



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

## DECRETO #24

**LA HONORABLE SEXAGÉSIMA  
TERCERA LEGISLATURA DEL ESTADO  
LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS,  
EN NOMBRE DEL PUEBLO, DECRETA**

### RESULTANDOS

**PRIMERO.** En la sesión ordinaria del Pleno correspondiente al día 2 de octubre del año 2018, se dio lectura al Programa General Prospectivo Zacatecas 2033, que en cumplimiento de la facultad contenida en el artículo 18, primer párrafo, fracción IV, de la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, presentó el Licenciado en Contaduría Alejandro Tello Cristerna, Gobernador del Estado.



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018 • 2021



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

**SEGUNDO.** Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 112 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el programa referido fue turnado, a la Comisión de la Función Pública y Planeación Democrática del Desarrollo, a través del memorándum #0041.

**TERCERO.** En reunión de trabajo del 15 de noviembre de 2018, la Comisión Dictaminadora determinó citar al titular de la Coordinación Estatal de Planeación del Gobierno del Estado de Zacatecas, con la finalidad de que expusiera el contenido de dicho documento, en razón de que ser la dependencia encargada de coordinar el proceso de integración y elaboración del mismo, en términos de la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios.

**CUARTO.** En reunión de trabajo de la Comisión de la Función Pública y Planeación Democrática del Desarrollo, llevada a cabo el 29 de noviembre de 2018, el Titular de la Coordinación Estatal de Planeación, expuso el Programa, mismo que se elaboró con la participación de diversas instituciones académicas, entre ellas, la Universidad Autónoma de Zacatecas, el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Zacatecas, además de organizaciones de la sociedad civil y representantes de distintos grupos comunitarios.





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021

## CONSIDERANDOS



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La Comisión de la Función Pública y Planeación Democrática del Desarrollo fue competente para estudiar el Programa presentado ante esta Soberanía Popular por el Titular del Ejecutivo del Estado, así como para emitir el dictamen correspondiente, en términos de lo establecido en los artículos 130, 131, fracción XIV, 132 y 147, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

**SEGUNDO. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.** El texto original de la Constitución Federal de 1917 no establecía, en ninguno de sus artículos, disposiciones relativas a la planeación democrática del desarrollo; fue hasta 1983, el 3 de febrero, cuando se reformó el texto constitucional, en sus artículos 25 y 26, para precisar la obligación a cargo del Estado de establecer un sistema de planeación democrática del desarrollo.

En el caso de Zacatecas, en nuestra Constitución de 1918 tampoco existe una mención específica sobre el establecimiento de un sistema de planeación; fue hasta las reformas del 11 de julio de 1998, cuando se precisó, en el artículo 129, la obligación a cargo del Ejecutivo del Estado de coordinar su establecimiento.



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Posteriormente, el 7 de mayo de 2003, se publicó la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, en cuyo articulado se precisó la facultad de esta Soberanía Popular de aprobar el Plan Estatal de Desarrollo.

En la vigente Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, se reiteró la citada atribución y se adicionó la facultad de que esta Representación Popular de aprobar, también, el Programa General Prospectivo.

Resulta pertinente señalar que a nivel estatal, en el estado de Hidalgo se emitió, en octubre de 2016, la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, sin embargo, en su articulado no existe una disposición similar a la prevista en nuestra Ley de Planeación.

En tal contexto, los legisladores que integramos esta Comisión consideramos que la aprobación por parte de esta Soberanía Popular de ambos documentos, el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa General Prospectivo, constituye una innovación nacional y, además, representa un mecanismo de diálogo y colaboración entre los poderes públicos.





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



EL LEGISLATIVO  
DEL ESTADO

La participación del Poder Legislativo en la aprobación de los documentos citados es fundamental, toda vez que los legisladores representamos a los ciudadanos de todas las regiones del estado y, en consecuencia, conocemos la problemática específica de cada una de ellas, virtud a ello, somos corresponsables en el logro del objetivo fundamental de cualquier actividad de gobierno; el bien común de los zacatecanos.

**TERCERO. EL ESTADO Y LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.** La Nación Mexicana es única e indivisible, y por voluntad del pueblo se constituye en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal virtud, se delega, constitucionalmente, al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, sustentable, que fortalezca la Soberanía Nacional y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, lo cual es



coincidente con el artículo 25 de nuestra Ley Fundamental, que a la letra dice:

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.



Asimismo, corresponde al Estado la planeación democrática del desarrollo nacional, en la cual se deben tener en cuenta las aspiraciones y demandas de la sociedad, pues son éstas las que deben impulsar los planes y programas de desarrollo, lo cual es coincidente con el primer y segundo párrafos, inciso A, del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dicen:

**Artículo 26.**

**A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un

plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Lo anterior, se explica a partir de las características propias de Estado Moderno, las cuales son referidas por Pedro Salazar Ugarte en su ensayo “El Estado Moderno en México”:

- a) Una cierta entidad territorial; b) La existencia de poder central suficientemente fuerte como para garantizar el orden interno y la seguridad exterior; c) La creación y desarrollo de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática, y d) La Consolidación de una unidad económica fundamentalmente.<sup>1</sup>

En el Estado de Zacatecas, se tienen presentes y se hacen valer los principios del pacto federal que rige en la Nación Mexicana; en ese tenor, la planeación, la programación y la presupuestación de las actividades gubernamentales y de sus recursos deben orientarse al mayor beneficio colectivo.

Así, el Ejecutivo del Estado de Zacatecas tiene la obligación constitucional de conducir y coordinar la actividad económica

---

<sup>1</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2873/19.pdf>





estatal, procurando un desarrollo integral y democrático, que atenúe las desigualdades sociales, de conformidad con lo previsto en el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas:

**Artículo 129.** Con respeto a las garantías individuales y sociales que reconoce el orden constitucional, el Estado planeará, conducirá y coordinará la actividad económica estatal, y fomentará y regulará las actividades que demande el interés general.

La coordinación del desarrollo estatal por parte del Gobierno del Estado, procurará que sea integral, democrático, fomente el empleo y atenúe las desigualdades sociales.

Se establece el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo y se crean el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, como órgano directamente dependiente del titular del Poder Ejecutivo, el Consejo de Fomento Económico, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal de cada uno de los Municipios y los Comités de Participación Social, como órganos consultivos constituidos por los representantes de los sectores organizados de la población. La ley establecerá los procedimientos y reglas a los que se sujetarán la consulta



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

popular y el funcionamiento de los órganos responsables de la planeación democrática.

El Estado promoverá la implementación de una política pública de mejora regulatoria de manera continua, permanente y coordinada; que será obligatoria para cualquier ente público, en el ámbito de su competencia, en función de las bases y principios que señale la Constitución Federal y las Leyes Generales en la materia.

Lo anterior, obedece al hecho de que la planeación tiene un efecto positivo en el desempeño de las organizaciones, en ese sentido, la planeación bien hecha es, a un tiempo, un instrumento de control de la discrecionalidad de las personas dentro de las organizaciones y uno que favorece la rendición de cuentas.

La planeación obliga a los tomadores de decisiones a tener claridad sobre los objetivos que perseguirán, sobre los responsables de alcanzarlos y sobre la asignación de recursos que se deberá llevar a cabo en consecuencia.<sup>2</sup>

En ese orden de ideas, debe señalarse que la rectoría económica, nacional o estatal, no es facultad exclusiva de un sólo poder, toda vez que:

A nivel general, dentro del campo de sus respectivas atribuciones, los tres poderes; el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial coparticipan en esta importante atribución de la

<sup>2</sup> Boyne, G. "Planning, Performance and Public Services". Public Administration 79, 2001, pp. 76



rectoría del desarrollo nacional. Asimismo, los gobiernos locales y municipales, en el ámbito de su competencia, tienen esta misma responsabilidad de rectoría del desarrollo nacional. La palabra “Estado” debe entenderse aquí en su sentido amplio, que incluye, por tanto, los tres poderes a nivel federal y local y, en la esfera de su competencia, al municipio. Se ejerce la rectoría del desarrollo nacional al legislar, ejecutar o administrar y juzgar.<sup>3</sup>

En esta colaboración entre poderes, el Poder Legislativo, constitucionalmente tiene la facultad y obligación de expedir las normas que regulen el proceso de planeación del desarrollo en el Estado y la participación de los sectores social y privado en la ejecución de acciones y programas.

**CUARTO. LOS INSTRUMENTOS DE LA PLANEACIÓN EN ZACATECAS.** En materia de planeación, en nuestra entidad, la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, vigente a partir del 10 de agosto de 2017, sienta las bases para llevar a cabo la planeación democrática, estratégica, regional y territorial del Estado y sus Municipios.

De acuerdo con el artículo 2 del citado ordenamiento legal, la planeación estatal del desarrollo es:

---

<sup>3</sup> “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,” (2000). Tomo IV. Artículo 24-27. LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa. México, DF. 2000. Página 194.

...la ordenación racional y sistemática de acciones destinadas a formular y ejecutar planes, programas y proyectos tendientes a promover, coordinar, concertar y orientar la actividad social, económica, política, cultural, así como de sustentabilidad, protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, al despliegue de capacidades y habilidades para la consolidación de la seguridad humana y los derechos humanos, al aprovechamiento racional de los recursos y potencialidades de la entidad, así como al fortalecimiento del Municipio Libre...

Partiendo de lo anterior, el Poder Ejecutivo es el responsable de elaborar los instrumentos de planeación, programación y presupuestación en el estado, los que están previstos en el artículo 39 de la Ley de Planeación citada:

**ARTÍCULO 39.** En el ámbito estatal, son instrumentos de la planeación, programación y presupuestación:

- I. El Plan Estatal de Desarrollo;
- II. El Programa General Prospectivo para el Estado de Zacatecas;
- III. Los Programas sectoriales;





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018 • 2021



LXIII LEGISLATURA  
DEL ESTADO

IV. Los Programas de desarrollo regional y territorial;

V. Los Programas especiales;

VI. Los Programas institucionales, y

VII. Los Programas presupuestarios.

## **QUINTO. UN INSTRUMENTO CON VISIÓN DE LARGO PLAZO.**

El Programa General Prospectivo para el Estado de Zacatecas, es uno de los primeros antecedentes de este tipo a nivel nacional, y se concibe como un instrumento con visión de largo plazo, construido con el enfoque de la planeación estratégica y prospectiva y con base en indicadores de impacto, en el que se establecen las prioridades de atención y líneas generales de política pública en un horizonte de quince años, tal y como se establece en el artículo 45 de la Ley de Planeación del Estado:

### **ARTÍCULO 45**

#### **Programa General Prospectivo**

El Programa General Prospectivo para el Estado de Zacatecas es un instrumento con visión de largo plazo, construido con el

enfoque de la planeación estratégica y prospectiva y con base en indicadores de impacto, en el que se establecen las prioridades de atención y líneas generales de política pública en un horizonte de quince años.

El Programa General Prospectivo y, en su caso, las actualizaciones, deberán ser autorizados por la Asamblea General del COPLADEZ, previo envío a la Legislatura del Estado para su aprobación y posterior publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, los vocablos *programa* y *prospectivo* se definen de la forma siguiente:

#### **Programa<sup>4</sup>**

Del lat. tardío *programma*, y este del gr. πρόγραμμα *próγραμμα*.

1. m. Edicto, bando o aviso público.
2. m. Previa declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión.
3. m. Tema que se da para un discurso, diseño, cuadro, etc.

---

<sup>4</sup> <http://dle.rae.es/?id=UJpYGO>





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

4. m. Sistema y distribución de las materias de un curso o asignatura, que forman y publican los profesores encargados de explicarlas.

5. m. Anuncio o exposición de las partes de que se han de componer ciertos actos o espectáculos o de las condiciones a que han de sujetarse, reparto, etc.

6. m. Impreso que contiene el programa de un acto o espectáculo.

**7. m. Proyecto ordenado de actividades.**

**8. m. Serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto.**

9. m. Cada una de las distintas unidades temáticas que constituyen una emisión de radio o de televisión. Va a comenzar el programa deportivo.

10. m. Serie de programas que constituyen una emisión de radio o de televisión.

11. m. Cada una de las operaciones que, en un orden determinado, ejecutan ciertas máquinas.



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018 • 2021



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

12. m. Conjunto unitario de instrucciones que permite a una computadora realizar funciones diversas, como el tratamiento de textos, el diseño de gráficos, la resolución de problemas matemáticos, el manejo de bancos de datos, etc.

13. m. coloq. Ec. y Ur. Relación amorosa furtiva y pasajera.

14. m. coloq. Ur. Cita amorosa.

15. m. coloq. Ur. Persona con quien se tienen relaciones sexuales pasajeras.

### **Prospectivo** <sup>5</sup>

Del lat. tardío *prospectivus*, der. de lat. *prospicere* “mirar adelante”, “prever”.

1. **adj.** Que se refiere al futuro.

**2. f. Conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o de predecir el futuro en una determinada materia.**

---

<sup>5</sup> <http://dle.rae.es/?id=UQfW0Ep>





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



Como se desprende de la transcripción anterior, las definiciones de ambos vocablos coincide con la definición legal del Programa General Prospectivo y, virtud a ello, podemos afirmar que se trata de un proyecto ordenado de actividades y operaciones necesarias para consolidar el sistema democrático vigente en el estado y fortalecer los derechos humanos de los zacatecanos.

En esa tesitura, el Programa General Prospectivo Zacatecas 2033, integra los alcances de la agenda para el Desarrollo de Zacatecas durante los próximos 15 años, es decir, con una visión de largo alcance, orientada por la gobernanza y la participación ciudadana, que recoge múltiples voces de ciudadanas y ciudadanos, así como de representaciones empresariales, integrantes de organizaciones sociales y de colectivos, académicos y servidores públicos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

El Programa General Prospectivo es de largo alcance y abarca varias administraciones estatales, en ese sentido, debemos señalar que se trata de una hoja de ruta y, como tal, está sujeta a los vaivenes económicos y políticos, virtud a ello, en el articulado de la Ley de Planeación se establece la posibilidad de modificar el Programa General Prospectivo materia del presente dictamen, por ejemplo, las previsiones contenidas en los artículos 18, fracción IV, y 19, fracción V, donde se precisa lo siguiente:



**ARTÍCULO 18.** Al titular del Ejecutivo del Estado le corresponde en materia de planeación:

**I. a III. ...**

**IV.** Remitir el Plan Estatal de Desarrollo a la Legislatura del Estado para su aprobación en un término no mayor a 60 días a partir de la toma de protesta. Asimismo enviar el Programa General Prospectivo, según lo previsto en esta Ley, respecto a su elaboración o actualizaciones;

[...]

**ARTÍCULO 19.** La Legislatura del Estado en materia de planeación tendrá las atribuciones siguientes:

**I. a IV. ...**

**V.** Analizar y aprobar las modificaciones o actualizaciones del Plan Estatal de Desarrollo y el Programa General Prospectivo que el Ejecutivo del Estado le envíe, en un periodo no mayor a 30 días posteriores a su recepción;

[...]





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Así se precisa, además en el propio Programa, en el apartado siguiente:

Dicho programa no marca una ruta fija, sino que se considera una estafeta que a través de las concepciones transversales del desarrollo: desarrollo humano sostenible basado en la paz y la solidaridad social; igualdad de derechos, género y justicia social para enfrentar las desigualdades; ciudadanía participativa para la construcción de la vida pública y la cohesión social; e innovación para el desarrollo transformador propicien la formulación de escenarios y estrategias que respondan a las condiciones cambiantes de la realidad social y estén cada vez más cerca de erradicar las desigualdades y la exclusión de la entidad. (Pág. 22)

El Programa General que hoy se aprueba en sentido positivo tiene como una de sus fortalezas el que en su elaboración participaron instituciones educativas, organizaciones civiles y grupos sociales, es decir, no se trata de una visión particular del desarrollo estatal, por el contrario, engloba puntos de vista diversos unidos por un objetivo común: el bienestar de la población zacatecana.



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

El Programa plantea cuatro concepciones transversales de desarrollo, que son las siguientes:

1. Desarrollo humano sostenible basado en la paz y la solidaridad social.
2. Igualdad de derechos, género y justicia social para enfrentar las desigualdades.
3. Ciudadanía participativa para la construcción de la vida pública y la cohesión social.
4. Innovación para el desarrollo transformador.

Estimamos necesario insistir en que estas concepciones transversales son puntos de orientación, mas no programas específicos de acción que pudieran limitar, en un momento dado, las funciones de los próximos gobiernos; en ese sentido, debe señalarse que en el Programa General no se aprecia, en ninguno de sus apartados, alguna determinación que constriña a las futuras administraciones estatales a efectuar una actividad determinada o a emitir un programa específico.





Conforme a ello, en el Programa General Prospectivo Zacatecas 2033, se establecen cuatro estrategias para organizar e integrar una serie de temáticas y problemas públicos identificados, como propuestas para la materialización de escenarios las siguientes:

1. Sociedad global e innovadora: industrias, tecnologías y sustentabilidad.
2. Sociedad con bienestar: fortalecimiento comunitario, florecimiento social e integración regional.
3. Sociedad cohesionada y participativa: gobierno y redes institucionales para la construcción de ciudadanías.
4. Sociedad con identidad y conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo de lo público.

El proceso económico mundial nos deja en claro que tenemos que formar parte de una sociedad global e innovadora, en la que México se proyecta para el año 2050 como la Séptima Economía Mundial, de acuerdo con la tabla que se cita en el Programa General:



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

**Tabla 3 Proyecciones del ranking de economías 2016-2050**

	2016	2050	
China	1	1	China
EUA	2	2	India
India	3	3	EUA
Japón	4	4	Indonesia
Alemania	5	5	Brasil
Rusia	6	6	Rusia
Brasil	7	7	<b>México</b>
Indonesia	8	8	Japón
Reino Unido	9	9	Alemania
Francia	10	10	Reino Unido

Fuente: PwC, TheWorld 2050 (2017)

El Programa Prospectivo que se aprueba toma en cuenta los aspectos económico y tecnológico, así como las tendencias mundiales y nacionales que en el largo plazo deben tenerse presentes para la construcción de escenarios.

Los Legisladores que integramos la LXIII Legislatura visualizamos una sociedad zacatecana global e innovadora, sustentada en la diversificación e integración de su economía; una sociedad con bienestar social y respeto irrestricto a los derechos humanos de sus habitantes, una sociedad cohesionada y participativa, una





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



sociedad democrática, con identidad y conocimiento, que abrevia de un fuerte sentido de pertenencia y de una educación de calidad; orientada al desarrollo humano sostenible.

**SEXTO.** En Sesión Ordinaria de fecha 18 de diciembre de 2018, se dio lectura al Dictamen relativo al Programa General Prospectivo Zacatecas 2033, mismo que fue aprobado en los términos propuestos en la sesión correspondiente al día 20 de diciembre siguiente.

**Por lo anteriormente expuesto y fundado y con apoyo además en lo dispuesto en los artículos 152 y 153 del Reglamento General del Poder Legislativo, en nombre del Pueblo es de Decretarse y se**

**DECRETA**



## PROGRAMA GENERAL PROSPECTIVO ZACATECAS 2033

H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

### UN PUNTO DE PARTIDA

Presentación	1
1. Preparando el camino (Origen y antecedentes)	3
1.1 Marco Jurídico	3
1.2 Marco metodológico de la planeación prospectiva estratégica:	
Ejercicio de participación sustantiva	5
1.2.1 Fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de planeación prospectiva	6
1.2.2 Construcción del diseño metodológico del Programa General Prospectivo	8
1.2.3 Facilitación de procesos de construcción del Programa General Prospectivo	13
1.2.4 Acompañamiento en la construcción del Programa General Prospectivo	17
2. Fijando las reglas para el camino	21
2.1 Contenido del Programa General Prospectivo	21
2.2 Objetivo y postulados estratégicos: misión y visión	21
2.3 Líneas generales de pensamiento y referentes teórico-conceptuales de las agendas del desarrollo internacional para comprender las concepciones transversales del desarrollo	23
2.4 Las concepciones transversales del desarrollo	25
2.5 Las estrategias de intervención para la materialización de escenarios	28
2.5.1 Sociedad global e innovadora: industrias, tecnologías y sustentabilidad	29
2.5.2 Sociedad con bienestar: fortalecimiento comunitario,	29





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



LXIII LEGISLATURA  
DEL ESTADO

florecimiento social e integración regional	
2.5.3 Sociedad cohesionada y participativa: Gobierno y redes institucionales para la construcción de ciudadanías	30
2.5.4 Sociedad con identidad y conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo de lo público	31
<b>3 UNA MIRADA A 15 AÑOS</b>	<b>33</b>
3.1 Los pronósticos del camino: tendencias mundiales y nacionales a considerar para la construcción de escenarios a largo plazo	33
3.2 Dimensión económica y tecnológica	34
3.2.1 Tendencias mundiales: la economía global y el conocimiento como la fuente de la riqueza	34
3.2.2 Tendencias Nacionales: la economía mexicana y su persistente estancamiento	37
3.3 Dimensión social y política	42
3.3.1 Tendencias mundiales: la transformación del Estado, los desafíos pendientes de la democracia y la participación social	42
3.3.2 Tendencias Nacionales: el socavamiento de la vida pública como condicionante de los procesos de democratización	46
3.4 Dimensión ambiental y poblacional	50
3.4.1 Tendencias mundiales: la irradiación global de las contradicciones sociedad naturaleza	50
3.4.2 Tendencias nacionales: la sustentabilidad como retórica subordinada a la política económica	53
3.5 Incidencia de las tendencias mundiales y nacionales sobre el camino andado en Zacatecas	55
<b>4 Zacatecas 2033: Estrategias de intervención para la materialización de escenarios</b>	<b>58</b>



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018 • 2021



V. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

4.1	Sociedad global e innovadora: industrias, tecnologías y sostenibilidad	60
	Diagnóstico	65
	Escenario deseable	69
	Escenario tendencial	72
	Escenario catastrófico	78
	Objetivo y componentes estratégicos	82
4.2	Sociedad con bienestar: fortalecimiento comunitario, florecimiento social e integración regional	91
	Diagnóstico	92
	Escenario deseable	99
	Escenario tendencial	100
	Escenario catastrófico	107
	Objetivo y componentes estratégicos	110
4.3	Sociedad cohesionada y participativa: Gobierno y redes institucionales para la construcción de ciudadanías	116
	Diagnóstico	117
	Escenario deseable	125
	Escenario tendencial	126
	Escenario catastrófico	132
	Objetivo y componentes estratégicos	135
4.4	Sociedad con identidad y conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo de lo público	143
	Diagnóstico	145
	Escenario deseable	155
	Escenario tendencial	156
	Escenario catastrófico	161
	Objetivo y componentes estratégicos	162
4.5	Pausas en el camino, verificando que la ruta sea correcta ¿seguir o	168





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



V. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

ajustar el rumbo? Indicadores

4.5.1 Indicadores y metas 168

4.6 Cartera de proyectos en proceso de alto impacto para el largo plazo 175

**CRITERIOS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL PROSPECTIVO: PASOS FIRMES PARA ABRIR LA BRECHA 181**

5 El contexto inicial de la implementación 182

5.1 Un mensaje: 2 de julio 2018 182

5.2 Propuestas del próximo Gobierno Federal a considerar 183

5.2.1 Austeridad y eficiencia administrativa 184

5.2.2 Condiciones laborales, prestaciones, salarios, medio ambiente y DD HH de empresas canadienses en México 184

5.2.3 Coordinaciones estatales que sustituyen a 14 delegaciones de las dependencias federales 185

5.2.4 Inversiones en zonas de alta migración para contener flujos de población mexicana a los EE. UU 186

5.2.5 Cobertura total de internet en el país 187

5.2.6 Desconcentración de dependencias federales en entidades de la República, particularmente DICONSA y LICONSA 188

6 La interfaz central del ejercicio prospectivo 190

6.1 El diseño prevaleciente 191

6.2 Gestor multinivel y multicultural 194

6.2.1 Compromiso con la gobernanza y la participación ciudadana 195

6.2.1.1 La construcción de ciudadanía 196

6.2.1.2 Administración abierta a la participación ciudadana y al involucramiento de agentes económicos y actores sociales 200

6.2.2 Planeación espacial para la planeación sectorial, temática y la coordinación territorial 203



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

6.3 Evaluación y seguimiento	205
6.3.1 Procesos de programación presupuestación y control de la gestión estatal	207
6.4 La metodología de trabajo	207
Referencias consultadas por apartado	209





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

## Presentación

El Programa General Prospectivo, *Zacatecas 2033* además de atender el mandato establecido en la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios buscar ser una guía de largo plazo que permita a la sociedad zacatecana en su conjunto transitar hacia un desarrollo duradero y sobre bases firmes para reducir los márgenes de improvisación e incertidumbre en la esfera de actuación pública.

De ahí que al tener como referencia el espíritu que motivó su legislación, se busca comenzar un proceso de visión de largo plazo, que además de completar el ciclo temporal de la planeación, permita orientar, articular y dar continuidad a las acciones encaminadas a que el futuro deseable para las zacatecanas y los zacatecanos sea un futuro realizable y posible.

El Programa General Prospectivo, *Zacatecas 2033* es uno de los pocos ejercicios pioneros a nivel nacional, orientado por una metodología, cuyos referentes son la gobernanza y la participación ciudadana. Partiendo de ello, para su elaboración se recogieron múltiples voces de ciudadanos y ciudadanas del estado, así como de representaciones empresariales, integrantes de organizaciones sociales y de colectivos, académicos y de servidores públicos de las distintas dependencias del gobierno estatal y del Poder Legislativo.

La integralidad de este documento que respetuosamente se presenta a la Honorable Legislatura del Estado, va más allá de una visión particular de la administración estatal, no sólo por convicción sino porque un programa de estas características debe despojarse de todo tinte coyuntural o visión gubernamental particular. Es, un ejercicio especializado articulado por las voces de ciudadanos y de expertos, sin dejar de considerar el contexto histórico de nuestro Zacatecas.

El ejercicio se compone de tres partes. La primera refiere a los aspectos normativos que rigen el documento y la definición de los elementos valorativos, como las concepciones transversales del desarrollo, que orientaron las estrategias de intervención para la materialización de escenarios y el conjunto de rutas de desarrollo propuestas.

En la segunda parte, se tiene el desarrollo de la prospectiva central, con los diagnósticos, el diseño de escenarios, los objetivos e indicadores a detalle, pero remarcando aquéllos que consideramos prioritarios atender, en el propósito de alcanzar cada una de las estrategias de intervención para la materialización de escenarios.



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



LXIII LEGISLATURA  
DEL ESTADO

En la tercera parte, se mencionan los criterios de instrumentación del programa; las exigencias que es necesario atender con relación a la entidad pública que estimularía los procesos orientados a concretar la visión a la que se aspira, considerando la necesidad de hacer una administración sensible y con capacidades para aprovechar la participación ciudadana y el involucramiento de los distintos actores que se espera den seguimiento y coadyuven a las tareas de gobierno que contribuyen a definir el espacio público y las condiciones de vida de las personas.

Para realizar esta labor, no fuimos solos, además de una entusiasta y decidida participación de ciudadanos y especialistas zacatecanos, fuimos tutelados por el Consejo de Planeación, órgano consultivo en materia de planeación, conformado por los representantes de la Unidad Académica de Economía y de Ciencias Sociales de la UAZ, del Tecnológico de Monterrey, de la Canacintra, de la Unión Social de Empresarios de México, capítulo Zacatecas, Federación de Colegios y Asociaciones de Profesionistas del Estado de Zacatecas, asimismo, contamos con la asesoría y acompañamiento en todo momento de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, institución de educación reconocida a nivel nacional e internacional.

En ese sentido, se presentaron ejercicios prospectivos temáticos, a partir de una metodología de trabajo que se detalla en un documento anexo al Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033. Estos documentos se incorporaron como punto de apertura para motivar comunidades de aprendizaje, para ser revisados, retomados y profundizados, con el fin de generar instrumentos prospectivos especializados y nutridos por la ciudadanía, los actores políticos, sociales y económicos, dado que un ejercicio prospectivo como el que aquí se comparte no se considera acabado, porque requiere de una intervención constante que responda a los incesantes cambios de la realidad.

Como documento dinámico por sus características prospectivas, el presente programa es un primer ejercicio, que reiteramos no debe ser considerado como concluido, por el contrario, debe ser la punta de lanza cuyo mayor mérito, más allá de las rutas del desarrollo identificadas, es iniciar la discusión de un Zacatecas plausible a largo plazo, cambiando la visión tradicional de la planeación.

ALEJANDRO TELLO CRISTERNA

Gobernador del Estado de Zacatecas





## 1. Preparando el camino (Origen y antecedentes)

Los procesos de planeación realizados desde la administración pública tienen como común denominador su corta vigencia, la administración en turno está obligada a plantearse objetivos y metas que atiendan las demandas y las necesidades de las zacatecanas y los zacatecanos. Sin embargo, al término de una administración y la llegada de otra se generan, por distintos factores y circunstancias, no sólo procesos de mejora, sino también falta de continuidad en políticas públicas, programas y proyectos, que interrumpen los avances logrados.

Lo anterior representa una debilidad en los procesos de planeación previos, razón por la cual se hace necesario cambiar esa forma de trabajar visualizando un proceso de planeación de largo aliento y con una temporalidad de corto y mediano, pero, sobre todo, de largo plazo; la convergencia de esta visión entre el Ejecutivo Estatal y el Poder Legislativo quedó plasmada en la nueva Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, donde el enfoque prospectivo fue el que se consideró más apropiado para lograr esta tarea; dando la pauta a la construcción del *Programa General Prospectivo Zacatecas 2033*.

### 1.1 Marco jurídico

México está enfrentando nuevos desafíos ante los cambios en las dinámicas económicas, políticas y sociales que en el ámbito internacional y nacional exigen respuestas innovadoras y coherentes para atender las problemáticas que aquejan a su población.

Para que Zacatecas sea capaz de enfrentar esos desafíos y la vorágine de cambios que traen consigo, el estado cuenta con un andamiaje jurídico e institucional armonizado con los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicha estructura jurídica se sientan las bases del Sistema de Planeación Democrática que, en conjunto, le orientan y obligan a impulsar el desarrollo económico y social de la entidad, bajo la perspectiva de favorecer el desarrollo estatal y el de los municipios que le integran.



En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, los Artículos 34, 82 Fracción XXI, 129 y 130 establecen las responsabilidades en materia de planeación, programación; así como las actividades, funciones, atribuciones y responsabilidades del gobernador y los funcionarios de la administración pública de la entidad y de los municipios para procurar el mayor beneficio colectivo.

La alineación del Plan Estatal de Desarrollo de la entidad con el Plan Nacional de Desarrollo marca las rutas que darán respuesta a los desafíos que se presentan en materia social, económica, ambiental, política, de género, cultural y, entre otras, de participación ciudadana y social. Sin embargo, al contar con un marco normativo sólido en materia de planeación para el desarrollo, la entidad requiere a su vez replantearse el tema no únicamente en términos de objetivos y metas, sino en términos del tiempo que tomará cumplir con ellos.

Es por lo anterior que se considera necesario utilizar los instrumentos de la planeación con un enfoque que vaya más allá del corto y mediano plazos. Por ello se impulsa, tal y como lo estipula el Artículo 45 de la Ley de Planeación de la entidad, la formulación de un programa pensado en términos de continuidad en el largo plazo, sobre una ruta orientadora, que sea capaz de atender a profundidad a la población y sus necesidades, dar solución a las problemáticas y satisfacer los requerimientos de la sociedad zacatecana.

En el marco del artículo mencionado, es que se integró el *Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033* que está construido a partir de una planeación estratégica y prospectiva que involucra al sector público, social y privado.

Para su cabal cumplimiento en términos de planeación, programación y presupuesto se ceñirá a las disposiciones que en dicha materia estipule la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas en consonancia con las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios para contar con un manejo sostenible de las finanzas públicas en materia de programación y





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

presupuestación, así como, de la Ley de Obligaciones, Empréstitos y Deuda Pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios.

El *Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033* será el instrumento que marcará la ruta a seguir con base en el establecimiento de las prioridades que habrán de atenderse y bajo las cuales habrá de formularse una visión de Zacatecas donde los objetivos y las metas deberán construirse y actualizarse en función de un escenario deseable, pero, sobre todo, posible en un horizonte de quince años.

Atendiendo el artículo cuarto transitorio, se presenta a la Honorable Legislatura del Estado el *Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033*, para su análisis y enriquecimiento, conforme a las facultades que le confiere el artículo 19, fracción I de la Ley de Planeación en el estado.

## **1.2 Marco metodológico de la planeación prospectiva estratégica:**

### **Ejercicio de participación sustantiva**

La propuesta metodológica para la elaboración del Programa General Prospectivo, *Zacatecas 2033* se bosquejó desde el inicio del plan de trabajo, cuando se definieron sus cuatro componentes para su materialización:

1. Fortalecimiento de capacidades institucionales en materia de planeación prospectiva.
2. Construcción de diseño metodológico del Programa General Prospectivo.
3. Facilitación de procesos de construcción del Programa General Prospectivo.
4. Acompañamiento en la construcción e integración del Programa General Prospectivo.

El ejercicio estuvo orientado por dos premisas centrales: por un lado, gobernanza y, por el otro, las comunidades de aprendizaje y de práctica. En la primera, se



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

reconoció el lugar central del diálogo entre el gobierno y los agentes económicos y sociales para el tratamiento y atención de los intereses colectivos y la esfera pública, así como la de otros actores colectivos en plena concordancia con lo que también se enuncia en el Eje Estratégico 1 del Plan Estatal de Desarrollo, 2017-2021. Desde esta lectura, la construcción de un Programa Prospectivo para la entidad demandó la participación de estos agentes y actores mediante distintos mecanismos que *exprofeso* permitieran su involucramiento. En la segunda, se concluyó con un ejercicio participativo en donde se requirió que los sujetos contaran, por un lado, con las competencias suficientes para involucrarse y, en este sentido, se obtuvo información conveniente; y, por otro, con las herramientas necesarias de análisis y síntesis para un involucramiento sustantivo.

Para ello se contó con el acompañamiento, asesoría y capacitación por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pues se reconoce la necesidad de impulsar el desarrollo de comunidades de práctica integradas por especialistas y actores sociales que aporten nuevas perspectivas con la intención de evitar caer en preconcepciones arraigadas.

Por la variedad de agentes y actores participantes, con formaciones y experiencias diferentes, se consideró que se podía trabajar en cada uno de los componentes bajo una perspectiva socio constructivista y en el marco del fomento de las comunidades de práctica y aprendizaje.

A continuación, se describen cada uno de los componentes de la *metodología*,<sup>6</sup> a partir de la cual se elaboró el Programa.

### **1.2.1 Fortalecimiento de capacidades institucionales en materia de planeación prospectiva**

Como ya se mencionó, la impartición del curso-taller para servidores públicos por parte de la FCPyS estuvo basada sobre la idea de una perspectiva socio

---

<sup>6</sup> La versión más amplia de la metodología se puede consultar en el Anexo: Metodología para la construcción del Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

constructivista. Teniendo claro que el mayor activo del gobierno es su capital humano, apostamos porque las y los asistentes de las distintas dependencias y entidades de la administración pública aportarían propuestas plausibles a partir de su experiencia, conocimiento e involucramiento con las problemáticas del estado; al tiempo que permitirían reflexionar sobre la prioridad de necesidades y las condiciones particulares de la administración estatal para resolverlos.

Los talleres permitieron recabar información sobre las problemáticas a abordar temáticamente en el Programa; los especialistas que deberían entrevistarse o asistir a los grupos focales; el ambiente que propicia esas problemáticas y las capacidades actuales del Gobierno del estado para atenderlas.

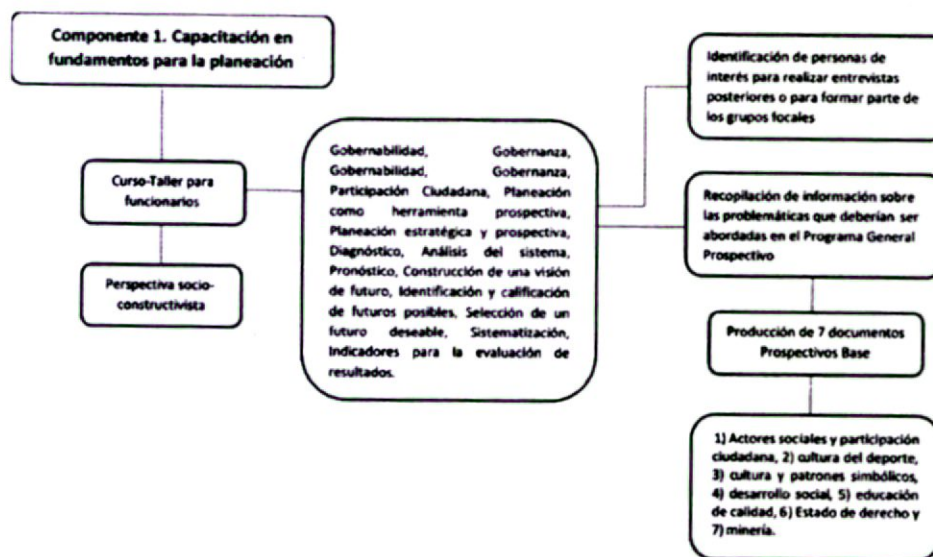
Para que los integrantes reconocieran los puntos centrales y la orientación que se pretendía dar al Programa General Prospectivo en el curso-taller se abordaron los siguientes temas:

- Gobernabilidad.
- Gobernanza.
- Participación Ciudadana.
- Planeación como herramienta prospectiva.
- Planeación estratégica y prospectiva.
- Diagnóstico
- Análisis del sistema
- Pronóstico
- Construcción de una visión de futuro.
- Identificación y calificación de futuros posibles.
- Selección de un futuro deseable.
- Sistematización.
- Indicadores para la evaluación de resultados.

Entre los resultados de este curso-taller, estuvo la producción de siete prospectivas base que integraron los especialistas que impartieron el curso taller sobre: 1) actores sociales y participación ciudadana; 2) cultura del deporte; 3) cultura y patrones simbólicos; 4) desarrollo social; 5) educación de calidad; 6) Estado de derecho y, 7) minería, documentos que sirvieron como material de discusión aprovechados en las actividades del segundo componente.



## Diagrama 1 Metodología para la elaboración e integración del Programa General Prospectivo-Componente 1



Fuente: Elaboración propia

### 1.2.2 Construcción de diseño metodológico del Programa General Prospectivo.

En relación con el diseño metodológico, se reconoció que la tarea de construcción de un documento de estas características implicaba un ejercicio de investigación, y, en consecuencia, se realizaron tres actividades centrales: a) recopilación de fuentes; b) análisis de información, y c) elaboración y redacción de materiales; tareas orientadas para incrementar la información disponible y el conocimiento sobre las dimensiones de la acción pública y los temas seleccionados.

#### a) Recopilación de fuentes

Se integró información y datos estadísticos, así como la consulta de ejercicios prospectivos como referentes en otras entidades o países.

Lo anterior incluyó estudios académicos especializados sobre la entidad. De igual forma los especialistas de la FCPyS conformaron y pusieron a disposición un repositorio digital con fuentes bibliográficas sobre conceptos clave y literatura



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

especializada en la materia construcción de escenarios, planeación estratégica, planeación prospectiva, entre otros.

Finalmente, la tercera fuente de información se obtuvo mediante grupos focales y entrevistas, de cuyo contenido se hace referencia en el siguiente punto.

#### b) Análisis de información

En un primer ejercicio de análisis, se seleccionaron los puntos fundamentales. Por lo que fue posible contextualizar las temáticas, clasificar los tipos de texto, los autores, las metodologías, los marcos de referencia, los conceptos y las conclusiones. Este momento correspondió a una lectura rápida y transversal, para desechar aquellos textos sin relación directa con nuestro tema o de relevancia menor, lo que nos permitió una primera clasificación de materiales. De manera paralela a esta exploración (donde se detectaron datos pertinentes y se produjeron ideas base que serían vaciadas en los documentos prospectivos), se hizo una compilación más acotada de información mediante fichas de trabajo, donde quedaron sintetizados los conceptos principales de cada uno de los textos, permitiéndonos identificar la pertinencia del material reunido.

Posterior a la primera selección de materiales, se realizó una segunda lectura de los mismos con mayor cuidado, revisando el primer acercamiento analítico de los mismos; así como la primera interpretación, lo que permitió una correlación y clasificación de la información para pasar de la fragmentación realizada en las fichas y realizar la síntesis del texto. En este momento, el análisis de la información se orientó a la identificación de elementos que fueran de utilidad para los ejercicios prospectivos. Finalmente, se realizó una interpretación de la información pertinente, pensada como producto de este ejercicio y en correspondencia a la elaboración y redacción de los materiales.

#### c) Elaboración y redacción de materiales

La recopilación y sistematización de la información permitió la generación de los siguientes materiales:





- Guías temáticas para cada uno de los módulos de estudio
- Presentaciones para cada uno de los temas
- Mapas conceptuales sobre las concepciones del desarrollo
- Prospectivas temáticas para iniciar y continuar la discusión y el diálogo en comunidades de práctica.
- Prospectivas sobre las cuatro estrategias de intervención para la materialización de escenarios.

En síntesis, estos documentos atravesaron tres momentos: en primer lugar, un proceso de recuperación de información a partir de la cual se definieron categorías de trabajo y se expresaron los escenarios pasados y presentes.

En un segundo momento, la información se analizó mediante un ejercicio de diálogo con distintas voces, donde se confrontó la información previa con otras interpretaciones, y surgieron nuevos datos y argumentos contruidos sobre la base de las experiencias de los distintos actores.

Finalmente, con la recuperación de las categorizaciones construidas y deconstruidas en el proceso de diálogo y la información recabada de las distintas voces que participaron en el conjunto de las comunidades de aprendizaje, se establecieron enunciados ordenadores para una nueva discusión sobre su pertinencia.

En este apartado incluso se realizó la revisión de los últimos 4 planes estatales de desarrollo con el fin de clarificar sobre rutas o políticas públicas bien definidas.

El proceso para contar con información especializada que orientara la construcción de este Programa General Prospectivo y el trabajo coordinado realizado con los académicos de la FCPyS para seleccionar información y literatura que aportara a la construcción metodológica y a la ampliación en el conocimiento de las causas y efectos de los problemas sociales de la entidad se expone a detalle en los anexos de este documento.





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

El siguiente esquema muestra la metodología utilizada en la elaboración e integración del Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033, en donde se pueden observar los pasos y actividades necesarias en su ejecución.



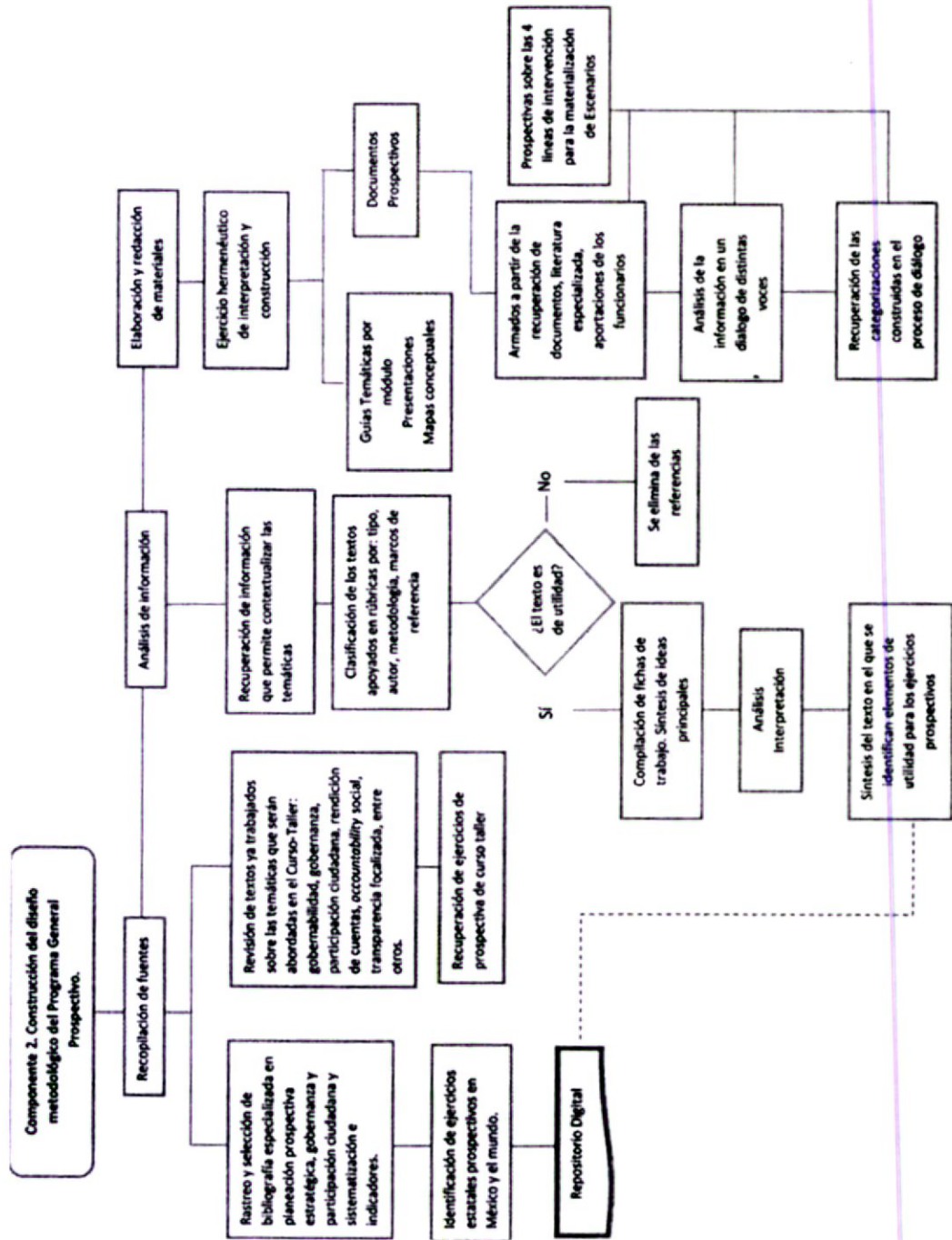
M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

## Diagrama 2 Metodología para la elaboración e integración del Programa General Prospectivo-Componente 2





M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO



Fuente: Elaboración propia



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

### 1.2.3 Facilitación de procesos de construcción del Programa General Prospectivo

Las actividades inicialmente consideradas en este componente fueron tres: a) entrevistas a personas claves; b) grupos focales y, c) foros. No obstante, la limitación temporal nos llevó a decidir sobre aquellas que pudieran proporcionar los mayores elementos especializados y conocimientos necesarios para la elaboración de este Programa.

#### *Grupos focales*

Conforme a la metodología más extendida, se integraron grupos de entre 6 y hasta 12 personas, a quienes previamente se les compartió la prospectiva temática desarrolladas con el fin de incentivar e iniciar los ejercicios de reflexión. La conducción los grupos focales estuvo a cargo de los especialistas de la FCPyS, que apoyados de un guión de entrevista semi estructurada y dos asistentes, quienes cuidaron aspectos logísticos y de registro durante la sesión, orientaron las discusiones. Junto al equipo de facilitadores, quienes estuvieron presencialmente en los lugares del evento, se tuvo un segundo grupo siguiendo las sesiones en línea de manera sincrónica, a través de la plataforma *gotomeeting*.

Para la integración de los grupos focales se pensó en conformar grupos plurales, por cuanto su procedencia, por lo que en cada uno de ellos debería tener la siguiente configuración base:

- a) Persona interesada /involucrada en la temática sin vínculo con ninguno de los grupos que adelante se refieren;
- b) Funcionario público cuya actividad se relacionada con la temática abordada;
- c) Representante o integrante de la sociedad civil cuyo objeto social esté relacionado con la temática abordada;
- d) Académico o investigador cuyos temas de interés o investigación estuvieran relacionados con la temática abordada y,





V. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

- e) Representante de la iniciativa privada, empresario o integrante de cámara empresarial, industrial, entre otros.

El desarrollo de las sesiones partió de una introducción, de la exposición sobre la metodología y la parte nodal que fue el desarrollo del diálogo-discusión de los asistentes sobre la base de planteamientos guía y preguntas, hasta llegar a puntualizar escenarios y estrategias.

En general, las participaciones mostraron nuevas perspectivas de las temáticas que contribuyeron de manera sustancial a la conformación de las rutas de intervención que se plantean más adelante.

De manera particular, la recuperación y procesamiento de la información obtenida en los grupos focales se realizó tomando en cuenta la estructura de seis puntos del documento prospectivo, a saber:

- 1) Diagnóstico ¿Dónde estamos?
- 2) Escenario deseado ¿Cuál es el futuro que deseamos?
- 3) Tendencias ¿Cómo llegamos hasta aquí?
- 4) Escenario catastrófico ¿A dónde llegaremos de no cambiar nada?
- 5) Estrategias ¿Qué debemos hacer para alcanzar/realizar el futuro propuesto?, e
- 6) Indicadores.

Para organizar y agrupar la información de las intervenciones se realizaron árboles de problemas y cuadros que, a partir de la estructura del documento, permitieron identificar el lugar donde esa información sería incorporada. Sin embargo, no todas las aportaciones referían a datos o documentos, por lo que la incorporación de sugerencias e ideas de los asistentes se realizó tratando de generar un diálogo con la perspectiva que se tenía previa en el ejercicio. Se cuidó conservar el sentido del comentario del autor, puesto que daba información de primera mano sobre las problemáticas y necesidades de los zacatecanos, además de que las



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

propuestas aportaban a la construcción de escenarios y estrategias para llevarlos a cabo.

En la recuperación de esta información fue muy importante la asesoría y el trabajo conjunto con los facilitadores para la integración de la matriz a continuación se presenta y permitió identificar el lugar más apropiado donde podrían incluirse las aportaciones.

**Tabla 1 Matriz de referencia para recuperación de contenidos**

Contenidos expresados en las intervenciones del tipo:	¿Dónde se incluyen las aportaciones en los contenidos de la prospectiva?
Reflexión meta teórica (perspectivas teóricas / conceptuales)	Introducción – definición conceptual
Precisiones en el mismo campo semántico, correcciones	Introducción – definición conceptual
Identificación de otras aproximaciones o perspectivas en el tema	Introducción – definición conceptual
Mayor información: datos o fuentes	Diagnóstico, escenario tendencial e indicadores
Identificación de tendencias, logros, vacíos, limitaciones, dificultades	Escenario (tendencial, catastrófico, deseable-posible)
Nuevas hipótesis/proporciona hipótesis de solución sobre la actuación gubernamental.	Estrategia

Fuente: Elaboración propia a partir de la confrontación de contenidos con las rúbricas

Para concluir este apartado, se menciona que se tiene un total de 22 temáticas para su estudio, pero solamente se tuvo la oportunidad de problematizar en grupos focales a trece de ellas, las que se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 2 Cronograma de los grupos focales**

Grupo Focal	Lugar
1. Minería	ITESM
2. Turismo y fomento al desarrollo local	
3. Tecnologías de la Información y la Comunicación	Ciudad Administrativa
4. Actores sociales y participación	





ciudadana	a
5. Seguridad pública y prevención del delito	ITESM
6. Desarrollo social y combate a la pobreza: un nuevo sentido de la política social	
7. Educación de calidad	
8. Salud y alimentación	
9. Ciencia, tecnología e investigación	
10. Medio ambiente, residuos sólidos y agua	
11. Culturas del deporte,	
12. Industrias manufactureras	
13. Cultura, patrones simbólico-culturales, pautas de comportamiento	

Fuente: Elaboración propia a partir del cronograma de trabajo

#### *Entrevistas semi-estructuradas*

Las entrevistas semi-estructuradas se realizaron a 11 especialistas entre las que se encontraban servidores públicos, académicos y empresarios, atendiendo a la metodología más extendida. Para su realización se definió hora y lugar para el evento, se solicitó permiso para el registro digital de audio y se contó con el apoyo de pluma y cuaderno de notas.

En conjunto, el guión de la entrevista y conversaciones, así como el procesamiento de la información registrada siguió el mismo procedimiento que se atendió con los grupos focales.

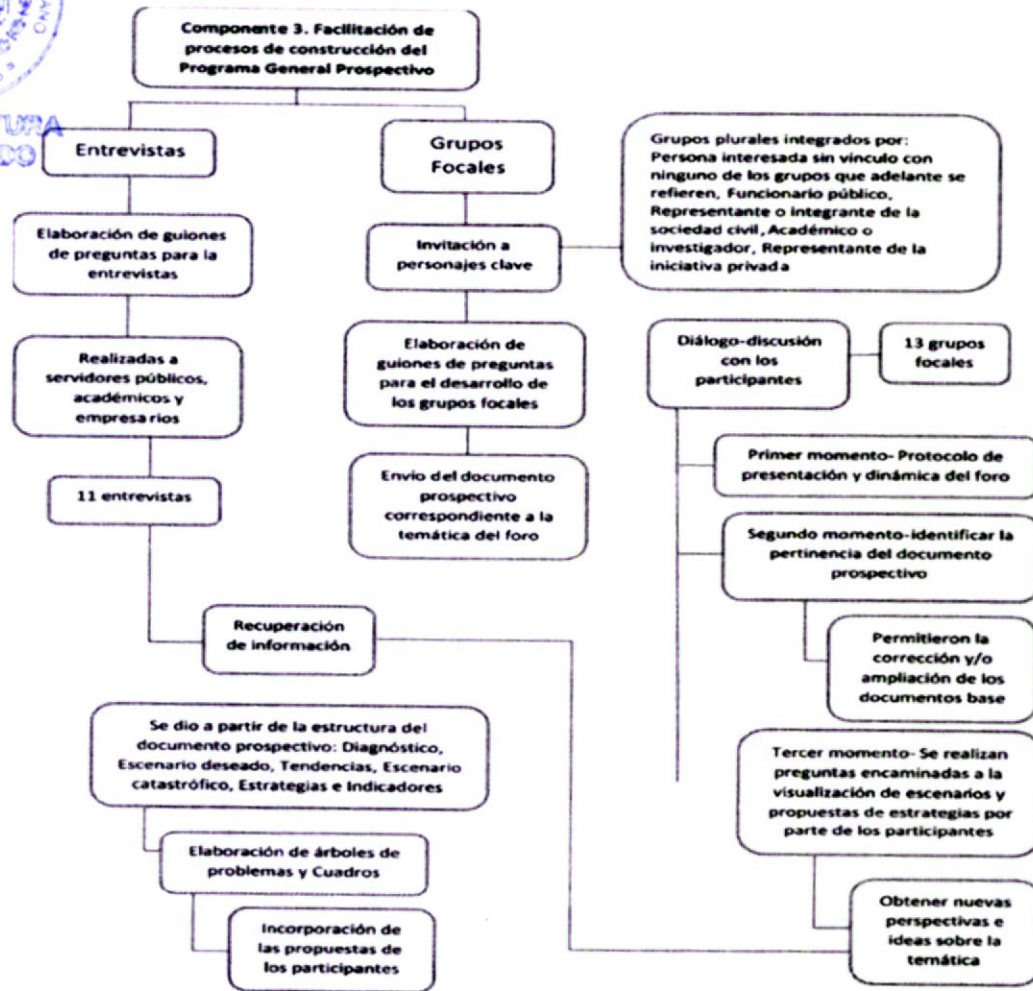
Las temáticas que se abordaron con las personas entrevistadas fueron: minería, juventud, industria automotriz, tecnologías de la información, agroindustria y perspectiva de género.





M. LEGISLATURA DEL ESTADO

**Diagrama 3. Metodología para la elaboración e integración del Programa General Prospectivo-Componente 3**



Fuente: Elaboración propia

### 1.2.4 Acompañamiento en la construcción y redacción del Programa General Prospectivo

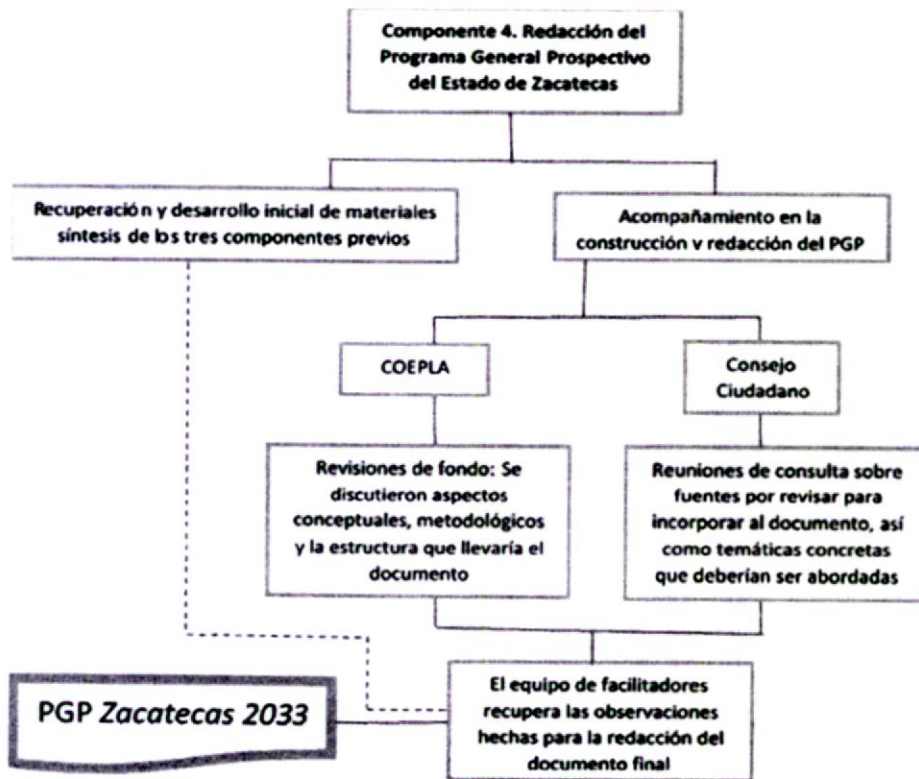
A lo largo de todo el proceso de construcción se realizaron reuniones de orientación y asesoría con los académicos de la FCPyS de la UNAM, a través de reuniones presenciales o videoconferencias, así como con los miembros del Consejo de Planeación a quienes se fue presentando desde la temática para los



cursos taller de fortalecimiento de las capacidades institucionales, hasta la metodología y participación de algunos de los miembros en los grupos focales.

Además, como en los anteriores incisos, también se comparte una imagen síntesis de las actividades referidas en el documento.

**Diagrama 4. Metodología para la elaboración e integración del Programa General Prospectivo-Componente 4**



Fuente: Elaboración propia





En resumen, el marco metodológico que se desarrolló para la elaboración del Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033 trata de sintetizar en forma clara las rutas de trabajo que se siguieron con el objetivo de ir construyendo e incorporando elementos que de a poco se hilvanaron para dar forma y contenido al programa.



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO



## 2 FIJANDO LAS REGLAS PARA EL CAMINO



M. LEGISLATIVA  
DEL ESTADO

Visualizar el futuro en el que se desea estar parece una tarea sencilla que puede hacerse mientras se conversa, y tal vez sea así. Sin embargo, ese futuro puede pensarse con las mejores intenciones, pero sumamente alejado de la realidad o de la posibilidad de alcanzarlo.

Es por esta razón que resulta necesario acotar este proceso estableciendo reglas que permitan visualizar el futuro deseable y posible para el estado de Zacatecas. Estas reglas permitirán que el camino sea más fácil de recorrer puesto que establece cuáles son las rutas que habrán de seguirse para acercarnos cada vez más al futuro deseado.

### 2.1 Contenido del Programa General Prospectivo Zacatecas, 2033

En este capítulo se presentan el objetivo, y los postulados estratégicos: misión y visión que persigue el Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033, así como las líneas de pensamiento sobre las que se fundamentaron las concepciones transversales del desarrollo y de las estrategias de intervención para la materialización de escenarios.

Las concepciones transversales se desarrollaron para orientar dos aspectos generales: por un lado, la intervención pública a largo plazo y, por el otro, fijar las pautas que habrán de seguirse para analizar las tendencias, construir los escenarios futuros y orientar la formulación de estrategias.

En cuanto a las estrategias de intervención para la materialización de escenarios, éstas se desprenden de las concepciones transversales del desarrollo, y están orientadas a aspectos particulares de la realidad que rigen las pautas de comportamiento, los caminos y acciones que se deberán seguir para atender problemas públicos concretos.

### 2.2 Objetivo y postulados estratégicos: misión y visión

#### Objetivo

Establecer las prioridades de atención y líneas generales de política pública para el estado de Zacatecas en un horizonte de 15 años como instrumento de visión a largo plazo construido con base en un enfoque de planeación



H. LEGISLATIVA  
DEL ESTADO

## **Misión**

Establecer las bases de un proyecto a futuro para la entidad que sea capaz de trascender las administraciones gubernamentales dando certidumbre del camino que se quiere recorrer y el lugar a donde Zacatecas desea llegar.

Dicho programa no marca una ruta fija, sino que se considera una estafeta que a través de las concepciones transversales del desarrollo: desarrollo humano sostenible basado en la paz y la solidaridad social; igualdad de derechos, género y justicia social para enfrentar las desigualdades; ciudadanía participativa para la construcción de la vida pública y la cohesión social; e innovación para el desarrollo transformador, propicien la formulación de escenarios y estrategias que respondan a las condiciones cambiantes de la realidad social y estén cada vez más cerca de erradicar las desigualdades y la exclusión en la entidad.

## **Visión**

*En el horizonte identificamos una sociedad global e innovadora, sustentada en la diversificación e integración de su economía; una sociedad con bienestar por la articulación de mecanismos de inclusión que favorecen la igualdad de derechos sociales y reducen las desigualdades; una sociedad cohesionada y participativa, cuya base es la labor gubernamental, desde donde se garantizan los derechos fundamentales y las múltiples ciudadanías que definen el espacio público, y una sociedad con identidad y conocimiento, que abreva de un fuerte sentido de pertenencia y de una educación de calidad, orientada al desarrollo humano sostenible.*





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

### 2.3 Líneas generales de pensamiento y referentes teórico-conceptuales de las agendas internacionales de desarrollo para comprender las concepciones transversales del desarrollo

Este documento propone cuatro principios articuladores de política pública que se denominan *Concepciones transversales del desarrollo*,<sup>7</sup> entendidas como proposiciones de sentido o estructuras, así como la visión de pasado (histórica), presente (diagnóstico) y futuro (prospección) sobre la sociedad.

Estas concepciones constituyen puntos de orientación para la producción de diagnósticos, escenarios, estrategias e indicadores, es decir, son facetas iniciales y vertebradoras de la planeación que ofrecen constructos teóricos, éticos e ideológico/políticos que orientan la construcción de objetivos, metas y directrices concretas de intervención de la administración pública en los problemas públicos, al tiempo que delimitan la modalidad de indicadores a utilizarse en el mismo proceso de planeación.

Para definir estas *Concepciones transversales del desarrollo* se hizo un ejercicio retrospectivo de las líneas generales de pensamiento y los referentes teórico-conceptuales que orientaron en distintos momentos de la historia moderna la construcción, el establecimiento y la existencia de una agenda internacional de desarrollo.

En términos generales, estos postulados discurren en torno a cuáles son las características de las estructuras o andamiajes de organización, regulación y conducción de lo público que implican lidiar con las desigualdades existentes y que entrañan el conflicto y/o la necesidad de la cooperación. Actualmente, estos postulados alcanzan el plano de la gobernanza mundial, y el cómo los países y estados subnacionales se muestran para asumir responsabilidades concretas para lidiar con dichas desigualdades en interrelación constante y prácticamente inevitable.

---

<sup>7</sup> Parte de estas proposiciones de sentido se conciben como enfoques transversales (Estado de Derecho, Derechos Humanos, Objetivos de Desarrollo Sostenible y Perspectiva de Género) del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021.

Aunque se desarrolló en otro documento,<sup>8</sup> aquí sólo enumeramos las seis grandes líneas de pensamiento desde las cuales se orienta la agenda internacional, de la que abrevan los instrumentos normativos y de planeación de las políticas públicas del país y que al mismo tiempo sirvieron para la construcción de nuestras cuatro *concepciones transversales del desarrollo*:



1. Pensamiento de la posguerra y el énfasis en el crecimiento económico (1950's-1960's)
  - a. El keynesianismo (el Plan Marshall y la agenda política de Estados Unidos)
  - b. Pensamiento crítico latinoamericano: el estructuralismo o desarrollismo
  - c. Teoría de la Modernización
  - d. Teoría de la Dependencia
2. Pensamiento de "El Nuevo Orden Económico Internacional" y el énfasis en las necesidades básicas (1970's)
3. Pensamiento del liberalismo neoclásico y los programas de ajuste estructural (1980's)
4. El enfoque de las capacidades, el Desarrollo Humano y el Derecho al Desarrollo (1990's)
  - a. Desarrollo Humano (incluidas concepciones sobre Seguridad Humana y Desarrollo Sostenible)
  - b. Perspectiva de Derechos Humanos hacia el Desarrollo (Derecho a la Paz y a un Medio Ambiente Sano, entre otros)
5. Género y desarrollo (1970's --)
6. Postdesarrollo y alternativas al desarrollo (1990's – 2000's)

Sobre este ejercicio de exploración y reflexión de las líneas de pensamiento y la propia revisión de las propuestas que se tienen en los instrumentos de planeación que recaen en el estado de Zacatecas (por supuesto, el Plan Estatal de Desarrollo, pero también el Plan Nacional de Desarrollo), se estructuraron las cuatro *concepciones transversales del desarrollo* que establecen relaciones lógicas entre sus factores constituyentes y de mutuo reforzamiento, que permiten identificar elementos centrales y ordenar la realidad social para activar el pensamiento

---

<sup>8</sup> Al respecto véase la reflexión que sobre el tema se comparte en el ejercicio metodológico que se realizó para la construcción de esta prospectiva.



estratégico y la toma de decisiones. También su construcción reconoce que existe una relación interdependiente y complementaria entre ellas y sus elementos constitutivos. Dichas *concepciones transversales del desarrollo* son las siguientes:



- I. Desarrollo humano sostenible basado en la paz y la solidaridad social
- II. Igualdad de derechos, género y justicia social para enfrentar las desigualdades
- III. Ciudadanía participativa para la construcción de la vida pública y la cohesión social
- IV. Innovación para el desarrollo transformador.

## 2.4 Las concepciones transversales del desarrollo

Como ya se mencionó, las concepciones transversales del desarrollo son discursos ético/políticos que remiten al compromiso asumido por los actores y agentes que participan en el proceso de planeación.

Enmarcadas en el Programa General Prospectivo, las concepciones transversales del desarrollo no se distancian de esas otras generales expresadas en un documento global y articulador como el Plan Estatal de Desarrollo; más bien, se complementan y enriquecen a la luz de ellas, al tiempo que adquieren matices y facetas que sirven para orientar la intervención pública en el largo plazo.

### **Desarrollo humano sostenible basado en la paz y la solidaridad social**

La característica principal de esta concepción es colocar a las personas en el centro de la acción gubernamental y social. Si bien, el todo social no es en sí la suma de sus partes, esta concepción reconoce la importancia de sustentar una visión de sociedad en la cual las personas, su vida cotidiana, sus necesidades sentidas y manifiestas, sus capacidades<sup>9</sup> y sus libertades sean respetadas, valoradas, dimensionadas y situadas como eje de las políticas públicas. Esta proposición incorpora la seguridad humana (como entorno habilitador construido a partir de derechos y acceso a oportunidades para el despliegue de las capacidades de las personas, de modo que tengan una vida lo más plena posible), la construcción de la paz (reducción y eliminación de la violencia, bienestar social, diálogo y negociación, transformación positiva de los conflictos, etc.) y la solidaridad (relaciones basadas en

<sup>9</sup> En ello destacan su capacidad de agencia y su poder transformador de la realidad. Este elemento está más presente en la concepción sobre ciudadanía participativa.



la sensibilidad ante la realidad de las y los otros, y unidad en favor de intereses comunes para beneficio mutuo o sin esperar beneficios a cambio).

### **Igualdad de derechos, género y justicia social para enfrentar las desigualdades**

Esta concepción transversal tiene su foco en el cierre de brechas de desigualdad social, entendida esta última como la asignación (social) de ventajas y desventajas, beneficios y perjuicios, y/o privilegios o cargas que se construyen socialmente y que afectan la libertad y las capacidades de las personas. Coincidimos en que la desigualdad es una diferencia, pero no toda diferencia constituye una desigualdad, ya que las desigualdades se construyen socialmente.

Cerrar las brechas de la desigualdad nos lleva, por un lado, a la necesidad del reconocimiento de las múltiples caras que tiene la desigualdad social, así como sus características, lo que va desde el nivel de las personas y su vida cotidiana, los grupos que conforman, sus familias y comunidades, hasta el ámbito de las decisiones políticas, de las políticas públicas existentes, las leyes y los mecanismos sociales que reproducen las desigualdades. Y, por otro lado, permite una búsqueda enfocada, más precisa de las desigualdades, de los mecanismos y acciones para atajarlas de manera sistemática, progresiva y generalizada con miras a forjar una sociedad más justa y equitativa, que redistribuya los beneficios y las ventajas desde una perspectiva de derechos.

Entre las prioridades en la reducción y la búsqueda por eliminar las brechas de desigualdad se encuentran como las de mayor peso las desigualdades de ingreso, por exclusión, discriminación y las de género.

### **Ciudadanía participativa para la construcción de la vida pública y la cohesión social**

La ciudadanía participativa se concibe como un recurso elemental de la construcción y la transformación social. Significa que las personas, en su calidad de ciudadanos con derechos y obligaciones, tomen parte en la definición de los asuntos públicos. De manera que, gracias a su participación, logren expresar sus necesidades, aspiraciones, formas de concebir el mundo, identidades e intereses, después de entrar en pugna y dirimirse mediante el diálogo, la negociación y la construcción colectiva; arribando así a acuerdos que cobren vida en las políticas públicas y en la



H. LEGISLATIVO  
DEL ESTADO



cotidianeidad de las personas. Todo ello supone regenerar el tejido social y la vida pública, al tiempo que favorece la cohesión social.

Se reconoce que la diversidad de actores que participan en la vida pública es amplia y que se requiere la participación nutrida, informada y con capacidades de diálogo, interpelación y generación de mecanismos de incidencia en políticas públicas. Ello desde la inclusión, la participación igualitaria y el ejercicio pleno de derechos de organización, reunión, asociación, prensa, ejercicio de derechos políticos, entre otros aspectos.

### **Innovación para el desarrollo transformador**

La innovación se considera como un elemento consustancial a la prospectiva por su núcleo transformador de la realidad social. Lo anterior porque la innovación se orienta hacia la generación de abordajes alternativos, estrategias creativas y disruptivas, así como a consolidar estrategias a partir de la introducción de elementos poco convencionales en las políticas públicas.

La innovación es una apuesta permanente por la mejora, por el diálogo con los sectores puesto que de ellos parte en gran medida la creación, la transformación, la renovación, siendo de particular importancia fomentarla en la ciencia y en la tecnología para el desarrollo y el crecimiento social y económico, pero de igual forma promoverla permanentemente en: mecanismos de eficacia y eficiencia en el gobierno; educación y formación para la diversificación productiva; movilidad de talentos; fomento empresarial, desarrollo social; participación comunitaria y cuidado del medio ambiente.

Estas concepciones transversales del desarrollo se relacionan estrechamente con cuatro estrategias de intervención para la materialización de escenarios, que conjuntamente integran un todo sistémico cohesionador, pero abierto. Se trata de categorías inclusivas que ayudan a organizar e integrar una serie de temáticas, problemas públicos identificados, y postulados o supuestos normativos propios de las directrices de política pública. Todos ellos presentes en los escenarios construidos en el marco del Programa General Prospectivo, *Zacatecas 2033*.

Bajo esa óptica, el presente Programa General Prospectivo se construye sobre las siguientes:

### *Concepciones transversales del desarrollo*

- I. Desarrollo humano sostenible basado en la paz y la solidaridad social
- II. Igualdad de derechos, género y justicia social para enfrentar las desigualdades
- III. Ciudadanía participativa para la construcción de la vida pública y la cohesión social
- IV. Innovación para el desarrollo transformador.

Mencionadas previamente y que permean sobre las cuatro Estrategias de intervención para la Materialización de Escenarios:

- I. Sociedad global e innovadora: industrias, tecnologías y sustentabilidad.
- II. Sociedad con bienestar: fortalecimiento comunitario, florecimiento social e integración regional
- III. Sociedad cohesionada y participativa: gobierno y redes institucionales para la construcción de ciudadanías
- IV. Sociedad con identidad y conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo de lo público

### **2.5 Las estrategias de intervención para la materialización de escenarios**

Las Estrategias de Intervención Gubernamental para la materialización de escenarios son las directrices específicas que rigen las pautas de comportamiento, los caminos y métodos de acción respecto a problemas públicos concretos. Estas estrategias se arraigan e inspiran en las concepciones transversales del desarrollo y se orientan a aspectos particulares de la realidad ante los cuales desean adoptarse ciertas pautas normativas.

Para el caso del Programa General Prospectivo, *Zacatecas 2033*, destacan las siguientes estrategias de intervención para la materialización de escenarios, que – dicho sea de paso–, no se distancian de los ejes estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 sino que los complementan y enriquecen.

Para su definición se recuperó el enunciado final del párrafo tercero del artículo 1 de la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, donde se establece







H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

que en el centro de la gestión pública están las personas. Por lo que se concluye que la actividad de los órganos de gobierno consiste en coordinar y hacer concurrir distintos recursos para que la gente obtenga el ambiente más apropiado para lograr las capacidades que le permitan alcanzar su bienestar pleno.

Desde esta perspectiva, se reconocieron cuatro dimensiones consustanciales a las personas y de las cuales se desprenden las estrategias de intervención respectivas, mismas que van en consonancia con las dimensiones del desarrollo.

### **2.5.1 Sociedad global e innovadora: industrias, tecnologías y sustentabilidad**

La dimensión económica, entendida como el conjunto de actividades y recursos, mediante los cuales se satisfacen las necesidades humanas; y donde se reconoce al mercado como uno de los mecanismos para este objetivo, pero no como el único. Junto a éste, está el Estado, las familias, las redes vecinales, los colectivos y las organizaciones sociales y comunitarias.

Desde esta dimensión se interpreta lo global y la innovación. En el primer caso, porque se reconoce que la globalización no descansa absolutamente en mecanismos de mercado; pues se requiere un Estado que corrija los desequilibrios económicos, sin desmotivar las iniciativas privadas y sociales, por el contrario potencializándolas.

En esta estrategia se alude a la agroindustria, pero también al campo y las comunidades rurales, así como a la minería, pero sin ignorar la importancia de la agenda medio ambiental (el tratamiento de residuos sólidos y la gestión del agua).

En el segundo caso, se apela a la sociedad innovadora para que –combinando la búsqueda del fomento a las actividades productivas y de transformación, así como al cuidado y preservación del medio ambiente– se promuevan nuevas tecnologías y la recuperación de los conocimientos que se desarrollan desde los institutos especializados, además de los diseños que retoman y se forman en la práctica social y empresarial diaria.

### **2.5.2 Sociedad con bienestar: fortalecimiento comunitario, florecimiento social e integración regional**



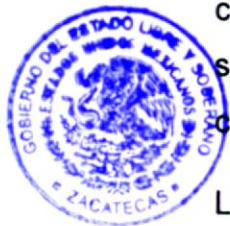
La sociedad con bienestar apela al compromiso gubernamental y de la propia ciudadanía por generar las condiciones necesarias para el pleno goce de la riqueza social presente e históricamente construida, que cristalice en la membresía plena de cada una de las personas a la comunidad.

La estrategia considera como labor preponderante las tareas de gobierno para la construcción de una ciudadanía social, en el desarrollo de un terreno de igualdad de oportunidades verdaderas y efectivas a partir de la atención a rubros como el desarrollo social y el combate a la pobreza, la salud, la alimentación, la cultura del deporte; además de trabajar con los desafíos relativos a la concentración y dispersión poblacional, la migración, producción y distribución del ingreso en las comunidades. De ahí que se presente la necesidad del (re)diseño de políticas públicas y el emprendimiento de acciones concretas diferenciales con un claro enfoque espacial, que al tiempo que enfrenta la desigualdad, disminuya los desequilibrios regionales, para el fortalecimiento comunitario y el florecimiento de la vida social.

### **2.5.3 Sociedad cohesionada y participativa: gobierno y redes institucionales para la construcción de ciudadanías**

Se consideran como elementos centrales de la estrategia la mancuerna indisoluble de la dimensión política y la seguridad humana. La actividad política como expresión positiva por la cual se participa socialmente en la orientación que desde el ámbito gubernamental –con una amplitud de canales que no se agotan en lo electoral–, definen las prioridades de la esfera de lo público. Para lo cual se requiere de un marco normativo flexible, acorde al contexto y a los grupos o actores que participarían, así como las garantías individuales que desde los órganos de procuración de justicia se otorgarían; además de un conjunto de mecanismos para una práctica de gobierno transparente y apegada a los principios que exige la rendición de cuentas.

Con las anteriores consideraciones, la *Estrategia Sociedad Cohesionada y Participativa* está encaminada a la construcción de un ambiente propicio para la participación ciudadana. Al tiempo que relaciona temas referidos a los mecanismos de construcción y procuración del estado de derecho, la seguridad pública y la prevención del delito. Para esto, se postula el imperativo de un gobierno abierto ante



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO



la comunidad y los distintos ámbitos de gobierno con los que se relaciona; además de llevar a cabo la rendición de cuentas de las gestiones realizadas.

El propósito de esta estrategia es emprender acciones que fortalezcan los derechos políticos y libertades civiles para que los ciudadanos recuperen plenamente la dimensión de la práctica política en su acepción más amplia, y con ello, contribuyan al mejoramiento de la gestión pública.

#### **2.5.4 Sociedad con identidad y conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo de lo público**

La cuarta dimensión condicionante de las personas y el ambiente público es la cultura y la educación. Por tal motivo, en la Estrategia nombrada Sociedad con Identidad y Conocimiento, se entiende que la única forma de desarrollo y bienestar es por la vía endógena; no porque se niegue que la entidad federativa forma parte de un conjunto más amplio llamado México o por un provincialismo sin perspectiva en lo global. Más bien, se reconoce que se participa de ambos a partir de un referente con fuerte arraigo e identidad en lo local.

Es una estrategia de intervención que interrelaciona a la educación de calidad y a la cultura mediante los patrones simbólico-culturales. Es decir, las pautas de comportamiento, sin dejar de lado la riqueza del entorno y las formas culturales de la entidad, vistas a través de la divulgación de las bellas artes, el arte popular y las manifestaciones culturales como elementos imprescindibles para el fortalecimiento de las capacidades que tienen los sujetos para ser y hacer, que los convierte en agentes (sujetos de su propia historia), con capacidades para ejercer sus libertades individuales y colectivas.

De esta manera, se concibe que la cultura es un factor estratégico para el desarrollo de la entidad y sus regiones. Que, además, tiene en la educación y en los distintos focos erigidos en referentes de conocimiento un pilar que bien puede contribuir a dicho desarrollo. Más todavía, cabe destacar que la cultura se inscribe en (y es parte) de nuestras localidades; y, con ella misma, construimos una identidad que nos diferencia como zacatecanos al participar en el concierto nacional e internacional.

Lo anterior, sin menoscabo de entender que la educación, pública o privada, por definición debe ser de calidad, para que desde los primeros años de formación se



II. LEGISLATURA  
DEL ESTADO



adquieran las competencias lectoras, lógicas y experimentales básicas que, entre otros, fomenten la búsqueda de soluciones innovadoras a los problemas que enfrenta la sociedad zacatecana.


Se trata entonces de emprender acciones que contribuyan al fortalecimiento de las identidades locales y las capacidades cognitivas en aras de procurar o restablecer la cohesión social y generar mecanismos de inclusión e innovación que faciliten la autodeterminación individual y el crecimiento social.

En resumen, como se expuso a lo largo de este capítulo, las concepciones transversales del desarrollo y las estrategias de intervención para la materialización de escenarios permiten realizar un análisis de los factores externos e internos que, de una forma u otra forma, influyen en el estado de Zacatecas. Además, las estrategias de intervención funcionan como referentes para el abordaje de cada una de las temáticas y, a la vez, sirven como un conector que las integra y organiza en un ejercicio prospectivo.

Es así como se parte de una mirada general de las tendencias económicas, sociales, políticas y ambientales que, poco a poco, colocan el foco en el impacto positivo o negativo que tienen sobre el estado de Zacatecas.



### 3 UNA MIRADA A 15 AÑOS



Pensar el futuro no es un ejercicio de simple adivinanza ni que responda sólo a los buenos deseos. Es, ante todo, un ejercicio colectivo que condensa la reflexión intelectual con la referencia histórico/empírica. En ello es fundamental el reconocimiento de tendencias respecto a los fenómenos que son tomados en cuenta para el proceso de planeación y que se corresponden con los problemas públicos definidos.

Construir una mirada a 15 años supone configurar un pronóstico mínimo como método que permita establecer los senderos que siguen ciertas temáticas sustanciales de la organización social en el largo plazo. Enriqueciéndose ello con el pulso que se toma a trascendentes acontecimientos históricos mundiales y nacionales, así como a sus cambios, rupturas y continuidades. En ese sentido, el pronóstico es un primer norte que define el camino a seguir en la construcción de escenarios de largo plazo.

#### **3.1 Los pronósticos del camino: tendencias mundiales y nacionales a considerar para la construcción de escenarios de largo plazo**

Zacatecas no es una entidad federativa al margen del acontecer nacional e internacional y de las tendencias que estos fenómenos y procesos conformarán y desplegarán en el largo plazo. No es tampoco una sociedad aislada ni retraída, pues la exposición a fuerzas y factores exógenos es incesante, al grado de incidir en la estructura socioeconómica del estado y en la configuración y comportamiento de los problemas públicos.

En este sentido, los factores exógenos y endógenos –más allá de determinismos– se entrelazan e interactúan recíprocamente para estructurar formaciones sociales locales expuestas, no sólo a las decisiones y acciones de los actores locales, sino también a las relaciones estratégicas transnacionales y a las decisiones tomadas por actores y agentes socioeconómicos y políticos –también transnacionales– que protagonizan y gestionan los procesos de globalización. De ahí la importancia que tiene para la construcción de escenarios la identificación y comprensión de estas tendencias.





V. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

## **3.2 Dimensión económica y tecnológica**

### **3.2.1 Tendencias mundiales: la economía global y el conocimiento como fuente de la riqueza**

Los rasgos generales y las formas como se concibe, organiza y gestiona el proceso económico contemporáneo, continuarán predominando y tenderán a profundizarse en las próximas décadas. Esto es, una economía cada vez más globalizada y dotada de una nueva división internacional del trabajo, con relaciones laborales flexibles y precarizadas, y fundamentada en el uso intensivo del conocimiento y la tecnología, la generación de alto valor agregado y de crecientes ganancias, especialmente de los capitales financieros especulativos desfasados del aparato productivo.

Tenemos claro que, si en la expansión de la industrialización fue importante la energía para la generación de riqueza, en la economía contemporánea lo es el conocimiento aplicado al mismo conocimiento, a la producción y gestión de la empresa.

Pese a la integración global y a un proceso económico cada vez más fundamentado en la innovación y en organizaciones flexibles, observamos que persistirá la histórica estratificación de las relaciones económicas internacionales, e incluso tenderán a profundizarse y a radicalizar sus efectos negativos en aquellos espacios locales desprovistos de vocaciones territoriales que faciliten su inserción ventajosa más allá de una condición de enclave y de espacios de reserva.

El comportamiento de la economía mundial presenta cambios en cuanto al reacomodo de las potencias, las luchas hegemónicas, el desenvolvimiento internacional de los mercados y de los espacios locales privilegiados que participan en la acumulación de capital con consecuentes impactos en las economías nacionales y locales. Particularmente, las innovaciones tecnológicas, como activo económico, se sujetan a una más amplia demanda entre los consumidores expuestos a la obsolescencia tecnológica. Con lo cual tenderá a cambiar a fondo la estructura productiva; apuntando –desde luego– a satisfacer las necesidades y los deseos tecnológicos y a proyectar una renovación de los medios de producción existentes.

Por un lado, potencias emergentes como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (los llamados BRICS) y Taiwán, India, China y Corea del Sur (TICK), así como el



incesante aumento de la demanda tecnológica, reforzarán el regionalismo y el intercambio de mercancías en espacios locales ya conformados.

Ante ello, la organización de los Estados podría ser rebasada por la relación entre ciudades globales y regionales de diferentes naciones, o de otros actores económicos con gran poder de mercado, propiciando así el surgimiento de nuevas relaciones de poder global y la inclusión de regiones como África y América Latina poco favorecidas por el actual modelo económico.

Por otra parte, la diversidad cultural y las migraciones masivas de Sur a Norte y de Este a Oeste, propician la emergencia de posturas nacionalistas y neoaislacionistas, principalmente en sociedades como la estadounidense y la británica, que imponen desafíos a la convivencia al interior de sus fronteras; al tiempo que desestabilizan los procesos de regionalización y el mismo concierto y la lógica de las relaciones internacionales desplegadas desde la década de los noventa.

A la par de las tendencias anteriores, dada la producción actual y el surgimiento de nuevas potencias que impulsan la multipolaridad, el escenario internacional apunta a que China y la India incrementarán su papel en el PIB mundial casi al doble, mientras que Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y los países de la OCDE lo disminuirán significativamente (según cálculos del PwC, 2017). Ello generará un reacomodo de la estructura económica mundial, de la producción, la geopolítica y de los protagonistas que le lideran. Desde luego, la tendencia indica que los aparatos de Estado –si bien no desaparecen como se presagió sin fundamento durante la década de los noventa– asumirán un menor protagonismo en la economía mundial, en tanto que el sector privado encontrará menos resistencia de las élites políticas y las burocracias para expandirse dentro de un mercado cada vez más autónomo.

Tal como lo sugiere el estudio *El Mundo en 2050*, ¿cómo cambiará el orden económico mundial? elaborado por PwC, una de las firmas de consultoría más prestigiosas en el ámbito mundial, los actuales países que lideran la producción mundial se verán desplazados por las actuales economías emergentes como Indonesia o México para el 2050 (PwC, 2017).

**Tabla 3 Proyecciones del ranking de economías 2016-2050**

	2016	2050
--	------	------







China	1	1	China
EUA	2	2	India
India	3	3	EUA
Japón	4	4	Indonesia
Alemania	5	5	Brasil
Rusia	6	6	Rusia
Brasil	7	7	<b>México</b>
Indonesia	8	8	Japón
Reino Unido	9	9	Alemania
Francia	10	10	Reino Unido

Fuente: PwC, TheWorld 2050 (2017)

De acuerdo con la ONU, se necesita crear unos 600 millones de puestos de trabajo para el año 2030 sólo para sostener el vertiginoso ritmo de crecimiento poblacional y evitar que millones de personas se hundan en la pobreza. Así lo expresa la meta 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, el mundo se propuso para el 2030: “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (ONU, 2016).

Según la ONU (ONU, 2017), es necesario elevar el crecimiento del PIB en al menos un 7% anual en los países menos avanzados. De acuerdo con los *Indicadores de Desarrollo Mundial*, lo anterior podría alcanzarse con un sector privado pujante que cree empleos de calidad y mayores niveles de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación; centrando la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra para lograr un crecimiento económico sostenible en el largo plazo. Sin embargo, lo que continuará predominando será un modelo económico que, procurará la estabilidad de las principales variables macroeconómicas, impactando el crecimiento económico.

De esta manera, los mercados, derivado de la demanda de consumo, tendrán como insumo medio de producción y productos acabados al conocimiento y a la tecnología como ejes principales. La revista Forbes en su artículo “Las 7 tendencias tecnológicas del 2018” (Murillo y Arreola, 2018), señala como potenciales tecnologías para el futuro dentro de la economía, el incremento de las transacciones





a través de dinero digital o criptomonedas como los Bitcoin, los autos eléctricos, la revolución de la tecnología CRISPR-Cas9 (capaz de modificar el genoma de cualquier célula), la publicidad online, la inteligencia artificial, la ciberseguridad y los almacenamientos de nube. Todas ellas serán los principales rubros tecnológicos dentro de la economía global. A los cuales se suman la nanotecnología, los nuevos materiales y las energías alternativas.

En síntesis, estas son las tendencias para las próximas décadas en la economía global y en la dinámica del cambio tecnológico:

- a. la persistencia de las brechas de desigualdad social e internacional, acompañadas de los flagelos de la pobreza y la marginación, pese a la expansión –en condiciones de fragilidad– de las clases medias;
- b. el achicamiento de los Estados de bienestar en el norte del mundo y la erosión sistemática de los resabios del Estado desarrollista o neo-desarrollista en el sur del mundo;
- c. la inserción ventajosa en la economía global de aquellos espacios locales con mayores vocaciones territoriales y capacidades tecnológicas y orientadas a la innovación;
- d. la expansión de tecnologías de la información y la comunicación – especialmente de aquellas móviles y personales– ante la creciente demanda en el mercado;
- e. la masificación del consumo de bienes y servicios, motivado en buena medida por el mayor poder adquisitivo de los estratos medios, y por la obsolescencia tecnológica programada;
- f. un persistente deterioro ambiental, pese a la mayor demanda de tecnologías verdes o amigables con la naturaleza;
- g. el surgimiento de nuevas potencias económicas y la inclusión de naciones y regiones que actualmente no gozan de ventajas en la economía mundial; y,
- h. China retando la hegemonía de los Estados Unidos e, incluso colocándose como la principal economía con relación al PIB mundial.

### **3.2.2 Tendencias Nacionales: la economía mexicana y su persistente estancamiento**





A lo largo del siglo XX, México experimentó importantes transformaciones económicas al transitar de una sociedad predominantemente agrícola y rural, a una industrial y de servicios, mayoritariamente urbana. La economía también experimentó –durante los años cincuenta, sesenta y setenta– el periodo de crecimiento más alto y prolongado en la vida de un país independiente, pero ello no estuvo exento de contradicciones en el patrón de acumulación al lograrse una expansión de la industrialización en detrimento del campo y de los grupos sociales que migraron a las ciudades. Sin una estructura socioeconómica sólida y desarrollada, hacia finales del siglo, el país transitó de ser una de las economías más cerradas del mundo, a una con un mayor grado de apertura comercial al signarse un número sustancioso de tratados y acuerdos comerciales en los últimos 30 años. Se pasó de un modelo económico orientado al mercado interno y dirigido por el Estado, a uno regido por la inversión privada, el mecanismo de mercado y la racionalidad de la economía mundial.

Sin embargo, este cambio no significó una expansión de la economía, pues el crecimiento del país se mantuvo constantemente bajo desde la implementación de estas reformas de apertura comercial, agravando fenómenos como la desigualdad social y la pobreza. Ello se explica por la persistencia de una política económica que privilegia la contención de la inflación, la estabilidad de las variables macroeconómicas y la industrialización orientada hacia las exportaciones, en detrimento de la inversión productiva, la generación de empleos y el fortalecimiento de las cadenas productivas.

La persistente fragilidad del crecimiento económico durante las últimas décadas se explica por la apuesta a actividades y sectores económicos generadores de divisas que no crean alto valor, ni recurren a la formación de capacidades tecnológicas: las manufacturas automotrices; la exportación de hidrocarburos; las remesas enviadas por los migrantes; la minería y, el turismo. Más aún, el comercio internacional y la atracción de inversión extranjera directa se fundamentan en un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) puesto en entredicho por el gobierno estadounidense en sus intentos para reindustrializar a esa nación.

**Tabla 4 Historial del crecimiento del PIB y el PIB per cápita**

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Crecimiento del PIB</i>	<i>Tasa</i>	<i>Crecimiento PIB per</i>
-------------------	----------------	----------------------------	-------------	----------------------------





		<i>PIB en el sexenio</i>	<i>promedio anual</i>	<i>cápita durante sexenio</i>
Lázaro Cárdenas	1934-1940	30.27%	4.52%	18.02%
Manuel Ávila C.	1940-1946	43.06%	6.15%	20.49%
Miguel Alemán V	1946-1952	40.10%	5.78%	18.38%
Adolfo Ruíz C.	1952-1958	45.26%	6.42%	21.21%
Adolfo López M.	1958-1964	47.81%	6.73%	21.56%
Gustavo Díaz O.	1964-1970	47.98%	6.75%	23.49%
Luis Echeverría	1970-1976	43.12%	6.16%	16.20%
José López P.	1976-1982	45.98%	6.51%	24.36%
Miguel De La Madrid Hurtado	1982-1988	1.08%	0.18%	-10.07%
Carlos Salinas	1988-1994	25.87%	3.91%	12.42%
Ernesto Zedillo	1994-2000	22.18%	3.39%	11.18%
Vicente Fox Q.	2000-2006	14.80%	2.03%	4.47%
Felipe Calderón	2006-2012	12.51%	2.04%	2.02%

Fuente: Elaboración propia con base en Historial del PIB y dinámica económica. INEGI

Las primeras reformas estructurales que moldearon el nuevo escenario económico en México se dieron a partir del sexenio de Miguel de La Madrid y después con la descentralización fiscal y el Sistema Nacional de Planeación Democrática se pretendió reducir la intervención del Estado en el mercado e impulsar la apertura de la producción mexicana hacia el exterior; es decir, incorporarse a las economías transnacionalizadas de occidente. Sin embargo, se puede notar que es a partir de este periodo que el país empezó con los problemas para mantener un crecimiento constante, teniendo como consecuencia el incremento de la brecha económica y el lento crecimiento del PIB (véase Cabrero, 2006).

Ante este escenario, según los cálculos de PwC (El Mundo en 2050, ¿cómo cambiará el orden económico mundial?, 2017) que plantea el escenario económico mundial, China se mantendría como la economía número uno en términos de paridad del PIB con el poder adquisitivo, para el 2050. Esta misma fuente, plantea que, en ese contexto, México escalaría hasta la séptima posición, por detrás de China, India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil y Rusia. Esto supone una mejoría de cuatro puestos con respecto a su lugar en el 2016. La consultora PwC coloca a México dentro de las diez economías más grandes por PIB para el 2050. La consultora prevé tres escenarios económicos para el país: crecimiento del PIB anual





(México escalaría al top 10); y, además, México encontrará nuevos competidores de crecimiento y tendrá más oportunidad de negocio.

A esto se suman las recientes reformas estructurales de la administración 2012-2018 en materia económica, las cuales prevén mayor apertura comercial en rubros antes pertenecientes al Estado, como los hidrocarburos y el agua.

No obstante, los indicadores muestran un retroceso en la calidad de vida y en materia de desigualdad social. Lo que indica que la manera como se organiza el proceso económico en el país afecta al conjunto de la estructura social, pues la pobreza es elevada, y la capacidad de respuesta por parte de los gobiernos es insuficiente ante el alto impacto que incide en la economía familiar. El CONEVAL (Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010, 2012, 2014 y 2016) estima que en México existen 53,418.2 millones de personas en pobreza y 9, 375.6 millones de personas en extrema pobreza; siendo Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Puebla los estados con mayor número de personas en esta condición.

El problema radica en que, por un lado, las tendencias mundiales indican que la economía se orienta a generar alto valor sobre la base de una mano de obra altamente especializada, así como a atender la demanda tecnológica, ya sea como insumo de producción o como mercancía final. En México, esto no se materializa del todo, pues la inversión canalizada a actividades de investigación, desarrollo e innovación se encuentra rezagada, destinando tan sólo 0.5% del PIB. Y que si se compara con países emergentes como China (2%) o la República de Corea (4.2%) es sumamente baja (Trejo Nieto, 2016:102).





## Gráfico 1 Inversión al desarrollo de la ciencia y la tecnología/ Porcentaje del PIB en México



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial, 2016

Pese a lo anteriormente expuesto, estudios como el de Endeavor (2017) sugieren cuatro tendencias tecnológicas que denotan cierta potencialidad en México: la inteligencia artificial; las impresoras 3D; la secuencia del genoma humano, y tecnologías para la educación.

A grandes rasgos, en la economía mexicana se identifican, por lo menos, seis tendencias, a saber:

- De cara a la creciente transnacionalización de la economía nacional, la pérdida de control sobre las decisiones económicas y la conducción de la política económica;
- La persistencia de un bajo crecimiento económico que no genera las condiciones para la creación masiva de puestos de trabajo;
- La mayor desarticulación del mercado interno en aras de privilegiar la inserción de sectores dinámicos de la planta productiva en la economía mundial;
- Una redefinición radical de las reglas y condiciones propias del TLCAN en el contexto de las posturas neoisacionistas de los Estados Unidos;
- Aunque tampoco se descarta la disolución de este tratado comercial, con las consecuencias destructivas sobre una estructura económica nacional dependiente de los flujos de inversión y del ingreso de divisas por razones de comercio internacional, y



- f. La postración del Estado mexicano en sus funciones económicas, principalmente en su vocación para fomentar y detonar procesos de desarrollo.

### **3.3 Dimensión social y política**

#### **3.3.1 Tendencias mundiales: la transformación del Estado, los desafíos pendientes de la democracia y la participación social**

Las transformaciones estructurales y organizacionales del capitalismo; los avances y cambios tecnocientíficos; la misma intensificación de los procesos de globalización; los cambios en la praxis política y en el perfil del Estado; y las demandas ciudadanas expuestas hacia finales del siglo XX, si bien derivaron en contribuciones en distintas sociedades, la tendencia mundial indica que los ciudadanos cada vez más tienen la posibilidad de encarar –junto con los gobiernos– los problemas públicos de sus naciones. Sin embargo, aquí es fundamental hacer una acotación y una digresión.

Una de las tendencias mundiales que se identifican con la intensificación de los procesos de globalización consiste en el dislocamiento de la política respecto al poder, pues éste ya no se construye en los márgenes del Estado, sino que está en función de múltiples fuerzas, actores y agentes cada vez más transnacionalizados y desterritorializados, entre los que destacan las redes empresariales globales, los mercados financieros, los organismos internacionales, las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, los regímenes internacionales y la formación de bloques regionales supranacionales, entre otros.

Estos actores y agentes buscan incorporar en algunos casos legítimamente y en otros no tanto, sus concepciones e intereses creados, para incidir abiertamente en la agenda pública y contribuyen a configurar estructuras globales de poder que dificultan en algunos casos, el control y a las potestades de los Estados y de los tomadores de decisiones en las escalas nacionales. No menos importante es la tendencia a la entronización de “lo privado” y el retraimiento y declive del espacio público, con sus consustanciales efectos sobre la formación y fortalecimiento del tejido social y la persistencia de los mecanismos de cohesión comunitaria. Todo ello, sin duda, es uno de los principales desafíos que enfrentará –a lo largo de este siglo



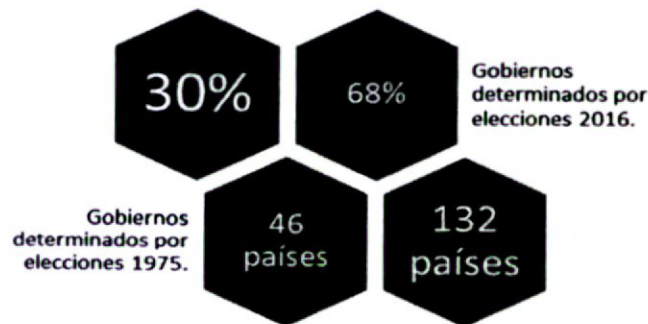


LA LEGISLATURA  
DEL ESTADO

XXI– la ideología y la práctica de la democracia, así como los cauces que adopte la participación ciudadana.

Pese a sus insuficiencias y a las restricciones experimentadas por el Estado en las escalas nacionales, el avance de la democracia como forma de gobierno es una de las alternativas más consistentes de organización política y formación de autoridad para los próximos 30 años. Y más que eso, no sin fricciones ni altibajos, existe la tendencia para mejorar los mecanismos de inclusión que propiciaría una gobernanza plena para la toma de decisiones del Estado. Lo que persistirá es un poder político más difuso debido a la emergencia de nuevos actores y agentes ciudadanos y no ciudadanos, como los espacios locales, las ciudades o grupos sociales que por su condición requieren de reconocimiento y, a su vez, de poder público.

**Imagen 1 Gobiernos determinados por elecciones**



Fuente: IDEA 2017

En este sentido, la democracia parece ser el medio de legitimidad para alcanzar dicho estatus de participación. El estudio “El estado de la democracia en el mundo 2017. Examen de la resiliencia democrática” (2017) del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA por sus siglas en inglés) señala la importancia de tomar en cuenta el crecimiento de los países que adoptan formas de elección y mejoras en la democracia. Particularmente porque ello abre un panorama futuro en donde la democracia se erige como una forma para participar en las decisiones públicas y en la gestión de los asuntos del Estado, y no sólo como un medio para elegir a las autoridades con poderes absolutos. Abriendo con ello paso a la intensificación de la transición de una democracia representativa a una



LEGISLATURA DEL ESTADO

democracia participativa; lo implica el reconocimiento y la posibilidad de hacer valer derechos fundamentales y el control de los gobiernos desde la ciudadanía, más allá de lo electoral.

Por otro lado, si bien escenarios como el de la República Bolivariana de Venezuela o la República de Nicaragua hacen cuestionar el avance democrático de la región, el mismo estudio del IDEA (2017) menciona que América Latina es la región con el cambio positivo más notorio desde 1975, debido principalmente, al fin de las dictaduras militares del siglo XX y la implementación del sufragio efectivo.

Sin embargo, el Índice de Democracia 2017 (Democracy Index, 2017) de la Unidad de Inteligencia de The Economist, señala que sólo 5 por ciento de la población vive en una democracia plena. El estudio tiene cinco criterios: si las elecciones son realmente libres y justas ("proceso electoral y pluralismo"); si los gobiernos tienen controles y contrapoderes ("funcionamiento del gobierno"); si los ciudadanos participan y están involucrados políticamente ("participación política"); si apoyan a su gobierno ("cultura política"), y si gozan de libertad de expresión ("libertades civiles"). Entre los países considerados de democracia plena no se encuentra México.

**Tabla 5 Índice de Democracia 2017**

PAÍSES	CALIFICACIÓN
NORUEGA	9,87
ISLANDIA	9,58
SUECIA	9,39
NUEVA ZELANDA	9,26
DINAMARCA	9,22
IRLANDA	9,15
CANADÁ	9,15
AUSTRALIA	9,09
FINLANDIA	9,03
SUIZA	9,03
PAÍSES BAJOS	8,89
LUXEMBURGO	8,81





ALEMANIA	8,61
REINO UNIDO	8,53
AUSTRIA	8,42
MAURICIO	8,22
MALTA	8,15
URUGUAY	8,12
ESPAÑA	8,08

Fuente: Democracy Index, 2017, Free speech under attack,  
The Economist Intelligence Unit Limited (2018)

A partir de lo anterior, se resumen las tendencias mundiales en el ámbito político de la siguiente manera:

- a) La profundización de las transformaciones en cuanto a las funciones del Estado y el distanciamiento del poder respecto a la política;
- b) Las decisiones públicas no se tomarán en los marcos de los Estados nacionales, sino en ámbitos cada vez más transnacionalizados controlados por actores y agentes no precisamente estatales;
- c) La entronización de lo privado en detrimento de la vida pública;
- d) El poder político se torna difuso ante la intensificación de las demandas propias de distintos actores;
- e) El surgimiento y reconocimiento de nuevos actores en la vida política;
- f) Una mayor participación ciudadana como correlato de la transformación de los gobiernos;
- g) Ciudadanos más informados y capaces para participar en las decisiones públicas;
- h) Sociedades nacionales menos introvertidas y auto centradas, aunque con mayor vocación para relacionarse con el mundo;
- i) Gobiernos comprometidos con la gestión basada en resultados y dispuestos a permitir el acceso a la información pública, y
- j) La posibilidad para los ciudadanos de acceso a medios eficaces para la vigilancia de la asignación, uso y gestión de los recursos públicos.

### 3.3.2 Tendencias Nacionales: el socavamiento de la vida pública como condicionante de los procesos de democratización

La ideología y la práctica de la democracia en un país atrasado como México están en entredicho por la corrupción, impunidad y disposición patrimonialista del espacio público de los últimos lustros. Más allá de la apertura electoral, la vida pública en México adolece de una fragilidad institucional que sepulta toda posibilidad de materialización de la democracia. Cabe mencionar, que una de las marcadas tendencias que se observa es la incapacidad del Estado mexicano para cohesionar a los múltiples actores y agentes que le disputan la hegemonía sobre el territorio y el control sobre las instituciones (Enríquez Pérez, 2016).

Paralelamente, nos encontramos que sólo el 18 % de los mexicanos se siente satisfecho con su democracia, esto según datos del Informe 2017 de Latinobarómetro. Lo que indica que las instituciones en el país tienen trabajo por hacer para acreditar la democracia como sistema de autoridad en el país. Por otro lado, da cuenta de la poca credibilidad que tienen los entes del Estado encargados de potencializar y ejecutar los instrumentos democráticos existentes.

Por tales razones, Índice de Desarrollo Democrático, 2017, Free speech under attack (The Economist Intelligence Unit Limited, 2018) catalogó a México en el año de 2017 como un país con una democracia con fallas, y lo posiciona en el lugar número 66 del ranking mundial y 15 en la región con una calificación apenas aprobatoria de 6,41/10, mostrando más rezago que países como Trinidad y Tobago o República Dominicana.

**Tabla 6 Índice de Democracia 2017-Democracias fallidas**

Uruguay	8,12	18	1
Costa Rica	7,88	23	2
Chile	7,84	26	3
Jamaica	7,29	38	4
Panamá	7,08	45	5
Trinidad y Tobago	7,04	46	6
Argentina	6,96	48	7
Brasil	6,86	49	8
Suriname	6,76	50	9
Colombia	6,67	53	10





República Dominicana	6,66	55	11
Perú	6,49	61	12
Guyana	6,46	63	13
El Salvador	6,43	65	14
<b>México</b>	<b>6,41</b>	<b>66</b>	<b>15</b>
Paraguay	6,31	71	16
Ecuador	6,02	76	17
Guatemala	5,86	80	18
Honduras	5,72	8	19
Bolivia	5,49	89	20
Nicaragua	4,66	105	21
Haití	4,03	114	22
Venezuela	3,87	117	23
Cuba	3,31	131	24

Fuente: Democracy Index (2017), Free speech under attack,  
The Economist Intelligence Unit Limited (2018)

De igual modo, este mismo estudio (Índice de Desarrollo Democrático, 2017) evaluó cuatro rubros: proceso electoral y pluralismo; funcionamiento del gobierno; participación política; cultura política y libertades civiles). Mencionando que México trabajó más en el rubro de “proceso electoral y pluralismo”, donde obtuvo su mejor calificación (7,83) y es en el caso de “cultura política” donde se diagnostica una insuficiencia, obteniendo la calificación más baja (4,38).

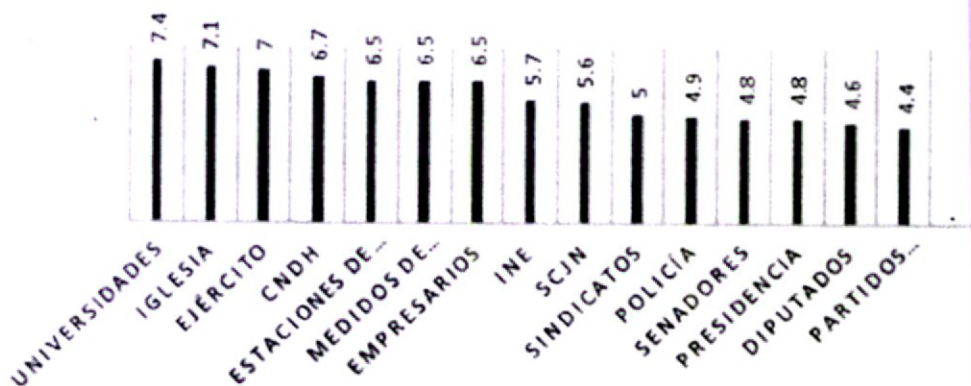
Dejando ver el problema que significa tener entes públicos relacionados con la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía con un gran índice de desconfianza; imposibilitando de esta manera una correcta adopción de la gobernanza. Según el reporte de consulta Mitofsky<sup>10</sup> que evalúa la credibilidad de las instituciones en México, las cinco peores instituciones, en términos de nivel de confianza entre los ciudadanos, fueron, en escala de 1 a 10: los partidos políticos (4.4); los diputados, la Presidencia de la República y los senadores (con 4.8 cada uno), y la policía (4.9).

<sup>10</sup> Consulta Mitofsky (2017), Encuesta Nacional en Viviendas; México: Confianza En Instituciones 2017 [base de datos en línea], [file:///C:/Users/Alberto%20D%C3%ADAZ/Downloads/2017\\_NA\\_ConfianzaInstituciones\\_FN.pdf](file:///C:/Users/Alberto%20D%C3%ADAZ/Downloads/2017_NA_ConfianzaInstituciones_FN.pdf), [fecha de consulta: Julio 2018].

**Gráfico 2 Calificación de la confianza en las instituciones**



## CALIFICACIÓN DE LA CONFIANZA EN INSTITUCIONES



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional en Viviendas; México: Confianza En Instituciones 2017, Mitofsky, 2017.

Gran parte de estos índices tiene que ver con el hecho de que la ciudadanía percibe una excesiva corrupción en la administración pública del país. Transparencia Internacional (Corruption Perceptions Index 2017: Global Scores, 2017) ubica a México dentro de este rubro en el lugar 135 de 180 países evaluados en el 2017, decayendo 12 escalas más respecto a 2016, donde se ubicó en la posición número 123.<sup>11</sup>

Sin embargo, sería un error afirmar que no existen esfuerzos por parte de las instituciones para ofrecer mejores condiciones a la democracia. Particularmente, si revisamos los espacios creados para que más ciudadanos se incorporen en el ejercicio de la acción pública en los últimos 30 años, se da cuenta de los avances que se presentan en la incorporación de mecanismos de participación como presupuestos participativos o iniciativas ciudadanas. Desde luego, se tienen grandes desafíos para lograr la plenitud de estos dispositivos de democracia directa, tales como el combate a la corrupción y la desigualdad social que se perpetúan como lastres que condicionan la vida social.

México es uno de los países que más resintió los cambios políticos y económicos de la década de 1980 a nivel mundial (Cárdenas, 1996). Su economía se diversificó y

<sup>11</sup> Transparencia Internacional (2017), Corruption Perceptions Index 2017: Global Scores, 2017, [base de datos en línea], [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table) [fecha de consulta: Julio 2018].





las barreras comerciales se disiparon. Ante este escenario, el país se comprometió a través de sus acuerdos comerciales y la inclusión en organismos internacionales como la OCDE, a mejorar sus políticas públicas, incentivando la participación ciudadana y la transparencia en el ejercicio del gobierno. Esto, en gran medida, potencializó mejoras sustanciales en los procesos democráticos; al tiempo que fijó una línea de seguimiento para los próximos años.

Con base en estos acontecimientos, se identifican las siguientes tendencias:

- a) Un Estado disminuido ante la avalancha de poderes fácticos que le disputan el control sobre el territorio y la modelación de la sociedad;
- b) Un sistema de partidos políticos colapsado y distante de las demandas y necesidades ciudadanas;
- c) Un espacio público en declive y asediado por las violencias que cancela toda posibilidad de prácticas democráticas;
- d) Serios cuestionamientos a la libertad de expresión y las libertades políticas ante los crecientes asesinatos de periodistas y líderes políticos locales;
- e) La entronización del flagelo de la corrupción, la persistencia de la impunidad, y el desdén por la ley;
- f) Mayores exigencias ciudadanas para mejorar los espacios de participación en la administración pública;
- g) Instituciones más abiertas y con mecanismos más sólidos de vigilancia en cuanto al uso y gestión de los recursos públicos;
- h) Aumento de actores no gubernamentales para la resolución de problemas públicos;
- i) Mejores capacidades de los ciudadanos para el combate a la corrupción a través de la tecnología;
- j) Un gobierno con poderes moderados debido a la inclusión de la sociedad civil en los asuntos públicos, y
- k) El mejoramiento de los instrumentos de gobernanza y gobernabilidad.

### **3.4 Dimensión ambiental y poblacional**

#### **3.3.1 Tendencias mundiales: la irradiación global de las contradicciones sociedad naturaleza**

Desde la década de los setenta del siglo XX, comenzó a configurarse una conciencia colectiva en torno a las contradicciones sociedad/naturaleza y, particularmente, en torno al deterioro ambiental causado por el patrón de producción y consumo predominante hasta la actualidad, y fundamentado en las energías fósiles. Conjuntamente con el crecimiento exponencial de la población y los cambios demográficos, la degradación ambiental y sus efectos irreversibles, forman parte de las renovadas agendas públicas promovidas por organismos internacionales y gobiernos nacionales. El discurso de la sostenibilidad, pese a su limitada operatividad, a sus contradicciones y a su incapacidad para cuestionar el patrón de producción y consumo, perfila una serie de acciones gubernamentales para atemperar los efectos ambientales negativos, así como estrategias de intervención que estimulan el uso de energías limpias y renovables, imponen restricciones a las empresas contaminantes, y que modifican el desplazamiento y la movilidad de los habitantes en las grandes urbes.

Si bien, el cambio climático persiste y radicaliza sus efectos, es de destacar que la crisis ambiental asume –en sus causas, resortes y consecuencias– alcances globales que no son contenidos ni mitigados del todo por acciones locales/nacionales. Aunque se precisa de políticas públicas y de acciones de alcance global, las acciones inmediatas desde lo local son fundamentales para generar sinergias que contribuyan a las soluciones de largo plazo.

Un estudio de la OCDE (Environmental Outlook to 2030) sobre prospectiva medioambiental realizado en el año 2013, revela que los países pertenecientes a este organismo gestionan de manera adecuada temas como las áreas forestales, las emisiones de óxido de azufre y dióxido de nitrógeno, y el manejo de residuos contaminantes. Sin embargo, la cuestión de la movilidad urbana y el transporte, la calidad del aire en las grandes ciudades, la escasez de agua potable, la pérdida de especies y la emisión de gases de efecto invernadero no son tratados adecuadamente en las legislaciones y demás instrumentos de política pública, acentuándose con ello las amenazas para el ambiente en el futuro.



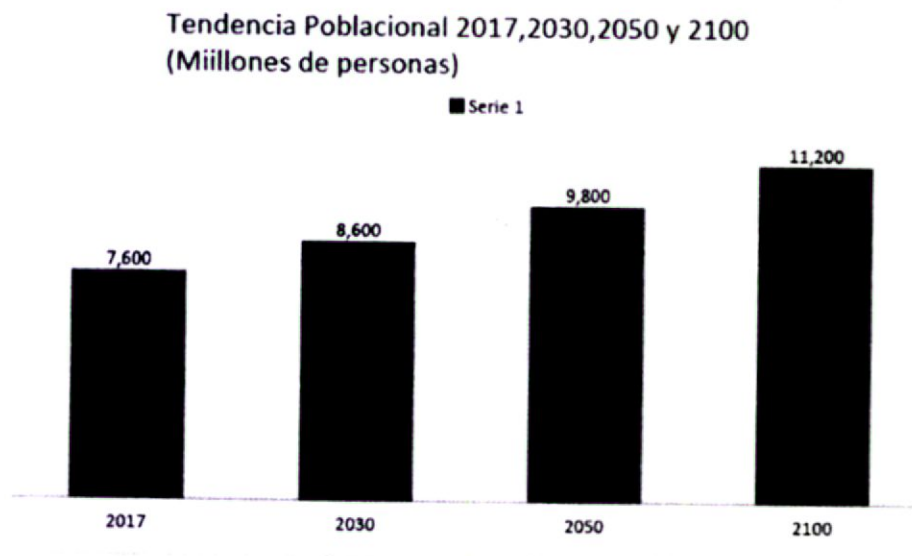


I. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Si a esto le sumamos la tendencia de un incremento considerable de la población mundial, que se estima transite de 7,600 millones de personas a 11,200 millones para el año 2100, tenderá a agravarse el problema de la degradación ambiental y de la huella antropogénica derivada de la producción desmedida estimulada por la obsolescencia tecnológica programada y el consumismo.

Así mismo, la tendencia poblacional al alza y a su concentración en núcleos urbanos postula que las megalópolis y las ciudades-región se incrementarán, y con ello, la calidad del aire, el agua y demás recursos naturales quedarán en entredicho; multiplicándose con ello los problemas ambientales y las exigencias que recaen sobre los instrumentos de política pública.

### **Gráfico 3 Tendencia de crecimiento poblacional mundial**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU (2017)

Lo anterior significa un grave problema en el suministro de agua, el abasto de alimentos y la recolección de residuos sólidos sin violentar los ecosistemas del cual se extraen dichos recursos. El estudio realizado por el Consejo Nacional de Inteligencia (Tendencias Mundiales 2030: Alternativa Mundos, 2012) prevé un importante problema de suministro de agua y alimentos derivado de las condiciones climáticas actuales; consecuencia también de la contaminación y sobreexplotación de la naturaleza. Así mismo, la OCDE (Environmental Outlook to 2030, 2008) advierte que la escasez de agua se agudizará debido al uso desmedido del recurso

y las malas condiciones climatológicas, aumentando progresivamente para el 2050 las personas que viven en áreas con grave escasez del vital líquido.



De la misma forma, el organismo sugiere que, si no se actúa rápido y se responde con políticas públicas de contención, para el 2030 los gases de efecto invernadero aumentarán 37% y 52% para el 2050 (OCDE, 2008).

## II. LEGISLATURA DEL ESTADO

Ante lo anterior, las tendencias mundiales en materia ambiental y poblacional indican lo siguiente:

- a) el afianzamiento de procesos de producción, estrategias de comercialización, estilos de vida y de patrones de consumo fundamentados en el vértigo del derroche y en la obsolescencia tecnológica programada;
- b) un proceso económico más propenso a los deseos y gustos, que a la satisfacción de las necesidades y –a su vez– dominado en las prácticas cotidianas por la publicidad y la noción de deseos infinitos y recursos naturales ilimitados;
- c) una intensificación de las contradicciones sociedad/naturaleza a escala global, sin que la comprensión del mundo como un todo y la diseminación territorial de las problemáticas ambientales suponga el reconocimiento de fronteras, clase social y raza;
- d) la persistente adopción de políticas ambientales más correctivas que proactivas y preventivas;
- e) un crecimiento de la población mundial a más de 8 mil millones de habitantes, aunque con una tasa de natalidad menor en los próximos 20 años;
- f) las economías emergentes (India, Brasil, Indonesia, Rusia) y otros países subdesarrollados tendrán el mayor crecimiento poblacional en el futuro inmediato, situación que se agrava con la adopción de una cultura de consumismo occidentalizado entre sus nuevas clases medias;
- g) la actual gestión del agua será rebasada por la necesidad poblacional y se prevé un incremento de personas que vivan en áreas con una escasez grave de suministro;



h) la seguridad alimentaria enfrentará desafíos con el cambio climático antropogénico y –como consecuencia de ello– la mayor exposición de las poblaciones pobres a la vulnerabilidad; y

i) sin ser un proceso terso e incremental o progresivo, la mayor conciencia colectiva ante la degradación ambiental, el calentamiento global y la escasez de agua y alimentos, gestarán políticas públicas más incisivas en el uso y gestión de la naturaleza.



### **3.4.2 Tendencias nacionales: la sustentabilidad como retórica subordinada a la política económica**

Quizá la degradación ambiental sea, pese a la incorporación del discurso de la sustentabilidad en las políticas públicas, uno de los tópicos más abandonados en el diseño y ejercicio de la agenda pública. Subordinado a una política económica que privilegia la inserción de ciertos territorios mexicanos en la economía mundial, la inversión extranjera directa en actividades económicas intensivas en mano de obra y recursos naturales, así como en prácticas extractivistas que devastan la naturaleza y el entorno de las comunidades receptoras de esas inversiones.

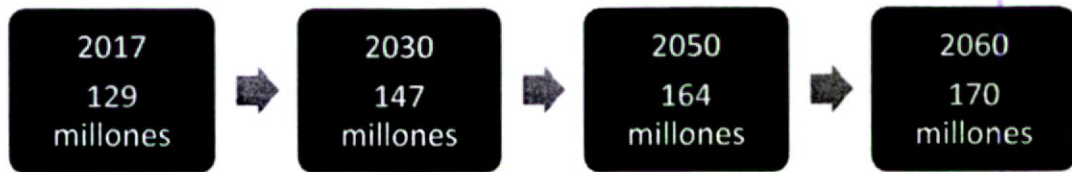
El discurso de la sustentabilidad adolece de falta de conciencia y voluntad política, así como del predominio de intereses creados que obvian las consecuencias del patrón de producción y consumo imperante. A su vez, se generaliza desde décadas previas y se profundiza en la actualidad un patrón de asentamientos humanos orientado a la aglomeración de habitantes en el medio urbano, con la consecuente reproducción de los problemas públicos en las ciudades y la insuficiencia de recursos y servicios para atender las necesidades de la población que migró para establecerse definitivamente. La larga transición del México rural al México urbano no sólo representó y representará un cambio demográfico, sino también la postergación de las soluciones ante los problemas públicos del campo y la emergencia de otros nuevos en las ciudades.

Un estudio de la Coordinación General de Planeación Estratégica y Proyectos Especiales de la SHCP junto con la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), prevé que en México la población llegue a su máximo nivel de crecimiento en el 2060 con 170 millones de habitantes.

## Imagen 2. Crecimiento de la población mexicana 2017-2060



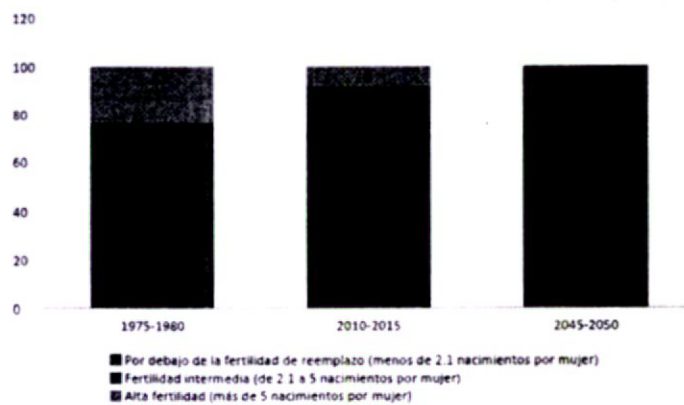
H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio El tsunami demográfico que se avecina (IV): las proyecciones de la ONU de la SHCP y CONSAR, (2017)

Así mismo, en México la tasa de fertilidad disminuyó y no es extraño pensar que se sume a la tendencia mundial que se pronostica transitará de una tasa de fertilidad alta y media de entre 2.1 y 5 nacimientos por mujer a menos de 2.1 nacimientos en el 2050, tal como se observa en el siguiente gráfico (World Population Prospects, 2017):

### Gráfico 4. Tasa de fertilidad en México



Fuente: Elaboración propia con base en datos del World Population Prospects, 2017

De esta manera, para México se identifican las siguientes tendencias poblacionales:

- los nacimientos pasarán de 2, 236,895 por año (2017) a 2,167,688 (2030) y 2, 088,538 en 2050;

- se mantendrá el rango de edad entre 20-24 años como el predominante en los nacimientos por edad de la madre hasta el 2050;

- para el 2030, el 14.8% de la población serán adultos mayores de 60 años;

- con el consecuente incremento en la demanda de servicios de salud (las enfermedades crónico/degenerativas de la vejez tienen altos costos), vivienda, pensiones y espacios que faciliten la transición en este rango de edad y su financiamiento en condiciones de equilibrio fiscal;

- la pérdida y desaprovechamiento del bono demográfico brindado por el predominio en la pirámide poblacional de aquellos habitantes en edad laboral (14 a 59 años) que bien podrían contribuir a detonar procesos sostenidos de crecimiento económico, ahorro e inversión productiva, pero que no gozaron en las últimas



décadas de acceso a educación, capacitación, integración laboral y empleos dignos y estables;

f) esta población que perteneció al bono demográfico engrosará las filas de la vejez y su panorama no será halagador por la presión que recae ya sobre el sistema de pensiones y por la lógica de una estructura familiar cada vez más nuclear y pequeña, y sin capacidad para cuidar de los ancianos;

g) el México urbano seguirá sujeto a estrategias erráticas e insuficientes de ordenamiento territorial que, con las migraciones campo/ciudad, reproducen los problemas públicos en las ciudades, al tiempo que se generan otros inéditos y,

h) las problemáticas ambientales no solo serán privativas de las grandes ciudades, sino que se extenderán con intensidad al medio rural que ya enfrenta escasez de agua, contaminación de ríos, erosión del suelo, deforestación y pérdida de biodiversidad.

### **3.5 Incidencia de las tendencias mundiales y nacionales sobre el camino andado en Zacatecas**

Las tendencias globales y nacionales abordadas no son ajenas al estado de Zacatecas; son cercanas porque su sociedad forma parte de un país –México– imbuido en los circuitos de la globalización y en su lógica contradictoria y asimétrica.

Particularmente, en la dimensión económica, Zacatecas –al reproducir una estructura socioeconómica subdesarrollada– se inserta de manera contradictoria en estas tendencias mundiales y nacionales. Por un lado, si bien el estado aprovecha los beneficios de esa inserción; por otro, no logra despegarse plenamente de la especialización en actividades económicas con escaso valor agregado y bajo componente tecnológico; planteando ello urgentes desafíos locales.

Como parte de los cambios estructurales y los procesos de ajuste experimentados por la economía mexicana a partir de la década de los ochenta, las regiones zacatecanas, especialmente campesinas, resintieron la apertura del sector a grupos empresariales con mayor capacidad técnica para competir en el sector agropecuario, generando y reforzando los círculos de pobreza entre el campesinado. El mismo rezago del campo, experimentado desde la década de los sesenta, condujo al abandono del sector y a una mayor desarticulación de las cadenas productivas. De ahí las brechas entre la agroindustria y la agricultura de subsistencia que persiste en el medio rural.







No es un dato menor que en Zacatecas el 41% de la población radica en zonas relativamente rurales (INEGI, 2010), y que más de 70 por ciento de la población ocupada del estado no accede a ingresos mayores a los 7 mil 300 pesos mensuales (ENOE, 2017). El correlato de esto consiste en que, según el CONEVAL, el estado no sobrepasa la línea de bienestar en cuanto a salario se refiere. Estima que el 52.2% de la población no tiene los ingresos necesarios para solventar el costo de la canasta básica (CONEVAL; 2018). Estos datos abren ventanas de oportunidad para que desde el sector público se impulse un mayor desarrollo productivo y se ejerza con mayor eficiencia la inversión pública con miras a potencializar la dinámica económica y a gestar una mayor calidad de vida entre la población.

En cuanto a la dimensión social y política, las tendencias mundiales y nacionales marcan una mayor apertura y pluralismo en el concierto de un Estado socavado en sus funciones elementales y de la proliferación de fuerzas, actores y agentes que le disputan el poder.

En el caso de Zacatecas, se presentan varios desafíos que van desde la complejidad de los problemas sociales, la diversidad de estilos de vida de la sociedad zacatecana, hasta la fragilidad fiscal del sector público. Aunque también se experimenta una incorporación de más organizaciones de la sociedad civil, lo que da cuenta de la multiplicación de actores y agentes que pretenden responder a las necesidades sociales de la entidad. Esto evidencia que las tendencias mundiales respecto al impulso de una transformación y apertura de la administración pública hacia los ciudadanos para que formen parte del proceso de toma de decisiones es, a su vez, un imperativo tendencial a profundizar en el estado de Zacatecas.

No obstante, las tendencias mundiales no pueden ser sólo concebidas dentro del territorio del estado, sino que gran parte de los problemas del territorio tienen que ver con una coyuntura, cada vez más consecutiva que entrelaza distintas escalas territoriales ante la mayor densidad y celeridad de las relaciones sociales que trascienden las escalas locales. En ese sentido, la migración transnacional es uno de los goznes que reproduce y reproducirá esas interconexiones de Zacatecas más allá de sus fronteras, con sus consecuentes efectos en los estilos de vida, los patrones de consumo, la estructura cultural y la organización de la sociedad en general.



Respecto a las tendencias mundiales y nacionales de la dimensión población y ambiental, se percibe un aumento de la población y de la urbanización (concentración poblacional en megaciudades) en un contexto de recursos inequitativamente distribuidos y con un entorno ambiental degradado. A ello no escapa Zacatecas, pues la creciente expansión de las zonas metropolitanas del estado y la persistente migración campo/ciudad gesta problemas nuevos que desbordan los recursos con los cuales se atienden las necesidades sociales.

Aunado a ello, el estado enfrenta el desafío del deterioro ambiental ante actividades económicas con alto impacto sobre la naturaleza, y ante las cuales nos faltan adoptar acciones efectivas que reviertan la degradación.

Esta gran cantidad de fenómenos y procesos ameritan entramados institucionales que respondan, desde la sociedad zacatecana, a estas tendencias mundiales y nacionales. De ahí que los gobiernos estatales, ahora más que nunca, tenemos la oportunidad de otorgarle a nuestra población las herramientas y las capacidades precisas para detonar cambios y atemperar los impactos negativos de lo que ocurre más allá de las fronteras zacatecanas. Para ello, es fundamental una mirada de largo plazo que privilegie la construcción de escenarios futuros acordes con los problemas públicos y la disposición de recursos para enfrentarlos.

Las tendencias mundiales y nacionales definen cursos de acontecimientos históricos que inciden en espacios locales como lo es Zacatecas. Son el telón de fondo de los diagnósticos territoriales y de las estrategias de intervención para la materialización de escenarios; por lo que es fundamental tenerlas presentes. Sin el reconocimiento de ellas, no se cuenta con los fundamentos mínimos para definir que Zacatecas es parte de una vorágine nacional y mundial que le condiciona y redefine sus cauces propios. Más aún, tomar en cuenta esas tendencias, contribuye a perfilar mínimas estrategias de intervención que no son simples reacciones al acontecer exógeno, sino parte de un diálogo multidireccional y a distintas escalas desde donde se perfilan los escenarios futuros y factibles.



#### **4. Zacatecas 2033: Estrategias de intervención para la materialización de escenarios**

El *Programa General Prospectivo Zacatecas 2033* se articula en torno a 4 estrategias para la materialización de escenarios:

- 4.1 Sociedad global e innovadora: industrias, tecnologías y sustentabilidad
- 4.2 Sociedad con bienestar: fortalecimiento comunitario florecimiento social e integración regional
- 4.3 Sociedad cohesionada y participativa: Gobierno y redes institucionales para la construcción de ciudadanías
- 4.4 Sociedad con identidad y conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo de lo público

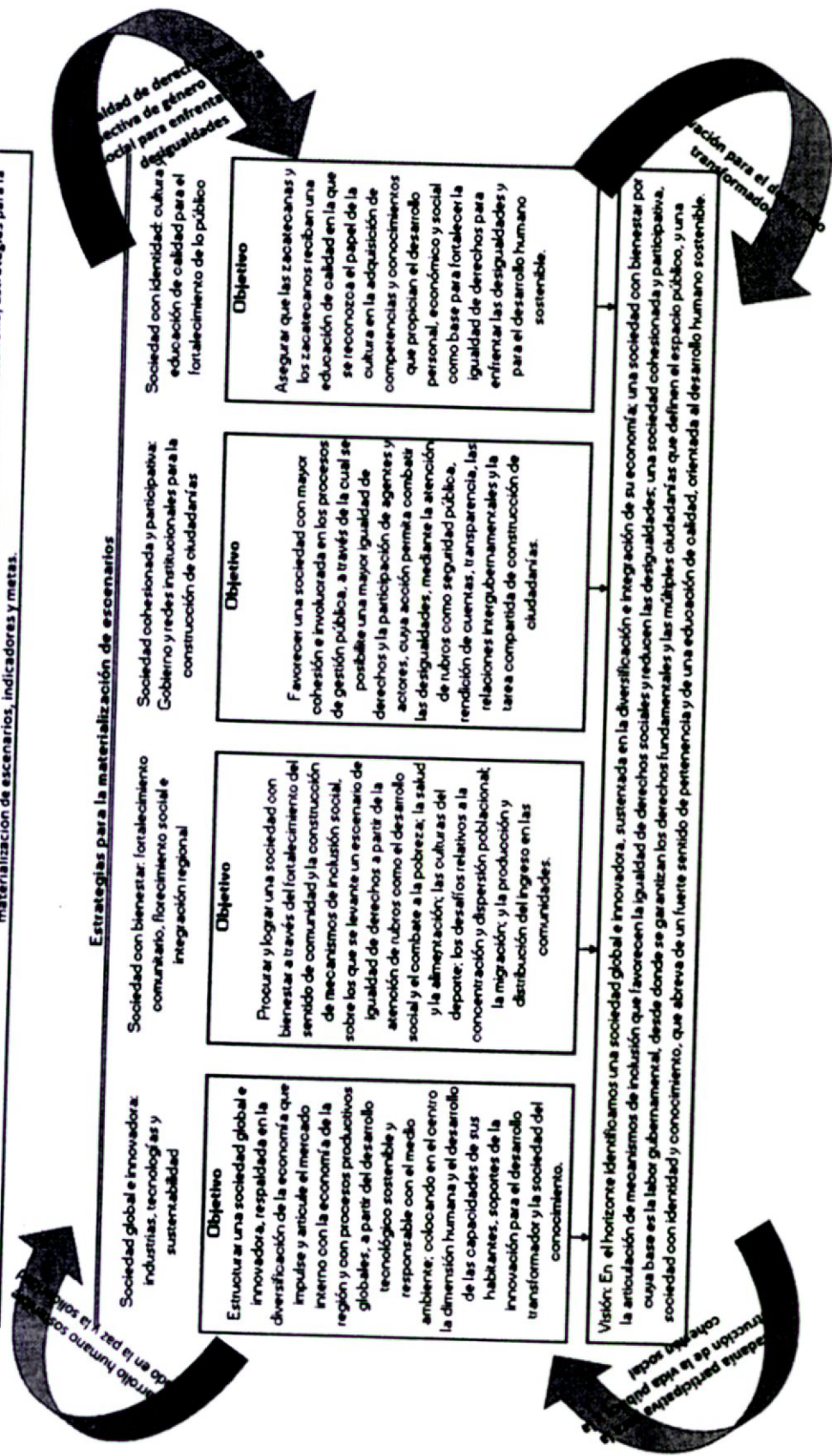
Por cada estrategia de intervención se realiza un desarrollo diagnóstico, de escenarios deseable, tendencial y catastrófico; se establecen por cada uno de los objetivos generales, los componentes estratégicos. Adicionalmente se desarrolla un quinto apartado en el que se presentan los objetivos acompañados de las metas y los indicadores que permitirán medir el avance que se ha tenido para lograrlo.





**Diagrama 6 Visión, Estrategias de Intervención para la Materialización de Escenarios y Objetivos  
 Programa General Prospectiva Zacatecas 2033**

**Objetivo:** Establecer las prioridades de atención y líneas generales de política pública para el estado de Zacatecas, en un instrumento con horizonte de visión a 15 años, construido con base en un enfoque de planeación estratégica y prospectiva, soportado en concepciones transversales del desarrollo, estrategias para la materialización de escenarios, indicadores y metas.







#### 4.1 Sociedad global e innovadora: Industrias, Tecnologías y Sostenibilidad

La estructura económica de nuestro estado se encuentra inmersa en una red de relaciones político-económicas nacionales e internacionales que determinan su orientación productiva fuertemente, priorizando actividades y dinámicas no siempre armónicas con las necesidades locales. Ante este panorama, es indispensable reforzar una postura sobre la integración del pueblo zacatecano en el mundo, anteponiendo el desarrollo y bienestar de sus ciudadanos frente a los intereses que convergen en nuestro territorio, rico en recursos naturales y con una ubicación geográfica privilegiada que hace a Zacatecas altamente atractiva.

El desarrollo histórico de nuestra economía se ha centrado principalmente en la minería, y una participación importante del sector primario, que pese a las dificultades que hemos enfrentado, derivadas de la apertura comercial, la escasez de agua y el sustento otorgado por las remesas de sus migrantes desde el siglo XX, se ha mantenido niveles importantes de producción. Por su parte, la industria no ha concluido su fase de consolidación, ya que tiene un crecimiento irregular y bajos niveles de tecnificación, por lo que no logra dar cabida a la creciente demanda laboral<sup>12</sup>. De esta manera, el comercio y los servicios acaparan el espectro económico de la entidad, fortaleciendo la migración y centralización económica ante la alta dispersión poblacional que nos aqueja.

Es necesario reforzar para las décadas siguientes el tipo de transformación que se ha iniciado, pues así lo exigen los vertiginosos cambios sociales relacionados con la configuración de la actividad industrial, el empleo de nuevas tecnologías, las necesidades humanas, la relación con el medio ambiente y las definiciones político-económicas nacionales e internacionales. Para ello, resulta indispensable posicionar estratégicamente a Zacatecas como un estado innovador, que busca combinar creativamente los elementos naturales, tecnológicos, sociales, económicos, políticos y culturales, con el fin de dar nuevas respuestas a los desafíos que persisten en el presente y aquellos que ven al futuro.

<sup>12</sup> Muestra de ello es el índice de intensidad migratoria de Zacatecas. De acuerdo con CONAPO, en 2010, el índice fue de 4.422, de hecho somos el estado con el nivel migratorio más alto. La principal causa de migración es la falta de ofertas laborales y de un mercado que absorba la fuerza de trabajo.

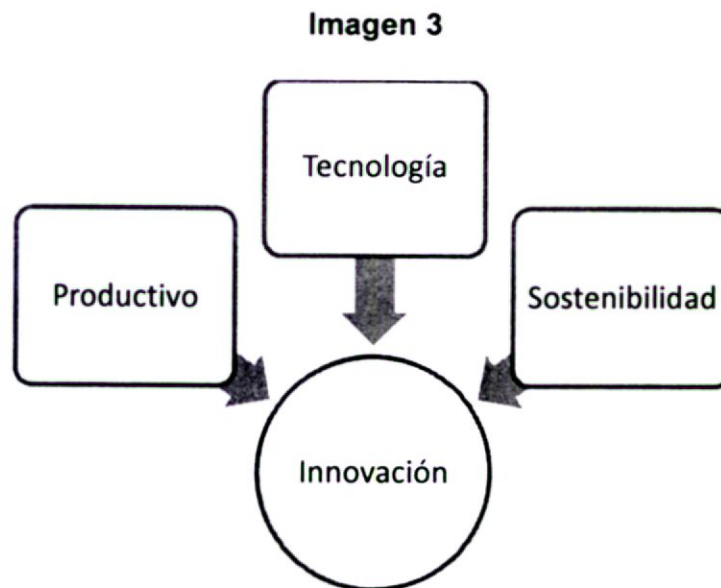


Los tópicos que nutren la construcción de esta Estrategia de Intervención son los siguientes:



- Agua
- Ciencia y tecnología. Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC'S)
- Fomento al campo, vida rural y actividad agropecuaria: organizaciones territoriales y bienes colectivos
- Industria
- Medio ambiente y residuos sólidos
- Minería
- Turismo y fomento al desarrollo local

Bajo un ejercicio de ordenamiento lógico de los tópicos, podría entreverse que la innovación estará mediada por tres ámbitos: el productivo, el tecnológico y la sostenibilidad:



Fuente: Elaboración propia

La relación orgánica de los elementos citados descansará en el trabajo continuo de planificación y articulación de los distintos saberes, gobierno, industria, empresa, escuela y sociedad civil.



La Ley para la Inversión y el Empleo de Zacatecas en su artículo 23, define como sectores estratégicos para el desarrollo económico: el agroalimentario, automotriz, minero, tecnologías de la información y comunicaciones, cultural y turístico. Esta definición mantiene la tendencia de la política económica nacional utilizada en las últimas décadas, dirigida a la generación de divisas a través de inversión privada y exportaciones. El desarrollo de la industria, caracterizado por un comportamiento heterogéneo en sus distintos sectores, con prevalencia de centralización en pocas actividades económicas y territorios, es resultado de estas políticas. Históricamente, en Zacatecas ha prevalecido una dinámica de provisión de recursos hacia el exterior. Y a su vez, la dispersión territorial y los comportamientos demográficos han acentuado la disparidad y atomización de las actividades económicas.

Un acercamiento crítico y necesario para el diseño prospectivo nos lleva a identificar que bajo este modelo las industrias no se han relacionado con procesos locales de envergadura, como se hubiese esperado, pues antes se adhieren al circuito del sistema económico internacional. La complementariedad de este panorama entrevé el fortalecimiento de las relaciones de cooperación internas basado en un nuevo acercamiento al desarrollo industrial.

Más que objetar la importancia que tiene la inversión externa, nacional e internacional, es evidente que Zacatecas no se ha favorecido plenamente de la incorporación al modelo de divisas. El fortalecimiento económico de la entidad deberá tener como base la extensión del empleo decente y el aumento del poder de consumo interno, descansando sobre mecanismos inclusivos y desarrollo tecnológico, con miras a conseguir una igualdad de oportunidades en toda la población zacatecana.

De acuerdo al artículo 1º de la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del estado de Zacatecas, la entidad tiene la obligación de ejercer la rectoría económica y social. Y es aquí donde nos enfrentamos al gran reto -en el cual hemos venido trabajando y que debemos de reforzar- de orientar las fuerzas productivas del estado, motivar el despliegue de las capacidades, el intercambio de conocimientos y la incorporación de mejoras técnicas, a partir del reconocimiento del potencial humano y natural que tenemos en la entidad.



Por otra parte, la referencia a la sostenibilidad alude a la forma de satisfacer las necesidades humanas bajo el desarrollo equilibrado de las dimensiones social, medioambiental y económica.



a) La dimensión social incluye aspectos como la generación y vinculación de la investigación científica con las necesidades sociales y productivas; la participación de las y los ciudadanos en la toma de decisiones y la apertura de canales de diálogo con la sociedad zacatecana, por ejemplo, en procesos como la formulación, implementación y evaluación de políticas ambientales y en la definición de sectores estratégicos; la promoción y respeto de los derechos laborales, reflejados en el aumento de los niveles de bienestar como del ingreso.

b) La dimensión medioambiental estrechamente ligada con el establecimiento de condiciones para la seguridad alimentaria y energética, respecto a la regeneración de ciclos naturales y que enfrenta -a nivel local como nivel nacional- el problema del déficit institucional para la vigilancia y cumplimiento de la normativa.

c) Por último, la dimensión económica, plantea la desvinculación progresiva de la producción con la degradación del medio ambiente, a través del empleo de nuevas tecnologías y canales de información para volver más eficientes y amigables las actividades productivas.

Derivado de la revisión de los elementos anteriormente expresados, consideramos a la innovación como un fenómeno por lo regular asociado con los cambios que suceden al interior de una empresa, y de manera más restringida en los laboratorios de la investigación científica. Sin embargo, en un sentido amplio y que como sociedad zacatecana debemos adoptar, la innovación tiene su génesis en la interacción humana, en los cambios incrementales que ocurren en el proceso de producción y de trabajo, definidos en buena medida por la actividad y comunicación entre distintos actores; también surge y se refleja en la modificación de las relaciones de poder y en la incorporación de múltiples racionalidades en la toma de decisiones.



Para arribar a una estructura societal idónea que responda a las necesidades y aspiraciones de las y los zacatecanos, surge la necesidad de renovar y realizar cambios y transformaciones de la realidad social. La existencia de brechas tecnológicas entre sectores productivos y entre organizaciones que compiten en una misma área de actividad son el punto de partida para fomentar la innovación, entendida como el resultado de un proceso social (colectivo) que tiende a asegurar una capacidad alternativa y competitiva frente a otros (Koller y González, 2014: 69). Así, el fomento a la innovación -en ámbitos como el industrial, el tecnológico y el sostenible- con un enfoque hacia la conformación de estrategias para el desarrollo interno, permitirá contribuir a la conformación de una economía fuerte y competitiva, capaz de hacer frente a las necesidades endémicas.


Planteamos a la innovación y lo subrayamos como el factor clave que asegura la capacidad competitiva y sostenible de los territorios del estado. La construcción de una Zacatecas innovadora permitirá su aparición dentro de la esfera global en materia económica.

Corresponde a las instituciones públicas y a la sociedad trabajar mano a mano para orientar un proceso de innovación productiva y social que recupere los principios del desarrollo incluyente y sostenible, donde el crecimiento económico se acompañe de la provisión de condiciones que favorezcan la integración de la vida social, y donde la integración social estimule las relaciones económicas. La desigualdad de oportunidades y asimetrías que se generan en territorio zacatecano, arraigadas en distintos niveles, territoriales, sectoriales, de género, son arenas de trabajo para que juntos, gobierno estatal y municipales, definamos la plena integración.

Requerimos redoblar esfuerzos en el proceso de incorporar políticas de igualdad, para avanzar en una inclusividad que fomente el desarrollo social y bienestar de la población zacatecana; tomando en cuenta que la distribución poblacional es de 808 mil 841 mujeres y 770 mil 368 hombres, se tendrán que disminuir las brechas de desigualdad que existen con el objetivo de hacer valer los derechos de las mujeres y contribuir al crecimiento económico igualitario de Zacatecas. Por lo que debemos apelar a empleos remunerados y decentes en un marco de igualdad, que busque fortalecer la



participación y el desarrollo de las capacidades de las mujeres en todas las actividades productivas de Zacatecas.



El desarrollo incluyente concibe la satisfacción de las necesidades humanas y el cumplimiento efectivo de los derechos, estos sólo se alcanzan a plenitud si de por medio concurre un ensanchamiento de sus capacidades. Ese es el motor del cambio social hacia el desarrollo humano incluyente que debe regir la intervención del Estado en su conjunto, no sólo del gobierno, que no desalienta el crecimiento económico, sino que lo fomenta requiriendo día a día nuevos conocimientos, satisfactores, incentivos y herramientas para hacer frente a los desafíos del presente y del futuro.

De acuerdo con la Secretaría de Economía, estamos posicionados como uno de los principales estados exportadores de diversos minerales y cultivos, ocupando los primeros lugares a nivel nacional, lo que no se alcanza a ver reflejado en los niveles de bienestar de las y los zacatecanos. Por ello, el impulso a la diversificación de las actividades productivas, al desarrollo tecnológico y a la sostenibilidad, constituyen los principales retos, el mercado, las organizaciones sociales, la familia, y la sociedad zacatecana en su conjunto, en la búsqueda de un camino hacia mayores niveles de bienestar.

### **Diagnóstico**

El desarrollo productivo debe ser uno de los ejes sobre los cuales se teja la transformación del estado. Aunque se trabaja en la diversificación, la economía preponderantemente se encuentra concentrada en pocas actividades, con un crecimiento marginal sujeto a los requerimientos del capital externo.

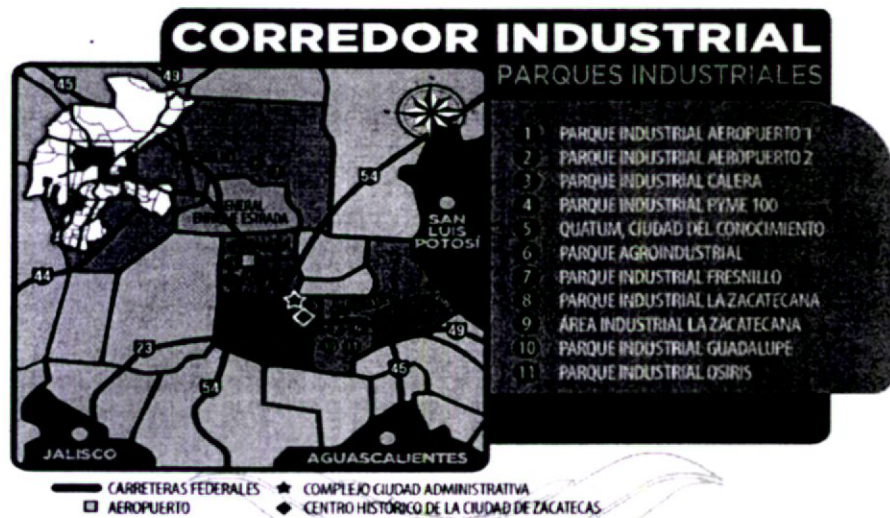
La concentración en pocas actividades económicas se acompaña de una dependencia respecto de los recursos de la federación, que, representan, de acuerdo con la Ley de Ingresos del Estado para 2018, el 84% del presupuesto estatal. Más aún, esta estructura socioeconómica se torna débil para generar y reforzar mecanismos de cohesión y bienestar al exponer a la población a una migración laboral forzada, al desempleo, el subempleo, la precariedad laboral y la creciente exclusión juvenil del estrecho espacio laboral.

La gran mayoría de las unidades económicas mantienen una estructura productiva poco tecnificada, en muchos casos familiar, principalmente abocada a la producción de alimentos, bebidas, material de construcción y herrería, con una absorción ocupacional baja, poca certificación, informalidad y pocos años de vida. Pese a ello, este tipo de empresas son las que proveen la mayor parte de los empleos.


Las actividades económicas más relevantes por su contribución a los ingresos salariales y a la satisfacción de las necesidades básicas son la minería (aporta el 16.2 % del PIB estatal a partir de la extracción de plata y zinc); los servicios inmobiliarios y de alquiler (12.5%); la industria manufacturera (10.71%), el comercio al por menor (9.4%); la construcción (9.3%); y la agricultura y otras actividades primarias (8.9%) (Secretaría de Economía, 2017).

Paralelamente, el estado ha recibido importantes inversiones, atrayendo a la gran empresa a través de una política nacional de descentralización y creación de parques industriales en la entidad; la Secretaría de Economía del Estado (2018) en su *Informe sobre la Situación Económica del Estado de Zacatecas en 2017. Perspectivas 2018*, enumera 11 parques y corredores industriales. Sin embargo, estas unidades representan un porcentaje ínfimo en relación con las unidades económicas de menor tamaño y los resultados de encadenamiento productivo no han sido los esperados.

Imagen 4







H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Las grandes empresas extranjeras que se asientan en la entidad son una fuente importante de nuevos empleos, motivados recientemente por la expansión de la industria minera, la rama automotriz y de elaboración de bebidas. A partir de datos del INEGI, se tiene que, de los 628,082 habitantes registrados como empleados, 172,368 se dedican a las actividades primarias (27.4%); 106,499 al comercio (16.95%); 65,139 a la industria manufacturera (10.37%); 55,599 personas a la construcción (8.85%); y 13,144 zacatecanos a las actividades extractivas y a la minería (2.09%). Estos datos evidencian que son los salarios los que sostienen el ingreso de los zacatecanos, y que las actividades económicas en las cuales se emplean no son tan dinámicas como desearíamos, ni tampoco dotadas de un destacado componente tecnológico. El Censo Económico 2014 levantado por el INEGI, indicó que 3 de cada 10 zacatecanos trabajaba en el sector servicios; 37 de cada 100 habitantes se empleaba en el comercio al por menor; y particularmente, son las microempresas o micronegocios los que emplean a alrededor de la mitad de los zacatecanos. Sin embargo, el comercio y los servicios generaron el 23.5% del valor agregado; frente a la minería que aportó el 47.2%.

Fuera de esa integración, este tipo de empresas no logra consolidar cadenas de subsidiariedad con los productores locales, ya sea como proveedores de materia prima, de servicios, o como complemento de las fases productivas. Rasgo característico de esta tendencia es la poca innovación, tanto en los procesos internos de las empresas, como en la generación de nuevas unidades económicas.

El avance de las telecomunicaciones ha facilitado la reconfiguración de la empresa moderna, conectándose a flujos globales, tanto de bienes y servicios, como de información. Esta nueva configuración plantea adecuaciones a las políticas tradicionales de aglomeración industrial, cuyo ejemplo lo encontramos en los parques industriales y clústers. Zacatecas ha emprendido una apuesta importante a través de la exploración de estas vías, definiendo sectores estratégicos y promoviendo centros para la investigación. Estas acciones, si bien importantes y necesarias, debemos reorientarlas por una lógica de cooperación amplia, que involucre infraestructura,





M. LEGISLATIVA  
DEL ESTADO

fuentes de información, certificación, estandarización de procedimientos y participación de actores diversos.

La integración y articulación de los distintos sectores y ramas industriales supone un proceso de transformación complejo, cuya dirección puntual debe responder al conocimiento de aquellos sectores con posibilidad de crecimiento e integración con otras ramas. Se requiere entonces conducir la inserción de Zacatecas en los flujos económicos globales, sin dejar de considerar que la economía del estado amerita la adopción de medidas que favorezcan un paradigma de integración y cooperación entre distintos agentes productivos y diversos actores socio económicos.

Zacatecas cuenta con 52 universidades y tecnológicos que dan cabida a más de 50 mil estudiantes, sin embargo, no hay una correspondencia plena entre la formación académica y la demanda laboral. De acuerdo con el propio Consejo Zacatecano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COZCyT), se debe impulsar la formación de jóvenes que egresen de las universidades con el perfil que el sector productivo local requiere. Esta relación se teje a nivel curricular, competencias y contenidos pertinentes en las aulas; y a nivel institucional y programático, refiriendo las acciones y programas puntuales de vinculación con el mercado de trabajo y fomento a nuevas empresas desde las instituciones de educación superior.

Un efecto de esta desvinculación es la fuga de talentos -ya sea por falta de oportunidades o por la búsqueda de niveles altos de bienestar- que impacta directamente en las industrias, ya que hay un encarecimiento de los costos de producción, un deterioro del capital y los servicios que ofrecen las empresas, por no contar con el personal competente.

Aunque en un primer momento es responsabilidad del estado, no debe perderse de vista que la responsabilidad de conducir la vinculación de la industria y la escuela, también recae sobre agentes económicos y actores sociales, a sabiendas que el pleno desarrollo está más allá de la satisfacción del mercado. Mucho se habla de la necesidad de acercar a los jóvenes a las carreras del futuro, cuestión toral del impulso a la innovación, no obstante, la generación de valores cívicos, el fortalecimiento de la





identidad, y la calidez humana con que se forme al profesionista, determinarán el destino de aquellos conocimientos. No solo basta con formar talento, también es necesario que éste permanezca en la entidad, y ejerza con un alto grado de compromiso social, para que desde Zacatecas se planteen soluciones locales con capacidad para hacer frente a los problemas globales, a través de la generación de empleos dignos y bien remunerados.

Además, si planteamos un desarrollo para ciencia y tecnología que aporte a la innovación en los procesos productivos del nuestro estado, se debe tomar en cuenta que el presupuesto que se destina a este ámbito no es representativo y ha ido decreciendo, pues en 2016 fue de 0.29% del PIB estatal, mientras que para 2017 fue de 0.26%.

El análisis sobre la situación que prevalece en Zacatecas nos da oportunidad de vislumbrar las áreas donde debemos fortalecer nuestras acciones. El reconocimiento de los cambios y adecuaciones que los distintos actores realizan deberán encontrar eco en las políticas estatales, con apego al interés público y los derechos fundamentales, los términos bajo los cuales se encauza la transformación de la sociedad. La posibilidad de cambio descansa en el potencial manifiesto de nuestro estado, su ubicación geográfica, riqueza de bienes comunes, calidad humana y lazos identitarios que conforman el armazón de Zacatecas ante los desafíos.

### **Escenario deseable**

Una sociedad zacatecana donde el crecimiento de su economía aporta a la generación de empleos formales, que ayuden a combatir la pobreza, la violencia y la migración. Se trabaja en temas estratégicos, que favorecen la conformación de una sociedad global e innovadora.

#### **Ámbito económico y productivo**

Se pretende que en 15 años Zacatecas consolide una industria diversificada, se produzca una integración más completa en torno a la minería, actividad histórica y preponderante del estado, al igual que el fortalecimiento de industrias sin chimenea, como el turismo, con crecimiento sostenido, reflejado en una participación más



significativa del PIB nacional, niveles de tecnificación generalizados, condiciones laborales apegadas a los estándares que determinan los organismos internacionales, y con un enfoque de sostenibilidad que asegure el buen aprovechamiento de su riqueza natural y sea ejemplo de otras entidades.

LEGISLATURA  
DEL ESTADO

En un escenario ideal, Zacatecas desarrolla su economía en un mercado local fuerte con encadenamientos productivos locales y regionales. Como se mencionó anteriormente, Zacatecas tiene un mayor porcentaje de inversión extranjera (principalmente en la industria minera), que si bien aporta a la generación del PIB no contribuye en igual medida al desarrollo local, además de que se concentra en sectores de poco valor agregado.

Se busca una industria estatal diversificada complementada por la inversión y mercados externos, que orienta primordialmente al abasto interno, articulada entre los distintos sectores locales y regionales, con una capacidad creciente para la exportación de sus productos, a los cuales se les generan mayores porcentajes de valor agregado y tienen capacidad de competir en mercados nacionales e internacionales, incorporándose a las redes de comercio global.

Este proceso de industrialización –que aprovecharía la ola y el espíritu industrial forjado en el estado durante los últimos lustros– abriría ventanas de oportunidad para procurar una estructura productiva intensiva en conocimiento y mano de obra. La masiva generación de empleos incidiría en la mejora del ingreso de los zacatecanos.

El fortalecimiento de la industria local contribuirá al desarrollo social y económico integral, creando una base para atacar problemas como la migración, al contar con un mercado laboral fuerte donde se empleen sus habitantes sin la necesidad de salir a buscar mejores condiciones de vida a otros estados y/o países. El trabajo debe ser una dimensión de la vida que realmente dignifique y satisfaga las necesidades de los hogares zacatecanos, aportando a su desarrollo y bienestar.

### Ciencia y tecnología

En cuanto al desarrollo de ciencia y tecnología en los procesos formativos y de industrialización, se elaboran planes de estudio actualizados, que responden a las





necesidades de conocimientos y técnicas requeridos por la industria. La producción de mayores vínculos con las diferentes industrias persigue que los estudiantes egresados de las instituciones de educación superior se empleen y apliquen sus conocimientos dentro del estado. También se busca que los recursos destinados a ciencia y tecnología sean proporcionalmente similares a los que se destinan en países desarrollados (3% del PIB) que permiten un desarrollo tecnológico, al servicio del mejoramiento y la facilitación de diversos procesos de producción, así como de la vida cotidiana, con una participación activa del sector privado.

### Sostenibilidad

Por último, el desarrollo de las industrias conlleva una fuerte responsabilidad relacionada con temas de sostenibilidad y medio ambiente, así como una respuesta favorable del sector privado para mejorar los procesos de producción y explotar los recursos naturales de forma responsable y sostenible. Quien no acate las leyes estipuladas y los requerimientos mínimos de cuidado, deberá ser sancionado y deberá reparar el daño.

Mención aparte requiere la necesidad de inversión en tecnología sostenible, construcción de rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas residuales, aprovechamiento de la energía eólica y solar y sistemas de recuperación de agua, pues se tiene potencial para aprovechar estos recursos. Ya que la inversión en este tipo de tecnología se ha visto como un gasto y no como una oportunidad para el crecimiento.

El contexto actual reclama el fortalecimiento del Estado en su vigilancia y mediación entre los diferentes actores. Sobre todo, para hacer que se cumpla la ley y que se implementen reglamentos que protejan al medio ambiente y a las comunidades. Se coordinarán los diferentes órganos de gobierno, sector empresarial, educativo y organizaciones sociales para trabajar conjuntamente en el fortalecimiento productivo, apoyo al desarrollo tecnológico, vigilancia en el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como en la formulación de nuevas leyes, reglamentos y normas que propicien el desarrollo.

### Visión:



*Para 2033 tendremos una sociedad que cuenta con una fuerte inversión en el mercado interno generando empleos de calidad y bien remunerados, con mayor presupuesto en ciencia y tecnología, y procesos productivos sostenibles que influyen positivamente en el desarrollo económico del estado y de las necesidades e intereses de la población local. Una sociedad que impulsa el desarrollo de las capacidades de sus habitantes y la innovación en los procesos productivos a través del desarrollo transformador que prioriza la dimensión humana de la economía.*

### **Escenario tendencial**

Una vez puntualizada la situación actual de Zacatecas y como parte del ejercicio prospectivo se seleccionaron algunos indicadores estratégicos en materia de industrias, ciencia y tecnología y sostenibilidad, los cuales nos permiten trazar un futuro posible a 2033 con base en el comportamiento tendencial<sup>13</sup> de algunos indicadores.

En la búsqueda de crecimiento económico ha prevalecido un sistema de competitividad, sin embargo, los bajos salarios e incentivos fiscales, no han permitido el desarrollo de

<sup>13</sup> El análisis de las tendencias por cada estrategia para la materialización de escenarios se realizó a partir de la proyección del comportamiento de indicadores considerados estratégicos; para ello se optó por una técnica cuantitativa. La función seleccionada fue TENDENCIA, particularmente el método analítico de los mínimos cuadrados. Cuya fórmula es:

$$Y = a + b * X; a = \frac{\sum Y}{N}; b = \frac{\sum XY}{\sum X^2}$$

Dónde:

**Y** es el valor por pronosticar      **b** es la ordenada a despejar      **N** es el número de valores precedentes  
**a** es la ordenada a despejar      **x** es el número de elementos de la serie

La proyección de las tendencias se realizó mediante un procesador de hojas de cálculo en el que se vaciaron los datos históricos de los indicadores para calcular en lapsos de 2 o 3 años el comportamiento de los indicadores para el año 2033 o el más cercano de acuerdo con la fecha de publicación del dato más reciente. La sintaxis de la función TENDENCIA tiene los siguientes argumentos:

"=TENDENCIA: (conocido\_y; [conocido\_x]; [nueva\_matriz\_x]; [constante])"

Dónde:

**Conocido\_y** Obligatorio. Es el conjunto de valores de y que se conocen en la relación  $y = mx + b$ .

**Conocido\_x** Obligatorio. Es un conjunto opcional de valores x que se conocen en la relación  $y = mx + b$ .

**Nueva\_matriz\_x** Obligatorio. Los nuevos valores de x para los cuales desea que TENDENCIA devuelva los valores de y correspondientes.

**Constante** Opcional. Es un valor lógico que especifica si fuerza la constante b para que sea igual a 0.

Es necesario señalar que las tendencias presentadas en las 4 líneas estratégicas se realizaron con cálculos en los que se asume que el comportamiento mostrado por los indicadores en los próximos años será similar al que han venido presentando en los últimos años. Es por ello que se advierte al lector que las cifras son una aproximación matemática que deberá ser recalculada y en su defecto rectificadas de acuerdo con el comportamiento real que muestre el indicador.



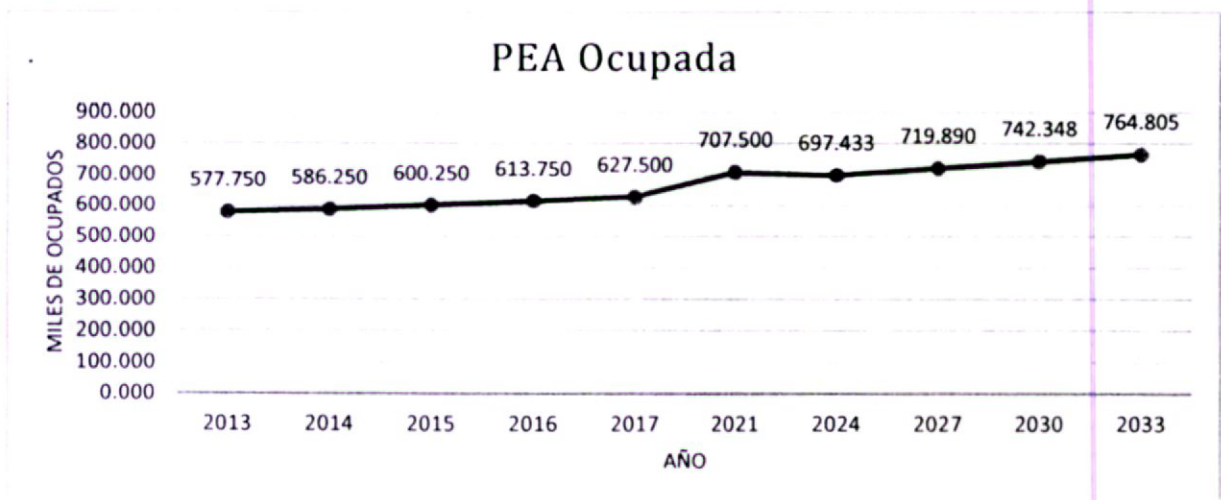


una cooperación plena entre las diferentes industrias, provocando que dicho crecimiento se vea restringido a las actividades productivas tradicionales, y con pocos procesos de innovación aún en los sectores definidos como estratégicos.

Aunque se registran avances en los últimos años respecto a la generación de empleos no se han alcanzado la meta establecida en 2014 de generar 14 mil empleos anualmente, ya que sólo se logró de 2014 a 2015, a partir de este año la cantidad de empleos generados ha ido disminuyendo.

De acuerdo con el último dato conocido, en el último trimestre de 2017, la PEA Ocupada fue de 637 mil ocupados (STPS, 2018: 4). En la gráfica 1 se muestra la tendencia a 2033 de la población ocupada y aunque se aprecia un crecimiento, los números nos indican que no se están creando los 14 mil empleos necesarios. Para 2033 se estarán generando alrededor de 7,000 empleos anualmente, la mitad de los requeridos. Esta tendencia debe modificarse para alcanzar el promedio de empleos que se requiere generar durante todo el año, para que las y los zacatecanos logren tener acceso a una igualdad de oportunidades. Además, los empleos que se generan deben ser de calidad, con salarios justos, que mejoren la calidad de vida y mitigue la migración.

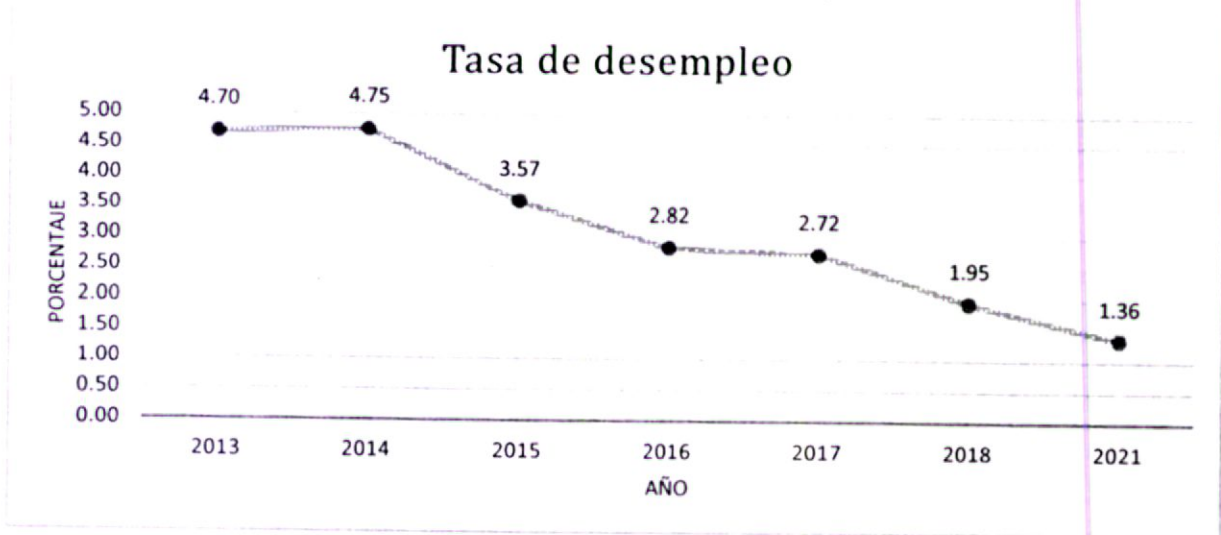
**Gráfico 5 Tendencia de la Población Económicamente Activa Ocupada**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

En cuanto a la tasa de desempleo, el último dato registrado hace referencia al año 2017 con un 2.75%. A partir de datos históricos, se espera tener una tendencia descendente, que para 2021 llegará a 1.36%. Como se muestra a continuación la tendencia debería mantenerse para que la PEA tenga un lugar en el mercado laboral de Zacatecas:

**Gráfico 6 Tendencia de la tasa de desempleo a 2021<sup>14</sup>**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI

En 15 años, Zacatecas tiende a asegurar un aumento de la PEA ocupada y por consiguiente, una disminución de la tasa de desocupación; para contribuir al crecimiento económico de la entidad. La provisión de nuevos empleos formales, no asociados con actividades gubernamentales y de organismos de cooperación, está vinculada fuertemente con los niveles de inversión de la gran empresa. La inversión se requiere retener en el estado; de acuerdo al último dato conocido del índice de competitividad estatal, en 2014 Zacatecas se ubicaba en la posición 26 a nivel nacional, en una escala donde 1 es el mejor y 32 el peor. El análisis prospectivo nos indica que estamos frente a una tendencia negativa, que para 2032 ocuparía el lugar 28 a nivel nacional. Como se muestra a continuación:

<sup>14</sup> La tendencia descendente es clara, por lo que sólo se tomó en cuenta hasta el año 2021.





Gráfico 7 Tendencia de la posición de Zacatecas en el ranking IMCO a 2032



Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial del IMCO

Lo que se traduce en que la capacidad que tiene Zacatecas para atraer y retener inversiones extranjeras es endeble. La tendencia debería cambiar a partir de las acciones implementadas en los últimos años para revertir la situación, misma que se corroborará cuando sean publicados los nuevos datos de IMCO, sin embargo, de no verse los resultados esperados, de seguir así en 2032, Zacatecas estará ocupando el lugar 28.

El desarrollo de actividades económicas, el mejoramiento de los procesos productivos y el cuidado medio ambiental van de la mano de la innovación y el desarrollo de tecnologías que acompañan a la transformación de la sociedad. Para poder hacer un análisis del avance que se ha tenido y el que se podrá tener en materia de ciencia y tecnología; por ello el índice de capacidades científicas y de innovación y el presupuesto que se destina a ciencia y tecnología resultan indicadores fundamentales que permite medir el avance en innovación del estado.

Respecto al tema de la innovación tecnológica, como ya hemos mencionado anteriormente, los contenidos y planes de estudio de las instituciones de educación superior no están suficientemente vinculados con los requerimientos y transformaciones del mercado. Cuestión que puede visualizarse con el índice de capacidades científicas y de innovación, pues el último dato conocido dice que en 2015 Zacatecas ocupó la séptima posición. Por ser un indicador de reciente desagregación a nivel de entidad



M. LEGISLATURA DEL ESTADO

federativa no es recomendable el análisis tendencial, ya que sólo se cuenta con información referente a tres años:

**Tabla 7 Índice de capacidades científicas y de Innovación**

AÑO	2013	2014	2015
Índice de capacidades científicas y de innovación	7	9	7

Fuente: Elaboración propia con datos del SIICyT

No obstante, resulta claro que para mejorar la capacidad del desempeño de la entidad en ciencia y tecnología, tendría que impulsarse un desarrollo regional sostenible e incluyente, que tiendan a mejorar las vocaciones y capacidades en ciencia, tecnología e innovación locales.

Se trabaja en consolidar el enfoque de la triple hélice para generar una verdadera articulación entre Gobierno - instituciones de educación superior - industria, de no hacerlo se corre el riesgo de la fuga de talentos, la disminución de colaboración entre profesionistas y el aumento en los costos de contratación de personal calificado para las industrias. De no cambiar en los aspectos clave identificados en el diagnóstico se mantendrán los índices de eficiencia terminal<sup>15</sup> y de deserción que se encuentran por debajo de la media nacional. A esto debemos añadir que no se fomenta una vocación tecnológica entre los estudiantes desde los niveles de educación básica, lo cual tiende a menguar la producción de profesionistas dedicados a la industria.

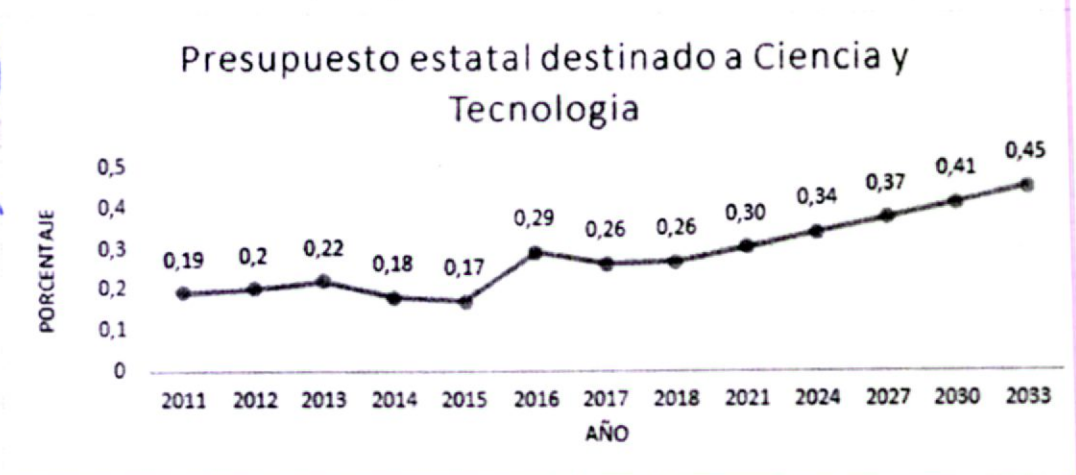
Reconocemos que la baja inversión e incentivos en la generación de conocimiento y productividad a partir de las investigaciones científicas no ha sido lo suficiente, por ello, los esfuerzos de motivar un cambio en la tendencia en los últimos lustros, que nos llevaría a mantenernos entre en el 0.21% y 0.26% para que en un escenario positivo se incrementara casi al doble a lo largo del periodo al 2033. Situación que se ve reflejada ya en inversiones como Quantum Ciudad del Conocimiento, centro de desarrollo de proyectos científicos y tecnológicos.

<sup>15</sup> De acuerdo con cifras de la SEP del ciclo escolar 2016-2017, la eficiencia terminal de educación media superior fue de 66.6% mientras que la educación secundaria tuvo un 88.1%.





**Gráfica 8 Tendencia presupuesto estatal destinado a Ciencia y Tecnología a 2033**



Fuente: Elaboración propia con datos del COZCYT

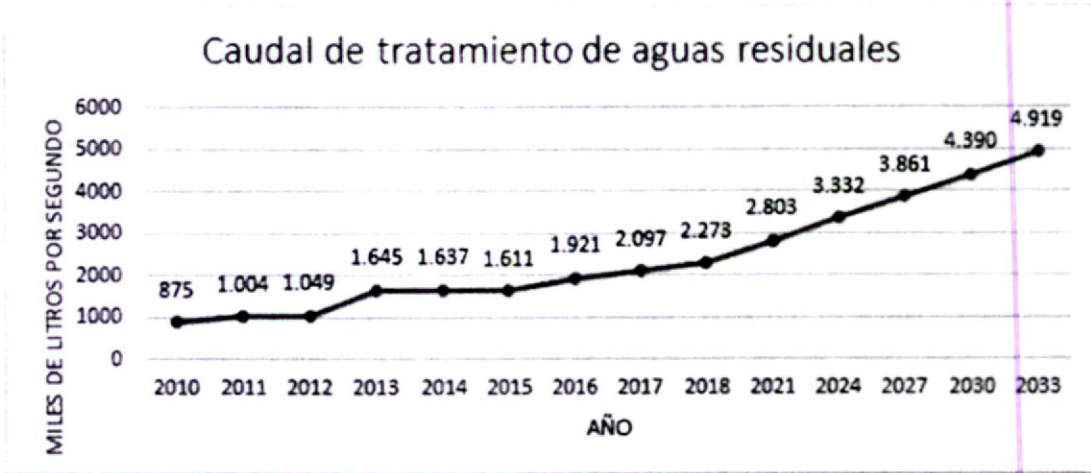
Finalmente, en lo referente al tema de sostenibilidad Zacatecas enfrenta dificultades geográficas por el tema de las sequías, aunado al agotamiento de los mantos freáticos. Es necesario invertir en tecnología para modernizar la infraestructura para potencializar el sector primario como: captación de agua y riego alterno, con el fin dar tregua a la extracción de agua de los subsuelos.

Para ubicar a Zacatecas respecto al tema de sostenibilidad, el principal indicador a tratar es el caudal de tratamiento de aguas residuales; este indicador nos permite medir la cantidad de agua residual generada por los hogares y las industrias y el porcentaje total que es tratado; sin tratamiento se provoca la contaminación de los cuerpos de agua receptores disminuyendo la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, poniendo en riesgo la salud de la población y la integridad de los ecosistemas (SEMARNAT, 2012).

En la siguiente gráfica se muestra la tendencia del caudal de tratamiento de aguas residuales, el último valor en 2015 fue de 1,611 litros de aguas tratadas por segundo. El análisis prospectivo indica que en 2033 serán 4,919 litros. Aunque la tendencia es creciente, se debe hacer énfasis en hacer el tratamiento de más litros de agua y poder llegar a tratar el 90% de aguas residuales. De aumentar significativamente esta tendencia se podrá innovar en los procesos de tratamiento, contribuyendo a la conservación del medio ambiente.



**Gráfico 9 Tendencia del caudal de tratamiento de aguas residuales a 2033**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDyCE

De igual manera, el tema ambiental es una actividad compleja en cuanto a su seguimiento, tanto a nivel nacional como estatal donde aún nos hace falta fortalecer nuestras capacidades para dar un seguimiento puntual a la normatividad prevaleciente. Por lo que éste es un elemento que no debemos dejar de lado en la búsqueda por configurar una Zacatecas innovadora, pues como se mencionó anteriormente, la innovación tiene una dimensión medioambiental.

### **Escenario catastrófico**

La construcción del escenario catastrófico comienza por vislumbrar las tendencias y posibles efectos que traerán consigo los fenómenos globales y nacionales, teniendo en cuenta que la situación zacatecana no es ajena a las tendencias nacionales e internacionales en materia de economía, ciencia y tecnología, y sostenibilidad. Así mismo, deberán tomarse en cuenta los procesos y tendencias internos que podrían mermar la generación de procesos de innovación, deteriorando la situación actual de la entidad.

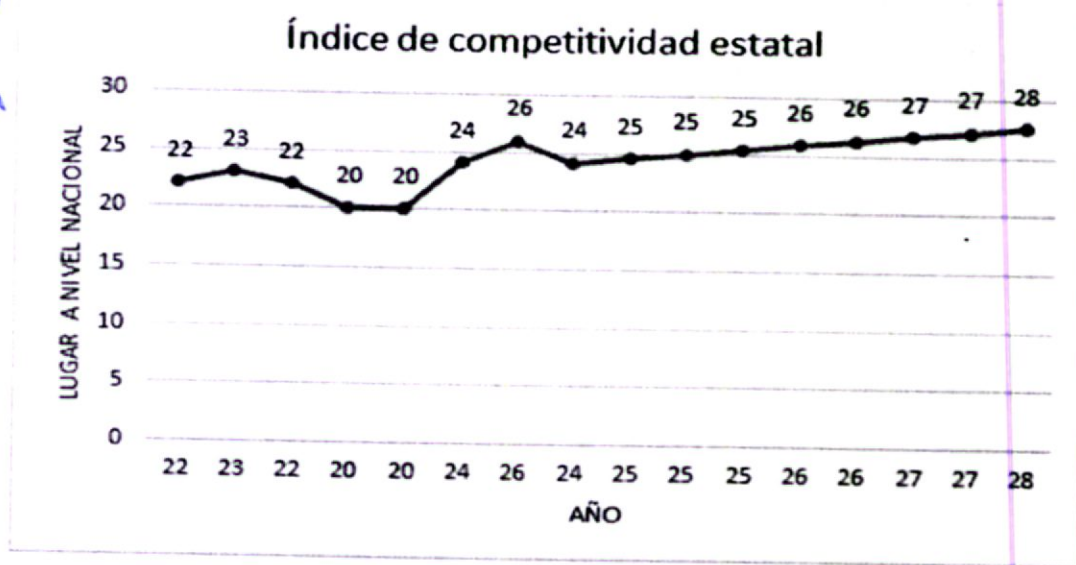
Retomaremos el análisis prospectivo del índice de competitividad estatal, ya que su tendencia es descendente a 2033:





EL LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Gráfica 10 Tendencia del índice de competitividad a 2032



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IMCO

Consideramos que este indicador es fundamental para medir los avances o retrocesos de esta línea estratégica "Sociedad global e innovadora: industrias, tecnología y sostenibilidad, debido a la naturaleza compuesta del índice. De acuerdo a la gráfica anterior, el índice de competitividad estatal ha tenido un comportamiento negativo que tiende a lo que se podría denominar un escenario catastrófico, lo cual nos señala un freno en el desarrollo económico e innovador de la sociedad zacatecana.

Por otra parte, los trámites excesivos para la conformación de las MiPyMEs podrían obstaculizar su creación y formalización, así como la inversión en tecnología y la generación de nuevas empresas, teniendo como resultado el debilitamiento de la economía local. Ciertamente tenemos una mejora en los últimos años que se refleja, en el paso de la posición número 28 en la que nos encontrábamos en 2012 a la posición 20 que ocupamos en 2016, no obstante, se debe fortalecer la mejora regulatoria, pues siguiendo la tendencia histórica desde 2008 los resultados para 2033 no serían favorables, como se aprecia en el Gráfico 11.



**Gráfico 11 Tendencia de la facilidad para abrir una empresa en Zacatecas a 2033**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDyCE

Es primordial atender al mejoramiento de la posición de Zacatecas a nivel nacional, debido a que -como se mencionó anteriormente- es un índice compuesto y de llegar a una de las últimas posiciones se estará influyendo en la atención de alguno de los siguientes subíndices<sup>16</sup> que tienen un impacto directo con los temas tratados en esta línea: manejo sustentable del medio ambiente; sociedad incluyente, preparada y sana; mercado de factores; economía estable; sectores precursores; aprovechamiento de las relaciones internacionales; e innovación en los sectores económicos. Esto refleja que, al posicionarse en uno de los últimos lugares, la entidad tendrá desventajas competitivas, lo que terminará elevando los riesgos de inversión.

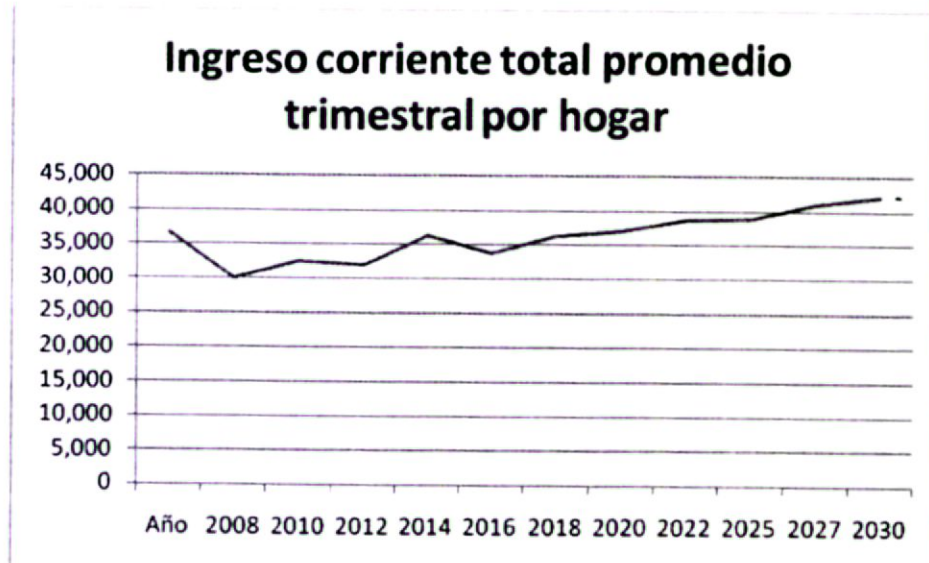
Aunque aparentemente la tendencia nos indica que existe un escenario favorable, que debe de fortalecerse, en cuanto a la PEA ocupada en la entidad, al marcar un aumento de por lo menos un 20% para 2033. Sin embargo, a nivel internacional se está desarrollando una economía más globalizada donde las relaciones laborales se flexibilizan y son cada vez más precarias. Entonces, si hablamos de un aumento de la PEA ocupada, se prevé que no se generen trabajos con salarios bajos, deprimidos,

<sup>16</sup> Los subíndices a) sistema de derecho confiable y objetivo; b) sistema político estable y funcional; c) gobiernos eficientes y eficaces; también forman parte del índice de competitividad estatal, pero no influyen directamente en los temas tratados en esta línea estratégica.



insuficientes y regidos por la flexibilización y precarización laboral, ya que limitan el poder adquisitivo para acceder a satisfactores de necesidades básicas; y, por otro lado, reforzar como prioridades el fomento y dinamización de las actividades productivas y de la creación de capacidades para la igualdad de verdaderas y efectivas oportunidades, por encima de las transferencias monetarias en la política social.

**Gráfica 12 Tendencia del Ingreso corriente total promedio trimestral**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI

El escenario catastrófico en materia de producción y distribución del ingreso en las comunidades podría plantearse en términos de una perpetuación de una estructura económica limitada, dotada de actividades productivas con escaso valor agregado y poco o nulo componente tecnológico, orientadas –en el caso del medio rural– a la subsistencia, el autoconsumo y autoempleo en comercios al por menor; incapaces de absorber a la fuerza de trabajo altamente cualificada, femenina y joven.

Dichas actividades productivas continuarían remunerándose con salarios bajos, deprimidos e insuficientes; los cuales serán una constante de perpetuarse una estructura económica que privilegia esa modalidad de actividades productivas.



Retomando tendencias internacionales que podrían mermar el buen desempeño competitivo del estado se encuentra la renegociación del TLCAN, por lo que las inversiones en la entidad podrían enfrentar serias dificultades.

M. LEGISLATIVO  
DEL ESTADO

Si las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos, Canadá y México se tensan, surgirían problemáticas que afectarían directamente en la cantidad de inversiones nacionales y extranjeras en Zacatecas de estos dos países, por ello la importancia de las acciones de promoción en otros mercados internacionales que se han venido realizando, de lo contrario la repercusión será en temas como:

- a) El desarrollo innovador tanto de procesos productivos sostenibles, como de aquellos que impulsen la ciencia y tecnología en el estado.
- b) La diversificación de las actividades productivas en el estado, pues al no tener suficientes inversionistas, las actividades productivas tenderían a ser las tradicionales y extractivistas, desatendiendo el impulso de aquellas más innovadoras, imposibilitando un aumento en la contribución a las exportaciones.

Por último, pero no menos importante, si la sociedad zacatecana continúa teniendo un bajo índice de competitividad, si no se potencian las áreas de oportunidad para el desarrollo (como el impulso al ámbito tecnológico y a los procesos productivos sostenibles) y si la estructura económica permanece centralizada y con altos índices de especialización en actividades tradicionales, de poco valor agregado, el empleo de calidad no crecerá, afectando directamente al mercado interno. La tendencia excluyente se mantendría. Esto no es nuevo, históricamente Zacatecas ha sido un estado expulsor de población, fenómeno que ha llevado a algunos territorios a poner en riesgo su riqueza humana, por ello la relevancia del cambio en la concepción y acciones que se impulsan para revertir tendencias históricas.

### **Objetivos y componentes estratégicos**

Si asumimos que la economía es una dimensión humana que no se agota en el mercado, vemos cómo los individuos también se proveen de satisfactores para sus necesidades por vía de la familia, la comunidad y el Estado. Entonces, podemos reparar en el papel que corresponde a cada actor.





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

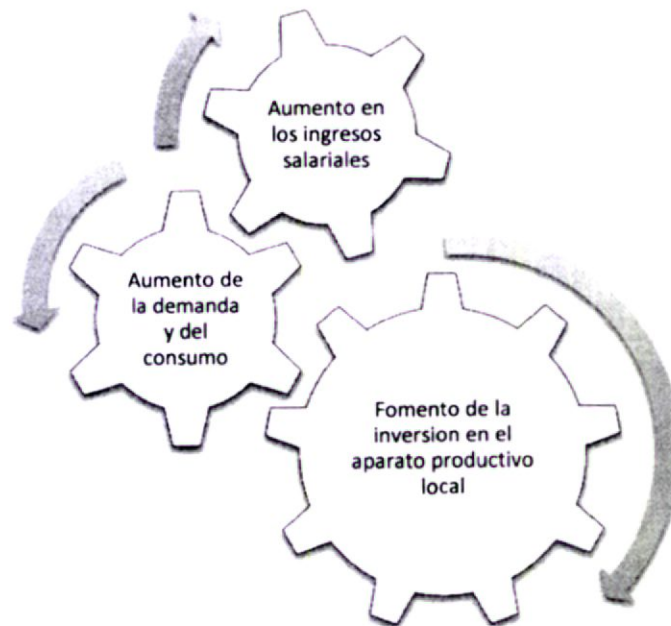
Al Estado corresponde poner en el centro de su quehacer el fomento económico, es decir, articular y coordinar las acciones de los distintos sectores que concurren al desarrollo para su crecimiento y consolidación, donde resulta fundamental la vigilancia del respeto a los derechos de las y los trabajadores, por lo que asegurar empleos formales con condiciones laborales óptimas es un principio básico para el desarrollo social y económico de Zacatecas. Considerando que el impulso a la diversificación de las actividades económicas es la mejor opción para innovar, esto no debe desligarse de la creación de trabajos de calidad que garanticen el éxito, desarrollo y arraigo local.

Por su parte, la renegociación del TLCAN representa una gran coyuntura que puede generar espacios para la rearticulación de la economía nacional, siendo una oportunidad de desarrollo para Zacatecas, la cual debe enfocarse en el impulso al campo y la industria, así como la promoción y búsqueda de nuevos mercados, por ejemplo, los asiáticos. Pues, debido a su ubicación estratégica, provoca que los costos de distribución sean más competitivos.

Es necesario un nuevo contrato social que privilegie, en el largo plazo, la ampliación del mercado interno, el estímulo de actividades productivas intensivas en conocimiento y fuerza de trabajo, y la adopción de una política económica que incentive la demanda para detonar círculos virtuosos inversión/ahorro/ingresos/consumo ampliado.

Si aumentan los ingresos salariales, el consumo y la demanda se dinamizan; al ocurrir esto último, existirán mayores incentivos para la inversión privada en el aparato productivo local. De ahí la importancia de la intervención del sector público en el estímulo de la demanda y en la creación de una estructura de empleo y salarial de calidad que propicie la movilidad social y la igualdad de verdaderas y efectivas oportunidades.

Imagen 5



Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.1 Objetivo:

*Estructurar una sociedad global e innovadora, respaldada en la diversificación de la economía que impulse y articule el mercado interno con la economía de la región y con procesos productivos globales, a partir del desarrollo tecnológico sostenible y responsable con el medio ambiente; colocando en el centro la dimensión humana y el desarrollo de las capacidades de sus habitantes, soportes de la innovación para el desarrollo transformador y la sociedad del conocimiento.*

#### Componentes estratégicos:

4.1.1.1 Potencializar la riqueza natural, cultural y humana en el estado con arraigo local para favorecer el desarrollo económico.

##### Prioridades de acción

- Articular la creación de vocaciones tecnológicas y la concientización sobre la importancia del compromiso y responsabilidad educativa científica y profesional con los ámbitos social y ecológico.





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

- Consolidar y potencializar la industria turística tomando como base la diversificación de segmentos y productos, así como, las vocaciones turísticas del estado y sus municipios.
- Ampliar y promover una oferta curricular, a través de la cual se desarrollen competencias laborales que permitan atender las demandas específicas del conjunto de sectores estratégicos de la entidad.
- Impulsar la incorporación y empoderamiento de las mujeres en los sectores productivos, especialmente de aquéllas que viven en situación de vulnerabilidad.

4.1.1.2 Fortalecer el mercado interno en función de las vocaciones productivas tecnológicas y de valor agregado.

**Prioridades de acción:**

- Fomentar la creación de empleos de calidad, dignos y bien remunerados dentro del estado.
- Reemprender la producción local de granos básicos con un enfoque de autosuficiencia alimentaria, que favorezca el eslabonamiento de las cadenas productivas locales/regionales.
- Favorecer una industria minera donde se integren más sectores productivos locales, con un fuerte compromiso ambiental a través de la cooperación entre sector público, sector privado y sociedad civil.
- Encauzar la actividad de las MiPyMEs hacia los sectores estratégicos de la entidad, con el fin de generar y dar impulso a encadenamientos productivos locales y regionales.
- Incentivar la conformación de cadenas productivas para incrementar nuestra participación en los mercados nacional y global.
- Impulsar la mejora regulatoria para reducir los trámites burocráticos que obstaculizan hacer negocios en la entidad.
- Dotar de estímulos fiscales y apoyo a los sectores estratégicos del estado.



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

- Promover el desarrollo de la infraestructura productiva para el desarrollo local y regional, priorizando la modalidad de asociaciones público – privados.

4.1.1.3 Impulsar la vocación y desarrollo en ciencia y tecnología para la innovación en el estado para fortalecer los procesos de innovación.

**Prioridades de acción:**

- Aumentar el presupuesto destinado a CyT, para que se impulse el desarrollo de proyectos de investigación aplicada en sectores estratégicos.
- Ampliar la cobertura de internet y equipamiento tecnológico en los centros educativos de la entidad, para promover una mayor incorporación del uso de las tecnologías de la información en los procesos de enseñanza aprendizaje.
- Impulsar la creación de programas educativos, que formen vocaciones tecnológicas y creen conciencia del compromiso y responsabilidad científica y profesional con los ámbitos social y ecológico.
- Promover un aumento del presupuesto destinado para la investigación y desarrollo de tecnología en las instituciones educativas; con la finalidad de actualizar los planes de estudio para que respondan a las necesidades reales de las industrias y así, se genere un capital humano capacitado.

4.1.1.4 Incentivar procesos de sostenibilidad que impacten en los ámbitos social, ecológico y productivo.

**Prioridades de acción:**

- Operar y modernizar al 100% los sistemas de tratamiento de aguas residuales existentes y ampliar su capacidad en las zonas urbanas con una proyección de crecimiento.
- Impulsar cambios normativos para el diseño e implementación de programas que potencialicen la recuperación y el aprovechamiento de



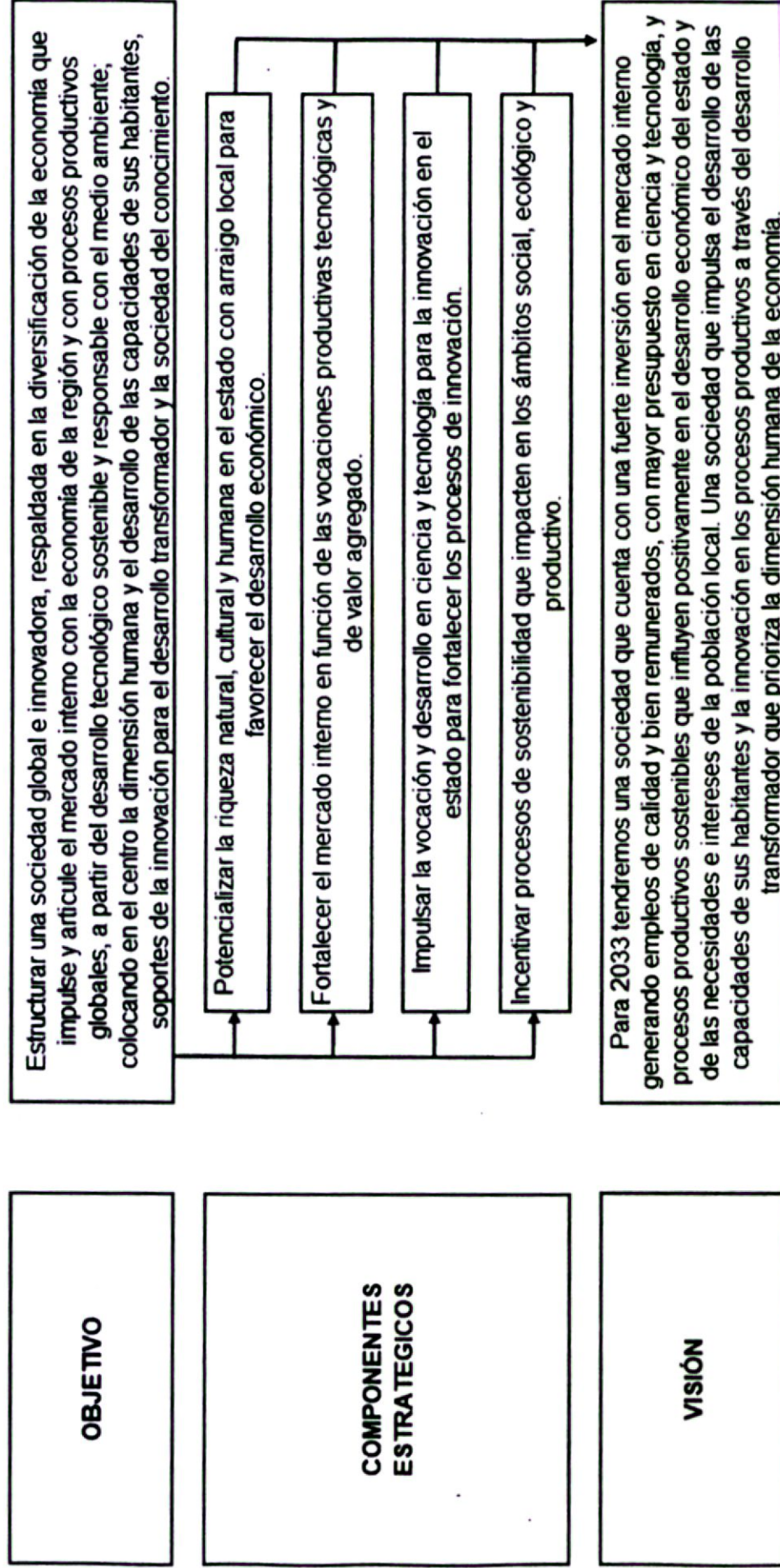


H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

aguas pluviales, involucrando a los distintos órdenes de gobierno y a otros actores que participan en la gestión del agua.

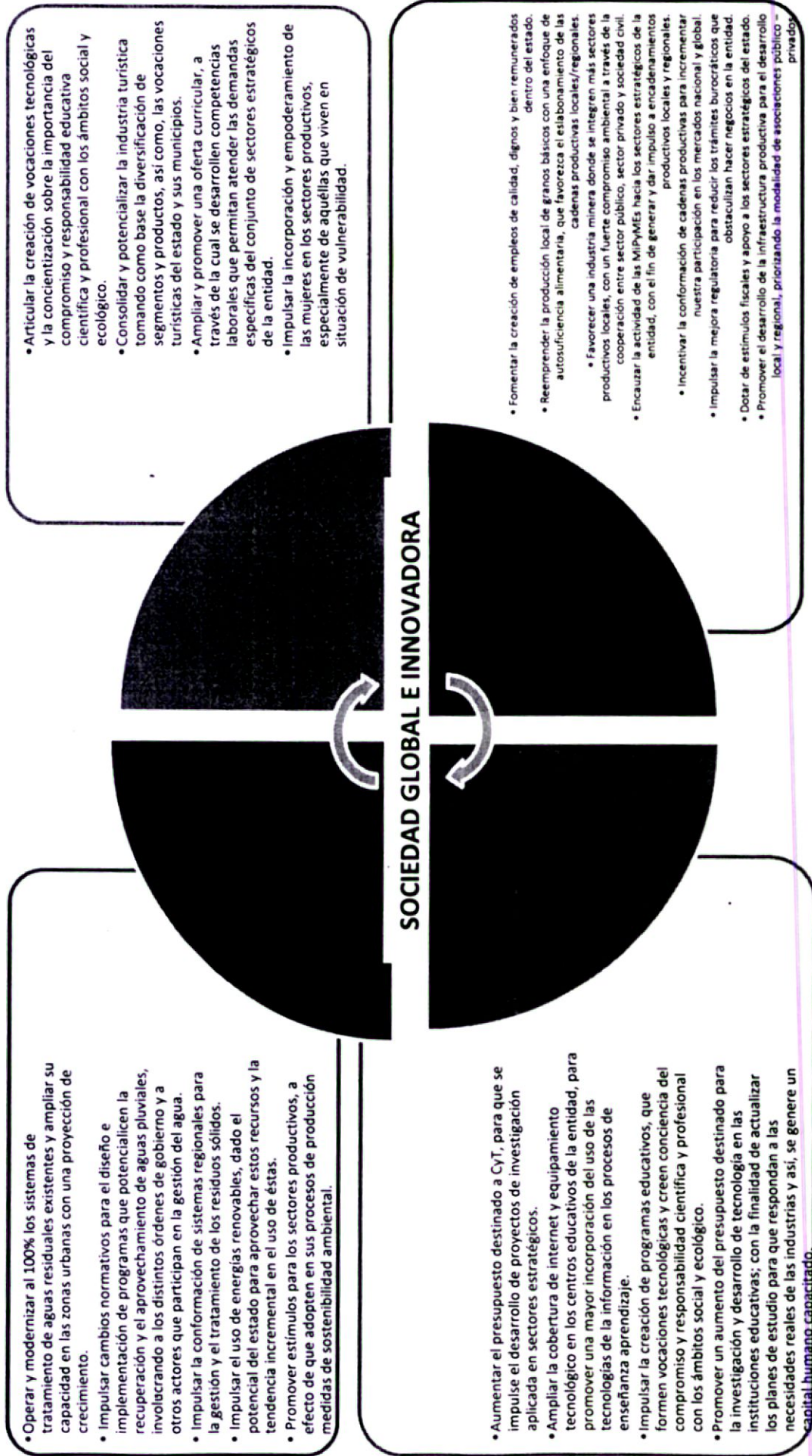
- Impulsar la conformación de sistemas regionales para la gestión y el tratamiento de los residuos sólidos.
- Impulsar el uso de energías renovables, dado el potencial del estado para aprovechar estos recursos y la tendencia incremental en el uso de éstas.
- Promover estímulos para los sectores productivos, a efecto de que adopten en sus procesos de producción medidas de sostenibilidad ambiental.

**Diagrama 7 Objetivos y Componentes estratégicos**  
 Sociedad global e innovadora: industrias, tecnologías y sustentabilidad





## Diagrama 8 Prioridades de acción para la materialización de escenarios. Sociedad global e innovadora: industrias, tecnologías y sustentabilidad





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Se han vislumbrado las causas y consecuencias que consideramos relevantes y de mayor influencia en la estructura productiva que ha tenido el estado; pero también se han trazado estrategia de intervención gubernamental. El análisis de la situación zacatecana no tiene que responder a puntos de vista fatalistas, sino a las posibilidades para afrontar los retos y saber aprovechar las oportunidades que Zacatecas y sus habitantes tiene.





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

#### **4.2. Sociedad con bienestar: fortalecimiento comunitario, florecimiento social e integración regional**

Pensar a Zacatecas en una perspectiva de largo plazo demanda un ejercicio que engarce los factores exógenos con las dimensiones endógenas del contradictorio desarrollo zacatecano; mediado ello por los procesos territoriales y las relaciones sociales que en ellos se despliegan y desde las cuales se gestan los entramados institucionales que definen la (re)distribución de la riqueza.

Esta lógica se corresponde con el conjunto de las concepciones transversales del desarrollo y, particularmente, con la relativa al desarrollo humano sostenible basado en la paz y la solidaridad y la correspondiente a la igualdad de derechos con perspectiva de género y justicia social para enfrentar las desigualdades; concepciones éstas en la cuales se inscribe la presente estrategia de intervención para la materialización de escenarios.

Una sociedad con bienestar, la cohesión interna y su correspondencia con la inserción global de Zacatecas atraviesan por la necesidad de diseñar políticas públicas y emprender acciones concretas para un fortalecimiento comunitario, un florecimiento de la vida social, y un reforzamiento de los lazos regionales, sin dejar de lado los enfoques de género y la prevención del delito.

Particularmente, temáticas como el desarrollo social y el combate a la pobreza (un nuevo sentido de la política social); la salud y la alimentación; las culturas del deporte; las regiones, la Zona Metropolitana de Zacatecas y la distribución poblacional (el desafío de la concentración y la dispersión); la migración y los patrones demográficos; y la producción y distribución del ingreso en las comunidades, condensan elementos para propiciar el bienestar y reforzar la cohesión de una entidad federativa que no es ajena a dinámicas e inercias propias de los vaivenes del desarrollo nacional.

Una sociedad con bienestar, normativamente, significa contar con una verdadera y efectiva comunidad que brinde sentido de pertenencia a sus miembros y una



identidad singular que sea el fundamento de vocaciones territoriales que definan nuevas avenidas de desarrollo, acordes con las tendencias nacionales y mundiales; supone también un restablecimiento de su tejido social y una vinculación estrecha de sus regiones, a partir del acceso a bienes y servicios básicos que satisfagan las necesidades más apremiantes de los zacatecanos. Sociedad con bienestar es una estrategia de intervención para la materialización de escenarios que permitiría al estado posicionarse hacia el 2033 en el terreno de la igualdad de oportunidades verdaderas y efectivas.

De ahí que en la construcción de escenarios y de futuribles sea preciso identificar los problemas públicos, sus causas y efectos; así como los trazos generales del diagnóstico y las estrategias de intervención de cara a los problemas públicos identificados. Sin obviar los objetivos centrales, los fines y las acciones concretas que contribuyan a perfilar una sociedad con bienestar y una Zacatecas cohesionada con fuertes lazos comunitarios y regionales sobre la base de transformaciones sustanciales en la estructura socioeconómica.

### **Diagnóstico**

La estructura socioeconómica zacatecana es profundamente desigual y estratificada, en buena medida por el problema estructural del ingreso que, históricamente es limitado e insuficiente y está en función de una estructura productiva primaria, sin amplia capacidad para generar valor agregado y para emplear intensiva y masivamente a la mano de obra.

Cuando hablamos de producción y distribución del ingreso en las comunidades nos acercamos, en cierta medida, a las posibilidades de bienestar que una sociedad puede materializar. Que los individuos y los grupos sociales, dispongan de un ingreso insuficiente, bajo o deprimido para procurarse los medios de vida (bienes y servicios básicos) que contribuyan a satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias, así como a forjar capacidades que le permitan a la población construir una igualdad de oportunidades verdaderas y efectivas, tiene estrecha relación con el desarrollo social; las condiciones y manifestaciones de la





desigualdad y la pobreza; así como con las relaciones de poder que definen la (re)distribución de la riqueza.

#### H. LEGISLATURA DEL ESTADO

De manera concreta, lo anterior cristaliza en la posición 24 que ocupa Zacatecas en cuanto ingreso por hogar y en la desigualdad de su distribución. Los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2016, indican que Zacatecas cuenta con un ingreso corriente total promedio trimestral de 36,246 pesos por hogar (por debajo del promedio nacional que equivale a los 46,521 pesos). El primer decil de la población percibe un ingreso de 6,660 pesos al trimestre (74 pesos al día, o 2,220 al mes); mientras que el décimo decil alcanza un ingreso de 132,902 pesos al trimestre (1,476 pesos al día, o 44,280 pesos al mes). Esto significa que los ingresos de los hogares zacatecanos más ricos son 20 veces más grandes que los percibidos por los hogares más pobres. Además, esos hogares pudientes ubicados en los deciles 10, 9 y 8 concentran el 64% de los ingresos del conjunto de la población zacatecana.

El panorama se torna más complicado si se contrasta al medio rural con las ciudades: en las ciudades y metrópolis zacatecanas, el ingreso corriente trimestral equivale a los 44,746; en tanto que en el campo ronda los 24,056 pesos (INEGI, 2017). Siendo ello una de las manifestaciones de los profundos desequilibrios territoriales y regionales que reproducen ancestrales desigualdades sociales capaces de agudizar la pobreza en el estado.

¿De dónde proviene o se produce el ingreso de los zacatecanos? En principio, cabe destacar que Zacatecas aportó en el año 2016 el 1% de la riqueza nacional; y ocupó el lugar 29 en la generación de PIB nacional (INEGI, 2016). A esa riqueza estatal, las actividades primarias aportaron en 2016 9.3%; las actividades secundarias 38.5%; y las actividades terciarias el 52.2% (Ibidem).

Por otra parte, se observa que Zacatecas subió en la escala del ingreso laboral al pasar de un rango de entre los 3,806 y los 4,654 pesos a los 5,575 y los 5,925 pesos, en el año 2017, ubicándose en un nivel medio entre todas las entidades federativas del país, no obstante es insuficiente para asegurar una movilidad





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

social durante esos quince años (COLMEX, 2018). Respecto al costo de la canasta básica alimentaria, también es evidente la desigualdad en el ingreso, pues al primer trimestre de 2018, el 52.1% de los zacatecanos contaba con un ingreso laboral inferior a dicho costo; lo cual es una constante desde el primer trimestre de 2005 cuando este porcentaje ascendía al 50.4% (CONEVAL, 2018).

A partir de los datos previos es posible argumentar que la estructura social zacatecana fundamentada en el ingreso se caracteriza por profundas desigualdades, escasos mecanismos de movilidad social y amplios desequilibrios entre las ciudades y el medio rural. El tema del ingreso es uno de los principales problemas públicos a atender en el largo plazo por los zacatecanos. En buena medida porque se carece de políticas públicas orientadas al ingreso o que incidan en éste. De ahí que en el diagnóstico inicial adquiriera relevancia el tema y sea adoptado en el diseño de esta estrategia de intervención para la materialización de escenarios del presente Programa General Prospectivo *Zacatecas 2033*.

Por su parte, en materia de pobreza y sus distintas dimensiones, Zacatecas es una de las entidades federativas con mayor incidencia de la pobreza. Según cifras del CONEVAL, en 2016 el estado tiene en condición de pobreza a 780.3 mil habitantes (49% de la población). De este porcentaje, 724.2 mil personas (45.5% de la población total) se encuentran en situación de pobreza moderada y 56.1 mil personas (3.5% del total) en situación de pobreza extrema. Se trata de una tendencia persistente y estructural en el tiempo, pese a las mejoras registradas por el mismo CONEVAL: en el año 2010 fueron 911.5 mil habitantes (60.2% de la población total) en situación de pobreza; y 164.1 mil (10.8% del total) en situación de pobreza extrema durante este mismo año. Sin embargo, pese a estos avances mínimos, es fundamental hacer, desde el sector público, un ejercicio para comprender las circunstancias de vida que alimentan y reproducen la pobreza.

Esta misma fuente nos señala que para el 2015 los indicadores de carencias sociales se comportaron de la siguiente manera: la población con rezago educativo alcanzó a 301.7 mil personas (19.1% respecto al total estatal); la



población carente de acceso a servicios de salud fue de 195.4 mil zacatecanos (12.4%); la población carente de acceso a calidad y espacios en la vivienda fue de 67.7 mil (4.3%); la población carente de acceso a alimentación fue de 316.4 mil (20.0% del total de habitantes); la población carente de acceso a seguridad social fue de 973 mil habitantes (61.6%); y la población carente de accesos a servicios básicos en la vivienda alcanzó a 228 personas (14.4% de los zacatecanos).

En relación a la vivienda cabe mencionar que una de las carencias sociales que se refleja en el análisis del periodo 2014-2016 es la relacionada a la calidad y los espacios de la vivienda, que entre 2014 y 2016 pasa 4.9% al 5.1%, es decir, un incremento de 76,508 a 81,950 personas con esta carencia.

En las consultas ciudadanas se generó el consenso de que la pobreza, los limitados ingresos y el desempleo son los principales problemas del estado de Zacatecas que afectan las posibilidades de desarrollo social. Y que ello se magnifica con la persistente dispersión poblacional en el territorio estatal; situación que impone serios obstáculos a la posibilidad de que las poblaciones alejadas de los centros urbanos y diseminadas territorialmente accedan en tiempo, forma y calidad a los servicios básicos y demás satisfactores de necesidades. Lo que subyace a esto es la persistencia de un patrón de concentración poblacional en pocos núcleos urbanos (12 localidades concentran el rango de población mayor a los 15 mil habitantes) y una dispersión en múltiples localidades de pequeño tamaño (con datos del 2010, el INEGI señala que existen 3 953 localidades con un tamaño de entre 1 y 249 habitantes; 306 localidades con un rango de 250 y 499 personas; 212 localidades con una población entre 500 y 999 habitantes; y 134 localidades con una población entre 1000 y 2499) (Padilla y Torres Ramírez, 2012).

Este patrón de concentración/dispersión poblacional, aunado al despoblamiento masivo de múltiples localidades, dificulta la provisión de los servicios básicos que faciliten a los zacatecanos superar sus condiciones de vida. Pese a la generalización de centros regionales para la provisión de servicios en distintas



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

localidades del estado, son mayores los obstáculos para que los beneficiarios y usuarios finales recorran distancias desde sus localidades a esos núcleos poblacionales y dispongan de una mínima base de servicios.

Más aún, los problemas públicos propios del desarrollo social asumen un comportamiento diferenciado en el territorio y están en función de los estilos de vida de la población, de los patrones de producción y consumo, y de las condiciones físico/naturales. Por ejemplo, el abandono y la subsecuente crisis del campo y la carente o débil capacidad del resto de los sectores económicos para absorber a la población rural en sus mercados laborales, propician una histórica migración hacia otras entidades federativas y hacia los Estados Unidos. Como consecuencia de ello, el ingreso familiar en el ámbito rural se fundamenta en las remesas de los migrantes y ello tendió a atemperar el problema de la pobreza rural.

La alimentación y la salud son dos condiciones necesarias y entrelazadas para que una sociedad se provea a sí misma de mínimos estándares de desarrollo social. Ambas –en tanto condición de vida– muestran dos tendencias: a) las posibilidades de ingreso monetario y la proporción de éste que los individuos, las familias y las comunidades le dedican para satisfacer esas dos necesidades básicas, inmediatas e impostergables; y b) la modalidad de intervención del Estado para contener los efectos sociales negativos de un mecanismo de mercado excluyente que, por sí mismo y dejado a su libre albedrío, no propicia el pleno acceso a mínimos satisfactores de necesidades. La alimentación y la salud son, de este modo, dos tópicos que posicionan de frente ante fenómenos como la pobreza, la malnutrición, la desnutrición, la enfermedad y la morbilidad.

De manera favorable podemos identificar que en los últimos años se extendió el llamado Seguro Popular, además para el año 2015: el 28.7% de la población estaba afiliada al IMSS; el 10.7% al ISSSTE; en tanto que el 60.6% de la población, si bien no está asegurada, 43.2% accede a los Servicios de Salud de Zacatecas, y 17.4% lo hace al sistema IMSS-Prospera (Gobierno del Estado de





Zacatecas, 2016:41), no obstante, debemos reconocer la limitada cobertura en materia de seguridad social y el correspondiente gasto significativo en el que incurre la población.

En estos datos influye la ya mencionada dispersión poblacional que fricciona la capacidad del sector público para proveer de servicios sanitarios al grueso de la población rural zacatecana, pues de las 4,672 localidades, alrededor del 73.5% (3,437 localidades) cuentan con una población máxima de 100 habitantes (Gobierno del Estado de Zacatecas, 2016) distantes de núcleos regionales que facilitarían el acceso a los servicios sanitarios. Más aún, en poblaciones zacatecanas con alta marginación no abunda un acceso pleno a los servicios sanitarios. Además, los hospitales comunitarios se exponen a un sobrecupo de población hospitalizada y a la falta de recursos humanos y de avances tecnológicos.

En relación a la alimentación, el CONEVAL –con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares elaborada por el INEGI– indicó que la carencia social por acceso a la alimentación afectó a 376.6 mil personas (24.9% del total) en el año 2010, mostrando una tendencia a la baja en el año 2016 al verse afectados 239.9 mil zacatecanos (15.1% del total de zacatecanos), aspecto favorable, pero insuficiente, pues para 2015 el INEGI consignó que el 20.4% de los hogares zacatecanos con niños y adolescentes en edad de 0 a 17 años padecían inseguridad alimentaria leve; 8.4% de los mismos se ubican en un rango moderado; y 7.2% de esos hogares experimentan una inseguridad alimentaria severa. Este 15.6% de hogares cuentan con al menos un niño o un adolescente en condiciones de carencia alimentaria, lo que significa que comen poco, menos de lo necesario o aunque padezcan hambre no comen por falta de ingreso monetario.

El reto a enfrentar es mayor al considerar el sobrepeso y la obesidad. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición muestra que hacia 1999, Zacatecas alcanzó una tasa del 17%; elevándose para el 2006 a un 29% y a un 30% de la población total



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

en 2008; mostrando un ligero descenso en 2012 al establecerse una tasa del 27% (Instituto Nacional de Salud Pública, 2013). Los datos son reveladores si partimos del supuesto de que México es el primer lugar mundial en sobrepeso y obesidad infantil, y que ambos padecimientos van de la mano de la desnutrición.

Si bien el estado no experimentó plenamente una transición epidemiológica, los patrones de mortalidad y morbilidad combinan enfermedades infecciosas y transmisibles, así como accidentes y enfermedades crónico/degenerativas como las cardiovasculares, los trastornos circulatorios, los tumores malignos, y los padecimientos relacionados con el metabolismo. Pese a ello, se registró en las últimas décadas un aumento en la esperanza de vida al nacer (72.73 años para hombres y 77.93 para mujeres en el año 2015). Abordar estos problemas sanitarios supone enfrentar la insuficiencia presupuestaria en el ámbito de la prevención, y un modelo de salud que se dirige más a la curación que a una cultura de la prevención de las enfermedades con perspectiva de género.

Un tópico estrechamente relacionado con la salud, la alimentación, la educación y los mecanismos de cohesión y florecimiento social es la cultura deportiva. Al respecto, Zacatecas, más allá de las posiciones y las medallas en las competencias nacionales, debe sobresalir, pues cuenta con abundante talento deportivo que puede potencializarse con una política pública que fomente la cultura deportiva que incentive e integre a los jóvenes.

Dentro de la cultura del deporte, la calidad del deporte o el deporte de alto rendimiento (ámbitos complementarios) se requieren programas y presupuestos que exponga a los atletas a un mayor fogueo, que les brinde seguridad y los integre a una mayor competencia, así como aprovechar la creciente infraestructura deportiva, a partir de políticas públicas y programas sólidos que atraigan a la población y la involucren en actividades deportivas constantes.

En el Diagnóstico un reto mayor que aparece está en las dimensiones territoriales y poblacionales, donde Zacatecas tiene dinámicas contrastantes: una amplia extensión territorial de 75,455.20 km<sup>2</sup> y una población, hacia el año 2015, de 1,





579, 209 personas; promediando una densidad poblacional de 21 habitantes por km<sup>2</sup>. El perfil sociodemográfico del estado muestra, como se mencionó, un doble patrón: concentración poblacional en núcleos urbanos/dispersión en zonas rurales; y despoblamiento de vastas zonas rurales. Se observa una alta concentración de la población en municipios como Zacatecas con 331 habitantes por km<sup>2</sup>; Guadalupe con 230 habitantes por km<sup>2</sup> y el sureño Loreto con 124 habitantes por km<sup>2</sup>; municipios que tienden a concentrar, junto con Fresnillo, las vías de comunicación, la provisión de bienes y servicios; así como la generación de empleos.

En contraste, la dispersión poblacional se observa en municipios como el Plateado de Joaquín Amaro con 3.3 habitantes por km<sup>2</sup>; Melchor Ocampo con 1.6 habitantes por km<sup>2</sup>; y Mazapil con 1.4 habitantes por km<sup>2</sup>.

En general, este patrón demográfico y de asentamientos humanos regido por la concentración/dispersión poblacional y el despoblamiento, y que imponen serios desafíos a futuro, se caracteriza por una Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe en crecimiento constante; un crecimiento moderado en las regiones centrales y sureñas del estado, destacando Calera, Fresnillo, Loreto y Pinos como núcleos urbanos de atracción poblacional y que concentran la expansión de las actividades agropecuarias e industriales; en tanto que las regiones del occidente y del norte muestran una tendencia declinante de su población, al ser históricamente –sobre todo durante la década de los noventa– las principales expulsoras de fuerza de trabajo.

La provisión de servicios básicos en las comunidades dispersas acarrea costos que sobrepasan con mucho la cantidad de beneficiarios a atender; imponiendo ello serias restricciones a las finanzas públicas. Para estas comunidades dispersas requerimos políticas públicas que estimulen vocaciones territoriales y capacidades productivas, que faciliten el arraigo de la población nativa.

### **Escenario deseable**



M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Se hace necesario alcanzar en el largo plazo una sociedad con bienestar que tenga como prioridad el abatimiento de la persistente pobreza del estado a partir de un fortalecimiento comunitario, un florecimiento social y una rearticulación regional que a su vez se fundamenten en la modificación profunda de la estructura del ingreso. Para ello, se postula la noción de impulsar un mayor desarrollo económico cimentado en la industria manufacturera que aproveche la ubicación geográfica privilegiada y las sinergias que se suscitarían con los núcleos y distritos industriales que le circundan en los distintos puntos cardinales. De ahí que, en ciertas perspectivas, la industrialización sea concebida como un mecanismo de tracción y derrame hacia el resto de la sociedad y que podría influir en la lógica de su bienestar social.

En esencia, la urgencia para aspirar a una Zacatecas cohesionada y con bienestar hacia el 2033 consiste en reducir o desaparecer las brechas regionales, y en revertir el patrón demográfico de concentración urbana/dispersión rural/despoblamiento en aras de facilitar el acceso a bienes y servicios básicos que mejoren las condiciones de vida de los zacatecanos.

### **Visión**

*Para 2033 visualizamos la construcción de una sociedad con bienestar, bajo las premisas de un desarrollo humano sostenible, basado en la paz y la solidaridad, posicionada como un terreno de inclusión social e igualdad de derechos para enfrentar las desigualdades, a partir de la atención a rubros como el desarrollo social y el combate a la pobreza; la salud y la alimentación; las culturas del deporte; los desafíos relativos a la concentración y dispersión poblacional; la migración; y la producción y distribución del ingreso en las comunidades.*

### **Escenario tendencial**

Si en el estado el espacio laboral es estrecho, la migración forzada en busca de oportunidades para allegarse los medios de vida tiende y tenderá a intensificarse y se presentará como un problema público histórico de Zacatecas que se recrudece





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

con las tendencias internacionales signadas por el neoaislacionismo, la deportación y la postura antimexicana del gobierno estadounidense. Situación esta última que se complica si una de las tendencias históricas endógenas consiste en que el ingreso familiar y las posibilidades para salir de la pobreza suponen una dependencia de los zacatecanos, principalmente de los asentados en las zonas rurales, respecto a las remesas enviadas por los migrantes.

La migración masiva tiene sus orígenes en el histórico abandono del campo zacatecano ante la falta de apoyos y subsidios públicos, los precios deprimidos de sus insumos y productos, así como la carente rentabilidad de los mismos. A su vez, desde el Estado no se crearon del todo las condiciones indispensables para arraigar a la población en su territorio y para acceder en él a educación, empleo y demás bienes y servicios. Más aún, no se fomentaron vocaciones territoriales en estas regiones expulsoras. A partir de todo ello, prevaleció una lógica de expulsión de la población trabajadora y se gestó una migración sin retorno que condujo a una dependencia del financiamiento brindado por las remesas.

En materia de salud y alimentación, particularmente, la malnutrición y desnutrición de la población son –hasta cierto punto– independientes del ingreso familiar, pues responden más a hábitos alimenticios que lo mismo se reproducen en hogares pobres que en aquellos con mejores condiciones socioeconómicas. A grandes rasgos, no predominan culturas de buena alimentación, pues predomina una “alimentación chatarra” inducida por el bombardeo mediático.

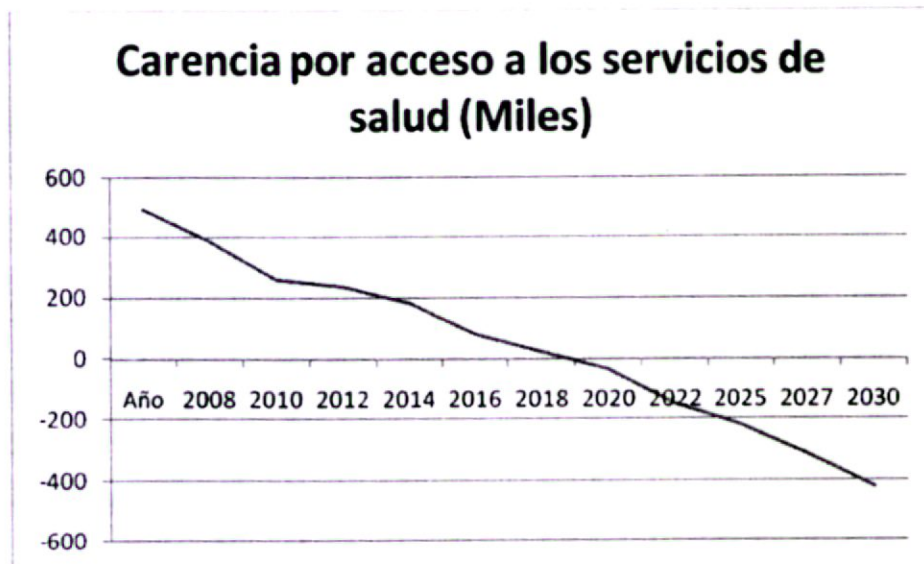
A la par de ello, la dependencia alimentaria profundizada en el país durante las últimas cuatro décadas y que se torna en una cuestión de seguridad nacional (Torres, Torres; 2003), es la explicación última de los patrones de alimentación predominantes en el México contemporáneo y que tienden a lacerar las condiciones de salud de la población. El rezago, abandono y desmantelamiento del campo mexicano conllevó una mayor importación de alimentos y granos básicos que son parte de la dieta mexicana; de ahí que el coeficiente de dependencia alimentaria alcanzase el 45% (Almeida Perales, 2016). El dogma de



IV LEGISLATURA  
DEL ESTADO

que la importación de granos básicos es más barata que la producción local y nacional de los mismos, se correspondió también con la expulsión de fuerza de trabajo radicada en el campo; el desprendimiento de la propiedad anteriormente ejidal; y la inserción en los espacios laborales urbanos del resto del país y del conjunto de los Estados Unidos.

Gráfica 12 Tendencia de la carencia por acceso a los servicios de salud



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL

A pesar de que Zacatecas es uno de los principales productores de frijol en el país, los niños en edad escolar no consumen en cantidades suficientes leguminosas, frutas y verduras. Alimentos que son sustituidos por grasas, cereales, productos de origen animal, lácteos y azúcares (Ibidem); abriendo con ello amplios márgenes para la malnutrición y desnutrición, especialmente entre este grupo de edad. Sin embargo, no solo los malos hábitos alimenticios (en calidad y horarios) y la ingesta en bajas cantidades inciden en la desnutrición, pues están presentes los factores hereditarios al estimarse que dos de cada diez menores de edad que nacen con bajo peso, descienden de madres en condición de desnutrición. Además, inciden en ello enfermedades infecciosas que aún no son erradicadas; el abandono o la falta de limpieza en los cuidados y alimentación

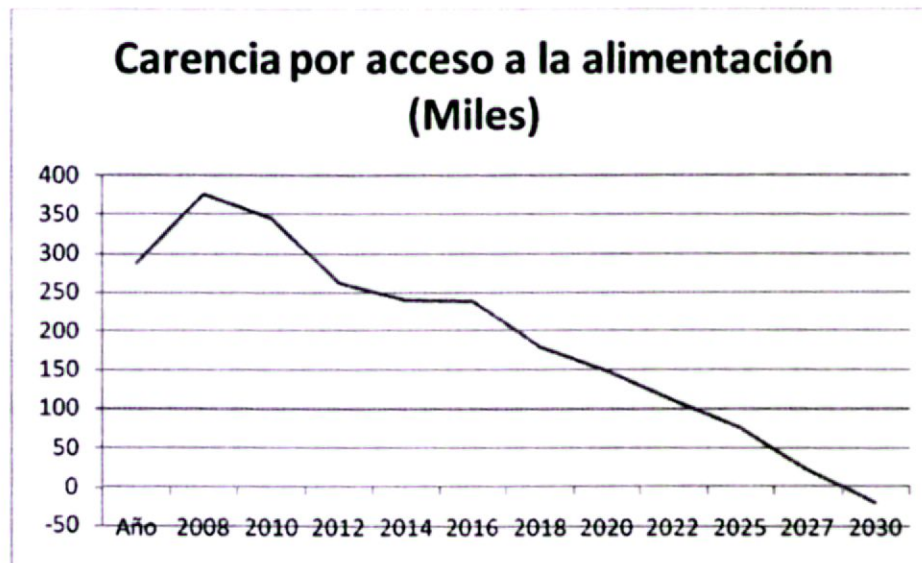




XI. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

de los niños; y la misma salud deteriorada de la madre. No menos importante es la exclusión de género –no siempre alejada de la violencia intrafamiliar– que padecen en el medio rural zacatecano las madres y las niñas en aras de privilegiar la alimentación del padre y de los varones.

**Gráfica 13 Tendencia de la carencia por acceso a la alimentación**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL

A grandes rasgos, la salud y la alimentación de los zacatecanos se expondrá cada vez más a la conjunción de estilos de vida personales y familiares con dimensiones y factores propios de la organización de la estructura socioeconómica del estado, que ameritan acciones desde el sector público, pero también desde el mismo núcleo familiar.

Además, respecto a la pobreza y sus manifestaciones, en el estado se generaron círculos viciosos intergeneracionales donde la pobreza es heredada y comienza con la niñez y sus condiciones de alimentación y salud. Más aún, en la sociedad zacatecana se perdió el sentido de la relevancia de la salud y la alimentación; y, ante ello, el sector público se enfrenta a dificultades para atender esas problemáticas. Esta situación se complica y obstaculiza las posibilidades de una



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

sociedad con bienestar debido a las inercias históricas y las tendencias propias de la concentración y dispersión poblacional.

Aunado a lo anterior, en el terreno se encuentran resistencias por parte de las comunidades que prefieren atender asuntos relacionados con sus patrones culturales y estilos de vida (la parroquia del pueblo, las fiestas patronales y el lienzo charro), que canalizar los esfuerzos y recursos a infraestructura básica como el drenaje, el saneamiento y el agua potable.

Si bien existen avances sustanciales mostrados a través del Sistema Estatal de Evaluación, inscrito en la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, y se realizan sistemáticamente evaluaciones de los instrumentos de política pública y demás indicadores sintetizados en la plataforma Indyce (Indicadores de Desarrollo y Componentes Estadísticos de Zacatecas), es de destacar la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en cuanto al diseño, ejercicio y evaluación de los programas orientados al desarrollo social, pues no abunda suficiente coparticipación ni coautoría, ni perspectiva de género, ni una focalización etaria en dichas políticas públicas. De ahí que una de las principales limitaciones consiste en la ausencia de una estrategia transversal de superación de la pobreza, que privilegie medir los resultados. Tampoco se cuenta con estrategias de desarrollo regional que asuman estas estrategias transversales de largo plazo. Además, persiste un déficit de política social para atender la desigualdad y la pobreza entre los cero y los tres años, y entre los 15 y los 17 años.

Por su parte, el patrón demográfico de concentración urbana/dispersión poblacional/despoblamiento fue estimulado por estrategias gubernamentales federales y estatales que concentraron los apoyos y los servicios en las grandes ciudades con la finalidad de enfrentar su crecimiento, las necesidades de empleo, movilidad y acceso a salud y educación.

El proyecto de la presa Milpillas va a contribuir a solucionar el desabasto de agua y la sobre explotación de mantos freáticos en el Corredor Industrial y Metropolitano



de Fresnillo, General Enrique Estrada, Calera, Zacatecas y. Guadalupe. No obstante, deberán promoverse otras iniciativas en las demás regiones con la finalidad de desincentivar la concentración poblacional que pudiera generarse a partir de este proyecto en la zona.

En el caso de Zacatecas, la dispersión poblacional se recrudeció con la carencia de infraestructura física que comuniquen a las distintas regiones del país y a las comunidades rurales apartadas. La dotación de infraestructura está en función de la vinculación de Zacatecas con el exterior y no de las necesidades apremiantes de las comunidades. El mismo despoblamiento responde al intenso flujo migratorio que satisface los requerimientos de fuerza de trabajo del exterior.

Es de destacar que varios de estos problemas públicos forman parte de tendencias que es imperativo y urgente cambiar a partir de estrategias concretas que respondan a las necesidades específicas de las comunidades zacatecanas, especialmente de aquéllas que se encuentren en situación de dispersión poblacional y que experimentan una mayor incidencia de la pobreza.

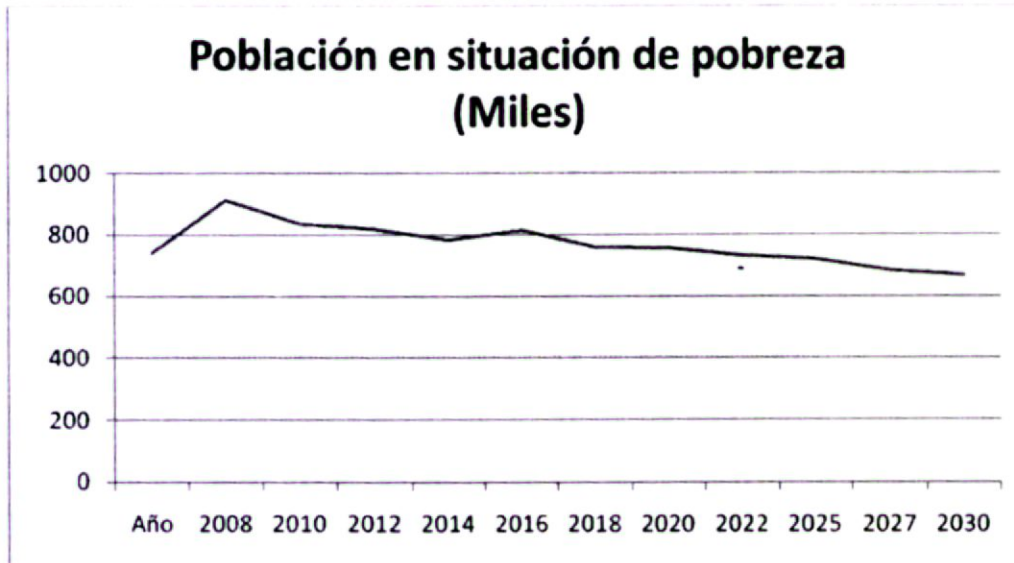
Para matizar este escenario tendencial, cabe agregar el posible estatus hacia el 2033 de algunos indicadores seleccionados si se emprenden las estrategias y acciones adecuadas y que podrían ser motivadas por la presente política pública prospectiva: en cuanto a la población en situación de pobreza se aspira a situar a Zacatecas en un 35-38% de la población total (49% en el 2016); una incidencia cero en carencia por acceso a los servicios de salud (11.5% de la población total en el 2016) y en carencia por acceso a la alimentación (15.1% en el 2016); en cuanto al ingreso corriente total promedio trimestral por hogar (36,246 pesos en el 2016) acercarse a la media nacional de 46,521 pesos; en materia de los proyectos del programa 3x1 implementados en el estado, volcarlos a una faceta productiva e impulsar en los municipios con alta intensidad migratoria cuando menos dos o tres proyectos productivos; en cuanto al índice y grado de marginación por estado y municipio, que Zacatecas transite de la posición catorce a la 10 a escala nacional y que el 90% de la población zacatecana se posicione en los grados bajo y muy



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

bajo de marginación; y respecto a la población zacatecana que realiza constantemente alguna actividad física, involucrar al total de los habitantes en un hábito de ejercicio de dos veces por semana.

**Gráfica 14 Tendencia de la población en situación de pobreza**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL

Particularmente, en materia de desigualdad social, destaca un indicador como el Coeficiente de Gini, donde el estado podría transitar de un valor de 0.491 en 2016 a un 0.418 en el 2033.

**Tabla 8 Tendencias pasadas y futuras (proyecciones) de los indicadores seleccionados para la estrategia de intervención de Sociedad con bienestar.**

Indicador / porcentaje / (número)	2008	2010	2012	2014	2016	2025	2033
Población total	1,366,847 (dato para el año 2005)	1,490,668			1,579,209 (dato para el año 2015)	1,633,878 (dato pronosticado por el CONAPO para el 2020)	1 726 347 (dato pronosticado por el CONAPO para el 2030)
Población en situación de pobreza	50.4% (740.3 mil)	60.2% (911.5 mil)	54.2% (835.5 mil)	52.3% (819.8 mil)	49.0% (780.3 mil)	44.6% (749.59 mil)	38.5% (665.01 mil)



Coefficiente de Gini	0.517	0.521	0.526	0.507	0.491	0.456	0.418
Carencia por acceso a los servicios de salud	33.5% (491.9 mil)	25.6% (386.6 mil)	16.7% (258.1 mil)	14.9% (232.7 mil)	11.5% (182.7 mil)	0%	0%
Carencia por acceso a la alimentación	19.7% (288.7 mil)	24.9% (376.6 mil)	22.3% (343.8 mil)	16.8% (263.6 mil)	15.1% (239.9 mil)	6.7% (110.9 mil)	0%
Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar	36,712 pesos	29,960 pesos	32,469 pesos	31,938 pesos	36,246 pesos	38,615 pesos	42,154 pesos
Proyectos del programa 3x1 implementados en el estado	327 obras en 39 municipios	429 obras en 48 municipios	303 obras en 40 municipios	----	227 obras en 32 municipios	470 obras en 45 municipios	610 obras en los 58 municipios
Índice y grado de marginación por estado y municipio	0.0607/grado medio/lugar 14 a nivel nacional (datos para el año 2005)	0.104/grado medio/lugar 13 a nivel nacional	----	-----	0.010/grado medio/lugar 14 a nivel nacional (datos para el año 2015)	Grado medio/lugar 12 a nivel nacional	Grado bajo/lugar 10 a nivel nacional

Fuentes: CONEVAL (varios años); Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEGI, varios años); Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipios (CONAPO, varios quinquenios).

Si bien existen mejoras sustanciales en varios de los indicadores seleccionados, es necesario mantener las tendencias que mejoran sus porcentajes y demás resultados profundizando las estrategias y las acciones concretas que se adoptan desde hace 10 o 15 años, y perfeccionar aquellos aspectos que redunden en las condiciones de bienestar de los zacatecanos. Por supuesto, el grado de empeoramiento es latente en caso de no intervenir en los problemas públicos seleccionados.

### Escenario catastrófico



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Los escenarios catastróficos en caso de persistir las tendencias analizadas en el diagnóstico, en el mismo escenario tendencial, y en el pronóstico general del Programa, perfilarían una Zacatecas disgregada y frágil en su espacio público y su vida social, sin florecimiento de sus comunidades y desarticulada entre sus distintas regiones. Asediada por las violencias de distinto tipo ante la carencia de oportunidades verdaderas y efectivas y ante el agravamiento de mecanismos de exclusión social que pesan sobre la población joven y femenina. Más todavía, si las tendencias internacionales respecto a la migración continúan, Zacatecas enfrentará un escenario delicado ante el eventual retorno de población migrante que alterará una estructura socioeconómica que no la tuvo presente, ni atendió a estos zacatecanos cuando radicaron en su territorio de origen.

Si no se interviene desde el sector público y si la participación ciudadana no coadyuva, ciertas tendencias arraigadas como las relaciones circulares del paternalismo, la desigualdad, la precaria ciudadanía y la carente cultura política se reforzarán.

Como la migración zacatecana hacia Estados Unidos representó un paliativo, estimulado o no, para hacer frente al espacio laboral estrecho, el desempleo y los insuficientes ingresos familiares, una marcada tendencia internacional como la acentuada por la política migratoria estadounidense plantea desafíos que podrían ser onerosos para Zacatecas. Por un lado, que familias completas migren a los Estados Unidos conduce a que los padres de familia no envíen remesas en las mismas cantidades que cuando la esposa y los hijos radicaban en territorio zacatecano.

Por otro, la repatriación de más de 8 000 zacatecanos al año abre cuantiosas problemáticas en cuanto a la provisión de servicios sociales básicos, la creación de empleos, la construcción de infraestructura básica y social, que no serán plenamente resueltas por las frágiles finanzas del estado. Más todavía, si esos zacatecanos deportados y repatriados engrosan los contingentes de la pobreza y no cuentan con fuentes de empleo dignas y suficientemente remuneradas, se



expondrán a la lógica absorbente de las actividades económicas informales y a las tentaciones del crimen organizado; gestándose así problemas que recrudecen las violencias que ya asedian a la entidad federativa.

Estos escenarios catastróficos –más allá de los datos estadísticos– se potencian e incrementan su probabilidad con la posibilidad de experimentar retrocesos educativos; la pauperización de los servicios públicos; el pronunciado mal manejo de los recursos públicos; el ensanchamiento de los desequilibrios regionales; el carácter irresuelto –hasta el momento– de la dispersión poblacional y las dificultades para proveer servicios básicos; y el empeoramiento de las condiciones de vida.

La insuficiencia y falta de solidez en materia de finanzas públicas y presupuestos para atender las necesidades básicas de la población dispersa es otro condicionante de estos escenarios que tendería a recrudecer la provisión de servicios básicos e infraestructura.

Expuesto a la lógica desbocada del mercado y sin mecanismos contenedores configurados desde las instituciones estatales y la sociedad organizada, el ingreso seguirá el comportamiento concentrador en el marco de una distribución inequitativa del mismo. Además, una estructura de ingreso bajo, deprimido e insuficiente disminuiría, hacia el 2033, las posibilidades de expansión del mercado interno y propiciaría la baja de indicadores como el consumo familiar y la población en situación de pobreza.

En cuanto a la salud y la alimentación, el escenario catastrófico estriba en la profundización de los mecanismos de exclusión social y en la supresión de los caminos para la movilidad social que, en su conjunto, obstruyen a la mitad de los zacatecanos de disponer de una dieta suficiente y de calidad, así como de servicios sanitarios próximos a sus viviendas.

Si la pobreza por ingreso se mantiene debajo de la línea de bienestar a los niveles de 2014 (59.7% en cifras del CONEVAL), persistirá el rezago social y amplios



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

sectores de la población zacatecana no contarán con el ingreso suficiente para enfrentar las carencias por acceso a la alimentación y aquellas por acceso a los servicios sanitarios. Si la pobreza alimentaria en Zacatecas alcanzó, en el año 2015, a alrededor de 316 mil personas; dejados a la deriva esta cifra no solo persistiría, sino que aumentaría ante la lógica de una estructura económica excluyente, precaria e incapaz de brindar salarios satisfactorios a quienes se emplean en ella. Ello se presentó ya en la caída de indicadores sustanciales como los revisados para esta estrategia de intervención, y que tendieron a deteriorarse con la crisis económico/financiera y su impacto frontal en México.

La reproducción a largo plazo de un círculo vicioso en el medio rural de economía de subsistencia y autoconsumo/salarios e ingresos insuficientes/falta de movilidad social/dispersión poblacional, perpetuará a futuro los desequilibrios territoriales y las desigualdades respecto al medio urbano. Si la pobreza y la falta de divulgación de conocimientos e información se entremezclan en las comunidades rurales y urbanas, el panorama en materia de desnutrición y persistencia de enfermedades relacionadas con una alimentación alejada de la cantidad y la calidad necesarias será desafiante y nada halagador para las tendencias de la morbilidad y la salud pública y para las exigencias que recaerán sobre las finanzas públicas del estado y el ingreso familiar cada vez más castigado.

A grandes rasgos, existe una mejora de los principales indicadores seleccionados, no obstante, la exposición de México y, particularmente, de Zacatecas a los vaivenes de la economía mundial y de los procesos productivos y políticos de los Estados Unidos, genera resortes que complican los escenarios a futuro en la entidad federativa.

### **Objetivo y componentes de estratégicos**

En sus políticas públicas, el gobierno del estado de Zacatecas suele atender el problema público de la pobreza y de relacionarlo con otros temas como la salud, la alimentación y la migración. Por ejemplo, en documentos como el Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016 se vincula la justicia social con el combate a la pobreza, la





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

marginación, la vulnerabilidad y la provisión de servicios públicos. En el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, se relaciona en su marco analítico a la pobreza con la desigualdad en el marco de la noción de seguridad humana; sin desconocer la relevancia de la Agenda 2030 y la creación de un pacto social para erradicar la pobreza que, en el caso de Zacatecas se reproduce en círculos viciosos reproducidos por la marginación, la dispersión poblacional, la desnutrición, el analfabetismo, la morbilidad y la mortalidad infantil.

En lo que respecta a la presente política pública de corte prospectivo, una estrategia de intervención para la materialización de escenarios que posicione a una sociedad con bienestar como una prioridad para el 2033 implica colocar en el centro de los objetivos el tratamiento de la desigualdad social, la movilidad social, y el combate a la pobreza como asignaturas impostergables que tienden a postrar al estado en el subdesarrollo y la exclusión social.

#### **4.2.1 Objetivo**

*Procurar y lograr una sociedad con bienestar a través del fortalecimiento del sentido de comunidad y la construcción de mecanismos de inclusión social, sobre los que se levante un escenario de igualdad de derechos a partir de la atención de rubros como el desarrollo social y el combate a la pobreza; la salud y la alimentación; las culturas del deporte; los desafíos relativos a la concentración y dispersión poblacional; la migración; y la producción y distribución del ingreso en las comunidades*

#### **Componentes estratégicos**

4.2.1.1 Combatir la pobreza y satisfacer las necesidades básicas de la población.

##### **Prioridades de acción:**

- Diseñar e implementar una política social que privilegie el ingreso y su redistribución.
- Focalizar acciones de mejora de calidad y espacios de vivienda en hogares que enfrenten situación de hacinamiento.



- Sensibilizar a los clubes de migrantes participantes en el Programa 3x1, para que incrementen la inversión en obras de infraestructura social, de educación y en proyectos productivos que estimulen el arraigo de las familias en sus comunidades.

4.2.1.2 Lograr la cobertura universal en servicios sanitarios y en el acceso a los nutrientes básicos.

**Prioridades de acción:**

- Ampliar el alcance de los convenios de colaboración con otras entidades federativas y la federación, a efecto de cubrir la demanda de servicios de salud en regiones con carencias de infraestructura en el primer nivel de atención y en especialidades.
- Privilegiar la atención en salud preventiva por encima de la atención curativa, así como, la atención primaria en salud y de primer contacto centrada en la persona, la familia y la comunidad a partir de una educación dirigida a la población zacatecana.
- Favorecer la complementariedad de programas federales y estatales con metas vinculadas a la mejora nutricional, a partir de eficientar la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.
- Favorecer la producción de alimentos en comunidades y ejidos del estado para el autoconsumo en las mismas.

4.2.1.3 Contrarrestar los desequilibrios regionales, municipales y la dispersión poblacional.

**Prioridades de acción:**

- Diseñar e instrumentar políticas públicas territorialmente diferenciadas, con la finalidad de atender las problemáticas específicas de las comunidades y sus poblaciones.
- Diseñar y operacionalizar centros concentradores en zonas de alta dispersión poblacional para aprovechar recursos que favorezcan la salud,





proyectos de promoción económica alimentaria y la educación media superior.

- Diseñar e implementar políticas transversales y diferenciadas para grupos etarios (niños, niñas, jóvenes y personas adultas mayores), cuya condición exige acciones en función de sus necesidades particulares.
- Adoptar políticas poblacionales que privilegien proyectos productivos capaces de arraigar a la población en sus localidades de origen.
- Fomentar el ordenamiento territorial y la movilidad urbana e intermunicipal, a partir de la ejecución eficiente de los programas regionales de ordenamiento territorial ya existentes.

4.2.1.4 Inculcar la cultura del deporte como un conjunto de prácticas que favorecen la cohesión social y la salud, aprovechando la infraestructura deportiva.

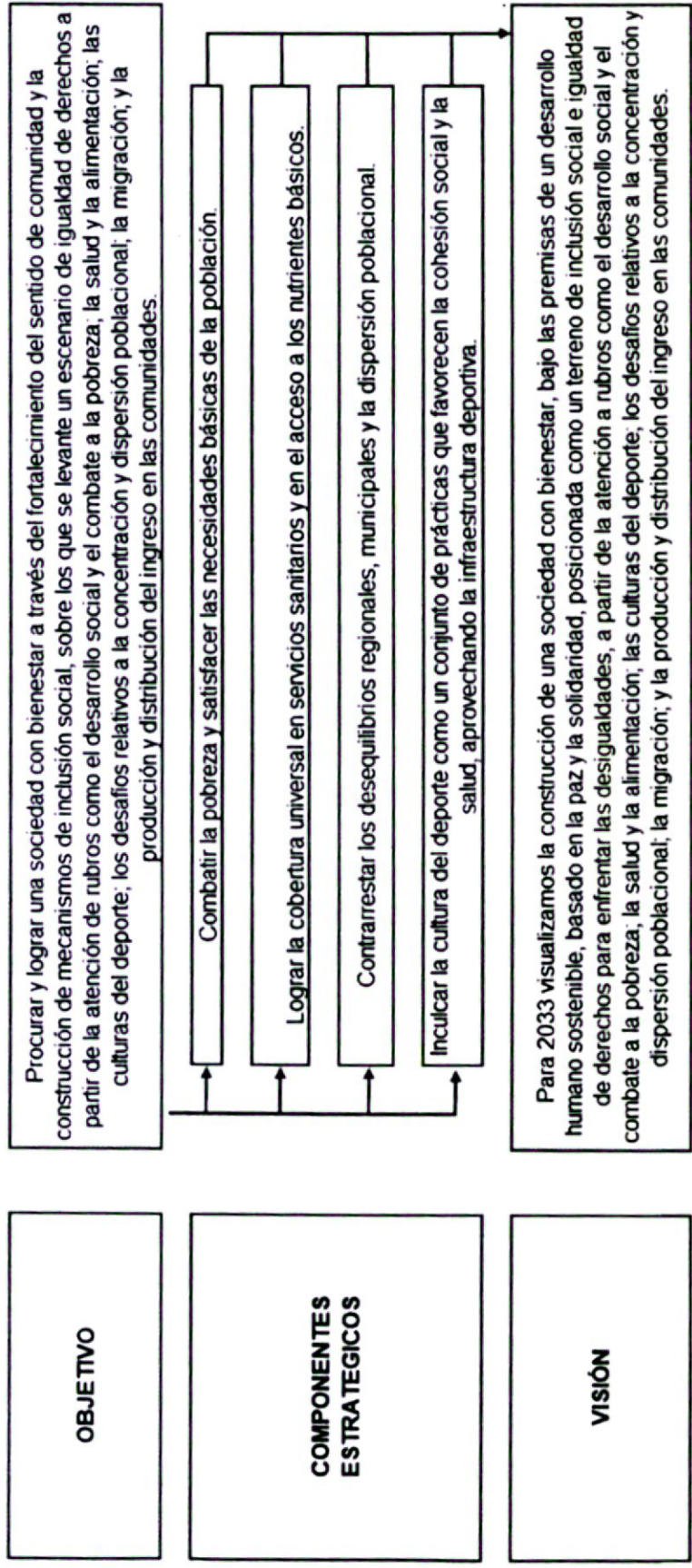
**Prioridades de acción:**

- Promover la actividad deportiva a través del relanzamiento de torneos intermunicipales en educación básica, en distintas prácticas deportivas.
- Masificar la activación física a partir de promotores deportivos en comunidades y localidad.
- Fomentar un conjunto de actividades enmarcadas en una cultura del deporte con prioridad en población infantil y adulta mayor.



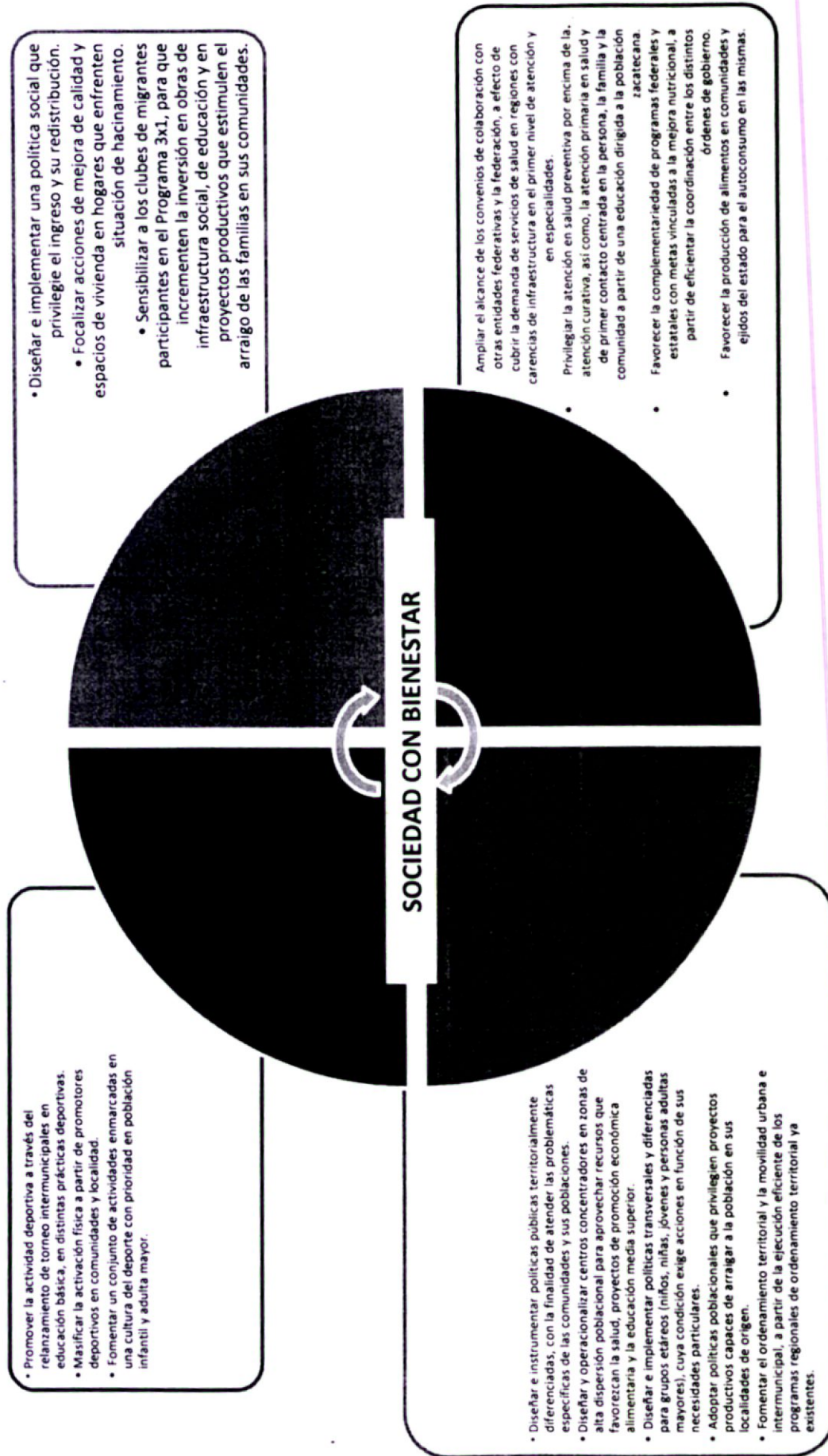
H. LEGISLATURA DEL ESTADO

### Diagrama 9 Objetivo y Componentes estratégicos Sociedad con bienestar: fortalecimiento comunitario, florecimiento social e integración regional





**Diagrama 10 Prioridades de acción para la materialización de escenarios.  
Sociedad con bienestar: fortalecimiento comunitario, florecimiento social e integración regional**



### **4.3 Sociedad cohesionada y participativa: Gobierno de redes institucionales para la construcción de ciudadanías**

Si bien pareciera ser que la vida digna responde únicamente a la satisfacción de necesidades básicas que atienden la subsistencia, el hecho es que para vivir de tal manera es indispensable tener la certeza de que –habiéndose garantizado el bienestar económico- el entramado institucional procurará un ambiente donde podamos desenvolvemos y convivir cotidianamente sin la sensación de estar expuestos a actos que atenten contra la integridad de las personas; esto sólo puede ser realizado a través de instituciones de procuración de justicia y seguridad pública confiables que garanticen la seguridad de la población a través de políticas de prevención y disuasión del delito en procesos apegados.

Estos desafíos son responsabilidades en las que el estado debe asumir el compromiso íntegro, la garantía de estos elementos está evidentemente determinada por las capacidades de exigencia de los ciudadanos y las habilidades que los gobiernos han desarrollado para gestionar de manera eficiente y eficaz los recursos materiales y humanos. De ahí que en la agenda pública en nuestro estado destaque la pertinencia de mejorar la gestión reconociendo y primando los derechos civiles y políticos de la población.

En este sentido, se ha dado una conjunción de todos los actores para atender los problemas y mejorar la gestión pública particularmente en el tema de seguridad, pero también en la instauración de sistemas de transparencia y rendición de cuentas que permitan y construyan de manera permanente una relación más estrecha entre gobierno y sociedad, es decir, construir capacidades políticas y ciudadanas para el desarrollo de la entidad.

El desarrollo de las capacidades políticas no sólo descansa en el hecho de mejorar instrumentos de participación o procesos democráticos para el mejoramiento gubernamental, también depende de que las administraciones municipales y estatal generen un ambiente propicio donde los ciudadanos puedan relacionarse libremente con sus congéneres, para discutir los problemas y preocupaciones que deben ser atendidos de manera coordinada con la administración gubernamental.





Dicho lo anterior, esta línea estratégica incorpora temáticas que atañen al desarrollo y salvaguarda de las capacidades gubernamentales y de los actores sociales en aras de la construcción de ciudadanía en el estado de Zacatecas a través de la gobernabilidad, pero con un enfoque de gobernanza.<sup>17</sup>

Para el primer caso, reconocemos como temáticas la seguridad pública y el combate a la corrupción e impunidad, así como las relaciones intergubernamentales como eje articulador de las acciones del gobierno. Para la segunda, es decir, la gobernanza, entendemos la generación de capital político entre la sociedad zacatecana a través de mecanismos de participación, transparencia y gobierno abierto; así como la concepción de una democracia participativa e incluyente.

## **Diagnóstico**

### De la gobernabilidad en Zacatecas

Entre los elementos que consideramos que vulneran las capacidades gubernamentales para accionar un buen desempeño en la administración pública (gobernabilidad) y con ello la generación de escenarios idóneos para el desarrollo de la población, se hace presente: la inseguridad y las deficiencias operativas en las relaciones intergubernamentales.

Enmarcando el tema a nivel nacional, condiciones de las cuales la entidad no está exenta, en materia de corrupción la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017a) señala que respecto a 2015, el número de víctimas aumentó casi al doble, lo que derivó en que más del 90% de la población percibiera actos de corrupción de frecuentes a muy frecuentes. La misma encuesta señala que los trámites donde más corrupción perciben los ciudadanos son principalmente los que tienen que ver con el área de seguridad pública, la apertura de negocios, y los trámites municipales, -en orden de relevancia-; lo que da cuenta que hay trabas en materia de impartición de justicia, desarrollo económico y bienestar social, por ello la importancia de un actuar eficiente de la recién Fiscalía General del Estado y del propio Sistema Estatal Anticorrupción.

---

<sup>17</sup> La diferenciación consiste en que Gobernabilidad refiere a la capacidad que tienen los gobiernos que les permita gobernar. Piénsese en los insumos que requiere la administración pública para operar en el territorio. Por otro lado, Gobernanza se refiere a la coparticipación entre gobiernos, actores sociales y privados en los asuntos públicos. (Al respecto, véase Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.)



El problema de la corrupción y la sensación de impunidad son de carácter central pues tienen múltiples manifestaciones que se convierten en obstáculos para el desarrollo de políticas públicas eficientes, que busquen un vínculo real con la ciudadanía. Si pensamos por ejemplo en la procuración de justicia, elementos como la denuncia requieren de un contexto de confianza, de la certeza que él o la denunciante no será víctima de corrupción o de que sus quejas serán atendidas e investigadas apropiadamente.

En el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018 ya se advertía que: ...los obstáculos y costos para el avance y eficacia en cada etapa del proceso de investigación de los delitos en ambos niveles, se ha traducido a lo largo de los años en impunidad. Un factor determinante en la tasa de impunidad en una sociedad es la capacidad de investigación, esclarecimiento y captura de los probables responsables por parte de las autoridades.” (Programa Nacional de Procuración de Justicia, 2013, p.61).

La corrupción y los malos manejos alejan a los ciudadanos, aunque la estructura exista, y en materia de procuración de justicia, es más que claro. Siguiendo el trabajo de Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, el estado de Zacatecas se ubica en el 7° lugar a nivel nacional en relación a la cantidad de ministerios públicos de competencia local por cada 100 000 habitantes –con 11.2 ministerios- y si bien en materia del presupuesto per cápita destinado a la procuración de justicia el estado se encuentra en la posición número 13, el ministerio público estatal de Zacatecas no presenta cargas de trabajo considerables, pues se ubica en el lugar número 22, recibiendo –en promedio- 91.7 asuntos de investigación, en comparación con los 432 que recibe el peor estado de la nación. (Zepeda, 2017, p.6-9).

No es tampoco el tiempo que se tarden en realizar el trámite, pues la encuesta ENVIPE (INEGI, 2017b) revela que el estado se encuentra en el 5° lugar en tiempo promedio para la denuncia de un delito, es una cuestión de resultados que debemos atender. Si hablamos de la efectividad de los sistemas de justicia, que responde a: “la proporción de asuntos en la que el MP cumple su responsabilidad en...determinar si hay o no delito que perseguir y un probable responsable.” (Ibidem., p.13) el estado se encuentra en la posición número 21 con un valor de 8.6%. Del total de casos denunciados, sólo hubo un 17% de efectividad en la resolución de carpetas de





M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

investigación, por ello, pese a los esfuerzos y medidas implementadas debemos redoblar esfuerzos.

El estado está ubicado en el lugar número 28 en materia de seguridad, acorde a información publicada por el Índice de Desarrollo Democrático (IDD et. al., 2017, p.61), por ello la necesidad de ser enfáticos sobre el trabajo conjunto entre todas las instituciones de los distintos órdenes de gobierno, así como de los poderes públicos en el estado.

Entendiendo la complejidad del problema, se han dado virajes en el enfoque para establecer estrategias de prevención del delito y el fortalecimiento de la seguridad humana, a la par de mecanismos de contención de la violencia. Prueba de ello, es la meta del establecimiento de 58 consejos ciudadanos contenida en el Plan de Desarrollo Estatal 2017-2021, que nos muestra la necesidad de incorporar a la ciudadanía en la atención del problema.

Por otra parte, la Estrategia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, publicada el 22 de Marzo de 2017 con la intención de complementar el PED, da cuenta de una revisión constante y permanente de las acciones para alcanzar los resultados esperados, buscando corregir deficiencias o inconvenientes en el diseño.

Hay deficiencias en las que se debe continuar trabajando y que ya han sido precisadas, tal es el caso de la identificación de la lógica causal del problema o de la *Alerta de Género* emitida, que permitió clarificar la afectación diferenciada entre hombres y mujeres para la construcción de acciones específicas.

Estas reflexiones denotan la necesidad de perfeccionar las herramientas y capacidades metodológicas para instrumentalizar y operativizar estrategias imaginadas y además, da cuenta de la falta de continuidad a trabajos realizados, pues desde 2013 PRONAPRED seleccionó a Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo como beneficiarios estatales e ideó los polígonos sobre los que el programa trabajó y sobre los que actualmente se trabaja desde el Fortaseg.

En agosto del año pasado se presentó el Programa Estatal de Seguridad Pública, que retoma metas y objetivos expuestos en los documentos mencionados e incorpora la





prevención del delito en los siete ejes que componen el plan. Sin embargo, es necesario mejorar los mecanismos que articulan los tres documentos.

Información publicada por el Índice de Paz de 2018 muestra que el estado de Zacatecas es el 5° estado menos pacífico de todo el país, y el considerable descenso en esta materia se debe en gran parte a la presencia de la delincuencia organizada. En el documento también se asienta que: “La repentina escalada de violencia podría explicarse en parte por el deficiente desempeño del estado en términos de Paz Positiva. Zacatecas ocupa el sitio 21 general en el Índice de Paz Positiva México, con calificaciones particularmente bajas en buen funcionamiento del gobierno, altos niveles de capital humano y aceptación de los derechos de los demás”. (Institute for Economics & Peace, 2018, p.20).

La ENVIPE 2017 estima que el costo de los delitos cometidos en el estado ascendió a 2651 millones de pesos, mientras que el gasto estimado en las medidas preventivas que tomaron los ciudadanos en sus hogares asciende a 883 millones de pesos; situación que reafirma el distanciamiento que los ciudadanos han desarrollado respecto a sus instituciones, y cómo estos resuelven sus vicisitudes preferentemente sin recurrir a las instancias de gobierno.

Por otra parte, el impacto que la inseguridad ha tenido en el tejido social es considerable, pues las y los zacatecanos han modificado sustancialmente actitudes y comportamientos con el objetivo de salvaguardar su integridad física; además de que 4 de cada 10 tiene afectaciones económicas, pues de los poco más de 252 mil delitos cometidos en el año 2016, en 38.3% de las ocasiones hubo un daño económico, en un 29.4% el daño psicológico o emocional y, por último, en un 5.2% el daño es físico o laboral.

La misma encuesta señala que las afectaciones más graves recaen en los niños y adolescentes a quienes sus padres han prohibido salir, aunque también llama la atención la cantidad de ciudadanos que han dejado de visitar a sus familiares; es importante recalcar que la modificación en los comportamientos no sólo es dañina para el desarrollo íntegro de los habitantes, sino para el turismo y la actividad económica de los pobladores.





Acorde a la Encuesta de Derechos y Libertades, un 92% de los zacatecanos manifiesta que la violencia es un problema urgente en el estado. Las conductas delictivas o antisociales que los habitantes perciben con mayor frecuencia responden al consumo de alcohol y droga en la calle y en tercer puesto la frecuencia de robos y asaltos. La percepción de inseguridad se ha agravado con la situación de la violencia de género.

El Índice de Desarrollo Democrático 2017 señala que Zacatecas se ubica en el lugar 12 a nivel nacional en violencia de género. Sin embargo, es necesario recordar que producto del ascendente crecimiento de la violencia hacia las mujeres, el temor de la sociedad civil condujo a la presentación de la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para 11 municipios en un inicio y que en un reconocimiento de la necesidad de implementar acciones en toda la entidad se extendió a todos los municipios.

En ese tenor y en un reconocimiento autocrítico por parte del Gobierno del Estado, se publicó el 31 de Noviembre de 2017 un informe donde, tras un riguroso análisis, se concluyeron entre otras cosas: la urgente necesidad de incremento presupuestal para políticas públicas destinadas a la atención del conflicto; la inexistencia de un banco de información sistematizada actual al respecto, la inexistencia de protocolos de actuación; la necesidad de fortalecer la capacitación de funcionarios y administradores que trabajan sobre la atención a las víctimas; la falta de vinculación entre el sector salud y la PGJEZ para la identificación de casos; falta de infraestructura para la atención de las víctimas; la necesidad de reforzar la legislación teniendo en miras el respeto y libre derecho de las mujeres; la falta de un programa de comunicación uniforme y deficiente cobertura, y por último, que existe desconocimiento de las víctimas respecto del aparato gubernamental que atiende estos problemas. (Grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Zacatecas, 2017, pp. 86-94).

Pese a que la generación de la violencia proviene en su gran mayoría de delitos considerados federales, no puede perderse de vista la responsabilidad normativa que se tiene en el estado para procurar la seguridad de la población, así como el compromiso que por ley tienen los municipios para disminuir los agrupados en la categoría del fuero común. El problema actual de la lucha contra la inseguridad



generada por la presencia de la delincuencia organizada tiene que ver en gran medida con las complicaciones que entre los tres niveles de gobierno se enfrentan para plantear acciones conjuntas y dotar de voz y recursos a los municipios, que son quienes al final tienen la experiencia más directa y conocen las particularidades de sus problemáticas.



Es fundamental reconocer la necesidad de replantear la coordinación entre los entes gubernamentales y los distintos niveles de gobierno, contemplando las limitantes de los municipios en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Un ejemplo más que muestra la insuficiente coordinación es la evaluación a los programas sociales realizada por Gestión Social y Cooperación (GESOC A.C), a través de su Índice de Desempeño de Programas Federales 2017 (INDEP); donde señala que el 75.77% de los programas y acciones federales de desarrollo social evaluados no tiene las condiciones necesarias de cumplir con sus objetivos en parte por esta deficiencia.

Por igual, se menciona que el 81.6 % de los programas sociales del gobierno federal, que representan el 60.4 % del total del presupuesto asignado en 2017 a este tipo de programas, están bajo una de dos condiciones: a) tienen graves problemas de opacidad -por lo que es imposible evaluar su desempeño-; b) no tienen ninguna posibilidad de resolver el problema público que les da origen debido a la dispersión programática y presupuestal que presentan o incluso a su opacidad.

En definitiva, en la entidad confluyen los tres niveles en la gestión general del territorio como lo dicta la normatividad vigente, lo que significa la necesidad de una coordinación institucional y programática del estado. Empero, como en todo el país, el municipio es el actor más débil de este sistema, en gran parte por la poca capacidad fiscal que se le otorga, pero principalmente por la dependencia política que tiene de los otros dos órdenes.

La reducción de poder que tiene el municipio propicia que el ciudadano no ejerza de manera adecuada sus capacidades, debido a que el gobierno local -la primera instancia de gobierno con la que cuenta el ciudadano- está condicionada por intereses políticos y económicos de actores con más poder. En general, en nuestro estado



como en las demás entidades federativas se reproduce un gobierno estatal fuerte con municipios débiles.



#### De la gobernanza en Zacatecas

Lo anterior nos conduce a hacernos una pregunta: ¿Quién supervisa el accionar y el desempeño de la administración de gobierno? Un gobierno con escasas vías de comunicación, no regido por una práctica cotidiana transparente, termina convertido inevitablemente en un gobierno que no tiene la capacidad moral y técnica para fomentar una cultura de legalidad entre la población gobernada.

En este sentido, el estado cuenta con mecanismos de participación ciudadana, una Ley de Participación Ciudadana e instancias de coordinación entre la administración pública estatal y la ciudadanía tales como consejos consultivos o comités de contraloría social. Sin embargo, no deja de ser necesario que se incorporen más espacios de participación ciudadana y mecanismos de participación digital que fomenten la participación de sectores no siempre atendidos como el juvenil.

Si seguimos la propuesta analítica de Arnstein (1969) donde un primer escalón de la participación ciudadana es la información, un segundo la consulta y un tercero el control, daremos cuenta que se tienen más de los primeros dos tipos, catalogados como de baja calidad, y menos de los terceros, que podríamos considerar de calidad sustantiva.

La oferta de espacios de participación ciudadana con las que dispone la actual administración en Zacatecas está centrada en consejos consultivos o grupos colegiados que ofrecen su capacidad técnica para problemas específicos, siendo los mecanismos de participación directa o con mayor calidad participativa los de menor frecuencia y los que se requieren robustecer.

La participación ciudadana en Zacatecas históricamente se ha enfocado a los primeros momentos del ciclo de la acción pública. Situación que al combinarse con el desinterés ciudadano de buscar involucrarse lo que contribuye a no dar seguimiento a las propuestas ciudadanas, ni a perfeccionar en la marcha las líneas de acción, tampoco participar en el rediseño de las políticas o programas, por lo que cobran relevancia las acciones iniciales de participación directa que se impulsan.





Bajo este esquema ¿Cómo es que los ciudadanos pueden abonar a la solución de las problemáticas? ¿Cómo sabrán si lo que ellos propusieron fue llevado a cabo de forma eficiente? ¿Cómo serán capaces -ellos y los funcionarios-, de sistematizar su experiencia para eficientar las prácticas?

Reconocemos que su contribución a la gobernanza es relativamente baja debido a que la participación que se gesta tiene poco alcance o resulta limitada, pues se desaprovecha la capacidad cognitiva del ciudadano al no ampliar mecanismos adecuados de expresión ciudadana, y también, porque las relaciones entre gobierno y sociedad no terminan de materializarse plenamente; se cuenta con espacios de representación como los consejos consultivos donde la participación existe pero es acotada, pues tienen un carácter más especializado, por lo que se requiere a la par diseñar mecanismos que incorporen a sectores más amplios de la sociedad.

Si bien en la entidad se contempla una ley de participación ciudadana que refiere tres grandes mecanismos de participación directa: Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular, los instrumentos, -a pesar de estar debidamente contemplados-, no han generado mejoras sustanciales a las capacidades resolutorias que refiere, es decir, que, si bien están estipulados como derechos de la población, no existen precedentes de su utilización, haciéndolos prácticamente inoperantes, siendo una Ley que es necesario revisar y actualizar a la luz de nuevas dinámicas de participación.

La cuestión se vuelve más complicada cuando vemos que al problema de la poca participación ciudadana en los asuntos públicos de Zacatecas se adiciona la desconfianza hacia las instituciones a nivel nacional. Acorde a la ENCIG Zacatecas, 43.4% de los Zacatecanos confía en los gobiernos municipales, un 43% confía en los jueces y magistrados de su entidad, un 32% de los habitantes confía en su policía y por debajo de este valor, sólo un 31.7% de los habitantes confía en el gobierno estatal. Es de hacerse notar, que las instituciones de seguridad en las que más confían los Zacatecanos, son la marina y el ejército -69.7%, -por arriba de la misma Comisión de Derechos Humanos de Zacatecas en la que 56.5% de los zacatecanos confía.

Aun con lo anterior, también debe reconocerse que se ha dado un impulso al modelo de gobierno abierto, en el que se potencia el diálogo entre la sociedad y el gobierno,





tomando en cuenta la participación ciudadana para la toma de decisiones y mejoras que Zacatecas requiere. Ejemplo de ello es la conformación del Secretariado Técnico Local de Zacatecas (STL), instancia encargada de dar seguimiento a los compromisos y acciones del Plan de Acción Local.

En conjunto, estas puntualizaciones son las que nos sitúan y dan cuenta de la posición de la ciudadanía respecto a temas de suma importancia; por lo que es necesario reflexionar con tranquilidad cómo afrontar esos desafíos en aras de consolidar las capacidades políticas del gobierno y las redes institucionales que contribuyan a la construcción de ciudadanía en Zacatecas.

### **Escenario deseable**

#### Escenarios futuros deseables

- 1- Fortalecimiento de los recursos humanos y metodológicos de las instituciones y los actores involucrados que les permitan tener un buen desempeño en el combate a la delincuencia, para la satisfacción plena de los asuntos concernientes a la seguridad pública; instituciones con enfoque de prevención del delito y una cultura libre de violencia consolidarán los esfuerzos.
- 2- Un Sistema Estatal Anticorrupción eficiente y autónomo que permita saber a ciencia cierta el proceso de resolución -y en su caso sanción- de los inculpados, pero que a su vez, esté enfocado en que la sanción justa sienta precedente y se vea acompañado de acciones que prevengan actos corruptos, inhibiendo el problema en el mediano y largo plazo.
- 3- Evaluación constante a los mecanismos de sanción con los que cuenta el estado, garantizando los derechos políticos y las libertades civiles de la población, con miras de un ejercicio de gobierno más comprometido con la procuración de justicia, la transparencia y rendición de cuentas.
- 4- Fortalecimiento de las capacidades de asociación y organización ciudadana determinada a generar vías de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, basadas en la legalidad y el derecho. Lo anterior engloba la asociación estratégica con actores sociales pertenecientes al sector privado, que deberán ser incluidos con un propósito de colaboración y empuje ciudadano.

- 5- Diversificación y mejoramiento continuo de la oferta de mecanismos de participación ciudadana en todas las áreas de la administración pública, como un requisito transversal que involucre a todas las dependencias y actores gubernamentales.
- 6- Relaciones intergubernamentales mediadas por el principio de cogobernar en beneficio de la población.

#### **Visión:**

*Para 2033 visualizamos un gobierno con instituciones sólidas, cuyo servicio público se guía por los principios de transparencia y rendición de cuentas, con relaciones intergubernamentales consolidadas que permiten el aprovechamiento óptimo del conjunto de recursos de los municipios, estado y federación y cristaliza en una procuración de justicia y seguridad pública que garantizan los derechos fundamentales de las zacatecanas y los zacatecanos y la gestación y el desarrollo de múltiples ciudadanías, de una sociedad cohesionada e involucrada en los procesos de gestión pública y la vigilancia de sus recursos, que desde esta tarea posibilita una mayor igualdad de derechos y el combate de las desigualdades.*

#### **Escenario tendencial**

Los cambios de paradigma de los últimos 40 años en el contexto internacional no han sido respondidos con la misma velocidad en México pese a los esfuerzos visibles de construir un verdadero Estado de Derecho con plena democracia, donde se imponga un entorno libre de violencia y agresión a los derechos humanos. En cambio, la calidad de vida en el país ha sido aminorada por múltiples factores que responden a causas propias y ajenas a la administración de gobierno.

En este sentido, hemos elaborado proyecciones referentes a los aspectos de Gobernabilidad y Gobernanza que necesariamente tienen que ser consideradas dentro de nuestro futuro pensado hacia la consolidación de una sociedad cohesionada a partir de la construcción de ciudadanías. Los escenarios tendenciales son resultado de la utilización de indicadores específicos, que desarrollados a 15 años aportan datos significativos acerca del futuro que le deparará al estado.







Seleccionamos cuatro indicadores para realizar el “escenario tendencial”, con el fin de exponer qué pasaría de seguir las tendencias, -tanto las negativas como las favorables-y cómo es que las mismas tendrían repercusiones en la entidad. Los indicadores seleccionados son:

- Índice de Desarrollo Democrático
- Índice General de Avance en PbR-Sed
- Índice de Percepción de Inseguridad
- Cifra Negra

La elección de estos indicadores nos permite hacer una radiografía de puntos significativos que deben de atenderse desde la gestión pública para cumplir con el objetivo planeado para una **Sociedad cohesionada y participativa**.

Como parte de los principales elementos para potencializar la cohesión social a través de la construcción de ciudadanía, está lo concerniente a las capacidades institucionales para propiciar la inclusión de la población en los asuntos públicos de la entidad. En este sentido, según el Índice de Desarrollo Democrático, en la dimensión Democracia en las Instituciones, señala que Zacatecas ha evolucionado progresivamente en este rubro, posicionándose del lugar 26 al 9 tal como se expone en la siguiente tabla.

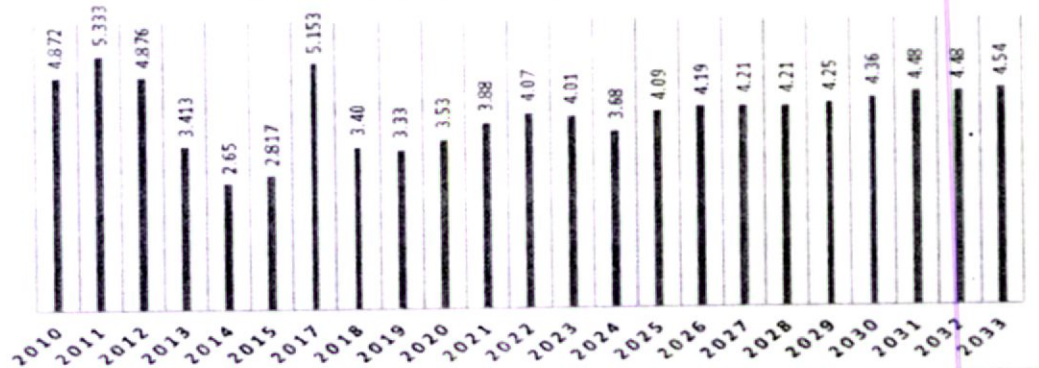
Si bien el estado mostró una gran mejoría, el propio índice menciona la urgencia de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, el respeto de los derechos políticos, así como la necesaria mejora en la complementariedad entre el Estado y la sociedad (IDD-MEX, 2015).

Al respecto, la tendencia indica que Zacatecas promediará una calificación de 4.070 en los próximos 15 años, no siendo suficiente para igualar lo hecho en estados como Aguascalientes o Tlaxcala, primeros lugares en esta dimensión del índice de Desarrollo Democrático 2017, por lo que se tienen que redoblar esfuerzos para que las instituciones del estado se sigan democratizando y así alcanzar en el 2033 una oferta de participación ciudadana de altura a las necesidades de la población zacatecana.

**Gráfica 15 Tendencia sobre la democracia en las instituciones- Índice de Desarrollo Democrático**



**TENDENCIA SOBRE LA DEMOCRACIA EN LAS INSTITUCIONES DEL INDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO.**



Elaboración propia a partir de los resultados del IDD de los años 2010,2012,2013,2014,2015 y 2017<sup>18</sup>

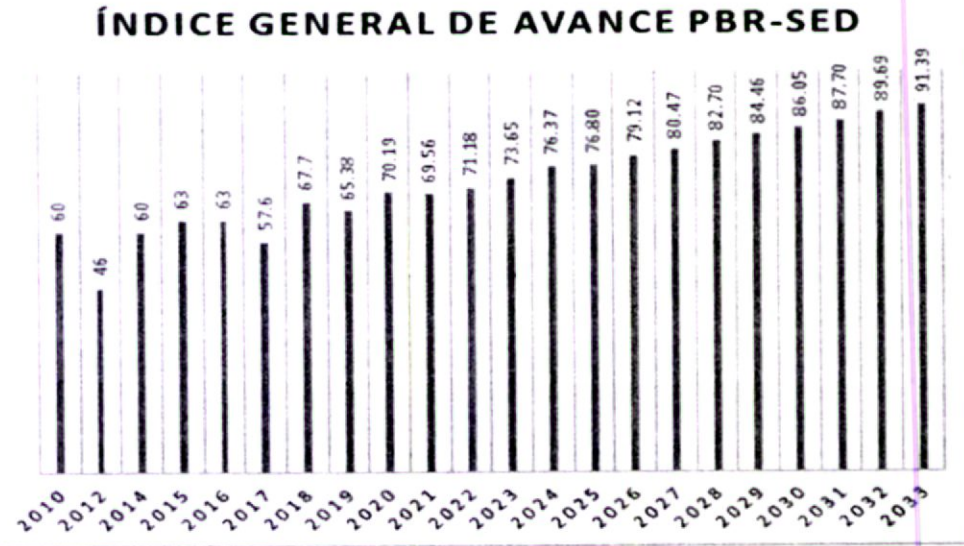
Por otro lado, dada la importancia que tiene la transparencia en el uso de recursos públicos para la generación de capacidades políticas y mejor gestión gubernamental, hemos considerado clave el Índice General de Avance de PbR-SED, el cual nos permite visualizar las capacidades que tienen los ciudadanos del estado para conocer el destino de los recursos destinados a la vida pública de la entidad, así como su efectividad.

Al respecto encontramos un Zacatecas con avances en la implementación de la Gestión basada en Resultados (GbR), lo que nos da la posibilidad de visualizar en la materia una Zacatecas para el 2033 con casi 100 por ciento de las instituciones aplicando este "medidor" de gestión gubernamental y, de la mano, una ciudadanía con mejores condiciones de involucramiento a partir de la observación que posibilita la transparencia y el correcto uso de los recursos públicos del estado.

<sup>18</sup> Tal como se observa en el gráfico, el año 2016 no se aplicó dicho estudio, sin embargo consideramos los datos obtenidos para generar una tendencia a partir del 2018 y concluir en el 2033.



**Gráfica 16 Tendencia del Índice General de Avance PbR-SED**



Elaboración propia a partir de los resultados del índice General de Avance PbR-Sed de los años 2010, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018<sup>19</sup>.

Debe de tenerse en cuenta que la desconfianza no se focaliza sólo en la administración de gobierno, sino que se homogeniza en la estructura administrativa del estado. La confianza en las instituciones de procuración de justicia queda reflejada en la "cifra negra" o porcentaje de delitos no denunciados, que se ha ido consolidando como una tendencia negativa a nivel nacional que pone en entredicho la utilidad de los sistemas de procuración justicia. A pesar de que Zacatecas redujo el número crítico alcanzado en el año de 2014 -94.8%-, la cifra no deja de ser crítica -92.4%-, mucho más si pensamos que al inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto el porcentaje era de 89.2% y se encontraba 3% arriba del promedio nacional; agregando que había tenido un descenso considerable en relación con el año de 2011.

**Tabla 9 Cifra Negra ENVIPE**

Entidad	Cifra Negra 2010 %	Cifra Negra 2011 %	Cifra Negra 2012 %	Cifra Negra 2013 %	Cifra Negra 2014 %	Cifra Negra 2015 %	Cifra Negra 2016 %
Nacional	92.0	91.6	92.1	93.8	92.8	93.7	93.6

<sup>19</sup> En un principio el estudio era bianual, sin embargo, a partir del 2014 se realizó anualmente, por lo que, siguiendo la secuencia, se generó para cada año una cifra tendencial hasta el 2033.

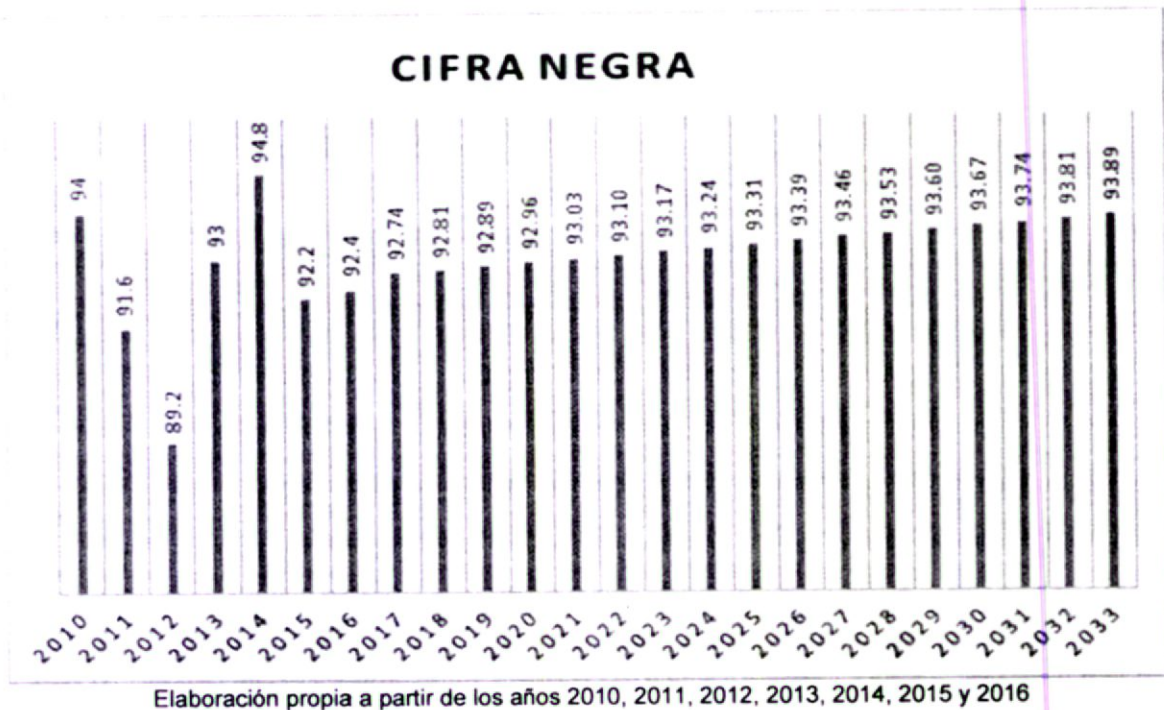
Zacatecas	94.0	91.6	89.2	93.0	94.8	92.2	92.4
-----------	------	------	------	------	------	------	------

Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos de la ENVIPE

Si realizamos una proyección de este indicador, daremos cuenta que, si bien el crecimiento no es significativo, hay una tendencia negativa que se consolida con el tiempo. Para 2021 ésta volvería a ascender a 93%, mientras que para 2033 estaría a punto de ascender al 94% -el valor esperado es 93.88-, lo que pondría a la entidad en la situación afrontada en 2010.



**Gráfica 17 Tendencia de la Cifra Negra**



A la par del incremento de delitos no denunciados, es necesario reconocer el incremento de la incidencia delictiva, sobre todo de los delitos catalogados como "federales", lo que ha traído como consecuencia la consolidación de la violencia como problema público; las estadísticas de la percepción de inseguridad exponen que en la medida en que el ámbito se aleja de su hogar, la percepción de seguridad se acrecienta, pues en promedio, el porcentaje de personas que consideran insegura su colonia o localidad es del 39.6%, mientras que en los otros dos ámbitos los porcentajes se incrementan de manera significativa.



**Tabla 10 Promedio de percepción sobre la inseguridad pública según su entorno**

Año	2013	2014	2015	2016	2017
Entidad	84.7	80.3	80.9	82.5	84.4
Municipio	72.1	67.5	67.7	70.3	70.4

Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos de la ENVIPE



Al realizar las proyecciones daremos cuenta que si bien para una de las dos variables -percepción de inseguridad en el municipio- se presenta una tendencia favorable en relación con los objetivos planteados por la estructura administrativa, en el caso de la variable restante se presenta una tendencia negativa. Para ambos casos tanto el incremento como el decrecimiento son mínimos al transcurrir de los años debido a que se presentan patrones ondulatorios.

En la primer variable las proyecciones dan cuenta que la percepción de inseguridad en el municipio descenderá a 69% hasta el año 2025, mientras que para 2033 el porcentaje se asentará en 68.52%, lo que representa apenas un decremento de 1.88% en relación con el último valor publicado en la ENVIPE en el 2017. Para la segunda variable, debido a la inestabilidad de las cantidades registradas de 2013 a 2017, se presentará un decrecimiento en primer momento para posteriormente crecer de manera mínima pero sostenida; para 2025 el indicador se encontrará en 84.16%, mientras que para 2033 se asentará en 85.44%, lo que representa un incremento de apenas 1.04% en relación con el último valor publicado en la ENVIPE en el 2017.

Gráfica 18 Tendencia de la percepción de seguridad



Elaboración propia a partir de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017<sup>20</sup>

### Escenario catastrófico

- Deterioro del sistema democrático. Desarticulación del proceso de construcción de ciudadanía. Pese a que el Índice de Desarrollo Democrático de México reconoce el avance significativo que ha tenido del gobierno de la entidad en materia de Democracia de las Instituciones. Este significativo progreso puede ser afectado de no fortalecerse los derechos políticos y libertades civiles, que posteriormente impulsen la participación ciudadana y la implementación de mecanismos pertenecientes a la democracia participativa, como son los presupuestos participativos o las consultas ciudadanas, significando una pérdida de la calidad ganada en cuanto a democracia institucional se refiere.

En este sentido, la entidad podría sufrir un gran deterioro en la democracia en sus instituciones, privando a la ciudadanía de sus derechos políticos como actores vigilantes y concurrentes de la acción pública, pues su participación no sólo impulsa la mejora institucional, sino que, en principio, está motivada por sus necesidades y aspiraciones. La incorporación de la ciudadanía un recurso indispensable para la construcción y transformación social.

<sup>20</sup> Pese a que los datos obtenidos en la ENVIPE son anuales, una conformación de cada cinco años a partir del 2018 nos permitió hacer una mejor comparación con los datos municipales, a fin de comparar la percepción de inseguridad en los dos niveles de gobierno y formular estrategias al respecto.



Por otro lado, pese al avance mostrado, no todas las instituciones han manifestado el mismo avance, con lo que, de seguir así la tendencia, habrá una gran disparidad entre las instituciones que sí cumplen con sus obligaciones “democráticas” y aquellas que no, desgastando el ejercicio de gobierno por contar con instituciones poco democráticas que permitan una cooperación con la población.

- Incremento de la corrupción. Distanciamiento ciudadano respecto a la estructura administrativa del estado. Al respecto debe decirse que la entidad ha realizado distintas acciones que contrarrestan este problema, tales como la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción así como el avance en la aplicación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), por lo que deberán mantener los esfuerzos hasta ahora emprendidos, de lo contrario estaríamos dejando grandes espacios en la administración pública exentos de la vigilancia ciudadana, que propician corrupción y malos manejos, y que podrían dejar al estado con cifras de entidades que no están aplicando este principio.
- Poca legitimidad institucional desemboca en crisis de gobernabilidad. Resistencias civiles respecto a la estructura administrativa como solucionadora de los conflictos, debido a la poca legitimidad institucional evidenciada en datos como la “cifra negra” y las proyecciones esperadas del indicador, es factible que producto de la desconfianza y tensión generalizada hacia el accionar institucional comiencen a desarrollarse y consolidarse mecanismos de castigo punitivo; ante la impunidad e inoperancia institucional, los ciudadanos podrían hacer justicia por su propia mano y castigar a los delincuentes de manera física, sobrepasando a la policía local e inclusive atentando contra ella. La extrapolación de estos fenómenos queda evidenciada en los pequeños brotes de resistencia civil que se han presentado de parte de municipios marginados que expulsan o rechazan las instituciones de gobierno.

Lo que evidencia la cifra negra es significativo, pues no sólo pone en duda la utilidad de los sistemas de procuración de justicia, sino que denota el distanciamiento de las ciudadanías hacia sus instituciones y el poco sentido que hace no sólo la vigilancia legal y la procuración de justicia, sino a la misma obediencia y respeto a las leyes para la convivencia diaria.





Lo anteriormente dicho es fundamental, pues que la idea que los ciudadanos tienen referente a la impunidad sea tan fuerte, da cuenta de la fragilidad del Estado de Derecho. Si los funcionarios y las instituciones no se someten a la ley y las sanciones son insustanciales, los ciudadanos pierden el respeto a la ley y el orden público resulta amenazado porque la identificación y solución de los conflictos está determinada por significados y nociones culturales particulares y no necesariamente por los derechos estipulados, el respeto a la diferencia y el diálogo y la negociación.

El Estado de Derecho es un medio para la justicia social y las leyes, refieren a principios y valores universales de respeto y protección de los Derechos Humanos que deben ser avaladas por las instituciones, por lo que una tendencia negativa en esta materia implicaría una amenaza al orden social y a principios fundamentales para la convivencia armónica.

- Extrapolación de la violencia impacta directamente en el uso del espacio público y la cohesión social. De mantenerse las tendencias, Zacatecas podría convertirse en el estado menos pacífico del país en pocos años. El temor por los altos índices de violencia, -que quedan expuestos en la percepción de inseguridad pública-, traerá consigo el abandono del espacio público y el desarrollo de complejos habitacionales cerrados, -Guadalupe es un buen ejemplo de estas dinámicas inmobiliarias-, que rompen la continuidad del espacio y refuerzan la idea de lo extraño como peligroso, lo que a su vez fomenta la consolidación de comportamientos individualizados que imposibilitan el desarrollo de vínculos sociales fuertes, perdiendo la proximidad con el otro y en general, el interés por la solución y afronta de problemas comunes.

Aunque la violencia tenga evidentes repercusiones económicas, -en la prevención y atención de los delitos-, el costo social es lo más significativo, ya que las pérdidas humanas y la sensación de inseguridad desintegran y descomponen el tejido social, que va quedando reducido al entorno más





cercano a los ciudadanos, haciendo que, todo lo que se aleje de éste se conciba como potencialmente peligroso. Ésta idea acota los medios de esparcimiento y desarrollo humano, lo que, sumado a la falta de infraestructura local, conduce a la consolidación de nichos de desigualdad.

Es necesario recordar que la construcción de paz es inherente a la garantía de la seguridad humana, y eso significa asentar un entorno habilitador para el pleno goce de libertades y derechos. Si el escenario no es apropiado, los ciudadanos no se incorporarán a los mecanismos de participación, pero más allá de eso, no desplegarán sus capacidades y no tendrán un desarrollo humano que conduzca a una vida plena.

### **Objetivo y componentes estratégicos**

Tal como se ha venido comentando en el desarrollo de la presente prospectiva, las capacidades políticas del estado, así como la generación de escenarios de convivencia armónica van de la mano con el sustento que cuenta el aparato gubernamental y la corresponsabilidad de las tareas públicas, es decir, gobernabilidad y gobernanza.

En este tenor, puntualizamos las acciones que en la materia tendría que impulsar para cubrir estas dos nociones complementarias de gobierno, con el fin de cumplir con los objetivos propuestos para la creación de los escenarios futuros.

La solución de los problemas y la prevención de los riesgos es responsabilidad integral de las instituciones de gobierno. La estructura administrativa estipulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública reconoce como responsables a la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de la Función Pública y a la Coordinación General Jurídica; sin embargo, a sabiendas de la complejidad de los mismos, se cuenta con el Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IZAI), el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas y el Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas, que son instituciones autónomas que colaboran en la creación de diagnósticos y estrategias

gubernamentales. La recuperación de sus aportaciones es fundamental para una gestión más eficiente.



Como hemos reiterado, el enfoque de gobernanza ha sido incluido en los programas estatales; no obstante, a pesar de ser reconocido y contemplado en las líneas de acción, los indicadores –y su inexistencia- dan cuenta que lo que hace falta es operativizar las buenas formas planteadas, pues el reconocimiento legal-institucional es claro.

Un ejemplo positivo del entendimiento y puesta en práctica de lo estipulado es el trabajo reciente de la Subsecretaría de Prevención al Delito que ha impulsado proyectos intergubernamentales para la solución de los problemas a través de presupuestos transversales que han planteado una respuesta a la falta de mecanismos que vinculen el trabajo de las dependencias de gobierno, modificando al mismo tiempo la concepción de seguridad pública a seguridad humana, que sin lugar a dudas en un paradigma mucho más amplio.

#### **4.3.1 Objetivo:**

*Favorecer una sociedad con mayor cohesión e involucrada en los procesos de gestión pública, a través de la cual se posibilite una mayor igualdad de derechos y la participación de agentes y actores, cuya acción permita combatir las desigualdades, mediante la atención de rubros como seguridad pública, rendición de cuentas, transparencia, las relaciones intergubernamentales y la tarea compartida de construcción de ciudadanías.*

#### **Componentes estratégicos:**

4.3.1.1 Consolidar una estructura administrativa capaz de llevar adelante procesos efectivos de gestión pública para favorecer una sociedad cohesionada.

#### **Prioridades de acción:**

- Consolidar y materializar la ley del servicio profesional de carrera en las instancias públicas.
- Implementar eficientemente la gestión basada en resultados en las estructuras y procesos del gobierno del estado.





- Mejorar la coordinación sustantiva entre los distintos poderes del estado y órdenes de gobierno.
- Impulsar el uso de las tecnologías y la innovación como instrumentos para el mejoramiento de la gestión de gobierno digital.
- Instrumentar la participación ciudadana en los procesos de planeación y presupuestación estatal.

4.3.1.2 Recuperar un ambiente de convivencia y cohesión social en el estado y sus municipios, a través del fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública e impartición de justicia.

**Prioridades de acción:**

- Transversalizar y priorizar las acciones de prevención del delito en el conjunto de la administración pública estatal y municipal, para generar ambientes de convivencia y cohesión social, así como contribuir a la construcción del tejido social.
- Favorecer una cultura de denuncia entre la sociedad zacatecana, para coadyuvar a la operación eficiente de los sistemas estatales Anticorrupción e Impartición de Justicia.
- Incentivar un mayor involucramiento de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil a través de redes comunitarias e intermunicipales que contribuyan a la seguridad pública.
- Promover la participación ciudadana en el seguimiento y vigilancia en los procesos de impartición de justicia y atención a víctimas de delito.
- Hacer eficiente la ejecución del marco normativo y la operación de las instituciones responsables de la seguridad pública y la impartición de justicia.
- Garantizar espacios libres de violencia, priorizando la protección a la integridad de las mujeres.

4.3.1.3 Promover procesos de formación ciudadana de alta intensidad para su involucramiento en los asuntos públicos de la entidad.



**Prioridades de acción:**

- Establecer mecanismos de transparencia accesibles y participación ciudadana, que consoliden un gobierno abierto y eficiente que fortalezca la confianza de las y los zacatecanos en sus instituciones.
- Redefinir los espacios o estructuras de cooperación entre gobierno y sociedad actuales (consejos consultivos, comités ciudadanos, mesas vecinales) así como la conformación y estímulo de mecanismos de participación directa.
- Crear diseños curriculares para la promoción y desarrollo de competencias ciudadanas en grupos escolares de educación básica que impacte además del entorno escolar, el familiar y comunitario.
- Estimular la creación y el empoderamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil.

4.3.1.4 Facilitar instrumentos para la vigilancia y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los gobiernos estatal y municipal.

**Prioridades de acción:**

- Fomentar el uso de la tecnología para hacer más eficientes los ejercicios de vigilancia ciudadana sobre el uso de los recursos públicos.
- Promover con los organismos autónomos del Sistema Estatal Anticorrupción actividades de rendición de cuentas, donde participen ciudadanía, actores sociales y agentes económicos.

Es necesario recordar que la construcción de paz es inherente a la garantía de la seguridad humana, y eso significa asentar un entorno habilitador para el pleno goce de libertades y derechos. Si el escenario no es apropiado, los ciudadanos no se incorporarán a los mecanismos de participación, pero más allá de eso, no desplegarán sus capacidades y no tendrán un desarrollo humano que conduzca a una vida plena; de ahí que la estrategia de afronta a la violencia se debe encauzar a la prevención y no la contención, pues de ésta manera se propician los vínculos

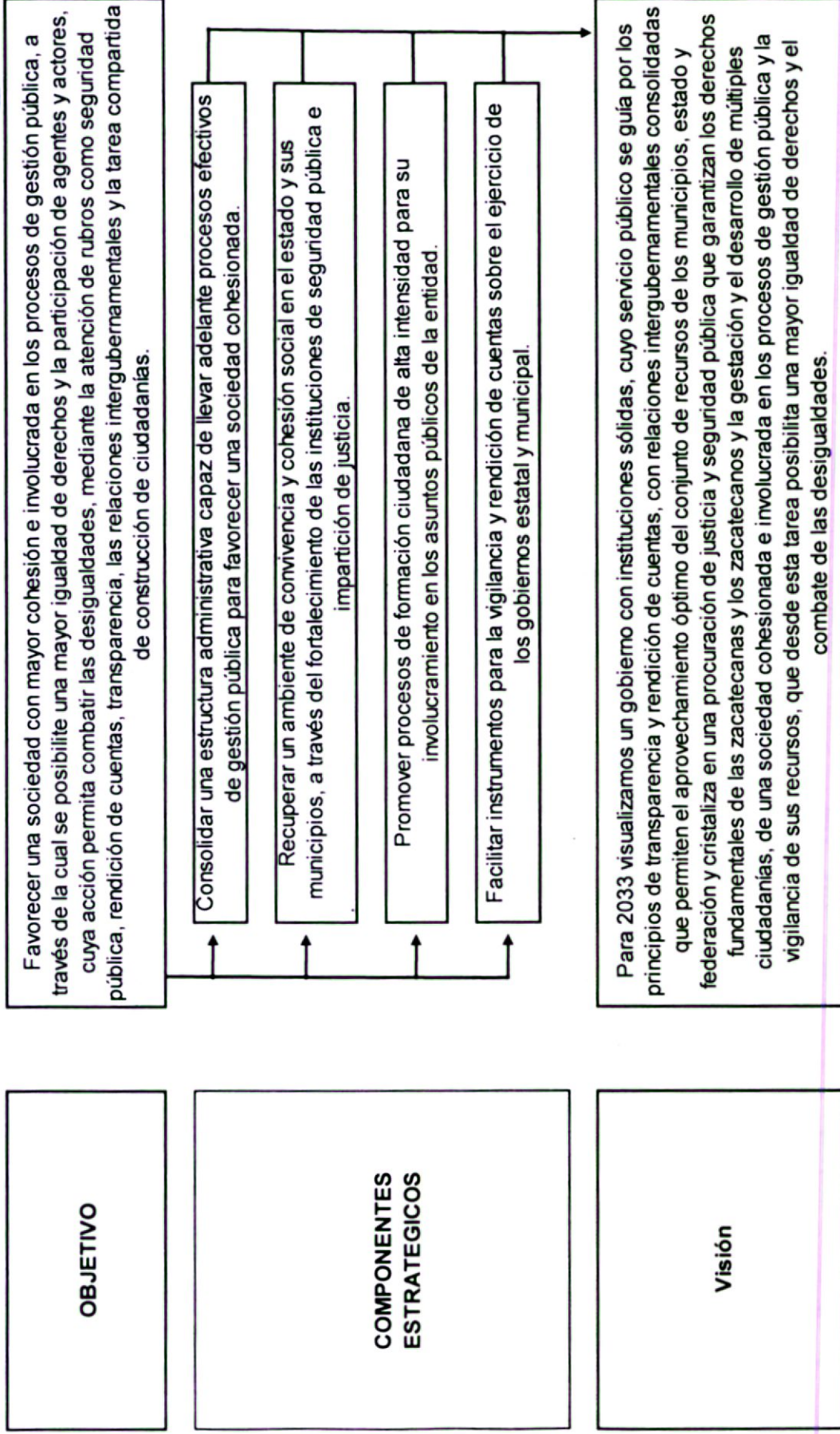


sociales, se construye la solidaridad entre ciudadanos y se consolida el sentido de unidad, en beneficio mutuo o de los demás, para la afronta de problemas comunes o la realización de un objetivo compartido.



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

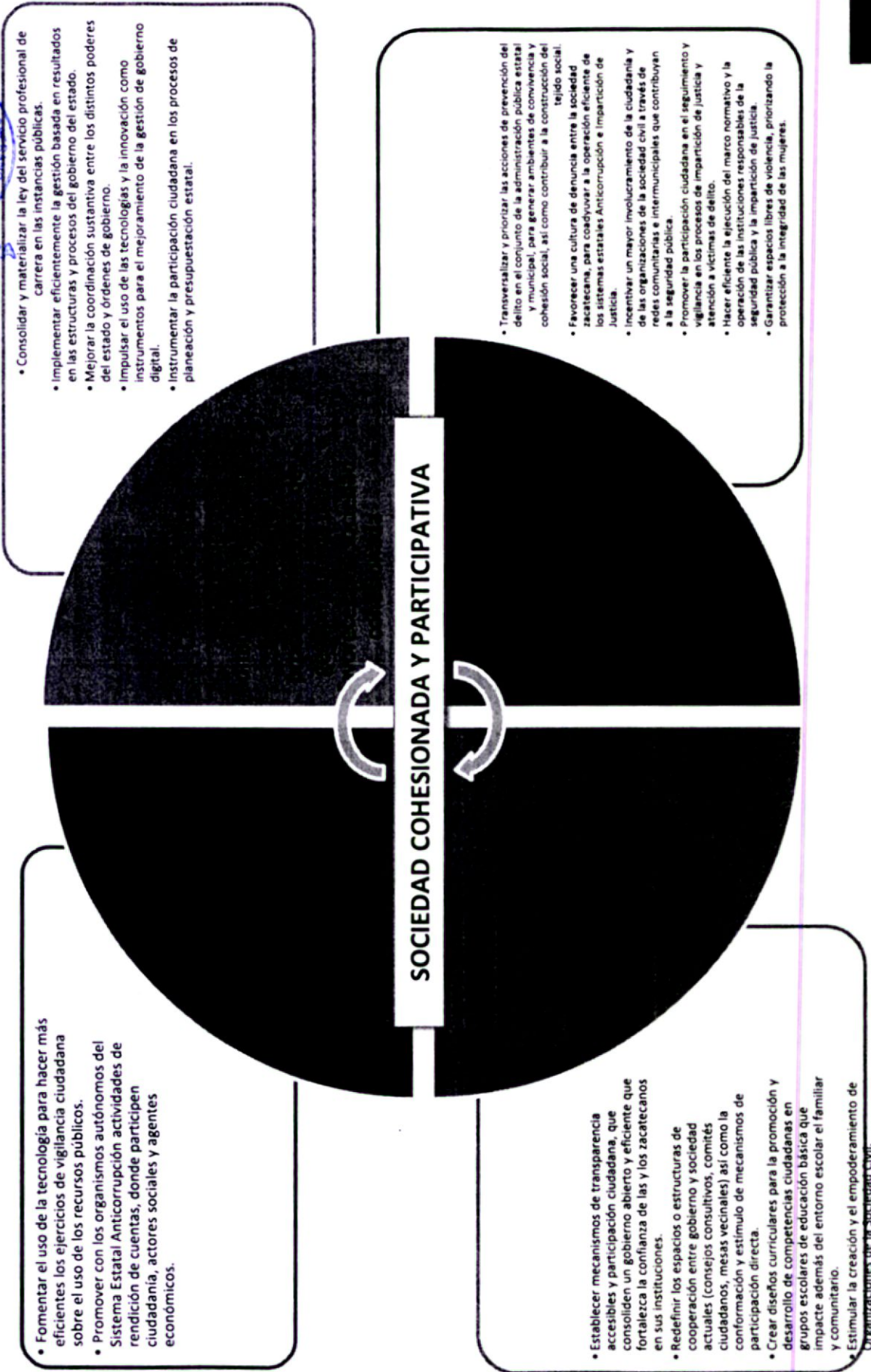
**Diagrama 11 Objetivo y componentes estratégicos**  
**Sociedad cohesionada y participativa: Gobierno y redes institucionales para la construcción de ciudadanía**







## Diagrama 12 Prioridades de acción para la materialización de escenarios Sociedad cohesionada y participativa: Gobierno y redes institucionales para la construcción de ciudadanía





M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Son muchos los factores que comprometen el desempeño de las instituciones en Zacatecas, sobresaliendo por la coyuntura nacional la violencia generalizada y las terribles secuelas en la población y sus derechos civiles y políticos.

En definitiva, la construcción de una prospectiva que involucre la seguridad pública, la procuración de justicia, la participación ciudadana, mecanismos de transparencia y las relaciones intergubernamentales de la entidad, dan cuenta de la cadena secuencial que implica una sociedad cohesionada en el contexto actual de Zacatecas; así mismo, abre el panorama de cómo estos elementos constitutivos pueden coadyuvar a mejorar las condiciones sociales de la población.



#### **4.4 Sociedad con identidad y conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo de lo público**



Uno de los desafíos más importantes que enfrenta una sociedad es brindar a cada uno de sus miembros acceso a oportunidades que cierren las brechas de desigualdad social que prevalecen, aún y con los esfuerzos que se realizan por erradicarla; por lo que el principal motivo del trabajo que se realiza desde el gobierno está orientado a generar una sociedad más equitativa y justa en la que todos sus miembros disfruten de los beneficios y ventajas que trae consigo el desarrollo.

Las zacatecanas y los zacatecanos tenemos que si quieren que el estado crezca y se desarrolle debemos configurar una sociedad mejor preparada, que sea capaz de afrontar los desafíos que se presenten dando alternativas innovadoras que transformen la realidad social y promuevan una ciudadanía participativa, que permita la regeneración del tejido social y favorezca la cohesión social.

La cultura y la educación de calidad son elementos fundamentales para la consecución de cualquier objetivo y meta que se plantee en el corto, mediano o largo plazo, puesto que si se quiere impulsar el desarrollo de la entidad es necesario que ésta cuente con una sociedad con habilidades que le permitan desenvolverse como ciudadanos y ciudadanas, que ejercen sus derechos, pero también sus obligaciones, pues poseen la capacidad de hacerlo y por tanto se involucran en la definición de asuntos públicos.

Sin embargo, lograr que las zacatecanas y los zacatecanos participen en la construcción y transformación social de la entidad requiere reconocer que para llegar ahí es necesario; en primer lugar, emprender acciones que contribuyan al fortalecimiento de las identidades locales bajo la premisa de que el desarrollo y bienestar de la sociedad zacatecana sólo es posible si existe un arraigo identitario que motive la participación y el trabajo de sus miembros.

Por ello, entendemos la cultura, en su sentido más amplio como la organización social del sentido, es decir, la cultura la identificamos como la apropiación de repertorios culturales que construyen la identidad, que a la vez muestra las



diferencias que hay con el exterior y define hacia el interior la unidad y particularidad, esta última característica es la que se debemos explotar para que las zacatecanas y los zacatecanos seamos conscientes que cualquier intento por mejorar nuestras condiciones de vida comienza en las localidades.

Al hablar de la cultura y por tanto de la identidad se apela al *desarrollo humano sostenible basado en la paz y en la solidaridad social*, que promueve el trabajo en favor de intereses comunes. Sin embargo, la cultura debe apoyarse en la educación para potenciar los procesos identitarios de las localidades y a su vez dotarlos de las capacidades cognitivas que les permitan restablecer la cohesión social y generar mecanismos de inclusión que faciliten la autodeterminación individual y el crecimiento social.

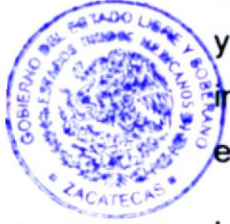
La educación que se promueve sea pública o privada tiene que ser de calidad; en ese sentido el gobierno coincide que la educación debe estar presente a lo largo de la vida de las personas y debe cimentarse en cuatro pilares de acuerdo con la UNESCO:

- 1) Aprender a conocer, reconociendo al que aprende diariamente con su propio conocimiento, combinando elementos personales y "externos",
- 2) Aprender a hacer, que se enfoca en la aplicación práctica de lo aprendido,
- 3) Aprender a vivir juntos, que se ocupa de las habilidades críticas para llevar adelante una vida libre de discriminación donde todos tengan iguales oportunidades de desarrollarse a sí mismos, a sus familias y a sus comunidades.
- 4) Aprender a ser, que hace hincapié en las destrezas que necesitan los individuos para desarrollar su pleno potencial.

Esta conceptualización de la educación significó una mirada integrada y comprensiva del aprendizaje, y, por lo tanto, de aquello que constituye una educación de calidad. (Delors et al., 1996 y UNESCO, 2005;1)

Además, la educación y la cultura juegan un papel fundamental no sólo en el cierre de las brechas de desigualdad social o económica, también pueden dar





solución en temas de equidad de género y prevención del delito. En ambos casos, la educación de calidad y la cultura fungen como promotores de valores y de comportamientos que propician la convivencia armónica entre los individuos, pero también las relaciones de equidad e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Los esfuerzos por promover la cultura y la educación de calidad en la entidad están orientados por la necesidad de promover el desarrollo de las localidades zacatecanas en el plano social, económico y político, sobre todo en aquellas donde los esfuerzos por reducir las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida requieren ser atendidas de forma prioritaria.

### **Diagnóstico**

Como se ha planteado ya en anteriores líneas estratégicas el ambiente socio económico de la sociedad zacatecana pueden ser condicionante y determinante para que los zacatecanos y zacatecanas tengan acceso a la educación de calidad y también desarrollen procesos identitarios en sus localidades.

Un factor/causa que aparece invariablemente en la identificación de problemáticas en la entidad tiene que ver con el grado de dispersión y la baja urbanización de los centros poblacionales, en su mayoría son rurales, de la mano de la concentración de servicios, regularmente en zonas urbanas.

La cultura y la educación no escapan de esta condición, por lo que usaremos la dispersión y concentración de la oferta cultural y educativa como punto de partida para identificar la situación que actualmente prevalece en Zacatecas. En términos generales la dispersión y concentración tiene que ver con cuestiones de infraestructura, de ordenamiento territorial y de distribución de la población que refieren a la disparidad entre el desarrollo urbano y el rezago que existe en las áreas rurales.

Lo ideal sería hablar de la influencia de la cultura en la educación y viceversa, como agentes que propician la conformación de la identidad individual y colectiva, a través de las configuraciones que se dan desde lo colectivo

matizadas por las condiciones de los territorios; pero para el análisis es necesario conocer las condiciones educativas y culturales por separado.



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Retomando las cifras de escolaridad en Zacatecas, de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 realizada por INEGI, sólo el 63.48% de la población cuenta con instrucción básica, 16.42% con educación media superior y solo el 14.98% de la población tiene educación superior; estas cifras significan que en materia de educación aún queda mucho trabajo por hacer en la entidad.

El rezago educativo que presenta el estado es de 17.7%, tres décimas arriba de la media nacional que es de 17.4%; la entidad presenta en 2017 los siguientes porcentajes de eficiencia terminal de acuerdo con INDYCE: en educación básica de 96.8%, en secundaria de 75.80%, en el nivel medio superior es de 64%, mientras que en educación superior alcanza 63.99%, esta última cifra proviene del estudio Panorama de la Educación Superior<sup>21</sup> en el Estado de Zacatecas.

**Tabla 10 Porcentaje de eficiencia terminal en secundaria y nivel medio superior por ciclo escolar**

Porcentaje de Eficiencia terminal en:	Ciclo Escolar					
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Secundaria	72.79%	74.29%	74.64%	75.52%	77.89%	75.80%
Nivel Medio superior	54.43%	54.60%	57.18%	57.43%	57.38%	54.08%

Elaboración propia a partir de los datos estadísticos de SEDUZAC

La reducción de la eficiencia terminal puede deberse a factores económicos o de una oferta educativa cercana a las comunidades, es decir, se relaciona con la cobertura que en nivel básico alcanza el 99.6%, educación media superior 75.7% y superior de 31.6% (Encuesta Intercensal 2015, INEGI). Pero también con la deserción escolar, en este rubro es la educación media superior la que presenta el porcentaje más alto con un 10.76% promedio anual respecto del 6.15% en primaria y 5.91% en secundaria.

<sup>21</sup> Este porcentaje engloba a los egresados y titulados de este nivel educativo y no incluye posgrado.



**Tabla 11 Porcentaje de deserción escolar en primaria, secundaria y nivel medio superior por ciclo escolar (2010-2015)**



Porcentaje de Deserción en:	Ciclo Escolar					
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Primaria	0%	0%	0%	9.84%	9.4%	17.67%
Secundaria	6.08%	6.13%	5.93%	5.78%	5.54%	6.01%
Nivel Medio superior	11.76%	8.15%	8.40%	8.73%	14.32	13.22%

Elaboración propia a partir de las estadísticas disponibles en SEDUZAC -

Con una matrícula de 494,027 estudiantes (SEDUZAC, 2017) equivalente a casi un tercio de su población total<sup>22</sup> también es importante en este diagnóstico la evaluación de la educación en el estado. Existen muchas pruebas educativas que miden de diversas formas la adquisición de habilidades y capacidades enfocadas a la comprensión del lenguaje y matemáticas.

Como ya se ha mencionado, uno de los principales objetivos es cerrar las brechas educativas, que se relacionan con la adquisición de conocimientos cognitivos, y que de acuerdo con los expertos deben estar orientados a satisfacer las inquietudes y las necesidades de los estudiantes.

En ese sentido, la calidad de la educación se evalúa a través de cuatro componentes 1) el contexto, 2) las necesidades sociales, 3) la planeación, y 4) el desempeño; este último componente se refiere a las pruebas que miden los aprendizajes que adquieren los estudiantes al terminar un grado escolar (6<sup>to</sup> de primaria, 3<sup>ro</sup> de secundaria y 3<sup>ro</sup> de bachillerato) o al cumplir determinada edad.

La evaluación educativa se ha realizado por pruebas<sup>23</sup> de desempeño aplicadas a los estudiantes, como Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE), Programa para la Evaluación Internacional de los

<sup>22</sup> Total, de población 1,579,207 habitantes.

<sup>23</sup> La prueba EXCALE solo se menciona con fines históricos ya que dejó de aplicarse en 2014 por lo que los datos no generarían tendencias que deban ser utilizadas.

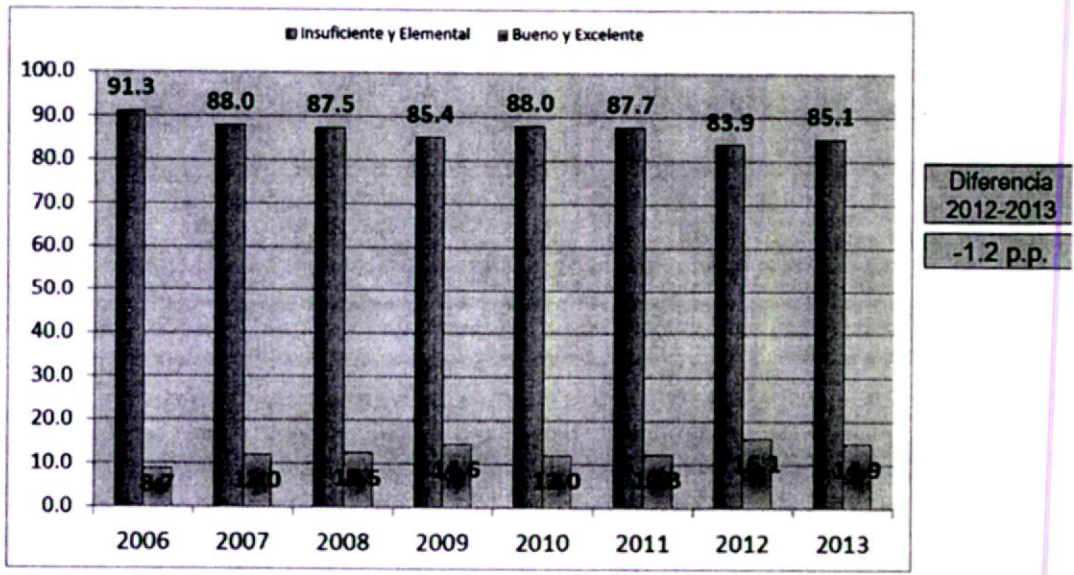
Estudiantes (PISA), Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) y Plan Nacional para la Evaluación de Aprendizajes (PLANEA).



H. LEGISLATIVO DEL ESTADO

Esto se ve reflejado en los resultados que presenta la entidad en las pruebas de evaluación ENLACE y PLANEA, ésta última apenas comenzó a aplicarse en 2015 en secundaria y apenas en 2017 en bachillerato, ambas pruebas se concentran en medir el logro educativo de los estudiantes que cursan secundaria y bachillerato. A continuación, se presenta los resultados que obtuvo la entidad en la prueba ENLACE en secundaria de 2006 a 2013 y desde 2008 a 2014 en bachillerato.

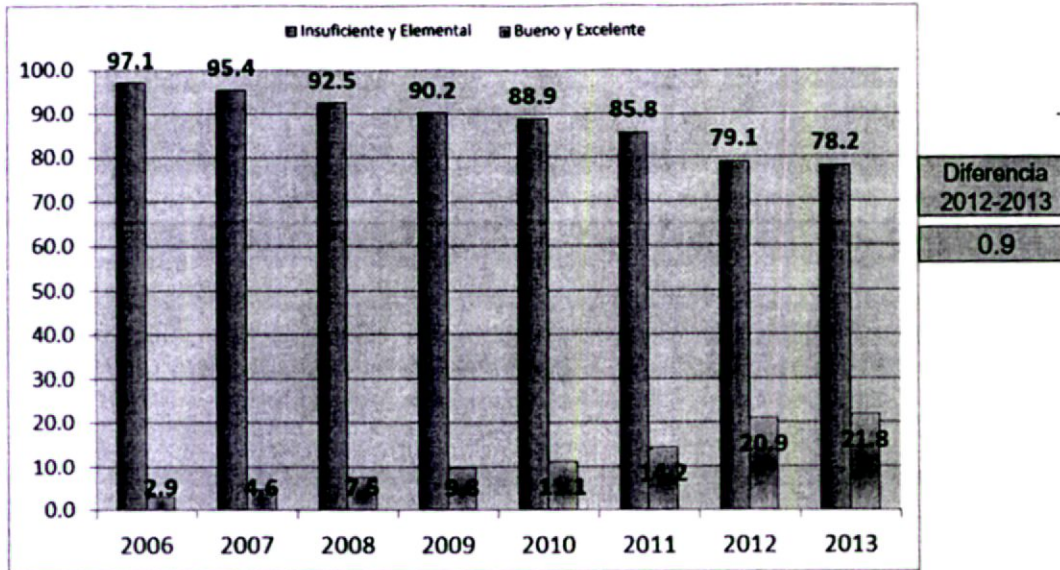
**Gráfico 19 Porcentaje de alumnos (1ro, 2do y 3er grados) Secundaria Español por niveles de desempeño agrupados ENLACE**



Fuente: ENLACE Secundaria. Resultados históricos en Español 2006-2013 por Niveles de Desempeño agrupados

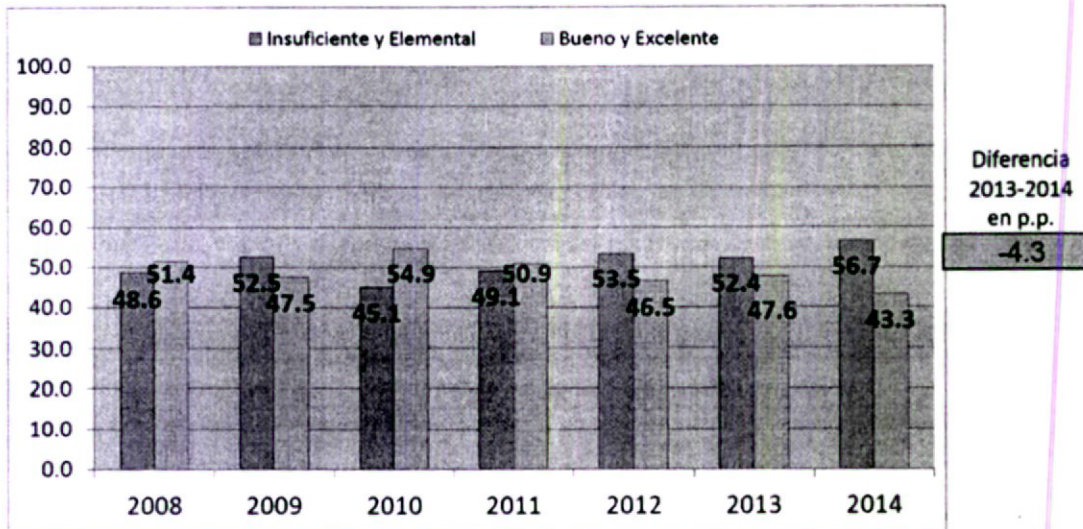
**Gráfico 20 Porcentaje de alumnos (1ro, 2do y 3er grados) Secundaria Matemáticas por niveles de desempeño agrupados ENLACE**





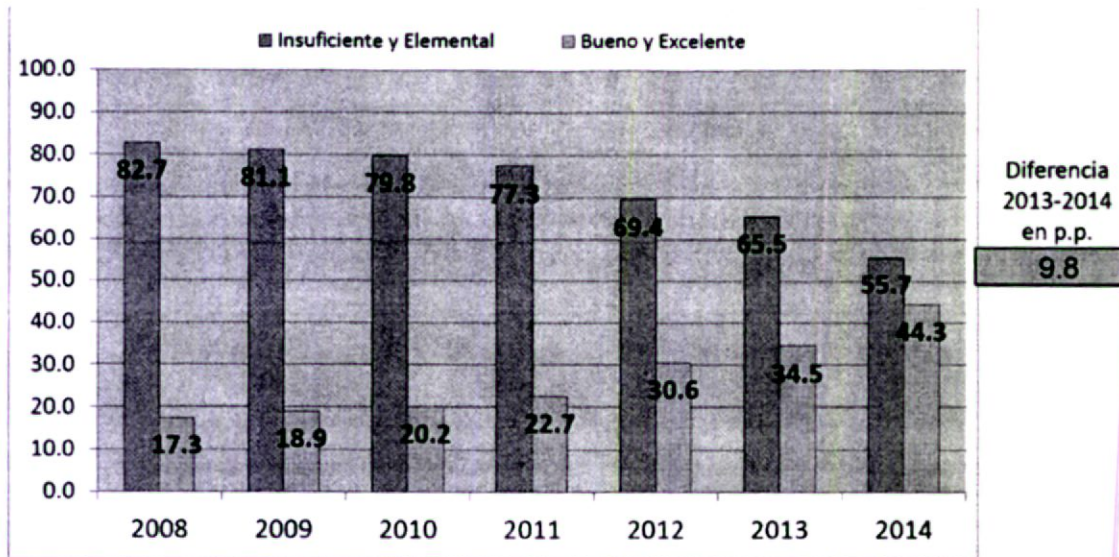
Fuente: ENLACE Secundaria. Resultados históricos en Matemáticas 2006-2013 por Niveles de Desempeño agrupados

**Gráfico 21** Porcentaje de alumnos (último grado de bachillerato) en Comunicación, por niveles de desempeño agrupados ENLACE



Fuente: ENLACE Media Superior. Resultados históricos en Comunicación 2008-2014 por Niveles de Desempeño agrupados

**Gráfico 22** Porcentaje de alumnos (último grado de bachillerato) en Matemáticas, por niveles de desempeño agrupados ENLACE



Fuente: ENLACE Media Superior. Resultados históricos en Matemáticas 2008-2014 por Niveles de Desempeño agrupados

Mientras que en la prueba PLANEA<sup>24</sup> los logros que han obtenido son los siguientes:

**Tabla 12 Lugar obtenido por Zacatecas en las pruebas PLANEA desde su aplicación**

	Nivel Secundaria (3er grado)		Nivel Medio Superior	
	Lenguaje y comunicación	Matemáticas	Lenguaje y Comunicación	Matemáticas
2015	25	7	No aplica	No aplica
2016	Información no disponible	Información no disponible	No aplica	No aplica
2017	27	25	13	12

Fuente: Resultados de las pruebas ENLACE 2015 y 2017

Como se puede apreciar, los niveles de logro alcanzados por la entidad en las pruebas ENLACE a nivel secundaria muestran una mejora de 2.7% promedio anual en matemáticas y de 3.5% en español, es decir, desde 2006 a 2013 sólo se ha alcanzado una mejora del 18.9% y del 24.9% respectivamente. Sin embargo, la distancia entre los estudiantes que obtenían un logro *Bueno* y

<sup>24</sup>La posición que ocupa cualquier entidad en el ranking es de un total de 28 lugares dado que en esta prueba no se incluyen datos de Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas.



*Excelente* en Español paso del 8.7% en 2006 a 14.9% en 2013; mientras que en Matemáticas pasó de 2.9% a 21.8%.



En cuanto al nivel medio superior, el resultado que obtuvieron los estudiantes en esta prueba en Matemáticas fue de 44.3%, ubicando a Zacatecas 4.4 puntos porcentuales por encima de la nacional (39,9%). En el caso de Comunicación quedó a 1.4 puntos porcentuales de alcanzar la media nacional de 44.7%; los estudiantes del nivel medio superior de la entidad han mostrado una mejora de 27 puntos porcentuales en Matemáticas en el grupo *Bueno y Excelente* que pasó de 17.3% en 2008 a 44.3% en 2014, no obstante, se muestra un retroceso de -8.1% en Comunicación que pasó de 51.4% en 2008 a 43.3% en 2014.

Por su parte, la prueba PLANEA mide el logro educativo obtenido por los estudiantes, en este caso la prueba se toma en cuenta debido a que muestra los resultados más actuales de la situación educativa de la entidad.

Si, como se ha mencionado, la educación de calidad es esencial para lograr y fortalecer el crecimiento de las localidades, la ruta que se fijará tiene que ver con garantizar una educación de calidad tal y como se fundamenta en el cuarto punto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en consonancia con la propuesta del actual Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 y, por supuesto, bajo la lógica de las concepciones transversales del desarrollo que rigen el *Programa General Prospectivo Zacatecas 2033*.

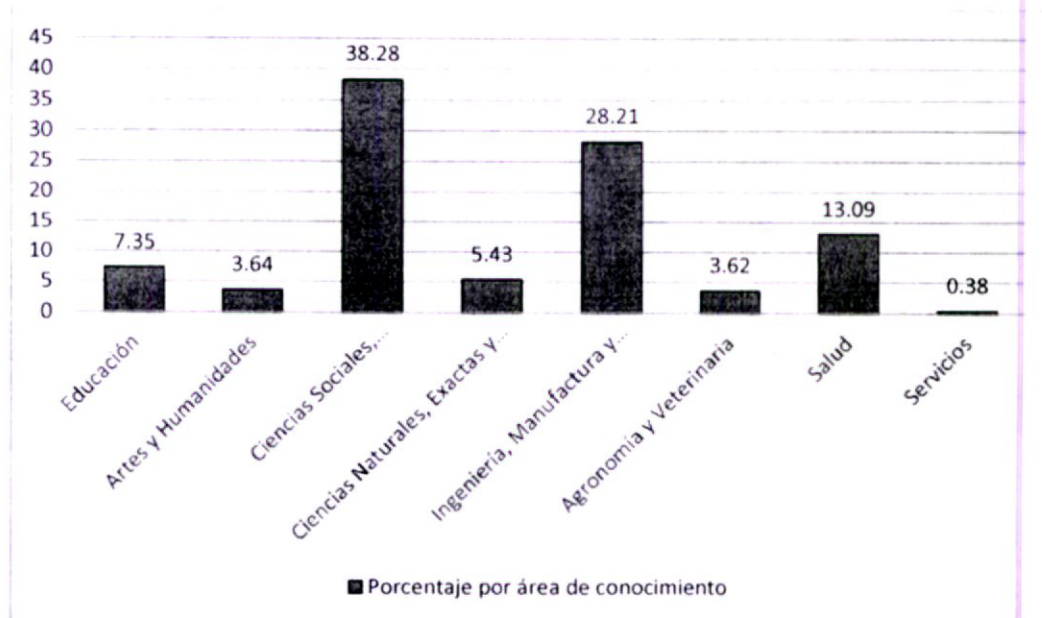
Esta alineación busca coordinar los esfuerzos para lograr brindar y asegurar a las zacatecanas y zacatecanos una educación de calidad fundamentada en la cultura, que genere sentimientos de arraigo e identidad, que propicien procesos de desarrollo endógenos cuyo efecto poco a poco se refleje a nivel regional y estatal.

Por lo que es necesario que a nivel superior se promuevan carreras de perfil técnico acorde con la vocación productiva de la entidad, minería y agricultura, sectores considerados estratégicos para el desarrollo de la entidad; como muestra el gráfico 11, es necesario promover una oferta curricular que esté en

consonancia con la oferta laboral, para disminuir la fuga de cerebros y la migración de mano de obra hacia estados vecinos.



**Gráfico 23 Matricula de Educación Superior por área de conocimiento**



Elaboración propia con base en el documento Panorama de la Educación Superior en el Estado de Zacatecas 2015-2016.

Pero hablar de educación no sólo se remite a los resultados de las pruebas o a la oferta curricular, también se debe tener en cuenta el papel de los docentes que se han visto superados por la cantidad de actividades que realizan, por ejemplo, la cantidad de grupos escolares de los que son responsables.

De acuerdo con el documento de *Estadística e indicadores educativos Zacatecas* publicado por la SEP en 2017, Zacatecas tenía una planta docente de 27,710 profesores de educación básica y media superior; de los cuales 87.5% se encuentran en el sector público y el 12.4% restante pertenecen al sector privado, contra una matrícula de 494,027 alumnos de cuáles el 93.6% pertenecen al sector público y 6.3% al sector privado.

Lo que da como resultado una proporción alumno-docente a nivel estatal de 19 a 1 en el sector público y de 9 a 1 en el sector privado; en ambos sectores educativos esta proporción está por debajo de la media registrada en los países pertenecientes a la OCDE, que de acuerdo con el estudio Panorama



País 2009, fue en promedio de 25 alumnos por docente. La siguiente tabla muestra la proporción alumno profesor de acuerdo con el nivel educativo y el sector educativo al que pertenecen.



H. LEGISLATIVA  
DEL ESTADO

**Tabla 13 Proporción Alumnos-Docentes del estado de Zacatecas 2017**

Nivel Educativo	Sector	Docentes	Alumnos	Proporción alumnos-docente
Educación Básica	Pública	16,716	357,572	20.6
	Privada	1,332	17,981	13.4
	Total	18,048	375,553	19.8
Educación Media Superior	Pública	63,909	4,157	15.3
	Privada	4,333	676	6.4
	Total	68,242	4,833	14.1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística e Indicadores Educativos Zacatecas, SEP- 2017

Aunque las cifras de la Tabla 19 podrían hacernos pensar que la proporción alumnos docente en el estado de Zacatecas refleja una dinámica favorable, si se sigue una lógica pedagógica en la que el docente estaría enfocándose en procesos de enseñanza aprendizaje cuyos resultados son mejores a causa de tener grupos reducidos. Debe tenerse cuidado con la interpretación de estas cifras, pues se debe considerar que en la realidad esta proporción no necesariamente ocurre así, debido a las condiciones de distribución poblacional y la cobertura escolar en las 8 regiones de la entidad, y aunque los porcentajes de cobertura escolar en la entidad a nivel básico superan ya el 90%, se tiene que continuar trabajando para lograr el 100% de cobertura.

La concepción de la educación plasmada en la construcción curricular de las instituciones educativas zacatecanas debe responder a las exigencias sociales por ello los esfuerzos también deben reforzar las acciones para cambiar la concepción de la escuela, para que pase de ser un espacio en el que sólo se adquieren capacidades cognitivas a un espacio de socialización en el que



también se fomenten patrones de comportamiento y valores que permitan erradicar la violencia de género, así como, prevenir el involucramiento de los jóvenes en actos delictivos.

La idea es que la cultura y la educación son un medio para lograr una sociedad educada, en la que las capacidades para que las zacatecanas y zacatecanos se asuman como ciudadanos con derechos y con obligación de participar de los asuntos públicos se interiorice desde pequeños para que al llegar a la edad en que puedan participar de forma sustancial lo hagan de manera crítica e informada.

Hasta ahora el tema de la cultura se ha referido a los patrones simbólico-culturales que propician formas de convivencia; pero no podemos dejar de reconocer el componente cultural que se relaciona con las manifestaciones culturales y la divulgación de las bellas artes, el arte popular como elementos que contribuyen también al fortalecimiento de las capacidades que tienen los sujetos para ser y hacer, y para ejercer sus libertades individuales y colectivas.

El vínculo entre la educación-cultura y viceversa también puede reflejarse en el tipo de consumo que hace la sociedad de ésta, de acuerdo con García Canclini, el estudio del consumo cultural es estratégico para repensar el tipo de sociedad que deseamos, de ahí que se haga hincapié en vincularla con la educación de calidad, para ello se deben reconocer los factores que influyen en el consumo cultural, por ejemplo: la edad, la escolaridad y los ingresos son variables que nos permiten identificar el lugar que ocupa el consumo cultural para la población de la entidad.

**Tabla 14 Relación de ingresos con porcentaje de consumo cultural**

Ingresos	6,001-12,000	3,001-6,000	12,001	1,500
	<b>Principal consumidor</b>	Segundo consumidor	No es consumidor principal	Bajo consumo de la oferta cultural (gratuidad-bajo costo)
Danza	36.5	26.5	21.8	13





Música	53.9	50.2	36.4	18.7
Museos	41.7	24.4	24.2	5.9
Teatro	21.3	13.5	15.4	1.9
Promedio de asistencia	38.35	28.65	24.45	9.875

Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales.

**Tabla 15 Relación de edad/asistencia a eventos culturales y escolaridad**

Eventos	Rango de Edad	%	Escolaridad (Universidad)	Sin escolaridad
Danza	23 y 30 años	29.2	41.5	14.6
Musicales	18 y 22 años	59.5	60.9	10
Museos	13 y 17 años	22.6	33.7	5.9
Teatro	13 y 17 años	12.6	32.2	4.3

Elaboración propia a partir de los datos de la presentación *Cultura popular: entre economía, sociedad y cultura*. FINESTRA 2018.

Como se puede apreciar en las Tablas de arriba, la relación entre el ingreso y el consumo cultural no es determinante, pero si lo es la edad y la escolaridad. Los eventos que más se consumen son musicales y el que menos es el teatro. Esto puede explicarse a través del grado de familiaridad que cada uno de estos eventos tiene con los individuos que los consumen.

La situación paradójica en nuestro estado es que cuenta con una oferta cultural amplia que no se limita a los museos, espectáculos, festivales y fiestas locales que muestran nuestras costumbres y tradiciones que a pesar de que se siguen llevando a cabo comienzan a difuminarse en la identidad del individuo, aunque continúen presentes en la localidad.



La falta de vinculación entre la cultura que se adquiere por la pertenencia a una colectividad y la que se aprende de forma académica repercute en el tipo de consumos culturales visibilizando un problema de exclusión de la población pues no se le brindan competencias, habilidades y capacidades, que le den la oportunidad de disfrutar de su cultura, por ello se busca, como ya se ha hecho mención, redimensionar el papel que la cultura y la educación de calidad tienen para impulsar el desarrollo de las localidades y propiciar procesos de cohesión y regeneración del tejido social.

### **Escenario deseable**

Construir una sociedad zacatecana con identidad y conocimiento para que sus miembros se desarrollen en un ambiente de paz y de solidaridad que anteponga la igualdad de derechos, la equidad de género y la justicia social como elementos necesarios para acortar las brechas de desigualdad social.

Contar con una ciudadanía participativa, por lo que es necesario preparar mediante la educación de calidad a las zacatecanas y zacatecanos desde pequeños para sembrar en ellos el interés por tomar parte en los asuntos públicos en los que además de exponer sus demandas y necesidades sean capaces también de proponer alternativas de solución.

Conformar y fortalecer la identidad y una educación de calidad que responda a las necesidades de la sociedad zacatecana a partir de la formación de ciudadanos y ciudadanas que cuentan con los recursos y medios, para alcanzar los objetivos que visualizan. Es decir, tienen la capacidad de visualizar su proyecto de vida, qué carrera estudiar, si se desea tener familia, etc.; y también podrán pensar en proyectos de sociedad que pueden ser de índole política, urbana, de incidencia, etc. Además, se cuenta con un diseño educativo competitivo respecto de las otras ofertas educativas que existen en la entidad.

### **Visión:**



*Para 2033 visualizamos una sociedad con identidad y conocimiento, que abreva de un fuerte sentido de pertenencia y de una educación de calidad, por la cual adquieren competencias y conocimientos que propician la igualdad de derechos para enfrentar las desigualdades y el desarrollo humano sostenible.*



## **Escenario tendencial**

De acuerdo con el Diagnóstico que se ha presentado si se quiere lograr el escenario deseable es necesario realizar un análisis de las tendencias que en materia educativa y cultural podrían estar incidiendo en la toma de decisiones.

Para la realización de dicho análisis se toma en consideración los componentes que evalúan la calidad del sistema educativo, ya mencionados previamente: 1) contexto, 2) necesidades sociales, 3) planeación y 4) desempeño.

Es un hecho que aún tenemos trabajo por hacer en cada uno de los componentes que evalúan la calidad de la educación; sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico se considera prioritario atender: la eficiencia terminal en secundaria y bachillerato que va de la mano con la deserción escolar y los resultados de las pruebas de adquisición de conocimientos en los mismos niveles educativos.

La prueba<sup>25</sup> ENLACE se aplicó de manera anual y censal desde 2006 hasta 2014 y evaluaba el rendimiento de los estudiantes en Español y Matemáticas y desde 2008 se incorporó la evaluación de una tercera asignatura diferente cada año; evaluó ciencias (2), formación cívica y ética (2) historia y geografía.

De acuerdo con los resultados históricos que ha tenido Zacatecas en la prueba ENLACE, realizamos una proyección y análisis tendencial de los resultados que obtuvieron los estudiantes en esta prueba; es importante señalar que esta prueba evalúa el rendimiento de los estudiantes agrupándolos en dos

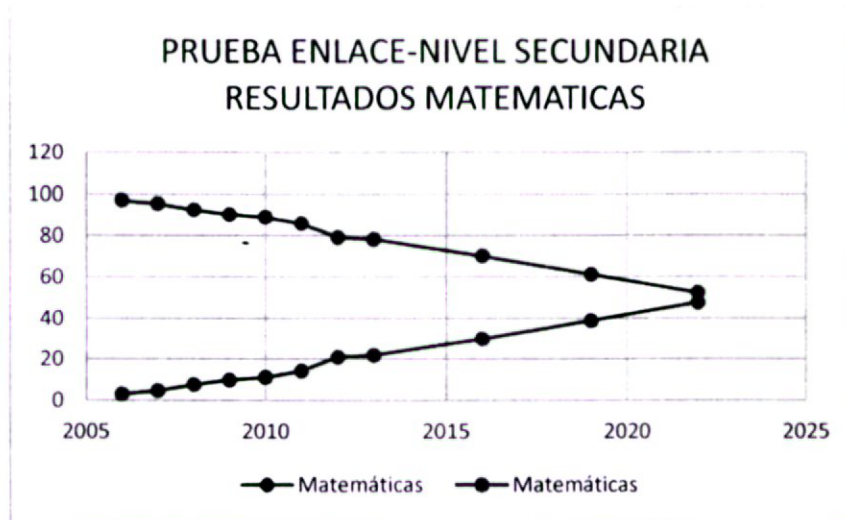
<sup>25</sup> Se reconoce que existe otras pruebas de evaluación del logro educativo como EXCALE, PISA y PLANEA; sin embargo, estas pruebas no proporcionan los datos históricos suficientes, como mínimo de 5 periodos, para realizar un análisis de las tendencias. La prueba EXCALE es una evaluación cuatrienal que comenzó a aplicarse desde 2005, sin embargo, los datos correspondientes a la evaluación del logro de secundaria corresponden a 2005, 2008 y 2012, mientras que para educación media superior solo se cuenta con datos de 2010. Situación similar pasa con la prueba PISA, y en el caso de la prueba PLANEA apenas comenzó a aplicarse en 2015.



H. LEGISLATURA DEL ESTADO

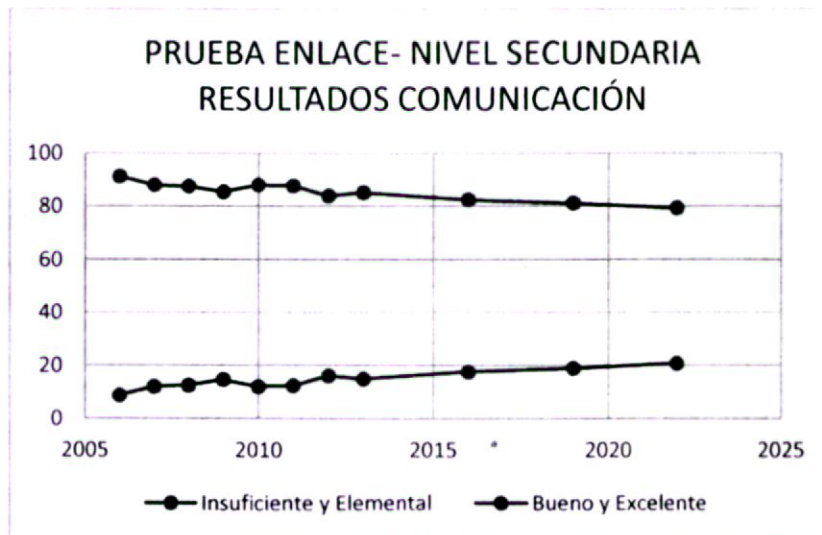
En cuanto a los resultados obtenidos en nivel secundaria, la tendencia no es diferente a la mostrada en el nivel medio superior. En este caso, las tendencias muestran un posible emparejamiento entre los logros que se obtienen en Matemáticas y Comunicación, con una tendencia a mejorar para la segunda y con un significativo retroceso en la primera.

**Gráfico 26 Tendencia del logro educativo en el nivel secundaria-Resultados Matemáticas**



Elaboración propia a partir de los datos históricos estatales de la prueba ENLACE 2006-2013

**Gráfico 27 Tendencia del logro educativo en el nivel secundaria-Resultados Comunicación**



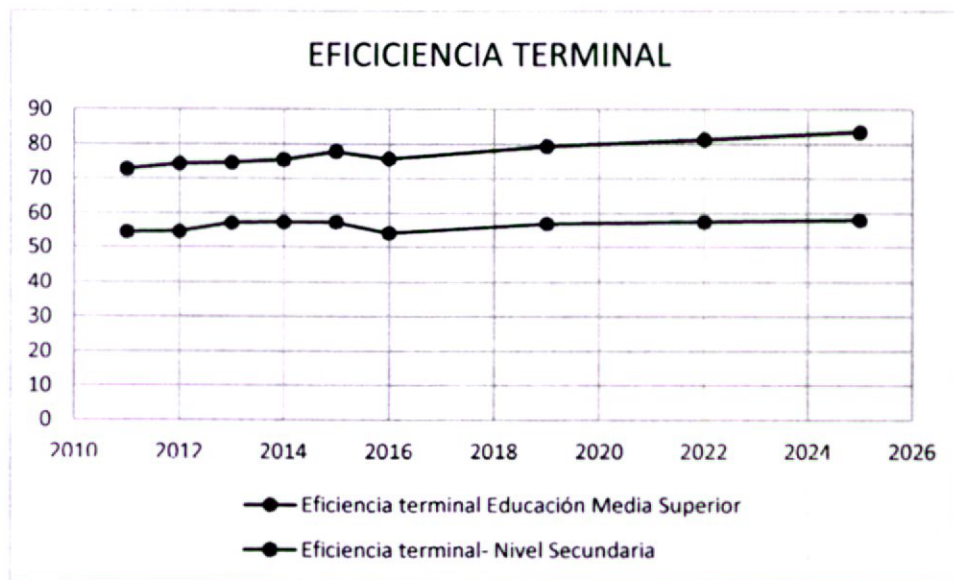
Elaboración propia a partir de los datos históricos estatales de la prueba ENLACE 2006-2013



Si bien los datos que hasta ahora ha arrojado en dos años de aplicación la prueba PLANEA, con las evidentes diferencias de metodologías de medición, los resultados no muestran gran diferencia a los obtenidos en la prueba ENLACE, cabe señalar que los resultados obtenidos por Zacatecas la ubican en el lugar 25 y 27 de un total de 29, sólo en secundaria logran un séptimo lugar; en bachillerato la situación mejora al ocupar el lugar 13 y 12 en lenguaje y comunicación y matemáticas respectivamente.

Los resultados que se obtienen en las pruebas también pueden ser efecto de otros dos problemas que se identifican, la eficiencia terminal<sup>26</sup> y la deserción escolar. De acuerdo con el Gráfico 26, la tendencia sobre la eficiencia terminal es positiva dado que se proyecta un aumento con respecto del porcentaje que se tuvo en 2016.

**Gráfico 28 Tendencia de la eficiencia terminal**



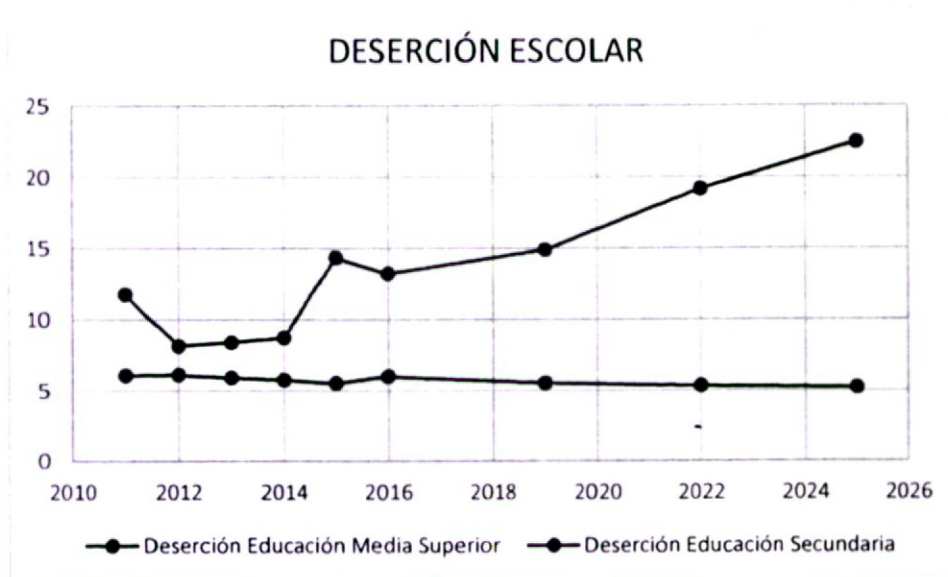
Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de SEDUZAC

En contraste con las cifras de la eficiencia terminal, el porcentaje de deserción escolar en la educación secundaria tendrá un ligero descenso con respecto al

<sup>26</sup>La eficiencia terminal permite conocer el número de alumnos que terminan un nivel educativo de manera regular (dentro de los tiempos establecidos).

año 2016, sin embargo, en la educación media superior se muestra un aumento significativo para los próximos años.

**Gráfico 29 Tendencia de la deserción en el nivel secundaria**



Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en SEDUZAC

Las cifras y tendencias que hasta ahora se ha desarrollado sólo se han enfocado a un componente del sistema educativo, los alumnos; no obstante, también debemos poner sobre la mesa el papel del docente y en ese sentido es necesario conocer la tendencia que va acorde a los nuevos procesos de evaluación de profesores<sup>27</sup> que se está llevando a cabo. No obstante, los datos recuperados del Índice de Cumplimiento y Responsabilidad Educativa no permiten generar una tendencia, sin embargo, se pueden considerar los resultados del *indicador Idoneidad de los futuros maestros* para darle seguimiento.

En cuanto a las tendencias culturales no es posible generar un estimado ya que existen alrededor de 7 encuestas que miden sobre todo el consumo cultural, no obstante, para poder generar los escenarios tendenciales no se cuenta con la información desagregada suficiente a nivel estatal pues su aplicación, en primer lugar, no tiene una frecuencia que permita generar un histórico para conocer las tendencias en la entidad en materia cultural.

<sup>27</sup> Los procesos de evaluación a profesores comenzaron en 2012, sin embargo, los resultados encontrados no proporcionan información con desagregados estatales.



## Escenario catastrófico



El panorama de la educación y la cultura en Zacatecas requiere que se trabaje desde la base para poder responder a los cambios tan acelerados que se dan en el ámbito nacional e internacional. Por ejemplo, se reconoce cada vez más la necesidad de vincular la educación y la cultura.

H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

El escenario catastrófico en este sentido tiene que ver predominantemente con el panorama de la educación en el estado, de acuerdo con las tendencias que se han presentado los resultados deben equilibrarse, pues de seguir así se entrará en un círculo vicioso en el que se consigue mejorar en una de las categorías, pero se retrocede en otras, los esfuerzos deben orientarse a equilibrar en forma positiva los resultados que los estudiantes obtienen.

Si bien aún no puede hablarse de tendencia con los resultados que arroja la prueba PLANEA, se tienen prendidos los focos rojos, pues en matemáticas se pasó del lugar 7 en 2016 al 25 en 2017, mientras que en español se fue del lugar 25 al 27 en los mismos años; cabe señalar que la prueba sólo hace la evaluación a 29 entidades.

Y no es la única caída abrupta que nos ocupa, de acuerdo con la asociación Mexicanos Primero en su Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa en 2016 y 2018 Zacatecas pasó del lugar 2 al 7 respectivamente. Con una diferencia de entre uno y dos años, en ambos casos debemos impulsar acciones para evitar que esos resultados se conviertan en tendencias que marquen un retroceso en lo que a nivel educativo se ha conseguido.

Mientras que, en materia cultural la tendencia internacional plasmada en el Informe Mundial Convención de 2005, publicado en 2015, considera que es necesario repensar las políticas culturales para que respondan a los desafíos que la involucran en el desarrollo económico de las comunidades, pues se reconoce que es parte de una cadena de valor de creación, producción distribución/difusión y acceso.

Esto último nos muestra la relación y el papel que la cultura tiene hoy día en la era digital que está abriendo canales de comunicación y difusión para los creadores y también para la venta de sus obras a un público más amplio; así





como el uso de plataformas digitales para la creación de contenidos en videos, fotos, audios, etc. Lo que también nos remite a pensar en el rezago digital de la entidad causado por el bajo porcentaje de la población que cuenta con acceso a internet.

Si no se logran reducir las desigualdades socioeconómicas, de exclusión y distanciamiento que existen en la sociedad zacatecana las problemáticas que hoy enfrenta la cultura y la educación se agravarán con patrones de jerarquización que diferencian las posibilidades que tiene un sujeto que está incluido, de aquel que se encuentra excluido.

Esta exclusión estaría generando a su vez problemas con los acuerdos de los que se ha tomado parte y cuyas metas se pretenden cumplir. En ese sentido, es necesario subrayar que, de no hacerlo, estos elementos configuran un escenario catastrófico cuyo impacto se reflejará en todas las estrategias de intervención para la materialización de escenarios.

La educación y la cultura claramente requerirán de un esfuerzo conjunto para generar oportunidades durante toda la vida del individuo, es decir, que no se limiten a la edad escolar. Si no se trabaja desde un cimiento educativo y cultural para divulgar los valores y principios que deber prevalecer entre los miembros de una sociedad como la zacatecana, los problemas de violencia de género y de aumento en la delincuencia se agravarán y serán más difíciles de resolver.

En resumen, este escenario catastrófico se materializará sino se reivindica y reconoce el compromiso de vincular a la educación y la cultura, para que provean a la sociedad capacidades que les permitan ejercer sus derechos. Involucra también reconocer que la educación de calidad y la cultura son una estrategia que dará resultados a largo plazo, por ello es necesaria la suma de esfuerzos a través de la articulación de las estrategias para la materialización de escenarios.

### **Objetivos y Componentes Estratégicos**

Son dos las instituciones que tendrán un papel fundamental para coadyuvar en la consecución de la visión de la estrategia para la materialización de





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

escenarios *Sociedad con Identidad y Conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo de lo público*; la Secretaría de Educación y el Instituto Zacatecano de Cultura “Ramón López Velarde”.

#### **4.4. 1 Objetivo:**

*Asegurar que las zacatecanas y los zacatecanos reciban una educación de calidad en la que se reconozca el papel de la cultura en la adquisición de competencias y conocimientos que propician el desarrollo personal, económico y social como base para fortalecer la igualdad de derechos para enfrentar las desigualdades y para el desarrollo humano sostenible.*

#### **Componentes estratégicos:**

4.4.1.1 Garantizar la matriculación de todos los niños y niñas desde el nivel básico hasta la conclusión de estudios de nivel medio superior.

#### **Prioridades de acción:**

- Rediseñar los programas de becas y apoyos para la educación priorizando en los municipios que presentan mayor abandono escolar y menor eficiencia terminal.
- Reacondicionar y desarrollar infraestructura educativa en preescolar y en el nivel medio superior conforme a las exigencias de los nuevos enfoques de formación y la demanda presente y futura.

4.4.1.2 Promover la incorporación plena del enfoque de género en el sistema educativo de la entidad.

#### **Prioridades de acción:**

- Fortalecer la implementación de programas para reducir la violencia de género desde los niveles de formación preescolar.
- Promover ambientes libres de violencia en el conjunto de las instituciones educativas, considerando las distintas poblaciones



(estudiantes, docentes, personal administrativo y tutores) que coinciden en ellas.

M. LEGISLATIVO  
DEL ESTADO

#### 4.4.1.3 Fortalecer las capacidades profesionales del sector docente.

##### **Prioridades de acción:**

- Promover la actualización y capacitación docente, para impulsar la educación de calidad, a partir de diversificar las estrategias pedagógicas que se exigen en los nuevos enfoques de formación.
- Mejorar las condiciones y los ambientes de trabajo del personal docente para la mejora en la calidad educativa del estado.

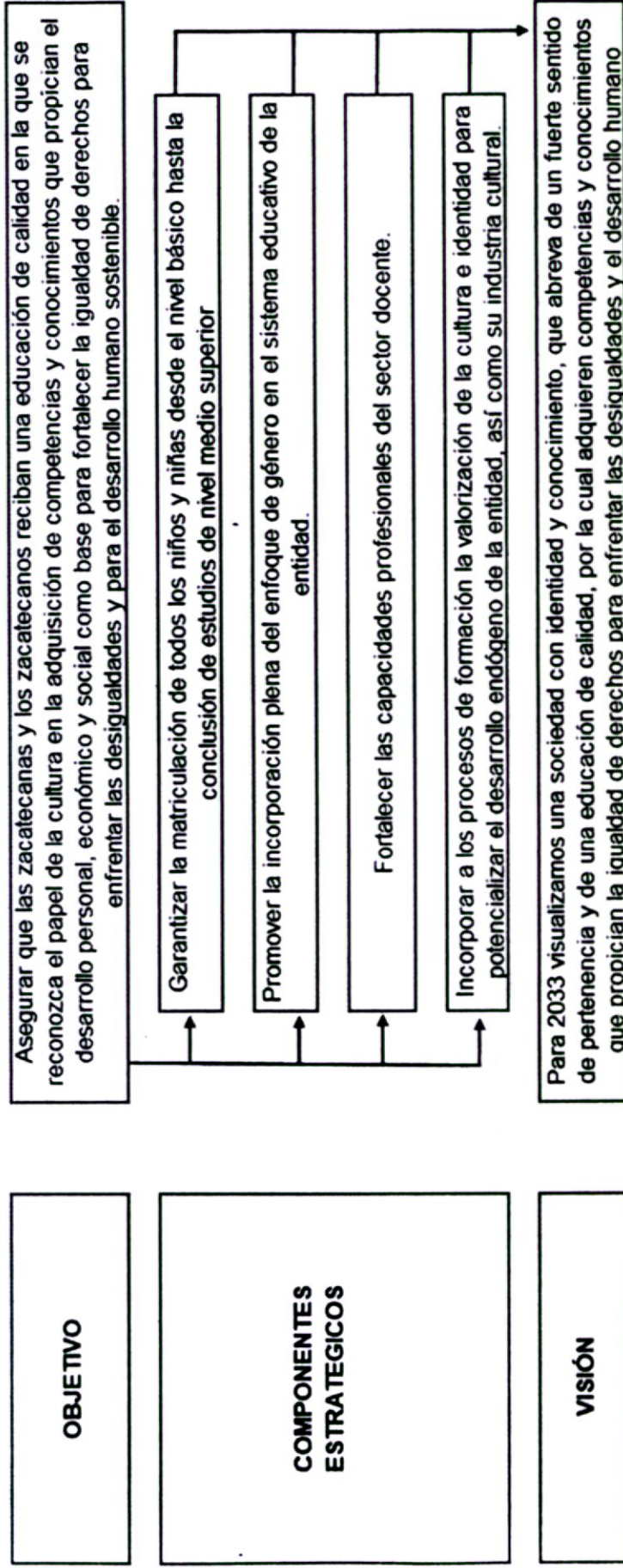
4.4.1.4 Incorporar a los procesos de formación la valorización de la cultura e identidad para potencializar el desarrollo endógeno de la entidad, así como su industria cultural.

##### **Prioridades de acción:**

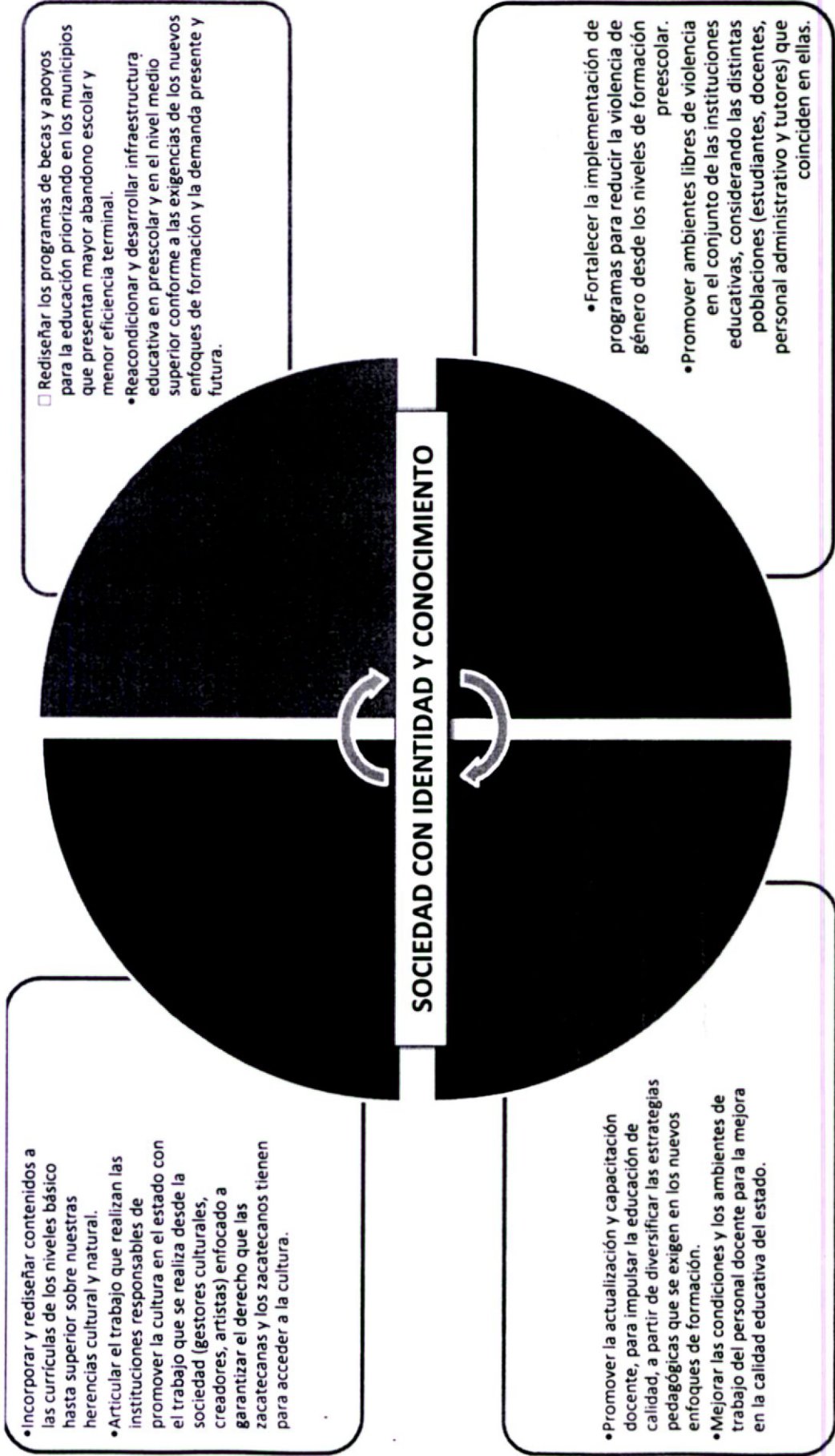
- Incorporar y rediseñar contenidos a las currículas de los niveles básico hasta superior sobre nuestras herencias cultural y natural.
- Articular el trabajo que realizan las instituciones responsables de promover la cultura en el estado con el trabajo que se realiza desde la sociedad (gestores culturales, creadores, artistas) enfocado a garantizar el derecho que las zacatecanas y los zacatecanos tienen para acceder a la cultura.



Diagrama 13 Componentes estratégicos y prioridades de acción.  
Sociedad con identidad y conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo de lo público



**Diagrama 14 Prioridades de acción la materialización de escenarios.  
Sociedad con identidad y conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo**







LEGISLATIVA  
DEL ESTADO

Los resultados de una sociedad educada no sólo se reflejan en su aprovechamiento escolar, también se reflejan en las formas de convivencia que desde la escuela y la casa se aprende y que se reflejan en los espacios públicos. Actualmente la educación debe situarse en un lugar preponderante para resolver dos problemáticas como el aumento de los niveles de incidencia delictiva y la violencia contra las mujeres.



## **4.5 Pausas en el camino, verificando que la ruta sea correcta ¿seguir o ajustar el rumbo? Indicadores**

Hasta este punto se ha desarrollado un ejercicio para vislumbrar el futuro deseable y alcanzable para Zacatecas en un horizonte de 15 años; sin embargo, a pesar de contar con un minucioso análisis de la situación actual de la entidad, los escenarios catastróficos que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos y las tendencias nacionales e internacionales que impactan en la problemáticas que aquí se han descrito en forma de *Estrategias de intervención para la materialización de escenarios* es necesario reconocer que la realidad no se ciñe a estos análisis y mucho menos respeta los pronósticos hechos.

La realidad sobre la cual está fundamentado cualquier ejercicio prospectivo requiere reconocer sus limitaciones, que su valía está en identificar los elementos que, aunque latentes en el presente, pudieran detonar procesos de cambio. Es decir, la idea principal de la planificación prospectiva es llevarnos al futuro deseado y prepararnos para afrontar las vicisitudes que se presentan en el camino.

Por ello es necesario verificar el estado de nuestro viaje, es decir, conocer qué tanto nos hemos acercado o alejado de la ruta para llegar al destino propuesto, esto significa que a lo largo del camino se deben hacer paradas continuas y evaluar si continuar por el mismo camino nos permitirá llegar al destino o si es necesario corregir el rumbo, pues de lo contrario no se llegaría al futuro deseado. En consideración a lo anterior, en este apartado se detallarán los elementos que permitieron hacer una selección de los indicadores acorde a los objetivos y metas propuestos.

### **4.5.1 Indicadores y metas**

Los indicadores son una herramienta que se construye a partir de datos cuantitativos y cualitativos que permiten conocer un fenómeno o resultado que a simple vista no es evidente o medible, su construcción tiene el objetivo principal de facilitar el análisis y la toma de decisiones.





M. LEGISLATIVO  
DEL ESTADO

Por su parte las metas refieren al valor cuantitativo que se quiere lograr y se sirve de los indicadores para conocer el avance que se debería alcanzar en un determinado momento. A continuación, se presentarán los criterios de selección de indicadores utilizados para evaluar los avances del *Programa General Prospectivo Zacatecas 2033*.

Los indicadores fueron seleccionados tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Que los indicadores contaran con desagregados estatales para conocer la situación de Zacatecas, este mismo criterio se tomó en cuenta en el caso de indicadores desarrollados por organismos internacionales.
- La frecuencia de medición del indicador.
- La pertinencia del indicador para medir los avances de las estrategias para la materialización de escenarios.
- De manera sintética, la ruta que se siguió para la recuperación de indicadores fue la siguiente<sup>28</sup>:
  - 1) Definir el objetivo general que persigue la Estrategia de intervención;
  - 2) Definir los componentes estratégicos;
  - 3) Seleccionar la ruta que se habrá de seguir para la consecución del objetivo;
  - 4) Seleccionar el indicador que proporcione la información pertinente sobre el avance en la temática; y
  - 5) Analizar nuevamente las tendencias que muestran los indicadores para establecer las metas a 15 años, anteriormente el análisis de las tendencias se realizó con la finalidad de comprender como se había llegado a las situaciones/problemáticas que prevalecen en la entidad.

A continuación, se presenta la tabla en la que se concentran los indicadores y metas asociadas con cada estrategia para la materialización de escenarios.

---

<sup>28</sup> El trayecto para la selección de los indicadores propuestos se puede consultar en el anexo metodológico.

Tabla 16 Indicadores, componentes estratégicos y prioridades de acción para la materialización de escenarios

<p>Estructurar una sociedad global e innovadora, respaldada en la diversificación de la economía que impulse y articule el mercado interno de la región y con procesos productivos globales, a partir del desarrollo tecnológico sostenible y responsable con el medio ambiente, colocando en el centro la dimensión humana y el desarrollo de las capacidades de sus habitantes.</p>	<p>4.1.1.1 Potencializar la riqueza natural, cultural y humana en el estado con arraigo local para favorecer el desarrollo económico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articular la creación de vocaciones tecnológicas y la concientización sobre la importancia del compromiso y responsabilidad educativa científica y profesional con los ámbitos social y ecológico.</li> </ul>	<p>Porcentaje de alumnos que ingresan a carreras científico tecnológicas</p>	<p>2017</p>	<p>34%</p>	<p>Incrementar al menos un 10% el ingreso de estudiantes a carreras científico tecnológicas respecto a la línea base</p>	<p>Institución: Indyce/COZCYT (Anual)</p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidar y potencializar la industria turística tomando como base la diversificación de segmentos y productos, así como, las vocaciones turísticas del estado y sus municipios.</li> </ul>	<p>Estadía promedio estatal anual</p>	<p>2016</p>	<p>1.52</p>	<p>Llegar 2 noches de estadía promedio de los visitantes</p>	<p>Institución: Indyce/Secretaría de Turismo (Anual)</p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la incorporación y empoderamiento de las mujeres en los sectores productivos, especialmente de aquellas que viven en situación de vulnerabilidad.</li> </ul>	<p>Porcentaje de mujeres que no recibe ingreso, respecto del total de población ocupada</p>	<p>2016</p>	<p>12.21%</p>	<p>Mantener al término del periodo un porcentaje menor al 10%</p>	<p>Institución: SEMUJER/INEGI-ENOE (Trimestral)</p>



<p>soportes de la innovación para el desarrollo transformador y la sociedad del conocimiento.</p>	<p>4.1.1.2 Fortalecer el mercado interno en función de las vocaciones productivas tecnológicas y de valor agregado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar la creación de empleos de calidad, dignos y bien remunerados dentro del estado.</li> <li>Incrementar la producción local de granos básicos con una enfoque de autosuficiencia alimentaria, que favorezca el eslabonamiento de las cadenas productivas locales/regionales.</li> <li>Encauzar la actividad de las MIPyMEs hacia los sectores estratégicos de la entidad, con el fin de generar y dar impulso a encadenamientos productivos locales y regionales.</li> <li>Incentivar la conformación de cadenas productivas para incrementar nuestra participación en los mercados nacional y global.</li> <li>Impulsar la mejora regulatoria para reducir los trámites burocráticos que obstaculizan hacer negocios en la entidad.</li> <li>Promover el desarrollo de la infraestructura productiva para el desarrollo local y regional, priorizando la modalidad de asociaciones público-</li> </ul>	<p>Porcentaje de PEA Ocupada</p>	<p>Porcentaje</p>	<p>Primer Trimestre 2018</p>	<p>96.39% respecto de la PEA</p>	<p>Elevar a 2 puntos porcentuales el porcentaje de la PEA Ocupada de forma inclusiva</p>	<p>Institución: INEGI. ENOE (Anual)</p>
			<p>Toneladas de frijol producidas en el estado</p>	<p>Toneladas</p>	<p>2014</p>	<p>265,039 ton</p>	<p>Incrementar en un 18% el número de toneladas sobre la producción de la línea base</p>	<p>Institución: Registros Administrativos/ NEGI (Anual)</p>
			<p>Índice de Competitividad Estatal</p>	<p>Posición</p>	<p>2016</p>	<p>Lugar 26 de 32</p>	<p>Ocupar la posición 20 en el ranking</p>	<p>Banco Mundial. (Anual)</p>
			<p>Aportación al PIB Nacional</p>	<p>Porcentaje</p>	<p>2016</p>	<p>1%</p>	<p>Incrementar la aportación estatal al PIB Nacional</p>	<p>INEGI. PIB y cuantías Nacionales de México (Anual)</p>
			<p>Índice de Facilidad para hacer Negocios</p>	<p>Posición</p>	<p>2014</p>	<p>Lugar 26 de 32</p>	<p>Posicionar al estado en el ranking entre las 10 mejores entidades</p>	<p>IMCO. Índice de Competitividad Estatal (Bienal)</p>



H. LEGISLATURA DEL ESTADO

	para hacer negocios						
privados.	Elevar las exportaciones quinqueales a más de 3 millones de dólares, similar a la tendencia a de 2011-2015	2,793,508 mdd	2016	Miles de dólares	Total, de exportaciones en la entidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar de estímulos fiscales y apoyo a los sectores estratégicos del estado.</li> </ul>	
Institución: INEGI. Estadísticas de exportaciones por entidad federativa (Anual)							
Institución: CONACYT. Informe General del Estado de la Ciencia, Tecnología y la Innovación. (Anual)	Mejorar el desempeño de la entidad en Ciencia y Tecnología.	12	2016	Índice	Índice de capacidades científicas y de innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar el presupuesto destinado a CyT, para que se impulse el desarrollo de proyectos de investigación aplicada en sectores estratégicos.</li> </ul>	4.1.1.3 Impulsar la vocación y desarrollo en ciencia y tecnología para la innovación en el estado para fortalecer los procesos de innovación.
Institución: COZCYT. Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas	Incrementar en 100% el presupuesto estatal destinado a CTI	0.26%	2017	Porcentaje	Presupuesto estatal destinado a ciencia, tecnología e innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover un aumento del presupuesto destinado para la investigación y desarrollo de tecnología en las instituciones educativas; con la finalidad de actualizar los planes de estudio para que respondan a las necesidades reales de las industrias y así, se genere un capital humano capacitado.</li> </ul>	



<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar la cobertura de internet y equipamiento tecnológico en los centros educativos de la entidad, para promover una mayor incorporación del uso de las tecnologías de la información en los procesos de enseñanza aprendizaje.</li> </ul>	<p>Porcentaje de escuelas secundarias con conexión a internet de las que tienen al menos una computadora para uso educativo según tipo de servicio</p>	<p>Porcentaje</p>	<p>2015 - 2016</p>	<p>39.8%</p>	<p>Incrementar al 60% el porcentaje de escuelas secundarias con conexión a internet</p>	<p>Institución: INEE. Banco de Indicadores Educativos (Anual)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la creación de programas educativos, que formen vocaciones tecnológicas y creen conciencia del compromiso y responsabilidad científica y profesional con los ámbitos social y ecológico.</li> </ul>	<p>Número de patentes otorgadas</p>	<p>Patentes</p>	<p>2017</p>	<p>7</p>	<p>Incrementar a 150 el número de patentes otorgadas al término del periodo.</p>	<p>Institución: IMPI, Registros Administrativos (Anual)</p>
<p>4.1.1.4 Incentivar procesos de sostenibilidad que impacten en los ámbitos social, ecológico y productivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operar y modernizar al 100% los sistemas de tratamiento de aguas residuales existentes y ampliar su capacidad en las zonas urbanas con una proyección de crecimiento.</li> </ul>	<p>Porcentaje de tratamiento de aguas residuales</p>	<p>2016</p>	<p>Origen municipal: 55% Origen Industrial: 60%</p>	<p>Incrementar al 100% el tratamiento de aguas residuales de origen municipal e industrial</p>	<p>Institución: CONAGUA (Anual)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la conformación de sistemas regionales para la gestión y el tratamiento de los residuos sólidos.</li> </ul>	<p>Recolección de residuos sólidos</p>	<p>Porcentaje</p>	<p>2012</p>	<p>90.1 -95%</p>	<p>Aumentar la cobertura de recolección de residuos</p>	<p>Institución: SEMARNAT</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar el uso de energías renovables, dado el potencial del estado para aprovechar estos recursos y la tendencia incremental en el uso de éstas.</li> </ul>	<p>Viviendas equipadas con calentador solar de agua</p>	<p>Porcentaje</p>	<p>2015</p>	<p>13.23%</p>	<p>sólidos al 100%</p> <p>Incrementar al doble el valor de la línea base al término del periodo</p>	<p>Institución: INEGI. Encuesta Intercensal 2015 (Quinquenal)</p>
<p>Procurar y lograr una sociedad con bienestar a través del fortalecimiento del sentido de comunidad y la construcción de mecanismos de inclusión social, sobre los que se levante un escenario de igualdad de derechos a partir de la atención de rubros como el desarrollo social y el combate a la pobreza; la salud y la</p>	<p>4.2.1.1 Combatir la pobreza y satisfacer las necesidades básicas de la población.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar e implementar una política social que privilegie el ingreso y su redistribución.</li> <li>Focalizar acciones de mejora de calidad y espacios de vivienda en hogares que enfrenten situación de hacinamiento.</li> <li>Sensibilizar a los clubes de migrantes participantes en el Programa 3x1, para que incrementen la inversión en obras de infraestructura social, de educación y en proyectos productivos que estimulen el arraigo de las familias en sus comunidades.</li> </ul>	<p>Población en situación de pobreza</p> <p>Porcentaje de personas con carencia social en calidad y espacios de la vivienda</p> <p>Proyectos del programa 3x1 implementados en el estado</p>	<p>Porcentaje/miles de personas</p> <p>Porcentaje</p> <p>Número</p>	<p>2016</p> <p>2016</p> <p>2018</p>	<p>49% (780.3 mil personas)</p> <p>5.1%</p> <p>89 obras y acciones</p>	<p>25-30% de la población total</p> <p>Reducir a menos del 4%</p> <p>Impulsar en los municipios con alta intensidad migratoria cuando menos o tres proyectos productivos</p>	<p>Institución: CONEVAL (Bienal)</p> <p>Institución: SEDUVOTICO NEVAL (Bienal)</p> <p>Institución: SEDESOL/Gobierno de la República (Anual)</p>





XL LEGISLATURA  
DEL ESTADO

<p>alimentación; las culturas del deporte; los desafíos relativos a la concentración y dispersión poblacional; y la migración; y la producción y distribución del ingreso en las comunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar el alcance de los convenios de colaboración con otras entidades federativas y la federación, a efecto de cubrir la demanda de servicios de salud en regiones con carencias de infraestructura en el primer nivel de atención y en especialidades.</li> <li>Privilegiar la atención en salud preventiva por encima de la atención curativa, así como, la atención primaria en salud y de primer contacto centrada en la persona, la familia y la comunidad a partir de una educación dirigida a la población zacatecana.</li> <li>Favorecer la complementariedad de programas federales y estatales con metas vinculadas a la mejora nutricional, a partir de eficientar la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.</li> </ul>	<p>Carencia por acceso a los servicios de salud</p>	<p>Porcentaje/miles de personas</p>	<p>2016</p>	<p>11.5% (182.7 mil personas)</p>	<p>Incidencia a cero</p>	<p>Institución: CONEVAL (Anual)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Favorecer la producción de alimentos en comunidades y ejidos del estado para el autoconsumo en las mismas.</li> </ul>	<p>Carencia por acceso a la alimentación</p>	<p>Paquetes de personas</p>	<p>2016</p>	<p>15.1% (239.9 mil personas)</p>	<p>Incidencia a cero</p>	<p>Institución: CONEVAL (Bienal)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar e instrumentar políticas públicas territorialmente diferenciadas, con la finalidad de atender las problemáticas específicas de las comunidades y sus poblaciones.</li> </ul>	<p>Paquetes de huertos familiares</p>	<p>Paquetes</p>	<p>2017</p>	<p>2764 paquetes de huertos familiares</p>	<p>Aumentar un 8% promedio al final del periodo</p>	<p>Institución: SECAMPO (Anual)</p>
		<p>Índice y grado de marginación por municipio</p>	<p>Grado/población/porcentaje</p>	<p>2015</p>	<p>3 municipios con grado de marginación alto/24,187 habitantes/1.5% 21 municipios con grado de marginación medio/313,967/19.9%</p>	<p>Que Zacatecas transite de la posición catorce a la 10 a escala nacional. Que el 90% de la población zacateca</p>	<p>Institución: Consejo Nacional de Población (CONAPO) (Quinquenal)</p>



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

<p>na se ubique en los grado y bajo muy bajo de marginación.</p>						
<p>Poner en operación n al término del periodo 2</p> <p>Centros Concentradores de Servicios para zonas de alta dispersión poblacional</p>	<p>0</p>	<p>2018</p>	<p>Número</p>	<p>Centros concentradores de servicios para zonas de alta dispersión poblacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Diseñar y operacionalizar centros concentradores en zonas de alta dispersión poblacional para aprovechar recursos que favorezcan la salud, proyectos de promoción económica alimentaria y la educación media superior.</li> </ul>	<p>Institución: SEDUVOT</p>
<p>Incorporar un apartado de presupuesto transversal al etario en cada decreto</p>	<p>0</p>	<p>2018</p>	<p>Número</p>	<p>Presupuestos transversales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Diseñar e implementar políticas transversales y diferenciadas para grupos etarios (niños, niñas, jóvenes y personas adultas mayores), cuya condición exige acciones en función de sus necesidades particulares.</li> </ul>	<p>Institución: COEPLA</p>



	de presupuesto estatal durante el periodo						
Favorecer una sociedad con mayor cohesión e involucrada en los procesos de gestión pública, a través de la cual se posibilite una mayor igualdad de derechos y la participación de agentes y actores, cuya acción permita combatir las desigualdades, mediante la atención de rubros como seguridad pública, rendición de cuentas, transparencia, las relaciones intergubernam						<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidar y materializar la ley del servicio profesional de carrera en las instancias públicas.</li> </ul>	<p>Mejorar la calificación general del índice, abandonando las últimas posiciones del ranking</p> <p>Institución: Institute for Economics and Peace (Annual)</p>
		-Calificación general/ Lugar en el ranking nacional	Índice de paz México	Porcentaje de avance en la implementación del PBR	Transparencia y Lenguaje Ciudadano, del Índice General de Avance de PBR-SED Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar eficientemente la gestión basada en resultados en las estructuras y procesos del gobierno del estado.</li> </ul>	<p>Incrementar el porcentaje de avance</p> <p>Institución: Secretaría de Finanzas (Annual)</p>
						<p>4.3.1.1 Consolidar una estructura administrativa capaz de llevar adelante procesos efectivos de gestión pública para favorecer una sociedad cohesionada.</p>	<p>Aumentar y eficientar los mecanismos de vigilancia y seguimiento del accionar gubernamental</p> <p>Institución: Secretaría de Finanzas. Índice (Annual)</p>



LEGISLATURA  
DEL ESTADO

<p>tarea compartida de construcción de ciudadanías.</p>	<p>4.3.1.2 Recuperar un ambiente de convivencia y cohesión social en el estado y sus municipios, a través del fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública e impartición de justicia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transversalizar y priorizar las acciones de prevención del delito en el conjunto de la administración pública estatal y municipal, para generar ambientes de convivencia y cohesión social, así como contribuir a la construcción del tejido social.</li> </ul>	<p>Presupuestos transversales</p>	<p>Número de presupuestos transversales</p>	<p>2019</p>	<p>SD</p>	<p>Aumentar el número de presupuestos transversales para la atención estructural de los problemas públicos</p>	<p>Institución: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. (Anual)</p>
<p>4.3.1.3 Promover procesos de formación ciudadana de alta intensidad para su involucramiento en los asuntos públicos de la entidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer mecanismos de transparencia accesibles y participación ciudadana, que consoliden un gobierno abierto y eficiente que fortalezca la confianza de las y los zacatecanos en sus instituciones.</li> </ul>	<p>-Percepción de inseguridad. Colonia/municipio/ entidad federativa</p>	<p>Número de obras</p>	<p>2018</p>	<p>2468</p>	<p>Disminuir la percepción de inseguridad en la colonia, municipio o la entidad. Incrementar el número de obras registradas en la plataforma transparente de obras</p>	<p>Institución: Secretaría de la Función Pública</p>	



ejecutadas						
5	5	2018	Número	Mecanismos de participación directa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redefinir los espacios o estructuras de cooperación entre gobierno y sociedad actuales (consejos consultivos, comités ciudadanos, mesas vecinales) así como la conformación y estímulo de mecanismos de participación directa.</li> </ul>	
Mantener el número de mecanismos de participación directa	5	2018	Número de organizaciones inscritas en el Registro Federal	Registro Federal de OSC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimular la creación y el empoderamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil.</li> </ul>	
Incrementar el número de OSC.	457	2018	Índice/Lugar en el ranking nacional	Ranking de portales estatales de transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar el uso de la tecnología para hacer más eficientes los ejercicios de vigilancia ciudadana sobre el uso de los recursos públicos.</li> </ul>	4.3.1.4 Facilitar instrumentos para la vigilancia y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los gobiernos estatal y municipal.
Mejorar la posición en el ranking nacional de portales estatales de transparencia	39.7/11	2018	Porcentaje	Percepción de confianza de la población de 18 años y más en el gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover con los organismos autónomos del Sistema Estatal Anticorrupción actividades de rendición de cuentas, donde participen ciudadanía, actores sociales y agentes</li> </ul>	
Incrementar el porcentaje de	31.7/	2017	Confianza en el gobierno Estatal	Confianza en el gobierno Estatal		
Institución: COEPLA						
Institución: INDESOL (Anual)						
Institución: u-Portal Electrónico (Anual)						
Institución: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e						

económicos.	del estado.	personas que expresen confianza al gobierno estatal
<p>Asegurar que las zacatecanas y los zacatecanos reciban una educación de calidad en la que se reconozca el papel de la cultura en la adquisición de competencias y conocimientos que propicien el desarrollo personal, económico y social como base para fortalecer la igualdad de derechos para enfrentar las desigualdades y para el</p>	<p>Tasa de abandono escolar nivel secundaria</p>	<p>Reducir a 0% la tasa de deserción escolar en nivel secundaria</p>
<p>4.4.1.1 Garantizar la matriculación de todos los niños y niñas desde el nivel básico hasta la conclusión de estudios de nivel medio superior</p>	<p>Tasa de abandono escolar nivel medio superior</p>	<p>Reducir a 0% la tasa de deserción escolar en nivel medio superior</p>
<p>Rediseñar los programas de becas y apoyos para la educación priorizando en los municipios que presentan mayor abandono escolar y menor eficiencia terminal.</p>	<p>Tasa de eficiencia terminal nivel Secundaria</p>	<p>Aumentar a 100% la eficiencia terminal de los estudiantes de nivel secundario.</p>
	<p>Porcentaje</p>	<p>Institución: SEP. Sistema Nacional de Información Estadística</p>
	<p>2018</p>	<p>5.6%</p>
	<p>Porcentaje</p>	<p>Institución: SEP. Sistema Nacional de Información Estadística</p>
	<p>2018</p>	<p>12.9%</p>
	<p>Porcentaje</p>	<p>96%</p>



desarrollo humano sostenible.

Tasa de eficiencia terminal de nivel medio superior	Porcentaje	2018	65.8%	Aumenta la eficiencia terminal de los estudiantes en el nivel medio superior	Institución: SEP. Sistema Nacional de Información Estadística
Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los campos formativos evaluados en las pruebas Planea 3ro de Secundaria (2017) Lenguaje y comunicación	Porcentaje	2017	41.0%	Disminuir el porcentaje de estudiantes que tienen un bajo logro educativo en la prueba Planea Nivel básico	Institución: INEE
Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los campos formativos evaluados en las pruebas Planea 3ro de Secundaria (2017) Matemáticas	Porcentaje	2017	69.7%	Disminuir el porcentaje de estudiantes que tienen un bajo logro educativo en la prueba Planea nivel básico	Institución: INEE



H. LEGISLATURA DEL ESTADO

<p>Disminuir el porcentaje de estudiantes que tienen un bajo logro educativo en la prueba Planea de EMS</p>	<p>Institución: INEE</p>	<p>Porcentaje</p> <p>2017</p> <p>30.1%</p>	<p>Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los campos formativos evaluados en las pruebas Planea Bachillerato (2017) Lenguaje y comunicación</p>	<p>Reacondicionar y desarrollar infraestructura educativa en preescolar y en el nivel medio superior conforme a las exigencias de los nuevos enfoques de formación y la demanda presente y futura.</p>
<p>Disminuir el porcentaje de estudiantes que tienen un bajo logro educativo en la prueba Planea de EMS.</p>	<p>Institución: INEE</p>	<p>Porcentaje</p> <p>2017</p> <p>62.1%</p>	<p>Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los campos formativos evaluados en las pruebas Planea Bachillerato (2017) Matemáticas</p>	
<p>Incrementar el porcentaje de cobertura en educación superior en un 10%</p>	<p>Institución: Indyce/SEDUZ AC (Anual)</p>	<p>Porcentaje</p> <p>2017</p> <p>75.7%</p>	<p>Cobertura educación media superior</p>	



<p>4.4.1.2 Promover la incorporación plena del enfoque de género en el sistema educativo de la entidad.</p>	<p>Fortalecer la implementación de programas para reducir la violencia de género desde los niveles de formación preescolar.</p>	<p>Número de mujeres de 15 años y más que admitieron haber sufrido algún tipo de violencia a lo largo de su vida escolar</p>	<p>Número de incidentes (Estimación)</p>	<p>2016</p>	<p>139 181</p>	<p>Reducir a 0 el número de mujeres que sufren algún tipo de violencia a lo largo de su vida escolar. Que el 80% de los aspirantes a profesoras reciban la formación adecuada para desempeñar su labor</p>	<p>Institución: INEGI- ENDIREH 2016 (Quinquenal)</p>
<p>4.4.1.3 Fortalecer las capacidades profesionales del sector docente.</p>	<p>Mejorar las condiciones y los ambientes de trabajo del personal docente para la mejora en la calidad educativa del estado.</p>	<p>Porcentaje de idoneidad de los profesores y profesoras en nivel básico</p>	<p>Porcentaje</p>	<p>2018</p>	<p>71%</p>	<p>Institución: Mexicanos Primero. ICRE (Anual)</p>	
<p>4.4.1.4 Incorporar a los procesos de formación la valorización de la cultura e identidad para potenciar el desarrollo endógeno de la entidad, así como su industria cultural.</p>	<p>Articular el trabajo que realizan las instituciones responsables de promover la cultura en el estado con el trabajo que se realiza desde la sociedad (gestores culturales, creadores, artistas) enfocado a garantizar el derecho que las zacatecanas y los zacatecanos tienen para acceder a la cultura.</p>	<p>Proyectos PACMyC</p>	<p>Número</p>	<p>2017</p>	<p>72</p>	<p>Institución: Secretaría de Cultura/ Instituto Zacatecano de Cultural (Anual)</p>	



H. LEGISLATIVO  
DEL ESTADO

#### **4.6 Cartera de proyectos en proceso de alto impacto para el largo plazo**

Para afianzar acciones concretas en el largo plazo, toda política pública prospectiva precisa de una cartera de proyectos que sea factible continuar más allá de la conclusión de un sexenio gubernamental. Estos proyectos tendrían la función de tracción respecto a otras acciones concretas, muchas veces dispersas y duplicadas entre los distintos órdenes de gobierno. Con ellos, se trataría de evitar el abandono de obras públicas.

Entre estas políticas y proyectos de alto impacto que generarían entre los gobiernos estatales y municipales destacarían:

- **Quantum. Ciudad del Conocimiento:** se trata de un parque científico y tecnológico recientemente creado y que hace converger a empresas, universidades y entidades del gobierno interesadas en ciencia, tecnología e innovación. Este proyecto en marcha abre importantes avenidas para posicionar a Zacatecas en una entidad federativa innovadora que sea un referente en el norte el país; situación que bien podría consolidarse en los próximos 15 años.

Se emprendería su urbanización y desarrollo a través de una segunda etapa que considera la introducción de servicios y áreas comunes para la construcción de nuevos centros de investigación y desarrollo científico; la atracción de inversiones, la generación de empleo y conocimiento para las principales actividades y vocaciones de desarrollo económico de la entidad. Es de destacar que la primera etapa generó interés, inversión y desarrollo por parte de diversos grupos privados, entidades académicas y organismos públicos. La etapa inicial de lotes fue insuficiente en función de la alta demanda por lo que se justifica el desarrollo de la ampliación en etapas posteriores.

- **Corredor turístico** que integre a los cinco pueblos mágicos zacatecanos (Jerez de García Salinas; Nochistlán; Pinos; Sombrerete; Teúl de González Ortega) y a sus regiones: tendiendo como eje articulador a la ciudad de





Zacatecas, lo que se detonaría con un proyecto de integración regional a partir de la red de pueblos mágicos del estado, de tal manera que se promuevan sus riquezas y atributos. No menos importante sería la derrama económica y la generación de empleos que se detonarían con un proyecto de desarrollo local/regional a 15 años.

En este rubro es fundamental que las administraciones estatales y municipales realicen un ejercicio de búsqueda, análisis y sistematización de información de esas obras inconclusas o subutilizadas heredadas de los gobiernos anteriores con la finalidad de evaluar su continuidad.

Es pertinente además hablar del carácter estratégico de algunas obras que bien cabe reposicionar a futuro; lo cual supone convenios de colaboración con el Gobierno Federal:

- El Centro Cultural Bicentenario como un centro de oficinas administrativas federales; su uso como recinto del Instituto Zacatecano del Emprendedor; o bien disponerlo para renta o comodato a cambio de su mantenimiento y conclusión.
- En cuanto a infraestructura regional, el Sistema Milpillas, que es un proyecto que cumple con condiciones para abastecer de agua potable a la tercera parte de la población del estado. Se trata de una obra que impactaría en lo ecológico al propiciar la recuperación de los acuíferos más sobreexplotados del estado; en lo económico a través de la diversificación de las productivas en la industria; y en cuanto abasto, se garantizaría el suministro de agua por 50 años para alrededor de 400 mil zacatecanos.

En este mismo rubro, destacan:

- La modernización de la Carretera Federal 45 D;
- La desincorporación del activo carretero Cuauhtémoc–Osiris operado por CAPUFE, a favor del Gobierno del Estado de Zacatecas, para impulsar su modernización a través de una modalidad de Asociación Público Privada.



- La ampliación de la concesión que el gobierno del estado tiene sobre los libramientos de Fresnillo, Calera y Enrique Estrada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con la finalidad de aumentar las velocidades de operación, reducir los tiempos de recorrido, disminuir los costos de operación de los vehículos, brindar comodidad y seguridad para los usuarios, restringir las posibilidades de accidentes y mejorar el nivel de servicio.
- Impulsar el tramo que forma parte del eje troncal Querétaro–Ciudad Juárez, y que vincula a los estados de Zacatecas y Aguascalientes con el centro del país. Con ello se beneficiarían aproximadamente 920 mil habitantes de los municipios de Rincón de Romos, Cosío, Cuauhtémoc, Genaro Codina, Guadalupe y Zacatecas.
- La modernización de la carretera federal 23. Tlaltenango–Momax, incluyendo 3 libramientos (Tlaltenango, Salazares y Momax), gestionando su programación multianual en el presupuestos de egresos de la federación a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Este eje longitudinal Zacatecas–Tlaltenango–Momax permitirá una conectividad directa entre los puertos del pacífico y la frontera norte, otorgando la integración al desarrollo socioeconómico a 13 municipios zacatecanos con 138 mil habitantes, y otros 10 del norte del estado de Jalisco con 70 mil habitantes; región marginada que requiere de una infraestructura carretera moderna que impulse su desarrollo.
- El proyecto de generación, suministro, aprovechamiento y uso de energía eléctrica. Se trata de un sistema de eficiencia y sostenibilidad energética para lograr la acumulación del consumo total de centros de carga de las dependencias centralizadas, organismos y municipios logrando autonomía, economía y eficiencia.





- Rehabilitación de la red de agua potable y drenaje del centro histórico del municipio de Zacatecas, que supone la su sustitución, desazolvé y rehabilitación para lograr una mayor eficiencia en el servicio, disminuir las fugas, e incrementar la capacidad de distribución de agua potable y conducción de aguas servidas.
- El reordenamiento vial de la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe, a través del desarrollo de un proyecto integral de vialidad enfocado en el fortalecimiento del espacio público, la imagen urbana y la movilidad peatonal. Este proyecto integral resolverá nuevos flujos y nodos viales en distintos puntos de la zona metropolitana, procurará reducir los tiempos de traslado, garantizar la seguridad para los usuarios peatonales y vehiculares de las vialidades urbanas, mejorar la imagen urbana, e incrementar el porcentaje de áreas verdes en la zona metropolitana.
- La segunda etapa del Periférico Norte Metropolitano, que ayudará a acotar tiempos de traslado, procurar y mayor fluidez vehicular, direccionar los flujos vehiculares del Periférico Centenario, la zona del Hospital General Zacatecas y las oficinas administrativas del gobierno del estado con la carretera federal 45, configurando un nuevo acceso norte.
- Construcción de parque urbano escultórico, con características recreativas y culturales en un polígono que representa oportunidades urbanas por la presión de crecimiento en desarrollos habitacionales y de servicios. Ello con la finalidad de aumentar el porcentaje de áreas verdes por habitante en la zona metropolitana; e incrementar la oferta de sano esparcimiento y recreación a la niñez zacatecana.
- Construcción de la Vialidad Balcones, que consiste en cuatro carriles y en edificación de un parque lineal comunicando los distritos del parque industrial Fresnillo con la carretera Estación San José; generando un ordenamiento territorial y un desarrollo urbano más equilibrado.



- Modernización de la Vialidad Plateros, que comunica a la cabecera municipal de Fresnillo con la comunidad de Plateros. Supone también la construcción de áreas peatonales y de cruce seguras en toda la sección de la vialidad; la correcta distribución de carriles en los sentidos de la vialidad garantizando la seguridad en todos los movimientos vehiculares que se generan en la vía; y la puesta en valor del andador Peregrino, dotado de importantes componentes culturales.
- La construcción de la Vialidad Tecnológico, para la comunicación del parque industrial con el Instituto Tecnológico de Fresnillo; reordenando la zona norte de esta ciudad.
- La rehabilitación integral del Sistema Zacatecano de Museos, a través de un programa estatal de conservación y mantenimiento de inmuebles públicos y de características preponderantemente patrimoniales y destinadas a la promoción de la cultura. Suponiendo la elaboración de planes y proyectos de mantenimiento, entre ellos, de seguridad estructural, impermeabilización, instalaciones eléctricas e hidráulicas, así como instalaciones especiales, tales como voz y datos.
- La urbanización polígono de actuación Zacatecas Poniente, suponiendo la integración y desarrollo de instrumentos de planeación y diseño normativo para impulsar el crecimiento urbano en la zona norponiente del municipio de Zacatecas en una extensión de 1,000 hectáreas para albergar uso de suelo correspondiente a vivienda, comercio, servicios, equipamiento urbano e industria.
- La urbanización y desarrollo del polígono de crecimiento, para que la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe cuente con reservas territoriales aptas y a un costo accesible que permita impulsar el desarrollo urbano, económico y social de la población.





- El desarrollo y urbanización del polígono ecoparque a través de programas y políticas transversales en polígonos de pobreza alimentaria, patrimonial y de capacidades que presentan altos índices de inseguridad. Acompañado ello de programas de pavimentación, alumbrado público, servicios públicos, infraestructura deportiva, educativa y de salud, programas de empleo, capacitación, artes y oficios, educación para adultos, programas de apoyo a población vulnerable, entre otros.
- La gestión y desarrollo del nuevo agroparque industrial Fresnillo, con énfasis en la instalación de invernaderos para la producción agrícola con valor agregado; creando así oportunidades para los productores del municipio. Además de atraer inversión local y extranjera, crear empleo e impulsar desarrollo económico en el municipio y en la región.
- La gestión para el desarrollo del libramiento ferroviario, que supone la construcción hacia el oriente de la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe, en una longitud de 78.4 km, 1% de pendiente máxima hacia el norte y 0.70% hacia el sur, Ello aumentaría las velocidades de operación del transporte ferroviario, mejoraría la calidad en el transporte de carga, contribuiría a la modernización del comercio exterior, y consolidaría el corredor de transporte ferroviario.
- Impulsar un nuevo modelo de transporte metropolitano. El proyecto consiste en la construcción de un sistema integrado de transporte Zacatecas-Guadalupe que incluye un corredor troncal con vía reservada al transporte público que cruza la zona conurbada Zacatecas-Guadalupe de oriente a poniente. En los centros históricos de Zacatecas y Guadalupe, se contempla la peatonalización de las calles con mayor actividad comercial, así como la semaforización inteligente para dar fluidez al tránsito. Ello incidiría en la consolidación del corredor troncal principal; el reordenamiento del transporte público urbano y, por tanto, la mejora de tránsito de transporte foráneo; el mayor desarrollo de la zona metropolitana y el aumento del grado de competitividad dentro de la región; el aumento de las velocidades de operación en el corredor, disminuyendo los tiempos de



viajes de los usuarios y los costos de operación de las unidades de transporte público; la mejorar nivel de servicio, seguridad y confort; la contención de la tendencia al aumento de las tarifas; y en la disminución de la contaminación.





## CRITERIOS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL PROSPECTIVO: PASOS FIRMES PARA ABRIR LA BRECHA

M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Abrir brechas a partir de una política pública general de corte prospectivo amerita mínimos criterios, que rijan la adopción e instrumentación de las estrategias de intervención para la construcción de escenarios. Pensar el futuro no concluye con el vuelo imaginativo que delinea los escenarios factibles, sino que supone también indicar el cómo contribuir a la construcción de esos escenarios y a la misma lógica de las acciones a adoptar en el largo plazo.

Particularmente, se precisa de una mínima institucionalidad para la instrumentación del Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033 con la finalidad de trascender el cortoplacismo y las rupturas sexenales tan presentes en la administración pública mexicana.

Se necesita una interfaz que aproveche las ventajas de las legislaciones vigentes en materia de planeación dotada de su respectiva autonomía y de una mirada a largo plazo. Esa interfaz bien podría fundamentarse a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (COPLADEZ), siendo éste, el máximo órgano de planeación en la entidad y ello se complementaría con el pulso que se tome de los cambios que podrían presentarse en el plano nacional y que ya comienzan a delinearse a partir del proceso electoral del primero de julio de 2018.



N. LEGISLATIVO  
DEL ESTADO

## **5 El contexto inicial de la implementación**

Los cambios políticos y discursivos suscitados a raíz del proceso electoral federal del pasado primero de julio perfilan algunos escenarios que es preciso tomar en cuenta en la confección de un programa prospectivo. Si bien, son declaraciones políticas desprendidas de una plataforma electoral, ofrecen pistas sobre temáticas nodales que son del interés inmediato de los zacatecanos y que podrían contribuir a sentar las bases que cultiven una mirada de largo plazo, así como al sentido que adoptarían los convenios de colaboración entre los gobiernos federal y estatal.

### **5.1 Un mensaje: 2 de julio 2018**

El pasado 1º de julio concluyó un proceso electoral que es necesario leer como un parteaguas en la historia contemporánea de México. En un primer momento, los resultados pueden interpretarse como producto del hartazgo social por la corrupción imperante en el país (la ENCIG 2017 señaló que el 91.1% de los mexicanos consideraron que a nivel nacional los actos de corrupción fueron frecuentes o muy frecuentes; percepción que se justifica con los casos comprobados de los gobernadores de 7 entidades del país: Quintana Roo, Veracruz, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora, Michoacán y Tabasco).

No obstante, la lectura también debe reconocer lo que se tiene de fondo. Desde hace al menos 30 años –tras la crítica al Estado obeso y costoso– se consideró necesario incluir un conjunto de elementos de ordenación en la gestión gubernamental que priorizara esquemas de mercado, la privatización de entidades paraestatales, y la remoción del sistema de precios orientado desde el sector público.

De la organización Estado-céntrica que prevaleció hasta los últimos años de la década de los setenta, se caminó hacia una forma de articulación social Mercado-céntrica. Si bien ello permitió en algunos periodos cierto crecimiento económico y la incorporación de algunas empresas a la dinámica de producción global, también trajo como consecuencia el crecimiento de la pobreza y los niveles de desigualdad más altos que se tienen registrados en la historia de México. Generalizó también



procesos económicos y fenómenos sociales enganchados a procesos de escala global, pero sin articulación con dinámicas de desarrollo local e, incluso, en algunos casos contrarias a éstas.

Así, una segunda lectura es la que entiende una exigencia por el regreso del Estado; pero no el regreso del Estado omnipresente. La demanda es por la configuración de un Estado fuerte, eficiente, comprometido con las personas, en tanto el eje central de la gestión gubernamental. La priorización de lo público, sin desconocer otros mecanismos que también lo constituyen y que tienden a interactuar, como el propio mercado, las familias, los colectivos, las organizaciones de la sociedad civil y, definitivamente, el gobierno.

## **5.2 Propuestas del próximo Gobierno Federal a considerar**

El artículo 18 de la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, faculta al Ejecutivo del estado para emprender convenios de coordinación y concertación con la Federación, demás entidades federativas, y los municipios para responder a las exigencias de la planeación y la adopción de instrumentos de intervención.

Particularmente, la planeación de largo aliento que trasciende las fronteras temporales de una administración estatal amerita de convenios de coordinación, concertación y colaboración. En la medida que estos convenios vinculen a otros órdenes de gobierno, se gestarán compromisos de continuidad y serán arraigadas en el tiempo y en las acciones concretas el conjunto de Estrategias de Intervención, Objetivos, Componentes Estratégicos, Prioridades de Acción y metas de este Programa General Prospectivo.

Resultan importantes los posicionamientos del gobierno electo pues, si bien no alcanzan aún el estatus de política pública y de acciones concretas de una administración pública federal, abren escenarios que pueden perfilarse en el curso de los siguientes seis años. Pudiendo ser este discurso la base de convenios de colaboración entre Zacatecas y el futuro Gobierno de la República, tendrán que



ser recuperados los planteamientos que desde el pasado primero de julio de 2018 realizan los principales protagonistas del gobierno elegido.

H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

### **5.2.1 Austeridad y eficiencia administrativa**

En materia de austeridad y eficiencia administrativa se abren caminos para erradicar, prevenir y sancionar actos de corrupción y acciones que derrochen los recursos presupuestales sufragados por los contribuyentes. Ello es relevante para el estado de Zacatecas, pues además de dirigirse a todos los funcionarios de la administración pública, la propuesta pretende acabar con prácticas perniciosas.

El acatamiento de estos principios, aunado a un ejercicio de transparencia efectivo, podría tener un impacto positivo inmediato en la recuperación de la confianza ciudadana. Ello abre el camino para afianzar convenios de largo plazo orientados al combate de la corrupción y a la procuración de la austeridad. Es de destacar que estas ideas se esbozaron el pasado 15 de Julio por Andrés Manuel López Obrador, a través de una conferencia de prensa realizada en su casa de campaña, donde presentaron los "50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana".

### **5.2.2 Condiciones laborales, Derechos Humanos, medio ambiente y empresas canadienses en México**

Los tópicos discutidos y abordados en la reunión de trabajo entre la Ministra de Relaciones Exteriores de Canadá, Chrystia Freeland, el próximo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard, propuesto para ocupar la Secretaría de Relaciones Exteriores, fueron las condiciones laborales, los derechos humanos, el medio ambiente y la forma de trabajo de las empresas canadienses en México. En la página oficial de Andrés Manuel, Marcelo Ebrard expresó la intención del próximo Gobierno Federal de solicitar a las empresas que se establecen en México apearse a las normas ambientales y laborales de su país de origen; ello a la par de promover y brindar condiciones para la inversión





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

extranjera directa. Además, se reiteró que la política salarial será fijada por el gobierno mexicano.

También se invitó a invertir en otros sectores como el aeroespacial o ferroviario, que serían más importantes que la misma minería. Esta propuesta es relevante para pensar en términos prospectivos, pues Oro Silver, Gold Corp, Panamerican Silver, CapstoneMinig, son algunas de las empresas mineras canadienses instaladas en Zacatecas. Estas declaraciones son oportunas a largo plazo por lo que reviste la minería en la entidad.

### **5.2.3 Delegados de programas integrales de desarrollo que sustituyen a 14 delegaciones de las dependencias federales**

Después de una reunión con diputados y senadores electos de Morena el pasado 11 de julio, Andrés Manuel López Obrador propuso la creación de 32 coordinaciones federales (una por entidad federativa), desapareciendo con ello las delegaciones federales con las que contaban las distintas dependencias del Gobierno de la República, bajo el objetivo de reducir el gasto público y combatir la corrupción. Para ello, mencionó que se tendrán que hacer cambios a leyes y reglamentos federales para emprender esta sustitución organizacional. En este sentido, lo relevante radica en hacer más eficiente el gasto público y establecer una relación más directa entre el Gobierno Federal y las localidades en donde se tornan más visibles las políticas gubernamentales de este nivel. La adopción de estas figuras federales en Zacatecas parece ser un hecho inevitable para el futuro del Gobierno de la República en la entidad, lo que nos lleva a pensar y a preguntarnos en torno a las implicaciones particulares para nuestro estado.

En varias ocasiones, la administración estatal se pronunció a favor de hacer más estrecho el vínculo con la finalidad de mejorar sus capacidades de instrumentación. El problema se debe, en gran medida, a la burocracia que eso conlleva, dificultando de esta manera la operatividad de los planes federales en la entidad.



M. LEGISLATIVO  
DEL ESTADO

#### **5.2.4 Inversiones en zonas de alta migración, para contener flujos de población mexicana a los EE. UU**

Otro convenio importante entre el gobierno zacatecano y el Gobierno Federal, a largo plazo, podría presentarse en el rubro de las inversiones en zonas de alta migración para contener flujos de población mexicana a los Estados Unidos.

El pasado 10 de Julio de 2018, en conferencia de prensa, Andrés Manuel López Obrador junto con Marcelo Ebrard, anunciaron que el día viernes 13 de Julio mantendrían una reunión con el Secretario de Estado de Estados Unidos, Michael Pompeo para tratar asuntos relacionados con la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y con programas concernientes a los temas de migración y seguridad. En dicha reunión se entregaron "las bases del entendimiento" que es el elemento para plantear los cimientos de la relación entre ambos países en el próximo gobierno.

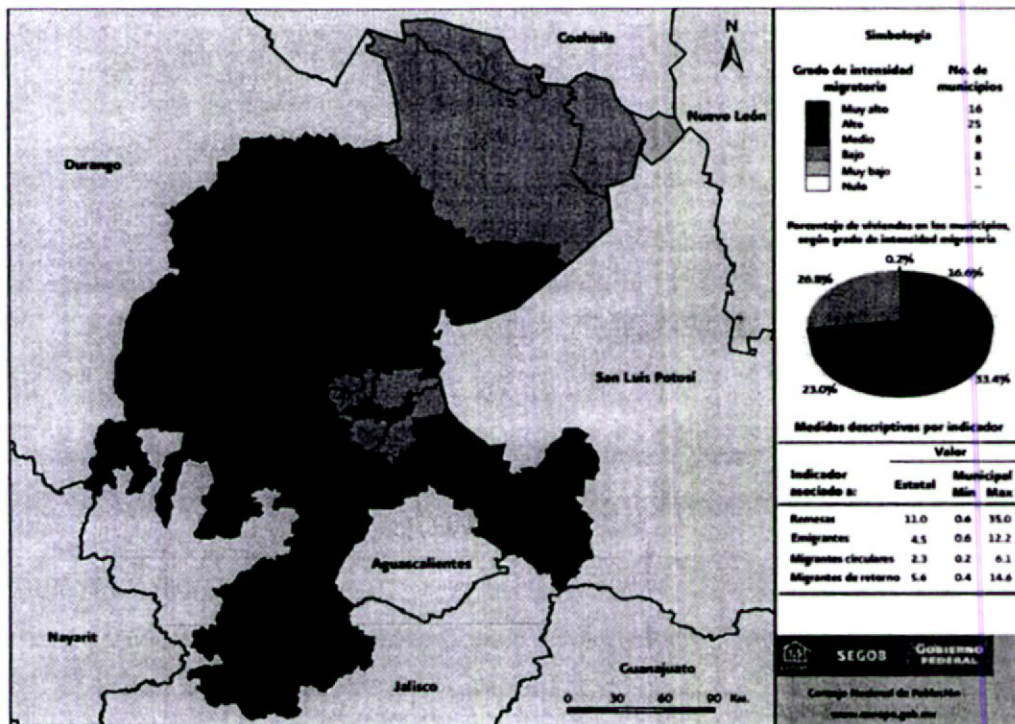
López Obrador declaró que dentro de su plan de gobierno uno de los retos es afrontar el fenómeno migratorio y la mejor manera de resolver este asunto es con el impulso al desarrollo, la creación de empleos y el bienestar en el país. Agregó que para atender las causas que provocan este fenómeno se tiene que concebir a la migración como una opción y no como una necesidad ocasionada por la falta de oportunidades de trabajo, la pobreza o por la inseguridad.

La política migratoria que tendrá el próximo Gobierno Federal es de suma importancia para Zacatecas debido a su tradición expulsora. Además, es el estado con mayor número de migrantes en Estados Unidos respecto a su población (1 millón 400 mil, considerandos la segunda y tercera generación) (CONAPO, 2010). Esta coyuntura necesita analizarse y retomarse para establecer una coordinación con los diferentes niveles de gobierno, teniendo como finalidad generar y adoptar políticas públicas en pro del desarrollo social del estado, que le den forma a las condiciones óptimas de desarrollo humano para sus habitantes. Los principales municipios expulsores de migrantes son: Apozol, Apulco, Chalchihuites, Trinidad García de la Cadena, General Francisco R. Murguía, Juchipila, Momax, Moyahua



de Estrada, Nochistlán de Mejía, Río Grande, Sain Alto, El Salvador, Susticacán, Tepechitlán, Valparaíso y Villa González Ortega.

**Mapa 1. Zacatecas: Grado de intensidad migratoria por municipio, 2010**



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010

En el mapa presentado se observa que Zacatecas concentra niveles muy altos y altos en el índice de migración. Los municipios ya mencionados son candidatos para ser esos territorios donde se podría invertir en el desarrollo social de su población.

### 5.2.5 Cobertura total de internet en el país

En cuanto a la cobertura total de internet en el país, asesores económicos de Andrés Manuel López Obrador, declararon que buscarán ofrecer cobertura total e individualizada de internet a través del planteamiento de la Red Compartida y la Red Trocal, por medio de una iniciativa pública-privada. Ello fue confirmado por el mismo López Obrador el lunes 23 de julio de 2018 en conferencia de prensa,



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

dónde expuso que el proyecto de comunicación a través de internet para toda la República Mexicana es parte de los siete proyectos prioritarios de atención urgente para el próximo gobierno. Éste contará con un presupuesto de 500 mil millones de pesos que se obtendrá a través de las medidas de austeridad. El propósito será comunicar a todas las comunidades del país, incluso en aquellas regiones más apartadas y marginadas, con la utilización de tecnologías modernas como la red compartida y la fibra óptica.

Este tópico es una ventana de oportunidad para Zacatecas, pues el estado se ubica en el lugar 27 a nivel nacional en cuanto al acceso a internet, con un 36.4%, compartiendo los últimos lugares en conectividad de zonas rurales con entidades como Tlaxcala, Chiapas y Oaxaca. El reto de lograr la cobertura total de internet en territorio zacatecano generaría grandes beneficios para su población en cuanto a educación, empleos, productividad, salud y telecomunicaciones.

Una sugerencia pertinente sería realizar un rastreo de las comunidades más remotas del territorio zacatecano que no cuenten con acceso a internet y, de esta forma, mejorar o instaurar la infraestructura necesaria, según sea el caso, creando relaciones de apoyo entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Coordinación de Estrategia Digital de Zacatecas, lo que coadyuvaría al reforzamiento del desarrollo económico, educativo y social de la región.

#### **5.2.6 Desconcentración de dependencias federales en entidades de República, particularmente DICONSA y LICONSA**

Finalmente, está el tema de la desconcentración de dependencias federales en entidades de la República, anunciado desde el pasado proceso electoral por Andrés Manuel López Obrador. El 31 de julio reiteró su interés por desconcentrar las sedes de las dependencias del Gobierno Federal. Particularmente, DICONSA y LICONSA serían trasladadas a Zacatecas. Ello será importante para el estado en un eventual convenio de colaboración que fortalezca la presencia de esas dependencias en los municipios marginados de la entidad para la provisión de bienes y servicios (Monroy, 2018).





H. LEGISLATIVO  
DEL ESTADO

Estas propuestas del próximo Gobierno Federal brindan elementos para que desde Zacatecas se piense la construcción de escenarios futuros que refuercen los convenios de colaboración entre los distintos órdenes de gobierno. No menos importante es mencionar que, como se dijo al inicio del apartado, puede abrirse un escenario en el cual serían reivindicadas varias de las funciones y potestades del Estado en la vida social mexicana.

Pensar en la Zacatecas del 2033 y en el contexto inicial de la implementación de una política pública de corte prospectivo, nos demanda considerar seriamente las propuestas y declaraciones hechas por el nuevo gobierno electo, que incumben directamente a la entidad federativa. Aprovechar estos discursos, permite sentar algunas bases para conformar convenios de colaboración entre el Gobierno Federal y el gobierno estatal. Aunque no es un gobierno que ya tomase posesión y ejerza su poder político, muestra posturas que comienzan a delinear posibles decisiones públicas y cursos de acción en rubros específicos a partir del primero de diciembre.

Estos cambios discursivos, si en su momento se expresan en estrategias de política pública concretas, conducirán a la necesidad de que el Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033 se readeque y los incorpore de manera plena, y que incluso coadyuven a la misma interfaz central del proceso prospectivo y a los ejercicios de seguimiento, evaluación y control que también contribuyan a esas readecuaciones.

## 6. La interfaz central del ejercicio prospectivo

Una interfaz es una 'zona de comunicación o acción de un sistema sobre otro' (Real Academia Española de la Lengua; 1992: 1179); es un espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual, sino intencionalmente. Además

"...la interfaz es 1) una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas; 2) un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación; 3) un sitio de confrontación de paradigmas culturales; 4) implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales; 5) se constituye también por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados; 6) está compuesta por discursos múltiples, y 7) puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos" (Norman Long; 1999: 1-4. Citado en Isunza y Gurza; 2010, 62).

Nos atrevimos a incluir esta larga referencia porque no encontramos una definición más precisa de lo que consideramos sea la instancia responsable para la instrumentación del Programa General Prospectivo, *Zacatecas 2033*; concretamente en la aspiración de que se constituya como espacio para la intervención planeada de distintos actores, para definir las decisiones que llevará adelante la entidad gubernamental.

En este sentido, se considera necesario ampliar los espacios y diseñar nuevos para impulsar participación ciudadana e involucramiento de agentes y actores sociales, con el objetivo que distintos públicos conversen y confronten sus mundos de vida, desde donde se defina la política pública. Para esto se requiere un gestor que permita la comunicación entre ellos, así como procesos claros y efectivos de deliberación (procesos de conocimiento). Además de lo mencionado, el propio contexto en el que iniciará la implementación del programa es conveniente recuperar una definición de la política pública como cursos de acción (estrategia) tendientes a la solución de problemas públicos acotados; definidos a partir de un





proceso de discusión (argumentación) entre actores sociales diversos, en medio de relaciones de poder.

En este sentido, al pensar en la instrumentación del Programa General Prospectivo, no se omite cuestionar los supuestos necesarios para los procesos de diseño e implementación de la política pública.

Ciertamente, es necesario que en la interfaz sugerida se cuente con los expertos, conocedores de las temáticas y los procesos de gestión de la actividad pública, pero sin perder de vista que en estos ejercicios siempre están presentes voces ajenas a las dependencias gubernamentales, entre otras, la de especialistas provenientes de los institutos de investigación y la academia, los agentes económicos y políticos, la ciudadanía interesada en el debate público sobre distintas temáticas y, entre otros, población conocedora tras enfrentar día a día las complicaciones que se generan respecto a la temática correspondiente, o personas que son directamente afectadas por las decisiones públicas.

Ahora bien, con estas ideas iniciales que bosquejan la interfaz responsable de la implementación del Programa General Prospectivo, *Zacatecas 2033*, se observa que el COPLADEZ, como el espacio de coordinación y concertación, es la arena natural de esta interfaz, mientras que la instancia de ejecución podría ser la Coordinación Estatal de Planeación.

### **6.1 El diseño prevaleciente**

Antes de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, promovida el 12 de septiembre de 1980, no se encuentra una instancia a la que se asignen directamente las labores de planeación, aunque sólo se contempla una "Dirección General de Planeación y Desarrollo Urbano" compuesta por el Departamento de Obras Públicas y el Departamento de Planeación y Desarrollo Urbano.

En 1984, los títulos de "Dirección General" se elevan de rango a Secretarías. En aquel año se crea la "Secretaría de Planeación y Desarrollo". En 1986 el gobierno



promulgó una nueva ley y la Secretaría cambió su denominación a "Secretaría de Planeación y Contraloría." En 1994 vuelve a cambiar para denominarse "Secretaría de Planeación y Finanzas" (Gobierno del estado de Zacatecas, 2016).

El 30 de Diciembre del 2000, se creó la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER); como instancia encargada de conducir el proceso de planeación para el desarrollo y la programación coordinada del gasto público, a quien se le designaron responsabilidades, referentes a la elaboración de proyectos estratégicos para el desarrollo regional y facultades en materia de política poblacional, estadística, geografía e informática, quedando como cabeza de sector de las entidades paraestatales con programas y acciones dirigidas al desarrollo social y el combate a la pobreza.

El 30 de enero del año 2008, mediante Decreto Gubernativo se creó la Unidad de Programas y Proyectos Estratégicos y Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno del Estado, como un área técnica dependiente directamente del titular del Poder Ejecutivo, la cual tendría facultades y deberes en los ámbitos de la planeación, diseño, verificación, evaluación, seguimiento de la más diversificada gama de programas y proyectos de inversión y obra pública, que incidiría en la totalidad de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, incluido el gobierno federal y los gobiernos municipales.

En marzo de 2011 fue creada la Coordinación Estratégica para el Desarrollo del Estado, cuya misión fue: Asegurar que el diseño de programas y proyectos estratégicos que implementa la Administración Pública, así como la evaluación estratégica del Plan Estatal de Desarrollo, contribuyan al desarrollo humano de los zacatecanos.

En agosto del 2012 se creó la Unidad de Planeación, para apoyar al Titular del Poder Ejecutivo del Estado en la conducción de la planeación y evaluación del desarrollo y en la integración, aprobación y seguimiento de los programas operativos anuales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

En la Ley Orgánica vigente de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, en su artículo 25, se incorporó en la estructura administrativa la Coordinación Estatal de Planeación (COEPLA). Conforme al artículo 43 de la misma Ley, se estipuló que esta Coordinación ejercerá la rectoría del Estado en materia de planeación; al tiempo que validará los planes, programas, proyectos y acciones de las dependencias de gobierno; y desplegará los procesos de evaluación de las políticas públicas ejercidas por el poder ejecutivo estatal. La COEPLA se encargará, además, de concentrar la información estadística y estratégica correspondiente a la administración de recursos del Estado, en aras de programar, optimizar y transparentar su uso.

Entre sus atribuciones, señaladas en el artículo 43, se incluyeron: a) la rectoría del Estado en materia de planeación y evaluación; b) normar, definir e implementar el Sistema Estatal de Planeación; c) coordinar el proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y someterlo a la aprobación del Gobernador; d) aprobar los lineamientos y criterios para la definición de zonas de atención prioritaria; e) definir, normar e implementar el Sistema Estatal de Evaluación, donde se definirán los lineamientos para la evaluación de los planes, programas, acciones, proyectos y obras de la administración pública; f) recibir y considerar las propuestas temáticas y metodológicas de evaluación pública que sugieran los sectores público, social y privado; g) revisar periódicamente el cumplimiento de objetivos de los programas, metas y acciones de las políticas públicas ejercidas por el Gobernador y, entre otras, h) realizar periódica y sistemáticamente la evaluación de las políticas, planes, programas, acciones y obras que lleven a cabo las Dependencias y Entidades.

En esta primera revisión de la instancia, considerando un modelo de análisis del curso de la acción pública, es claro el papel que se le asigna como responsable y acompañante en los diseños y evaluaciones de las políticas públicas. Aunque no debemos dejar de lado que la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, define en su artículo 23 que el COPLADEZ es el máximo órgano estatal de coordinación y concertación entre los órdenes Federal, Estatal y



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Municipal, los Poderes Legislativo y Judicial, y extensión vinculante con los sectores social y privado, y al interior del COPLADEZ, presidido por el Titular del Ejecutivo, la COEPLA asume la coordinación general del organismo.

## **6.2 Gestor multinivel y multicultural**

Se acepta que existe un conjunto de involucrados en las distintas etapas que integran cualquier política pública y también que la cantidad de información requerida para una toma de decisiones racional es prácticamente imposible de agotar. Ello demanda una entidad de la administración pública que requiere gestionar la comunicación entre los distintos representantes que concurren en la definición de las prioridades sobre la actividad concreta y, a partir de las propuestas que se generen, presentarlas y orientarlas para que se asuman como parte del ciclo de responsabilidades gubernamentales.

En los hechos, el ejercicio de instrumentación de cualquier programa sea de la naturaleza que sea, requiere gestionar la participación ciudadana y el involucramiento de distintos agentes y actores interesados en las decisiones públicas. El COPLADEZ es el órgano donde confluyen no sólo las dependencias del gobierno, sino también distintos actores.

Asimismo, y en consonancia con el COPLADEZ, del cual es la responsable de su coordinación y operatividad, la COEPLA debe impulsar y normar que los procesos de planeación—mediante los cuales orienta la labor desde la administración pública central— también se repliquen eficientemente en el conjunto de las dependencias que integran la administración pública del gobierno del estado. De ahí que sea necesario fortalecer e intensificar sus competencias en materia de acompañamiento, para proveer de recursos institucionales a los funcionarios responsables en actividades semejantes en sus propias áreas.

Considerar estas últimas propuestas exige no perder de vista, tanto la tarea de favorecer la formación de una ciudadanía y los representantes de los agentes y los actores sociales para un involucramiento informado y sustantivo. Además de la





obligación de tomar en cuenta que se requiere no sólo sensibilizar a los funcionarios públicos, sino también formarlos para que adquieran las competencias que les permitan gestionar las atribuciones conferidas.

En ese tenor, tanto el COPLADEZ como la Coordinación Estatal de Planeación se conciben como las áreas para la interfaz del Programa General Prospectivo, sin que por ello se pierda de vista la necesidad de fortalecimiento de esta última, incluyendo entre sus atribuciones la activación de comunidades de práctica al interior de la propia estructura administrativa del estado en sus distintos niveles y de los mecanismos más convenientes para la participación e involucramiento de la ciudadanía y el conjunto de actores sociales.

#### **6.2.1 Compromiso con la gobernanza y la participación ciudadana**

La participación ciudadana abre cauces para ventilar y enriquecer las estrategias gubernamentales, así como para coadyuvar a los esfuerzos de la sociedad en aras de arraigar políticas públicas de largo plazo; brindarles institucionalidad y evitar que las líneas estratégicas se desechen en los cambios de gobierno y en los relevos sexenales o trianuales.

Los escenarios de largo plazo, para su materialización, requieren de una intensa participación de la sociedad organizada y de los ciudadanos. Quienes conciben de manera frontal los problemas públicos, son los ciudadanos, pues ellos los sienten y palpan de manera directa en sus comunidades; ellos son quienes requieren hacer valer su voz y posicionamientos para tejer miradas y visiones de largo plazo. Pero con ellos, están otros agentes y actores, quienes también participarán. La tarea es contar con un esquema flexible para que participen de acuerdo a las necesidades manifestadas en la consulta, apoyando en su implementación y evaluación de la política pública.

No obstante, como ya se ha dicho, no debe perderse de vista que se tienen dos grandes grupos (ciudadanía y agentes y actores) que requieren considerarse para



que despliegan, las capacidades para gestionar y tomar parte de procesos de decisión. Ello demanda revisar los supuestos que a continuación se detallarán.

### **6.2.1.1 La construcción de la ciudadanía**

Cuando se habla de participación ciudadana se tienen un conjunto de supuestos que debemos revisar y a partir de su reconocimiento, enfrentarlos. El primero consiste en que las problemáticas a enfrentar por el ciudadano las interpretarían desde una lectura de derechos; es decir, que la ciudadanía tendría claro que existen deficiencias en la prestación de servicios, derechos conculcados, entre otros. La realidad no es así, antes de un reconocimiento de esta naturaleza, es necesario tener el conocimiento de esos derechos y paralelamente del reconocimiento de que se posee la dignidad y la capacidad para exigirlos. Lo que no siempre es así.

El segundo supuesto es que las condiciones de vida de los ciudadanos dependen sustantivamente de la forma como desde el gobierno se concibe una problemática y, en consecuencia, se actúa para resolverla. Aquí tampoco se tiene necesariamente ese reconocimiento. Temas de gestión local, servicios, disposición de infraestructura, bienes colectivos, espacios públicos, salarios, entre otros, pueden dejarse de asociar con la actividad gubernamental y el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas, para gestionarse junto con la ciudadanía en función de sus necesidades, deseos y gustos.

Si no se tiene la posibilidad de dimensionar la parte pública de los problemas, aún más complicado se vuelve reconocer las distintas dimensiones, poderes y órdenes de gobierno implicados en la mayor parte de los cursos de acción pública, y si no se sabe de estos procesos, difícilmente pueden darse propuestas de solución viables; para no hablar de soluciones innovadoras.

De la mano de lo mencionado, está el supuesto de que las personas cuentan con las competencias para recabar información, dialogar, escuchar colectivamente y proporcionar información o generar propuestas de mejora, en el marco de los





N. LEGISLATIVA  
DEL ESTADO

canales institucionales (podrían decidir recorrer otros caminos), ante las instancias competentes, pero solo es un supuesto, porque en la realidad no es así.

En conjunto, esos supuestos juegan contra la participación ciudadana y su involucramiento, pues un número significativo de agentes y actores sociales no contribuyen a la definición de la agenda pública y menos a las propuestas de solución, gestión o evaluación de la agenda pública. En el mejor de los casos, se consideran los procesos electorales como un momento para definir el gobierno; pero regularmente personas, agentes e, incluso, actores no participan de las definiciones sobre lo público, y cuando lo hacen, es de forma limitada.

En este sentido, si se quiere conformar políticas públicas continuas y robustas, es importante el seguimiento y evaluación de sus tareas; procesos que son necesarios hacer por dependencia intra estatales en conjunto con el seguimiento de la ciudadanía. Se tienen identificadas las barreras a enfrentar durante su instrumentación y las necesidades de innovación y, si lo que se persigue es la eficiencia de esas políticas, resulta preciso tomar en cuenta las múltiples voces mediante una auténtica convocatoria de participación ciudadana y de involucramiento de colectivos.

Se trata de una ciudadanía, cuya constitución requiere atravesar por un proceso de formación orientado en aras de adquirir las competencias para la participación y el involucramiento, respectivamente, y con ello, se abra la gestión pública. Un proceso de formación que también se contemplaría en el horizonte de tareas de COEPLA.

Por todo lo anterior, la instrumentación de un programa general efectivo atraviesa por la participación ciudadana también efectiva. Con relación a esta última, no se considera por sí misma una nueva ley o modificaciones en la actual, como forma de participación, donde se indiquen exhaustivamente los mecanismos mediante los cuales se realizará esta intervención de ciudadanos, agentes y actores. Es más apropiado que en la legislación se asiente un enunciado que brinde la flexibilidad suficiente para contar, conforme al contexto y necesidad específica del



momento, con mecanismos para incorporar las voces ciudadanas en el conjunto del proceso de la política pública y que de igual forma se clarifique la metodología de los procesos participativos.

Como se persigue un modelo configurado por una variedad de instrumentos y mecanismos, utilizándose en cada caso y en función de los objetivos del proyecto, se propone:

- a) órganos, espacios y mecanismos estables de participación, que funcionen de forma regular,
- b) procesos concretos de carácter temporal, vinculados a proyectos concretos con inicio y fines definidos,
- c) consultas y espacios puntuales de participación en torno a temas específicos, y
- d) relaciones y comunicaciones no estructuradas.

Por cuanto a las metodologías, se tendría como referente la realización de procesos participativos que permitan la incorporación del mayor número de personas en las fases de preparación de la actuación gubernamental, ejecución y evaluación posterior. Además, contar con técnicas y metodologías participativas en los proyectos de especial relevancia. Estas técnicas y metodologías participativas aportarían orden y coherencia, igualdad y formas de hacer, definiendo con claridad sus límites y posibilidades.

Por supuesto, considerando la necesidad de transversalizar el conjunto de tareas aquí señaladas, ahora se requiere pensar en los funcionarios públicos que las harán. Nuevamente es necesario reflexionar en los supuestos de su perfil y en las instancias gubernamentales responsables de estos esquemas de gestión. Aquí hay que trabajar con sus habilidades, competencias y sensibilizarlos ante los problemas de las comunidades.

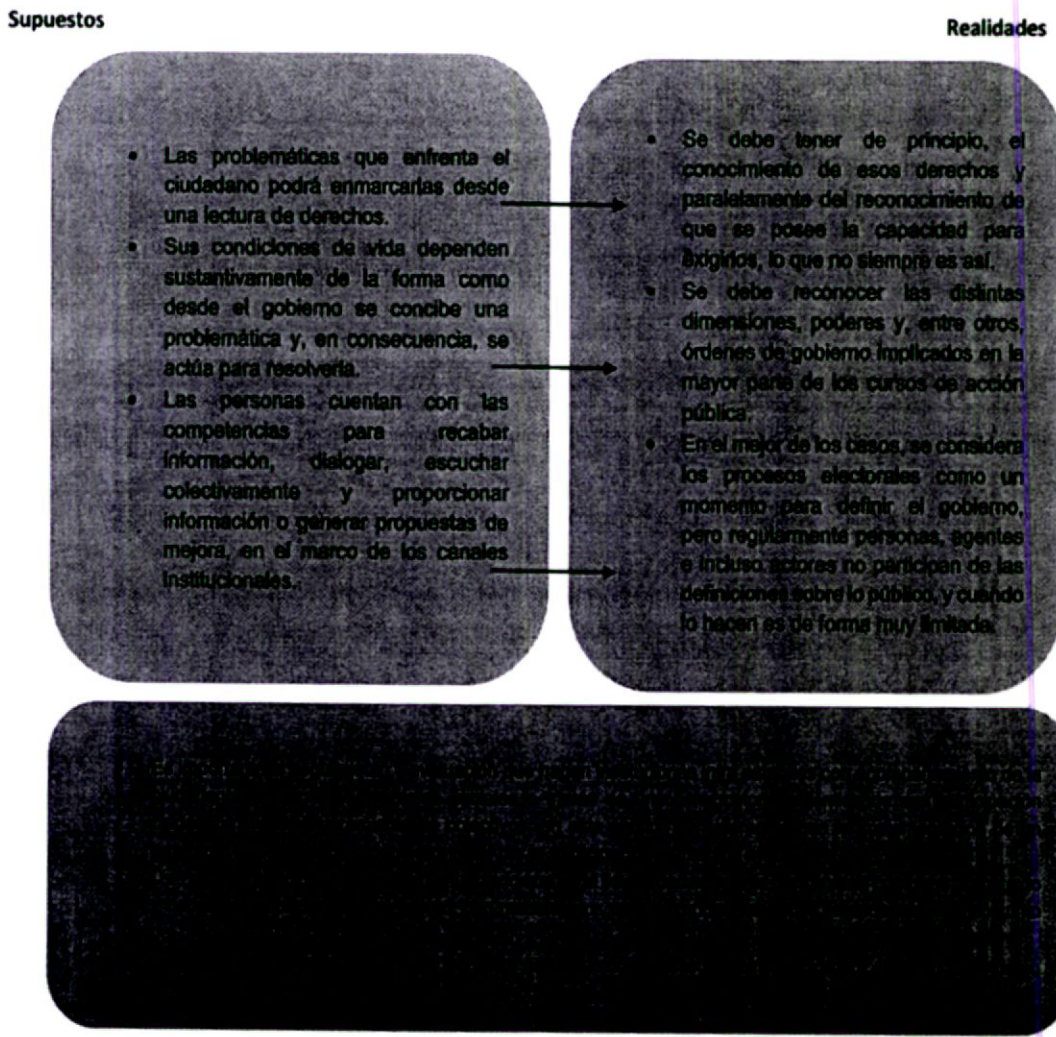




H. LEGISLATURA DEL ESTADO

La idea es sentar las bases de un diseño que adquiera entre sus compromisos la motivación por el aprendizaje de su labor en el servicio público, en comunidades de práctica, como a continuación se mencionará.

Diagrama 16 Supuestos y realidades de la Participación ciudadana, desde las entidades ajenas a la administración pública



Fuente: Elaboración propia



### **6.2.1.2 Administración abierta a la participación ciudadana y al involucramiento de agentes económicos y actores sociales**

La participación ciudadana y la rendición de cuentas (PC y RdC) son dos prácticas demandables al conjunto de entidades gubernamentales. Sin embargo, es de reconocer que persiste una notable ausencia de modelos para su instrumentación y gestión que oriente la labor de los distintos órdenes y niveles de gobierno.

Una y la otra responden a la exigencia de canales de comunicación entre gobernantes y gobernados que, en un ambiente de regímenes democráticos con bajos niveles de representatividad y limitados recursos para atender su labor, supondría ampliar los márgenes de legitimidad, eficacia y eficiencia gubernamental.

Diseñar, implementar y sistematizar un modelo de gestión de PC y RdC en el gobierno del estado redundaría en una administración pública que coadyuve a ejercicios de gobierno ampliamente reconocidos y que atienda eficientemente las demandas de la población. En esto también se reconocerían los supuestos, para reconocer las limitaciones y enfrentarlas.

Cuando se habla de participación ciudadana e involucramiento de agentes y actores sociales, se parte de que la gestión la realizan funcionarios que asumen el servicio público; que en primer lugar están sensibilizados en la labor que realizan y sobre la manera como sus acciones afectan la vida pública. La realidad es que, en el servicio público, la mayoría no entiende el significado de su labor; el personal suele actuar por el interés de los cargos, mantenerse y atender un horario, sin reflexionar sobre su labor. Esta forma de trabajar no les permite escuchar y, por lo tanto, entender los problemas de los demás, como tampoco valorar la pertinencia de mejora de su trabajo, así como generar propuestas propias.

Otro supuesto es que los servidores públicos entienden y atienden el diseño e instrumentación de la política pública, y que además cuentan con información estructurada para la consecución de sus fines. Pero en el caso de necesitar un cambio para enfrentar eventualidades, todo se complica y deja de atenderse. La





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

realidad es que, un número elevado de servidores públicos no tienen los elementos suficientes para traducir las políticas y dar soluciones viables a lo que hay que hacer, pues, además, la información que atienden les resulta compleja y suele estar dispersa para generar las síntesis que les permita comprenderla y, por lo tanto, continuar con las actividades a realizar.

El siguiente supuesto se relaciona con la idea de contar con una estructura de personal calificado, que sabe de sus competencias respecto a las tareas concretas que tienen que desempeñar. En la realidad, el personal es poco calificado y sus atribuciones pueden ser difusas; lo que le lleva a realizar tareas dispersas y poco articuladas.

Finalmente, están los supuestos que recaen en la institución: competencias bien limitadas y tareas sólo circunscritas a ella, con la capacidad de generar alternativas de solución ante problemas concretos. Esto no necesariamente es así, pues encontramos organismos gubernamentales, cuyas responsabilidades se empalmen con tareas que también realizan otras instancias gubernamentales, sin capacidad para desarrollar alternativas, por la ausencia de espacios deliberativos para la innovación.

En este sentido, antes de asumirse el compromiso de la COEPLA para diseñar e instrumentar un modelo de gestión de participación ciudadana y rendición de cuentas con el conjunto de un número significativo de servidores y funcionarios públicos, estatales y municipales, se requiere trabajar en la capacitación de funcionarios y servidores públicos, así como identificar la estructura normativa, programática y organizacional para la ordenación y el mejor aprovechamiento de los recursos institucionales disponibles.

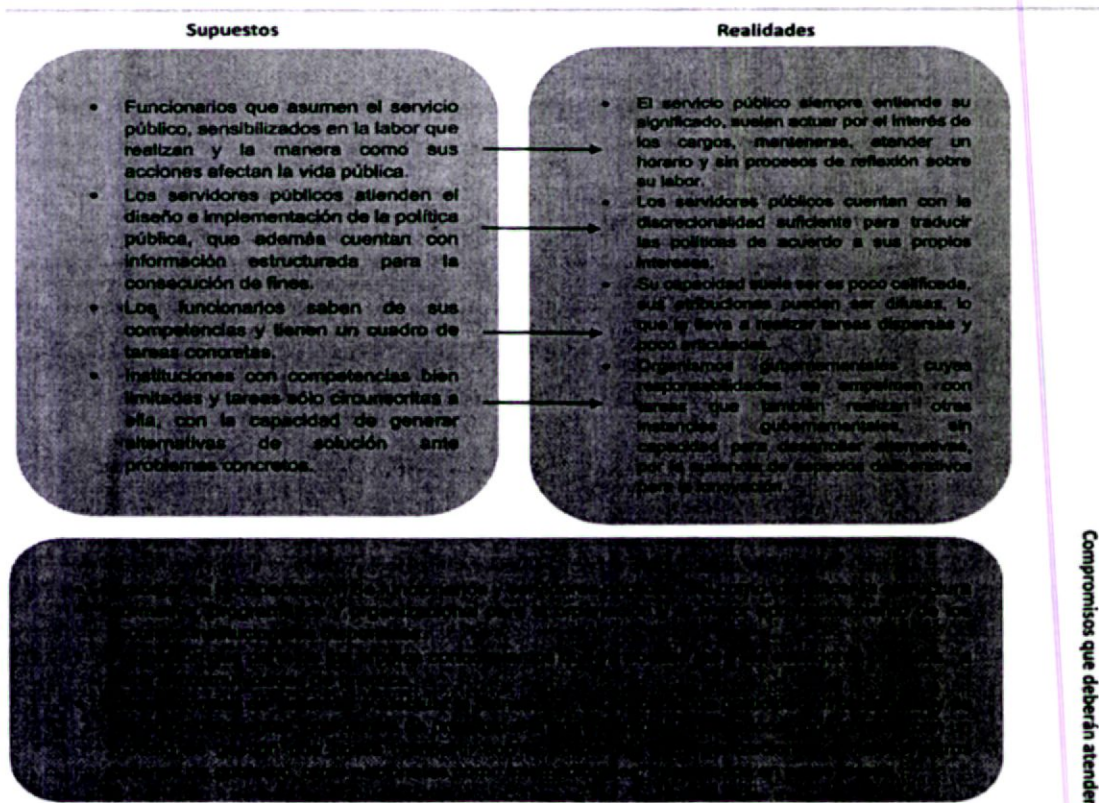
Alcanzar este objetivo se traduciría en perfiles de servidores y funcionarios públicos capacitados para desempeñar su tarea y con mejores vínculos con la población gobernada; luego de aprovechar de manera más eficiente los recursos disponibles. El punto de partida puede ser la sensibilización, pero más allá, se requiere una formación que parta de los propios conocimientos que ya poseen los



servidores públicos a partir de comunidades de práctica. No pasemos por alto que en una interfaz de la naturaleza que buscamos, los procesos de conocimiento son centrales y los primeros que es preciso motivar son los propios, aquéllos que se adquieren durante las labores cotidianas, pero sólo se reconocen en comunidades de práctica.

En conjunto, el modelo de gestión y su ejercicio serán un aporte que habrá de generar nuevas formas de entender y efectuar la planeación, las prácticas de participación ciudadana y de rendición de cuentas. También dotará de prestigio a la administración pública local, que contará con un modelo de gestión que podrá compartir con la academia, las organizaciones sociales y otros órdenes de gobierno, tanto nacionales como internacionales e interesados en estas tareas.

**Diagrama 17 Supuestos y realidades de la Participación ciudadana, desde las entidades de la administración pública**



Fuente: Elaboración propia

Compromisos que deberían atenderse





## 6.2.2 Planeación espacial para la planeación sectorial, temática y la coordinación territorial

H. LEGISLATIVA  
DEL ESTADO

De acuerdo con el artículo 67 de la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, para fines de planeación que impulse el crecimiento económico y el desarrollo social, los 58 municipios del estado de Zacatecas se integran en algunas de las ocho regiones en las que se subdivide la entidad. De la mano de esta indicación, en la misma Ley se define el Sistema de Planeación para el Desarrollo (artículos 68 y 69) y el Consejo Estatal de Planeación Regional.

El antecedente de estos artículos puede encontrarse en el documento Nueva Regionalización para Impulsar el Desarrollo del Estado de Zacatecas, producido un año antes de que se promulgara la Ley referida, y antes de los Programas Regionales de ordenamiento territorial que se trabajaron por parte de SEDATU, SINFRA, el Colegio de México, CROBER y el mismo gobierno del estado.

Al mirar la legislación y el conjunto de instituciones responsables de la planeación regional, es claro que la COEPLA tiene competencias en la materia, pero al reconocer el material diagnóstico que se produjo sobre las regiones y las acciones articuladas que con base en ellas se realizaron, cabe preguntarse si estas demarcaciones estáticas tienen alguna utilidad o más bien se requieren herramientas para el análisis territorial de otra naturaleza.

Partamos del hecho de que *Región*, proviene de la voz *rigiere*, es decir, de gobierno (Bassols, 1990), pero si no existe siquiera una estructura mínima de gestión que conduzca esas regiones, ¿Cuál es el caso de establecerlas?. Por otra parte, precisamente porque constituidas, se piensan como demarcaciones de intervención socioeconómica (Artículo 5 de la Ley referida), aunque no toda demarcación tiene que responder a esa lógica (por ejemplo, las regiones funcionales, las regiones naturales, para la promoción del turismo, e incluso regiones culturales, cuya lógica estaría conformada por otras motivaciones) ¿Por qué tener estas demarcaciones rígidas?



Es importante detenerse en este punto porque toda instrumentación del programa prospectivo debe considerar seriamente la dimensión espacial de la acción pública, y para esto, se requiere tener un marco de referencia flexible que permita delimitar todos los territorios posibles de acuerdo con las exigencias que se requieran y no tener regiones como si fueran camisas de fuerza, con buenas intenciones. Mecanismos que sólo logran cierta coordinación, aunque si no se tiene gobierno para articular ordenadamente los esfuerzos y las metodologías existentes para las regiones, difícilmente responderán a las necesidades concretas.

Reconocido lo anterior, es imperativo pensar más en metodologías para la generación de agregados continuos territoriales que en regiones absolutas. Se precisa partir de elementos básicos sobre el análisis regional; por lo que, en primer lugar, hay que aceptar que la región es producto de una intención, que puede o no ser socioeconómica. En segundo lugar, que cualquiera que sea esa intención contaría con una imagen espacial inicial de la situación que prevalece y una situación final del espacio de intervención que se pretende transformar; es decir, se necesita pensar espacialmente las políticas públicas. En tercer lugar, es necesario tener claro que en la intención de transformar el espacio ya se tienen criterios de regionalización a explicitarse, mismos que requieren explicitarse. En cuarto lugar, se necesita pensar las estrategias que permitan la transformación del espacio social y, finalmente, reconocer la instancia que, atendiendo el propósito por el cual se haya realizado el ejercicio de regionalización, se encargue de regirla; para lo cual, en su ejercicio de planeación se tomaron en cuenta los recursos destinados para esa tarea, y que tendrán efectos espaciales.

Ahora solo se hace necesario precisar un instrumento que permita orientar cualquier ejercicio de regionalización, que también partirá de un diagnóstico y una propuesta de transformación espacial; elemento central para todo ejercicio prospectivo. Se sugiere básicamente que, para la construcción de ese instrumento, se resuelvan los siguientes cuestionamientos:





- 1) ¿Cuál es la intención de la regionalización?
- 2) ¿Cómo se manifiesta espacialmente la situación o problemática que motiva la intencionalidad de la regionalización del territorio? ¿Cuál es la situación inicial del espacio?
- 3) ¿Cuál es la transformación espacial que se espera de la situación que motiva la intencionalidad de la regionalización del territorio? ¿Cuál es el escenario final que se espera del espacio?
- 4) ¿Cuáles son los criterios implícitos en la intención de transformar el territorio?
- 5) ¿Bajo qué estrategias se espera la transformación territorial de ese territorio?
- 6) ¿Cuál es la instancia con los recursos necesarios que será responsable de regir las estrategias pensadas para la transformación espacial de la región?

Para que el instrumento tenga utilidad, la COEPLA pensará en un área de análisis territorial, que no tenga una regionalización, pero cuente con las metodologías necesarias para desarrollarlas.

### **6.3 Evaluación y seguimiento**

La materialización de las Estrategias de intervención, sus objetivos, componentes estratégicos, prioridades de acción y metas en el Programa General Prospectivo, *Zacatecas 2033*, amerita de procesos de seguimiento y evaluación.

La evaluación de los avances que se registren en el cumplimiento de lo indicado en el Programa General Prospectivo serán definidos en el seno del Sistema Estatal de Evaluación (SEE), conforme a sus órganos, funciones, criterios y lineamientos, y con ello determinar el impacto de la gestión pública, puesto que las recomendaciones del SEE, a través de su Consejo Estatal Evaluación, son



vinculatorias, lo que permitirá un real cumplimiento del Programa General Prospectivo.

En materia de seguimiento, resulta indispensable que éste se lleve a través de los Subcomités sectoriales, en los componentes estratégicos de carácter sectorial, y a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional aquellas acciones de programas y proyectos con enfoque territorial, en todo momento el seguimiento tutelado por la Coordinación Estatal de Planeación.

En principio, la instrumentación o ejercicio del Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033 se realizará mediante las directrices de política y las acciones concretas contenidas en los Planes Estatales de Desarrollo, los Planes Municipales de Desarrollo, entre otros; pero a partir de su publicación, los programas de gobierno estatales (sean estos sectoriales, de desarrollo regional y territorial, especiales, institucionales, y/o presupuestarios) y los Planes Municipales de Desarrollo se elaborarán en apego a las estrategias para la materialización de escenarios, objetivos y metas del presente Programa.

En este propósito de alineación de las nuevas políticas públicas respecto al Programa General Prospectivo, la Coordinación Estatal de Planeación –de acuerdo a sus alcances y facultades como entidad rectora de los ejercicios de planeación en el estado– apoyará y asesorará en el diseño y actualización de los programas de gobierno estatales y los Planes Municipales de Desarrollo, con la finalidad de lograr la correspondencia y congruencia entre los distintos instrumentos de planeación. Al respecto, la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios en sus artículos 41 y 47, reconocen que las prioridades, objetivos, metas, estrategias, lineamientos y políticas a adoptarse en el estado y los municipios desde el Plan Estatal de Desarrollo responderán al Programa General Prospectivo y a sus respectivas actualizaciones.

No menos importante es la alineación de los instrumentos estatales de planeación con el conjunto de instrumentos y objetivos propios de la planeación nacional (particularmente el Plan Nacional de Desarrollo) y con las declaraciones suscritas





por México en el plano de los organismos internacionales como los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030.

Para el resto de la planeación del Gobierno del Estado, la alineación del Plan Estatal de Desarrollo y del Programa General Prospectivo estará orientada por los artículos 48 y 49 de la mencionada Ley para los programas sectoriales; los artículos 50, 51 y 52 para los programas de desarrollo regional y territorial; los artículos 53 y 54 para los programas especiales; el artículo 55 para los programas institucionales; los artículos 56 y 57 en lo referido a los programas presupuestarios.

### **6.3.1 Procesos de programación, presupuestación y control de la gestión estatal**

El mismo proyecto de presupuesto anual del estado se sujetará a los criterios de alineación de todos estos instrumentos de planeación, incluido el propio Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033. Particularmente, en los programas presupuestales anuales se hará explícita la alineación a las estrategias, objetivos, metas e indicadores sugeridos en todos y cada uno de los instrumentos de planeación. Los proyectos sugeridos en el Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033 formarán parte de la cartera de proyectos de inversión considerados en los procesos de programación y presupuestación estatal y municipal diseñados y aprobados para el corto plazo.

### **6.4 La metodología de trabajo**

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, el Programa General Prospectivo, Zacatecas 2033, será actualizado el primer año del periodo de gobierno estatal en turno y hasta el término de su vigencia.

Considerando que aun y cuando se están cumpliendo dos años de la administración estatal, pero apenas concluida esta versión del Programa Prospectivo, apreciamos pertinente un ejercicio de validación y de realineación en



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

función de todos los nuevos cambios productos de la transición de poderes, y de igual forma, atendiendo la demanda de los grupos o actores participantes en los procesos de consulta de este programa, en cuanto a la solicitud de proseguir el ejercicio para su fortalecimiento.

Para llevar adelante los ejercicios de participación sustantiva es preciso no perder de vista el compromiso que se tiene con el enfoque de la gobernanza y cuya metodología se traduce en la propuesta de comunidades de aprendizaje y de práctica.

Con este tipo de ejercicios se dejará concluido un documento que validado deberá trascender los gobiernos sexenales y favorecer lo señalado en Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios en los artículos tercero: "La planeación se llevará a cabo con la participación de todos los sectores sociales, económicos y políticos, en coordinación y colaboración con los distintos órdenes de gobierno y los Poderes del Estado...", y quinto, numeral IX: "principio de planeación democrática "...la planeación que involucra la participación activa y permanente de la ciudadanía en el desarrollo, planteamiento y seguimiento de la misma.

De no hacerlo, se desaprovecharía el contexto actual que produce el mensaje de los resultados electorales de este año y las posibilidades de innovación que sólo se abren en crisoles de múltiples voces que ahora, además, ya se encuentran entre las expectativas de la administración estatal que contribuyó a la promoción de este documento.





## Referencias generales consultadas por apartado

### 1.1.- Marco Jurídico

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 Texto vigente; Última reforma publicada DOF 15-09-2017
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Constitución publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 11 de julio de 1998. Texto vigente a partir del 16 de agosto de 1998: Última Reforma POG 22-03-2017
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, publicada en el suplemento 3 del Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Zacatecas número 96, correspondiente al día 30 de noviembre de 2016. Texto vigente a partir del 01 de enero de 2017.
- Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el miércoles 9 de agosto de 2017. Texto vigente a partir del 10 de agosto de 2017
- Ley de Administración y Finanzas del Estado de Zacatecas, publicada en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el miércoles 19 de septiembre de 2001. Texto vigente a partir del 20 de septiembre de 2001

### 2.- Fijando las reglas para el camino (Objetivo General y contenido del Programa General Prospectiva Zacatecas 2033

#### 2.3.- Las concepciones transversales del desarrollo

- Alianza para el progreso (1961) Documentos Básicos; en plataforma web de la Biblioteca Nacional Digital de Chile. Recopilado en: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0016012.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas, sexto período extraordinario de sesiones (1974); "Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden



- Económico Internacional”; en Nueva Sociedad Núm. 14, septiembre-octubre, pp. 50-53.
- Bedoya Abella, Claudia Liliana. (2010); “Amartya Sen y el desarrollo humano”; Revista Nacional de Investigación-Memorias, vol. 8, núm. 13, enero-junio. pp. 277-288.
  - Bielschowsky, Ricardo. (2009); “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”; Revista CEPAL No. 97, Santiago de Chile, Naciones Unidas (abril 2009). pp. 173-194.
  - Cardoso Vargas, Hugo Arturo. (2006); “El origen del neoliberalismo: tres perspectivas”; Espacios Públicos, vol. 9, núm. 18, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Pp. 176-193.
  - Deciancio, Melisa. (2016); “El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales”; Revista Iberoamericana (Revista), No. 63, América Latina – España – Portugal. pp. 91-110.
  - Díaz Fariñas, Lázaro. (2013); “A cincuenta años de la Alianza para el Progreso: el debate por el socialismo”; Economía y Desarrollo, vol. 149, núm. 1, enero-junio, Universidad de la Habana, Cuba, pp. 139-157.
  - Domínguez Virgen, Juan Carlos, et.al. (2015); Seguridad Humana. Una Apuesta Imprescindible; Publicación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, primera edición, Distrito Federal. 454pp.
  - Dos Santos, Theotonio (2002); La teoría de la dependencia. Balances y perspectivas; Buenos Aires, Plaza & Janés Editores. 170pp.
  - Eisenstadt, Shmuel Noah (1992); “Estudios de modernización y teoría sociológica” en Carnero Rabat, Teresa (comp.); Modernización, desarrollo político y cambio social, Madrid, Alianza Editorial, pp. 35-70.
  - Eisenstadt, Shmuel Noah (2013); “América Latina y el problema de las múltiples modernidades”; Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año LVIII, núm. 218, mayo-agosto, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 153-164.





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

- Escobar, Arturo. (2015); "Decrecimiento, post-desarrollo y transiciones: una conversación preliminar"; Interdisciplina, Vol. 3, no.7., Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). pp. 217-244.
- Hobsbawm, Eric. (1998); Historia del Siglo XX; Buenos Aires, Crítica. 612pp.
- Instituto Vasco de la Mujer y Secretaría General de Acción Exterior-dirección de cooperación al desarrollo. (1998); Guía Metodológica para Integrar la Perspectiva de Género en Proyectos y Programas de Desarrollo; Vitoria-Gasteiz, 123pp.
- Jahan, Sarwat, Ahmed Saber Mahmud, y Chris Papageorgiou. (2014); "¿Qué es la economía keynesiana?"; Finanzas y Desarrollo, vol. 51, núm. 3, septiembre, Fondo Monetario Internacional, pp. 54-55. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/fd0914s.pdf> [Consultado el 3 de agosto de 2018]
- Kemnitzer, William Johnson. (1963); "México en la Alianza para el Progreso"; Foro Internacional vol. IV, 1 (13), julio-septiembre, pp. 41-59.
- Keynes, John Maynard (1943) [1936]; Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero; Fondo de Cultura Económica, 356pp.
- Llistar, David. Anticooperación: los problemas del Sur no se resuelven con más ayuda. Barcelona, Icaria. Recuperado de <http://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/?p=5348>
- Gobierno del Estado de Zacatecas (2017); "Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021"; Periódico Oficial del Gobierno del Estado, tomo CXXVII, núm. 2, 7 de enero, 191pp.
- Tahar Chaouch, Malik (2007); "La teología de la liberación en América Latina; una relectura sociológica"; Revista Mexicana de Sociología 69, núm 3, julio-septiembre, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 427-458.
- Therborn, Göran. (2015); Los campos de exterminio de la desigualdad; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 235pp.



- Mera, Carolina y Rebón, Julián (coord.) (2010); Gino Germani. La sociedad en cuestión; Instituto Gino Germani – Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires- CLACSO, Buenos Aires, 695 pp.
- Naciones Unidas (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo. Recuperado de <http://www.un.org/es/events/righttodevelopment/declaration.shtml>
- Prebisch, Raúl (1949); "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas"; Comisión Económica para América Latina. 87pp. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30088/001\\_es.pdf?sequence=11&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30088/001_es.pdf?sequence=11&isAllowed=y) [Consultado el 29 de julio de 2018]
- Ros, Jaime (2012); "La Teoría General de Keynes y la macroeconomía moderna". Investigación Económica, vol. LXII, núm. 279, enero-marzo, Universidad Nacional Autónoma de México, México. pp. 19-37.
- Sen, Amartya Kumar. (1999); Development as Freedom; Oxford University Press, Oxford, 366pp.
- Stiglitz, Joseph Eugene. (2010); El Precio de la Desigualdad; El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita; Madrid, Taurus. 544pp.
- United Nations. (1945); Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice; San Francisco, 25 de junio de 1945. Recuperado de: <http://www.un.org/en charter-united-nations/> [Fecha de consulta: 29 de julio de 2018]
- Streeten, Paul P. (1979); "Basic Needs: Premises and Promises"; World Bank Reprint Series: Number sixty-two. pp. 136-146.
- World Bank. (1990); World Development Report 1990: Poverty; New York, Oxford University Press. 260pp.

### **3.- Los pronósticos del camino: tendencias mundiales y nacionales a considerar para la construcción de escenarios de largo plazo**

- Banco Mundial. (2016). El mundo necesita crear 600 millones de empleos para 2030. 02/07/2018, de Banco Mundial Sitio web:



<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/07/05/el-mundo-necesita-crear-600-millones-de-empleos-para-2030>

- Banco Mundial. (2018). Indicadores del Desarrollo. 02/07/2018, de Banco Mundial Sitio web: <http://databank.bancomundial.org/data/source/world-development-indicators>
- Bauman, Zygmunt y Carlo Bordoni (2016), *Estado de crisis*, Barcelona, Editorial Paidós, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 2014).
- Ceneval. (2018). Principales Hallazgos de la evaluación de la política de desarrollo social 2018. 01/07/2018, de CENEVAL Sitio web: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS\\_2018\\_principales\\_hallazgos.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx)
- Consejo Nacional de Inteligencia. (2012). Tendencias mundiales: Alternativa mundos. EUA: Consejo Nacional de Inteligencia.
- Conapo. (2017). Proyecciones de la población 2010-2050. 30/07/2018, de Consejo Nacional de Población Sitio web: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>
- Coordinación General de Planeación Estratégica y Proyectos Especiales. (2017). El tsunami demográfico que se avecina (IV): las proyecciones de la ONU. México: SHCP, CONSAR.
- Cordera Campos, Rolando y Enrique y Provencio Durazo (Coors). (2017). En Informe del Desarrollo en México, Prospectivas del desarrollo a 2030. Ciudad de México: UNAM
- Endeavor. (2017). Cuatro Mega tendencias que pueden impactar a México. 01/07/2018, de Endeavor Sitio web: <http://endeavor.org.mx/sala-de-prensa/cuatro-megatendencias-que-pueden-impactar-a-mexico>
- Enríquez Pérez, Isaac (2018), "México 2018: escenarios posibles, proyecto de nación, estrategias de desarrollo y *crisis de Estado*", en: revista Observatorio del Desarrollo. Investigación, Reflexión y Análisis, Zacatecas (México), Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad



Autónoma de Zacatecas "Francisco García Salinas", Volumen 7, número 19, enero-abril de 2018, pp. 26-35.

- European Union Institute for Security Studies. (2012). Citizens in an Interconnected and Polycentric World. París, Francia: ISS, Espas.
- Fernández Ham, Fernández (Coord). 2014. "Prospectiva demográfica Zacatecas". En: Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030 (1, 43) México: SEGOB, CONAPO.
- Índice de Desarrollo Democrático de México. (2017). Encuesta de Derechos y Libertades de los estados de México 2017. 02/04/2018, de IDD-MEX Sitio web: [http://www.idd-mex.org/2017/downloads/ENCUESTA\\_IDDMEX\\_Derechos\\_y\\_Libertades\\_2017\\_Informe\\_Nacional.pdf](http://www.idd-mex.org/2017/downloads/ENCUESTA_IDDMEX_Derechos_y_Libertades_2017_Informe_Nacional.pdf)
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2017). El estado de la democracia en el mundo 2017 Examen de la resiliencia democrática. Estocolmo, Suecia: IDEA.
- Liceaga Aparicio, Fernando. (2011). México 2030, Visión prospectiva. México: Imef, Ejecutivos de finanzas.
- Murillo Juan Carlos y Javier Arreola. (2018). Las 7 tendencias tecnológicas del 2018. 04/07/2018, de Forbes Sitio web: <https://www.forbes.com.mx/las-7-tendencias-tecnologicas-del-2018/>
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2017). La población mundial aumentará en 1.000 millones para 2030. 03/07/2018, de Naciones Unidas Sitio web: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/world-population-prospects-2017.html>
- OCDE. (2008). OECD Environmental Outlook to 2030. París, Francia: OCDE.





M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

- Provencio, Enrique (2016). Diagnóstico y Tendencias Ambientales en México. Perspectiva global. México, DF: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM Presidente de CelBA, A.C.
- PwC. (2017). The Long View How will the global economic order change by 2050? 04/07/2018, de PwC Sitio web: <https://www.pwc.es/es/publicaciones/economia/assets/pwc-world-in-2050-final-report.pdf>
- The Economist Intelligence Unit. (2018). Democracy Index 2017 Free speech under attack. 01/07/2018, de The Economist Sitio web: [http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy\\_Index\\_2017.pdf](http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf)
- Transparency International. (2017). Corruption Perceptions Index 2017. 01/04/2018, de Transparency International Sitio web: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table)
- Trejo Nieto, Alejandra. 2017. "Crecimiento económico e industrialización en la agenda 2030: Perspectivas para México". Problemas del Desarrollo, 48 (188): 83–111. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2017.01.005>.

#### **4.- Zacatecas 2033: Estrategias de intervención para la materialización de escenarios**

##### **4.1.- Sociedad Global e innovadora: industrias, tecnologías y sostenibilidad**

- Benita, F. J., y Gaytán Alfaro, E. "Concentración de las industrias manufactureras en México: El caso de Zacatecas", Frontera Norte, vol. 23, núm. 45, enero-junio, 2011, pp. 67-95
- CONAPO (2011) Intensidad migratoria a nivel estatal y municipal, Recuperado de: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad\\_migratoria/pdf/IIM\\_Estatal\\_y\\_Municipal.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/IIM_Estatal_y_Municipal.pdf)



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

- CONEVAL, Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza, Resultados nacionales y por entidad federativa, Mayo, 2018
- COZCYT, Diagnósticos Estatales de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014, Zacatecas
- INEGI (2016); Aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/zac/economia/pib.aspx?tema=me&e=32>
- Esparza Flores, (2014) Miguel., Debilidad manufacturera y absorción laboral en Zacatecas, 2003-2013
- INEGI, Censos Económicos 2014, Zacatecas
- INEGI (2018) Desocupación. Tasa de desocupación total trimestral según entidad federativa Recuperado de:  
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=624&c=25462>
- INDyCE (2018) Indicadores: apertura de una empresa, Recuperado de: <https://indyce.zacatecas.gob.mx/#!/detalleIndicador/509>
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2017
- INEGI, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2017
- García, Raúl (17 de Mayo de 2018) Reconoce Cozcyt que en Zacatecas hay "fuga de cerebros", El Sol de Zacatecas, Recuperado de: <https://www.elsoldezacatecas.com.mx/local/reconoce-cozcyt-que-en-zacatecas-hay-fuga-de-cerebros-1693876.html>
- Gaytán Alfaro, Edgar D., (2016) "Configuración económico-productiva del estado de Zacatecas", en México: un análisis de composición multisectorial, Paradigma económico, Año 8 Núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 5-25
- GODEZAC, Programa Sectorial de Desarrollo Económico 2011-2016
- GODEZAC, Programa Sectorial de Desarrollo Económico 2017-2021
- GODEZAC, Situación Económica del Estado de Zacatecas en 2017, Perspectivas 2018, Secretaría de Economía, 3 de junio de 2018





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

- GODEZAC, Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016
- GODEZAC, Plan Estatal de Desarrollo 2017-2022
- Köhler, Holm-Detlev y González Begega, E. Sergio González, "Elementos para un concepto sociológico de innovación", Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales. Núm. 29, septiembre-diciembre, 2014, pp. 67-88
- Ley para la Inversión y el Empleo en Zacatecas (Última reforma POG 23-03-2013). Ley publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 29 de septiembre de 2012.
- Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del estado de Zacatecas. Ley publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 16 de agosto de 2003.
- Secretaría de Economía del Estado (2018); Situación Económica del Estado de Zacatecas en 2017. Perspectivas 2018. Zacatecas, p. 57.
- SEMARNAT (2012) El medio ambiente en México, Calidad del agua. Recuperado de: [http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe\\_resumen14/06\\_agua/6\\_2\\_3.html](http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/06_agua/6_2_3.html)
- SEP (2018) Estadística del Sistema Educativo Zacatecas, Ciclo Escolar 2016-2017, Recuperado de: [https://www.sniesep.gob.mx/descargas/estadistica\\_e\\_indicadores/estadistica\\_e\\_indicadores\\_educativos\\_32ZAC.pdf](https://www.sniesep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_32ZAC.pdf)

#### **4.2.- Sociedad con bienestar: fortalecimiento comunitario, florecimiento social e integración regional**

- Almeida Perales, Cristina (2016), Sobrepeso y obesidad, impacto del sistema alimentario. El caso de la zona metropolitana Guadalupe-Zacatecas, 2000-2015, México, Tesis Doctoral presentada en la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas "Francisco García Salinas", 194 pp.



- Campos, Raymundo, Emmanuel Chávez y Gerardo Esquivel (2014), Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible, México, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
- Castillo Ponce, Ramón A. y Anayatzin Larios Candelas (2008), "Remesas y desarrollo humano: el caso de Zacatecas", en: Revista Región y Sociedad, México, El Colegio de Sonora, Volumen XX, núm. 41, pp. 117-144.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012), Informe de pobreza y evaluación en el estado de Zacatecas 2012, México, CONEVAL, Primera Edición, 57 pp.
- \_\_\_\_\_ (2018), Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza. Resultados nacionales y por entidad federativa, México, CONEVAL.
- El Colegio de México (2018), Desigualdades en México/2018, México, El Colegio de México y BBVA Bancomer, Primera Edición, 120 pp.
- Gobierno del Estado de Zacatecas (2016), Diagnóstico estatal sectorial de salud 2016, México, Gobierno del Estado de Zacatecas, Primera Edición, 72 pp.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014), Censo Económico 2014, México, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2016), "PIB y Cuentas Nacionales de México". Actividad económica total, 2016, México, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2017), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2016, México, INEGI.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2013), Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa. Zacatecas, México, Instituto Nacional de Salud Pública, Primera Edición, 111 pp.
- Márquez-Covarrubias, Humberto (2010), "Responsabilizar a los migrantes del desarrollo: lecciones del laboratorio social zacatecano", en: Revista Economía, Sociedad y Territorio, México, El Colegio Mexiquense, volumen x, núm. 32, pp. 99-141.





- Padilla, Juan Manuel y Mireya A. Torres Ramírez (2012), "La demografía zacatecana a comienzos del siglo XXI", en: Revista Migración y Desarrollo, Zacatecas, Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, volumen 10, núm. 19.
- Secretaría de Economía (2017), Información económica y estatal, Zacatecas, México, Secretaría de Economía, 17 pp.
- Torres Ramírez, Mireya y Juan Manuel Padilla (2015), "Pobreza rural multidimensional en Zacatecas", en: Revista Migración y Desarrollo, Zacatecas, Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, volumen 13, núm. 24.
- Torres Torres, Felipe (Coord.), Seguridad alimentaria: seguridad nacional, México, Plaza y Valdés Editores, Instituto de Investigaciones Económicas y Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, Primera Edición.

#### ***4.3.- Sociedad cohesionada y participativa: Gobierno y redes institucionales para la construcción de ciudadanías***

- Administración del Gobierno de Zacatecas. (2018). "Avanza la conformación del Consejo Ciudadano de Zacatecas." en Noticias. Publicado el día 3 de abril de 2018. Recuperado de: <https://www.zacatecas.gob.mx/avanza-la-conformacion-del-consejo-ciudadano-de-zacatecas/>
- Aguilar Villanueva, Luis F., Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Aguilera Izaguirre, Gustavo. (2008). El gobierno electrónico en México. 22/06/2018, de Universidad Autónoma de Tamaulipas Ciudad Victoria, México Sitio web: <http://www.redalyc.org/pdf/4419/441942913008.pdf>
- Arnstein, Sherry R., (1969) Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, no. 4, Julio 1969, pp. 216-224.
- COEPLA. (2017) Estrategia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana. Recuperado de:

<https://indyce.zacatecas.gob.mx/pdf/Informe%20Final%20Evaluacio%CC%81n%20de%20la%20EPSVD.pdf>

- Cabrero, Enrique (coord.), Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993. Logros y desencantos, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México, 1998.
- \_\_\_\_\_. (2006). "El panorama de la descentralización en México: ¿hacia qué tipo de federalismo evolucionar?" En Avances y pendientes para fortalecer el federalismo Legislando la (43-77). México, DF: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LIX Legislatura.
- Gobierno del Estado de Zacatecas. (2017) "Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021." en Periódico Oficial. Recuperado de: [http://coepla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%20CXXVII\\_SUP01AL2\\_I.pdf](http://coepla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%20CXXVII_SUP01AL2_I.pdf)
- IDD MEX, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, INE, Confederación USEM, CEPOS, Political, COLMEX. (2017). Informe Índice de Desarrollo Democrático de México 2017. Recuperado de: <http://www.idd-mex.org/2017/downloads/IDDMEX-2017.pdf>
- IMCO. (2017). Índice de Información Presupuestal Municipal. Novena edición. 02/07/2018, de Instituto Mexicano para la Competitividad Sitio web: <https://imco.org.mx/temas/indice-informacion-presupuestal-municipal/>
- IMCO. (2017). Índice de Información Presupuestal Estatal 2017. 02/07/2018, de Instituto Mexicano para la Competitividad Sitio web: <https://imco.org.mx/temas/indice-informacion-presupuestal-estatal-2017/>
- INAFED. (2018). Catálogo de Programas, Fondos y Subsidios Federales para Entidades Federativas. 25/06/2018, de SEGOB Sitio web: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/310655/Catalogo\\_Programas\\_Fondos\\_Subsidios\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/310655/Catalogo_Programas_Fondos_Subsidios_2018.pdf)



- INAFED. (2016). Retos del INAFED. 25/Junio/2018, de SEGOB Sitio web: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195104/1\\_Retos\\_INAFED\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195104/1_Retos_INAFED_2017.pdf)
- INEGI. (2017a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. 21/06/2018, de INEGI Sitio web: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enciç/2017/>
- INEGI. (2017b) "Principales resultados Zacatecas" en Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad pública. [ENVIPE] Recuperado de:  
[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017\\_zac.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_zac.pdf)
- INEGI. (2017c). Censos Nacionales de Gobierno 2017. 20/06/2018, de INEGI Sitio web: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195107/6\\_INEGI.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195107/6_INEGI.pdf)
- INEGI. (2016). Estadísticas a propósito del... día internacional contra la corrupción (9 de diciembre)". 20/06/2018, de INEGI Sitio web: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/corrupcion2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/corrupcion2016_0.pdf)
- Ibarra Zalazar, Jorge, González Héctor y Sotres Cervantes Lida. (2012). Aspectos políticos de la dependencia financiera en los municipios mexicanos. 23/06/2018, de Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Sitio web: <file:///C:/Users/DATA%20OPM/Desktop/CABA%C3%91AS/DIAGN%C3%93STICO%20ZACATECAS/PROSPECTIVA%20III/42181-108126-1-PB.pdf>
- Institute for Economics & Peace. (2018) Índice de Paz México. Evolución y perspectiva de los factores que hacen posible la paz. Recuperado de: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/04/Mexico-Peace-Index-2018-Spanish.pdf>
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2009). Gobierno Electrónico y Gestión Pública. 22/06/2018, de

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Sitio web:  
[https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/gobierno\\_electronico\\_anaser.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/gobierno_electronico_anaser.pdf)

- Luna Pla, Issa José Antonio Bojórquez Pereznieto (Coordinadores). (2015). Gobierno Abierto el valor social de la información pública. 20/06/2018, de Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/17.pdf>
- Mack, A. (2004). "El concepto de seguridad humana" en Promoting Security: But How and Forwhom? Brief 30. pp. 11-18. Recuperado de: [http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Cohesi%C3%B3n%20Social/Concepto%20de%20seguridad%20humana\\_AMack.pdf](http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Cohesi%C3%B3n%20Social/Concepto%20de%20seguridad%20humana_AMack.pdf)
- Merino, Mauricio (1995), "La participación ciudadana en la democracia", en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4 Instituto Federal Electoral, México.
- Ortega, S. (2018). "Con más irregularidades en recursos de seguridad." en NTR Zacatecas. Publicado el día 10 de Julio de 2018. Recuperado de: <http://ntrzacatecas.com/2018/07/10/con-mas-irregularidades-en-recursos-de-seguridad/>
- Prieto Martín, Pedro; Participación Ciudadana y Medios Digitales: experiencia de inmersión crítica en la participación ciudadana del siglo XXI. Asociación Ciudades Kyosei. <http://www.ckyosei.org/docs/LasAlasDeLeo.pdf>
- Reyes, R. (2017) ¿Cuál es la estrategia de Seguridad Pública en Zacatecas? en La Jornada Zacatecas. Publicado el día 16 de Agosto de 2017. Recuperado de: <http://ljz.mx/2017/08/16/cual-es-la-estrategia-de-seguridad-publica-en-zacatecas/>
- García Del Castillo, Rodolfo. (1996). Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo. 20/06/2018, de Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Sitio web: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26700706.pdf>



- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2018). Incidencia Delictiva del Fuero Común [Base de datos]. Recuperado de: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2017\\_012018.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2017_012018.pdf)
- SHCP. (2018). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. 2018, Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sitio web: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades\\_s\\_Federativas/Diagnóstico/pbr\\_sed\\_informe2018.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_s_Federativas/Diagnóstico/pbr_sed_informe2018.pdf)
- Transparencia presupuestaria. (2017). Índice del Presupuesto basado en Resultados (PbR). 01/07/2018, de Transparencia presupuestaria Sitio web: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/EntidadesFederativas>
- U-Gob (Tecnología en Gobierno). (2017). Ranking de portales de gobiernos estatal 2017. 30/06/2018, de U-Gob (Tecnología en Gobierno) Sitio web: <https://u-gob.com/ranking-de-portales-de-gobierno-estatal-2017/>
- Valencia, V. (2002). "La seguridad pública como un derecho humano" en Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de México. Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos. La seguridad pública como un derecho humano. México: CODHEM. pp. 8-23.
- Zepeda, G. (2017) Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías. Impunidad Cero. Recuperado de: [https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15\\_Impunidad\\_Cero\\_Ranking\\_de\\_procuradurias.pdf](https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15_Impunidad_Cero_Ranking_de_procuradurias.pdf)
- Zepeda, G. (2010). Reporte: La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal. Recuperado de: <http://www.jurimetria.org/servicio?id=3>



#### **4.4.- Sociedad con identidad y conocimiento: cultura y educación de calidad para el fortalecimiento colectivo de lo público**

- Castellanos Ribot, Alfonso (2004) "El sistema de Información Cultural de México"; en Portal Iberoamericano de Gestión Cultural para su publicación en el Boletín GC: Gestión Cultural N.º 7: Indicadores y Estadísticas Culturales. Págs. 8
- \_\_\_\_\_ (2017b) Primer Informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo 2017 – 2021. Recuperado de: [https://indyce.zacatecas.gob.mx/pdf/Primer%20Informe%20de%20las%20acciones%20%20del%20PED\\_Final.pdf](https://indyce.zacatecas.gob.mx/pdf/Primer%20Informe%20de%20las%20acciones%20%20del%20PED_Final.pdf)
- CONEVAL (2016) Información de Pobreza. Recuperado de: <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2018); Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Recursos Identificados para el Estado de Zacatecas. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/edospef/2018/ppef2018/Zacatecas.pdf>
- Giménez Gilberto (s/f a) La cultura como identidad y la identidad como cultura. Recuperado de:
- \_\_\_\_\_, (junio 1999) Territorio, Cultura e Identidades. La Región sociocultural en Estudios sobre las culturas contemporáneas, Época II. Vol. V. Núm. 9, Colima, junio 1999, pp. 25-57.
- Gobierno de Zacatecas (2016); "Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021. Zacatecas"; Periódico oficial, 191 pp. Recuperado de [http://coepla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%20CXXVII\\_SUP01AL2\\_I.pdf](http://coepla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%20CXXVII_SUP01AL2_I.pdf)
- Gobierno del Estado de Zacatecas. (2017a); "Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2018". En Periódico Oficial. Recuperado de:





[http://www.finanzas.gob.mx/contenido/2018/rep%202018/CXXVI\\_SUP0%20%204%20AL%20101%20%20JS\\_Tomo\\_1-1-2.pdf](http://www.finanzas.gob.mx/contenido/2018/rep%202018/CXXVI_SUP0%20%204%20AL%20101%20%20JS_Tomo_1-1-2.pdf)

- Gobierno del Estado de Zacatecas. (2017b) Primer informe de gobierno. Recuperado de: <http://coepla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/1er%20Informe.pdf>
- Gobierno del Estado de Zacatecas, (2016), Programa Sectorial de Desarrollo Económico 2017-2021, Zacatecas, p. 102. Recuperado en: <https://indyce.zacatecas.gob.mx/pdf/Programa%20Sectorial%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%202017-2021.pdf>
- Gobierno del Estado de Zacatecas, (2011); Programa Sectorial de Desarrollo Educativo 2011-2016. Secretaría de Educación y Cultura, Subsecretaría de Planeación y Apoyos a la Educación, Zacatecas, 85 pp. Recuperado de [http://www.finanzas.gob.mx/contenido/InformacionFinanciera/Transparencia/MarcoRegulatorio/1\)%20Prog%20Sectoriales%202010-2016/Sector\\_4.pdf](http://www.finanzas.gob.mx/contenido/InformacionFinanciera/Transparencia/MarcoRegulatorio/1)%20Prog%20Sectoriales%202010-2016/Sector_4.pdf)
- Ibarra Santos, Manuel (2016); "La educación pública en Zacatecas: ¿Un laberinto sin salida?", La Jornada, México. Recuperado de: <http://ljz.mx/2016/11/08/la-educacion-publica-en-zacatecas-laberinto-sin-salida/>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2009); El derecho a la educación en México. INEE, México. Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/217/P1D217.pdf>
- Ley de Becas, Estímulos Educativos y Apoyos Financieros del estado de Zacatecas (Última reforma POG 16-09-2017) Ley publicada en el suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el miércoles 3 de febrero de 2010.
- Ley de Bibliotecas Públicas del estado de Zacatecas (Última reforma POG 25-02-2015) Ley publicada en el suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 11 de marzo de 2006.

- Ley de Desarrollo Cultural para el Estado y Municipios de Zacatecas (Última reforma POG 16-09-2017) Ley publicada en el suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 16 de agosto de 2003.
- Ley del Instituto Regional del Patrimonio Mundial en Zacatecas. Ley publicada en el suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 30 de agosto de 2014.
- Ley de Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas (Última Reforma POG 03-12-2014) Ley publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 18 de agosto de 2001.
- Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Cultural del Estado de Zacatecas Ley publicada en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 14 de diciembre de 2014.
- Ley que Crea el Instituto Zacatecano de Cultura "Ramón López Velarde" (Reformado P.O.G. Número 28, de fecha 8 de Abril de 1998, Decreto Número 240)
- OCDE (2009), Panorama de la Educación 2009. Recuperado de: <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/28eselpromediodealumnos-profesorenescuelasprimariasenmexico.htm>
- Reyes García, María del Carmen (s/f) De la crítica a la construcción: 11 propuestas para mejorar la gestión de la cultura en Zacatecas, FINESTRA Gestoría Cultural. Págs. 6
- Rey, Germán (2002) Cultura y Desarrollo Humano: Unas relaciones que se trasladan, Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de: <https://www.oei.es/historico/pensariberoamerica/ric00a04.htm>
- Rivera-Ruíz Esparza, Antonio (s/a); Educación para el desarrollo de Zacatecas, Coordinación Estatal de Planeación-UNAM, 10 pp.
- SEDESOL (2018); Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018. SEDESOL-Subsecretaría de Planeación, Evaluación y





Desarrollo Regional. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288975/Zacatecas.pdf>

- SEP (2017); Estadística e indicadores educativos Zacatecas. SEP-Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación-Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, México. Recuperado de [http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadística\\_e\\_indicadores/estadística\\_e\\_indicadores\\_educativos\\_32ZAC.pdf](http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadística_e_indicadores/estadística_e_indicadores_educativos_32ZAC.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016); Panorama de la Educación Superior en el Estado de Zacatecas. Recuperado de: [http://www.pides.mx/panorama\\_esmex\\_2015\\_2016/32\\_zacatecas\\_panorama\\_esmex\\_m.pdf](http://www.pides.mx/panorama_esmex_2015_2016/32_zacatecas_panorama_esmex_m.pdf)
- SIC México. Sistema de Información Cultural, Recuperado de: [http://sic.gob.mx/lista\\_recursos.php?estado\\_id=32](http://sic.gob.mx/lista_recursos.php?estado_id=32)
- UNESCO (2005); La conceptualización de la UNESCO sobre calidad: un marco para el entendimiento, el monitoreo y la mejora de la calidad educativa. UNESCO-OIE Herramientas de Formación para el Desarrollo Curricular. Rescatado de [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/COPs/Pages\\_documents/Resource\\_Packs/TTCD/sitemap/resources/1\\_1\\_3\\_P\\_SPA.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/COPs/Pages_documents/Resource_Packs/TTCD/sitemap/resources/1_1_3_P_SPA.pdf)

## **CRITERIOS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL PROSPECTIVO: PASOS FIRMES PARA ABRIR LA BRECHA**

### **5.1 El contexto inicial de la implementación**

- 50 Lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana, 15 de julio de 2018. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/2018/07/15/50-lineamientos-generales-para-el-combate-a-la-corrupcion-y-la-aplicacion-de-una-politica-de-austeridad-republicana/>



M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

- Anuncia AMLO que se destinarán 500 mil millones de pesos a programas prioritarios, 23 de julio de 2018. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/2018/07/23/anuncia-amlo-siete-proyectos-prioritarios-para-mexico/>
- Conapo (2012), Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos por entidad federativa y municipio Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad\\_migratoria/anexos/Anexo\\_B2.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/anexos/Anexo_B2.pdf)
- Con recursos públicos, pero habrá internet, asegura equipo de López Obrador, 4 de julio de 2018, El Heraldo de México. Recuperado de <https://heraldodemexico.com.mx/mer-k-2/con-recursos-publicos-pero-habra-internet-asegura-equipo-de-lopez-obrador/>
- Da a conocer AMLO que se reunirá con Mike Pompeo, 10 de Julio de 2018. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/temas/eu/>
- INEGI (2017); Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. [ENCIG]. Recuperado de: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017\\_zac.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_zac.pdf)
- "López Obrador se propone conectar a los 50 millones que aún no acceden a internet en México", 5 de julio de 2018, Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones. Recuperado de <http://www.idet.org.mx/noticias/nacionales/lopez-obrador-se-propone-conectar-a-los-50-millones-que-aun-no-acceden-a-internet-en-mexico/>
- Monroy Jorge; "AMLO anuncia reestructura total del aparato burocrático, 12 de julio de 2018", El Economista. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/economia/AMLO-anuncia-reestructura-total-del-aparato-burocratico-20180712-0030.html>
- Pompeo, Michael R. (2018); Reunión AMLO con el secretario de Estado, 13 de Julio de 2018. Recuperado de





<https://lopezobrador.org.mx/2018/07/13/reunion-amlo-con-el-secretario-de-estado-michael-r-pompeo/>

- Riquelme, Rodrigo; "¿Quiénes son los gobernadores detenidos durante el gobierno de EPN?, 6 de junio de 2017", El Economista. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Quienes-son-los-gobernadores-detenidos-durante-el-gobierno-de-EPN-20170606-0028.html>
- Solórzano, Javier; (2018); "No es sólo Canadá y EU: es también Centroamérica, 26 de julio de 2018", La Razón de México. Recuperado de <https://www.razon.com.mx/no-es-solo-canada-y-eu-es-tambien-centroamerica/>
- Villalobos, Areli; "México y Canadá van por homologación de derechos humanos, laborales y ambientales: Ebrard", 25 de julio de 2018, Proceso. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/544399/mexico-y-canada-van-por-homologacion-de-derechos-humanos-laborales-y-ambientales-ebard>
- Zavala, Misael; Morales Alberto; Hernández Sandra; "La descentralización va para adelante: AMLO", 1 de agosto de 2018, El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/la-descentralizacion-va-para-adelante-amlo>

## 6.- La interfaz del ejercicio prospectivo

- Bassols Batalla, Ángel; "Las dimensiones regionales del México Contemporáneo", en Martínez Assad, Carlos, Balance y Perspectiva de los Estudios Regionales en México; México, CIIH-UNAM-Porrúa, 1990; Págs.: 93-145.
- Ciudadano-Ciesas (2017); Reconocimiento de dimensiones, arenas, ciclo y etapas de la política pública gubernamental para la incidencia; México, CCS-CIESAS. (Presentación, versión digital)
- Etzioni, Amitai; (1992) "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones" en Luis F Aguilar; La hechura de las políticas. México, Miguel A. Porrúa. Págs.: 265 - 282



Gobierno del Estado de Zacatecas. (2016); "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas." en Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Disponible en:

<http://periodico.zacatecas.gob.mx/visualizar/f14a59ff-ce7e-441d-8d80-8fd8fbb50503;1.0>

- ----- (2017); "Ley de Planeación del estado de Zacatecas y sus municipios" en Periódico oficial del Gobierno del Estado. Decreto No. 189.
- Isunza, Ernesto y Hevia, Felipe (2006) "La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México", en Relaciones Sociedad Civil – Estado en México; México, CIESAS, 133 pp.
- Lindblom E, Charles (1992); "La ciencia de salir del paso", en Luis F Aguilar; La hechura de las políticas. México, Miguel A. Porrúa. Págs.: 201-225.





## **DIRECTORIO**

**Alejandro Tello Cristerna**  
**Gobernador del Estado de Zacatecas y Presidente del COPLADEZ**

**Marco Vinicio Flores Guerrero**  
**Coordinador Estatal de Planeación y Coordinador General del COPLADEZ**

**Consejo de Planeación**  
**Imelda Ortiz Medina**  
**Unidad Académica de Economía UAZ**

**Alfredo de Alba Ramírez**  
**Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Zacatecas**

**José Luis Hernández Suárez**  
**Unidad Académica de Ciencias Sociales UAZ**

**Lourdes Leticia Dueñas González**  
**Federación de Colegios y Asociaciones de Profesionistas del Estado de Zacatecas**

**Alejandro Valadez Perea**  
**Canacintra Delegación Zacatecas**

**Erix Asdrubal Salas Abasolo**  
**Unión Social de Empresarios de México, Capítulo Zacatecas**

**Fernando Aguilar Avilés**  
**Isaac Enriquez Pérez**  
**Juan Jesús Estrella Chávez**  
**Asesoría y Acompañamiento para elaboración del Programa**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**  
**Universidad Nacional Autónoma de México**



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021

M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Marco Vinicio Flores Guerrero  
**Coordinador Estatal de Planeación y  
Coordinador General del COPLADEZ**

Antonio Rivera Ruiz Esparza  
**Secretario Técnico de la COEPLA**

Responsable del Proyecto  
Israel Guerrero de la Rosa  
**Director Ejecutivo del COPLADEZ**

**Colaboradores**

María Leticia González Gómez

Blanca Peña Chávez

Laura María Rivera Becerra

Verónica Marcela Bañuelos Cruz

Mónica Cecilia Rodríguez Lamas

Laura Elena Zapata Molina

Eduardo Ernesto Hernández Castañeda

José de Jesús Flores Jiménez

Armando Viramontes Navarro

Edgar Eduardo Soto de la Torre

Manuel Varela Milanés

Bruno Armando Zarazúa Hernández

**GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS**





LXIII LEGISLATURA  
DEL ESTADO

## COMUNIDADES DE APRENDIZAJE GRUPOS FOCALES

LA MINERÍA SUSTENTABLE COMO SECTOR ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO		TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN E INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO		
Ing. Abel González Vargas	Capstone Gold	Dr. Carlos Montes de Oca Vázquez	QUARKSOFT	
Ing. Héctor Zarate Medina	Unidad Francisco I. Madero, Grupo Peñoles	Ing. Silvia Jiménez H.	Departamento Software, ITZ	Desarrollo
Ing. José Manuel Sánchez Mier	Unidad Minera Sabinas, Grupo Peñoles	ISC Manuel Haro Márquez	Laboratorio de Software Libre, COZCYT	
Ing. Juan Villegas González	Plata Panamericana	MCC Roberto Oswaldo Cruz Leija	IPN, Campus Zacatecas	
Ing. Demetrio Góngora Flemate	Colegio de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos	Ing. José Martín Barajas Guerrero	Centro de Cómputo, ITZ	
Ing. Miguel Díaz Cortez	Santa Cruz Mining / Minera Contracruña	Ing. Juan Gabriel Hernández	Compulogic	
Ing. Eugenio Meza C.	Santa Cruz Silver	Ing. Gerardo López Ortiz	Compulogic	
Ing. José Antonio Becerra Amezcua	Zacatecas			
Ing. Luis Ernesto Olvera Rosas	UAZ, Colegio de Ingenieros Geólogos	Ing. Carlos Gabriel López Aranda	Rector UVC, Campus Zacatecas	
Ing. Xóchitl López M.	Arian Silver	Dra. Guadalupe Margarita González Hernández	Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, UAZ	
Ing. Mackenzie Guy	Arian Silver	Dr. José Francisco Román Gutiérrez	Consejo de Administración Del Instituto Regional del Patrimonio Mundial en Zacatecas	
Ing. Rubén Del Pozo	Asociación de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México Distrito Zacatecas	Mtra. Fátima Carrillo Alonso	Licenciatura en Turismo, UAZ	
Lic. Juan De Dios Magallanes Quintanar	Secretaría de Economía	Ing. Rafael Sánchez Preza	Junta de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado	
Ing. José Gumaro Ortiz	Colegio de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México	Lic. Jahel Vargas Carrillo	Asociación de Hoteles y Moteles de Zacatecas	
Lic. Jessica Pérez Guerrero	UNAM	Lic. Rualy Arteaga	Secretaria de Economía	
Lic. Diana Laura Pérez	UNAM	Ing. Juan Pablo De La Cruz	SECTURZ	



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021

H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN E INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO		Jorge Ibararán Rodríguez	SECTURZ
Ing. Eduardo Montes De Oca	CEO, QUARKSOFT	C. Alfredo Ávila Mercado	CANACOZAC SERVYTUR
Ing. Raymundo Ceja González	ZACSOFT y Cluster de TI en Zacatecas	Arq. Omar Arroyo	SECTURZ
M.C.C. Juan Luis Villa Cisneros	Cuerpo académico de TI, UAZ	Lic. Abraham Goytia Rodríguez	Coordinación de Vinculación, UNID
ISC Manuel Haro Márquez	Laboratorio de Software Libre, COZCYT	Ing. Carlos Gabriel López Aranda	Rector UVC, Campus Zacatecas

### COMUNIDADES DE APRENDIZAJE GRUPOS FOCALES

SEGURIDAD PÚBLICA Y PAZ SOCIAL		EDUCACIÓN	
Lic. Lorena Esperanza Oropeza Muñoz	Presidenta de la Comisión de Seguridad Pública LXII Legislatura	MenC Geovana Esparza Jasso	Programa de Estudios e Intervención para el Desarrollo Alternativo, UAZ
Lic. Victor Manuel Legaspi Solís	Consejo Ciudadano	Mtro. José Guadalupe Hernández Reveles	Centro de Investigación en Matemáticas
Lic. Mayra Griselda Ruvalcaba Moreno	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas	Mtra. Alejandra Romero Moyano	INEE
Lic. Armando García Neri	Secretaría General de Gobierno	Dr. Domingo Cervantes Barragán	Universidad Autónoma de Zacatecas
Lic. Jaime Francisco Flores Medina	Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública	Ing. Gerardo Galaviz Jiménez	Tecnológico de Monterrey
Dr. Isaac Enríquez Pérez	UNAM	Mtro. Daniel Rodríguez Lemus	Centro de Actualización del Magisterio
Lic. Ma. Patricia Molina Durán	LXII Legislatura	Dra. Perla Velazco Elizondo	SEDUZAC
María De Jesús Ortiz Robles	LXII Legislatura	Mtro. José Luis Huitrado Rizo	SEDUZAC
INDUSTRIA MANUFACTURERA		J. Jesús Muñoz H.	SEDUZAC
Dr. Rodrigo Castañeda Miranda	CANACINTRA México	Juan Manuel Muñoz H.	CAM
Lic. Fernando López Del Bosque	CEDEZ	Lic. Isabel Cárdenas de May	Vincalma Zacatecas





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021



Ing. Raúl Cabada Flores	Entrada GROUP	Mtro. Agustín Vital Chávez	SEDUZAC
Dr. Edgar David Gaytán Alfaro	UAZ	<b>CULTURA Y DESARROLLO</b>	
Ing. Rito Martín Herrera Flores	I.T. Zacatecas	Tec. Noé Germán Rendón Jara	La Ciénega
Mtro. Alejandro Valadez Perea	CANACINTRA	Mtra. María Del Carmen Reyes García	FINESTRA, Gestora Cultural
Dr. José Roberto González Hernández	Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, UAZ	Mtro. Eric Nava Muñoz	Curador
Dra. Armida Concepción García	Programa de Estudios e Intervención para el Desarrollo Alternativo, UAZ	Mtra. Judith Navarro Salazar	Texere
Lic. Blanca Lilia Mena	Asociación Mexicana Mujeres Empresarias	Lic. Maritza Manríquez Buendía	UAZ
Ing. Arturo Bautista Santiago	SEZAC	Lic. Gonzalo Lizardo Méndez	UAZ
		Lic. Sergio Salinas Martínez	La Cascara
		Lic. Carlos G. Salinas	IZC

### COMUNIDADES DE APRENDIZAJE GRUPOS FOCALES

AGUA Y MEDIO AMBIENTE		CIENCIA Y TECNOLOGÍA	
Biol. Mayra Paulina Martínez Godoy	Colegio de Biólogos de Zacatecas A.C.	Dr. Rafael Herrera Esparza	Unidad Académica de Biología, UAZ
Dr. Benjamín De León Mojarro	JIAPAZ	Ing. Luis Daniel Beltrán Girón	RED de Talentos MX
Lic. Germán Contreras Santoyo	SAMA	Dr. Miguel García Guerrero	Grupo Quark
Dr. Luis F. Pineda	Programa de Estudios e Intervención para el Desarrollo Alternativo, UAZ	Isaac Enriquez	UNAM
Lic. Kattia Trejo Cárdenas	OSC	Mtro. Alberto Faz Mendoza	Innovación y Desarrollo, COZCYT
Lic. Salvador Esaú Constantino	Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente	Ing. Raymundo Ceja González	CLUSTER TI
Ing. Ramón Vázquez Estrada	SAMA	Dr. Manuel Reta Hernández	UAZ



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021

EL LEGISLATIVO  
DEL ESTADO

Mtra. Magda Collazo Fuentes	Programa de Estudios e Intervención para el Desarrollo Alternativo, UAZ	Dr. Jorge Flores Troncoso	Centro de Investigación, Innovación y Desarrollo en Telecomunicaciones, UAZ
Ing. Víctor Guadalupe Pérez Pérez	CONAFOR	Dr. Agustín Enciso Muñoz	COZCYT
Biol. Martín Salvador Venegas López	Colegio de Biólogos de Zacatecas A.C.	<b>SALUD</b>	
Ing. Francisco Reséndiz F.	SAMA	Dr. Adolfo Castro Salas	Sociedad Zacatecana de Salud Pública
Ing. Carlos Alean Rocha	CONAGUA	Dr. Jesús Gerardo López Longoria	Seguro Popular
Ing. Héctor Carrillo Torres	SAMA	Dra. Maura Sara Castañeda Ifiguez	Unidad Académica de Medicina Humana, UAZ
Ing. José Manuel Carlos Sánchez	SAMA	Dr. Raúl Carlos Zapata González	Hospital de la Mujer
<b>DESARROLLO SOCIAL Y BIENESTAR</b>		Dr. Alfredo Pacheco Arroyo	SSZ
M. En C. Abraham Velázquez Ramírez	ADELZAC	Dr. Fabián Fernández Cruz	IMSS - Prospera
Dr. Marco Antonio Elías Salazar	Unidad Académica de Ciencias Sociales, UAZ	Dr. Jaime Cortez Navia	SSZ
Ing. Fernando Ochoa Elías	Sedesol	Dr. Carlos Eduardo Durán Barragán	Prevención y Control de Enfermedades
Ing. Martín Álvarez Calderón	Injuventud		
Lic. Cristina Martín Arrieta	Coordinación de Asesores		
Mtra. Yadira Galván Sánchez	SEDIF		
Ing. José Rubén Medina Lizalde	Sedesol		





LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021

H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

<b>ENTREVISTAS</b>	
Mtra. Rosa María Flores Martínez	Secretaría Técnica de Secretaría de las Mujeres
Dr. Raúl Delgado Wise	Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, UAZ
Dr. Federico Guzmán Rubio	Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, UAZ
Dr. Arturo Burnes Ortiz	Unidad Académica de Economía, UAZ
José Antonio Martínez Zaragoza	Dirigente Estatal de la Confederación Nacional Campesina
Ignacio Rojas Murillo	Representante viticultor



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018-2021

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** La Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, aprueba el Programa General Prospectivo Zacatecas 2033.

**SEGUNDO.** Publíquese en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.





C. LEGISLATIVA  
DEL ESTADO

# COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PUBLICACIÓN.

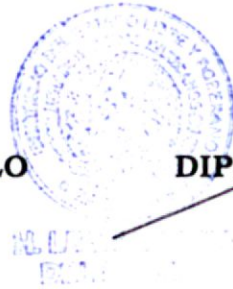
Dado en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Tercera  
Legislatura del Estado, a los veinte días del mes de diciembre del año  
dos mil dieciocho.

**PRESIDENTE**

**DIP. JOSÉ MA. GONZÁLEZ NAVA**

**SECRETARIA**

**DIP. AÍDA RUÍZ FLORES DELGADILLO**



**SECRETARIO**

**DIP. RAÚL ULLOA GUZMÁN**