

LOS RETOS EN LA CONFORMACIÓN DE UN CORREDOR URBANO EN EL ESTADO DE ZACATECAS.

Lázaro Ávila Cabrera¹

Manuel Cedeño del Olmo²

RESUMEN:

La ponencia aborda las características de un sistema urbano económico y social que de manera muy dinámica impone retos a los diferentes niveles de gobierno y a los actores involucrados en su desarrollo en el estado de Zacatecas. Expone cuáles son las características de la región y sobre qué tipo de problemáticas se encuentran presentes entre lo que es la zona metropolitana de Zacatecas-Guadalupe y las relaciones que se dan con otro nodo poblacional (hasta ahora el que más habitantes concentra y económicamente el más importante) que es el municipio de Fresnillo, con la ciudad del mismo nombre. Asimismo mostrará que pese a los avances legislativos en materia de intentos por integrar la personalidad jurídico-política de esta región, los avances no son positivos, debido primero a la herencia de intereses económicos locales así como a un complicado sistema en el que los recursos ni son suficientes y tampoco son distribuidos equitativamente. De manera que se expone como se refleja esta situación en temas como la marginación y la desigualdad que prevalecen en este proceso.

Palabras clave: Desarrollo Urbano; corredor metropolitano; marginación y desigualdad.

¹ Doctor en Ciencia Política. Unidad Académica de Economía. Universidad Autónoma de Zacatecas. Tel. (01492)21616. Correo-e: lavila@uaz.edu.mx

² Doctor en Ciencias Sociales. Unidad Académica de Economía. Universidad Autónoma de Zacatecas. Tel. (045)4929498577. Correo-e: mcede@hotmail.com

1. INTRODUCCIÓN.

Las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano de México. En las 56 zonas metropolitanas se genera 75 por ciento del producto nacional y halla acomodo más del 56 por ciento de la población y tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones. Sin embargo, su aprovechamiento como elementos estructuradores del territorio requiere de la participación de los diferentes sectores y órdenes de gobierno en instancias de coordinación que propicien la toma de decisiones concertada sobre una base común. El acuerdo en la identificación y delimitación territorial de las zonas metropolitanas constituye un paso fundamental para avanzar en esta dirección. Desafortunadamente, el proceso de metropolización que vive el país no ha estado acompañado, entre otros elementos de un marco normativo apropiado que permita el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana eficaces.

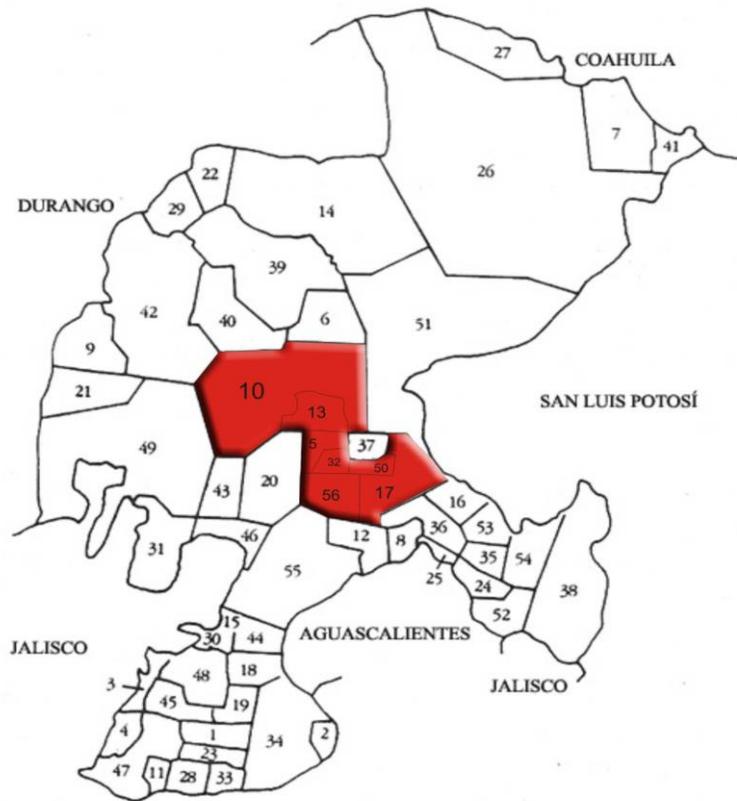
La incesante concentración de población en las áreas urbanas se perfila como un proceso en incremento y también en una problemática mundial. Como sabemos en México se reconocen de manera oficial para la distribución del presupuesto de egresos federal un poco más de cincuenta zonas metropolitanas (ZM). Estas son parte del inventario que se aplica específicamente a las conurbaciones y el estado de Zacatecas no es la excepción al encontrarse registrada la que implica a dos municipios: el de la capital Zacatecas y el de la municipalidad de Guadalupe, (ZM Zac-Gpe) aunque que de acuerdo a los montos asignados no es relevante, pues considérese por ejemplo que en el presupuesto federal anual que se ejerce en el 2014 se le asignaron algo más de veinte millones de pesos lo que ubica a la ZM en los últimos lugares. Paralelamente en este milenio fue cobrando fuerza una nueva figura que oficialmente se le denominó Zona Metropolitana.

Hay algunas preguntas que trata de responder este texto como ¿En realidad puede ser exitosa una nueva conurbación en Zacatecas? ¿Su evolución puede agudizar la precaria situación económica que vive el estado de Zacatecas? ¿Las alternativas de desarrollo han resultado mínimamente suficientes en materia de supresión de problemas sobre marginación y desigualdad?

Como consecuencia del ingreso de la Zona conurbada el fortalecimiento de dos municipios (Guadalupe-Zacatecas) encontramos una ausencia completa de agenda de política pública en esto. Incluso la relación entre estos dos municipios en los hechos se manifiesta desde hace un decenio como una situación que llamaríamos como de “vecinos distantes” pero que tal ausencia de una política pública impide que se beneficie a los municipios zacatecanos.

De hecho este proceso ameritaría un texto propio, empero una investigación más amplia que desarrollan los autores, sugiere que deben buscarse características que superan este entorno eminentemente urbano al incorporar nuevas tendencias hacia novedosas articulaciones que se encuentran en lo que denominamos un corredor urbano compuesto por seis municipios. Mismos que se señalan en el siguiente mapa

MAPA 1.
MUNICIPIOS QUE INTEGRAN EL CORREDOR URBANO DE ZACATECAS.



Fuente: Elaboración propia con mapa del INEGI, 2011.

2. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN URBANA.

En el mundo global son los territorios los que, además de aportar ventajas competitivas para las actividades económicas, también deben ofrecer condiciones adecuadas para la residencia, para la movilidad, para el ocio y la cultura, para la cohesión social y la convivencia armónica con la naturaleza.

Recordemos que la primera delimitación sistemática de zonas metropolitanas la realizó Luis Unikel en 1976, identificando doce zonas alrededor de otras tantas ciudades mayores de 100 mil habitantes para 1960. Una década después actualizó la delimitación de la ya para entonces importante zona metropolitana de la ciudad de México.

A la ZM le sigue una segunda fase de expansión física de la ciudad y de ampliación de su radio de influencia; se genera la suburbanización apareciendo nuevos centros de trabajo y de concentración de servicios dentro del área urbana. Si en este proceso la ciudad ‘absorbe’ una o más unidades político-administrativas a su alrededor, entonces da lugar a una ZM, la cual consiste en una agregación de municipios que muestra más precisamente la dimensión real de la ciudad y en este sentido la situación de zacatecas no es la excepción. A partir de textos como los de SEDESOL la propuesta de delimitación adopta una definición de zona metropolitana como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas (SEDESOL, 2004).

Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

Es importante señalar que en el campo de la agenda en este caso estatal y da cada municipio no se encuentre un interés por generar acciones que al final dieran lugar hacia algún tipo de asociacionismo municipal. Zacatecas es de los pocos estados donde esta experiencia en aumento por lo menos en boga en casi la mitad de las entidades del país está dando frutos. Esta es una cuestión clave pero la pregunta es porqué en el periodo de estudio no existió y

cuando aparece hacia el año 2010, se encuentra ante una serie de grandes obstáculos que hasta la fecha lo han hecho completamente inoperante.

Si bien la ZMZ es una de las 50 más pobladas de [México](#), comparativamente es de las que tiene un crecimiento más lento, y naturalmente no tiene mucho tema de comparación poblacional con la zona vecina de Guadalajara.

En el gobierno de Ricardo Monreal Ávila se elaboró un Programa llamado “Programa de desarrollo urbano de la conurbación Zacatecas-Guadalupe (2004-2030)”. Entre los considerandos se señaló que había que actualizar los instrumentos que hicieran viable una nueva relación intergubernamental. El periodo de planeación de este documento abarca 26 años a partir de su aprobación, considerando que su elaboración inicia en el presente año 2004, dicho periodo culmina en el 2030; año en el cual se prevé que la expansión urbana de la ciudad capital rebasará el límite municipal Zacatecas-Morelos, y la expansión de la ciudad de Guadalupe hará lo propio con el límite municipal Guadalupe-Trancoso. Para efectos de programación de dicho periodo, éste ha sido dividido en cinco plazos, a saber, corto plazo que termina en el año 2007, mediano plazo que termina en el año 2010, largo plazo que termina en el año 2014, plazo especial que termina en el año 2020 y plazo extraordinario que termina en el año 2030.³ Los Ayuntamientos de Zacatecas y Guadalupe aprobaron el Programa de Desarrollo Urbano de la Conurbación Zacatecas - Guadalupe, en la Sesión Ordinaria Número 51 de fecha 15 de julio de 2004 por parte de Zacatecas y Nonagésima Sesión de Cabildo y Trigésima Tercera Extraordinaria de fecha 19 de Julio de 2004 por parte de Guadalupe, así como fue ratificado por la Comisión de Conurbación el 6 de Agosto del 2004 y con base en el Artículo 74, Párrafo Segundo del Código Urbano.

³ <http://transparencia.zacatecas.gob.mx/?q=transparencia/programa-de-desarrollo-urbano-de-la-conurbaci%C3%B3n-zacatecas-guadalupe-1> Consultado el 08 de agosto de 2014

Ocho años después se volvió a tocar el tema organizándose tres talleres para la construcción del llamado Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Guadalupe.⁴ Para entonces se había creado la Secretaría de infraestructura y nuevamente fueron convocados los dos municipios protagonistas. El estudio corrió a cargo de investigadores de la UNAM, la UAM y el CEDDU de El Colegio de México y entre sus hallazgos se puede mencionar que se estipulan políticas públicas que buscan solucionar o minorizar problemas generados en la zona metropolitana, las cuales se orientan, entre otras, a las siguientes necesidades:

- Atender la contaminación y preservación al medio ambiente.
- Cubrir el déficit de infraestructura, en especial en materia de servicios públicos y suministro de agua.
- Desplazamiento poblacional en materia de transporte público y generación de vialidades.
- Desarrollo de vivienda.
- Proliferación y aplicación de la legislación regulatoria del crecimiento urbano.
- Servicios eficientes en materia de prevención y seguridad pública.
- Acciones de imagen urbana.
- Integración de la vialidad Siglo XXI dentro de la red de conectividad en esta zona conurbada, la cual conecta el oriente de la cabecera municipal con su zona sur.

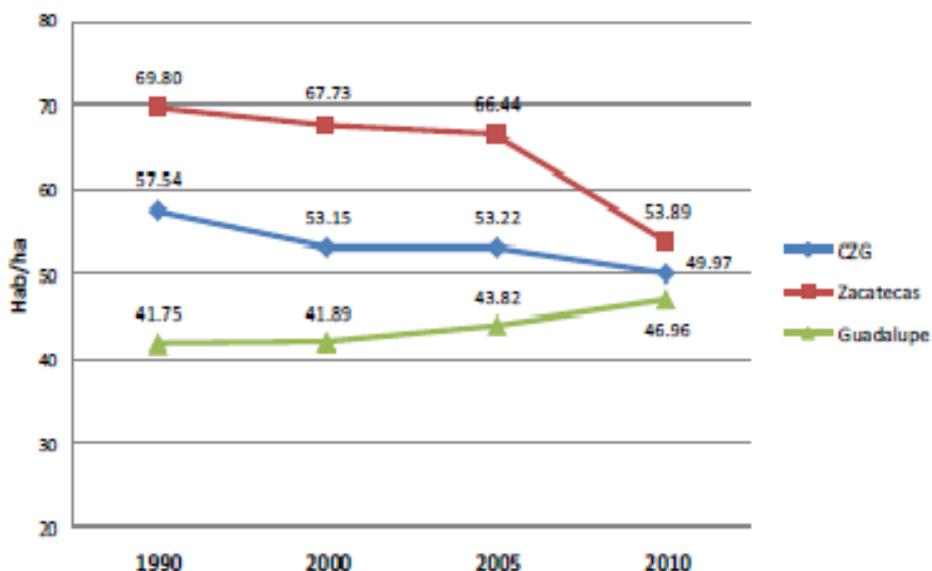
⁴ <http://zacatecasonline.com.mx/noticias/municipios/28054-presentan-plan-desarrollo.html> Consultado el 08 de agosto de 2014.

Cuadro 1
Tendencias poblacionales y crecimiento de la zona conurbada
Zacatecas-Guadalupe, 1990-2010.

Municipio	AGEBs	Superficie urbana (Ha)	% superficie	Población	% población	Densidad media (pob/ha)
1990						
Zacatecas	35	1,433.33	56.31	100,051	68.30	69.80
Guadalupe	18	1,112.27	43.69	46,433	31.70	41.75
CZG	53	2,545.60		146,484		57.54
2000						
Zacatecas	89	1,682.28	43.58	113,947	55.53	67.73
Guadalupe	74	2,178.14	56.42	91,236	44.47	41.89
CZG	163	3,860.42		205,183		53.15
2005						
Zacatecas	109	1,817.97	41.55	120,792	51.87	66.44
Guadalupe	102	2,557.93	58.45	112,101	48.13	43.82
CZG	211	4,375.90		232,893		53.22
2010						
Zacatecas	151	2,392.70	43.47	128,932	46.88	53.89
Guadalupe	152	3,111.32	56.53	146,095	53.12	46.96
CZG	303	5,504.02		275,027		49.97

Fuente: Segundo taller de participación social para la elaboración del programa de desarrollo urbano-Zacatecas, organizado por: Gobierno del estado, SEDESOL, El Colegio de México. Mayo de 2012, Zacatecas, Zac.

Gráfica 1
Evolución de la densidad media de la conurbación Zacatecas-Guadalupe, 1990-2010.



Fuente: Ibid.

En términos generales las cifras entre zacatecas y Guadalupe son las siguientes:

- La superficie urbanizada se duplicó de 1990 a 2010.
- La población aumentó en una proporción de 1.9 veces.

- La densidad bajó de 58 a 50 hab/ha.
- En términos relativos Guadalupe creció más que Zacatecas, y concentró más de 50% de la población de la conurbación.

La tendencia hacia la concentración urbana no es ajena a la dinámica que se ha observado en diferentes partes del país y de lo cual diversos estudios han dado cuenta por su incremento a partir de la década de los ochenta. Si bien la conurbación de los municipios de la ciudad capital y de Guadalupe data de un proceso muy lejano en el tiempo, se puede advertir un corredor que se formó paulatinamente entre este segundo municipio y la ciudad de Fresnillo que es la cabecera del municipio del mismo nombre y distante aproximadamente a 45 kilómetros de estos centros urbanos.

Respecto a qué considerar como Zona metropolitana existe una resistencia de las mismas administraciones municipales para establecer los términos de la demarcación. Esto tiene que ver fundamentalmente con el destino del fondo metropolitano del cual participa Zacatecas desde hace cinco años, pero en este fondo solamente esta considerada lo que a nivel federal reconocen como zona metropolitana entre Guadalupe y Zacatecas. Sin embargo como señalaremos más adelante es innegable considerar la vinculación socioeconómica que se viene dando más allá de estos ahora estrechas fronteras.

Actualmente según datos del INEGI y del CONAPO la Zona metropolitana esta en el grupo de las 50 zonas más pobladas, pero es una de las que tiene uno de los menores crecimiento, e indudablemente contrasta con la zona metropolitana de sus vecinos en agascalientes, San Luis Potosí y la importante Zona Metropolitana de Guadalajara.

En rigor y fortalecido por la inclusión de la zona conurbada habría dos municipios centrales (lo cual como sabemos representa uno de los criterios para reconocer a las zonas metropolitanas). En términos poblacionales según la estimación del censo de 2010 la población total de los dos municipios representan aproximadamente 20% del total del estado.

Es interesante señalar que desde los años 40 y bajo un proceso fuertemente industrializador se observó la expansión física de varias ciudades de México. En ese entonces la primera experiencia sucedió en la zona conurbada de la ciudad de México con un municipio del estado de México media centuria después se ha comportado como una de las zonas más pobladas del planeta, e incorpora a municipios de otros estados vecinos.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA Y EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.

En este apartado ofrecemos un panorama relacionado con una figura urbana relativamente novedosa en el corazón del estado. Efectivamente, en el año 2010 a raíz de un decreto promulgado por la 61 Legislatura del estado se le denomina Zona Metropolitana de Zacatecas (ZMZ). Para comenzar señalemos que se trata de un proceso que se ha prestado a versiones encontradas entre los protagonismos municipales que lleva a establecer los principios socioeconómicos y políticos que la determinaron durante algún tiempo pues desde hace más de dos décadas, el crecimiento poblacional en los municipios tanto de la capital del estado, como del municipio de Guadalupe desembocó en un tipo de zona metropolitana que incluso es la que recibe los beneficios del Fondo metropolitano establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esto quiere decir que en el principio se dio una agrupación entre dos o más estados o municipios ha dado lugar a la formación y crecimiento de zonas metropolitanas, las cuales han jugado un papel central dentro del proceso de urbanización del país. Consideramos que este es

un aspecto muy importante para tener en cuenta porque la zona que nos ocupa ha carecido de políticas claras y viables para desarrollar una activa vida interinstitucional de los municipios que están en ella.

La gestión de las zonas metropolitanas implica la concurrencia de dos o más gobiernos municipales, y en ocasiones estatales, con sus respectivas autoridades. Sin embargo, la falta de acuerdos, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental, representan serios obstáculos para el adecuado funcionamiento y desarrollo de las metrópolis, particularmente en lo que se refiere a la planeación y regulación de su crecimiento físico, la provisión de servicios públicos y el cuidado de su entorno ambiental.

Esta situación plantea nuevos retos en materia de definición de competencias y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que posibiliten la planeación y administración integral del territorio, la gestión eficiente de los servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de sus ciudadanos, elementos indispensables para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas del país.⁵

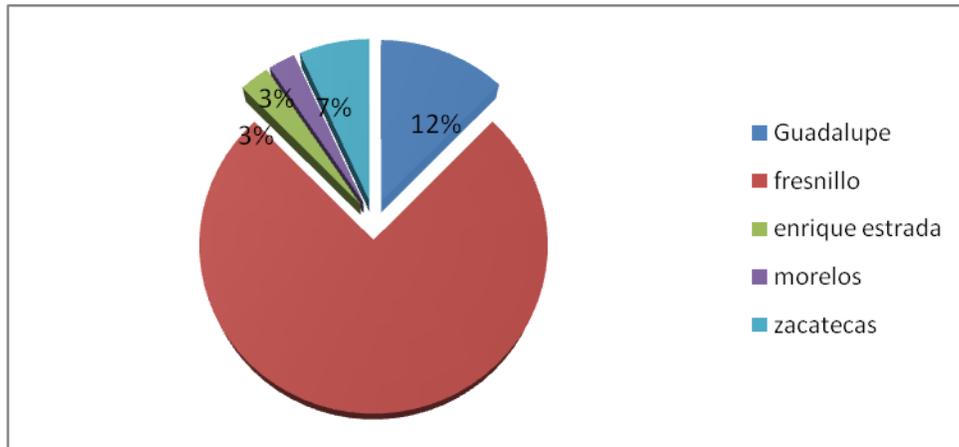
Uno de los aspectos actuales que refleja un cambio en la situación regional y municipal lo representa la conformación de una suerte de zona ampliada metropolitana. Este es un tema muy interesante porque se ha incubado un ambiente en el que está ausente el interés por desarrollar una política pública en términos intermunicipales. De hecho el tema de la

⁵ Es pertinente mencionar que las reformas de 1983 al Artículo 115 Constitucional fortalecieron las facultades municipales para la creación de reservas territoriales, el control y la planeación del desarrollo urbano; además de facultarlos para asociarse a fin de lograr una más eficaz prestación de los servicios públicos. Los municipios metropolitanos, junto con los urbanos, son quienes más se beneficiaron de esta reforma al *fortalecer sus finanzas locales y mejorar la gestión pública* (Cabrero, 1996). Sin embargo, las autoridades municipales no parecen haber tomado en cuenta la facultad de asociarse, de tal manera que hoy día, el asociacionismo intermunicipal es una práctica poco frecuente en las zonas metropolitanas (Zentella, 2007), precisamente donde más se justifica un trabajo coordinado en materia de planeación urbana, ordenamiento territorial y prestación de servicios públicos.

intermunicipalidad es bastante limitado por el escaso o nulo interés que han desarrollado en este nivel de gobierno.

Gráfica 2

Distribución de la población en los municipios de la zona metropolitana (%)

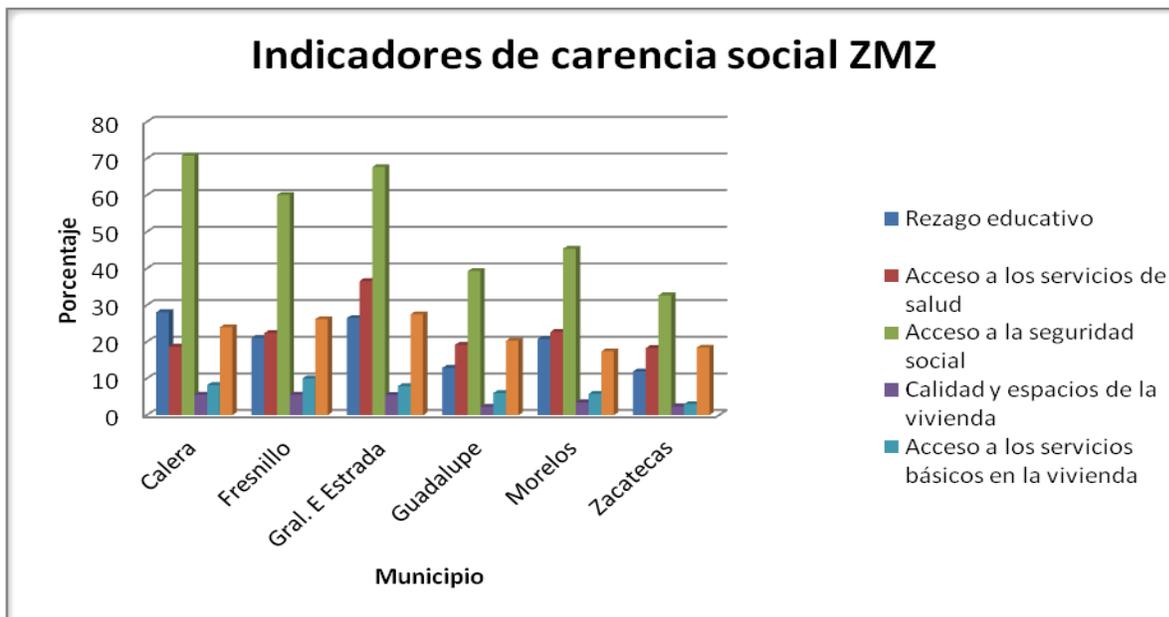


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010

En este apartado ofrecemos un panorama relacionado con una figura urbana relativamente novedosa en el corazón del estado. Efectivamente, en el año 2010 a raíz de un decreto promulgado por la 61 Legislatura del estado se le denomina Zona Metropolitana de Zacatecas (ZMZ). Para comenzar señalemos que se trata de un proceso que se ha prestado a versiones encontradas entre los protagonismos municipales que lleva a establecer los principios socioeconómicos y políticos que la determinaron durante algún tiempo pues desde hace más de dos décadas, el crecimiento poblacional en los municipios tanto de la capital del estado, como del municipio de Guadalupe desembocó en un tipo de zona metropolitana que incluso es la que recibe los beneficios del Fondo metropolitano establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Si hechamos un vistazo a la situación de la problemática social es la siguiente:

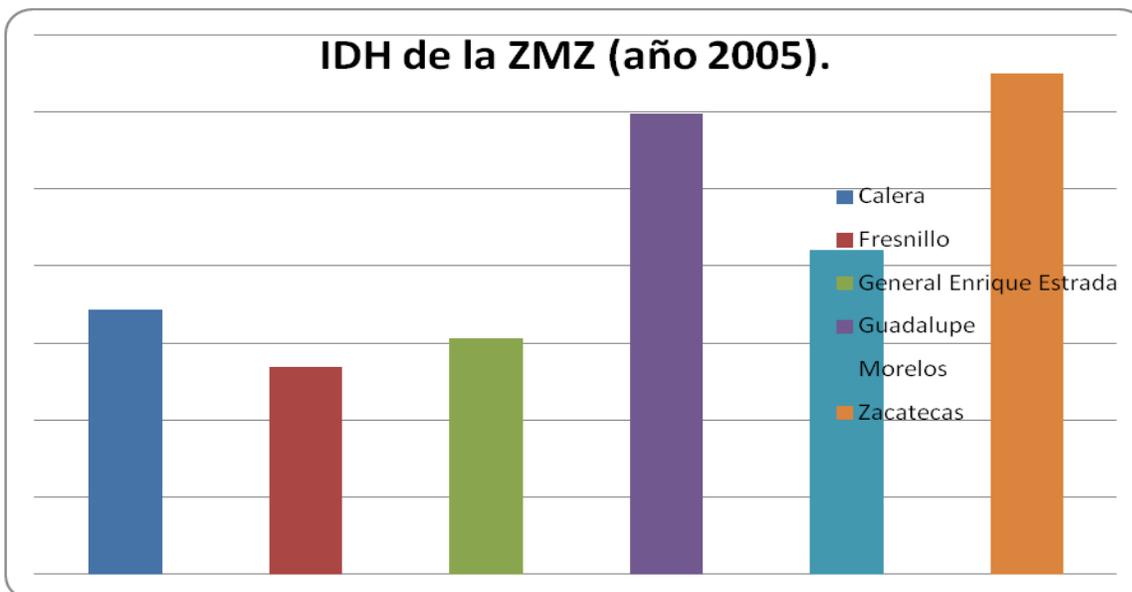
Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

La actualidad no sólo es originada por tratarse de la más reciente zona metropolitana reconocida por el Congreso de la Unión. Al parecer se trata más de una estrategia para que el gobierno federal amplie los recursos otorgados al estado.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD, 2007.

Como hemos apuntado, hacia el mes de octubre de 2010 el Congreso local aprobó la iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano. La conceptualización y perspectiva partió desde el poder legislativo, en particular de dos diputados. Ahí se determina que el desarrollo metropolitano es una condición plena del crecimiento económico, social y cultural que procura la calidad de vida de sus habitantes en las demarcaciones vinculadas con dos o más municipios. La perspectiva es novedosa pero en los hechos el impulso integrador se ha frenado sustancialmente. Por ejemplo debió organizarse un Comité técnico, cuyo titular sería el gobernador del estado, la participación de los presidentes municipales, de los secretarios de diferentes dependencias administrativas estatales, pero en los hechos la gran cantidad de intereses involucrados frenaron la aplicación de la Ley, que es donde se habla específicamente que la Zona metropolitana es la compuesta por el corredor semiurbano Guadalupe-Fresnillo.

Según su diagnóstico ni financiera ni operativamente ningún municipio tiene la capacidad para enfrentar por si solos todos los temas que he enunciado, por eso nosotros estamos haciendo un llamado para modificar la visión con la que se gobierna y constituir un Comité Metropolitano con un Administrador de la Zona Metropolitana que trascienda a las administraciones”, el mismo representante popular señaló varios aspectos: ¿porque no hay metrobús en Zacatecas? ¿Porqué no se ha activado con la suficiente pujanza la JIOREZA (Junta Intermunicipal para el Relleno Sanitario)? Consideramos que es un problema de fondo que ya esta aprobada la Ley que ya esta el reglamento publicado por el Ejecutivo solamente hace falta que cumplan con lo que la Ley les mandata e instalar el Consejo de Desarrollo Metropolitano.

Cabe mencionar que originalmente se tenían contemplados la integración de siete municipios pero después se incorporó uno más. De manera que quedo conformada por los municipios de Guadalupe, Zacatecas, Veta Grande, Morelos, Calera, Enrique Estrada y Fresnillo. Uno de los aspectos que nos llama la atención es que no es claro porque se incluyó el municipio de Veta

Grande, pero se excluyo en cambio al municipio de Pánuco, situación que abordaremos más adelante.

Desde la perspectiva del gobierno estatal se busca atender a una planeación del entorno urbano, (La ley de desarrollo metropolitano se aprobó el 19 de octubre de 2010).

Con varias modificaciones al documento original presentado por dos diputados, integrantes del grupo parlamentario Primero Zacatecas, fue aprobado con 20 votos a favor, cero en contra y siete para que se regresara a comisiones.

La propuesta planteada pretendía abrir la posibilidad de que la federación amplíe los recursos otorgados a este estado y se inviertan en la planeación y regulación del crecimiento físico, mejorar la calidad de servicios públicos y cuidado del entorno ambiental.

La propuesta original planteaba la conformación de la zona metropolitana integrada por Zacatecas, Guadalupe, Calera, Enrique Estrada, Morelos y Fresnillo. Sin embargo, las modificaciones aprobadas convierten a la ley en un instrumento jurídico de observancia general, para que los 58 municipios accedan al financiamiento del fondo metropolitano.⁶

⁶ www.congresozac.gob.mx/coz2/imprime.php?cual=158

4. ALGUNOS INDICADORES DE LA SITUACIÓN MUNICIPAL RELACIONADOS CON EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ZACATECAS: (I.D.H., POBREZA Y MARGINACIÓN).

En este apartado partimos de considerar que una buena política municipal es aquella que responde a necesidades focalizadas y que al permitir una vinculación entre diferentes actores del medio municipal da lugar a la optimización de recursos concurrentes.

El corolario es claro, los municipios, disponen de recursos limitados y orientados a necesidades básicas. Empero, algunos de ellos como el programa oportunidades teóricamente deberían mitigar la precariedad al alza de la caída en el nivel de vida y adicionalmente coadyuvar mínimamente a elevar las oportunidades de la población.

Aquí utilizamos información procesada por diversas instituciones que ponen atención a los fenómenos de marginación y pobreza es decidir los elementos relativos al Desarrollo Humano. Tales indicadores de alguna manera reflejan si existen o no las capacidades en los marcos locales de todos aquellos factores que intervienen en materia de políticas.

Comencemos por señalar que según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Zacatecas se encuentra entre los estados con Desarrollo Humano medio (IDH de 0.50 a 0.79), situación que continúa con poca variación en el 2005 y que para el 2010 no varía sustancialmente.

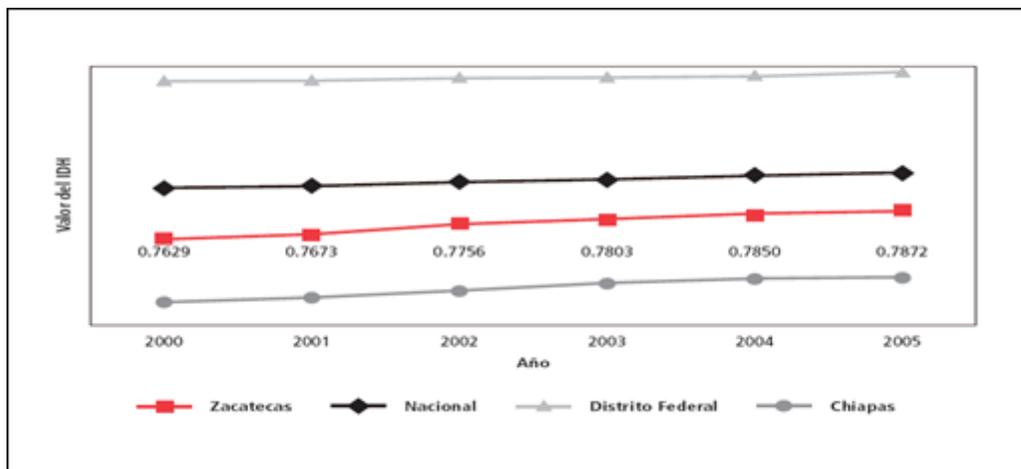
Esto querría decir que la posición que tiene en el entorno nacional se mantiene sin cambios, ocupando el lugar 26 en el 2005. La misma fuente señala que si se compara con la media

nacional pese a las evidentes limitaciones, el estado tuvo un aumento de 3.19%, mientras el indicador nacional lo hizo en 1.57%,

El reporte del mismo PNUD para los años 2008-2010 ubica a Zacatecas en la posición 27. En tanto que en materia de ingreso la situación aparece preocupante pues la entidad pasó de la posición 23 al lugar 28, lo cual nos ubica por apenas arriba de los tres estados más pobres del país (Chiapas, Guerrero y Oaxaca).

La siguiente gráfica muestra la situación zacatecana con respecto, tanto a la media como a la condición que presenta frente al estado con menor índice de desarrollo en el país.

Gráfica 5
Ubicación de Zacatecas en el contexto nacional. (IDH)
2000-2005



Fuente: Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México (2000-2005). Consultado en www.undp.org.mx, 02 de octubre de 2012.

Si se observa desde un ángulo en primer lugar el estado se mantiene abajo del nivel nacional, aunque debe tenerse en cuenta que hablamos de una muy suave curva superior que no es significativa sobre lo que sucedió en el entorno nacional.

Conforme nos acercamos a nuestra muestra nos encontramos con situaciones que motivan a una mayor reflexión y exploración más sistemática ya que por ejemplo, como se puede ver en el cuadro siguiente, las posiciones de este grupo de municipios ha cambiado entre los años 2000 y 2005 en la siguiente forma:

Cuadro 2
Cambios en la posición de los municipios con base en el IDH
2000-2005.

Municipios que mantienen su posición		Municipios que pierden posiciones.			Municipios que ganan posiciones		
Nombre y posición	Promedio anual (%)	Nombre y posición		Promedio Anual (%)	Nombre y posición		Promedio Anual (%)
Zacatecas 1	0.95	Jerez	3 a 8	0.41	Morelos	5 a 3	1.24
Guadalupe 2	0.89	Fresnillo	6 a 9	0.67	C del Oro	12 a 5	1.32
Calera 4	0.77	Tlaltenango	10 a 16	0.38	G. E. Estrada	7 a 6	0.90
		Jalpa	14 a 20	0.60	Juchipila	11 a 10	0.79
		Sombrerete	18 a 32	0.36	Villanueva	24 a 17	0.90
		M. Escobedo	22 a 38	0.16			
		Sain Alto	40 a 45	0.45			
		Valparaíso	32 a 51	0.21			
		Mazapil	50 a 54	0.85			
		Pinos	54 a 56	1.18			

Media estatal: 0.79%

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD (2005) Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005.

Por ello en esta parte del documento consideramos pertinente acercarnos a las variables relacionadas con el diagnóstico y las directrices que cotidianamente siguen los ayuntamientos para atender las necesidades de las sociedades locales. De tal forma que el presente trabajo tiene un horizonte limitado y quizá sea necesario construir nuestros propios indicadores y hasta recurrir al apoyo de algún modelo econométrico de manufactura original.

Cuadro 3

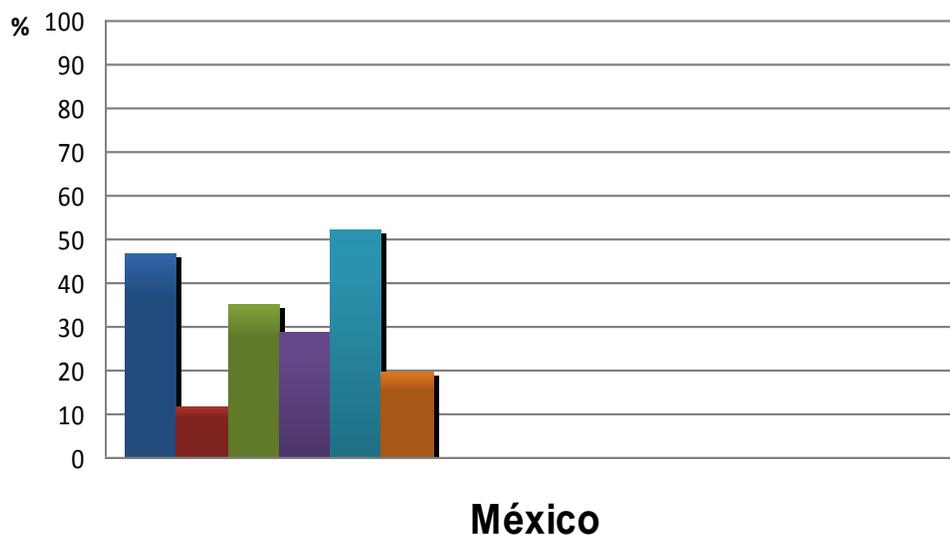
Selección de indicadores sobre la masa de carencias.

Indicador	Color de la barra
1. – Pobreza	Azul intenso
2. - Pobreza extrema	Rojo
3. - Pobreza moderada	Verde
4. - Población con al menos tres carencias	Morado
5.- Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	Azul bajo
6. - Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.	Café claro

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2012.

En la perspectiva nacional es claro para esa fecha que la población con un nivel abajo del bienestar mínimo se ubica casi en un 52% en tanto que quienes se encuentran pobreza extrema (señalado con el color rojo estaba en un 12% aproximadamente.

Grafica 5
Carencias a nivel nacional (%).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL

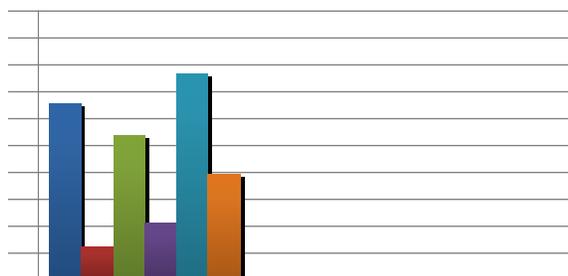
http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw//pages/medicion/multidimencional/tablas_dinamicas_municipales.es.do

Al comparar los porcentajes de la coordenada Y para el caso de algunos de los municipios zacatecanos encontramos las características siguientes:

Municipios zona metropolitana: Calera, Fresnillo, Gral. Enrique Estrada, Guadalupe, Morelos y Zacatecas.

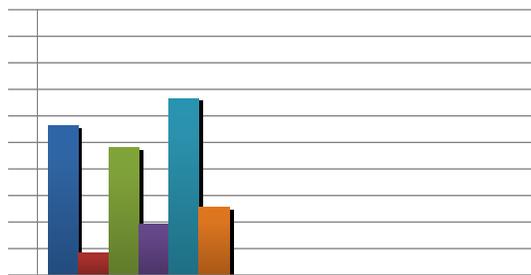
Gráfica 6

Masa de carencias



Calera

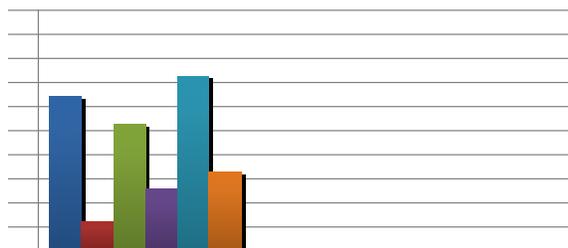
Gráfica 7



Fresnillo

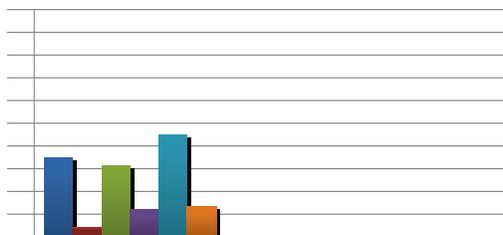
Fuente: Elaboración propia con datos CONEVAL

Gráfica 8



General Enrique Estrada

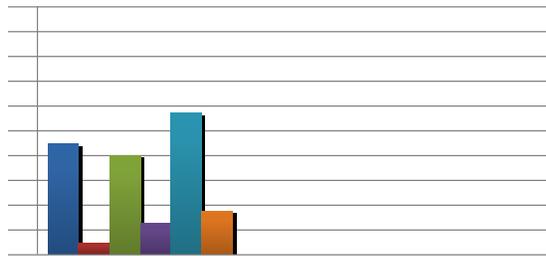
Gráfica 9



Guadalupe

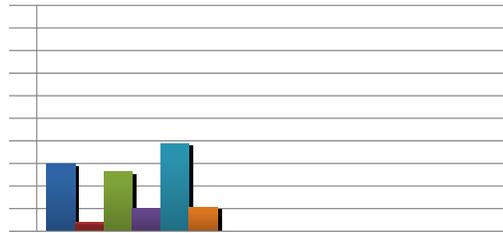
Fuente: Elaboración propia con datos CONEVAL

Gráfica 10



Morelos

Gráfica 11



Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con datos CONEVAL

CONCLUSIONES

En el mes de marzo del año 2012 los suscritos de este material de investigación convocamos a un Foro para analizar la situación de las políticas públicas, de manera que nos propusimos una primera fase que involucró a los gobiernos municipales de la Zona Metropolitana. Los resultados preliminares fueron alentadores en un sentido pues asistió el presidente municipal de Guadalupe y un representante del gobierno de Calera, quienes fueron muy abiertos en manifestar su idea a desarrollar relaciones intergubernamentales más estrechas, también en el mismo Foro intercalamos participaciones de investigadores de El Colegio de la Frontera Norte y de la Unidad de Economía de la UAZ.⁷

De ahí surgió una propuesta de un proyecto que está en lista de espera sobre la consolidación de instituciones metropolitanas en el marco de un nuevo énfasis en relaciones intergubernamentales. Pero por otro lado quedaron claras para nosotros los siguientes aspectos:

⁷ El Foro recibió el apoyo del entonces Rector de la UAZ, Francisco Javier Domínguez Garay y el apoyo federal otorgado por el Programa de Mejoramiento del Profesorado.

Por lo pronto nuestra opinión respecto a la ausencia de una política de corte metropolitano ha tenido las siguientes dimensiones:

1. Una falta de planeación intermunicipal y una escasa o bajo impacto en la obtención de recursos federales, estatales y de otro tipo (externos) para desarrollar –cuando menos– una mejor calidad en el equipamiento urbano, así como en políticas que garanticen una verdadera certidumbre en materia de uso del suelo, así como de transporte y lo más importante, la identificación de grupos vulnerables o en pobreza.
2. Poca efectividad en el uso de los recursos.
3. Problemas colaterales como por ejemplo el caso específico del relleno sanitario que no permite la flexibilidad en los criterios para enfrentar temas propios de la agenda municipal.
4. Un ajuste muy estrecho de los criterios para definir temas que beneficien a Zacatecas como entidad y no sólo por lo que hace un municipio. De manera que el centralismo dentro del estado se incrementa, en detrimento de beneficiar un radio más grande acción.
5. La ausencia de una alternativa que vaya más allá de la sola variable poblacional. De esta manera se cancelan opciones para otros municipios como por ejemplo Jerez y su radio de influencia o bien de Sombrerete y Río Grande, también con su zona de influencia.

Lo que se observa en el periodo 2007-2010 fue el proyecto que ya venía evolucionando acerca de cambiar todas las oficinas de gobierno estatal hacia el norte de la ciudad de Zacatecas y que se conoce como el proyecto de ciudad gobierno, e incluso bien observado fortalece las posibilidades en el corto plazo de reforzar lo que hemos venido señalando como el corredor metropolitano.

En primer lugar queda claro, plantear el futuro en el marco de las ciudades y del proceso metropolizador que se experimenta a nivel nacional.⁸ Es evidente que la idea de un programa tendrá que evolucionar hacia la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano, con todas las características formales y operativas que se requiere para un documento de esta naturaleza, pero lo interesante sería ver cómo se inserta en la dinámica que tienen los otros planes en términos del nivel estatal como del nivel municipal.

⁸ A esta zona específica la denominamos ZMZG. Esta se inscribe en una zona de mayor amplitud donde quedan incorporados más municipios, determinando una suerte de corredor que, si se permite el término es “cuasi metropolitano”, pero que paulatinamente está determinando interdependencias que no siempre se reconocen por parte de los municipios. Sin embargo cuando surgen los temas relacionados con el uso de recursos por parte del sistema de ciudades que componen Zacatecas y Guadalupe (en materia por ejemplo de abastecimiento de agua y de redes de transporte público y vialidades), sale a la luz la interdependencia municipal a la que está forzando el proceso de urbanización.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2007).

El Colegio de México (2012). Segundo taller de participación social para la elaboración del programa de desarrollo urbano-Zacatecas, organizado por: Gobierno del estado, SEDESOL, El Colegio de México. Zacatecas, Zac.

INEGI (2010), X Censo nacional de Población y Vivienda, México.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (2010), ONU.

SEDESOL, (2004). Delimitación de las Zonas metropolitanas de México, México, SEDESOL, CONAPO e INEGI