8031
<b>Lugar de Zacatecas</b>	26	26	25

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes sobre Desarrollo Humano, PNUD.

### Anexo 3

#### Indicador de densidad de la longitud de la red carretera por entidad federativa (Km/km<sup>2</sup>)

Estados	Densidad	Lugar Nacional
Chihuahua	5.3	32
Coahuila	5.5	31
Baja California Sur	7.1	30
Campeche	9.6	29
Distrito Federal	9.8	28
Nuevo León	11.3	27
Durango	11.9	26
Sonora	13.2	25
Quintana Roo	13.8	24
Zacatecas	15.6	23
Baja California	15.9	22
Tamaulipas	17.3	21
San Luis Potosí	18.1	20
Nayarit	22.6	19
Oaxaca	22.7	18
Michoacán	22.9	17
Guerrero	27.1	16
Querétaro	27.1	15
Puebla	27.5	14
Yucatán	28.3	13
Sinaloa	28.7	12
Chiapas	31.1	11
Veracruz	31.4	10
Jalisco	31.6	9
Tabasco	35.3	8
Guanajuato	38.3	7
Colima	38.8	6
Morelos	40.9	5
Aguascalientes	42.6	4
Hidalgo	54.1	3
Tlaxcala	62.5	2
México	66.8	1

FUENTE: Cálculos propios con base en información proporcionada por la Dirección General de Planeación, SCT y el II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

**Anexo 4****Población Económicamente Activa ocupada por  
gran sector de actividad durante el primer trimestre del año  
(Porcentaje)**

Zacatecas				Nacional			
Sector	2005	2006	2007	Sector	2005	2006	2007
Primario	27.76	24.59	23.10	Primario	14.90	14.08	13.52
Secundario	19.44	20.22	19.60	Secundario	25.74	25.62	26.09
Terciario	52.72	55.01	57.01	Terciario	58.58	59.45	59.64

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, STPS – INEGI.

## Anexo 5

Para obtener el cociente de localización se debe extraer la información de una matriz de valor agregado o de valor de la producción bruta donde las columnas son las regiones (j) y las filas son los sectores (i). Posteriormente, en cada columna se hace una suma para establecer el valor total de la producción registrado en la región. Lo mismo se hace con respecto a cada fila para conocer el valor de la producción en cada sector. Posteriormente se saca la suma de los totales de cada columna y cada fila, los cuales deben coincidir.

Donde:

$V_{ij}$ : Valor de la variable correspondiente al cruce del sector (i) y la región (j).

$\sum_{i=1}^n V_{ij}$  : Valor de  $V_{ij}$  correspondiente al total sectorial (sector i).

$\sum_{j=1}^n V_{ij}$  : Valor de  $V_{ij}$  correspondiente al total regional (región j).

$\sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^n V_{ij}$  : Valor de  $V_{ij}$  correspondiente a la suma de totales por columna o fila (suma regional o sectorial) para obtener el total global.

Una vez obtenidos los totales por fila y por columna, es decir, por sector y por región, y el total global, se divide el valor de la producción en la variable  $V_{ij}$  entre el total de la producción en el sector y el resultado se divide, a su vez, entre el resultado de la división del total de la producción en la región entre de la producción global.

### Cociente de localización

$$Q_{ij} = \frac{V_{ij}}{\sum_{i=1}^n V_{ij}} \cdot \frac{\sum_{j=1}^n V_{ij}}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n V_{ij}}$$

Una vez hecho el procedimiento aplicando la fórmula, se obtienen valores por cada sector dentro de una región. Si el valor es menor a 1, significa que el tamaño relativo de ese sector en la economía de la región es menor que el tamaño relativo del mismo sector en el

total de la economía. Si el resultado es igual a 1, significa que el peso del sector para la producción de la región es idéntico al que representa para la producción global. Si el valor es mayor a 1, se interpreta que el valor de la producción en ese sector es más importante dentro de la economía de la región que en la economía global.

**Fuente:** Méndez, Elier y María del Carmen Lloret, “Las técnicas de análisis regional como parte del diagnóstico en el proceso de planificación regional en Cuba”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, número 34, noviembre de 2004, p. 25, en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/cu/> revisado el 20 de mayo 2008.

## Anexo 6

### Entidades con mayor cociente de localización en el sector agropecuario, 2006

Estados	Cociente de Localización
Chiapas	4.8244
Durango	2.8298
Guerrero	2.4324
Michoacán	3.2354
Morelos	2.1962
Nayarit	4.7625
Oaxaca	2.8203
Sinaloa	3.6859
Zacatecas	5.3272

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Anexo 7

**Modificaciones que ha tenido la  
Regionalización del estado**

Periodo	Regiones
1984-1986	<p>Establecimiento de <b>9 regiones:</b></p> <p><b>Fresnillo-Calera:</b> Calera, General Enrique Estrada, Fresnillo y Villa de Cos.</p> <p><b>Río Grande:</b> Cañitas, Francisco R. Murguía, Juan Aldama, Miguel Auza y Río Grande.</p> <p><b>Sombrerete:</b> Chalchihuites, Jiménez del Teul, Sain Alto y Sombrerete.</p> <p><b>Pinos:</b> General Pánfilo Natera, Loreto, Noria de Ángeles, Pinos, Villa García, Villa González Ortega y Villa Hidalgo.</p> <p><b>Tlaltenango:</b> Atolinga, Benito Juárez, García de la Cadena, Mezquital del Oro, Momax, Tepechitlán, Teul de González Ortega y Tlaltenango.</p> <p><b>Jerez:</b> Jerez, Monte Escobedo, Susticacán, Tepetongo y Valparaíso.</p> <p><b>Mazapil:</b> Concepción del Oro, El Salvador, Mazapil y Melchor Ocampo.</p> <p><b>Zacatecas:</b> Cuauhtémoc, Genaro Codina, Guadalupe, Luis Moya, Morelos, Ojocaliente, Pánuco, Vetagrande y Zacatecas.</p> <p><b>Cañón de Juchipila:</b> Apozol, Apulco, General Joaquín Amaro, Huanusco, Jalpa, Juchipila, Moyahua, Nochistlán, Tabasco y Villanueva.</p>
1986-1992	<p>Continuó la misma regionalización.</p> <p>Establecimiento de <b>3 programas especiales:</b> Programa del Semidesierto, Programa de San Juan Capistrano y el Programa de la Sierra de Morones.</p> <p>Apoyo a <b>11 ciudades medias:</b> Concepción del Oro, Fresnillo, Jalpa, Loreto, Nochistlán, Ojocaliente, Río Grande, Sombrerete, Tlaltenango, Zacatecas y Guadalupe.</p>
1992-1998	<p>La regionalización fue modificada. Se establecieron <b>7 polos de desarrollo:</b></p> <p><b>Polo de Fresnillo:</b> Fresnillo, Valparaíso, Villa de Cos, Cañitas, Sombrerete, Jiménez de Teul, Chalchihuites, General Enrique Estrada y Calera.</p> <p><b>Polo de Río Grande:</b> Río Grande, Miguel Auza, Juan Aldama, Sain Alto y General Francisco R. Murguía.</p> <p><b>Polo de Concepción del Oro:</b> Concepción del Oro, Mazapil, Melchor Ocampo y el Salvador.</p> <p><b>Polo de Ojocaliente:</b> Cuauhtémoc, Genaro Codina, General Pánfilo Natera, Guadalupe, Loreto, Luis Moya, Morelos, Noria</p>

**Continuación...**

1992-1998	<p>de Ángeles, Ojocaliente, Pánuco, Pinos, Vetagrande, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo y Zacatecas.</p> <p><b>Polo de Jerez:</b> Villanueva, Susticacán, Tepetongo, Monte Escobedo y Jerez.</p> <p><b>Polo de Tlaltenango:</b> Momax, Tlaltenango, Tepechitlán, Teul de González Ortega, Florencia de Benito Juárez, García de la Cadena y Atolinga.</p> <p><b>Polo de Juchipila:</b> Apozol, Apulco, Jalpa, General Joaquín Amaro, Huanusco, Juchipila, Mezquital del Oro, Moyahua, Nochistlán y Tabasco.</p>
1998-2004	<p>Cuando se crea la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, al interior del Copladez se hace una modificación en la agrupación de municipios para operar a partir de <b>10 regiones</b>:</p> <p><b>Región I, Fresnillo:</b> Calera, Fresnillo, General Enrique Estrada, Valparaíso y Villa de Cos.</p> <p><b>Región II, Río Grande:</b> Cañitas de Felipe Pescador, General Francisco R. Murguía, Juan Aldama, Miguel Auza y Río Grande.</p> <p><b>Región III, Sombrerete:</b> Chalchihuites, Jiménez del Teul, Sain Alto y Sombrerete.</p> <p><b>Región IV, Pinos:</b> Loreto, Noria de Ángeles, Pinos, Villa García, Villa González Ortega y Villa Hidalgo.</p> <p><b>Región V, Tlaltenango:</b> Atolinga, Benito Juárez, Trinidad García de la Cadena, Momax, Tepechitlán, Teul de González Ortega, Tlaltenango y Santa María de la Paz.</p> <p><b>Región VI, Jerez:</b> Joaquín Amaro, Jerez, Monte Escobedo, Susticacán, Tepetongo y Villanueva.</p> <p><b>Región VII, Mazapil:</b> Concepción del Oro, Mazapil, Melchor Ocampo y El Salvador.</p> <p><b>Región VIII, Zacatecas:</b> Guadalupe, Morelos, Pánuco, Vetagrande y Zacatecas.</p> <p><b>Región IX, Juchipila:</b> Apozol, Apulco, Huanusco, Jalpa, Juchipila, Mezquital del Oro, Moyahua, Nocistlán y Tabasco.</p> <p><b>Región X, Ojocaliente:</b> Cuauhtémoc, Genaro Codina, General Pánfilo Natera, Luis Moya, Ojocaliente y Trancoso.</p>
2004-2010	<p>El actual gobierno ha mantenido la misma regionalización del gobierno anterior.</p>

Fuente: Planes de Desarrollo y sitio de internet del Copladez,  
<http://planificacion.zacatecas.gob.mx/>

Anexo 8

**Requisitos establecidos en las reglas de operación  
del fondo Plata para acceder a un crédito**

CREDITOS HASTA \$30,000.00	<ul style="list-style-type: none"><li>-Carta formato de solicitud de crédito.</li><li>-Descripción del negocio a realizar (Programa de inversión y cotizaciones).</li><li>-Estados Financieros (Balance actual y estado de resultados y ventas esperadas).</li><li>-Tres cartas de recomendación comerciales.</li><li>-Copia de actas de nacimiento y matrimonio (en su caso), identificación, comprobantes de domicilio y R.F.C. (en su caso).</li><li>-Copia de Acta Constitutiva (en caso de sociedades mercantiles).</li><li>-Garantías: Deudor solidario (copias de acta de nacimiento y matrimonio, en su caso), credencial de elector y comprobante de domicilio; comprobante de ingresos.</li></ul>
CREDITOS DE \$30,001.00 A \$50,000.00	<ul style="list-style-type: none"><li>-Carta formato de solicitud de crédito.</li><li>-Descripción del negocio a realizar (Programa de inversión y cotizaciones).</li><li>-Información financiera: balance general y estado de resultados.</li><li>-Tres cartas de recomendación comerciales.</li><li>-Copia de actas de nacimiento y matrimonio (en su caso), identificación, comprobantes de domicilio y R.F.C.</li><li>-Copia de Acta Constitutiva (en caso de sociedades mercantiles).</li><li>-Garantías: Avalúo original de facturas de los bienes muebles otorgados en garantía; póliza de seguro de la garantía.</li></ul>
CREDITOS DE \$50,001.00 A \$1'000,000.00	<p>Requisitos del rango de crédito anterior más los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Estados financieros proyectados.</li><li>-La garantía será hipotecaria cumpliendo con lo siguiente: a) certificado de libertad de gravamen reciente (bienes inmuebles); b) original de las escrituras entregadas en garantía; c) avalúo reciente.</li></ul>

Anexo 9

**Requisitos y garantías establecidos en las reglas de operación  
del Fondo para Proyectos Productivos  
(Foprode) que permiten acceder a un crédito**

<p>Programa de Financiamiento para Proyectos Productivos (Profipp)</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Solicitud por escrito dirigida a la Gobernadora del Estado, indicando la necesidad del apoyo financiero, el monto, giro y sus datos generales.</li><li>-Aportar más del 50 % del valor total del proyecto.</li><li>-Sostener una entrevista con personal técnico que designe la Dirección de Fondos para el Desarrollo Social, con el propósito de sustentar los estudios de validación técnica, formulación y evaluación del proyecto. En esta fase, el solicitante deberá proporcionar la información necesaria.</li><li>-Del solicitante; original del acta de nacimiento o copia de la CURP y original del acta de matrimonio en su caso, copia de identificación con fotografía (credencial de elector o pasaporte) y original del comprobante de domicilio reciente.</li><li>-Del cónyuge; original del acta de nacimiento o copia de la CURP y copia de identificación con fotografía (credencial de elector o pasaporte) y original del comprobante de domicilio reciente.</li><li>-Del aval; original del acta de nacimiento o copia de la CURP, original del acta de matrimonio en su caso, copia de identificación con fotografía (credencial de elector o pasaporte) y original del comprobante de domicilio actual.</li><li>- En caso de que el solicitante sea soltero, original de una carta de recomendación, acompañada de copia de identificación con fotografía (credencial de elector o pasaporte) y original del comprobante de domicilio actual.</li><li>-Anexar cotización original.</li><li>-Original de carta compromiso para recibir capacitación.</li><li>-Tipo de garantía; Original del título de propiedad, escrituras públicas o privadas con original de certificado de libertad de</li></ul>
--	--

**Continuación...**

<p>Programa de Financiamiento para Proyectos Productivos (Profipp)</p>	<p>gravamen, copia del último recibo de pago del predial, original de factura o título de vehículo con copia de tenencia vigente o copia de tarjeta de circulación.</p>
<p>Programa para Mujeres Comprometidas (Promuc)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Solicitud por escrito dirigida a la Gobernadora del Estado indicando el monto y el destino del recurso que se solicita.</li> <li>-Aportar más del 50 % del valor total del proyecto.</li> <li>-Copia del Acta Constitutiva de la organización (en su caso).</li> <li>-Original del acta de integración del grupo de trabajo.</li> <li>-Original del acta de asamblea validada y sellada por la autoridad competente.</li> <li>-Original de acta de nacimiento o copia de la CURP, de las y los integrantes.</li> <li>-Copia de identificación con fotografía (credencial de elector o pasaporte) de las y los integrantes.</li> <li>-Original de comprobantes de domicilio recientes de las y los integrantes.</li> <li>-Diagnóstico realizado por personal que designe la Dirección de Fondos para el Desarrollo Social de la Seplader.</li> <li>-Original de cotización.</li> <li>-Original de carta compromiso para recibir capacitación.</li> <li>-Tipo de garantía; Original del título de propiedad, escrituras públicas o privadas con original de certificado de libertad de gravamen, copia del último recibo de pago del predial, original de factura o título de vehículo con copia de tenencia vigente o copia de tarjeta de circulación.</li> <li>-Del aval; original del acta de nacimiento o copia de la CURP, original del acta de matrimonio en su caso, copia de identificación con fotografía (credencial de elector o pasaporte) y original del comprobante de domicilio actual.</li> </ul>
<p>Garantías en ambos programas</p>	<p>-Las y los solicitantes deben depositar garantía prendaria de bienes muebles e inmuebles que tengan dos veces el valor del crédito, en caso de no contar con ellas las puede depositar un aval.</p>

## Anexo 10

### Metodología de la encuesta

El tamaño de muestra se calculó mediante la fórmula siguiente:

$$n = \frac{(Z^2(p \times q)N)}{(N \times e^2) + Z^2(p \times q)}$$

En donde:

- n= tamaño de la muestra requerido
- p y q = varianza de la población (sin datos previos usar .5 y .5)
- Z= 1.645 (Nivel de confianza al 90%)
- e= .11 (Porcentaje del error)
- N= 1319 (Total de beneficiarios)

Después, se le asignó a cada región cierta porción del resultado del paso anterior para que quedara de la siguiente manera:

$$n = n_{region1} + n_{region2} + n_{region3} + \dots + n_{region9} + n_{region10}$$

Para realizar lo señalado y con objeto de saber cuantos cuestionarios por región se iban a realizar de manera proporcional, se usaron las siguientes fórmulas:

$$n_{region1} = n * \left( \frac{N}{N_{region1}} \right)$$

En donde:

- n= 302
- N= 1319
- $N_{region1}$ = número de beneficiarios para la región 1

La misma fórmula se aplicó en cada uno de las diez regiones del estado, sustituyendo los valores correspondientes a cada una de ellas. Por ejemplo, en la región 2 fue:

$$n_{region2} = n * \left( \frac{N}{N_{region2}} \right)$$

De una muestra de 302 beneficiarios, únicamente respondió la encuesta el 32.78% (99 acreditados).

Fuente: Izcara Palacios, Simón Pedro. *Introducción al Muestreo*. Porrúa, 2007.

## Anexo 11

ENCUESTA SOBRE LA PERCEPCIÓN DE BENEFICIARIOS	
Folio: _____	Fecha: _____
<b>Información General</b>	
Nombre de la persona entrevistada: _____	
Puesto o función en la empresa: _____	
Dirección: _____	
Teléfono: _____	
Correo electrónico: _____	
Nombre de la empresa: _____	
El gobierno utiliza diferentes mecanismos para facilitar el desarrollo, entre ellos, la capacitación de beneficiarios de programas, la reducción de trámites para abrir un negocio y el manejo de fondos monetarios para otorgar créditos con menor interés que el establecido por la banca comercial.	
(En el cuadro escriba la letra de la respuesta que elija)	
1. ¿Ha escuchado de alguna estrategia de desarrollo empresarial por parte del gobierno?	<input type="checkbox"/>
a) Sí (Pase a la pregunta 2)	
b) No (Pase a la pregunta 3)	
2. ¿Cuál?	
_____	
_____	
_____	
3. ¿Conoce de algún proyecto para generar empleo en su localidad?	<input type="checkbox"/>
a) Sí (Pase a la pregunta 4)	
b) No (Pase a la pregunta 5)	
4. ¿Cuál?	<input type="checkbox"/>
a) Financiamiento gubernamental a empresas locales	
b) Contratación por parte del gobierno para hacer obras de infraestructura	
c) Contratación vía empresas ya establecidas en su comunidad	
d) Otro	
5. ¿Cuál es el apoyo público que más utiliza? (Puede escoger hasta dos opciones)	<input type="checkbox"/>
a) Fondos de financiamiento (crédito)	<input type="checkbox"/>
b) Capacitación laboral	
c) Subsidios	
d) Reducción de trámites para la apertura de negocios	
6. ¿Conoce las reglas para el uso de dicho apoyo público?	<input type="checkbox"/>
a) Sí	
b) No	
7. Utilizó el apoyo público para:	<input type="checkbox"/>
a) Abrir su negocio	
b) Fortalecer su negocio	
c) Modificar su negocio	
8. ¿Cuántas veces ha utilizado dicho apoyo?	<input type="checkbox"/>
a) Una vez	
b) Dos veces	
c) Más veces	









## Anexo 12

### Giros más relevantes reportados por los beneficiarios del fondo plata encuestados

<b>GIRO</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Abarrotes	19.2
Carnicería	3
Carpintería	3
Farmacia	5.1
Ferretería	4
Juguetería	3
Papelería	5.1
Restaurante	3
Tienda de ropa	5.1