

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Repositorio Institucional del ITESO

[rei.iteso.mx](http://rei.iteso.mx)

---

Publicaciones ITESO

PI - Economía

---

2004-05

# Planes, políticas y actores económicos en Jalisco en el marco de la liberalización económica

Govela-Espinoza, Roberto; Román-Morales, Ignacio; Flores-Elizondo, Rodrigo


---

Román-Morales, I., Flores-Elizondo, R., & Govela, R. (2004). Planes, políticas y actores económicos en Jalisco en el marco de la liberalización económica. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/275>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:*  
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

*(El documento empieza en la siguiente página)*



# Planes, políticas y actores económicos en Jalisco

en el marco de la liberalización económica

**LUIS IGNACIO ROMÁN**

**RODRIGO FLORES**

**ROBERTO GOVELA**

# Planes, políticas y actores económicos en Jalisco

# Planes, políticas y actores económicos en Jalisco

en el marco de la liberalización económica

**LUIS IGNACIO ROMÁN**  
**RODRIGO FLORES**  
**ROBERTO GOVELA**



La presentación y disposición de *Planes, políticas y actores económicos en Jalisco en el marco de la liberalización económica* son propiedad del editor. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito del editor.

D.R. ©2004, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO),  
Periférico Sur Manuel Gómez Morán 8585,  
Tlaquepaque, Jalisco, México, C P 45090.

Impreso y hecho en México.  
*Printed and made in Mexico.*

ISBN 968-5087-63-6

# Índice

## **Presentación**

9

## **Introducción**

21

## **I**

### **El entorno de la política económica en Jalisco**

25

#### **Algunos indicadores demográficos**

**de la calidad de vida. . . . .** 27

#### **La ubicación del estado en el marco de**

**la economía nacional y global . . . . .** 32

**La evolución de la estructura económica . . . . .** 38

Los setenta y los cambios en los ochenta. . . . . 39

La transformación económica entre 1995 y 2000. . 42

La desaceleración de 2000-2003 y los efectos

de la dependencia con Estados Unidos . . . . . 45

## **2**

### **Los planes de desarrollo en Jalisco: ¿apéndice, negación o complemento de los planes nacionales?**

49

#### **1980-1982: de la planeación para repartir**

**la abundancia a la aparición de la crisis. . . . .** 53

Convergencias y diferencias entre el Plan

Nacional de Desarrollo y el Plan Director del

Desarrollo Socioeconómico 1980-1982 . . . . . 53

La lógica y la coherencia interna del Plan Director

del Desarrollo Socioeconómico 1980-1982 . . . . . 56

<b>1983-1988: la planeación sin crecimiento</b> . . . . .	60
Convergencias y diferencias entre los planes nacionales y estatales de desarrollo . . . . .	60
La lógica y la coherencia interna del Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988 . . . . .	63
<b>El auge fugaz: 1989-1994. La planeación de una economía abierta</b> . . . . .	67
Convergencias y diferencias entre los planes nacional y estatal . . . . .	67
La lógica y la coherencia del Plan Estatal de Desarrollo 1989-1994 . . . . .	69
<b>Hacia la integración de las políticas de libre mercado: 1995-2000</b> . . . . .	74
Convergencias y diferencias entre los planes nacional y estatal . . . . .	74
La lógica y la coherencia interna del Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 . . . . .	77
<b>Las promesas de la administración 2001-2007</b> . . . . .	89
Lógica y coherencia internas . . . . .	89
Convergencias y diferencias con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 . . . . .	102

### 3

## **Esbozo de la evolución del ajuste estructural desde el interior de las dependencias gubernamentales de Jalisco**

107

<b>Comité de Planeación para el Desarrollo en el estado</b> . . . . .	109
<b>Secretaría de Finanzas</b> . . . . .	111
<b>Secretaría de Promoción Económica</b> . . . . .	113
<b>Secretaría de Desarrollo Rural</b> . . . . .	115
<b>Secretaría de Desarrollo Urbano</b> . . . . .	119
El crecimiento ordenado y el uso planificado de los recursos . . . . .	119
Una nueva visión . . . . .	121
La ciudad de Guadalajara . . . . .	123

<b>La política y la asistencia sociales en Jalisco</b> . . . . .	124
Instituto Jalisciense de Asistencia Social . . . . .	125
Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco . . . . .	126

## 4

### **La propuesta de la política económico-social del gobierno estatal 2001-2007**

129

<b>El Plan Estatal de Desarrollo</b> . . . . .	131
<b>Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado</b> . . . . .	132
<b>Secretaría de Finanzas</b> . . . . .	134
<b>Congreso local</b> . . . . .	137
<b>Secretaría de Desarrollo Urbano</b> . . . . .	138
<b>Secretaría de Promoción Económica</b> . . . . .	141
<b>Secretaría de Desarrollo Rural</b> . . . . .	149
Sustentabilidad . . . . .	154
Subsidios . . . . .	155
Indígenas . . . . .	156
<b>La política social del estado</b> . . . . .	156
Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco . . . . .	157
Instituto Jalisciense de Asistencia Social . . . . .	159

## 5

### **La construcción de alternativas desde las cámaras empresariales, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil**

161

<b>Las cámaras empresariales</b> . . . . .	164
Cámara de Comercio Americana . . . . .	164
Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de Telecomunicaciones e Informática . . . . .	167
Centro Empresarial de Jalisco . . . . .	170



Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco . . . . .	172
Consejo Mexicano de Comercio Exterior . . . . .	174
<b>Las organizaciones de la sociedad civil . . . . .</b>	<b>177</b>
Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo . . . . .	178
Centro de Reflexión y Acción Laboral, Guadalajara . . . . .	182
Consejo Agrario de Jalisco . . . . .	185
Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario y el Programa de Fortalecimiento de Empresas Sociales . . . . .	188
<b>La propuesta de las organizaciones sindicales . . . . .</b>	<b>190</b>
Confederación Nacional Campesina . . . . .	191
Coordinadora Intersindical Democrática Jalisciense . . . . .	193
Federación de Trabajadores de Jalisco . . . . .	199
Unión Nacional de Trabajadores . . . . .	203

## **Conclusiones**

211

## **Anexo**

### **Plan de ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara**

215

## **Siglarío**

217

## **Bibliografía**

221

## **Presentación**

Desde el ámbito local hasta el mundial, el desarrollo de cada sociedad está asociado a la forma en que se organiza y al papel que desempeñan los poderes públicos que la encabezan. Dentro de las acciones de estos últimos son esenciales sus respuestas al entorno socioeconómico, así como el diseño y la aplicación de estrategias para modificarlo. En este sentido, las políticas económicas y sociales son centrales. El conflicto o la complementariedad de objetivos, como la competitividad y la equidad o la eficiencia y la atención a los marginados, forman parte del debate sobre qué debe hacer el poder público y cómo debe manejar las variables en juego, por ejemplo, sus fuentes y niveles de ingreso, el destino de sus gastos y la protección o liberalización del comercio exterior de la sociedad, así como la gestión pública y privada de actividades económicas específicas.

Todo lo anterior ha sido ampliamente estudiado y debatido a nivel nacional en las últimas décadas, pero en el proyecto Ajuste estructural y alternativas desde la sociedad civil consideramos conveniente analizar las restricciones financieras externas de las políticas económicas (sobre todo la deuda externa); presentar un seguimiento de la lógica general de las estrategias y

de las medidas específicas que han aplicado los gobiernos federales en los distintos sectores; examinar el margen de maniobra y las políticas definidas por esos gobiernos federales y lo que se ha realizado desde el plano estatal, en particular en Jalisco, y consultar a la población y a las organizaciones de la sociedad civil sobre el balance de su evolución y de las políticas económicas de liberalización y ajuste estructural.

El volumen que aquí se presenta refiere al tercero de tales propósitos, pues el poder público no se limita, al menos en teoría en los Estados Unidos Mexicanos, a las decisiones tomadas por el poder federal. ¿Cuál ha sido el papel del gobierno de Jalisco en las reformas estructurales implantadas en México desde 1982? ¿qué ha hecho y cómo se ha complementado —u opuesto— a las lógicas del poder federal? ¿cómo ha evolucionado esta entidad federativa a partir de las medidas que fueron establecidas? ¿qué se opina en las diversas dependencias estatales con respecto a lo realizado? ¿cómo reaccionan los distintos actores sociales frente a las decisiones de los gobiernos y a la evolución de la economía local? Estos son algunos de los cuestionamientos que nos planteamos en este libro.

En el ámbito político, la alternancia en el poder en México durante los últimos años y el papel de los gobiernos municipales y estatales han sido significativos. De hecho, durante las elecciones locales, los partidos y candidatos prometen mejoras económicas y sociales que hacen pensar que las autoridades ejecutivas y los congresos locales cuentan con un margen de maniobra para incidir en el bienestar de sus representados y en el impulso económico de su territorio, esto es, que pueden diseñar políticas económicas y sociales propias.

Sin embargo, no necesariamente los estados y municipios cuentan con estos márgenes de maniobra. Las promesas y propuestas a nivel estatal y local pueden responder a la inercia de las federales, o bien constituir sólo una estrategia mercadotécnica frente a las demandas de la población, que son expresadas en encuestas diversas.

Entre ambos extremos ideales: un gobierno estatal con amplias capacidades de fijar políticas y otro totalmente dependiente del poder federal, se encuentran las facultades y posibilidades reales de las entidades federativas.

Hay diversas políticas públicas que los estados de la república no pueden establecer; de acuerdo con el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no cuentan con las facultades para ello. Así, por ejemplo, no pueden fijar una política monetaria, ya que no cuentan con una moneda propia (inciso III). Sus posibilidades de fijar una tributación propia son sumamente limitadas; no pueden fijar políticas arancelarias (inci-

sos IV al VII, y 118 en el inciso I), porque estas corresponden a los estados nación; tampoco tienen derecho a contraer créditos internacionales directamente (inciso VIII).<sup>1</sup> Sin embargo, sí es posible, de acuerdo con el artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que una entidad federativa establezca medidas de apoyo a determinados cultivos o ramas industriales o de servicios (como el turismo). Asimismo, puede construir carreteras e infraestructura urbana; disfruta también de cierta libertad en políticas de salud y educación, entre otras.

En otras palabras, las entidades federativas no cuentan con todos los instrumentos de política económica y social de los que dispone la federación, pero sí de algunos que les permiten incidir sobre la orientación económica y social de su delimitación territorial, establecer acuerdos con otras entidades y aun promover inversión extranjera o exportaciones.<sup>2</sup> Lo anterior supone mantener o reformar el perfil económico de las entidades, sus regiones, municipios y

**1.** Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras; II. Derogada; III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado; IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública; IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el congreso de la unión autorice. Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

**2.** Artículo 22. Son atribuciones específicas del Poder Ejecutivo, las siguientes: I. La administración general del Gobierno; II. La administración de la hacienda y las finanzas públicas; III. La planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado; IV. La planeación, conducción, coordinación, fomento y orientación del desarrollo económico y social [...] IX. La construcción y supervisión de las obras públicas estatales y de las federales, derivadas de convenios celebrados con la Federación, con las entidades federativas, los gobiernos municipales y demás organismos públicos o privados; X. La atención de los asuntos del trabajo y la previsión social, conforme a lo que establecen las leyes; XI. El fomento de la industria, el comercio, la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la fauna, las artesanías, la pesca y otras actividades productivas [...] XIII. La promoción del turismo nacional y extranjero; XIV. La regulación del tránsito, la vialidad y del transporte, en el Estado [...] XVII. La

localidades a su trayectoria histórica, su coyuntura económica, sus particularidades geográficas, sus potencialidades y a su relación con el poder federal.

De hecho, ningún nivel de poder público está totalmente desprovisto de instrumentos que le permitan incidir sobre la realidad económica y social en la que actúa, pues su función dejaría de tener sentido. De manera inversa, ninguno de estos niveles de poder cuenta con todas las facultades para lograr el desarrollo económico, pues anularía el sentido de los otros poderes. Por consiguiente, el poder ejecutivo estatal cuenta con funciones muy precisas, que delimitan su capacidad e influencia.

En cuanto a los municipios, el artículo 115 de la CPEUM acota sus atribuciones, en especial, a la gestión de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito y

los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

[Para cumplir con sus funciones] los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso percibirán contribuciones, podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; recibirán participaciones federales y otras derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo.<sup>3</sup>

De lo anterior se concluye que los municipios cuentan formalmente con una autonomía importante para ejercer su gasto (“administrarán libremente su hacienda”), pero con atribuciones muy delimitadas a la gestión pública y con

prevención del delito y de las infracciones penales, así como el tratamiento en todos los ámbitos, de los individuos que se encuentren internos en alguno de los centros de prevención y readaptación social en el Estado; XVIII. La administración de los recursos humanos y materiales del Gobierno del Estado; XIX. El control y evaluación gubernamental y la vigilancia del gasto público; XX. El apoyo, control y vigilancia en la prestación de los servicios de salud y bienestar social; XXI. La promoción de la participación social en asuntos de interés colectivo; XXII. La prevención y disminución de la contaminación ambiental y el establecimiento de políticas, estrategias y programas para el aprovechamiento y uso sustentable de los recursos naturales, y XXIII. Las demás atribuciones generales que le confieran las leyes, reglamentos y decretos vigentes.

**3.** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gobierno de la República, México, 2003.

una dependencia significativa de la transferencia de recursos de la federación. En cuanto a esta, los mecanismos esenciales son:

- ▶ El ramo 28, que refiere la participación de los estados y municipios en la captación tributaria federal. Los recursos de este ramo son utilizados libremente por las entidades y los municipios y, en conjunto, representaron 15% del Presupuesto de Egresos de la Federación en 2003.
- ▶ El ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (15.6% de este en 2003), constituido por siete fondos, de los cuales sólo el de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios puede ser ejercido según las prioridades de la alcaldía destinataria (los demás están asociados al manejo municipal de obligaciones específicas delimitadas a nivel federal). Este fondo representó 9.7% de los recursos del ramo (22,817 millones de pesos) en el presupuesto de egresos de 2003.
- ▶ El ramo 39, Apoyo para el financiamiento a entidades y municipios, apareció en 2002, se reglamentó en 2003 y quedó restringido su uso para saneamiento financiero, inversión en infraestructura y gastos de fiscalización. Esto supuso alrededor de 1% del presupuesto de egresos federal para 2003.

En realidad y a la letra, la Ley de Coordinación Fiscal no especifica qué fondos o qué aportaciones federales corresponden al ramo 28 o al 33<sup>4</sup> y utiliza conceptos distintos a los empleados en el presupuesto de egresos. Así, dicha ley hace mención de los fondos de fomento municipal, y de participaciones; la reserva de contingencia y la reserva de compensación. Se sobrentiende que los primeros 24 artículos de la Ley de Coordinación se refieren al ramo 28 y los siguientes al 33, pero ello no se hace explícito. ¿Acertarán los municipios en ese marasmo de términos a saber dónde quedó su dinero?

En cuanto a la libertad de las entidades y los municipios para el manejo de tales recursos, la Ley de Coordinación Fiscal no especifica para el ramo 28 cuáles son los criterios de utilización de las participaciones a entidades y municipios, lo que sí sucede para el ramo 33 en cuanto a los fondos que lo conforman. ¿Significa esto que a nivel municipal se cuenta con un amplio margen de acción desde el presupuesto de ingresos? Se explorará esta posibilidad en su momento. En tanto, quedan otros asuntos que plantear.

4. El 39 tampoco, pero dado que se concibió etiquetado casi desde su inicio, no hay razón para incluirlo en la discusión del margen de maniobra estatal o municipal.

Si por política económica entendemos las decisiones que establece un ente de poder público, a través de una serie de instrumentos (sectoriales, de empleo, financieros, de sector externo o sociales), para alcanzar fines concretos, que a su vez repercutirán sobre actores sociales y agentes económicos determinados, podemos afirmar que tanto los estados como los municipios pueden ser incluidos como parte de esos entes de poder. Si bien no cuentan con todos los instrumentos de que dispone el gobierno federal, sí con algunos (desde el momento en que disponen de un presupuesto que ejercen libremente) y pueden orientar sus decisiones hacia determinadas metas y destinatarios sociales.<sup>5</sup>

Si las entidades federativas son sujetos de política económica, aún cabe precisar qué tanto, en qué áreas pueden actuar y en cuáles no, así como el alcance de su actuación en donde esta tenga lugar. Ello nos ofrece una delimitación de los alcances y los límites de las políticas económicas estatales.

Este libro no podría abarcar el amplio espectro de decisiones que hayan tomado los 124 municipios de Jalisco. Nuestro espacio de trabajo específico está delimitado por el plano general estatal, aunque no negamos la potencialidad que pudiesen tener los municipios en fijar políticas propias.<sup>6</sup>

Para observar las políticas específicas que fueron establecidas a nivel estatal partimos de la misma clasificación de política económica utilizada en el libro *Compendio de política económica de México, 1980–2000*,<sup>7</sup> que pertenece a este mismo proyecto. En dicha obra, la clasificación considera:

- ▶ Las políticas productivas sectoriales (agrícola, industrial, de comunicaciones y transportes, comercial y de servicio) y de precios.
- ▶ Las de empleo, salarios y capacitación.
- ▶ Las financieras (monetarias, crediticias y fiscales).
- ▶ Las externas (tipo de cambio, comercio exterior, acuerdos económicos y endeudamiento externo).
- ▶ Las sociales (educación, alimentación, salud, vivienda y multidimensionales).

5. En cuanto a esta definición de política económica, véase Lichtensztein, Samuel. *Enfoques y categorías de la política económica*, CIDE, México, 1977.

6. Al respecto, cabe mencionar los estudios de diversos centros de investigación y redes de estudio sobre los municipios, como la red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) (cfr. Bazdresch, Miguel (coord.) *Gobiernos locales: el futuro político de México*, ITESO/IGLOM, México, 2000).

7. Cfr. Unda, Mónica. *Compendio de política económica de México, 1980–2000*, ITESO, Guadalajara, 2003.

► Las de medio ambiente (desarrollo sustentable y protección de recursos naturales).

Los gobiernos estatales pueden o no ejercer estas políticas, en función de sus recursos y su marco de competencias. El cuadro 1 resume la situación de dichas competencias.

Si bien Jalisco cuenta con distintos ámbitos específicos de acción, estos se encuentran con frecuencia subordinados a las estrategias federales, a las restricciones internacionales y a la propia escasez local de recursos.

En otra parte de este proyecto hemos analizado a la deuda externa como una restricción mayor al establecimiento de estrategias de desarrollo y hemos dado seguimiento a las decisiones nacionales de política económica a lo largo de dos décadas. Aquí corresponde hacer el seguimiento a nivel estatal y, dado el contexto en el que se desarrolla esta investigación, nos interesó particularmente el caso de Jalisco.

Los autores de esta obra consideramos que no debemos limitarnos al análisis de nuestro entorno nacional sino también del estatal, desde donde desarrollamos nuestro quehacer investigativo y actúan las instituciones académicas en que participamos. Asimismo destaca la relevancia del apoyo del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (Coecytjal), con el que se coincide en la búsqueda del desarrollo de este estado.

Además, Jalisco representa un caso particularmente interesante en el periodo de liberalización económica. La entidad tuvo un proceso de alternancia política en el poder previo al federal. Hasta 1994 existía una concordancia partidaria federal–estatal; entre 1994 y 2000, ambos niveles de gobierno correspondieron a partidos distintos y, en la actualidad (2000–2006), vuelve a existir la concordancia, pero alrededor de un partido diferente al del periodo previo a 1994. ¿Esta alternancia política ha hecho cambios en las políticas económicas y sociales fijadas por los gobiernos de Jalisco, con respecto a su historia y al poder federal?

Por otra parte, Jalisco muestra una serie de contrastes específicos en cuanto a sus orientaciones económicas: cuenta con una vocación preponderante agrícola, que lo convierte en el principal productor agropecuario del país en varios renglones, pero en un periodo en el que este sector pierde significativamente su peso relativo tanto a nivel nacional como estatal. Asimismo, Jalisco se ha incorporado de manera activa a la estrategia maquiladora asociada a la liberalización económica (sobre todo en industria electrónica) y ha mantenido, por otra parte, una estructura industrial de pequeñas empre-



CUADRO 1

## Situación de las competencias estatales

Área de política	Política específica	Competencia estatal
Productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agropecuaria.</li> <li>• Industrial.</li> <li>• Comunicaciones y transportes.</li> <li>• Comercio y servicios.</li> </ul>	Dadas sus atribuciones, el gobierno estatal desarrolla acciones de promoción sectorial (a través de la Seder, la Sedeur, la Seproe, la Setur), aunque con un reducido margen de influencia, en comparación con las políticas federales.
Precios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes y servicios públicos.</li> </ul>	El gobierno estatal y el congreso local pueden intervenir en la fijación de los precios de bienes y servicios públicos de su competencia, pero no sobre el resto (bienes y servicios públicos federales, así como bienes privados).
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo.</li> <li>• Salarios.</li> <li>• Capacitación.</li> </ul>	Los programas de empleo y capacitación, corresponden al ámbito federal. En cuanto a los salarios, la mayor parte de las negociaciones salariales corresponden a ámbitos federales o privados, aunque dada la descentralización de diversos servicios el estado puede intervenir en la definición salarial de amplios servicios públicos, como la educación y la salud.
Financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monetaria.</li> <li>• Crediticia.</li> <li>• Fiscal.</li> </ul>	Al no contar con moneda propia, el estado no puede tener política monetaria. Su política crediticia se restringe a créditos internos al país, delimitados por lo señalado en el artículo 117 inciso VIII de la CPEUM (véase la nota 1). Si bien cuenta con una política fiscal propia, las recaudaciones locales son poco significativas (alrededor de 11% de sus ingresos totales en 2001).
Externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de cambio.</li> <li>• Comercio exterior.</li> <li>• Acuerdos internacionales.</li> <li>• Endeudamiento.</li> </ul>	Al no tener una moneda propia ni facultades de endeudamiento externo, el estado no puede fijar políticas en estos ámbitos. En cuanto al comercio exterior y acuerdos internacionales, el gobierno estatal puede promover exportaciones de empresas establecidas en Jalisco, pero las políticas de importaciones son nacionales.
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentación.</li> <li>• Educación.</li> <li>• Salud.</li> <li>• Vivienda.</li> <li>• Multisectoriales.</li> </ul>	El estado cuenta con instituciones, tanto para la atención de grupos marginados (el DIF y el IJAS) como para la de necesidades básicas para el conjunto de la población (educación y salud). Sin embargo, en este último aspecto, la normatividad es principalmente de carácter federal y el margen de maniobra estatal es reducido.

Cuadro 1 (cont.)

Área de política	Política específica	Competencia estatal
Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo sustentable.</li> <li>• Protección de los recursos naturales.</li> </ul>	<p>El margen que tiene el estado en este rubro se aprecia desde los ámbitos que la propia política federal contempla: consejos de cuenca o determinaciones de protección a recursos específicos serían ejemplos de esto.</p> <p>Más que una política ambiental específica, las incidencias estatales en este rubro están determinadas desde sus políticas de obra pública y su regulación de actividades económicas.</p>

SIGLAS

**CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**DIF:** Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.**IJAS:** Instituto Jalisciense de Asistencia Social.**Seder:** Secretaría de Desarrollo Rural.**Sedeur:** Secretaría de Desarrollo Urbano.**Seproe:** Secretaría de Promoción Económica.**Setur:** Secretaría de Turismo.

sas con organizaciones conservadoras y orientadas en su mayoría a ramas tradicionales (alimenticia, textil y del calzado, entre otras).

Cabe destacar, que Jalisco ha sido históricamente un estado que rechaza el centralismo del poder federal, aunque se ha manifestado en extremo concentrador de las decisiones hacia su interior y, sin embargo, se adaptó en el periodo en cuestión a la lógica de las políticas económicas y sociales diseñadas a nivel federal.

Este libro examina la relación entre las políticas económicas nacionales y de Jalisco durante los últimos 20 años (1980–2000), así como las perspectivas para la administración estatal (2001–2007). Su objetivo es conocer el margen de maniobra con que cuenta el estado de Jalisco y el uso que ha hecho de este, en cuanto a su capacidad para fijar las políticas económicas y sociales. Esto lo consideramos relevante, pues permite establecer un puente entre las decisiones macroeconómicas y sociales establecidas por el poder federal y las medidas complementarias, sean o no coherentes con las federales. Si de aquí se deduce una articulación entre dos niveles de agregación de los poderes públicos de la sociedad: el nacional y el estatal, puede, por consiguiente, ser un insumo para el diagnóstico de la relevancia y el sentido de las medidas aplicadas en el estado y su posibilidad de construir alternativas, y delimitar asimismo sus alcances y restricciones.

El conjunto del proyecto fue diseñado y coordinado por un servidor, Luis Ignacio Román Morales; en tanto que la investigación correspondiente

a este tomo la realizamos junto con Roberto Govela Espinoza, Rodrigo Flores Elizondo.

Roberto Govela Espinoza efectuó el seguimiento de los planes estatales de desarrollo y su comparación con los nacionales, desde 1980–1982 hasta 1995–2000. Para esta comparación, se utilizó el seguimiento de los planes nacionales de desarrollo llevado a cabo por Mónica Unda y Luis Ignacio Román en el marco de este mismo proyecto.<sup>8</sup> Además, se continuó con el trabajo iniciado por Federico Ledesma Zaldívar de revisión de las decisiones económicas del Congreso del Estado, que fueron publicadas en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, entre 1980 y 2000. Sus resultados se presentan en el capítulo segundo.

Por su parte, Rodrigo Flores realizó la comparación entre el Plan Nacional de Desarrollo (2001–2006) y el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco (2001–2007), con el apoyo de Carlos Cárdenas, estudiante en el ITESO que así realizó su servicio social. El resultado de esta labor también se integra al capítulo segundo. Del mismo modo, se realizaron entrevistas a funcionarios públicos de diversas dependencias estatales, con la mira de identificar sus experiencias en torno a las estrategias y políticas económicas en el estado desde los años ochenta. El producto de esas entrevistas se presenta en el capítulo tercero. En los dos capítulos siguientes, Rodrigo Flores muestra las propuestas de los actores sociales estatales: gobierno, iniciativa privada, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, a partir también de entrevistas a representantes de estos sectores.

Esta obra ha sido desarrollada en el marco del proyecto del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y el Coecytjal, Ajuste estructural y alternativas desde la sociedad civil, y tiene como antecedente el proyecto ITESO–Simorelos, Empleo, pobreza y distribución del ingreso en Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit (970303004) y el ejercicio de investigación acción participativa Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural CASA–México.

Aunque las investigaciones se llevaron a cabo durante 2001 y se concluyeron y reportaron a mediados de 2002, para la presente publicación los datos y juicios pertinentes han sido revisados y actualizados, dada la rapidez con que el fenómeno del ajuste estructural está evolucionando.

Los autores agradecemos a Enrique Valencia Lomelí y a Pedro Gaeta Vega por sus valiosos comentarios durante la elaboración de este libro, así

como a los diversos académicos, funcionarios públicos, empresarios, miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y sindicalistas que respondieron a nuestras consultas y nos apoyaron con informaciones diversas relacionadas con sus espacios de trabajo.<sup>9</sup>

En conjunto, esperamos que la publicación sea útil para el lector como un análisis de la evolución de las políticas públicas de Jalisco. Sin embargo, para profundizar en el diagnóstico de la situación local y participar en el diseño de alternativas, consideramos importante detectar las restricciones financieras y productivas al desarrollo, la ubicación de las políticas estatales en el contexto de las nacionales y el diálogo con la sociedad civil (a partir de las organizaciones y de la población abierta) sobre la evolución de su nivel de vida, de su inserción productiva y de su interpretación sobre las políticas de los gobiernos. Por ello, recomendamos asociar los resultados de esta investigación al conjunto del proyecto Ajuste estructural y alternativas desde la sociedad civil, con sus análisis sobre endeudamiento externo, política económica nacional e impactos sobre la sociedad civil.

Esta obra ofrece elementos para el debate en torno a las políticas públicas, no sólo como un quehacer de los poderes ejecutivo y legislativo sino como una tarea que compete a todos los actores sociales involucrados con la producción y distribución del bien común. Si es verdad que el estado está cediendo espacios a la sociedad civil, esta debe reconocerlos para asumirlos plenamente.

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

9. A final de la bibliografía se anexa un listado de todos los entrevistados.



# Introducción

El ajuste estructural es el esfuerzo de los responsables de la producción, las finanzas y el comercio en la mayor parte del mundo, para privilegiar —al menos en el discurso— el libre juego de las fuerzas del mercado. Ello significa reducir la participación del gobierno en la economía y debilitar a los grupos que pudieran impedir el libre desempeño de las fuerzas mercantiles.<sup>1</sup>

Por diversos mecanismos (casi siempre coercitivos), el ajuste se fue imponiendo desde hace poco más de 20 años en diversas naciones, sobre todo, en las del tercer mundo; esto provocó cambios no sólo en la producción y comercialización de bienes y servicios sino también en la educación, la calidad de vida, la conciencia social y ecológica e, incluso, las estrategias de supervivencia de los grupos sociales menos favorecidos por el ajuste.

En Jalisco, ambos fenómenos se presentaron. Al principio, se trató de proyecciones desde los planes de desarrollo y los discursos del ejecutivo federal. Sin embargo, poco a poco comenzaron a concretarse acciones tendentes a establecer el ajuste estructural en tierras jaliscienses. Durante las siguientes

1. Cfr. Román Morales, Ignacio. *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado*, IITESO/Conacyt-Simorelos, Guadalajara, 2000.

dos décadas, acontecieron cambios que involucraron a la sociedad entera y frente a los cuales esta dividió su opinión en cuanto al impacto sobre la calidad de sus vidas.

Este libro, así como el proyecto del cual forma parte, busca establecer de la manera lo más objetiva posible cuáles han sido los efectos del ajuste estructural en la calidad de vida de los jaliscienses. Esta labor tiene varios frentes y etapas. En cuanto a dónde buscar sus efectos, ya un estudio anterior explora las reacciones y las estrategias que frente al ajuste han desarrollado las familias en la región Occidente del país.<sup>2</sup> En esta ocasión, la investigación se aboca a la experiencia del cambio de las estructuras desde el gobierno, la iniciativa privada, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con trabajo en proyectos productivos.

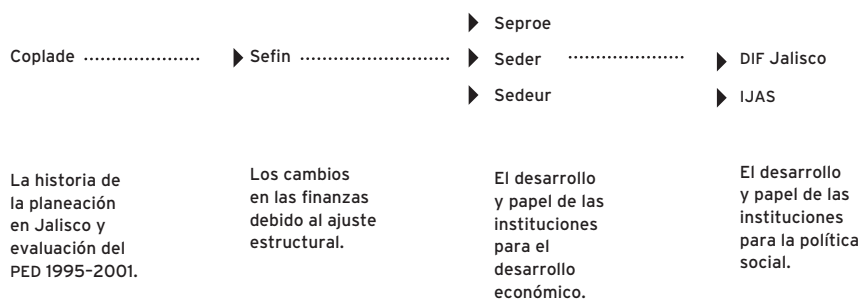
El seguimiento del ajuste desde el gobierno es la parte más compleja. Involucra establecer el momento en el que los cambios aparecen como discurso, después como primeros intentos concretos y, por último, los reajustes. Las etapas previas también son interesantes pues dan cuenta de la dirección original de las preocupaciones y los esfuerzos de la política económica estatal y explican en parte las resistencias de los sectores afectados y la debilidad de los resultados obtenidos.

Así, el capítulo I es básicamente contextual; sitúa la política jalisciense en el plano nacional y describe la evolución general de su estructura económica en las últimas décadas. Los tres capítulos centrales —del segundo al cuarto— trabajan sobre este actor (el gobierno) del cambio en la entidad. En el capítulo II se realiza un seguimiento sistemático de las líneas socioeconómicas de los planes estatales de desarrollo: los planteamientos, la coherencia interna y el contraste frente a sus similares a los planes nacionales; así como frente a sus concreciones y resultados, que fueron publicados en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* y en los informes de gobierno de los mandatarios estatales.

El capítulo III se vuelca sobre la historia de la implantación del ajuste estructural en Jalisco, desde la perspectiva de algunos funcionarios que laboraron aquellos años en las dependencias del ejecutivo estatal, como el Comité de Planeación del Desarrollo (Coplade), el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco (DIF Jalisco), el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder), la Secretaría de Desarrollo Urbano (Sedeur), la Secretaría de Finanzas (Sefin) y

2. Cfr. El proyecto ITESO-Simorelos Empleo, pobreza y distribución del ingreso en Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit (970303004).

la Secretaría de Promoción Económica (Seproe). Además, se muestran algunas razones que no aparecen en los documentos; las anécdotas y experiencias que explican algunos giros en las políticas socioeconómicas de la entidad, y las críticas y rivalidades que dieron lugar a cambios relevantes. Algunos funcionarios, incluso, han pedido discreción sobre sus puntos de vista, pues se trata de procesos que no han terminado y sus diferencias con los dirigentes de las instituciones podrían traerles inconvenientes. La entrevista directa ha sido la herramienta básica en esta parte, aunque no se dejan de lado otras fuentes de información y reflexión. La ruta y los temas de investigación fueron los siguientes:



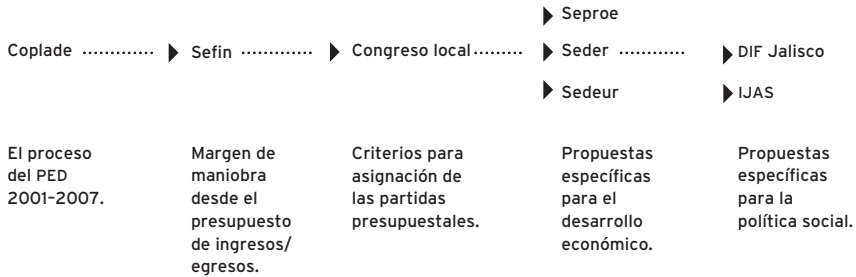
El capítulo IV retoma las entrevistas realizadas en el III, pero con un enfoque de cara al futuro: las perspectivas, los planteamientos, los sueños de algunos secretarios, directores, diputados; las expectativas y los retos. En este capítulo, además de las dependencias gubernamentales que se mencionan en el anterior, se incluyó al Congreso del Estado.

Se dice que el ajuste estructural no ha terminado, pero tampoco se ha definido el rumbo que debe seguirse, en parte por la complejidad que supone en sí misma, y porque el gobierno se abre paulatinamente a la participación de los sectores sociales involucrados en la producción de riqueza.

El gobierno de Jalisco aprende de su experiencia, pero ¿puede reaccionar en consecuencia? ¿Cuenta con la visión y el margen de maniobra necesarios? La cuestión de la independencia en definir políticas públicas a nivel estatal ya aparece en los capítulos anteriores, pero es en este donde la cuestión entra a debate. Al igual que en el capítulo III, se siguen los pasos de la formulación anual de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado. Ello permite contemplar el panorama de las competencias de cada dependencia involucrada en el proceso, así como el margen de maniobra que tiene el



gobierno del estado para llevar a cabo proyectos alternativos y creativos que hagan frente a la crisis económica que prevalece en la actualidad. La ruta y los temas de investigación fueron los siguientes:



El capítulo final rescata la perspectiva de la iniciativa privada, los sindicatos y las OSC sobre lo que le toca hacer a cada uno para salir de la crisis, y sobre lo que los demás deberían estar haciendo (inclusive los académicos). Es un diálogo por partes que ha buscado diversos foros y que es muy provechoso, pero también es un ejercicio que aún debe conquistar un lugar en esta cultura del occidente del país. En suma, este capítulo explora la experiencia de los agentes productivos sociales durante el ajuste estructural, así como su postura frente a él: ¿suponen sus estrategias una suerte de asimilación, o se trata de verdaderas alternativas que significan una mejor calidad de vida para todos los jaliscienses? Estas entrevistas a los agentes productivos estatales cierran el panorama de la historia del ajuste estructural en Jalisco y de las perspectivas que puede ofrecer.

# I

**El entorno  
de la política  
económica  
en Jalisco**



La calidad de vida de una población puede deteriorarse por múltiples causas, independientes o interrelacionadas, como los desastres naturales, el agotamiento de los recursos o el desgaste del modelo económico o la inoperancia de las decisiones de los diversos agentes, entre ellos el sector público. Nuestro objetivo en este capítulo es reflexionar sobre el papel de este sector en la evolución socioeconómica de Jalisco, pues muchos economistas, académicos sociales, políticos y grupos de la sociedad civil organizada piensan que el ajuste estructural ha contribuido a este deterioro. Determinar algo así es muy complejo, pero se pueden señalar algunas de las líneas de políticas económicas que supondrían o no un mayor desarrollo para la sociedad.

En este sentido, es necesario ubicar el contexto en el que se aplica el ajuste estructural en Jalisco. Un apartado de indicadores demográficos estatales y otro sobre el desempeño de la economía local en el marco de la nacional sirven como referencia sobre la calidad de vida de los habitantes de esta entidad, así como para evaluar la efectividad de las medidas del gobierno.

## **Algunos indicadores demográficos de la calidad de vida**

El Consejo Estatal de Población de Jalisco (Coepo Jalisco) recopiló estadísticas demográficas que muestran la calidad de vida de los jaliscienses en los últimos decenios.<sup>1</sup> En el cuadro 1.1 están los principales indicadores.

1. Véase el capítulo 3 del Plan Nacional de Desarrollo, tomado como insumo para el Plan Estatal de Desarrollo, preparado en julio de 2001.

CUADRO 1.1

**Principales indicadores demográficos de Jalisco 1970-2000**

Indicador	1970	1980	1990	1995	2000
Población total (en millones de habitantes)	3.2297	4.372	5.303	5.991	6.322
Tasa de crecimiento natural	3.2	2.7	1.9	2.2	1.8
Mortandad infantil (por mil nacidos vivos)*	79	40	22	21	21
Mortandad bruta (por cada mil habitantes)*	10.0	8.5	6.7	5.5	5.0
Esperanza de vida al nacer (años)	63	67	71	73	76
Fecundidad (hijos por mujer)	7.8	4.9	3.7	3.1	3.0
Índice de dependencia	102.66	93.26	78.13	68.62	65.31
Porcentaje de población urbana*	68.6	76.0	81.6	82.1	83.0
Población en la zona conurbada de Guadalajara**	1.544	2.336	3.004	3.482	3.920

\* Datos aproximados a partir de histogramas.

\*\* Los ocho municipios que el término considera son: Guadalajara, Tonalá, Tlaquepaque, Zapopan, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga. Fuente: Proyecto del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, mayo de 2000.

Fuente: Consejo Estatal de Población de Jalisco (Coepo Jalisco), julio de 2001.

El Coepo señaló que los avances en salud, alimentación, higiene, infraestructura sanitaria, planificación familiar y educación han modificado las condicionantes de vida: una menor mortalidad, un menor crecimiento poblacional y una mayor esperanza de vida. Esta metamorfosis fue impulsada desde los años treinta, con el combate a la mortandad, lo que supuso un aumento en la población hasta los setenta, cuando los programas de planificación familiar redujeron la tasa de fecundidad de manera gradual.

Asimismo, el Coepo determinó que el índice de dependencia, es decir, la relación entre la población dependiente (menores de 15 años o mayores de 65) y la población en edad laboral (hombres y mujeres de entre 15 y 64 años) ha cambiado. Así, en 1970, por cada 100 trabajadores había 103 personas que dependían de ellos (inactivos y menores de 12 años), en tanto que en 2000 esta proporción descendió a 65 personas por cada 100 trabajadores. Esto le permite al país una oportunidad transitoria o bono demográfico, que alcanzará su máxima expresión durante las próximas tres décadas. Pero tal bono será efectivo para el desarrollo sólo si existen las condiciones sociales, económicas y políticas para que la fuerza laboral sea aprovechada.

El índice de dependencia del Coepo concuerda con los criterios del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Estos criterios son adecuados para algunos países desarrollados, pero no para México. En el país, la edad laboral se

calcula desde los 12 años (porque hay una proporción significativa de trabajadores de esa edad) y no hay límite superior. Una vez establecidas estas consideraciones, cabe inferir que el bono demográfico es mayor a lo estimado y la ventana de oportunidad, que para el Coepo se abrió desde los ochenta, en realidad comenzó su influencia con más antelación.

Esta tendencia sociodemográfica se ha desperdiciado al menos durante las últimas dos décadas del siglo XX, en las que la economía no generó los empleos ni el desarrollo necesarios. En la década de los ochenta, la población en edad laboral se incrementó de manera significativa en Jalisco (de 66,000 a 87,000 personas).<sup>2</sup> ¿A dónde fue a dar esta población económicamente activa, pero sin oportunidades claras en el entorno laboral? En el mejor de los casos engrosaron el subempleo.<sup>3</sup>

Por otro lado, de acuerdo también con el Coepo, la dinámica decreciente de la población de menores de 15 años atenuó poco a poco la presión sobre los servicios educativos y de salud infantil, y la cobertura a otros grupos de población se amplió, aun en un contexto de reducción presupuestal.

La migración de los habitantes del campo a las ciudades de Jalisco, el país y Estados Unidos ha sido un factor identificado con el deterioro de la vida rural. Por su parte, la recarga demográfica urbana ha generado pérdida de identidad, violencia e inseguridad.

Asimismo, el análisis de las causas de defunción refleja los esfuerzos en salud, educación y, por consiguiente, en el nivel de vida en el estado. En el cuadro 1.2 se muestra que, mientras en 1970 las muertes eran por padecimientos que la ciencia puede curar con relativa facilidad (gastrointestinales, neumonías, influenza), en 1999 estaban relacionadas con las tensiones y los riesgos de la vida de nuestros tiempos (problemas cardíacos, tumores y accidentes).

A fin de tener una apreciación más justa vale la pena comparar algunos datos demográficos, educativos y sanitarios de Jalisco con sus correspondientes a nivel nacional.<sup>4</sup> Si bien la tasa de crecimiento poblacional ha descendido en el estado, por lo general tal desaceleración ha sido inferior al promedio nacional como sucedió en las décadas de los sesenta y setenta. En 1995 la tasa estatal, tradicionalmente menor que la nacional, la superó (2.2% frente a 2.0%).

2. Cfr. Consejo Estatal de Población de Jalisco, Coepo Jalisco. *La transición demográfica de Jalisco. Insumo para el Plan Nacional de Desarrollo*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.

3. Cfr. los datos de empleo y subempleo en Jalisco más adelante.

4. Datos tomados de Banco Nacional de México, Banamex. *México social, 1996-1998*, Banamex, México, 1998.

CUADRO 1.2

Principales causas de muerte en Jalisco 1970-1999					
	1970	1980	1990	1995	1999
1	Gastrointestinales	Accidentes	Enfermedades del corazón	Enfermedades del corazón	Enfermedades del corazón
2	Neumonía e influenza	Enfermedades del corazón	Tumores malignos	Tumores malignos	Tumores malignos
3	Congénitas y perinatales	Gastrointestinales	Accidentes	Accidentes	Diabetes Mellitus
4	Tumores malignos	Neumonía e influenza	Diabetes Mellitus	Diabetes Mellitus	Accidentes
5	Homicidios	Tumores malignos	Congénitas y perinatales	Enfermedad cardiovascular	Cirrosis y enfermedades crónicas de hígado
6	Enfermedades del corazón	Congénitas y perinatales	Neumonía e influenza	Neumonía e influenza	Enfermedades cardiovasculares
7	Enfermedad cardiovascular	Enfermedad cardiovascular	Enfermedad cardiovascular	Congénitas y perinatales	Congénitas y perinatales
8	Avitaminosis	Diabetes Mellitus	Cirrosis y crónicas enfermedades crónicas del hígado	Cirrosis y enfermedades crónicas del hígado	Neumonía e influenza
9	Accidentes	Bronquitis	Gastrointestinales	Homicidios y lesiones infligidas intencionalmente por otra persona	Homicidios y lesiones infligidas intencionalmente por otra persona
10	Cirrosis y enfermedades crónicas del hígado	Cirrosis y enfermedades crónicas del hígado	Homicidios y lesiones infligidas intencionalmente por otra persona	Nefritis, síndrome nefrótico y nefrosis	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas

Fuente: Consejo Estatal de Población de Jalisco (Coepo Jalisco), julio de 2001.

En materia educativa, la tasa de analfabetismo en Jalisco es inferior a la nacional (7.6% frente a 10.7%), pero la infraestructura física y humana se encuentra rezagada. Aunque cuenta con 6.6% de la población nacional y una proporción similar en cuanto al alumnado, sólo tiene 6.2% de los maestros y 5.5% de las escuelas, lo que significa una mayor concentración de grupos y menor disponibilidad de escuelas.

Para la cuestión de salud, los índices de enfermedades diarreicas y respiratorias agudas, con frecuencia asociadas con el nivel de vida de la población, son menores en Jalisco que en el resto del país. Sin embargo, esto resulta paradójico, puesto que es el estado tiene la menor cobertura relativa del país por parte del Sistema Nacional de Salud.<sup>5</sup>

5. La cobertura relativa se refiere a la proporción de la población total atendida, abierta o derechohabiente, respecto de la población total.

CUADRO 1.3

## Principales características de las viviendas particulares habitadas (1990 y 2000)

Concepto	1990		2000	
	Nacional	Jalisco	Nacional	Jalisco
Total de viviendas particulares	16'035,233	1'029,178	21'858,085	1'392,956
Con piso diferente de tierra (%)	79.9	87.4	86.0	92.4
Con agua entubada (%)	79.4	86.5	84.6	89.7
Con drenaje (%)	63.6	81.2	77.6	91.2
Con energía eléctrica (%)	87.5	92.5	94.6	97.3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Aspectos sociodemográficos de Jalisco.

La situación de las condiciones de las viviendas particulares, aunque en general la entidad sobrepasa los índices nacionales, no puede considerarse óptima (véase el cuadro 1.3). Pues, además, una de las consecuencias del crecimiento demográfico desmedido es la presión que ejerce sobre el hábitat. Un primer punto es la falta de espacio, por la excesiva concentración demográfica en la zona conurbada de Guadalajara:<sup>6</sup> ante una meta de población de densidad media (100 habitantes por hectárea), en 2030 las reservas urbanas externas serán absorbidas y aún harán falta 18,306 hectáreas para la mancha urbana.

En cuanto a la dotación de agua, de acuerdo con los datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano (Sedeur), la demanda en la actualidad es de 12.9 metros cúbicos por segundo (m<sup>3</sup>/s). Según sus proyecciones demográficas serán necesarias cinco nuevas fuentes (que han sido ya localizadas y cuantificadas en su gasto volumétrico). Tomando en cuenta la eficiencia de las fuentes, que se estima en 80%, el abasto para 2030 será de 29 m<sup>3</sup>/s.

La demanda de los recursos naturales en las grandes ciudades acarrea la sobreexplotación. En este caso se encuentran las problemáticas de la calidad del aire en la zona metropolitana de Guadalajara y la desecación del lago de Chapala.

En resumen, aunque en el estado existen oportunidades, a partir de un bajo índice demográfico de dependencia, un buen nivel de esperanza de vida y menores tasas de crecimiento poblacional y de mortandad, también hay una mayor concentración poblacional en las zonas urbanas y, por consiguiente, un abuso y deterioro de los recursos naturales disponibles. Si las con-

6. Véase el cuadro 3.1 del capítulo 3.



diciones de desarrollo sólo se dan en las ciudades medias y grandes, esta condición empeorará.

Las políticas económicas adecuadas pueden hacer de las oportunidades un factor para el impulso del estado, pero una planeación correcta y equilibrada deberá tomar en cuenta las amenazas y la situación de Jalisco en la actualidad.

## **La ubicación del estado en el marco de la economía nacional y global**

A inicios de 2003, el producto interno bruto (PIB) de Jalisco ocupó el cuarto lugar a nivel nacional (luego del Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León). Además, todavía cuenta con varios atributos estratégicos:

- ▶ Por su ubicación geográfica, permite una alta posibilidad de intercambio con los países del Pacífico y Norteamérica.
- ▶ Guadalajara, la capital del estado, es la segunda ciudad con mayor población y uno de los polos comerciales más importantes del país.
- ▶ Ocupa el primer lugar en la producción de maíz y destaca en la actividad agrícola en general.
- ▶ Cuenta con una larga trayectoria en industrias tradicionales, como la alimentaria, del calzado y textil.
- ▶ En los últimos años, ha impulsado el desarrollo de empresas de alta tecnología, en especial de microelectrónica.
- ▶ Además de Puerto Vallarta, tiene un amplio potencial turístico.
- ▶ Existe una alta oferta educativa en los niveles medio y superior.

Asimismo, Jalisco ha escalado posiciones importantes en términos de captación de inversión extranjera directa (IED). Este crecimiento fue muy dinámico entre 1994 y 2000, cuando fue el único estado de los cuatro que cuentan con grandes zonas metropolitanas en que la IED (en millones de dólares estadounidenses) creció de manera constante. En 1994 este tipo de inversión representaba sólo 0.6%, en 2000 fue de 6.8%, lo que significó una tasa de crecimiento anual de 54%.

Según algunos representantes de cámaras empresariales de Jalisco, es probable que estas ventajas se deban a diversas razones. En términos generales, se reconocen los bajos costos salariales, la versatilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mpyme), las economías de escala, la cultura empresarial y los apoyos públicos federales y estatales.

Sin embargo, estas ventajas y el crecimiento de la inversión no garantizan por sí mismos la estabilidad económica y menos aún el bienestar social. La entidad es un reflejo de la heterogeneidad económica a nivel nacional. Esto se hace patente en los niveles de desarrollo más bien deficientes en relación con sus capacidades y posibilidades. ¿Cuáles son entonces sus principales características en términos productivos, distributivos, de empleo, de evolución de su mercado y niveles sociales?

El PIB per cápita de Jalisco era inferior al promedio nacional (15,045 pesos frente a 15,128 pesos, en 2002, a precios de 1993).<sup>7</sup> Además, para el periodo 1970–1993 fue el único estado de la república que registró un resultado negativo en su tasa de crecimiento del PIB per cápita (–0.2% anual),<sup>8</sup> la que se intensificó con la crisis de 1994–1995 hasta llegar a 12,060 pesos por habitante. Sólo hubo un repunte a partir de 1996. Según el informe sobre desarrollo humano para México en 2002 (con datos de 2000), Jalisco ocupa el lugar número 13 en el índice de desarrollo humano y su nivel (0.8107) es casi idéntico al de la media nacional (0.8014).

Si para poder hacer una comparación hipotética, se convirtiera la economía de cada estado del país en una nacional, a nivel internacional, Jalisco tampoco ocuparía un lugar destacado. En términos de producto por habitante (en paridad de poder de compra), en 1997, la entidad estaría situada en el lugar 75 de 210 países, por debajo no sólo de los industrializados y de los tigres asiáticos sino de diversas economías del Caribe (Bermudas, Caymán, Antigua), América Latina (Chile, Argentina, Uruguay, Venezuela, México), Europa del Este (Eslovenia, repúblicas Checa y Eslovaca), Medio Oriente (Israel y Arabia Saudí) y África (Mauricio y Seychelles).<sup>9</sup> Si consideramos no sólo el PIB per cápita sino el índice de desarrollo humano, Jalisco estaría mejor ubicado. Así, en 2000 ocupó el lugar 46 de 173 países, todavía por debajo de varios países del Caribe (Barbados, Bahamas, St. Kitts y Nevis), América Latina (Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica), Europa del Este (Eslovenia, las repúblicas Checa y Eslovaca, Polonia y Estonia), Medio Oriente (Israel, Chipre, Brunei, Barheim, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos), al igual que las Islas Seychelles, en África.

De acuerdo con las cámaras empresariales del estado existen algunos ele-

7. El cálculo se realizó considerando el PIB registrado en el *Sistema de cuentas nacionales* (INEGI) y la población total en el *Censo general de población y vivienda 2000*.

8. Banamex. *Op. cit.*, cuadro 11.26 (PIB por persona, 1970–1993), p.665.

9. Con base en el INEGI. *Cuentas nacionales, Censo general de población y vivienda 2000*, y Banco Mundial. *World development indicators*, CD-rom, Banco Mundial, Washington, 1999.

mentos que pueden explicar la situación. Si bien se hace referencia a la competitividad en general, es más recurrente la de los costos (en especial salariales) que la de prácticas innovadoras. Es frecuente que se mencione el desarrollo de economías de escala, no así el de economías de gama. Existe una preocupación por el avance tecnológico duro, pero parece haber menos interés por la modificación de las formas organizacionales.

Como un ejemplo de los problemas de competitividad por calidad se encuentra el de los acabados en la industria joyera, en la que existe poco involucramiento de las empresas líderes en las cadenas productivas y hay indiferencia por el desarrollo del diseño. En la hulera se detecta un grado de integración productiva de menos de una tercera parte del promedio nacional (25% frente a 80%); en la de maquinaria y equipo, las dificultades de las Mpyme; en la artesanal, el atraso tecnológico y organizacional. El entorno macroeconómico en el corto y mediano plazos se observa desfavorable, aunque no crítico, debido a los cambios políticos y la carencia de financiamientos.

En cuanto a las críticas a las políticas públicas, resalta la de la confiabilidad de la política económica federal, los perjuicios de la política fiscal federal, las altas tasas de interés, el tipo de cambio y las prácticas corruptas.

También, se destaca la insuficiente integración productiva de varios sectores, en especial los líderes, el rezago de las Mpyme (con altos costos y bajas utilidades), el incipiente desarrollo tecnológico y organizacional de algunas ramas (como la artesanal) y los problemas ambientales y de ubicación (como en los casos de la artesanal y la hulera). Asimismo, se resalta la concentración geográfica de las actividades económicas, la dependencia de México con respecto a Estados Unidos, y de Jalisco con respecto a los principales polos nacionales de desarrollo, así como la crisis bancaria.

En el comportamiento concreto de los sectores, la internacionalización de la economía jalisciense se ha traducido en un fuerte crecimiento, pero también en una alta dependencia de un solo sector. La vinculación de Jalisco con el exterior se concentra en la industria electrónica que, en 1997, representaba 54% de las exportaciones del estado y al año siguiente 83%. Si bien la expansión de este rubro fue sumamente alentadora por la capacidad de generación de divisas y de empleos directos, también resultó inquietante su bajo nivel de integración, la enorme recurrencia al trabajo subcontratado y el rezago relativo de otros sectores. Además, al inicio de este nuevo milenio, su declive generó un fuerte efecto adverso sobre la producción, el empleo y las exportaciones.

Por todo ello, se identifica una situación dual en el estado: ofrece gran-

des ventajas, pero también grandes obstáculos para mantenerlas y reforzarlas. Estos impedimentos han sido el resultado del contexto internacional, como de las políticas públicas (especialmente federales) y de las características estructurales de la economía jalisciense.

A diferencia de lo anterior, en términos distributivos Jalisco sí ofrece una situación un poco más favorable que el conjunto del país. El coeficiente de Gini (que mide la concentración del ingreso monetario) en 1996 fue de 0.4450 frente a 0.4889 a nivel nacional.<sup>10</sup> Si bien esta información no es precisa, sí es un indicativo de que existen menores tensiones distributivas entre la mayoría de la población del estado que en la mayor parte del resto del país.

En cuanto al empleo, se observa un menor nivel de subempleo que en el contexto nacional. Los trabajadores sin pago, los que obtienen menos del salario mínimo (SM) con cargas de más de 35 horas semanales y los que perciben entre uno y dos SM a pesar de que trabajan más de 48 horas representan proporciones menores en la entidad. Sin embargo, esta situación se refiere exclusivamente al empleo masculino (véase el cuadro 1.4). Las condiciones del trabajo femenino, siempre peores que las de los hombres, son similares a las nacionales.

A partir de la crisis de 1995, Jalisco ha registrado un mejor comportamiento del empleo formal, que a nivel nacional.<sup>11</sup> En la crisis de ese año, el número de los trabajadores registrados ante el IMSS cayó 5.6% en el estado frente a 6.1% a escala nacional. En 1998 y 1999 se logró un crecimiento significativamente mayor al promedio del país (10.1% frente a 7.8% en el primer año y 7.0% frente a 5.7%, en el segundo) y entre 2001 y 2003 el empleo jalisciense se estancó, pero no decayó, como en el conjunto de la república.

Por lo que respecta al desempleo abierto, en noviembre de 2003 en Guadalajara era de 2.1% frente a 3.8% a nivel nacional. Comparado con la evolución de las demás zonas metropolitanas del país (ciudad de México, Monterrey y Puebla), el desempleo tapatío es por lo general inferior al de Monterrey y al de la capital del país. Lo anterior puede reflejar menores presiones de la población en busca de un empleo, pero la existencia simultánea de un subempleo de 18%

**10.** A menor valor del índice, el ingreso se encuentra distribuido con mayor equidad. INEGI. *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1996* (nacional y de Jalisco), INEGI, México, 1996. Esta imprecisión se origina debido a que el coeficiente de Gini no considera los hogares con mayores ingresos; en Jalisco estos pueden representar una diferencia mayor en la estructura del ingreso que a nivel nacional.

**11.** Datos tomados de [www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx)

CUADRO 1.4

**Porcentaje de subempleo por ingresos y duración de la jornada de trabajo semanal en relación con el empleo total (2000)**

Zonas más y menos urbanizadas	Nacional			Jalisco		
	Ambos sexos	Masculino	Femenino	Ambos sexos	Masculino	Femenino
Trabajadores sin remuneración.	11.0%	9.5%	14.0%	8.5%	5.6%	13.2%
Trabajadores con ingresos inferiores al mínimo, que laboraron 35 horas o más en la semana de referencia.	9.0%	9.0%	9.1%	5.1%	4.1%	6.7%
Trabajadores con ingresos equivalentes a entre uno y dos salarios mínimos, que laboraron más de 48 horas en la semana de referencia.	7.3%	8.2%	5.7%	5.8%	6.6%	4.6%
<b>Total</b>	<b>27.4%</b>	<b>26.7%</b>	<b>28.8%</b>	<b>19.5%</b>	<b>16.4%</b>	<b>24.4%</b>

Nota: Los cálculos de subempleo, bajo los criterios considerados, se efectuaron con base en la población ocupada, excluyendo a iniciadores de un próximo trabajo, a quienes no trabajaron la semana de referencia y a los que no especificaron ingresos u horas de trabajo (según el caso).

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo 2000*, INEGI/STPS, México, 2001, y *Encuesta Nacional de Empleo Jalisco 2000*, INEGI/STPS, México, 2001.

y una alta precariedad, sobre todo en el empleo femenino, indican que la necesidad de generar empleos adecuados, sigue siendo alta, en especial fuera de la zona metropolitana de Guadalajara.<sup>12</sup>

La generación de empleos no implica necesariamente una mejora en las condiciones de vida de la población. Para que esto suceda se requiere que los empleos a su vez generen mayores recursos para los habitantes.

La población asalariada de Jalisco, incluyendo los trabajadores a destajo, es de 1.8 millones de personas, que representa 63.5% del empleo total en el estado, según la Encuesta Nacional de Empleo 2003, lo cual significa una proporción similar a la nacional (62.4%). Sin embargo, la mitad de ellos no cuenta con contrato de trabajo firmado. En otros términos, sólo 34.2% del empleo estatal tiene algún tipo de contrato por escrito.

De los asalariados en el estado, 11.5% perciben menos del salario mínimo (SM), 34%, de uno a dos; 26.4%, de dos a tres; 15%, de tres a cinco; 6.7%, de cinco a diez y sólo 1.6% perciben más de diez SM. En otros términos, cerca

de la mitad de los asalariados jaliscienses obtienen menos de dos SM y más de 70% menos de tres.<sup>13</sup>

La estructura salarial genera una situación preocupante, que no es exclusiva de Jalisco sino que refleja la tendencia nacional, y aun mundial de los países subdesarrollados, a competir en el plano internacional sobre todo por la vía de los costos salariales.

En efecto, los indicadores de competitividad del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) remiten a factores de costo (tasas de interés y —sobre todo— salariales) la potencialidad de inserción nacional, pero no se considera la información sobre la calidad de los productos ni sobre la calidad de vida de la población.

En los noventa, la industria maquiladora fue la de mayor crecimiento en cuanto a empleo a nivel estatal, ya que registró de 1990 a 1999 un incremento promedio de 18.6% anual (frente a 11% en el plano nacional). Sin embargo, a partir de ese último año, la tendencia se ha revertido y el crecimiento estatal del empleo maquilador para el periodo 1999–2003 apenas fue de 0.8%, lo que refleja el deterioro de la industria maquiladora nacional como generadora de empleo (en el país cayó en el periodo 1999–2003 a un ritmo de 1.7% anual).

Por otra parte, los salarios en las maquiladoras de Guadalajara son superiores a los promedios nacionales; en junio de 1999, por ejemplo, la diferencia fue de 2.8%. Sin embargo, el crecimiento maquilador de Jalisco en los noventa no se acompañó de mejoras en las remuneraciones reales del sector. La tendencia fue igualarlas con el resto del país. Mientras que a nivel nacional se han mantenido estables desde 1993, en Jalisco hubo un deterioro de 6.4%. A diferencia del resto de los sectores económicos del país, en el de las maquiladoras no descendió el poder de compra de los salarios, a raíz de la crisis de 1995, ni hubo una recuperación posterior; pero en Jalisco se observa un decremento tendencial. De 1999 a 2003, los salarios reales de los maquiladores en el país se han incrementado a un ritmo de 4.6% anual, en tanto que en Jalisco el crecimiento sólo ha sido de 0.3%, con una tendencia decreciente desde 2001.<sup>14</sup>

En cuanto a la IED, el auge de los noventa se revirtió al inicio de la nueva década. Entre 2000 y 2002, Jalisco pasó de captar 6.8% a sólo 1.2% de esta inversión en nuestro país (de 1,112 millones de dólares a 157 millones),

13. INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo 2000*, INEGI/STPS, México, 2001.

14. Datos tomados de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

hecho que refleja la crisis en la industria maquiladora y la fragilidad en el tipo de inversión.

De los casos presentados por el INEGI en su página de Internet, México es el único país en que los salarios en la industria manufacturera tienen una tendencia a la baja desde 1993;<sup>15</sup> las remuneraciones en 1993 por hora hombre eran 4.3% menores que en Corea y en 1998 bajaron a 10.3%; en la actualidad están cinco veces por debajo de Japón y representan menos de la tercera parte de las de Canadá. En relación con 1993, los costos unitarios de la mano de obra se han reducido en México en 38.7%. Al mismo tiempo, la productividad de la mano de obra manufacturera creció a mayor velocidad en ese periodo que en Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido y Colombia, y sólo menos que en Alemania y Corea, según los ejemplos presentados por el INEGI.

En la construcción, que es un sector clave para el tránsito de la población del medio rural al urbano y que refleja más que el resto de las actividades productivas las tendencias de la orientación económica, las remuneraciones se han deteriorado más que a nivel nacional. En 1994, el salario promedio por trabajador (en precios constantes de 1994) era de 1,189 pesos (7.1% superior al promedio nacional de ese momento); para 1998 fue de 694 pesos, lo que representó una caída de 42% de la capacidad adquisitiva y cayó a 6.1% por debajo del promedio nacional.<sup>16</sup>

El comercio, que representa no sólo una fuente de ingresos sino que indica la capacidad de compra interna y externa frente a la oferta agregada, las remuneraciones al mayoreo han caído 23.2% en relación con 1994, y en el comercio al menudeo, en 17%. En cuanto a las ventas al menudeo, si bien se registra una recuperación desde 1996, esta es más débil en Jalisco que a nivel nacional y sigue siendo inferior al de 1994. Así, mientras que para todo el país las ventas al menudeo durante 1998 fueron 11.7% inferiores a las de 1994, en Guadalajara la caída fue de 12.8%.<sup>17</sup>

## La evolución de la estructura económica

Para complementar la información sobre el entorno macroeconómico de Jalisco, en este apartado se presenta la evolución de su estructura durante las últimas tres décadas.<sup>18</sup>

15. *Idem.*

16. *Idem.*

17. *Idem.*

18. Los datos y juicios económicos hasta 1999 corresponden a la Secretaría de Promoción Económica

## **Los setenta y los cambios en los ochenta**

En los setenta, el estado era el principal productor agropecuario a nivel nacional, con primeros y segundos lugares en varias ramas. La dinámica comercial de la región le permitió desarrollar una diversidad industrial con base en la sustitución de bienes de consumo no duradero. Los procesos de manufactura con baja intensidad de capital y el desarrollo de pequeñas empresas proveedoras de varios sectores manufactureros caracterizaron el desarrollo de industrias tradicionales como la alimenticia, la del calzado, la textil y de confección y la del mueble. Ello dio lugar a que a Guadalajara se le conociera como la gran ciudad de la pequeña industria.

Las políticas proteccionistas de las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX establecieron condiciones para el crecimiento de la economía de Jalisco y los sectores industrial y comercial adquirieron posiciones de liderazgo regional. Los negocios se orientaron a la elaboración de bienes básicos para el consumo, que se producían en establecimientos en los que la mano de obra (poco calificada pero abundante) estaba por encima de los procesos con tecnologías más modernas (alimentos, prendas de vestir, calzado y muebles). Gracias a la demanda de la industria local, las actividades se diversificaron en las ramas de producción y en el tipo de productos, con base en una estructura económica de pequeños y medianos establecimientos. La gran flexibilidad de estas estructuras productivas permitió la absorción de mano de obra que era expulsada de otras ramas.

Así, el soporte industrial de Jalisco se caracterizó por un universo de micro y pequeñas empresas orientadas por lo general a atender la demanda local y regional; algunas empresas medianas que competían en el mercado nacional, y muy pocas con operaciones de comercio exterior. Otro factor en el desarrollo industrial del estado fue la aglomeración en la zona conurbada de Guadalajara con poca presencia en el resto del territorio.

Un estudio a partir de los movimientos de las contribuciones al PIB de las grandes divisiones (GD) de la economía de Jalisco demuestra que desde los años setenta, ya había cambios importantes.<sup>19</sup>

En 1970 la estructura económica estatal tenía como principal contribuyente al PIB a la GD6 (Comercio, restaurantes y hoteles), seguida por la GD3

(Seproe) y a los expertos que consultó para el libro: Woo Gómez, Guillermo y Sergio García de Alba (coords.) *Jalisco crece: una visión de su presente y su futuro*, Seproe-Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.

19. *Ibidem*, a partir de la contribución de Enrique Valencia.



y la GD1 (Industria manufacturera y Agropecuario, silvicultura y pesca, respectivamente; véase el cuadro 1.5). Juntas acumulaban 67.3% del PIB estatal. Era una región comercial, agrícola e industrial (productora de bienes de consumo ligero). Para 2000, estas tres divisiones cayeron en relación con su contribución al PIB a 53.39%. La GD1 fue la que cayó más y de manera constante: de ser la tercera en importancia en 1970, cuando asumía una sexta parte de la estructura del PIB jalisciense, pasó a la sexta posición desde mediados de los noventa, cuando representó un dieciseisavo del PIB estatal en 2000.

En tanto, las divisiones del sector terciario (Transporte, almacenaje y comunicaciones; Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles, y Servicios comunales, sociales y personales, GD7, GD8 y GD9, respectivamente), que en 1970 reportaban 25.6% del PIB, subieron a 47.13% para 1995. Hacia 2000 conservaron esta proporción, no obstante la caída de la GD8.

La explicación de estos cambios en la estructura económica de Jalisco, según la Secretaría de Promoción Económica (Seproe), es la siguiente: en primer lugar, es probable que el debilitamiento del proceso sustitutivo de importaciones se haya manifestado de manera temprana en Jalisco, ya que la región estaba centrada en el mercado interno, en específico en los bienes tecnológicamente simples y con poco dinamismo exportador;<sup>20</sup> también es posible que la naturaleza de su producción (bienes de consumo básico) resintiera la crisis salarial desde mediados de los setenta, y por último, la región sufrió los efectos de una apertura comercial para la que no estaba preparada.

La apertura comercial y la liberalización económica —que arrancó en 1986 con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)— pusieron de manifiesto las debilidades de la estructura empresarial jalisciense: los rezagos competitivos; la cultura empresarial no actualizada, carente de formas asociativas que le permitieran adquirir economías de escala y poder de negociación, para la adquisición de insumos y la comercialización de sus productos; una inherente baja productividad, y una marginación real del sistema financiero nacional. Mientras los inversionistas locales más importantes estaban concentrados en la especulación inmobiliaria, los cambios sobrevinieron, en tanto que la cultura empresarial —muchas veces familiar— presentaba frágiles esquemas de dirección y la ausencia de programas de fomento gubernamental.

La recesión nacional por la crisis financiera de finales de 1994 se observó

CUADRO 1.5

**Grandes divisiones económicas como aporte al PIB de Jalisco (porcentajes)**

Grandes divisiones	1970	1980	1988	1995	2000
GD1. Agropecuario, silvicultura y pesca	17.15	12.14	11.11	7.14	6.28
GD2. Minería	0.85	1.21	1.02	0.39	0.21
GD3. Industria manufacturera	22.88	23.36	28.29	23.68	21.37
GD4. Construcción	6.08	6.93	4.04	3.7	5.44
GD5. Electricidad, gas y agua	0.74	0.63	0.47	0.47	0.42
GD6. Comercio, restaurantes y hoteles	27.30	25.92	27.98	23.25	25.74
GD7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.33	7.87	7.71	10.26	11.55
GD8. Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	9.97	7.26	7.83	18.20	11.25
GD9. Servicios comunales, sociales y personales	11.25	15.38	13.12	18.67	18.58
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00*
Participación en el PIB nacional	7.13	6.57	6.78	6.26	6.40

\* Menos 0.85% de cargos por los servicios bancarios imputados.

Siglas: GD, grandes divisiones; PIB, producto interno bruto.

Fuente: Elaborado con datos de Woo Gómez, Guillermo y Sergio García de Alba (coords.) *Jalisco crece: una visión de su presente y su futuro*, Seproe-Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001, pp. 41 y ss, e INEGI. *Sistema de cuentas nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa*, ediciones de 1993 y 1996, y consulta en línea de la serie 1993-2000, México, 2002.

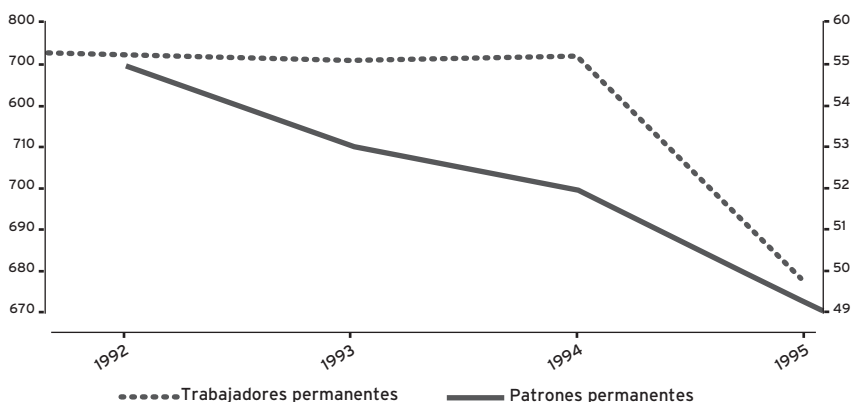
en Jalisco aun antes, ya que no sólo no se generaron los empleos requeridos año con año sino que se cerraron empresas y se perdieron fuentes de trabajo (véase la gráfica 1.1).

En síntesis, se operó un triple proceso de cambio caracterizado por el aumento de la importancia del sector manufacturero, la terciarización económica (no por vía comercial sino por la financiera, inmobiliaria y de otros servicios) y la caída agropecuaria. El repunte del peso manufacturero procedía de la producción de bienes de consumo ligero, la de bienes intermedios y la de maquinaria y equipo.

La participación de Jalisco en el PIB nacional también ha ido variando, sobre todo a la baja. De estar en el tercer lugar entre las entidades del país, con un aporte de 7.1% en 1970 (sólo superado por el Distrito Federal y el Estado de México), para 1995 sólo aportaba 6.26% (véase el cuadro 1.5). En 1996, Nuevo León, con el 6.65% lo superó y lo relegó al cuarto sitio. Ese año

GRÁFICA 1.1

**Comportamiento de patrones y trabajadores permanentes en Jalisco**



Nota: datos correspondientes a diciembre de cada año.

Fuente: Sistema Estatal de Información Jalisco (Seijal), con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), tomada de Woo Gómez, Guillermo y Sergio García de Alba (coords.) *Jalisco crece: una visión de su presente y su futuro*, Seproe-Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001, p.39.

Jalisco llegó a su crisis más fuerte tras muchos años de deterioro económico y una estructura vulnerable.

Durante el periodo de la crisis de 1994–1996, el PIB de Jalisco se mantuvo siempre por debajo del PIB nacional. En 1997 hubo una recuperación en su tasa de crecimiento y en los dos años siguientes superó a la nacional por uno o dos puntos porcentuales (véase la gráfica 1.2).

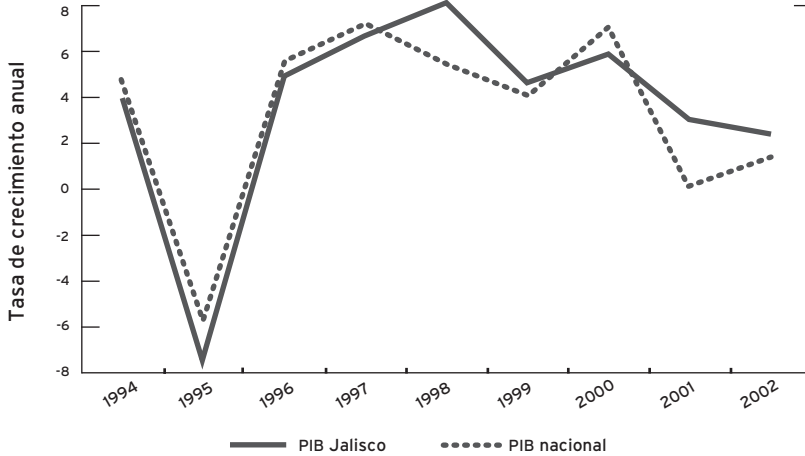
**La transformación económica entre 1995 y 2000**

Como resultado de la apertura comercial y la crisis económica de diciembre de 1994, la reestructuración económica tuvo su primera repercusión en la estabilidad de las empresas y en el empleo permanente. La crisis de 1995 provocó la severa caída del PIB de Jalisco, el cierre de poco más de 2,700 empresas y la pérdida de más de 37,000 empleos permanentes tan sólo en ese año. Las limitaciones de la estructura económica del estado afectaban también las perspectivas de desarrollo de las actividades económicas y las oportunidades que estas podían generar.

Ante esto, según la Seproe, el estado asumió el papel de promotor del desarrollo económico con una estrategia enfocada en una fuerte promoción de la inversión nacional y extranjera: el otorgamiento de incentivos a la

GRÁFICA 1.2

Producto interno bruto nacional y de Jalisco (1993-2002)



SIGLA

PIB: producto interno bruto.

Fuente: elaborado con datos del INEGI. *Sistema de cuentas nacionales*, consultado en <http://jal.inegi.gob.mx>, dirección electrónica actualizada hasta abril de 2002; para el PIB Jalisco 2001 y 2002, Banamex Citigroup. Indicadores regionales de actividad económica.

inversión productiva y generadora de empleos; el apoyo integral a las actividades exportadoras; la instrumentación de programas para promover y desarrollar una cultura empresarial más competitiva; la operación de programas de apoyo financiero para las micro y pequeñas empresas; así como la oferta de servicios de asistencia y asesoría de proyectos de inversionistas y productores organizados. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 1995–2001, el impulso para salir de la crisis sería la inversión que recuperaría la producción, el empleo y el ingreso. La asesoría en proyectos, la capacitación y la desregulación estarían orientadas a promover la inversión en el estado.

Se buscaba la conversión de empresas de sectores tradicionales, para encastrar sus procesos, productos, servicios y mercados a sectores de nicho con mayor rentabilidad y para promover agresivamente la inversión y generación de empleos en sectores con mayor base tecnológica, valor agregado y crecimiento en el mercado. La política de fomento también se propuso una distribución más equilibrada de las actividades económicas en el estado, del nivel de los ingresos y, con ello, una recuperación del mercado interno, el consumo y el ahorro.

CUADRO 1.6

**Principales sectores exportadores de Jalisco (1997-2000)**  
(millones de dólares)

Sector	1997	1998	1999	2000
Alimentos, bebidas y tabaco	468	492	421	607
Autopartes	184	215	148	200
Calzado	48	38	27	32
Eléctrico-electrónica	5,200	6,440	9,028	10,410
Muebles	79	48	40	35
Textil-confección	496	458	339	370

Fuente: Woo Gómez, Guillermo (coord.) *Jalisco y sus sectores estratégicos*, Seproe-Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001, p.7.

Como resultado de estas estrategias, la participación de Jalisco en las exportaciones nacionales subió de manera constante para llegar de 4.2% en 1993 a 8.6% en 2000. Algunos sectores exportadores incrementaron su dinamismo. Como se muestra en el cuadro 1.6, las exportaciones eléctrico-electrónicas tuvieron un liderazgo absoluto (en los años mencionados registraron un crecimiento de más de 500%).

En 1999, 73.7% de las exportaciones jaliscienses se destinaba a Estados Unidos; 8.9% a América Latina; 4.1% a Canadá; 3.6% a Singapur; 2.8% a la Comunidad Económica Europea (CEE, según el documento de la Seproe; se entiende la ahora Unión Europea), y 6.9% fue para otros destinos menores. En tanto, 73.1% de las importaciones provenían de Estados Unidos; 6.4% de la CEE; 4.9% de América Latina; 3.7% de Japón, y 2.7% de Taiwán; 9.2% restante corresponde a otros orígenes menores.

Con los apoyos, se establecieron y desarrollaron nuevas empresas e inversiones, lo que trajo no sólo la generación de empleos sino un proceso de recomposición de la estructura económica de Jalisco. El cuadro 1.7 muestra las tendencias de los asegurados permanentes en las distintas ramas de la actividad económica en Jalisco. Llama la atención el despeque de la construcción desde 1997, a pesar de la ligera caída en 2001. Le sigue la industria de la transformación que, tras un repunte entre 1995 y 1998, registró oscilaciones el resto del periodo con una tendencia a la baja. El comercio y los servicios también resintieron las fluctuaciones, por un posible intercambio de los empleos perdidos en las otras ramas. Por último, hubo un decremento constante en los trabajadores dedicados a las actividades rurales.

Entre 1993 y 1998 se reportó un incremento de 25% en el total de los establecimientos económicos de Jalisco, las unidades manufactureras se expandieron en 46%, las empresas del sector servicios en 35%, en tanto que los establecimientos comerciales apenas crecieron en 12%. Este era un propósito de la promoción económica, pues se tomó al sector industrial como arrastre de los otros.

En este esfuerzo, se lograron 134 proyectos de inversión extranjera, que generaron 70,309 empleos; 40 de inversión mixta, para 11,223 plazas, y 359 de inversión nacional, que reportaron 35,969 nuevos empleos. Esto supuso la presencia de 22 ramas industriales para el posicionamiento competitivo de siete cadenas productivas con una reconocida tradición (agroindustrial–alimentos, textil–confección, cuero–calzado–marroquinería, joyería, muebles–decoración–artesanía, metal–mecánica–autopartes y electrónica–comunicaciones).

Por otra parte, Jalisco mantuvo una posición de liderazgo en las actividades comerciales y ferias, así como en la prestación de servicios turísticos, educativos y de salud. Estos y las siete cadenas productivas mencionadas han sido catalogados como los sectores estratégicos para el estado, en función de su capacidad de generar empleo y divisas, del grado de especialización productiva y de su importancia en el mercado.

### **La desaceleración de 2000-2003 y los efectos de la dependencia con Estados Unidos**

A pesar de los adelantos en materia de empleos, inversión y número de empresas entre 1995 y 2000, la economía de Jalisco está pagando el precio de crecer con una alta dependencia de Estados Unidos. Desde el segundo semestre de 2000, el vecino país comenzó a registrar una desaceleración económica, misma que se agudizó por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Esta pérdida de dinamismo ha afectado en especial al estado.

En Jalisco, durante seis meses continuos, el número de asegurados totales permanentes y eventuales fue en descenso: de 1'061,951 afiliados en noviembre de 2000, pasó a 1'017,667 en mayo de 2001<sup>21</sup> y hasta diciembre de 2003 no se había recuperado el nivel de noviembre de 2000. El renglón más cas-

21. Datos tomados del Seijal. *Indicadores económicos de Jalisco* (mayo-junio de 2001 y noviembre-diciembre de 2002), Seproe-Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001 y 2002.

CUADRO 1.7

**Distribución porcentual de asegurados permanentes por actividad económica en Jalisco (1995-2002)**

Rama	1995	1996	1997
Agricultura, ganadería, caza y pesca	5.04	5.01	4.68
Industria extractiva y electricidad	0.19	0.19	0.18
Industria de la transformación	27.05	28.42	29.12
Construcción	1.52	1.69	5.17
Electricidad, gas y agua	0.78	0.72	0.75
Comercio	15.91	15.50	14.61
Servicios	34.29	33.17	31.41
Comunicaciones y transportes	4.68	4.47	4.18
Otros grupos*	10.54	10.83	9.91
Estacionales del campo	0.00	0.00	0.00

\*Se refiere a los asegurados que no pertenecen a ninguna actividad económica.

tigado fue el de la industria de la transformación, que perdió 41,879 plazas entre diciembre de 2000 y diciembre de 2002. Los sectores de construcción y servicios también fueron arrastrados con 5,201 y 4,170 registros menos, respectivamente, durante los primeros seis meses de 2001, aunque se recuperarían, el primero con 3,153 y el segundo con 28,251 trabajadores hacia finales de 2002. Por su parte, transporte y comunicaciones, y comercio repuntaron con 2,128 y 10,808 empleos, en ese orden, en el mismo periodo.

Una de las causas de este derrumbe laboral es la importante participación de la industria maquiladora de exportación en Jalisco en la dinámica del empleo: de 11,702 trabajadores en 1994 pasó a 33,675 en marzo de 2000, y luego a 29,032 en octubre de 2003. El periodo fue de constantes fluctuaciones, no obstante que el número de maquiladoras siguió en aumento (98 en diciembre de 1999 y 139 en octubre de 2002). Otro dato relevante es que la composición del personal de estas industrias también ha variado: en diciembre de 1999 había 25,857 obreros, 3,887 técnicos y 3,731 empleados; para abril de 2001 la composición era de 19,304 obreros, 4,756 técnicos y 3,926 empleados; por último, en octubre de 2002 se registraron 23,036 obreros, 5,769 técnicos y 3,747 empleados. Estos tres momentos pueden interpretarse como un signo de la reconversión en el sector que involucra mayor tecnología (más técnicos) y menos mano de obra.

En su discurso, la administración estatal de Francisco Ramírez Acuña

1998	1999	2000	2001	2002
4.94	4.17	4.00	4.15	3.88
0.18	0.16	0.16	0.15	0.15
30.23	29.70	30.00	27.65	25.96
5.75	5.81	5.82	5.42	5.65
0.74	0.67	0.64	0.68	0.64
15.18	14.63	15.00	15.97	15.75
31.38	30.72	31.15	32.24	32.74
4.16	4.06	4.26	4.55	4.39
7.43	8.72	7.72	8.03	9.67
0.00	1.70	1.47	1.37	1.57

Fuente: Elaborado según cifras del Sistema Estatal de Información Jalisco, Seijal. *Indicadores económicos de Jalisco, diciembre 2002*, vol VI, Seproe-Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2002, con base en datos del IMSS.

(2001-2007) señaló que tomaría en cuenta estas tendencias en sus estrategias para la promoción económica, pues se requiere mayor diversidad en los mercados externos. El sector interno se ha vuelto un mercado más (sujeto a las presiones de los externos) en el que la única ventaja comparativa adicional es la cercanía entre el productor y el consumidor potencial.<sup>22</sup> Asimismo, se necesitan empresas conectadas en cadenas productivas, cuya derrama económica sea mayor en la zona, al tiempo que genere mayor estabilidad interna, y una menor dependencia al exterior.<sup>23</sup>

En resumen, los datos y estudios examinados revelan una crisis económica en Jalisco, que se empezó a gestar desde los años setenta. Esto evidenció el desgaste del modelo económico anterior. El nuevo modelo, el del ajuste estructural, tampoco ha ofrecido resultados: sólo se han combinado reconversiones de sectores de punta (como el electrónico) con rezagos en sectores tradicionales (como el del campo).

**22.** Cfr. las propuestas del gobierno estatal en el capítulo 4.

**23.** En cuanto a las empresas maquiladoras, el 25 de septiembre de 2001 apareció un desplegado (*Público*, sección Negocios) que señalaba la intención del entonces secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez, de convertir a las maquiladoras en establecimientos permanentes. El director de la Cámara Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación externó su molestia y adelantó que, ante tal situación, las empresas bajo ese régimen emigrarían hacia zonas (países) con mayores ventajas para la inversión.





# 2

**Los planes  
de desarrollo  
en Jalisco:  
¿apéndice, negación  
o complemento  
de los planes  
nacionales?**



La importancia de revisar y analizar en retrospectiva las políticas económicas estatales estriba en el conocimiento sobre su aplicación y continuidad. La privatización de la infraestructura, a través de la cual el gobierno prestaba diversos servicios y otorgaba a su vez empleos; la apertura comercial, con escasas posibilidades de competir, o la reducción del estado, como garante de beneficios para ciertos grupos, como la población en pobreza extrema, son algunos ejemplos de estas políticas. El desarrollo de estos cambios ha coincidido con la pauperización del país en general y con la desintegración de algunas estructuras que le daban gobernabilidad. Las autoridades pretenden, al menos en el discurso, generar condiciones para el desarrollo nacional, pero ¿qué tanto se ha logrado? ¿cuánto se está aprendiendo con las experiencias? ¿qué caminos hay para el desarrollo con justicia y sustentabilidad? y, por último, ¿qué alternativas existen para lo que no está dando resultados?

Aunque ya existían planes regionales antes de 1980, en las últimas dos décadas del siglo xx, fue cuando Jalisco comenzó a tener una planeación estatal regular. Las ediciones de los planes estatales han sido cuatro:

- ▶ El Plan Director del Desarrollo Socioeconómico 1980–1982.
- ▶ El Plan Estatal de Desarrollo 1983–1989.
- ▶ El Plan Estatal de Desarrollo 1989–1995.
- ▶ El Plan Estatal de Desarrollo 1995–2001.

Estos fueron proyectados tomando en cuenta las directrices de los planes nacionales de cada periodo, pero se hicieron las adecuaciones a las necesida-

des de la entidad. Las diversas etapas del llamado ajuste estructural en el país han permeado también la lógica de las políticas estatales.<sup>1</sup> Por ello es necesario aclarar cuáles han sido las acciones, cómo ha sido su desarrollo a lo largo de estos dos decenios y cuáles han sido sus efectos en la economía de Jalisco.

Al igual que los planes nacionales de desarrollo, los estatales se iniciaron en 1980, bajo un modelo centralista.<sup>2</sup> Sin embargo, desde el sexenio 1983–1988 se ha pretendido descentralizar de manera paulatina la gestión de los recursos públicos hacia los gobiernos estatales y municipales.<sup>3</sup> De ello se derivan varias preguntas: en la planeación estatal con respecto a la nacional, ¿son los planes estatales un mero reflejo o un apéndice de los nacionales? ¿existe congruencia entre unos y otros o cierta autonomía y complementariedad?; en cuanto a la planeación estatal en sí, ¿los planes han sido coherentes en su estructura interna? ¿existe continuidad (o ruptura) en cuanto a los objetivos del plan y sus resultados? En fin, ¿en realidad los planes han logrado un crecimiento incluyente o sólo ciertos sectores de la población han sido beneficiados?

Para responder estas preguntas, se organiza este capítulo en función del periodo de vigencia de los planes estatales de desarrollo: 1980–1982, 1983–1988, 1989–1994 y 1995–2001. En cada uno se muestra su relación con los planes nacionales (véase la gráfica 2.1) y la reflexión se desglosa en tres niveles: convergencias y diferencias/especificidades entre los objetivos nacionales y estatales; semejanzas y diferencias/especificidades entre sus acciones concretas, y la incidencia de los resultados nacionales en los estatales. En cuanto a los planes estatales, se analizó su coherencia (o incoherencia) interna, en relación con sus objetivos, políticas económicas y resultados. Así, para cada periodo se presenta, en primer lugar, sus objetivos generales (o centrales), las principales medidas para lograrlos y sus resultados. Después se hace lo mismo con los objetivos sectoriales.<sup>4</sup>

1. Cfr. Román Morales, Luis Ignacio. *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado*, ITESO/Simorelos-Conacyt, Guadalajara, 2000.

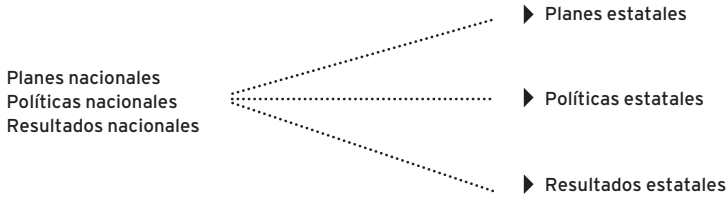
2. El carácter obligatorio de los procesos de planeación inició en los ochenta, aunque hubo algunos casos previos, como durante el sexenio 1934-1940, cuando se realizó el Plan Sexenal, por decisión del gobierno de Lázaro Cárdenas.

3. Los primeros esfuerzos de descentralización se dieron en la década de los setenta: "asociados a la idea de la descentralización administrativa y de recursos, inicialmente a través del Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y posteriormente a través de los convenios entre el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la [Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados] Coplamar y la [Compañía Nacional de Subsistencias Populares] Conasupo en el periodo gubernamental 1976-1982" (Canto Chac, Manuel. "Política social y sociedad civil: la participación de las organizaciones civiles en la política social", en *Los dilemas de la política social, ¿cómo combatir la pobreza?*, Universidad de Guadalajara/SEUIA-ITESO, Guadalajara, 2000, p.373).

4. Las medidas de política económica y social las tipificaremos en: las federales y sus aplicaciones estatales;

GRÁFICA 2.1

Relaciones entre planes, políticas y resultados nacionales y estatales



## 1980-1982: de la planeación para repartir la abundancia a la aparición de la crisis

### Convergencias y diferencias entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Director del Desarrollo Socioeconómico 1980-1982<sup>5</sup>

La estrategia nacional incidió de manera directa sobre la estatal. En la primera, se pretendió la integración económica de regiones para mejorar la distribución del ingreso, alcanzar los objetivos sociales en materia de salud, infraestructura sanitaria, educación, cultura y deporte para favorecer en lo posible a toda la población. En el plano productivo destacaron las acciones relativas al agro, los estímulos fiscales y la comercialización de básicos. En el agro, se buscó incrementar la producción de granos básicos, leche, carne y pescado (mientras como soporte se tenían los programas del Sistema Alimentario Mexicano, SAM), en búsqueda de la autosuficiencia alimentaria. Dada la importancia el sector agropecuario jalisciense, esto fue un elemento dinamizador del conjunto de la actividad económica durante este periodo.

En materia fiscal, aunque los certificados de promoción fiscal (CEPROFI) fueron establecidos desde 1979, tuvieron una repercusión importante en el desarrollo de la minería, el turismo, la producción de artículos básicos, la alimentación, la construcción de viviendas y la generación de empleos estatales y nacionales.<sup>6</sup>

las mixtas, que son establecidas de manera conjunta por Jalisco y la federación, y las estatales.

5. En Jalisco, el plan de desarrollo se denominó de esta manera; los sucesivos fueron llamados simplemente Plan Estatal de Desarrollo del periodo correspondiente.

6. Los CEPROFI (1979) son documentos de deducción de impuestos, por medio de los cuales se cambió el modelo de protección y apoyo federal de las actividades económicas subsidiadas. Los CEPROFI se

En comercialización y abasto destacó el trabajo de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) en la distribución de productos básicos. Durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan Director del Desarrollo Socioeconómico (PDDS), estos sectores tuvieron en Jalisco —hasta 1981— un crecimiento significativo.

Los objetivos de ambos planes se construyeron de forma distinta. Mientras que en el nacional se priorizaba el crecimiento económico, la mejoría de la distribución del ingreso, la generación de empleo y la satisfacción de mínimos de bienestar, el estatal se centraba en la pretensión de reorientar la programación del gasto público y promoción de la inversión privada (en la práctica, en la entidad los montos de inversión más importantes fueron del sector público). De igual modo, en el plan de Jalisco ya se refería, aunque no se aplicó, la concepción de las ventajas comparativas en el comercio exterior, que cobraría especial relevancia a nivel federal unos años después, en la estrategia económica de Carlos Salinas de Gortari.

Por otra parte, mientras que el PND buscaba la desconcentración económica (industrial), pero no la poblacional, en el estatal se estableció la meta de desconcentrar económica y demográficamente la zona metropolitana de Guadalajara, que se retomaría en los planes nacionales (para la zona metropolitana de la ciudad de México) en los periodos subsecuentes.

Una particularidad del plan jalisciense fue el fomento a la artesanía familiar, con el que se pretendía disminuir la migración rural–urbana. En cambio, en el nacional se apoyaría sobre todo a las maquiladoras y la manufactura de exportación. Resulta paradójico que el plan estatal introdujera el principio de las ventajas comparativas, pero buscara el desarrollo de industrias tradicionales familiares, en tanto que el nacional, que aún no incluía la lógica de las ventajas, hiciera énfasis en la promoción de las exportaciones industriales, en especial de las maquiladoras.

En cuanto a las medidas, más allá de los objetivos, hubo diversos paralelismos. En el estado se suspendieron algunos impuestos locales, lo que concordó con la medida nacional de cambiar el esquema de los subsidios por los CEPROFI. En cuanto a la estrategia nacional de endeudamiento público para apoyar el desarrollo, esta se tradujo en un mayor fomento a la

aplicaban a todo impuesto federal y estaban dirigidos a estimular la formación de capital y la generación de empleos, al actuar de manera directa sobre los montos incrementables de inversión y empleo. Un ejemplo fue la bonificación del impuesto al valor agregado, como un medio de apoyo a las exportaciones maquiladoras y las ventas en zonas fronterizas.

generación de infraestructura en los estados, como fueron la carretera, la sanitaria y la de servicios.

De las acciones estatales específicas destaca la formación de nuevas dependencias, como el Instituto de la Artesanía Jalisciense, el Instituto Promotor de la Vivienda y la fundación de la Escuela Superior de Especialidades.

Entre las medidas mixtas (federales–estatales), se encuentran: un convenio para la desconcentración territorial de las actividades industriales; la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade), en mayo de 1981, y la adhesión de Jalisco al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante la firma de los anexos números 3 (diciembre de 1980) y 4 (julio de 1981).<sup>7</sup>

La actividad productiva estatal aumentó en el periodo, pero los resultados a partir de 1982 fueron catastróficos. La caída de los precios del petróleo, el alza en las tasas de interés, la suspensión del servicio de la deuda y, en general, la crisis nacional, acabaron por desplomar la inversión (entre ella el financiamiento agrícola), la producción minera, el gasto en ciencia y tecnología, y los ingresos por turismo. El campo fue el sector menos afectado, puesto que la producción de granos básicos, leche y carne se mantuvieron estables o continuaron creciendo ligeramente, gracias al apoyo del SAM.<sup>8</sup> Sin embargo, la estabilidad duró poco, pues en 1983, junto con la desaparición del SAM, el sector agropecuario se vino a pique.

En materia de empleo, se apoyó la creación masiva de puestos de trabajo (hasta 1981), para lo cual se otorgó un subsidio de la federación al estado por 20% de inversión y otro de 20% del incremento de las nóminas cada dos años.<sup>9</sup> Luego de desaparecer este apoyo en 1982, la tasa de desempleo en 16 áreas urbanas, según el Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se mantuvo igual al año anterior (4.2%), pero inferior a la de 1980 (4.7%). El mantenimiento de la tasa de desempleo se acompañó de un proceso de precarización, que se hizo patente en el incremento de las actividades informales.

7. De acuerdo con la información obtenida en el Coplade, la evaluación de los planes estatales no se efectuó sino hasta 2001, en relación con el plan 1995-2000.

8. Para entender esta paradoja, una explicación es la utilización de la Ley de Engels, según la cual, al reducirse la capacidad de consumo de la población, se privilegia el consumo de productos básicos sobre los industriales, por lo que el agro tiene un comportamiento menos negativo que en el resto de la economía.

9. Unda Gutiérrez, Mónica y Luis Ignacio Román Morales. "Dos décadas de liberalización económica", en *Renglones*, núm.47, ITESO, Guadalajara, diciembre de 2000-marzo de 2001.



En resumen, aunque entre el PND y el PDDS hubo algunas diferencias en cuanto al énfasis en el apoyo a los sectores productivo, los objetivos generales de ambos planes coincidían en lo esencial, además de que hubo convenios que permitieron mayor coordinación y retroalimentación entre los distintos niveles gubernamentales.

### **La lógica y la coherencia interna del Plan Director del Desarrollo Socioeconómico 1980-1982**

Los objetivos generales del plan fueron orientar la programación del gasto público estatal y promover la inversión privada, así como la desconcentración económica y poblacional de la zona metropolitana de Guadalajara.

Para promover la inversión privada, se suspendió la vigencia de algunos impuestos locales y se facilitó la creación de nuevas unidades económicas. En 1981 se creó el Coplade, para instrumentar, promover, coordinar, actualizar y evaluar el Plan Director de Desarrollo Socioeconómico y compatibilizar las acciones, en materia de planeación económica y social, de la federación de los estados y de sus municipios.

Entre 1980 y 1982 aumentaron los recursos presupuestales del gasto programable, incluidos en el Convenio Único de Participación (CUP) (de 9% a 12%) y para la obra directa del estado (de 7.3% a 11.5%). Con estos aumentos se realizaron carreteras estatales, obras del alcantarillado y agua potable, entre otras acciones.

En cambio, disminuyó el gasto corriente en las instituciones gubernamentales, aunque algunos programas federales, como el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), se mantuvieron con la misma participación.

Los resultados finales del plan fueron desfavorables a raíz de la crisis de 1982. Se revirtieron las tendencias en inversión, la presencia de unidades económicas y la evolución del gasto público. En cuanto a la inversión (a precios constantes), durante 1981 creció 13.7%, pero en 1982 cayó 18.7%.

En 1980 había 2,103 empresas en Jalisco y en 1982 se mantuvo una cifra similar. Sin embargo, esto no fue producto de un comportamiento estable sino de un fuerte crecimiento en 1981 (10.4%) y del impacto de la crisis en 1982, cuando se perdió más de lo que se había ganado en el año previo (véase el cuadro 2.1).

El saldo del periodo también refleja un desplazamiento sectorial, de la

CUADRO 2.1

Número de empresas industriales, comerciales y de servicio en Jalisco (1980-1982)

Número de empresas	Industriales	Comerciales	Servicios	Total
1980	1,061	694	348	2,103
1981	1,147	666	509	2,322
1982	983	631	479	2,093
TMCA	-3.7%	-4.6%	17.3%	-0.2%

SIGLA

TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

Fuente: Romero de Velasco, Flavio. *Sexto informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1983.

industria y el comercio hacia otros servicios. Así, estos últimos representaban 16.5% del total de los establecimientos que había en 1980, y aumentaron a 22.9% en 1982. Asimismo, la creación de empresas industriales y de servicios se logró de manera temporal, en tanto que las comerciales sufrieron una caída constante.

Para la desconcentración urbana de la zona metropolitana de Guadalajara, se realizó un convenio entre el gobierno federal (a través de las secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) y el de Jalisco, con el que se aplicaban estímulos a aquellas industrias que se establecían fuera de la metrópoli. Además, se establecieron el Plan Parcial de Urbanización y Control de Edificación del Parque Industrial El Salto; un impuesto especial de plusvalía aplicado a las obras contenidas en el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Zona Metropolitana de Guadalajara y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara y la Declaratoria de Reservas, Usos y Destinos de sus Áreas y Predios. Aunque no se logró más que una ligera disminución de la población proporcional de la zona metropolitana con respecto a la del estado (de 54.5% a 54.2%), al menos se frenó la tendencia a concentrarla.

En el sector agropecuario se pretendía incrementar la producción de maíz y leche; beneficiar 57,000 hectáreas con irrigación; brindar asistencia técnica en 1.1 y 1.3 millones de hectáreas durante 1981 y 1982, respectivamente, y otorgar apoyos crediticios e insumos a los productores. Sin embargo, estas acciones no podían ser determinadas sólo a nivel estatal sino en función de programas federales. Por ello, las autoridades estatales se limitaron a autorizar la construcción de la Presa Saucedá, lo que facilitaría los apoyos. En el *Sexto informe de gobierno* de Flavio Romero de Velasco (1977-1983), se men-

ciona la construcción en 1981 de 2,385 obras de irrigación y el mejoramiento de otras 700.

Con respecto a la producción de maíz y leche y a la pesca se superaron las metas del bienio. En el caso del maíz se registró una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 7.8% en volumen, que en 1982 llegó a 2.6 millones de toneladas, en tanto que la producción lechera creció a 13% (974,853 litros en 1982). Por su parte, la distribución de fertilizantes promedió una TMCA de 54.2%.

En asistencia técnica, en 1982 se atendieron 1.2 millones de hectáreas; con esto se logró una TMCA, entre 1980 y 1982, de 28.5%, pero las metas originales no se alcanzaron. El financiamiento agrícola creció en 1981 en 24.3%, pero al año siguiente decreció en 18.4%.

En pesca se fomentó el consumo de productos del mar; la elevación del nivel de vida de los trabajadores del sector; la disminución del desempleo y el subempleo; el apoyo a las organizaciones pesqueras, así como la industrialización. Lo anterior permitió un crecimiento anual de 45% en la producción en el bienio.

Para la industria, se pretendía promover la actividad artesanal, en particular en áreas rurales, con la creación del Instituto de la Artesanía Jalisciense, a fin de frenar la migración a la zona metropolitana de Guadalajara. Y, por otro lado, el objetivo de fomento a la minería no se cumplió a falta de acciones concretas.

Con respecto al turismo, se buscaba incrementar la afluencia, en particular mediante el turismo social. Si bien se logró incrementar el número de turistas (con una TMCA de 8.6%), disminuyeron los ingresos reportados.

En cuanto al comercio se buscaba aumentar el abastecimiento del maíz, trigo y oleaginosas. Para lograrlo, en 1981 la Conasupo incrementó a nivel nacional, sus compras de maíz en 202% y en 1982 volvió a hacerlo en 59.5% (TMCA de 119%). Los centros de comercialización pasaron de 172 a 275 y las unidades de almacenamiento de cinco a 11.

Para comunicaciones y trasportes, se buscó articular la actividad económica de las zonas aisladas de la costa y norte del estado, construir un puerto pesquero y ampliar la cobertura del servicio aéreo. Así, destacó la autorización para construir un puerto en Punta Pérula. Otras acciones fueron la ampliación de la cobertura aérea de 1980 a 1982, que consistió en la construcción de dos aeródromos (para llegar a 61) y los vuelos crecieron en 1.6% anual, para llegar a 96,652 en 1982.

Por otro lado, en el sector social se buscaba disminuir el crecimiento

demográfico; fortalecer la infraestructura sanitaria y de salud para la población rural y marginada; proveer de educación a todos (con énfasis en la eficiencia terminal); vincular al sistema productivo con la educación, y la promoción de las actividades culturales y deportivas.

No se registraron medidas particulares en los ámbitos demográficos y de salud. Sin embargo, se logró reducir el crecimiento demográfico intercensal, de una TMCA de 2.8% (1970–1980) a 2.1% (1980–1990). Por su parte se incrementó en 9.6% anual la cobertura de derechohabientes, según datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre 1980 y 1982.

Por lo que toca a educación, el congreso estatal autorizó la donación de terrenos a Zapotlanejo, Ejutla y Autlán, así como la creación de la Escuela Superior de Especialidades, que dependía del Departamento de Educación. En 1980 en Jalisco había 2.5 millones de personas mayores de 15 años, de las cuales 12% no contaban con primaria; para 1990, había 3.6 millones de mayores de 15 años, de los que 10.1% no contaban con primaria.

Respecto a la dotación de infraestructura sanitaria (agua potable, alcantarillado, etcétera), se apoyaron 20 municipios, entre los que destaca Chapala, y se logró un aumento en la cobertura de infraestructura para la población rural y marginada. Todos estos resultados pueden atribuirse a la ampliación de las actividades federales, así como a su complementariedad con las estatales, por medio de esquemas como los CUP.

Después de este análisis, se puede concluir que en el caso del PDDS hubo una desconexión entre metas y resultados, puesto que no existían medidas estatales importantes relacionadas con los ámbitos estratégicos de la economía jalisciense (industria, comercio, turismo, entre otros), pero sí nacionales, que condicionaron sobremano los resultados obtenidos en el estado, los cuáles presentan dos escenarios: antes y después de la crisis de 1982.

En 1982 el gasto público programable se reorientó a favor de los estados, en detrimento de los programas de apoyo al ámbito rural y combate a la pobreza, que se mantuvieron concentrados por el gobierno federal. Esto permitió que, a pesar de la crisis, la infraestructura carretera y sanitaria (agua potable, alcantarillado) siguiera creciendo, pero a un ritmo más modesto. En cambio, aunque para la inversión, existían medidas de apoyo, se desplomó al igual que el número de unidades económicas. La concentración comercial de la zona metropolitana de Guadalajara decreció 0.3% (1980–1982), pero aumentó la demográfica en el periodo intercensal que de 1.6 millones de personas en 1980 pasó a 1.8 millones de personas en 1982 (con base en la proyección anual de crecimiento poblacional a partir del crecimiento entre

1980–1990). Así, los planes no fueron coherentes con las acciones, sobre todo durante 1982, por lo que las metas estuvieron lejos de alcanzarse.

## **1983–1988: la planeación sin crecimiento**

### **Convergencias y diferencias entre los planes nacionales y estatales de desarrollo**

La planeación del desarrollo nacional entre 1983 y 1988 se efectuó en el marco de la mayor crisis que había tenido México desde 1929, cuando se iniciaron las políticas de estabilización y sus drásticas medidas de austeridad. La estrategia federal fue la defensa de la planta productiva y el empleo. Se pretendía dar prioridad a las ramas en las que se localizara un mayor número de empleos y se produjeran bienes estratégicos para el crecimiento. También se buscaba modernizar el aparato productivo y distributivo, en apoyo a la diversificación del sector industrial hacia las exportaciones, el agro y los servicios. En los hechos lo más significativo fue el impulso a las exportaciones.

Asimismo, Jalisco centró su estrategia sectorial en la diversificación de la industria, la agricultura y los servicios, con miras a la exportación, en concordancia con la postura federal. De igual modo, lo esencial fue la reorientación económica hacia el mercado externo. Otro paralelismo fue la continua referencia a la protección a la actividad económica. En el objetivo estatal y el discurso federal se intentaban dinamizar las determinantes del empleo (producción, productividad y diversificación de las actividades productivas). Sin embargo, la diversificación se concibió en dos lógicas distintas: mientras que en Jalisco se buscaba una diversificación sectorial (agricultura, ganadería e industria), a nivel nacional se procuraba la promoción del mercado externo y no sólo del interno. Esto último también supondría la posibilidad de que las actividades productivas se diversificaran.

Un tercer punto de convergencia nacional–estatal fue la necesidad de un cambio estructural, que significó el inicio de los ajustes hacia la liberalización económica.<sup>10</sup> Así, los objetivos estatales se determinaron por las siguientes

**10.** El PND estableció como líneas estratégicas la reordenación económica y el cambio estructural. Este último, según afirman sus autores, “se orienta a iniciar las transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales”; esta transformación se refería al ajuste, en el sentido de buscar la competitividad en el mercado exterior, aunque aún se mantenían estrategias de un estado benefactor, como el apoyo a actividades poco rentables en el mercado mundial y acciones en beneficio

metas nacionales: la ampliación en la cobertura de las necesidades básicas en educación, salud, seguridad social, vivienda y cultura, y la desconcentración territorial y la reordenación económica, así como la descentralización de funciones y recursos entre niveles de gobierno. A nivel estatal se buscó revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana, el impulso industrial de las ciudades medias y, en ese sentido, la descentralización de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el sector salud y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Jalisco, este último del ámbito estatal al municipal.

Entre las medidas económicas adoptadas destaca la búsqueda de acciones comunes. Algunas de ellas fueron:

► El convenio entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), para señalar y delimitar los parques y zonas industriales en las ciudades medias, en correspondencia con un objetivo previo (Plan 1880–1982), que además se adecuaba a las metas de desconcentración industrial y reordenación económica a nivel nacional para el periodo siguiente (1983–1988).

► La búsqueda de una mayor vinculación entre la ciencia y tecnología por medio del desarrollo de la industria de exportación, con la creación de: el Programa de Reactivación de la Planta Productiva de Jalisco, que llevó a cabo la Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencias de Tecnología de la Secofi y el Consejo de Cámaras Industriales del Estado de Jalisco; el Instituto de Desarrollo de Bienes de Capital, entre la Universidad de Guadalajara, el Consejo Nacional de la Ciencia y la Tecnología (Conacyt) y la Cámara de la Industria Metal–Mecánica, y el Programa Estatal de Desarrollo Bioindustrial, mediante un acuerdo entre el Conacyt y el Centro de Investigación y Asistencia Técnica.

► En la promoción de exportaciones, el apoyo federal a las exportaciones de manufacturas, a través de créditos internacionales y el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo que dio lugar a las medidas estatales. En ciencia y tecnología, un acuerdo para la capacitación médica y otro para la dotación de tecnologías al agro, en sustitución de la labor que ejercía la Coplamar. Además, algunos convenios estatales de apoyo a la investigación y el fomento industrial.

► En el ámbito social, sobresalen los apoyos a la vivienda. A nivel nacional hubo varios acuerdos al respecto, como el fideicomiso entre el IMSS y el Banco Obrero, así como los créditos del Banco Mundial, Japón y Francia, que se destinaron a la vivienda en varios estados, entre ellos Jalisco, donde se creó un subcomité dentro del Coplade en apoyo a la vivienda popular.

Otras actividades de carácter mixto, en relación con los objetivos nacionales de descentralización, tuvieron lugar en los sectores educativos y de salud: la firma entre la SEP (federal) y el gobierno de Jalisco, para integrar el Acuerdo para la Descentralización de la Educación Básica y Normal; la descentralización de las Funciones de Control y de Regulación Sanitaria que otorgaba la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y la Ley General de Salud, y la Integración Orgánica y Descentralización Operativa de los Servicios de Salud en Jalisco. Asimismo, se dotaron de terrenos al IMSS y a la SSA para la construcción de centros de salud.

Pese a los intentos por diversificar la actividad productiva a nivel estatal, las medidas específicas (registradas en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*) se concentraron en el campo, el fomento al transporte y la cultura, pero no para otras áreas estratégicas, como el turismo, el comercio y la minería.

En la industria, Jalisco logró ser más productivo y diferenciado que el promedio nacional, a raíz de la instalación de la industria maquiladora (lo que implicó una diversificación sectorial, pero no una integración productiva). Con ello, el estado tuvo una TMCA más alta que la media nacional en cuanto a exportaciones industriales (2.1% frente a 0.17%, en 1983 y 1988). Sin embargo, la meta de la desconcentración industrial, económica y poblacional de la zona metropolitana de Guadalajara no tuvo resultados significativos, pese a la descentralización de algunos organismos públicos como la SSA, la SEP y el DIF a nivel estatal.

Respecto a lo social, a pesar de que a nivel nacional disminuyeron los presupuestos para educación, salud y alimentación, en Jalisco hubo avances discretos en infraestructura educativa (3.5%) y en unidades médicas públicas (4.1%) (TMCA entre 1984 y 1988). Hubo mejores resultados nacionales y estatales en la dotación de agua entubada, drenaje y electricidad en viviendas.

En suma, durante este periodo Jalisco no se apartó de las orientaciones federales. Hubo diferencias en el discurso, pero en esencia se persiguió lo mismo, como lo ejemplifica la meta de la diversificación. Los resultados estatales reflejan el nulo crecimiento del país, salvo en el desarrollo de la industria maquiladora.

## La lógica y la coherencia interna del Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988

Con el fin de incrementar y diversificar la producción y la productividad del estado, se pretendía fortalecer la capacidad económica y la generación del empleo. Sin embargo, el crecimiento en el país fue nulo y los esfuerzos para multiplicar las actividades productivas jaliscienses sólo se orientaron hacia el mercado internacional, mientras que el problema del empleo se desdeñó. A nivel nacional, el aumento de la productividad del sector formal se debió de manera paradójica a una caída en el empleo industrial superior a la de la producción, por lo que las bases del plan estatal nacieron minadas.

En el ámbito sectorial se pueden detectar los objetivos, políticas y resultados del periodo. De este modo, en el sector agropecuario se pretendía desarrollar la pequeña y mediana irrigación; intensificar la producción de cultivos frutales, tomate, tabaco, café y oleaginosas; impulsar la ganadería, mediante los programas de mejoramiento genético, y establecer plantas agroindustriales.

Algunas de las acciones en este sector fueron: la creación del Consejo Forestal y de la Fauna del Estado de Jalisco y el Programa de Mano de Obra Campesina, con una inversión de 650 millones de pesos, en coordinación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y el gobierno del estado. Aunque no estaban vinculadas de manera directa con los objetivos sectoriales, estas medidas contribuyeron al cumplimiento de los programas federales.

El agro se diversificó, pues de la concentración en la producción de granos básicos pasó a la de cultivos más rentables. Sin embargo, ello produjo un deterioro en la producción de maíz y frijol. La superficie sembrada de estos granos disminuyó en 3.1% entre 1984 y 1988. En cambio, en busca de una mayor rentabilidad, la de hortalizas subió 14.8% y la de oleaginosas 22.8%. También aumentaron los cultivos perennes (caña de azúcar, agave, pasto) (TMCA 10.5%)

Por otro lado, en productos de origen animal, se derrumbó la producción de miel (-8.5% anual); se reestructuró la actividad avícola, lo que redujo la producción de huevo (TMCA de -3.7%) y se incrementó de manera significativa la producción de carne de aves (TMCA 11.8). La producción de leche, carne bovina y porcina aumentó de manera leve (0.7%, 1.5 y 3.9%, respectivamente). La política agropecuaria, en este sentido, siguió la misma inercia del PDDS 1980-1982: no se definió una estrategia de apoyo y el agro profundizó su orientación en función de las señales del mercado y la rentabilidad de los cultivos, con lo que se alejó aún más de la soberanía alimentaria.



Para el sector industrial, se trazaron los siguientes objetivos: apoyar a la pequeña y mediana empresa; modernizar el sistema comercial y capacitar a empresas para exportar; apoyar las ramas industriales de materia prima, refacciones, parte de ensambles y a aquellas que utilizaran recursos estatales, generaran empleos y se dirigieran al mercado exterior, e impulsar el desarrollo industrial de las ciudades medias.

En esta materia fueron celebrados dos convenios mixtos: uno entre la Secofi (federal) y la Sedue (estatal) para señalar los parques y zonas industriales que se desarrollarían en ciudades medias, y otro entre la Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología de la Secofi y el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, para operar el Programa de Reactivación de la Planta Productiva de Jalisco, con fines de exportación. En ambos casos se trató sobre todo de una disposición federal y, en el segundo, el interlocutor directo fue el sector privado, lo que muestra el desplazamiento del gobierno del estado del ejercicio de los programas.

Entre 1986 y 1988, la industria maquiladora de exportación creció en promedio 14.1% anual. Sin embargo, esto significaba apenas el nacimiento del desarrollo maquilador en la entidad. En 1983 había 12 plantas en Jalisco frente a 77 en Sonora, 172 en Chihuahua y 229 en Baja California, sólo por citar algunos ejemplos. Aún en 1990, apenas había 6,000 trabajadores en esta industria en Jalisco. Sin embargo, la importancia del periodo 1983–1988 no es por el monto absoluto de exportaciones, plantas o trabajadores sino por el inicio de la estrategia de industrialización estatal por esta vía.

Las medidas de desconcentración industrial de la zona metropolitana de Guadalajara fueron federales, por lo que Jalisco sólo siguió la lógica del PND. Así, hasta la descentralización fue determinada desde el centro. Pese a estas acciones, se mantuvo una enorme concentración geográfica en Guadalajara.<sup>11</sup>

El valor de las exportaciones de las empresas en Jalisco creció de 148.5 millones de dólares en 1983 a 580.7 millones en 1988, con lo que se obtuvo una TMCA de 31.4%. En otros términos, el estancamiento económico promedio en el periodo fue el resultado de dos procesos contradictorios: un com-

11. En 1988, de acuerdo con Palacios Lara, en las actividades industriales en Jalisco existía una elevada concentración geográfica en los municipios que conforman la región metropolitana de la capital del estado: “[Ahí] se ubican prácticamente las dos terceras partes –63%– de los establecimientos y laboran las tres cuartas partes –75%– del personal ocupado de la industria Jalisciense. Le siguen, muy por debajo [...] Lagos de Moreno, Ocotlán, Tepatitlán, Arandas y Ciudad Guzmán, con participaciones de alrededor del 1.5% de los establecimientos y 1% del personal ocupado (cada una). El resto de las actividades industriales se encuentran dispersas en los demás municipios de la entidad” (Palacios Lara, Juan José. *Industrialización y desarrollo regional en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1997, p.17).

portamiento dinámico del sector externo y el declive del mercado interno.

En suma, se alcanzó una diversificación sectorial en la industria, que para 1988 comprendía la mayoría de las ramas de la clasificación del INEGI, con al menos 5% de participación en el producto interno bruto (PIB) nacional de la rama respectiva.<sup>12</sup> Sin embargo, no se logró la descentralización industrial de la zona metropolitana, pues para 1988 existían 10,828 establecimientos industriales en el estado, de los cuales 6,873 estaban en los municipios conurbados de Guadalajara.<sup>13</sup>

Respecto al sector turismo y comunicaciones y trasportes, se pretendía privilegiar al turismo social; conformar circuitos turísticos, y mejorar y ampliar la red de comunicaciones. Sin embargo no hubo medidas directas significativas. Los ingresos se incrementaron ligeramente, en un promedio anual de 2.9% y la afluencia turística en 0.8%, (aunque influyó la subvaluación monetaria derivada de las devaluaciones). El hecho de que hayan aumentado más los ingresos que el número de turistas pudo ser producto de una búsqueda de visitantes más rentables que los del turismo social, en oposición a la prioridad expresada tanto en el plan 1980–1982.

Por otro lado, en comunicaciones y trasportes no se detectaron apoyos a la red carretera. Las medidas estatales consistieron sobre todo en las autorizaciones para aumentar precios en el transporte público colectivo de varias poblaciones del estado, lo que además coincidió con la inflación durante este periodo.

Por último, en relación con los servicios sociales, los objetivos eran: atender la nutrición y la salud; ampliar la infraestructura educativa y apoyar la investigación científica y tecnológica; promover y fomentar la vivienda de interés social; satisfacer las necesidades de los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales; preservar el medio ambiente, y proporcionar nuevas y mejores alternativas de cultura, recreación y deporte.

Respecto a salud y nutrición, se promulgó la Ley Estatal de Salud y se crearon los consejos estatales contra las adicciones y el sida. Se donaron terrenos para la construcción de centros de salud del IMSS y la SSA, lo que facilitó que de 1983 a 1988 las unidades médicas crecieran anualmente 4.4%

12. Gradilla Dammy, Misael (coord.) *Jalisco a tiempo*, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo-Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1994, p.10.

13. Mientras que en Lagos de Moreno, Ocotlán, Tepatitlán, Arandas, Ameca, Autlán, San Miguel el Alto, Zapotlanejo, Ciudad Guzmán, Atotonilco y Puerto Vallarta existían 1,299 establecimientos industriales (12.0% del total en el estado), en los más de 100 municipios restantes sumaban 2,656 (23.5%) (Palacios Lara, Juan José. *Op. cit.*)

y las personas atendidas 4.1%. Este crecimiento es significativo, si se toman en cuenta las condiciones generales de recorte del gasto.

En educación, ciencia, cultura y deporte, se impulsó el crecimiento de la infraestructura educativa por dos vías: contratos de comodato, en los que los estados o municipios ofrecían inmuebles (por lo general terrenos) para la construcción de escuelas de todos los niveles y ampliación de los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep). Así, la infraestructura creció a un ritmo anual de 3.5%.

Además, en investigación científica hubo dos decisiones significativas: la creación del Instituto de Desarrollo de Bienes de Capital, con la participación de la Universidad de Guadalajara, el Conacyt y la Cámara de la Industria Metal-Mecánica y el establecimiento del Programa Estatal de Desarrollo Bioindustrial, con la participación del Conacyt y el Centro de Investigación y Asistencia Técnica.

Los eventos culturales en Jalisco se estancaron entre 1983 y 1986 (TMCA de 0.1%), lo que muestra el poco interés del gobierno estatal en ello durante este sexenio de crecimiento cero.

66

En vivienda y desarrollo urbano, en 1984 se creó un subcomité de vivienda, como parte del Coplade. Paradójicamente, en 1986 desapareció el Patronato de la Habitación Popular. En apoyo a la industrialización de las ciudades medias se aprobó la Ley del Plan General Urbano y la Declaratoria de Reservas, Usos y Destinos de Lagos de Moreno, Ciudad Guzmán, Puerto Vallarta, Ameca y Autlán de Navarro.

Asimismo, se llevaron a cabo distintas diligencias estatales y municipales para la construcción de viviendas. Si bien la información censal no permite delimitar el periodo 1983-1988, entre 1980 y 1990 la proporción de las viviendas sin agua entubada disminuyó de 21.5% a 13.5%, y sin drenaje de 29% a 17%.

En síntesis, este plan avanzó en la coherencia entre los objetivos y sus resultados. Sin embargo, la mayoría de las medidas estatales importantes derivaron de convenios con el gobierno federal. En el agro, aunque no se definieron medidas estatales, la desaparición del SAM y la búsqueda de cultivos más rentables fueron algunos de los detonantes que provocaron la caída de la producción de granos básicos en Jalisco.

Durante este periodo hubo un crecimiento sectorial desigual, como resultado del comportamiento dinámico de algunos cultivos y las industrias maquiladoras de exportación. De manera simultánea, se abandonó o relegó la producción de huevo y el sector minero; en estos casos, se establecieron

medidas, pero no se logró desarrollarlas de acuerdo con la importancia económica, educativa y demográfica de Jalisco.

Así, la producción, la productividad y la diversificación, sólo se llevó a cabo dentro de los sectores y productos competitivos para el mercado. Por ende, existió cierta coherencia pero no autonomía estatal. Los objetivos en el crecimiento y la estabilidad de precios no se lograron.

Respecto a los aspectos sociales, el plan jalisciense siguió al nacional, en cuanto a un notorio apoyo en salud, servicios de infraestructura básica, educación y vivienda, lo que reflejó una coherencia entre las metas, las medidas y los resultados. Sin embargo, el estado tuvo autonomía en la promulgación de la Ley Estatal de Salud, así como en el apoyo a la infraestructura sanitaria y urbana, la atención a los nuevos problemas de salud (VIH sida y adicciones a drogas) y a la educación. No obstante, estos apoyos quedaron diluidos en un contexto económico crítico.

## **El auge fugaz: 1989-1994. La planeación de una economía abierta**

### **Convergencias y diferencias entre los planes nacional y estatal**

Entre los objetivos nacionales y estatales existieron coincidencias, como en la llamada excelencia productiva, que se suponía habría de detonar el mejoramiento del nivel de vida de la población. En efecto, las propuestas federales y estatales argumentaban que la liberalización y la modernización económicas atraerían nuevas inversiones e intercambios comerciales que reinsertarían a México en el escenario económico internacional.

Una segunda afinidad fue la búsqueda de inversión pública en infraestructura y el fortalecimiento del mercado interno que, aunque no aparecía en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) como objetivo principal, sí lo hacía en los objetivos sectoriales. Asimismo, se compartió la meta nacional de la recuperación con estabilidad de precios, que a pesar de que tampoco estaba plasmada en el estatal, tenía un peso importante en la formulación de medidas como quedó consignado de manera recurrente en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*.

Otras convergencias en los planes fueron la búsqueda del incremento del ahorro interno; de un crecimiento sostenido; del estímulo a la inversión para la dotación de la infraestructura para las actividades productivas y sociales (en agricultura, industria, minería y comercio), con la participación social

y privada; de la promoción de la inversión extranjera que generara empleo, exportara y utilizara insumos nacionales. Esto es, lograr la reinserción de las economías nacional y estatal en el mercado mundial.

La complementariedad política entre los niveles gubernamentales incluyó la participación de las entidades en los pactos económicos que caracterizaron al gobierno federal. Así, se estableció un acuerdo entre los gobiernos federal y estatal, con el fin de realizar un programa de coordinación denominado Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental.

Entre las medidas sectoriales, en el agro, la industria, la minería y la vivienda —en concordancia con la tendencia desde 1980— predominaron las nacionales y no fueron relevantes las estatales. En comunicaciones y transporte se llevó a cabo la concesión nacional carretera, para que los particulares pudieran invertir en autopistas, lo que provocó un auge en su construcción (TMCA de 47% en 1990–1994). Por otra parte, en turismo local se creó el Consejo Estatal para el Desarrollo Turístico, pero ni con su ayuda se lograron remontar las cifras negativas de la afluencia turística en Jalisco (TMCA –2.1% extranjero y –17.4% nacional, durante 1989–1994).

A escala nacional, las medidas sociales que tuvieron influencia significativa y se correspondieron con las estatales fueron los programas de modernización educativa, salud, desarrollo urbano y viviendas para trabajadores. Sin embargo, Jalisco tenía objetivos particulares que si bien no se contraponían con los nacionales sí buscaban una cierta autonomía. Tales fueron los intentos por consolidar proyectos acuícolas; desconcentrar económica y demográficamente al estado; impulsar la modernización de la minería; lograr mayor equidad entre las áreas rurales y urbanas (mediante un programa de carreteras en el que los tres niveles de gobierno invirtieran recursos); disminuir la tasa de mortalidad infantil, y crear consejos municipales del deporte. También hubo iniciativas coyunturales para resolver algunos problemas, que no estaban vinculadas con los objetivos iniciales del plan. Estos fueron los casos de los trabajos en salud contra la farmacodependencia y el sida, al margen de los objetivos de dotación de servicios de salud (ampliación de cobertura) y disminución de las tasa de natalidad. Así, se implantaron políticas no planeadas para atender problemas inmediatos en sectores como la salud, el asistencial, la vivienda e infraestructura urbana y la educación y cultura.

En suma, en la formulación de los objetivos del PED hubo cierta autonomía, pero en la práctica las políticas seguían supeditadas a las decisiones nacionales como lo muestra el enorme peso de las medidas federales y mixtas

en la operacionalización de los objetivos. Una contradicción del plan estatal se encontró en el plano social, donde se aplicaron acciones distanciadas de sus objetivos y atendieron problemas que no habían sido previstos por deficiencias en la planeación, por lo que destacan dos resultados: los propuestos por la planeación y los resultados emergentes originados a partir de las políticas instrumentales.

Así, a pesar a la coherencia con las estrategias federales y algunas acciones particulares, los resultados estatales estuvieron lejos de lo pretendido. La recuperación fue inferior al promedio nacional. El PIB estatal tuvo una TMCA de 2.7% (1989–1994) frente a 3.9% a nivel nacional.

El sector agrícola fue afectado en extremo por la modernización económica. La producción suficiente de granos básicos se estancó, sobre todo la del maíz (con una TMCA de -0.08% entre 1990 y 1995), frente a una TMCA positiva nacional (de 9.5% entre 1989 y 1995). El aumento en la producción agroexportadora fue insuficiente, por lo que se incrementó el déficit de la balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria nacional. Este declive apareció a pesar de que a nivel federal se le dio prioridad al financiamiento e inversión en el campo. El gasto del gobierno federal para la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) tuvo un crecimiento de 6% entre 1988–1993, mientras que para el periodo total de 1988–1994 fue de 14.6%, lo que significó un aumento entre 1993 y 1994 de 8.7%, que estuvo relacionado con los gastos de la reforma del artículo 27 constitucional, en la que los agricultores tuvieron la facultad de vender o rentar sus tierras.

En contraste, el sector ganadero y pesquero resultó beneficiado y creció en Jalisco más rápido que a nivel nacional. La producción de carne de canal de bovino (TMCA 10.4%, entre 1989 y 1995), el huevo (TMCA 5.9%) y la producción de crías en los centros acuícolas (TMCA de 7.2%, frente a 3.4%). En minería, se desplomó la producción estatal de metales preciosos; los resultados fueron negativos en contraste con el promedio nacional (TMCA -2.1% frente a 2.6%).

### **La lógica y la coherencia del Plan Estatal de Desarrollo 1989-1994**

El PED buscó el crecimiento sostenido, con base en una modernización que hiciera más eficiente y competitiva la estructura productiva y aprovechara las oportunidades de inversión e intercambio comercial.

Como resultado de las transformaciones económicas en todo el país, sobre todo las de las políticas de estabilización y ajuste estructural, se estableció

la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (estatal), derivada de los pactos nacionales.

Entre 1988 y 1994 el comportamiento económico general repuntó, al menos de manera ligera, el PIB estatal creció a una TMCA de 2.7%, lo mismo que el gasto público, que se aumentó principalmente con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que representaba 2.2% de la inversión pública de 1989 y alcanzó 23.2% en 1992. En obras de infraestructura, de 7% de la inversión total en 1989 se pasó a 79.6% en 1995. En el mismo periodo, el financiamiento y el crédito disminuyeron en la inversión pública. El déficit de las finanzas públicas se corrigió a partir de 1992, por medio de las políticas de ajuste de saneamiento de las finanzas públicas.

El sector agropecuario estableció como sus objetivos fortalecer la capacidad de producción y la productividad; incrementar la producción de maíz, frijol, arroz, sorgo, caña de azúcar, jitomate, sandía y melón, y promover la construcción de infraestructura y la consolidación de la acuacultura en el medio rural.

Por otra parte, en el ámbito institucional surgió el Consejo Estatal de Seguimiento y Evaluación del Acuerdo de Coordinación (federal) para el Ordenamiento de los Aprovechamientos Hidráulicos de la Cuenca Lerma, pero no logró resultados satisfactorios, y se promulgó la Ley de Desarrollo Pecuario. Ambas medidas estuvieron desligadas del proceso de planeación del desarrollo.

La producción de granos básicos siguió cayendo de 1990 a 1995: el maíz, frijol y sorgo disminuyeron en un promedio medio anual de 0.1%, 10.2% y 14.8%, respectivamente. Esta misma tendencia se observó en la producción maderera, que declinó 1.6% (TMCA entre 1989 y 1995).

No obstante este panorama crítico, el sector ganadero tuvo una evolución positiva, que se mantuvo desde 1980, sobre todo en la producción de carne en canal, leche y huevo. De 1990 a 1995 su producción creció 1.9%, 0.7% y 2.1%, respectivamente. El sector pesquero también tuvo un desarrollo notable, en especial por el crecimiento de 7.2% anual en el nacimiento de crías en los centros acuícolas. Entre otros factores, esto puede atribuirse al impulso a este sector por el gobierno federal y la implantación de proyectos de desarrollo cofinanciados por el Banco Mundial.

Para el sector industrial y minero, los objetivos eran gestionar la localización geográfica en los municipios para formar corredores industriales y generar empleos, y promover el impulso y la modernización de la minería. El Periódico Oficial *El Estado de Jalisco* no registró, a diferencia de los periodos ante-

riores, iniciativas en favor de la industria. Sin embargo, este sector registró un crecimiento constante, aunque se mantuvo la inercia concentradora de la zona metropolitana de Guadalajara. El valor agregado de las maquiladoras tuvo una TMCA de 24.3% (1989–1991) y finalmente la utilización de insumos nacionales creció a una TMCA de 42.8% (1989–1990), lo que muestra un comportamiento distinto al que existía históricamente en la frontera norte.

Respecto a la minería, se otorgaron apoyos económicos en favor de la pequeña minería hasta por 1,000 millones de pesos (recuérdese que el valor nominal del peso en 2002 equivalía a 1,000 pesos de aquel entonces). El crecimiento de esta actividad se concretó en la explotación de arena, grava y arcilla, pero cayeron el oro (29.8%), la plata (66.4%), el fierro (8%) y el plomo (73.6%) (TMCA entre 1989 y 1994).

Por otra parte, en apoyo al comercio exterior se creó el Patronato de Casas Jalisco en el Extranjero, pero lejos de corregirse el déficit comercial del estado sucedió lo contrario: entre 1990 y 1991 este aumentó de 540.4 a 980.2 millones de dólares, las exportaciones crecieron a un ritmo anual de 20.8%, mientras que las importaciones lo hicieron al de 54.7%.

Por lo que toca al turismo, se creó el Consejo Estatal para el Desarrollo Turístico (1989) y se estableció el Patronato del Centro Histórico, Barrios y Zonas Tradicionales de la Ciudad de Guadalajara. Pero en este caso los resultados también fueron lamentables. La afluencia disminuyó 2.1% en turismo extranjero y 17.4% en nacional (TMCA entre 1989 y 1995), en tanto que el promedio de permanencia bajó de tres a 2.6 días. Pese a ello, la infraestructura en ese sector aumentó ligeramente (0.5% anual).

Para apoyar el desarrollo regional, se financiaron estudios de preinversión de proyectos para el desarrollo integral del estado, dentro del Programa de Ciudades Medias. Asimismo, se brindaron facilidades a la Concesionaria Caminos Alfa–Omega para construir la autopista Zapotlanejo–Lagos de Moreno. Además, el congreso del estado autorizó la contratación de créditos para adquirir maquinaria para ejecutar los programas de caminos sacacosechas y borderías, así como los de infraestructura carretera.

En el sector social, en el área de salud, los objetivos eran disminuir la tasa de mortalidad general, con énfasis en la infantil, y cubrir los servicios de salud a 97% de la población. Para cumplirlos se crearon los DIF municipales; estos atendían problemas de alimentación y salud infantil. Sin embargo, la mayoría de las medidas en el área de salud no respondieron a sus objetivos sino a la emergencia de nuevos procedimientos ligados al incremento del alcoholismo, la drogadicción, el sida y los accidentes. Así, la SSA y el gobierno estatal fir-



maron diversos acuerdos: el de coordinación para apoyar el Programa contra la fábmaco–dependencia, de apoyo al Programa contra el Alcoholismo y el Abuso de Bebidas Alcohólicas y para el tratamiento del sida en centros de readaptación social. Además, el gobierno del estado donó terrenos a la Cruz Roja para construir instalaciones en la colonia Tuzania, en la zona metropolitana de Guadalajara. En cuanto al cumplimiento de los objetivos, se puede afirmar cuando menos que la tasa de mortalidad decreció (TMCA  $-0.07\%$ , entre 1990 y 1994).

Por otro lado, en materia educativa, las medidas se vincularon principalmente al proceso de descentralización del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Para ello:

- ▶ Se firmó un convenio entre los gobiernos federal y estatal (con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa), que transfirió a Jalisco la administración de los planteles federales.
- ▶ Se reconoció, por parte del gobierno estatal, al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como el organismo titular en las relaciones colectivas de trabajo y estableció un convenio con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) para la atención de los trabajadores incorporados al Sistema Educativo Estatal.
- ▶ Se creó el Organismo para la Integración Administrativa y Operativa de los Servicios de Educación Básica y Normal del Estado de Jalisco. Sólo este acuerdo se asocia con uno de los objetivos: el de ampliación y diversificación de cobertura.

La evolución de la matrícula educativa y de los índices de aprobación fueron favorables con respecto a los objetivos: en prescolar aumentó el número de escuelas en 4.5% anual, en primarias 3.7%, en secundarias 3% y en capacitación para el trabajo 2%. El número de aprobados creció 4.5% en prescolar y 4.3% en secundaria, pero en primaria decreció en 0.2%. Lo primero refleja que la oferta educativa superaba al crecimiento demográfico, en tanto que el aumento de los reprobados en el nivel primaria se puede atribuir al cambio en la propia estructura de edades del conjunto de la población.

Respecto a ciencia y tecnología, en 1993 Jalisco obtuvo apenas 0.8% de las asignaciones del Conacyt por proyectos, mientras que a Nuevo León se asignó 3.8% y al Distrito Federal, 51%; en cuanto al fondo de infraestructura del Conacyt, hasta 1993 el porcentaje de participación de Jalisco varió

de 1.25% a 2.20%, y el apoyo al posgrado fue de 1.48% del total nacional.<sup>14</sup>

En el ámbito cultural y deportivo se crearon o desarrollaron varias instancias: el Consejo Estatal de la Cultura y las Artes; el Instituto de Artesanía Jalisciense; el Consejo Consultivo del Sistema Jalisciense de Radio y Televisión; el Patronato de las Fiestas de Octubre de la Zona Metropolitana de Guadalajara y el Patronato del Museo de Periodismo y Artes Gráficas; el Consejo Estatal para el Fomento Deportivo y de Apoyo a la Juventud, y la Ley de los Servicios Educativos, Culturales y Deportivos del Estado.

Para vivienda y desarrollo urbano, los objetivos fueron disminuir la tendencia a la concentración de la zona metropolitana, dotar a la ciudad de agua potable, alcantarillado y electricidad y promover la electrificación en las zonas rurales y marginadas. En urbanización, sólo se detectaron medidas aisladas (en especial en apoyo a Atotonilco). Sin embargo, se mantuvo como prioridad la realización de obras en la zona metropolitana de Guadalajara, sobre todo la línea dos del Tren Ligero. Tanto en las obras de la zona metropolitana como en las de las ciudades medias el respaldo federal, vía el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), fue importante. Así, destacaron las siguientes decisiones:

- ▶ Se autorizó a diversos municipios la contratación de créditos con el Banobras, para dotar a sus localidades de infraestructura urbana básica. Estos créditos se avalaron por el Fondo de Apoyo Municipal.
- ▶ En infraestructura y servicios públicos, se concesionaron al sector privado dos rastros públicos, en Guadalajara y Tonalá. Además, se contrataron créditos con el Banobras para la compra de equipo y construcción de la línea dos del Tren Ligero.
- ▶ Se promulgó la Ley de Obras Públicas del Estado, se creó la Comisión Estatal de Ecología y se estableció la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La evolución en vivienda y urbanización fue positiva: en 1990 Jalisco tenía 1.04 millones de casas particulares habitadas, con un promedio de cinco personas por vivienda.<sup>15</sup> En ese año 86.5% de las viviendas tenían agua entubada y en 1995 aumentaron a 91.8%. Las viviendas con drenaje representaba

14. Gradilla Dammy, Misael (coord.) *Op. cit.* Se mencionan estos datos extemporáneos para destacar que a pesar de los esfuerzos realizados en el estado en apoyo a la tecnología, para 1993 (cinco años después de establecer este objetivo) esta se mantenía rezagada con respecto al contexto nacional.

15. *Ibidem*, p.4.

81.2% y en 1995, 90.2%; en electricidad, 92.5% en 1990 y 96.7% en 1995.

Así, el plan se caracterizó por el peso que siguieron teniendo las medidas federales o mixtas en las estatales, a pesar de cierta autonomía estatal para el otorgamiento de apoyos sectoriales, como en la industria, la acuicultura o el área social. También destacaron las acciones para combatir problemas no previstos en la planeación.

En cuanto a los resultados que se esperaban (crecimiento sostenido, modernización de la estructura productiva mediante la inversión e intercambio comercial), sólo se logró en sectores específicos, como la ganadería, pesca, industria manufacturera y maquiladora (que tuvieron los más altos índices de exportación e inversión) así como el crecimiento del sector social (vivienda, salud, educación). Por el contrario, en agricultura de granos básicos, minería y turismo se tuvieron resultados adversos. De igual forma, el financiamiento y crédito público, así como la balanza comercial, tuvieron cifras negativas. El saldo final fue el de un tenue repunte de la actividad económica, aunque los objetivos no fueron cumplidos cabalmente.

## **Hacia la integración de las políticas de libre mercado: 1995-2000**

### **Convergencias y diferencias entre los planes nacional y estatal**

El principal objetivo del PND 1995–2000 fue promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable, que favoreciera la soberanía, el bienestar social y la convivencia democrática y justa de la nación. Para ello, se proponía superar la crisis financiera, consolidar la recuperación económica y crecer de manera sostenida. En este último rubro, se pretendía alcanzar una tasa superior a 5% anual.

Los mecanismos para lograr este objetivo eran: el establecimiento de las condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre económicas; el estímulo de la inversión nacional y extranjera —la meta se sitúa en 24% del PIB—; el incremento del ahorro interno (propuesto en 22% del PIB), como base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional (el ahorro externo se planteó como complementario); el mejoramiento de la productividad, y la asignación más eficiente de los recursos de la sociedad. Además, se pretendía que el crecimiento económico fuera sustentable y equitativo. De estos mecanismos, el PND desprendería sus líneas estratégicas.

Por su parte, el PED 1995–2001 buscaba: generar más riqueza y empleo; propiciar una distribución más equitativa de la riqueza; combatir la pobreza; promover la infraestructura; apoyar la cooperación entre los actores productivos; desarrollar mecanismos de competencia; lograr finanzas sanas; en fin, alentar el desarrollo regional sustentable e integral, con énfasis en sectores prioritarios y ciudades medias. Además, pretendía que Jalisco continuara como líder nacional en producción de alimentos. De manera similar al PND, el diagnóstico económico planteaba salir de la crisis con incentivos a la inversión, con el fin de recuperar el empleo. Esto resume en buena medida la aplicación regional de los objetivos nacionales. Pero aún llama más la atención las líneas que preceden a las metas económicas del PED, que se transcriben a continuación, dada la sorprendente adecuación a este estudio:

Aclaración importante:

Dado que la política económica nacional es dictada por el Gobierno Federal, y tomando en cuenta el fuerte centralismo existente a la fecha en la elaboración de este plan, es necesario aclarar que como consecuencia del bajo nivel de recursos económicos disponibles por los estados de la República Mexicana, el margen de maniobra sobre algunas variables es limitado, razón por la cual las metas señaladas a continuación se presentan referidas a los resultados nacionales.<sup>16</sup>

Del mismo modo que hubo confluencias y diferencias entre objetivos, también las hubo entre las medidas y los resultados. Por ello, analizaremos la relación entre la sucesión de las medidas y resultados estatales y los objetivos nacionales.

En primer lugar, se establecieron medidas mixtas para equilibrar las finanzas estatales y crear las condiciones de estabilidad y certidumbre para la actividad económica, y para que los estados obtuvieran cierta independencia fiscal y mejoraran sus finanzas públicas. En Jalisco, algunos ejemplos de estas medidas fueron los convenios de colaboración administrativa entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el gobierno del estado, así como la autonomía de Jalisco en la administración del impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al activo y el especial sobre producción y servicios. En consecuencia, los recursos para las entidades federativas y los municipios, que provenían del gasto primario,

16. Cárdenas Jiménez, Alberto. *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalaajara, 1995, p.73.

aumentaron a un ritmo anual de 6.6% entre 1994 y 2000. En Jalisco se mantuvo el equilibrio fiscal durante el conjunto de este periodo; además, se redujo la carga de la deuda.

En junio de 1995 el congreso estatal aprobó la reestructuración de la deuda del gobierno, los organismos públicos descentralizados y sus municipios. De 1994 a 2000 se redujo de 14% a 2% la proporción del presupuesto público estatal para el pago de deuda. Para sustituir a la SHCP en la gestión de la deuda, se creó el Registro Estatal de Deuda Pública.

Con el fin de promover el uso eficiente de los recursos, se firmó el convenio de coordinación y colaboración Alianza para la Reactivación Económica de Jalisco; se pretendía, además, contar con un entorno económico que promoviera la recuperación de los empleos perdidos durante la crisis. A nivel nacional este convenio se correspondió con los pactos para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Asimismo, destacaron las acciones de la Secretaría de Promoción Económica (Seproe), en relación con las políticas nacionales del fortalecimiento de las ramas rezagadas, a través del impulso de sus ventajas comparativas (y por consiguiente de la especialización para la exportación), la promoción de pequeñas y medianas empresas de exportación, así como el incremento a la capacitación. En otros términos, se apuesta al comercio internacional para la recuperación de la actividad económica y el empleo.

Para el apoyo a la infraestructura en general, se realizaron varios convenios con la federación y la iniciativa privada. En Jalisco, la Dirección General de Proyectos de Inversión y Financiamiento de la Seproe fue la promotora de proyectos de infraestructura, para atraer a las compañías privadas que pudieran invertir junto con el gobierno del estado.

En lo social, en la relación del PED y el PND, las líneas estratégicas nacionales permitieron un mayor campo de acción estatal, pero sin apartarse demasiado de ellas. Esto se comprobó en la culminación de los procesos de descentralización en educación, salud, zonas protegidas y administración fiscal. Un ejemplo de ello son los consejos, comisiones y subcomités que, aunque guardan paralelismos con los objetivos nacionales, implican una administración e institucionalidad propias.

También se le confió a los estados la administración de los recursos del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación (Solidaridad y Desarrollo Regional). Al principio, una de las estrategias de combate a la pobreza fue llamada como uno de los programas del Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal), Empresas Sociales, y que cambiaría de nombre a Solidaridad, en apoyo a comunidades con mayor marginación, y que sería finan-

ciado con recursos de la Sedesol. Asimismo, se establecieron los coeficientes de distribución de la participación en derechos que corresponden a los municipios más pobres, para captar más recursos.

Posteriormente, se crearon subcomités especializados para el desarrollo sustentable de las etnias y regiones prioritarias de Jalisco (julio de 1995) y para la alimentación familiar y el abasto social (1996), que se sustituyó en 2000 por el Subcomité Sectorial de Asistencia Social, más inclinado a implantar metodologías diferenciadas a la federación para el combate a la pobreza.

A través del primer subcomité, se efectuaron las siguientes tareas: la dotación de servicio de telefonía celular estacionaria a 16 localidades indígenas; la construcción y rehabilitación de 1,300 kilómetros de caminos rurales en la zona huichola; la electrificación de Tuxpan de Bolaños, Mesa del Tirado y Jazmines (municipio de Bolaños); la instalación de 20 centros de salud y casi 100 casas de salud, para dar cobertura a 91% de la población indígena; la impartición de educación bilingüe a 7,000 niños indígenas; la puesta en marcha de diez telesecundarias para jóvenes indígenas, y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional en Tuxpan de Bolaños.

En cuanto al segundo subcomité, con base en el Programa de Apoyo Alimentario Directo (PAAD), se otorgaron 24.7 millones de raciones alimenticias en el programa de desayunos escolares en 2000, contra 7.2 millones en 1995, y se atendieron a 120,000 niños en 2000, frente a 45,000 en 1995. En 2000, se dispuso de 323 centros de desarrollo comunitario (contra 198 que había en 1994); 15 unidades de rehabilitación (cuatro en 1994); 45 guarderías o centros de desarrollo infantil (38 en 1994); 226 cocinas populares con servicios integrales (42 en 1994); 383 proyectos productivos y de servicio (más del doble que en 1994), y 992 centros asistenciales (451 en 1994). De este modo, las instituciones particulares sin fin de lucro fueron apoyadas con 60'603,042.01 pesos.

### **La lógica y la coherencia interna del Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001**

En su conjunto, los objetivos del plan buscaban generar riqueza, empleo y mejor distribución de la riqueza. En este documento existe una mayor integración de los aspectos productivos y distributivos, así como de la consideración de las circunstancias de Jalisco. Sus ejes articuladores fueron el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (Mpyme), la búsqueda de inversión extranjera y el aumento en exportaciones y el empleo.

El órgano planificador del estado, el Coplade, se orientó al desarrollo regional, sustentable e integral del estado, sobre todo en los sectores prioritarios y ciudades medias. Y se creó una nueva regionalización administrativa, que dividió al estado en 12 regiones: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Norte, Sierra Occidental, Valles y Centro. Para 2000, cada una contaba con un plan de desarrollo regional.

Al término del sexenio las ciudades medias incrementaron su importancia demográfica y económica en el estado (con excepción de Ameca y Zapotlán/Ciudad Guzmán). En 1995, la población de Puerto Vallarta representó 2.5% de la del estado y en 2000 se incrementó a 3.1%. En cuanto a establecimientos, las unidades económicas del puerto representaron, en 1993, 2.9% del total estatal y, en 1998, 3.5%. En Lagos de Moreno pasó de 2.09% a 2.14%; en Tlajomulco de 1.7 a 2.1%, y Tepatitlán, Ocotlán y La Barca también incrementaron su participación. Estos municipios también crecieron en términos económicos, con excepción de La Barca (que de 1% pasó a 0.9%).

Otra meta estatal en materia de crecimiento y descentralización fue mantener y acrecentar las relaciones con diversos actores productivos. Por ello, se firmó el Convenio de Desarrollo Social entre el ejecutivo federal y el estatal y se creó en 1996 el Consejo Consultivo Estatal de Desarrollo Municipal, para generar una relación autónoma entre los gobiernos estatal y municipal. En estas circunstancias se crearon los comités de planeación para el desarrollo municipal, por y para los sectores público, social y privado. Estos tenían subprogramas de salud y ecología (programa municipio saludable), deporte (los consejos municipales de fomento deportivo y apoyo a la juventud) y diversos convenios culturales. De forma complementaria, se constituyeron los fondos de aportación para el fortalecimiento de la infraestructura social de los municipios, que fueron administrados por el Fondo de Apoyo Municipal. También se creó el Comité Especial para el Desarrollo Institucional de los municipios, dependiente del Coplade, con el mismo fin. De esta manera, el presupuesto destinado a los municipios se amplió en 12.5%, por encima de lo establecido en la ley federal, y de 650.7 millones de pesos en 1995 pasó a 4,470 millones en 2000.

Una diferencia frente a los planes anteriores fue la formulación de varias metas generales, la mayoría de las cuales estaban relacionadas con los objetivos de la Seproe que, con sus distintas direcciones, consejos e institutos se convirtió (junto con las secretarías de Finanzas, Turismo, Desarrollo Urbano y de Desarrollo Rural) en los ejes vertebradores de la política económica estatal.

Los objetivos generales en el PED 1995–2001, que están relacionados con las funciones de la Seproe son:

- ▶ Promover la inversión productiva como base para mejorar la calidad de vida.
- ▶ Desarrollar mecanismos de competencia ante las insuficiencias del libre mercado.
- ▶ Promover la infraestructura como palanca del desarrollo.
- ▶ Alentar el desarrollo regional sustentable e integral del estado, con énfasis en los sectores prioritarios y ciudades medias.

Para cumplir con el primero, las instancias responsables eran la Dirección General de Proyectos de Inversión y la de Promoción de Inversión y Exportaciones, ambas de la Seproe. La primera buscaba apoyar en el diseño de proyectos de inversión y en el asesoramiento en materia de fuentes de financiamiento nacional e internacional, en tanto que la segunda tenía como objetivo atraer inversiones extranjeras al estado. Asimismo, el Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE) y el Fojal desempeñaron una importante labor. El CEPE otorgó incentivos a la inversión productiva que fortaleciera e integrara cadenas productivas, a las Mpyme y al desarrollo tecnológico, así como al cuidado del medio ambiente. El Fojal brindó créditos y cursos intensivos de capacitación, asesoría y asistencia técnica, sobre todo a las Mpyme, que también fueron beneficiadas por diversos programas del o asociados al Fojal, como el Fondo para la Generación de Microempresas (Gemicro) y el Avanza (para a micro y pequeñas empresas productivas y solventes) o por medio de Nacional Financiera (que tenía su programa de apoyo a micro y pequeñas empresas nuevas o establecidas).

Además de la coordinación de las dependencias públicas, se procuró fomentar la inversión mediante la continuación de los pactos con el sector privado, en particular a través de la Alianza para la Reactivación de Jalisco, y se suspendió la aplicación del impuesto de 2% sobre nóminas, en caso de que se pagara en parcialidades que no excedieran al año fiscal y que la empresa no sobrepasara los diez trabajadores.

Los apoyos a las Mpyme ascendieron a 241.4 millones de pesos (1996–2000), pues mientras que en 1996 Jalisco contaba con 11,857 personas que trabajaban en ellas, en 1999 fueron 14,857 (TMCA 6%); también el número de empresas creció de 11,857 en 1995, a 14,170 en 2000 (TMCA 4.9%). Sin embargo, los apoyos fueron insuficientes para que estas empresas, en su



mayoría locales, pudieran equilibrar una balanza demasiado inclinada hacia las industrias extranjeras manufactureras y maquiladoras.

En cuanto al segundo objetivo, se asesoró a las Mpyme para la exportación, se promovieron misiones comerciales al exterior y se apoyaron los convenios de colaboración entre cámaras de comercio de diversos países (vía el Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco, JALTRADE).

Para el cumplimiento del tercero, se procuró disminuir el costo de las trasferencias de los fondos de jaliscienses que trabajaban en Estados Unidos a sus familiares. Para ello se creó en 1998 el fondo fiduciario Fideraza (estímulo a la captación de recursos provenientes de mexicanos residentes en el extranjero). Con el ahorro de los trabajadores migrantes se creó un capital para la generación de infraestructura básica en los municipios y regiones expulsoras de trabajadores. De igual forma, estos montos sirvieron para el apoyo al desarrollo de proyectos productivos y a las Mpyme, y estimularon el arraigo de la gente en estas regiones.

Los donativos al Fideraza eran deducibles del ISR y se orientaron al apoyo de proyectos de infraestructura social. Para diciembre de 2000, este fondo captó 5.6 millones de dólares, con los que se apoyaron a 26 municipios, en la construcción de clínicas, escuelas y bibliotecas; la perforación y electrificación de pozos de agua potable; la edificación y equipamiento de centros de desarrollo infantil; la rehabilitación de unidades deportivas, y el equipamiento de talleres de trabajo, entre otros.

Los apoyos generales a la infraestructura básica en Jalisco, permitieron la expansión de las obras carreteras y puentes (de 15 obras en 1995 a 56 en 2000). Sin embargo, la ampliación de red carretera tan sólo fue de 300 kilómetros (de 3,200 a 3,500, en el mismo periodo).

Para el sector agropecuario, los objetivos fueron buscar una relación más participativa con la federación para el uso y asignación de los recursos hidráulicos del estado; promover la inversión en empresas agroindustriales, de silvicultura y acuacultura; establecer la infraestructura para el desarrollo rural, y mantener el liderazgo de Jalisco en la producción de alimentos.

Entre 1994 y 1999, los apoyos nacionales directos al campo disminuyeron a una TMCA de 5.6%, así como los créditos del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) 2.8%. En 2000, Jalisco generaba 12% de la producción nacional de maíz, 18% del trigo y 8% de la producción silvícola y pesquera, por lo que estaba entre los primeros lugares nacionales en la contribución al PIB agropecuario. Sin embargo, los resultados fueron contrastantes: el caso más exitoso fue el del frijol, ya que creció a un ritmo de 15.8% anual,

cuando a nivel nacional se registró una caída de  $-2.7\%$ ; en el maíz también se presentó un repunte de  $7.7\%$  anual, pero la producción de trigo decayó de manera significativa, a un ritmo de  $-8.3\%$  anual.

Se federalizaron las funciones y responsabilidades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), con respecto al uso del recurso agua. Así, se estableció un acuerdo de coordinación entre la Comisión Nacional del Agua (CNA) y Jalisco, para el ejercicio de los programas hidroagrícolas de la CNA y los de Alianza por el Campo. De ello se derivó un programa integral para la producción agrícola en Jalisco, entre 1996 y 2000, en el que el gobierno estatal se haría responsable de los programas de uso eficiente de agua en ciudades y en cultivos de riego; de asistencia técnica a organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado; de la rehabilitación de distritos de riego; de la construcción de obras hidráulicas; del tratamiento y desinfección de aguas, y del control de malezas acuáticas, entre otros. La descentralización operativa de los distritos de la SAGAR inició por medio de la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder). Bajo este esquema, se construyeron 4,700 abrevaderos en 2000 (con la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de particulares) frente a 3,718 en 1995 (TMCA  $4.8\%$ ). Del mismo modo la CNA y los gobiernos de Jalisco y Guanajuato celebraron un acuerdo de coordinación para el aprovechamiento de las aguas del Río Verde. Sin embargo, el apoyo nacional a la irrigación disminuyó de 504.5 millones de pesos en 1994 a 339.8 millones en 2000 (TMCA  $-7.6\%$ ).

Respecto a las inversiones en empresas agroindustriales, en silvicultura y acuicultura, el gobierno estatal acordó acciones con distintos actores sectoriales y municipales. Asimismo, se diseñó el Plan Maestro para el Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura Rural de Jalisco. Con todo ello, el estado contribuyó con  $8\%$  de la producción silvícola y pesquera en México, el primer lugar nacional en este rubro. En materia forestal, se realizó un proyecto a mediano plazo para el Desarrollo Forestal Integral de Jalisco, con la asesoría de la Fundación Chile.

Por otro lado, en apoyo a la infraestructura rural, con recursos estatales y federales, la Seder puso en marcha la Alianza para el Campo, a través de la cual se rehabilitaron en el sexenio 20,000 kilómetros de caminos rurales.

Para mantener el liderazgo en producción de alimentos, se creó el Consejo para el Fomento a la Calidad de la Leche y sus Derivados; se estableció un sistema estatal de clasificación de carne, y se canalizaron los apoyos de Alianza para el Campo. Sin embargo, entre 1995 y 1998 la producción de carne sólo creció a un ritmo de  $0.7\%$  anual, por lo que este sector más bien

se rezagó. En cambio, la producción de huevo y leche crecieron a ritmos de 2.1 y 2.3%, respectivamente.

En el sector industrial y minería, los objetivos eran promover el establecimiento de industrias maquiladoras; impulsar la capacitación empresarial; apoyar al sector artesanal de Jalisco, y apoyar a la minería. Para promover el desarrollo industrial se creó el Fojal, que se conduciría de manera autónoma y cuya estrategia fue apoyar a la planta productiva e incrementar el ahorro interno. Sin embargo, el crecimiento industrial provino de la inversión externa y, sobre todo, de la dinámica de las maquiladoras (aunque hubo otras áreas de promoción). Para 1999, había 95 plantas que producían 5,050 millones de pesos en valor agregado de exportación, aunque su índice de productividad (1993=100) bajó a 99 en 1994 y a 86 en 1998.

En relación con los sectores productivos, se privilegiaron los más centralizados: electrónico y telecomunicaciones; productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles y confección; plásticos, hule y látex; agronegocios; restaurantes y hoteles; metal-mecánico, muebles, automotriz y autopartes, y servicios educativos; los que recibieron en conjunto inversiones por más de 5,000 millones de dólares entre 1995 y 2000. Con estas inversiones se beneficiaron alrededor de 25 municipios durante 1999, en especial los situados en la zona metropolitana de Guadalajara, incluso Tlajomulco de Zúñiga y El Salto. Fuera de ellos, el mayor crecimiento industrial se presentó en Puerto Vallarta. También, el gobierno procuró una descentralización, vía los parques industriales. En 1995 había seis, todos situados en la zona metropolitana; para 2000, había 39 distribuidos en todo el estado (TMCA 45.4%).

Dentro del apoyo a la capacitación empresarial, se continuó el programa federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Calidad Integral y Modernización (CIMO), y el gobierno estatal desarrolló el Centro Regional de Competitividad Empresarial (CRECE), que brindó cursos de capacitación a 820 empresas (entre 1998 y 2000). La iniciativa privada y el gobierno estatal promovieron agrupamientos empresariales y el proyecto Técnicos en Electrónica, con el apoyo de un comité de empresas del ramo, la American Chamber, la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática, Occidente (CANIETI) y la Seproe.

La artesanía fue apoyada, en primer término, con la consolidación del Instituto de la Artesanía Jalisciense, que después se integró a la Seproe. Cabe mencionar que esta fue la única línea de apoyo industrial estatal independiente de las federales (aunque se apoyaba nacionalmente, no se planteó como una estrategia del PND). Sin embargo, su presupuesto fue raquítico:

sólo creció de 4.2 millones de pesos en 1998, a 5.5 millones en 2000.

El PIB sectorial minero ha registrado una caída constante desde 1985. Frente a ello, se han otorgado créditos al Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMIN) y, en 1998, se constituyó el Consejo Consultivo Estatal Minero.

En 1996, se aprobó la adecuación de la Ley Estatal para el Fomento Económico. Esta facultó al CEPE para otorgar incentivos a la inversión productiva. Entre 1998 y 2000 se otorgaron 130 millones de pesos, la mitad de ellos para consolidar la infraestructura, la capacitación para el desarrollo sectorial y estudios de reserva territorial; el resto fue para el pago de nómina. Es decir, se trató de un fondo muy pequeño y proporcionalmente costoso en su operación con respecto a los apoyos. Esta ley fue reestructurada en 2001.

En sustitución de la Casa Jalisco en el Extranjero, cuyo objetivo era promover las exportaciones, se creó el JALTRADE (1998). Este organismo estableció convenios con Costa Rica, efectuó exposiciones a nivel local, realizó misiones diplomáticas en varios países, organizó foros académicos y recibió delegaciones comerciales de Italia, Alemania, Estados Unidos, Inglaterra y Singapur.

De manera paradójica, durante el periodo se instituyó el impuesto estatal a la ocupación hotelera, con el fin de impulsar al turismo. Los recursos se usarían para la creación de un fideicomiso, en el que la iniciativa privada tuviera la mayoría relativa en las decisiones. El fondo se utilizaría en apoyo a la actividad en el área de fomento. Además, para obtener recursos adicionales, se unió el concepto de Fideicomiso al turismo en el presupuesto de egresos.

La afluencia turística nacional hacia Jalisco pasó de 12.9 millones de personas-visita a 15.5 millones entre 1995 y 2000 (TMCA 3.7%), en tanto que la de extranjeros creció de 2.3 a 3.0 millones (TMCA 5.4%). Los establecimientos turísticos aumentaron de 783 en 1995, a 889 en 1998 (TMCA 4.3%). En 1995, el empleo generado directo e indirecto fue de 65,145 y 162,840 personas, respectivamente, y en 2000 aumentó a 76,527 y 191,318, respectivamente (TMCA 3.0%). Por último, la derrama económica en 1995 fue de 5.8 millones de dólares frente a 14.4 millones en 1998 (TMCA 19.9%). Esta situación contrasta con la evolución nacional, en la que el turismo sólo creció con una tasa de 2.6% y, en términos de ingresos, de 3.3%.

Por otro lado, se instauró el Patronato del Lago de Chapala y se autorizó al municipio para contratar créditos (por medio de la Secretaría de Finanzas) para el Proyecto de Imagen Urbana Malecón Multiusos. En apoyo al ecoturismo se crearon los circuitos de los volcanes, las tres vírgenes, haciendas y casas rurales y safaris fotográficos, que engloban otras formas de turismo (rural, cultural, religioso y alternativo).

En comunicaciones, Jalisco tuvo un fuerte rezago carretero y un estancamiento en la actividad aeroportuaria. Mientras a nivel nacional la red carretera total (autopistas, ruta revestida, terracería y brecha) creció sólo 1.8% anual (1995–2000), en Jalisco decreció de 24,507.53 kilómetros a 24,440.54, entre diciembre de 1995 y diciembre de 2000 (TMCA -0.05%). Además, ni el número de aeropuertos ni la longitud de las pistas variaron en Jalisco, mientras que en el país disminuyó el número de aeropuertos nacionales de 1,749 en 1994 a 1,353 en 2000 (TMCA -4.19%).

Para el sector social, en salud los objetivos generales fueron ampliar los servicios, sobre todo para los más necesitados, e impulsar la protección a la familia, la mujer y la infancia.

Para la ampliación, en 1997 se descentralizó la Secretaría de Salud Jalisco. El Congreso del Estado integró como organismos públicos descentralizados al Hospital Civil de Guadalajara, los Servicios de Salud Jalisco, el Instituto Jalisciense de Salud Mental y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. El número de casas de salud aumentó de 624 en 1994, a 1,377 en 2000. Al final del periodo había 583 centros de salud y 22 hospitales e instituciones.

El gasto sexenal en salud para población abierta ascendió a 2,400 millones de pesos (616.7 pesos por persona); de manera simultánea, el número de derechohabientes del IMSS creció de 1995 a 1998 a una TMCA de 9.2%. Ello muestra un importante incremento en la cobertura del servicio, que era coherente con los objetivos, pero también una posible saturación de actividades para los médicos e insuficiencia de medicamentos y servicios, lo que repercutió en la calidad de la atención. Además, el crecimiento en la infraestructura fue inferior al de los derechohabientes.

Por otra parte, se destacan un par de iniciativas y apoyos para resolver problemáticas específicas: en primer lugar, se promulgó el Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco, al que se anexó, en 1999, el concepto de violencia intrafamiliar, y en segundo, se creó el Fideicomiso de Asistencia Social (FIASS), para las víctimas de las explosiones del 22 de abril, con el que se eximía a los damnificados el pago de sus obligaciones fiscales.

En cuanto a resultados, en Jalisco hubo mayor atención a las mujeres embarazadas en relación con el promedio nacional (4.2 frente a 2.9 consultas prenatales en 1999); para 2000, se logró una cobertura de 98% en los esquema completos de vacunación en menores de cinco años y se cumplieron 30 años sin defunciones por difteria, diez años sin de poliomielitis, seis sin sarampión y tres sin tétano neonatal ni cólera; bajaron en 25% los casos de diarrea y 20% la mortalidad por accidentes en menores de 15 años, y por último se

establecieron acciones preventivas para disminuir los riesgos de enfermar o morir, por medio del abastecimiento de medicamentos, la cloración del agua, el uso de suero oral y la capacitación a madres de familia para reconocer los signos de alarma para acudir en forma inmediata a los servicios de salud.

Sin embargo, la crisis de 1995 también tuvo serias repercusiones: en 1990, los derechohabientes de las instituciones de salud en el estado representaban 66% del total de la población; a raíz de ella, se desplomó hasta 49%.

Entre 1995 y 2001, se establecieron en Jalisco dos políticas de carácter federal: la creación de las universidades tecnológicas y la descentralización educativa. Además de la consolidación de la descentralización de la educación básica y normal, así como del sistema Conalep, para que fuera manejado por el gobierno del estado, destaca como medida mixta la creación del Subcomité Sectorial de Educación y Cultura Jalisco, como órgano del Coplade federal, y la descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) por el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE). También se descentralizaron el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos, el Colegio de Bachilleres, la Escuela de Conservación y Restauración de Occidente y el Instituto Estatal para la Educación de los Adultos. También, se estableció el Subcomité Sectorial de Educación y Cultura del Coplade, que coordinaría las acciones regionales y municipales para abatir el analfabetismo y la deserción escolar.

La cobertura educativa en preescolar y primaria mejoró, pero en secundaria bajó 7.2%. En el ciclo escolar 1999–2000, para cada uno de los tres grados, los porcentajes de cobertura fueron: 77.5%, 91.7% y 86.5%, respectivamente, frente a 75.6%, 83.6% y 93.7%, en el ciclo 1995–1996.

En el ciclo 1995–1996, la eficiencia terminal en primaria y secundaria fue de 75% y 62.3%, respectivamente. En el ciclo 1999–2000, la de primaria se elevó a 86.5% y en secundaria a 70.9% (aunque en este último nivel la eficiencia terminal alcanzó 71.7%, entre 1997 y 1998).

La evolución de la escolaridad jalisciense fue positiva, pero menor que la nacional. En 1995 el promedio estatal era de 6.7 grados (décimo lugar nacional). En 2000, aunque el promedio se elevó a 7.4, cayó al décimo séptimo lugar (el promedio nacional fue de 7.7 grados).

Respecto a los espacios educativos construidos, rehabilitados o equipados, hubo un crecimiento de 2,527 entre 1995 y 1996, a 3,821 entre 1999 y 2000, con una inversión de 198.1 millones de pesos entre 1995 y 1996 y 550 millones entre 1999 y 2000. Los gastos totales en educación ascendieron a 2.5 millones de pesos en 1995, y a 11.4 millones en 2000.

Como apoyo a la ciencia y tecnología, se promulgó la Ley de Fomento a la Ciencia y Tecnología y se creó el organismo público descentralizado Patronato del Centro de Ciencia y Tecnología (Planetario Severo Díaz Galindo). Asimismo, se impulsaron los centros de investigación y asistencia en tecnología y diseño del estado de Jalisco (CIATEJ) y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV).

Para la cultura y el deporte, se constituyeron como organismos públicos descentralizados con autonomía operativa: el Sistema Jalisciense de Radio y Televisión; el Patronato del Museo del Niño, que se encargó de la instalación, construcción y equipamiento del museo, y el Patronato de las Fiestas de Octubre; la Escuela de Conservación y Restauración de Occidente, y los consejos municipales del deporte. Además, se promulgó la Ley Estatal del Deporte y se editaron las leyes que regulan la Administración de Documentos Públicos e Históricos.

En cultura, mientras que en 1995 se realizaron 416 actividades artísticas, para 2000 hubo 1,700 (TMCA 26.4%), a las que acudieron 1.2 millones de personas. Para el área cultural se destinó, en seis años, un presupuesto total de sólo 98.7 millones de pesos.

Por otro lado, en vivienda, desarrollo urbano y ecología, los objetivos eran abatir el rezago habitacional; propiciar la desconcentración económica y demográfica de la zona metropolitana de Guadalajara; ampliar la cobertura de los servicios urbanos; destinar más y mejores servicios para los grupos vulnerables, y proteger, conservar y restaurar el medio ambiente.

En este periodo se decretó la Ley de Vivienda para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Además, se autorizó al gobierno del estado para que instrumentara el programa de la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado (IPROVIPE) Jalisco, con la finalidad de que se construyeran 50,000 viviendas de interés social. Esta meta fue superada, se construyeron 85 mil viviendas en todo el sexenio, y fueron la IPROVIPE y el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) las instancias que aportaron más recursos al respecto. A través de un convenio con el gobierno del estado, la Cruz Roja dotó de vivienda a 24 familias afectadas por el sismo de noviembre de 1995.

La desconcentración de la zona metropolitana de Guadalajara se pretendía hacer a través de acciones en vivienda, comunicaciones y estímulos a diversas empresas, pero el resultado fue desfavorable tanto en concentración demográfica como económica: entre 1995 y 2000 la zona metropolitana mantuvo una participación demográfica de 54.7% de la población del estado, en tanto que su proporción en las unidades económicas (empresas) apenas



disminuyó de 58.7% a 58.2%. Los resultados en el desarrollo de viviendas fueron positivos: las tomas eléctricas crecieron 4.2% anual y las conexiones de drenaje 2.9% (1995–1998). Sin embargo, los sistemas y tomas de agua potable disminuyeron a un ritmo de 2.9%

Para la dotación de infraestructura urbana, el congreso estatal autorizó al ejecutivo, a sus organismos públicos descentralizados y a los ayuntamientos que así lo resolvieran, su incorporación al Programa de Apoyo Crediticio Bancario a Estados y Municipios. De este modo, se otorgaron más de 30 créditos por un total de 34.7 millones de pesos. Una medida peculiar fue la reducción en 90% al importe de los derechos de expedición de licencias por demolición y construcción, en relación con los bienes inmuebles de la Luz del Mundo, la Arquidiócesis de Guadalajara y Cáritas.

En apoyo a la ecología destacan las siguientes acciones:

- ▶ Un convenio de coordinación entre la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente y Jalisco para la inspección y vigilancia en materia forestal, y otro para transmitir al gobierno de Jalisco la administración de la zona protegida de la Sierra de Quila, el Parque Nacional Volcán Nevado de Colima y el Bosque de la Primavera.
- ▶ La coordinación entre los municipios costeros y el gobierno estatal para el aprovechamiento sustentable de las playas, zonas federales marítimas, terrestres y terrenos ganados al mar. Un ejemplo de ello fue la declaración del estero El Salado, municipio de Puerto Vallarta, como zona de conservación ecológica.
- ▶ El acuerdo entre el gobierno estatal y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) para ejecutar el Programa de Recursos Naturales en Jalisco.
- ▶ La creación en noviembre de 2000 de la Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable.

Aún cuando el objetivo era apoyar el saneamiento de la cuenca Lerma–Chapala–Santiago, por medio de la construcción de plantas de tratamiento de aguas, en 1995 se redujeron de 16 plantas a 13 en 2000. En el sexenio no se crearon parques ni zonas protegidas.

En síntesis, el principal éxito de Jalisco fue la captación de inversión extranjera, que creció a un ritmo anual de 60.9% (1994–2000), frente a 7.8% a escala nacional. La inversión privada acumulada entre 1995 y 2000 fue de 5,620 millones de dólares, de los cuales 2,114 millones fueron nacionales,



2,987 millones extranjeros y 518.5 millones mixtos. La inversión total privada creció de 685.18 millones de dólares en 1995 a 2,166 millones en 2000; esto arrojó una tasa de crecimiento anual muy elevada (25.9%), pero determinada casi sólo por la extranjera.

Asimismo, la promoción a las exportaciones fue un objetivo común en los planes nacional y estatal. El estado aumentó en 45.5% sus parques industriales (1995–2000). Para 1999, el país contaba con 130,121 micro, pequeñas, medianas y grandes empresas; de estas, Jalisco contaba con 14,106 (10.8% del total nacional). Las exportaciones nacionales tuvieron una TMCA de 20.2%, mientras que en Jalisco crecieron a 34.2%; esto coincidió con el auge de la inversión extranjera en la entidad. Y la inversión extranjera se tradujo sobre todo en producción para la exportación.

Para promover la ocupación laboral se establecieron el Fondo de Promoción del Empleo, el Fondo de Prioridades Estatales y el Programa de Empleo Temporal (PET), además de un fideicomiso entre los gobiernos de Arkansas y Jalisco para generar puestos de trabajo en las zonas rurales, y se creó el Instituto de Formación para el Trabajo. Se redujo el desempleo abierto de 4.5% en diciembre de 1995 (5.2% nacional), a 2% en diciembre de 2000 (2.2 % nacional), con lo que se rebasó —de acuerdo con cifras del IMSS— el millón de empleos permanentes en el sexenio.

Pese a los resultados positivos en inversión, exportaciones y empleo, el crecimiento de la actividad económica jalisciense (TMCA 2.8%) fue menor a la nacional (3.5%) y prácticamente idéntico al que se había obtenido el sexenio anterior (2.7%). El crecimiento en la inversión extranjera no impulsó el desarrollo general de la entidad sino que se concentró en las exportaciones, y el crecimiento general del PIB fue proporcionalmente modesto con respecto al nacional.

En Jalisco hubo cierta libertad en cuanto a la definición y aplicación de medidas económicas, aunque en el fondo siguió la ruta de las orientaciones federales: la estrategia de generación de riqueza y empleo mediante la inversión privada, para la consolidación de las exportaciones y las Mpyme. Sin embargo, la concentración de la riqueza no se ha revertido, como lo demuestran las inversiones en la industria manufacturera y maquiladora, así como la hegemonía de la zona metropolitana en relación con las inversiones, la industria, el empleo y la población, sin mencionar los problemas que acarrea esta alta concentración económica–poblacional. En cuanto a los empleos que se generaron, si bien representan mayores niveles que en 1994 también significan menores remuneraciones reales.

Por otro lado, en vivienda la IPROVIPE estuvo encargada de apoyar la actividad a nivel local por medio de créditos de Banobras. En seis años se construyeron 85 mil viviendas en el estado, con lo que se invirtieron más de 1,600 millones de pesos. En el país, entre 1995–1999 se invirtieron en vivienda 115,800 millones de pesos, por medio de 925,627 créditos. En promedio anual, hubo 231,407 créditos, de los cuales 14,167 correspondieron a Jalisco, es decir, 6.1% del total, cuando la población del estado representaba aproximadamente 6.6% de la nacional.

En materia ecológica, se apoyaron zonas protegidas, a través de algunos acuerdos entre la Semarnap y Jalisco. Estas acciones estuvieron influenciadas por el apoyo federal a la ampliación de las áreas protegidas, las especies en vías de extinción y los programas de control ambiental de los desechos tóxicos en las grandes urbes y empresas, aunque tampoco se registraron éxitos importantes en ambos contextos.

Con respecto al combate a la pobreza hubo dos lógicas: una de apoyo a empresas sociales y otra de atención a hogares pobres. Dentro de los programas destaca el del Fojal, como promotor de empresas sociales, que estaban vinculadas al Programa Nacional de Empresas en Solidaridad.

Respecto al apoyo a hogares, en 1998 Jalisco fue incluido en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que había iniciado en 1997 a nivel nacional. En ese año, se atendieron en el país a 300,750 familias de 6,344 localidades en 357 municipios y en 1998 en Jalisco se atendieron 33,898 familias de 1,604 localidades. Para 2000, en México se cubrieron 2.5 millones de familias de 53,000 localidades en 2,166 municipios y en Jalisco 42,201 familias de 2,437 localidades. Para finales de 2001 se estimaba atender a 3.24 millones de familias en el país. Esto pone de manifiesto el papel poco significativo de Jalisco en el Progresá, ya que sólo representa 1.9% de los beneficiarios nacionales.

## **Las promesas de la administración 2001-2007**

A pesar de que no es posible evaluar los impactos de las políticas de los planes nacional y estatal de desarrollo en curso, aquí se analiza la coherencia interna del PED 2001–2007, así como su dependencia o independencia del nacional.

### **Lógica y coherencia internas**

A principios de 2002, el gobernador Francisco Javier Ramírez Acuña dio a conocer su PED, que se integró en cinco ejes articuladores, con base en los

compromisos en su toma de posesión del cargo: “Desarrollo humano para todos los jaliscienses”, “Oportunidades para todos”, “Desarrollo equilibrado y sustentable para todas las regiones”, “Combate frontal contra la delincuencia” y “Gobierno cercano y transparente”. En el primer eje, se señalan los siguientes los objetivos generales:

- ▶ Mejorar los niveles de satisfacción de las necesidades básicas de las personas, en especial de educación y salud.
- ▶ Generar las condiciones para elevar la calidad de vida de todas las personas.
- ▶ Fomentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- ▶ Generar las condiciones y los mecanismos para que la sociedad y el gobierno participen de manera conjunta en la solución de los problemas que obstaculicen el desarrollo humano.
- ▶ Prevenir y atender la problemática social de los grupos vulnerables de Jalisco.

Entre sus puntos estratégicos destacan:

- ▶ El combate a la pobreza y la generación de oportunidades para todos.
- ▶ La creación de la Secretaría de Desarrollo Humano.
- ▶ El diseño de programas para los grupos vulnerables, como los niños, jóvenes, mujeres embarazadas, ancianos y personas con discapacidad.
- ▶ La integración y calidad de vida para las comunidades indígenas.
- ▶ La creación de leyes para el combate contra la miseria y la discriminación.
- ▶ La creación del Instituto Jalisciense de la Juventud, del Instituto de la Mujer y de la Oficina Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas.

Y de las metas sobresalen:

- ▶ Mejorar la eficiencia terminal en educación.
- ▶ Aumentar la calidad de los docentes que laboran en la entidad.
- ▶ Incrementar la interrelación de la educación formal con las necesidades de educación para el trabajo.
- ▶ Aumentar la cobertura de educación básica y mejorar la calidad de los servicios.
- ▶ Reformar el Sistema Estatal de Salud para hacerlo más eficiente.

Este eje se centra en ampliar las opciones, capacidades y oportunidades de las personas. Es decir, las opciones implican una mayor variedad de elección en los mercados (tanto de bienes como de trabajo). Para poder incorporarse en ellos, las personas requieren fortalecer sus capacidades, lo que teóricamente los llevaría a contar con mayores oportunidades de inserción productiva. Así, las personas, en tanto individuos, serían las promotoras de sus propios proyectos de crecimiento personal y construirían los medios para satisfacer sus necesidades.

El equipo para hacer frente a estos compromisos se integra por las secretarías de Gobierno, Salud, Educación, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, y Cultura; la Subsecretaría de Participación Social, el Consejo Estatal para el Fomento Deportivo y el Apoyo a la Juventud, la Dirección General del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Jalisciense de Asistencia Social y el DIF.

La organización metodológica de este eje implica también una superposición con el de “Oportunidades para todos”, que aparece como objetivo central de uno de los ejes y como estrategia de otro. Por ello, no queda claro si la búsqueda de oportunidades conforma un eje de gobierno o una estrategia. En otras palabras, ¿se requiere el cumplimiento del conjunto de los aspectos abordados en el eje de “Oportunidades para todos”, para implantarle como estrategia del primero? De ello resultaría una peligrosa política centrada en la búsqueda de desarrollo económico con predominio sobre el social, en el supuesto de que lo primero es condición para lo segundo.

En todo caso, se espera que las oportunidades para todos llevarán a la derrama económica de un estado en crecimiento y la ayuda a los más marginados, para que puedan incorporarse a la dinámica laboral. Se deberán incluir los pactos sociales para otorgar oportunidades a minusválidos, senescentes y reintegrados sociales (ex convictos, ex fármaco dependientes) en plazas de trabajo de su competencia.

Para lograr el desarrollo humano de todos los jaliscienses, el primer objetivo busca la satisfacción directa de necesidades básicas, en especial educación y salud (ampliación de cobertura, gestión de recursos más eficiente, etcétera) en tanto el segundo persigue el mismo fin, pero a más largo plazo (generación de indicadores; promoción de una cultura sana, productiva, ecológica, artística y de participación ciudadana).

Respecto al primero de estos objetivos, la creación de la Secretaría de Desarrollo Humano cumple una función central, que equivale a la de la Secre-

taría del Trabajo en el eje de oportunidades para todos.<sup>17</sup> A partir de la primera dependencia se definirían dos áreas de acción: una de ellas general, relativa al combate a la pobreza por medio de la generación de oportunidades para todos (que también fue planteada como estrategia), para elevar la calidad de vida en general, así como fomentar la equidad y la igualdad de oportunidades (que se deriva de las mismas); la otra se refiere a la atención de grupos vulnerables, para lo cual se plantea la creación de programas especiales de atención para niños, jóvenes, mujeres embarazadas, ancianos y personas con discapacidad, los institutos de la juventud y de la mujer, y una oficina para la atención de grupos indígenas.

Se pretendía que la creación de estos organismos permitiría una mayor participación social para promover el desarrollo humano, al tiempo que se prevendría y atacaría la problemática social de los grupos vulnerables.

Esta concepción es coherente con la del segundo eje. En ambos casos se resalta el desarrollo de las capacidades individuales, a partir de las cuales se generarían precisamente las oportunidades. El esquema es adecuado a la concepción predominante en las instituciones financieras internacionales (en particular en el Banco Mundial y en el Banco Interamericano de Desarrollo), en torno a la teoría del capital humano, según la cual el ser humano es equiparable a un bien de capital sobre el que se pueden invertir recursos financieros (principalmente en educación y salud) y evaluar la rentabilidad de estas inversiones mediante sus efectos en la productividad marginal del trabajo, que se muestra en el diferencial del nivel de ingreso de la población beneficiaria sobre la no beneficiaria.

Asimismo, ambos ejes son coherentes en la promoción de la focalización de los apoyos para la población en extrema pobreza y los grupos vulnerables que no tienen capacidades individuales para insertarse en el mercado.

Al igual que en “Oportunidades para todos”, la apuesta por la inversión en capital humano y la focalización parte de una concepción individualista del desarrollo humano, que aísla a la persona del entorno económico-social en que habita. De esta forma se desdeñan como condicionantes del deterioro social los juegos de poder económico, la concentración del ingreso y, en general, los factores estructurales que obstaculizan las posibilidades de desarrollo de los grupos sociales con menores posibilidades.

Los objetivos generales del segundo eje, “Oportunidades para todos”, son:

17. En diciembre de 2001, el gobernador del estado modificó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para dar cabida a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a la Secretaría de Desarrollo Humano.

- ▶ Promover una convergencia entre las políticas sociales y las del desarrollo económico.
- ▶ Impulsar la formación de los recursos humanos para aprovechar las alternativas de desarrollo del estado.
- ▶ Fomentar un marco de condiciones que posibilite el desarrollo económico en el estado, que propicie un entorno favorable para la inversión, el desarrollo de actividades productivas y los negocios.
- ▶ Fortalecer los instrumentos de la política de fomento económico que generen mejores perspectivas para el desarrollo económico competitivo.
- ▶ Fomentar la integración de cadenas de agregación de valor en el estado, con la participación de agentes productivos, así como de actores sociales, públicos y privados.
- ▶ Impulsar la promoción comercial de las investigaciones en general y de la inserción competitiva de Jalisco en economías de nicho.
- ▶ Apoyar de manera subsidiaria el desarrollo de las instituciones y la organización colectiva en la gestión de alternativas económicas para el desarrollo de los distintos sectores sociales.

Algunas de las estrategias en las que se apoyan son:

- ▶ Lograr pactos para que los empresarios ofrezcan salarios, prestaciones y condiciones laborales mejores y los trabajadores se comprometan a producir más y mejor.
- ▶ Crear la Secretaría del Trabajo y generar mejores condiciones para los trabajadores, en un ambiente de calidad y productividad.
- ▶ Atraer nuevas inversiones, impulsar el fortalecimiento y la creación de la pequeña y mediana empresa, así como talleres familiares.
- ▶ Lograr que las Mpyme tengan acceso a un mercado mayor, con el programa Jalisco por Jalisco.
- ▶ Integrar las zonas rurales al desarrollo del estado, con programas de transferencia de tecnología y vocacionamiento de tierras.

Entre las metas se encuentran:

- ▶ La consolidación de Guadalajara como nodo regional de integración internacional.
- ▶ La consecución de 7% de la inversión extranjera nacional, al tiempo que disminuir la proporción de Estados Unidos.

- ▶ La firma de un pacto obrero–patronal que promueva una nueva cultura laboral, con base en la productividad con responsabilidad social.
- ▶ El crecimiento de las exportaciones por arriba del promedio nacional.
- ▶ El crecimiento del PIB estatal 2.5% arriba del nacional.
- ▶ El abasto y el tratamiento de agua, en especial para su reutilización industrial.
- ▶ La generación y distribución de recursos energéticos.
- ▶ La infraestructura para las comunicaciones electrónicas, terrestres, marítimas y aéreas.
- ▶ Los complejos urbanísticos que apoyen el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

En este esfuerzo, la Seproe es cabeza y coordinadora de las distintas dependencias involucradas. Sin embargo, se respeta el plan que cada sector tiene. Las otras dependencias de este gabinete son: las secretarías de Educación, de Salud, de Turismo y de Desarrollo Rural y la Dirección General del Trabajo y Previsión Social.

94

Es notorio aquí un esfuerzo por reunir a los sectores involucrados en el desarrollo económico de la entidad que competen al gobierno. Ya que el detonante está muy orientado al posicionamiento de los sectores jaliscienses en mercados abiertos, ya sean internos o externos, este equipo necesitará la asesoría cercana de organismos privados como las cámaras de comercio o como los asesores especializados.<sup>18</sup> En cuanto a las inversiones, es necesario crear infraestructura y adecuar la existente en comunicaciones, transporte y seguridad, entre otras. Si en estas inversiones se contemplan contrataciones de deuda, debe discutirse lo que se comprometerá con los extranjeros por esos créditos (concesiones, usufructos, facilidades). También debe buscarse que el propio sistema financiero nacional sea fuente de financiamientos para obras de apoyo al desarrollo económico.

Las ideas en este eje se pueden prestar a una serie de confusiones y restricciones de tres órdenes: en cuanto a la definición y congruencia de objetivos, estrategias y metas, en cuanto a las posibilidades de éxito de las principales orientaciones políticas y, por último, en cuanto al objetivo mismo de este lema de gobierno.

En el primer orden de confusiones y restricciones, no queda claro cuáles son objetivos, estrategias o metas:

18. *Cfr.* las estrategias de la Seproe en el capítulo 4.

► Casi todos los objetivos están planteados de tal manera que no se establecen compromisos en términos de resultados: promover, impulsar, fomentar, apoyar, pero no lograr la convergencia, formar recursos humanos, desarrollar las actividades productivas o insertar competitivamente al estado en un contexto económico.

► De manera paradójica, algunas estrategias podrían plantearse como fines e implican compromisos concretos: lograr el establecimiento de pactos interinstitucionales, lograr que las Mpyme amplíen su mercado o atraer nuevas inversiones. Otras, en cambio, están planteadas claramente, como la creación de la Secretaría del Trabajo o la integración de zonas rurales al desarrollo.

► En cuanto a las metas también se presentan inconsistencias. En algunos puntos se cuenta con cuantificaciones muy precisas (aunque poco argumentadas) como el crecimiento estatal 2.5% por encima del nacional, incrementar las exportaciones por encima del promedio nacional o captar 7% de la inversión extranjera nacional. Sin embargo, otras metas son poco tangibles, como la consolidación de Guadalajara, como nodo regional de integración internacional, o es difícil evaluar sus alcances o magnitud, como el abastecimiento y tratamiento de agua para reutilización industrial, la generación de recursos energéticos, el fortalecimiento de la infraestructura para comunicaciones o los complejos urbanísticos para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

► Del mismo modo, se advierte un posible traslape entre estrategias y metas. Se plantea como meta la promoción de un pacto obrero-patronal y como estrategia, lograrlo.

En un segundo orden de observaciones, toman forma dos lógicas centrales en el eje. La primera se derivaría de la creación de la Secretaría del Trabajo. Su fin primigenio, además de adoptar las funciones que ahora cumple la Dirección del Trabajo,<sup>19</sup> sería promover y dar seguimiento a un pacto obrero-patronal, que coincide con la idea de la nueva cultura laboral, que fue impulsada desde inicios de los noventa por el gobierno federal y los empresarios, en especial la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), entonces liderada por el luego secretario del trabajo durante el sexenio de Vicente Fox, Carlos Abascal.

19. Véase la nota 17.



Este pacto se pretende orientar en beneficio de los trabajadores y los patrones. Los primeros ganarían una mejora en sus salarios, prestaciones y condiciones laborales, en tanto que las empresas contarían con mejores niveles de calidad y productividad. Como resultado de esta mejoría en las capacidades productivas y de fortalecimiento del mercado, Jalisco atraería más negocios, inversión y condiciones de desarrollo, por la llegada de inversión extranjera y el derrame de esta hacia las Mpyme. Todo ello redundaría en mayor capacidad de generación de fuentes de trabajo y de oportunidades laborales, para acceder a empleos formales e ingresos dignos.

Sin embargo, la secuencia de esta lógica presenta algunas dificultades: si la primera piedra de esta dinámica reposa sobre un pacto obrero–patronal, existen tres aspectos implícitos cuyo incumplimiento afecta los encadenamientos causales:

► Las formas de incorporación de la población al trabajo son básicamente asalariadas y formales, puesto que ese es el espacio en que se desarrollaría el pacto. Sin embargo, de una población económicamente activa (PEA) de 2'738,658 personas en el estado (al primer trimestre de 2003),<sup>20</sup> sólo 1'037,059 contaban con seguridad social por el trabajo que realizaban (38%).<sup>21</sup> En el mejor de los casos, sólo esa población podría ser objeto de un pacto. Aun con un enorme crecimiento del empleo formal, pasarían décadas antes de que las oportunidades para todos absorbieran al porcentaje restante.

► La generación de empleo, las condiciones salariales, de prestaciones y laborales en general, así como la calidad y la productividad, dependen fundamentalmente de lo que ocurra al interior del mercado de trabajo y no de lo que provenga fuera de él, según el gobierno. La realidad es que la generación de empleo depende de las condiciones generales del entorno macroeconómico y no sólo de los acuerdos logrados entre empresarios y trabajadores. La evolución de los salarios y de las prestaciones reales están sujetas tanto a las condiciones de competencia por costos (nacional e internacional) como a los niveles de inflación, lo que rebasa el tipo de arreglos que se pueda dar al interior del mercado de trabajo. Las formas de flexibilización que se han desarrollado en Jalisco tienden hacia un detrimento de las condiciones laborales (sobre todo a raíz del auge de la

subcontratación) y esa circunstancia es precisamente uno de los factores atractivos a la inversión privada, nacional y extranjera, ya que significa menores compromisos laborales y costos para el empresario. Además, la calidad y la productividad no se traducen de manera inmediata en mayor competitividad si la reducción en los costos de producción y el aumento en la productividad y competitividad en empresas situadas fuera de Jalisco, a nivel nacional e internacional, es mayor. No está de más ofrecer al inversionista un entorno atractivo, pero ¿hasta dónde comprometer la calidad de vida del trabajador, sus salarios, la duración y flexibilización de la jornada laboral u otras prestaciones en juego?

► La mejoría relativa de Jalisco con respecto al resto del país (mayor crecimiento y captación de una proporción creciente de la inversión extranjera) se lograría si el pacto obrero–patronal se efectuara sólo en este estado y no en el resto del país, pues de lo contrario se anularía su ventaja relativa. De aquí la importancia de detectar márgenes de maniobra independientes de la política económica.

Por otra parte, incluso suponiendo que el pacto en realidad favorecería a los empresarios y trabajadores de empresas formales, el PED sólo menciona los efectos positivos de un encadenamiento, pero no los del desplazamiento de la producción y del empleo de aquellas formas de trabajo de baja tecnología y productividad que perderían competitividad ante las nuevas inversiones, puesto que no todas las actividades productivas del estado son encadenables o, al menos, no se pueden convertir rápidamente a una dinámica más competitiva.

Un elemento más es el de la concentración geográfica y la centralización económica de la zona metropolitana de Guadalajara, en detrimento del resto del estado. Buscar una mayor presencia de la metrópoli, como nodo de integración regional, podría mantener y profundizar la injusta acumulación de recursos e infraestructura, contra la que han luchado los planes estatales anteriores.

La segunda lógica de “Oportunidades para todos” se refiere a diversas actividades para el desarrollo económico, entre las que destaca la propuesta del programa Jalisco por Jalisco, que desarrolla actividades de fomento con el fin de ampliar el mercado para las pequeñas y medianas empresas y la integración de zonas rurales, y que incluye la transferencia de tecnología y la detección del vocacionamiento de tierras. El fomento económico se podría llevar a cabo por varios medios; en términos de infraestructura, con énfasis en el abastecimiento y tratamiento de aguas residuales; la generación

y distribución de energía (aunque se trata en este caso de dependencias a nivel federal); la infraestructura para comunicaciones, en la que el principal desarrollo sería en la construcción de carreteras y de corredores industriales. En este caso, la obra pública permitiría impulsar la demanda, la actividad económica y, por tanto, la generación de oportunidades de desarrollo.

El tercer orden de observaciones se da en torno al objetivo mismo. La igualdad de oportunidades se refiere de manera tradicional, al menos desde la perspectiva neoclásica, a la capacidad de los individuos para participar en el mercado de trabajo. Sin embargo, en una economía donde el empleo no asalariado comprende 32.7% de la PEA (en enero de 1998), la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo no significa la igualdad de oportunidades para todos.<sup>22</sup> Por otra parte, las condiciones de ingreso al mercado son sumamente heterogéneas y en el plan no se advierten acciones tendentes a reducir estas desigualdades: 15.1% del empleo se concentra en trabajos unipersonales y 34.5% en establecimientos de dos a cinco personas.<sup>23</sup> Así, entre una tercera parte y la mitad del empleo se concentra en situaciones que no son competitivas frente a la empresa moderna. Visto desde otro ángulo, 18% del empleo se efectúa en el domicilio del trabajador y en total 33.5% no cuenta con un local específico de trabajo.

Cabe mencionar que la igualdad de oportunidades, desde esta perspectiva, tampoco supone mayor equidad en términos de resultados, puesto que las condiciones de trabajo son harto desiguales. Basta señalar que 8.4% de la población ocupada no recibe pago alguno, 14.1% percibe menos del salario mínimo y 30.1%, entre uno y dos salarios mínimos. En suma, en 2000, la mayor parte de los trabajadores (dos tercios de los empleados) recibía menos del equivalente actual de 2,750 pesos mensuales (zona A, 2004), mientras que sólo 2% obtenía más de diez salarios mínimos.<sup>24</sup>

No se menciona en este eje un nexo con el de “Desarrollo humano para todos los jaliscienses” o con la Secretaría de Desarrollo Humano, en el sentido de extender las oportunidades a grupos en desventaja (discapacitados, indígenas, grupos de baja instrucción o alta desnutrición) y quedarían entonces —en la lógica del capital humano— a expensas de lo que el DIF pudiera hacer para incorporarlos al mercado de trabajo.

**22.** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo 2000*, INEGI/STPS, México, 2001.

**23.** *Ibidem*. Cuadro 3.30.

**24.** *Idem*. Cuadro 3.38.

Los objetivos generales del tercer eje, “Desarrollo regional equilibrado y sustentable”, son:

- ▶ Impulsar la vocación de Jalisco como una entidad interrelacionada con el mundo, integrada al proyecto nacional e impulsora de la región Centro Occidente del país.
- ▶ Fomentar el manejo sustentable de los ecosistemas, la dotación de infraestructura y una gestión urbana que acreciente el capital ecológico y reduzca las desigualdades territoriales.
- ▶ Desplegar las potencialidades de todas las regiones, por medio de la autogestión de las comunidades y su articulación con proyectos integrales.
- ▶ Reordenar con criterios sustentables la región central del estado para garantizar una metrópoli competitiva e incluyente.

Las estrategias son:

- ▶ Otorgar presupuestos específicos por áreas, para que ninguna se quede rezagada.
- ▶ Lograr el compromiso y la participación de todos los sectores sociales, para un desarrollo sustentable y equilibrado.
- ▶ Impulsar el crecimiento urbano con un programa promotor y de apoyo a los municipios.
- ▶ Establecer programas específicos para traer más agua a la zona metropolitana; así como usarla de manera más eficiente.
- ▶ Crear la Comisión Estatal de Aguas, que vigile el mejor uso de los recursos hidrológicos de Jalisco.

Y las metas son:

- ▶ El abasto y tratamiento de agua y la promoción de una cultura para su cuidado y uso eficientes en todos los municipios del estado.
- ▶ La promoción de una cultura ecológica que genere un cambio de conducta en la población.
- ▶ La gestión ante las autoridades educativas de la inclusión de temas ecológicos en el sistema de educación básica.

Este gabinete se integra con las secretarías de Promoción Económica, de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, de Desarrollo Rural, de Desarrollo

Urbano, de Turismo y de Vialidad y Transporte, el Comité de Planeación del Desarrollo del Estado y la Dirección General del Trabajo y Previsión Social.

Su mayor preocupación gira en torno al aprovechamiento adecuado de los recursos naturales. Se sobrentiende que los ordenamientos, Territorial de la Sedeur y el Ecológico Territorial de la Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (Semades) serán puntos de partida. Sin embargo, también se percibe la debilidad del equipo, en tanto que está reunido en torno a una meta que les es extraña a las otras secretarías.

El desarrollo sustentable es mucho más que la simple solución, con proyección a futuro, de problemáticas de recursos escasos. Ya se marca en las metas: se trata de una nueva cultura ecológica; se necesita mucho trabajo previo de educación ambiental así como de creación de producción y consumo sustentables. A la primera tarea ya se aboca la Semades, aunque es muy grande el reto.<sup>25</sup>

En cuanto a los objetivos, se pretende fomentar un manejo sustentable de ecosistemas, la promoción del capital ecológico y la reordenación de la zona central del estado, pero no hay compromiso concreto sobre la efectividad de estas iniciativas, excepto en el incremento en el abasto de agua y el gasto volumétrico de saneamiento y disposición hidráulico.<sup>26</sup>

Debido quizá a la novedad del tema, el desarrollo sustentable está aquí reducido a la cuestión educativa, la formulación de normas, el ordenamiento territorial y el manejo del agua y de los desechos. Se proponen también acuerdos con productores para buscar alternativas a los procesos contaminantes. Son acciones cuya efectividad es muy limitada y no se aprecia aún cuál es la prioridad, ¿qué es primero: la generación de empleo, la seguridad pública o el cuidado del medio ambiente? En 1997, el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Guadalajara reveló que la preocupación medioambiental ocupaba el quinto lugar en la opinión pública,<sup>27</sup> ¿tiene mejor suerte en la opinión de los gobernantes?

Más allá del tema ecológico, el gobierno busca el posicionamiento cultural y económico de Jalisco, y para ello aprovecha su ubicación, el liderazgo en la región Occidente del país y las libertades que promete la nueva estructura fiscal.

**25.** Anteriormente conocida como la Comisión Estatal de Ecología, fue elevada a secretaría de estado en una de las últimas acciones del gobierno de Alberto Cárdenas (1995-2001).

**26.** Cfr. la estrategia 2.2 de este eje, en el PED 2001-2007.

**27.** Pro-Habitat. *La zona metropolitana de Guadalajara con indicadores hacia el desarrollo sustentable*, Pro-Habitat, México, 1997, p.102. En el estudio se indica que sólo para el 5% de los entrevistados era prioridad el cuidado del medio ambiente.

En congruencia con los planes estatales de desarrollo, la desconcentración urbana de la zona metropolitana de Guadalajara se afronta por medio de la promoción de las potencialidades de las diversas regiones alternas, así como del reordenamiento con criterios sustentables de la región central (en la que se encuentra la capital). Sin embargo y dada su infraestructura, los inversionistas la encuentran más atractiva y surge un conflicto con los esfuerzos del eje anterior.

Los objetivos generales del cuarto eje, “Combate frontal contra la delincuencia”, son:

- ▶ La vinculación, cooperación y retroalimentación de las políticas en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, con otros ámbitos del poder público.
- ▶ La modernización del marco jurídico y el compromiso con la legalidad y respeto a los derechos humanos.
- ▶ La coordinación interinstitucional y con las instancias municipales de seguridad pública.
- ▶ El profesionalismo y transparencia en las instituciones del Gabinete de Combate Frontal contra la Delincuencia.
- ▶ La eficacia y eficiencia en el desempeño.
- ▶ El establecimiento de los compromisos con los ciudadanos y las víctimas del delito.
- ▶ La consolidación de una infraestructura y plataforma tecnológicas.

Por su parte, los objetivos del eje “Gobierno cercano y transparente” son:

- ▶ Incrementar la eficiencia y eficacia de los servicios gubernamentales y optimizar el manejo de los recursos del Poder Ejecutivo del gobierno del estado.
- ▶ Elevar el nivel de confianza y credibilidad en la gestión pública estatal, por medio de la transparencia, equidad y legalidad en sus acciones, con la participación y corresponsabilidad ciudadana.
- ▶ Impulsar el desarrollo institucional del Poder Ejecutivo, con el fin de incrementar su capacidad de gestión.
- ▶ Garantizar la operación institucional, el control de los puntos vitales de la gestión gubernamental y ofrecer información confiable, de calidad, oportuna y consolidada, que se refleje en servicios oportunos para los ciudadanos.

- ▶ Optimizar la administración de la hacienda pública en un marco de legalidad, transparencia y justicia.
- ▶ Propiciar una comunicación activa entre la sociedad y el gobierno.
- ▶ Fortalecer la relación entre el estado y los municipios.

Estos dos últimos ejes giran alrededor de dos preocupaciones claras: la seguridad pública y la confianza y eficiencia del gobierno. En los últimos 20 años del siglo pasado ambos temas fueron críticos y, en parte, una razón para que el electorado haya optado por la alternancia.

Se espera que el trabajo en estos ámbitos aumente la confianza de los inversionistas y reduzca los costos indirectos, como los servicios de seguridad o el tiempo y oportunidades perdidas por una regulación ineficaz. Lo que se intente en estos ejes lleva en contra la inercia de poderosos intereses creados y el escepticismo ciudadano de la retórica gubernamental, cuyo estudio merece más espacio.

### **Convergencias y diferencias con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

102

El presidente Vicente Fox presentó a la nación su plan de desarrollo dividido en tres áreas: el desarrollo social y humano, el crecimiento con calidad y el orden y respeto. Estas divisiones corresponden a los ámbitos social, económico y político-administrativo, respectivamente. Los objetivos rectores son:

- ▶ Área de desarrollo social y humano:
  - ▶ Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.
  - ▶ Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
  - ▶ Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
  - ▶ Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
  - ▶ Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
  - ▶ Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.
  
- ▶ Área de crecimiento con calidad:
  - ▶ Conducir de manera responsable la marcha económica del país.

- ▶ Elevar y extender la competitividad del país.
  - ▶ Asegurar el desarrollo incluyente.
  - ▶ Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
  - ▶ Crear condiciones para un desarrollo sustentable.
- 
- ▶ Área de orden y respeto:
    - ▶ Defender la independencia, soberanía e identidad territorial nacionales.
    - ▶ Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
    - ▶ Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática.
    - ▶ Construir una relación responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
    - ▶ Fomentar la capacidad del estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población, en cuanto a tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
    - ▶ Abatir los niveles de corrupción en el país y exigir absoluta transparencia en la gestión y el desempeño de la administración pública federal.
    - ▶ Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

La primera similitud que salta a la vista es la estructura misma de la articulación entre áreas y objetivos rectores en el PND y entre compromisos y objetivos generales en el estatal.

En el discurso de ambos planes, es claro que lo fundamental es el desarrollo social, por lo que se necesita una economía boyante. También, en ambos se propone una relación gobierno–ciudadanos que otorgue mayor seguridad y más garantías. Pero una lectura atenta de los objetivos muestra que el eje fundamental es el económico, a cuyo éxito ha de subordinarse el social. En esta tergiversación, la armonía entre estado y gobernados será difícil y la seguridad (más eficaz) defenderá los intereses de los inversionistas (una problemática como el control de los disturbios sería de interés público).

Además, en el plano social, entre un documento y otro aparecen pocas novedades: el énfasis en la educación, en los niveles de bienestar e igualdad. Sin embargo, el PED no propone mecanismos para integrar a los grupos con rezagos a la dinámica social, pues las estrategias del eje de desarrollo humano, pobremente se podrían corresponder con las del segundo objetivo del PND, en su área de desarrollo social.



Otra diferencia en esta área es el amplio reconocimiento a la diversidad cultural que hace el PND (tercer objetivo); en el PED lo más cercano es una mención en las líneas de acción, a propósito de las etnias (tercer objetivo de la tercera estrategia). De su lectura se podría inferir que, para el gobierno, en Jalisco la cultura es homogénea y los indígenas no suponen una riqueza humana sino un grupo rezagado y con necesidad de ser subsidiado a fin de uniformarlo al resto. Por otro lado, entre las propuestas del plan estatal destaca la educación en valores familiares como una estrategia para elevar la calidad de vida de las personas (segundo objetivo de la octava estrategia).

Los apartados sobre desarrollo económico son los que tienen más coincidencias. El objetivo de competitividad del PND (segundo del área de crecimiento con calidad) se corresponde a los objetivos uno, dos, tres, cuatro, cinco y seis del eje de “Oportunidades para todos” en varias de sus estrategias, incluso en infraestructura y servicios públicos, recursos humanos y cultura empresarial, reforma laboral y marco institucional, mejora regulatoria y nuevas tecnologías e información. El desarrollo incluyente pretende extenderse al agro, por medio de cadenas productivas y de la transferencia de tecnología (también la digital), entre otras estrategias.

Otro punto de encuentro es el énfasis en el desarrollo regional equilibrado y sustentable (objetivos cuatro y cinco del PND). Si se da por obvia que cada plan habla de regiones en distinta escala, la visión es la misma hasta en los títulos (objetivo seis del eje de oportunidades y objetivos dos y tres del de desarrollo regional equilibrado y sustentable del PED).

Sin embargo, tras el análisis de la coherencia de los ejes del PED, resalta que su concepción de la sustentabilidad es aún incipiente (e incluso centrada en la provisión de agua a Guadalajara). En el área de desarrollo social y humano del PND, en cambio, se considera la problemática ambiental (objetivo cuatro) como una realidad cultural, más allá de lo puramente técnico. Esta deficiencia supone una de las mayores diferencias entre ambos documentos y no es algo trivial, porque el deterioro ambiental aumenta ante el descuido.

En cuanto a la investigación, ambos planes la circunscriben casi de manera exclusiva a lo aplicable a la empresa (ya en tecnología directa, manufacturas, agroindustrias, ya en desarrollo de recursos humanos). En el área social, en el PED se menciona la necesidad de investigar los índices de marginación del estado (objetivo dos del eje de desarrollo humano). En el PND se sugiere que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad y considera necesario fortalecer una investigación que nos permita comprender mejor los procesos

ecológicos (objetivos uno y cinco del área de desarrollo social).

En el plano político-administrativo, las confluencias giran alrededor de la transparencia y la efectividad en el desempeño de los funcionarios, así como de la mejora en la seguridad pública. Además del énfasis en el federalismo, algo que llama la atención del PND es el reconocimiento de la corrupción en la administración pública y las estrategias que aporta para combatirla. Nada de esto existe en el PED.

De esta manera, se puede considerar al PED 2001-2007 como la adecuación local del PND 2001-2006, desde su estructura general hasta varios de sus objetivos y estrategias. Las distinciones tienen por lo general un carácter de carencia por parte del PED: la concepción de desarrollo sustentable, los apoyos a grupos en desventaja, la visión de diversidad étnica o la reducción de los ámbitos de investigación científica y tecnológica. Las concurrencias permiten hacerles los mismos señalamientos y augurarles idénticas suertes. Ambos unen la lógica del capital humano al desarrollo social, lo que subordina a este último al desarrollo económico. Esta tergiversación permite prever tensiones sociales, que harán que la seguridad pública se convierta en seguridad de los intereses de los grupos o individuos con capacidad de generar empleos. Así, aunque los intereses sean privados, la expectativa de plazas laborales es pública. De allí proviene la justificación en el giro en esta visión, así como las medidas de seguridad que el gobierno toma.

Los planes señalan la necesidad de fortalecer el mercado interno. No obstante, el resto de las acciones en el plano económico para el desarrollo estatal y nacional quedan a expensas del desempeño de Estados Unidos en esta materia. El mercado interno, entonces, es otro más donde se compete contra el mundo, con la salvedad de estar en casa; pero si el mercado no favorece a los que lo conforman, los puede desabastecer de productos o de fuentes de trabajo.

Respecto a las plazas laborales, en el PED es evidente la confusión entre tener trabajo y estar en un mercado de trabajo. La visión de la Secretaría del Trabajo se dirige a lo segundo, puesto que enmarca su acción sólo en pactos obrero-patronales. La de Desarrollo Social (también primicia de esta administración) la sigue en el deseo de incorporar a los individuos más rezagados de la sociedad al mercado de trabajo como una de sus misiones básicas. ¿Existe para este plan la actividad productiva fuera del mercado de trabajo?

En las actividades productivas cabe cuestionar las oportunidades para todos que puede ofrecer el mercado (para el que sólo el más competitivo tiene alguna oportunidad). Más bien recuerda la visión del economista Milton

Friedman: la justicia del libre mercado no es que todos tengan sino que, aunque pocos tendrán, todos podrían ser esos pocos. ¿Es así como debe leerse el lema de oportunidades para todos?

Por último, la calidad de vida de los jaliscienses es la preocupación en el discurso del PED. El segundo objetivo del eje de desarrollo humano apunta en esa dirección. Sin embargo, sus estrategias y metas se concretan a disminuir el índice de marginación,<sup>28</sup> desarrollar un índice a nivel municipal y la promoción de una cultura física, artística, medioambiental y participativa.

En general, la planeación estatal tiene poca independencia de la nacional. Los espacios de libertad corresponden a las simples adecuaciones locales y, de manera paradójica, a los esfuerzos de regionalización que el gobierno federal va dictaminando como parte de su política de reducción del estado central.

En la práctica, los objetivos estatales se derivan de la planeación nacional, en detrimento de los requerimientos locales. Por otro lado, al estar restringido en extremo el margen de maniobra específico del estado, son limitadas las medidas locales que logran hacer operativos sus fines.

A partir del ajuste estructural, se implantó el predominio del mercado y la desmantelación del aparato productor del estado. Jalisco cambió la dinámica de crecimiento de inicios de los años ochenta, de una economía basada en la autosuficiencia alimentaria y comercial, al apoyo a las inversiones extranjeras y las exportaciones, sobre todo manufactureras, que son las que más crecieron durante las últimas décadas del siglo XX.

Al privilegiar sólo a los sectores capacitados para la globalización, la planeación estatal ha subordinado a ellos el desarrollo social del resto de la población, en tanto que los niveles de vida son precarios y los paliativos en política social han sido insuficientes.

**28.** Que parece enmarcarse en infraestructura rural, participación social y ahorro interno (*cf.* PED 2001-2007).

# 3

**Esbozo  
de la evolución  
del ajuste  
estructural  
desde el interior  
de las dependencias  
gubernamentales  
de Jalisco**



Este capítulo aborda el tema del ajuste estructural en Jalisco desde la experiencia de quienes laboraron en las dependencias de gobierno en las últimas décadas.

Por lo general, el material proviene de entrevistas a funcionarios estatales con experiencia, durante su gestión en cargos públicos o sobre el trabajo que realizaron en administraciones anteriores, pues se buscó a los testigos de la administración del estado durante el periodo de análisis.

## **Comité de Planeación para el Desarrollo en el estado**

En México hubo intentos por afianzar la cultura de la planeación para el desarrollo antes de los años setenta, pero fue hasta el sexenio de José López Portillo (1976–1982), cuando se institucionalizó. Así, surgió el Plan Global de Desarrollo (PGD), que impulsaba versiones locales en las entidades federativas. En Jalisco hubo estudios desde 1978, un plan preliminar en 1980 y una publicación al año siguiente. El Plan Jalisco (1984–1988) es un antecedente más acabado de los planes estatales de desarrollo (PED). Sin embargo, fue un proyecto de gobierno que emanó de las plataformas electorales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), durante la precampaña electoral.

La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) creó desde mediados de los ochenta los comités de Planeación para el Desarrollo (Coplade), con la finalidad de institucionalizar la planeación desde las entidades. Aunque la SPP desapareció en 1992, los Coplade permanecieron en los estados para cumplir

con su tarea, además de ser los receptores y canalizadores de los recursos federales para este efecto. Por último, la Ley Estatal de Planeación (de diciembre de 2000) señalaba al Coplade como responsable de la elaboración de los PED. Sin embargo, los recursos dejaron de estar en manos de este comité, cuando se canalizaron de manera directa a los municipios, por disposición del gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

Según el Coplade, los PED no tomaban en cuenta la evaluación del anterior. Esto se contempló en la Ley Estatal de Planeación y se llevó a cabo por primera vez en el primer semestre de 2001, para el PED 1995-2001. Por otra parte, se hizo evidente que los seis meses que la legislación establece son apenas suficientes para una revisión sucinta de los distintos aspectos del plan y la evaluación no pudo tener mayor profundidad. La realidad estatal es muy compleja por lo que es necesario revisar los mecanismos que permitan una mejor evaluación para los planes siguientes.

El PED 2001-2007 pretende ser un instrumento de largo plazo; sus alcances buscan proyectarse hasta 2030. Asimismo, intenta tomar en cuenta los procesos de la globalización mundial y los escenarios económicos y sociales que esta impone; los de la regionalización del occidente del país y del estado, y el desarrollo de los municipios. También aspira a que los distintos sectores sociales participen en su elaboración, a fin de no ser un plan de gobierno sino un verdadero plan estatal.

La intención de que las acciones de un gobierno trasciendan su sexenio es un acierto. Sin embargo, se debe considerar que la complejidad de la situación en la actualidad genera escenarios muy diversos. La simple incorporación de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC) es un ejemplo. ¿Cómo prever la situación de Jalisco, ya no en 2030 sino en 2004, para cuando ya está en marcha el PED 2001-2007? La proyección intersexenal podría entenderse, entonces, como una perspectiva de una visión gubernamental sobre lo deseable en la calidad de vida de los ciudadanos.

El Coplade afirma que un arraigo de muchos años de formas de pensar opuestas a la cultura de la planeación y la descentralización obstaculiza su tarea.<sup>1</sup> De manera tradicional las decisiones nacionales han sido tomadas desde un centro político y económico; las de nivel local, por algún cacicazgo. El esfuerzo de los comités para la planeación, en sus instancias municipales, trata de ser instrumento para la democracia aún en pie de lucha.

Sin embargo, en el Coplade se advierte que el papel protagónico que

1. Esta aseveración estuvo algún tiempo en la página electrónica de la dependencia.

recae en los municipios sólo se podrá aprovechar si se les capacita en lo que esto significa.<sup>2</sup> Esta crítica llama la atención pues más adelante coincide con la de otros miembros del gobierno estatal.

## **Secretaría de Finanzas**

La Ley de Ingresos se integra cada año según datos históricos. En general, depende de los recursos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) colecta en el país y que redistribuye a los estados según el Pacto Federal. Este último permite a las administraciones estatales hacerse cargo de ciertos derechos e impuestos locales, según cada caso. Hasta 1987, en Jalisco la proporción entre lo que colectaba en el estado y lo que recibía de la federación en la composición de sus ingresos era de 20/80.

En 1987 apareció la Ley de Coordinación Fiscal, que estipuló la distribución de las participaciones federales a los municipios. Se trata de las primeras descentralizaciones, tanto de recursos como de responsabilidades y de decisiones, del gobierno federal hacia los ayuntamientos. Para Jalisco supuso un mayor ingreso, aunque la proporción en la composición de sus entradas se modificó a 11% local frente a 89% federal.<sup>3</sup> La trascendencia de este hecho es que los recursos que llegan de la federación tienen un destino que se especifica en la Ley de Coordinación Fiscal. Se trata de recursos etiquetados, de los que el gobierno del estado no puede disponer según sus necesidades o sus propios proyectos.

Por otra parte, los egresos eran asignados como techos de presupuesto con los que cada secretaría y dependencia contaba para su operación. En 1996 inició la institución del Presupuesto por Programas en las dependencias del Poder Ejecutivo, con el fin de hacer más eficiente el sistema presupuestal. Además, se adoptó el proceso de planeación-programación-presupuestación (PPP) y, con él, la elaboración de presupuestos particulares para la ejecución de proyectos con objetivos concretos de desarrollo.

A partir de 1997, se usó de manera interna la presupuestación programática, y en 1998 fue paralela a la clasificación por objeto del gasto, con lo cual

2. Para estos propósitos, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) ofreció sus instalaciones al Banco Nacional del Crédito Rural (Banrural) para que diera talleres de capacitación a los municipios. Estos se llevaron a cabo entre octubre y noviembre de 2001.

3. Un desglose más detallado de esta composición de los ingresos se presenta en el apartado de la Secretaría de Finanzas (Sefin) en el capítulo 4 de este libro, como parte de las propuestas del gobierno estatal.



se establecieron vínculos con el PED. La siguiente etapa fue la conformación del Presupuesto de Egresos 1999, 2001 y 2002, en 36 programas ligados al PED y con metas globales. Según Guillermo Ramírez Bañuelos, director general de ingresos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) durante la administración de Francisco Ramírez Acuña, Jalisco se ha colocado a la vanguardia, al traducir su PED en acciones programáticas concretas dentro del PPP para el ejercicio del presupuesto, además de aportar transparencia y manejo racional a los recursos públicos.

Otras metas que se propuso la administración de la Sefin durante el periodo 1995–2001 fueron: la ampliación de la base de contribuyentes, la disminución de la evasión fiscal y una menor carga fiscal individual. Algunos logros en este sentido son:

- ▶ El incremento en la confiabilidad del padrón de contribuyentes, de 65% a 97%, y la cobertura del gasto estatal sin crear nuevos impuestos ni elevarlos. Asimismo, se mantienen los incrementos de derechos por debajo de la inflación.
- ▶ La transferencia a los municipios algunas facultades que correspondían al orden estatal, como los impuestos sobre espectáculos públicos, negocios jurídicos relacionados con la propiedad raíz, el predial y la administración del catastro.
- ▶ El desarrollo de áreas de atención a los contribuyentes de carácter general y especializado, como los 135 módulos de orientación o la consultoría del Jurídico de Ingresos.
- ▶ El aumento en 231% de la inversión pública de 1994 a 2000 (incluso los fondos en fideicomisos para la construcción de obras para las comunidades más necesitadas).
- ▶ México obtuvo la certificación de las finanzas estatales por las empresas Duff & Phelps y Standard & Poor's. Esto permitiría a la administración 2001–2007 contratar fondos con tasas preferenciales y, con ello, costos menores de financiamiento, por lo que la administración financiera y hacendaria de Jalisco se coloca entre las mejores del país.
- ▶ El abatimiento del costo financiero de la deuda, aun dentro de la restricción económica existente, con lo cual se liberaron más recursos para el ejercicio gubernamental. La renegociación de la deuda, con plazos de hasta 18 años, permitió que su pago anual se redujera de 16.9% del presupuesto en 1995 a 2% del de 2000.

► La aprobación de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Jalisco y sus Municipios, para evitar los excesos de confianza en el endeudamiento.

A cargo de la Sefin están también varios estudios y proyectos, entre los que se encuentran: los estudios cualitativos y estadísticos de la Estrategia para el Combate a la Pobreza en Jalisco; el diseño del Sistema de Información Geográfica, para la toma de decisiones en política social, y el análisis financiero para el Proyecto Integral para el Abasto y Saneamiento de Agua en la zona metropolitana de Guadalajara.

El aporte de la Sefin al desarrollo estatal no puede darse en función del otorgamiento de partidas especiales con miras a programas emergentes sino de lograr la confianza de los contribuyentes en una recaudación y conducción honestas de los recursos: un patrón extenso y confiable y un sistema eficiente de recaudación y redistribución de los recursos económicos. De esta manera, la Sefin se constituye en un canal de recursos y las decisiones finales sobre la utilización del dinero corresponden a los alcaldes y a los titulares de las distintas dependencias estatales.

## **Secretaría de Promoción Económica**

Los cambios en la estructura económica del estado en los setenta y ochenta, y después los de 1994, como resultado de la apertura comercial y de la crisis económica, tuvieron su primera repercusión en la estabilidad de las empresas y en el empleo permanente.<sup>4</sup>

Ante esto, la Secretaría de Promoción Económica (Seproe) asumió una estrategia con base en una fuerte promoción de la inversión nacional y extranjera: el otorgamiento de incentivos a la inversión productiva y generadora de empleos; el apoyo integral a la exportación; la instrumentación de programas para promover y desarrollar una cultura empresarial más competitiva; la operación de programas de apoyo financiero para las micro y pequeñas empresas; así como servicios de asistencia y asesoría de proyectos de inversionistas y productores organizados.

El gobierno estatal contó para esta tarea con diversos instrumentos económicos. El primero fue la Ley para el Fomento Económico del Estado de Jalisco,<sup>5</sup> con la que se pudieron canalizar recursos públicos para el fomento

4. Cfr. el capítulo 1.

5. Fue formulada en 1996 y revisada en enero de 2001.

de la inversión y las actividades productivas y para la creación del Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE) —organismo público desconcentrado, y después descentralizado y sectorizado a la Seproe— que se encargaría de administrar importantes recursos económicos.

El CEPE ejerció la promoción en incentivos para infraestructura, capacitación y descuentos a nómina; en apoyos a proyectos de desarrollo sectorial; en estudios para reservas territoriales y parques industriales, y en adquisición de reservas territoriales. Un total de casi 166 millones de pesos se utilizaron entre 1996 y 2000; de estos, 79 millones se repartieron entre las zonas conurbada y metropolitana de Guadalajara; 26 millones en las ciudades medias; 41 millones en las poblaciones en vías de desarrollo, y 19 millones en las poblaciones con mayor índice de marginación, en cifras redondeadas.

Los proyectos de desarrollo sectorial buscaban fortalecer los sectores productivos de Jalisco. De ellos se encuentran los que contribuyen al mejoramiento de la competitividad de las empresas locales, como es el caso del proyecto de la Cadena Productiva de la Electrónica (Cadelec), que procura una mayor integración de esta industria con la economía local; del Centro Jalisciense de Diseño, que promueve la cultura del diseño, la innovación y la agregación de valor entre los sectores locales de manufactura (calzado, muebles, marroquinería, vestido y artesanías), y del Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco (JALTRADE), que busca orientar a los sectores tradicionales que se encuentran en mercados de bajo margen, hacia nichos más atractivos.

Otras estrategias incluyeron esquemas de financiamiento (como el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial, Fojal) o de promoción de la micro, pequeña y mediana empresas (Mpyme) (de los emprendedores, la cultura empresarial, los agrupamientos, la capacitación, la consultoría, las becas, la modernización y la calidad).

Como uno de los efectos de estas estrategias, la participación de Jalisco en las exportaciones nacionales subió de manera constante: de 4.2% en 1993 a 8.6% en 2000. Resalta el caso de las exportaciones eléctrico–electrónicas, cuyo liderazgo absoluto, de manera paradójica, no se había contemplado cuando se formuló el PED. No obstante, este auge se ha revertido desde 2001.

En el periodo 1993–1998 se reportó 25% de incremento en los establecimientos económicos de Jalisco, las unidades manufactureras aumentaron en 46%; las empresas de servicios en 35%; en tanto que los establecimientos comerciales apenas crecieron en 12%. Este era un propósito de la promoción económica, pues se tomó al sector industrial como arrastre de los otros, en

virtud de que Jalisco es parte de un país en vías de desarrollo que, en la visión de la Seproe, depende mucho del sector industrial para crecer.

## **Secretaría de Desarrollo Rural<sup>6</sup>**

Los cambios económicos en esta área se resintieron desde el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988): una paulatina apertura comercial (cambios arancelarios, a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT) y una reducción de diversos apoyos que el sector rural recibía, como los créditos subsidiarios, el extensionismo, el subsidio a los precios de los productos, los precios de garantía y el servicio de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) como garante del consumo.

Ya en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), el país tenía una economía abierta (cero aranceles para muchos de los productos de otros países) y sin subsidios en el sector rural. Al terminar su administración, junto con la problemática económica de fines de 1994 y la recesión de 1995, el campo se encontró en condiciones muy desfavorables para la competencia internacional.

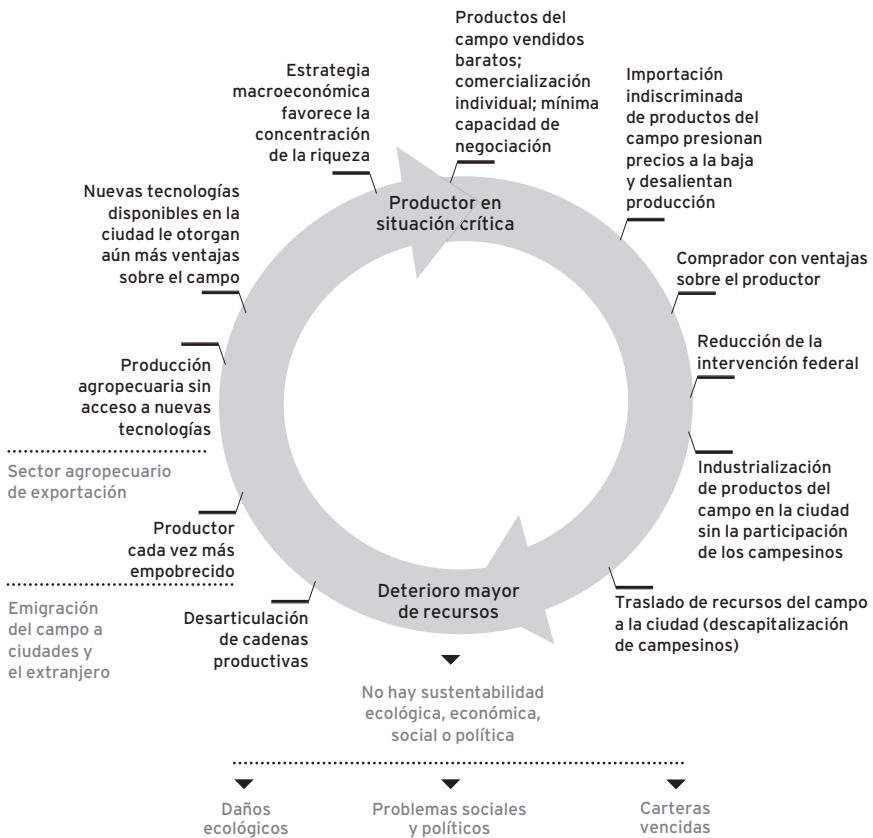
Además de la Conasupo, otros instrumentos agropecuarios que se redujeron o desaparecieron fueron la Aseguradora Nacional Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural); en general, las dependencias gubernamentales y los bancos privados compactaron sus departamentos agropecuarios a su mínima expresión. Ante las carteras vencidas, muchos bancos se abstuvieron de dar crédito al campo.

En enero de 1995, el proyecto para el campo debió adaptarse rápidamente a las nuevas condiciones, ante la alternativa de los campesinos de abandonar esta actividad. En 1996 se creó el programa Alianza para el Campo, que también ofrecía subsidios federales, pero orientados a la capitalización y utilización de nuevas tecnologías en el campo. En la opinión de Rodrigo Diez de Sollano, titular de la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder) en los primeros tres años de la administración de Francisco Ramírez Acuña, estos instrumentos requieren mejoras, pero han resultado bastante positivos y han dado un respiro al sector, pues el periodo de adaptación a la nueva economía ha significado mucho sufrimiento en el campo, una enorme polarización

6. Los principales insumos de este apartado son un par de entrevistas con Rodrigo Diez de Sollano, ex secretario de Desarrollo Rural.

GRÁFICA 3.1

**Círculo vicioso y virtuoso en el campo**



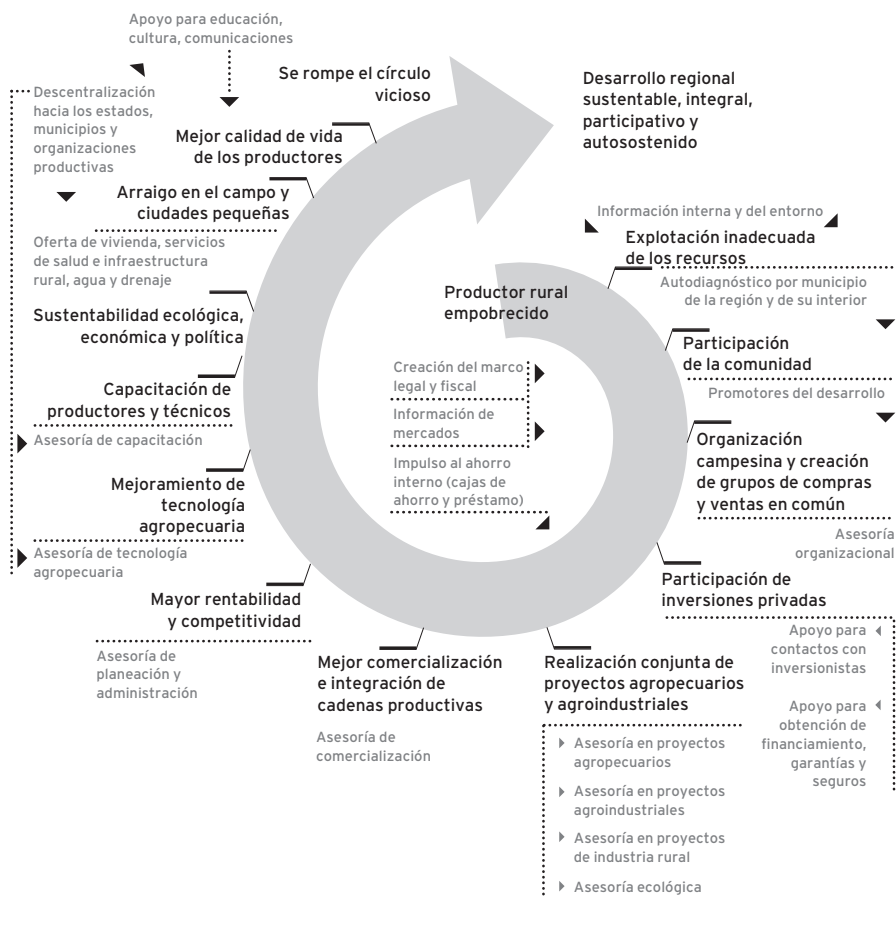
Fuente: Propuesta de la Secretaría de Desarrollo Rural como parte del diagnóstico para su proyecto sectorial en las mesas de consulta del Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007, julio-agosto de 2001.

del capital, el crecimiento de la pobreza (con los consiguientes problemas sociales y políticos), un desarrollo no sustentable y la presión sobre los ecosistemas. Este fue el panorama del campo mexicano durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000).

En 1995, en Jalisco se realizó un diagnóstico que reconoció esta situación y la visualizó como un círculo vicioso (véase la gráfica 3.1). Esta inicia con un productor aislado que entra en el mercado a comerciar de manera individual y poco después queda en desventaja para negociar mejores condiciones. A

GRÁFICA 3.2

Estrategia general para salir del círculo vicioso y virtuoso del campo



ello se agrega la disminución de los subsidios federales y el procesamiento de los productos agropecuarios en las ciudades sin participación del campesino (el valor agregado se queda en la ciudad), que juntos conllevan a la descapitalización rural. El círculo se cierra con una política económica que favorece la concentración de capital. Esta estructura se aprieta más sobre el campesino en cada vuelta hasta sacarlo de la producción.

A partir de la modificación al artículo 27 constitucional, fue posible la concentración de tierras. Una sola empresa puede asociarse con otras para

rentar o hacerlo por sí misma; también se permite la concentración por medio de figuras asociativas. Esto trae como consecuencia que las tierras que se rentan por un tiempo en cultivos intensivos, se devuelvan a sus dueños ya desgastadas.

El círculo virtuoso propuesto para revertir estas situaciones comienza con la asociación de los productores para que puedan negociar en conjunto y, así, saquen ventaja en el mercado. Otras acciones pretenden dar valor agregado al campo en actividades de empaque, procesamiento, comercialización más directa, así como en el incremento de tecnologías para mejorar los rendimientos, productividades y costos (véase la gráfica 3.2).

Las acciones correctivas fueron simultáneas; se promovió la organización de productores, se amplió la información del entorno, se impulsaron proyectos productivos y se consiguieron nuevos créditos. En general, la situación del campo mejoró (si se compara con otros ámbitos) en cuanto a fuentes de trabajo, proyectos productivos y condiciones de vida de las comunidades marginadas; también se logró un mejor uso del suelo, el agua y los bosques y una mayor sustentabilidad. Sin embargo, la situación en el campo sigue siendo crítica, pues continúa el éxodo hacia las ciudades y el constante retroceso de la participación de este sector en la generación de riquezas de Jalisco.<sup>7</sup>

En la administración de Francisco Ramírez Acuña (2001–2007), se pretende consolidar las cadenas productivas específicas con estrategias para cada una de ellas. Estas se orientan hacia la capacitación, la organización y el desarrollo empresarial (durante la creciente desaceleración de Estados Unidos, la Seder habrá de tomar precauciones similares a las de la Seproe en cuanto a la búsqueda de mercados).<sup>8</sup>

El peso del centralismo todavía es significativo, aunque en los últimos años se ha ido logrando un margen de libertad mayor, por medio de un proceso de negociación para ganar terreno y descentralizar algunas decisiones. Un ejemplo es el programa Alianza para el Campo, que ya es autónomo en Jalisco. Es el primero en el estado y el tercero (de ocho) a nivel federal por los recursos que aporta. Hay también sectores que se beneficiaban con el antiguo sistema que se oponía a los cambios, pero que se han ido adaptando a las nuevas condiciones del campo.

Llama la atención que al considerar la situación en el campo durante los últimos sexenios, el eje de articulación sea la debacle económica ante la

7. Cfr. los cuadros 1.1, 1.5 y 1.7 del capítulo 1.

8. Cfr. para más detalles el capítulo 4, en la propuesta gubernamental del apartado de la Seder.

apertura comercial. La problemática del agro es mucho más compleja que su fragilidad mercantil, así como una arena política, cultural y ecológica. La Confederación Nacional Campesina, por ejemplo, agrupa aún a la gran mayoría del campesinado.<sup>9</sup> Además, es el brazo agrario del PRI y encarna la poca penetración de las otras fuerzas políticas en el sector. Se dicen dispuestos a defender las que consideran conquistas sociales revolucionarias y toda instancia que busque un trabajo a gran escala en el campo deberá llegar a algo más que buenas relaciones con ellos.

Tema aparte es la ecología. Por desgracia para el campo, también es expediente tardío. Diversas organizaciones ecológicas especializadas a nivel nacional denuncian la nocividad de los pesticidas y otros agrotóxicos de uso común y poco o nulo control. En Jalisco, primer lugar en muchos cultivos, ni siquiera se ha abordado como tema. Lo mismo sucede con los bosques, cuyo cuidado es de competencia federal, por lo que las autoridades estatales se confiesan con las manos atadas en el asunto. Por otro lado, la preocupación por el lago de Chapala se refleja en los informes de gobierno de los ochenta, pero no en los niveles cuantitativos o cualitativos del agua: ni en su volumen ni en su contaminación. El extraordinario temporal lluvioso de 2003 no significa una garantía para la sustentabilidad del lago en el mediano plazo.

Otros conflictos conciernen a la situación de desventaja en la que los tratados de libre comercio han situado al campo. La urgente reconversión que permitirá a los productores nacionales competir, está fuera del alcance de casi todos los pequeños y medianos. Los dirigentes sociales del sector demandan la revisión de los tratados, pero los gobernantes señalan que no hay marcha atrás.

El campo en Jalisco todavía es tierra fértil. La cuestión es ¿quién la hará producir dentro de este rejuego de fuerzas? ¿con qué métodos? ¿en beneficio de quiénes?

## **Secretaría de Desarrollo Urbano<sup>10</sup>**

### **El crecimiento ordenado y el uso planificado de los recursos**

La Secretaría de Desarrollo Urbano (Sedeur) surgió en 1989. Antes había un departamento de Planeación y Urbanización y, previo a él, una junta que

<sup>9</sup>. Cfr. el capítulo 5, en el apartado sobre sindicatos.

<sup>10</sup>. Esta visión retrospectiva aprovecha la experiencia de Esteban Warrio Hernández, ex director de Promoción Urbana, en la Dirección General de Planeación y Urbanización.



ejercía esas funciones. La Junta General de Planeación y Urbanización tenía un modelo mixto de participación privada y pública. Contaba con dos sistemas de financiamiento: uno con base en recursos endógenos de las ciudades y, otro, en las plusvalías generadas por la infraestructura construida. “Fue un modelo de planeación sin planes. No había procesos ni un marco legal, pero sí proyectos”, afirmó Esteban Wario Hernández, ex director de Promoción Urbana del Coplade.

Este esquema funcionó de los años cuarenta hasta la proclamación de la Ley Nacional de Asentamientos Humanos en 1976. Al año siguiente, se creó el Departamento de Planeación y Urbanización. Desde entonces, se pasó a un esquema de planes sin planeación. En la opinión del personal con experiencia en la Sedeur, en la actualidad los planes tienen poco aterrizaje en la gestión urbanística sólida; no se están aprovechando los instrumentos disponibles: el catastro, el impuesto predial, los consejos de colaboración municipal, la transferencia de derechos de desarrollo. Tampoco se toma en cuenta la capacidad programática y presupuestal del estado ni se plantea como un proceso de inversión pública. Además, se mantiene un marco demasiado rígido (propio de los años setenta).

El reto es diseñar un sistema de gestión estatal, en el que los planes se puedan traducir en programas presupuestales. Esta sería una gestión programática y participativa. Según Esteban Wario Hernández, el Coplade podría adecuarse para cumplir esa función, pues en la actualidad hay un marco de referencia distinto, en el que se pueden aprovechar tanto los mecanismos de financiamiento con participación social como los municipales.

En cuanto a la urbanización, en 1989 se planeó con base en una supersecretaría que abarcaba las de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Rural y de Medio Ambiente. Estas tres dependencias se deslindarían cuatro años después. El proceso que condujo a la creación de esa administración comenzó en los años cincuenta, cuando se establecieron las comisiones de los Altos y la Costa para el desarrollo de ambas zonas; un avance de lo que ahora llamamos descentralización.

Por su parte, en 1983, con la Ley Nacional de Planeación y el Plan Jalisco (1984–1988) desapareció la política urbana, excepto la de las ciudades medias —antes cabeceras regionales. Después, se reincorporó en 1989, con el PED, por medio de una política y un consejo metropolitanos y un organismo de coordinación entre los ayuntamientos. En 1995 todo se consolidó con un fondo de financiamiento metropolitano. Así, la política territorial en los años cuarenta creó más instrumentos que planes, que generarían plusvalías y equi-

dad; la ciudad se acomodaría sola. Hasta los setenta no se consideró una problemática el diseño de las ciudades. La normatividad federal de los ochenta (la década de oro de la planeación estatal) inició este proceso: los planes municipales y para las cabeceras regionales, el plan para la zona conurbada de Guadalajara y de las vías interestatales (Manzanillo–Barra de Navidad y Puerto Vallarta–Bahía de Banderas).

En los noventa sobrevino el cambio normativo que atribuyó el desarrollo urbano a los municipios. En la actualidad, el estado los apoya o los suplente sólo cuando hacen falta los recursos técnicos. También interviene en el Consejo Metropolitano como organismo coordinador, junto con los ocho municipios involucrados (en la zona conurbada de Guadalajara) y participa con el Coplade en el diseño de los PED.

### **Una nueva visión**

En la planeación rural prevalece una política territorial que tiende hacia un escenario de mayor concentración poblacional. La dispersión extrema de las comunidades supone un problema para otorgarles servicios. Por lo tanto, en el camino de las soluciones se pueden propiciar polos rurales—centros de servicios.

Durante el gobierno de Francisco Ramírez Acuña, la Sedeur ha pasado de la dotación de servicios a las comunidades, a una visión de carácter más regional (estatal e interestatal). Esta visión de desarrollo regional es un acierto de la federación.

Otra gran tarea es la promoción de suelo para la vivienda popular. Este término no se refiere a la labor que realiza el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) sino al espectro de toda habitación que no entra en el mercado inmobiliario regular (hogares que perciben menos de dos salarios mínimos). Hay un gran rezago en este sentido y la mitad del crecimiento urbano en la ciudad es irregular, por falta de políticas adecuadas para vivienda popular, y tiene altos costos económicos, ambientales, sociales y políticos.

Estos asentamientos enfrentan otro problema de urbanización que es el de los ejidos. La estructura que tienen no permite incorporarlos fácilmente a un proceso de planeación urbana. Su figura jurídica —y sobre todo política— tiene que adecuarse a las necesidades de la población. Se trata de un problema de suelo ordenado.

Dentro del ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara se trabajó en un proyecto de ciudad junto con los ayuntamientos y en la infraestructura, que es intermunicipal. Para ello, se coordinaron los consejos Metropolitanos de Guadalajara y el Estatal de Desarrollo Urbano y presentaron sus diagnósticos y proyecciones en el Plan de Ordenamiento de 2000.

En la actualidad, la Sedeur se ha vuelto más activa en la gestión. Pasó de la mera regulación a la promoción; no sola sino en conjunto con las otras dependencias relacionadas, todas coordinadas por el Coplade.

En el contexto de la apertura comercial hay oportunidades, la primera es un escenario en el que se reduce el crecimiento demográfico; ya no hay una preocupación prioritaria por ocupar más espacio sino por dedicarse a complementar las ciudades y a transformar los centros urbanos (hay un vaciamiento de estos, un desperdicio de su infraestructura instalada).

Las desventajas por lo general aparecen del lado de la provisión de suelo y de la relación entre la programación y la planeación. El crecimiento desmedido y desordenado de la zona conurbada ejerce presión sobre su hábitat y tiene costos ecológicos y de operación. Según se aprecia en el cuadro 3.1, ante una meta de población de densidad media (100 habitantes por hectárea), las reservas urbanas externas serán absorbidas y aún hará falta un excedente de 18,306 hectáreas para la mancha urbana. Sin embargo, en condiciones de bajo crecimiento poblacional y alta emigración, cabría matizar estos datos de la Sedeur.

Otra desventaja es la existencia de un aparato administrativo muy abultado, de modo que habría que reformarlo para darle más funcionalidad intersectorial.<sup>11</sup> De otra manera, es muy difícil que se pueda hacer frente a los retos que enfrenta el desarrollo de la urbe.

La calidad de vida de los habitantes de Guadalajara está por arriba de ciudad de México o Monterrey, pero en desventaja con respecto a la mayoría de las del país. ¿Es posible una buena calidad de vida promedio en las grandes ciudades? El riesgo es la fragmentación. Hay cotos, guetos elitistas, ciudades perdidas. Es necesaria una política social urbana: limar los saltos sociales entre los pobladores, para evitar los conflictos.

La ciudad tiene a su favor el Consejo Metropolitanos. No hay otro en México y representa una ventaja en la planeación ordenada del crecimiento y

11. El ex coordinador del Coplade (1995-2001) señaló que 80% de lo que se gasta se desaprovecha; no va destinado al desarrollo productivo ni encaminado a un proyecto de desarrollo. Existe una falta de visión, de proyecto intersectorial y de mecanismos que hagan que la inversión privada y pública sea canalizada en las grandes líneas del proyecto.

CUADRO 3.1

**Distribución de la demanda de suelo urbano en tres proyecciones de plazo para la zona conurbada de Guadalajara**

Datos básicos sobre la distribución de suelo urbano		Cifra				
Población (en 2000) (habitantes)		3'919,644				
Área urbanizada total (hectáreas)		45,527				
Reservas intraurbanas (grandes baldíos) (hectáreas)		9,579				
Reservas intraurbanas disponibles (-30%)* (hectáreas)		6,705				
Grandes espacios abiertos intraurbanos (conservación) (hectáreas)		1,430				
Área urbana total (en 2000) (2+3+5) (hectáreas)		56,535				
Reservas urbanas externas (planes municipales) (hectáreas)		8,632				
Reservas urbanas disponibles (-30%) (hectáreas)		6,042				
Densidad seleccionada (habitantes por hectárea)		100				
Proyección de población (año-habitantes)	Áreas para el crecimiento (hectáreas)					
	Saturación urbana**	Reservas a ocupar	Nuevas áreas requeridas	Superficie total por habilitar	Área urbana total	
2010/ 5'004,081	1,341	3,021	6,482	10,844	63,017	
2020/ 6'045,876	1,341	3,021	6,056	10,418	69,073	
2030/ 7'024,983	4,023	—	5,768	9,791	74,841	
Total	6,705	6,042	18,306	31,053	74,841	

\* Se considera que 30% de las áreas designadas como reserva urbana en los planes municipales ya se encuentra utilizado (Fuente: Instituto Jalisciense para la Asistencia Social, IJAS, a partir de la información de Expo Cooperación Social 2000).

\*\* Se asume que los grandes baldíos que aún existen dentro de la mancha urbana se absorberán 20% en cada una de dos primeras etapas y 60% en la tercera (Fuente: *Proyecto de Plan de ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara*, Consejo Metropolitano de Guadalajara/Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, mayo de 2000).

en el otorgamiento de servicios. Se trata de no crecer hacia donde se generen mayores costos de infraestructura, sociales y ambientales.

### La ciudad de Guadalajara

En el desarrollo de la metrópoli, la planeación focalizada es una estrategia que busca que el sector público se encargue de los centros específicos de la ciudad. Por ello, se dirige la atención a los grandes ejes de la estructura urbana, los centros regionales de la periferia, el centro metropolitano y los subcentros. No hay tiempo para preocuparse por el resto del tejido social, puesto que su capacidad de atención es insuficiente.

Ámbito de arquitectos, ingenieros civiles y urbanistas, el desarrollo de la urbe vive su etapa proyectista. ¿Cómo interpretar esa frase de planes sin planeación? Definitivamente sabe a sobredosis de escritorio. Un resultado previsible es que exista una ciudad en el papel (planes, planos, reglamentos, ordenamientos territoriales) y otra en la realidad: una de crecimientos urbanos que se rigen por sus propias fuerzas, asentamientos que suponen un riesgo social, una sobrecarga ecológica o una contingencia en infraestructura.

## **La política y la asistencia sociales en Jalisco**

La política social de un estado engloba diversas acciones que apuntan a un desarrollo humano integral, según la visión de la administración de Francisco Ramírez Acuña. Esto implica que la política social nacional cubra varios fines, que van desde la garantía universal de la educación primaria hasta los programas focalizados frente a extrema pobreza. Sin embargo, en el plano estatal la función de las dependencias es sobre todo operativa (de acuerdo con los lineamientos federales), tanto de las dependencias estatales como de las delegaciones federales en los estados. En este contexto, las políticas sociales a nivel estatal se han concentrado en las actividades asistenciales.

El Código de Asistencia Social del Gobierno del Estado entró en vigor en enero de 1998. Con él se abrogaron otras leyes de política social de la entidad (y que se enumeran como una breve semblanza):

- ▶ La Ley Orgánica de la Beneficencia Privada, en agosto de 1923.
- ▶ La Ley Orgánica del Patronato de Promotores Voluntarios del Estado de Jalisco, en marzo de 1978.
- ▶ La Ley Orgánica del Instituto Cabañas, en febrero de 1981.
- ▶ La Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, en marzo de 1988.
- ▶ La Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Asistencia Social, en marzo de 1988.
- ▶ La Ley para Fomentar la Donación Altruista de Alimentos en Jalisco, en noviembre de 1994.

Asimismo, con otros ocho decretos, el código fue ampliado con textos sobre violencia intrafamiliar, adultos mayores y asuntos sobre el Registro Civil, entre otros.

Todo este trabajo legislativo ha buscado concentrar los esfuerzos de la asistencia social en un mismo y único código. Este documento, a su vez, en-

global a las instituciones públicas y privadas de Jalisco bajo tres renglones: el Hospicio Cabañas, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF Jalisco) y el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS). Estos dos últimos se hicieron cargo de las tareas del gobierno, en lo que se refiere a política social hasta la aparición, en 2002, de la Secretaría de Desarrollo Humano.

### **Instituto Jalisciense de Asistencia Social**

El IJAS fue creado en 1958, por el doctor Juan Menchaca, famoso filántropo jalisciense. Desde entonces, ha sido la instancia de gobierno que representa la beneficencia pública del estado para todo efecto legal.<sup>12</sup>

En un principio, el máximo órgano de gobierno del IJAS fue la Junta de Gobierno. Esta se integró por miembros del empresariado local y después se invitó a miembros de los organismos asistenciales. La idea era que las decisiones importantes, en materia de asistencia privada, fueran tomadas de modo directo por la sociedad civil. En la actualidad, este consejo está integrado por miembros de la sociedad civil, la iniciativa privada y el sector gubernamental.

En los términos de los artículos 54 al 71 del Código de Asistencia Social, al IJAS le corresponde promover, coordinar, apoyar y supervisar los servicios asistenciales que realicen las personas e instituciones dedicadas a la asistencia social privada. Hasta el 30 de abril de 2001, existían 436 instituciones de asistencia social privada reconocidas por el IJAS. En 1994, estaban registradas 245 instituciones de asistencia social privada, se atendió a 151,276 personas y se otorgaron 3'160,748 servicios. Para 2000, las instituciones registradas eran 426, se atendió a 457,062 personas y se ofrecieron 8'459,574 servicios.

Toda organización que desee laborar a favor de grupos sociales necesitados debe inscribirse en el IJAS. La supervisión que esta institución ejerce, señalan algunos organismos civiles, llega a ser impositiva en sus criterios. Los dirigentes del instituto, por su lado, argumentan la calidad del servicio que está a su cargo, y que toda exigencia es a favor de la población atendida.

Otra crítica proviene del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS).<sup>13</sup> No directamente al IJAS sino a la visión de un gobierno

12. La información para los siguientes párrafos fue tomada de un documento del IJAS para la Expo Cooperación 2000.

13. Cfr. el capítulo 5, en el apartado de sindicatos.

que, en su opinión, pretende reducir la política social al servicio que este instituto pueda ofrecer. La política social, según el secretario general del SNTSS, es un concepto mucho más completo; se trata de una estructura que soporta el bienestar sistemático de toda la sociedad. La labor de la asistencia es admirable y encomiable, pero marginal.

### **Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco**

El DIF Jalisco es un organismo público descentralizado. Su carácter es normativo, pues se encarga de la asistencia social pública. Es autónomo, aunque mantiene convenios de coordinación con el DIF nacional y los 124 DIF municipales. Esta coordinación es para los programas que se proponen desde la capital del país y que se reproducen en los municipios en la medida de lo posible. También, las actividades se desarrollan con organismos de la sociedad civil e instituciones privadas de la asistencia social.<sup>14</sup> En la actualidad, el DIF Jalisco se desenvuelve en cuatro frentes: niñez, grupos vulnerables y población en desamparo; integración social de personas con discapacidad; asistencia alimentaria, y desarrollo familiar y comunitario.

Los programas para llevar a cabo estas tareas se proyectan en atención a cinco principios básicos: la integralidad (paquete de acciones coordinadas); la temporalidad (que la familia que se esté ayudando salga de sus condiciones de marginación); la focalización (se busca atender a los más necesitados entre los necesitados); la complementariedad (cuotas de recuperación en las ayudas para que las personas también pongan de su parte), y la corresponsabilidad (que la gente se sienta sujeto y no sólo objeto de su propio desarrollo).

El papel del DIF nacional con respecto a los estatales se ha ido redefiniendo con el tiempo. En la actualidad tiene una función normativa, de fortalecimiento del presupuesto y de información y retroalimentación de acciones. Le corresponde, pues, gestionar el presupuesto federal, promover una estructura programática, establecer los convenios que algunos programas necesitan (con instituciones del sector salud, de educación o del financiero, entre otros) y diseñar la parte técnica y científica de la asistencia social.

El DIF Jalisco mantiene 16 dependencias directas, que son, a su vez, los programas básicos que sirven de modelos para su reproducción a nivel municipal. Lleva a cabo el programa de Monitoreo del Desempeño en los Progra-

14. Se entiende por asistencia social al conjunto de acciones tendentes a mejorar situaciones de carácter social que obstaculizan el desarrollo integral de las personas.

mas de Asistencia Social de los Sistemas DIF en el estado, para registrar las acciones de la dependencia, con el fin de medir las tendencias de la población que se favorece por sus servicios, con lo cual se señalan los correctivos para una mejor atención. Se trabaja aún en este esfuerzo para determinar los indicadores de pobreza y marginación, así como los de rehabilitación.

Otra utilidad de este modelo de información es el cruce de patrones de beneficiarios con otros programas de gobierno (como el Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá, o el de Becas Educativas)<sup>15</sup> a fin de evitar duplicidad de esfuerzos o de detectar personas que abusen del servicio. Según Alejandro Martínez, director del DIF Jalisco en el periodo 2001–2007, el sistema es muy complejo, pero el mejor conocimiento de la población posibilita crear programas que ataquen problemas específicos de cada zona. Además, la independencia política y económica (sólo 40% de presupuesto proviene de la federación) abre un gran espacio de libertad y creatividad para nuevos proyectos.

El enfoque del DIF estatal no sólo es la rehabilitación sino también la posible incorporación de los individuos o familias a una vida normal y productiva; se trata de integrarlos al mercado de trabajo, aunque no por ello se deja de atender a niños y ancianos. Durante la recesión económica de 1995, el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat) ofreció capacitación como una opción al desempleo. Ante la falta de plazas, tras la primera capacitación se ofrecía al sujeto una segunda y una tercera, aliviando con ello la sensación de desempleo (el programa incluía un pequeño sueldo durante la capacitación). Ahora se pretende evitar esto por medio de acuerdos entre la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y el Sistema Estatal de Empleo, para que las capacitaciones estén conectadas en realidad con empleos productivos.

El DIF Jalisco ha evolucionado de manera significativa desde su creación en 1977, y sobre todo durante la década de los noventa. De ser sólo el área de influencia de la esposa del gobernador, con personal voluntario, a medio tiempo de trabajo y crecimiento poco proyectado, ahora tiende a profesionalizarse. En los colaboradores se buscan perfiles más especializados (diplomados, licenciaturas y maestrías en áreas de ciencias de la salud, servicio social, ciencias de la familia, agronomía, mercadotecnia, administración, economía).

Además, por ley tiene patrimonio y administración propios (60% del presupuesto es de origen estatal: 52% es subsidio del gobierno de Jalisco y el

15. El Progresá, a partir del gobierno de Vicente Fox, se nombró Oportunidades.



resto se obtiene por ingresos propios, y su departamento de compras es independiente del estado). Esta libertad en sus recursos es una ventaja que permite crecer en proyección y según necesidades.

Por último, otro factor de evolución ha sido la desconcentración. El censo de 2000 reveló que existen 11,600 comunidades rurales en el estado. Llegar hasta ellas con el servicio supone esfuerzo y adaptación, pero también justicia, pues se está alcanzando a los más necesitados.

El DIF ha ido evolucionando para dar una mejor respuesta a las necesidades de las entidades en las que trabaja. Sin embargo, como se señala en este organismo, el servicio aún es insuficiente. La población que el DIF atiende aún es muy poca.<sup>16</sup> En parte, los cambios del DIF son en el sentido de detectar a los más pobres entre los pobres y evaluar de manera más objetiva los resultados del trabajo (procesos eficientes). En esto no es criticable sino por ser signo de una política social marginal y no de estructura, como la que propone el secretario del sindicato del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).<sup>17</sup>

Asimismo, del IMSS surge una propuesta de calidad en el servicio. Si el DIF coincide en la inquietud de mejorar también en ese sentido, ¿por qué no se hacen investigaciones conjuntas? Difícil: todavía es muy grande la brecha interinstitucional que hay que librar.

En síntesis, los funcionarios de las distintas dependencias coinciden en que existe una relación directa entre la caída de la calidad de vida en Jalisco y la política económica. Sin embargo señalan que esta no es posible imputarla sólo al modelo del ajuste estructural sino a su rápida implantación, sin preparar para ello a las estructuras económicas preexistentes en el estado y en el país.

Se trata de una postura que no critica el modelo de mercado abierto, que se vale del discurso del desarrollo sustentable, sin cuestionar si ello no requerirá un estado fuerte y abocado a la protección de sus recursos, su economía interna y la vida digna de sus gobernados. Los funcionarios que han sido testigos de la puesta en marcha del ajuste estructural en Jalisco no han podido apreciar los logros de las metas que los planes estatales de desarrollo se proponían.

16. En el apartado sobre el DIF del capítulo 4, se ofrecen más datos sobre estas coberturas.

17. *Cfr.* el capítulo 5.

# 4

**La propuesta  
de la política  
económico-social  
del gobierno estatal  
2001-2007**



Hasta este punto, se ha realizado una retrospectiva documental y de trabajo de campo, sobre las principales estrategias y políticas socioeconómicas de los gobiernos de Jalisco, en especial durante las últimas décadas del siglo XX. Toca ahora un análisis en prospectiva: ¿qué propone la administración para el periodo 2001–2007 en cuanto a la planeación económica y social, no sólo a partir de su documento rector (el Plan Estatal de Desarrollo, PED, 2001–2007) sino desde los programas específicos y las posiciones de diversos actores involucrados en el análisis y la toma de decisiones?

## **El Plan Estatal de Desarrollo**

El PED 2001–2007 contiene las propuestas del gobierno para el desarrollo económico de Jalisco. A continuación se revisa el mecanismo previsto por la ley para formular este documento.

La Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios<sup>1</sup> incluye las disposiciones para integrar un sistema de planeación democrática en la entidad. Además, contempla un proceso de diversas etapas: la consulta pública, la concertación, la aprobación, la publicación, la instrumentación, la ejecución, el control y la evaluación.

1. Decreto 18674 del Congreso del Estado (diciembre de 2000).

## Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado

Al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade) le corresponde coordinar la elaboración, evaluación y actualización o sustitución del PED, así como la integración de los programas anuales que lo ejecutan. Para ello considera las propuestas que realizan las dependencias y entidades administrativas públicas y los organismos representativos del sector privado y social.

Según se señala en la ley, el Coplade presenta el PED al gobernador para su aprobación. Este debe remitirlo al Congreso del Estado para su consideración, en un plazo de seis meses a partir de la fecha en que tomó posesión. El congreso tiene un plazo no mayor de 60 días para emitir un acuerdo económico que contenga sus opiniones a las que el titular del Poder Ejecutivo da contestación y, en su caso, corresponde con adecuaciones pertinentes al documento. Una vez aprobado el plan, se publica en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, con carácter de obligatorio para las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

El PED y los programas que de él se derivan son la base para realizar los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos que cada año emite el estado.

La participación social en la planeación se aborda en el capítulo sexto de esta ley. A través de mesas de trabajo y foros de consulta, se recoge la opinión de la población en general. Además, se señalan los espacios para las organizaciones privadas y sociales legítimas, en los respectivos Coplade, en los de los municipios y en los subcomités regionales.

Un problema que subsiste en los PED desde 1981 es que no han previsto procesos claros para su seguimiento y evaluación; tampoco han existido esquemas claros de participación social. Han sido, pues, planes del gobierno y no de los actores del estado. El Coplade acepta esta deficiencia, pero afirma que para realizar el plan 2001–2007, sí se evaluó el PED 1995–2001, como señala la Ley de Planeación. Sin embargo, argumenta que es demasiado trabajo para los seis meses que da de plazo la ley; el resultado es que no se ha logrado la profundidad necesaria.

Otra limitante en el fortalecimiento de la planificación para el desarrollo del estado es que, hasta nuestros días, no ha habido continuidad en las administraciones. Cada mandatario trae un esquema de trabajo, prioridades y equipo de gobierno; pocos funcionarios continúan los proyectos de una administración anterior.

Una problemática más se relaciona con los recursos que llegan por el ramo 33. Con motivo del Pacto Federal, las entidades federativas no pueden cobrar, retener y administrar sus propios impuestos y derechos. Toda recaudación debe ir a la hacienda central, para luego volver a los estados en forma de participaciones federales. Estas participaciones ya traen una orden de ejecución y pasan los recursos a los municipios, los cuales tienen la libertad de observar lo que se recomienda en la Ley de Coordinación Fiscal, sobre prioridades de aplicación, o decidir sus propias preferencias.<sup>2</sup> El Coplade advierte que es necesaria una capacitación de los ayuntamientos, para que sepan administrar los recursos de manera planeada y productiva. Los comités de planeación para el desarrollo municipal (Coplademun) no están funcionando como se contempló en la Ley de Planeación,<sup>3</sup> porque prevalecen intereses políticos —los compromisos adquiridos en campaña— por sobre las prioridades reales y la visión de las personas de los municipios.

Es una percepción generalizada de los funcionarios estatales —al menos entre los entrevistados— que el poder de gestión de los municipios enfrenta carencias de tipo administrativo, social y político; ¿quién decide cuáles son las prioridades de cada municipio? ¿con qué criterio?

El proceso de regionalización del estado ha buscado potenciar las posibilidades y los recursos de los municipios desde la autogestión, como una manera de establecer nexos más efectivos con el nivel estatal.<sup>4</sup> Sin embargo, no hay todavía una propuesta desde las municipalidades. Por último, cada presidente municipal cuenta con su cabildo para auxiliarle en el control y la orientación de los recursos y mantiene cierta autonomía sobre el dinero del ramo 33.

A nivel estatal, los recursos se distribuyen entre los proyectos emanados de las prioridades del PED. La Ley de Egresos del Estado vincula los presupuestos con los proyectos en el proceso anual de acordar la distribución de los ingresos. Los proyectos de las dependencias que se orientan a un fin común son reunidos en macroprogramas. Con base en ello se elabora el presupuesto de egresos. En la formulación del presupuesto entrarían los sectores sociales para opinar y aportar, para diseñar estrategias de desarrollo.

**2.** Los mecanismos e instancias de distribución de los recursos se detallan más adelante.

**3.** Cfr. página electrónica del Coplade ([www.jalisco.gob.mx](http://www.jalisco.gob.mx)). Allí se menciona quiénes integran los Coplademun, sus atribuciones y alcances. La idea es potenciar la planeación a través de la participación de los actores sociales del municipio y la región.

**4.** Ya ha habido intentos anteriores. Este, en particular, se inicia a mediados de la administración del gobernador Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001) y agrupa a los municipios del estado en 12 regiones, tomando en cuenta afinidad de problemáticas, recursos y posibilidades de desarrollo.

## Secretaría de Finanzas

Según datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin), hasta el ejercicio 1994–1995 el presupuesto de egresos se elaboraba por dependencia; en la actualidad, se hace por programas intersecretariales. El método fue cambiando paulatinamente durante el sexenio del gobernador Alberto Cárdenas Jiménez, al grado de que durante algunos ejercicios anuales fue un proyecto híbrido, pues cada entidad administrativa contaba con un techo presupuestal sobre el que planeaba. Desde 1999, el método establece que los distintos proyectos de las secretarías forman parte de los programas del gobierno del estado (34 en el ejercicio de 2003).

La mayoría de los programas sólo responde a lo estipulado en la Ley de Coordinación Fiscal para el uso de los recursos que aporta la federación (89% de los ingresos del estado en el caso de Jalisco). Son los recursos etiquetados, los que limitan el margen de maniobra para que el estado pueda desarrollar proyectos propios.

La Ley de Ingresos se integra por datos históricos. Las contribuciones del estado (11%) provienen de las participaciones y los derechos municipales (licencias). Este sistema ata a los estados a la hacienda federal. Los ingresos en Jalisco tienen tres fuentes:

- ▶ Locales: los impuestos sobre nómina;<sup>5</sup> los derechos (refrendo vehicular); los productos financieros (intereses), y los aprovechamientos (multas, recargos y servicios propios) (11%).
- ▶ Participaciones federales: el fondo general disponible; la coordinación en derechos; el impuesto especial (tabaco y licores); la tenencia; el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), y el Fondo de Fomento Municipal (42%).
- ▶ Aportaciones por ramo 33 (47%),<sup>6</sup> que se desglosa en los siguientes fondos:
  - ▶ De Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
  - ▶ De Aportaciones para los Servicios de Salud.
  - ▶ De Aportaciones para la Infraestructura Social.

5. Este impuesto es el único incentivo fiscal que el estado puede conceder. Por lo general, de 2% sobre nóminas se exenta con 1% a las empresas nuevas.

6. La Ley de Coordinación Fiscal, de acuerdo con la reforma en marzo de 2002, en su capítulo V señala el procedimiento para calcular los montos de cada fondo de aportaciones.

- ▶ De Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
- ▶ De Aportaciones Múltiples.
- ▶ De Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- ▶ De Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Los ingresos de los fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y de Aportaciones para los Servicios de Salud tienen sus destinatarios estipulados por la Ley. La Sefin se limita a hacerlos llegar a las instancias que los administrarán: la Secretaría de Educación, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), la Secretaría de Seguridad Pública, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de las Escuelas (CAPFCE)<sup>7</sup> (en el caso del Fondo de Aportaciones Múltiples) y los municipios (Fondos de Infraestructura Social y para el Fortalecimiento de los Municipios).

Según el artículo 115 constitucional (tras su modificación en 1999), los municipios son libres de ejercer su presupuesto según sus prioridades y el estado no puede controlarlos (el ámbito constitucional del 115 está por sobre cualquier regulación estatal). Esta libertad es expresa para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (que pertenece al ramo 33).<sup>8</sup> En el caso de las participaciones federales (ramo 28), los criterios de utilización no son expuestos, pero se infieren del sentido del 115 constitucional.

Sobre el margen de libertad de los municipios ante la descentralización de recursos, Armando Gómez Benítez, consultor investigador del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), indica que la transferencia de recursos redundaría más bien en una multiplicación del gasto corriente, debido al engrosamiento administrativo e informático que se necesita para su operación. Con asignaciones históricas para el presupuesto que deben administrar, quedan pocas decisiones útiles a los municipios y muchos problemas administrativos.

Por su parte, el gasto estatal se distribuye en los siguientes rubros, con porcentajes aproximados:

**7.** Organismo encargado de la construcción, el equipamiento y la rehabilitación de la infraestructura física, para los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

**8.** El artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal señala: "se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes". Los municipios tienen la obligación de informar sobre el uso que hicieron de los recursos, pero son libres de establecer sus requerimientos y sus prioridades.



- ▶ 50% en educación (96% del cual son sueldos).
- ▶ 20% en participación a municipios (artículo 115 constitucional).
- ▶ 10% en salud.
- ▶ 9% en seguridad.
- ▶ 5% en poderes Legislativo y Judicial.
- ▶ 4% en burocracia, obra pública y fondo discrecional.
- ▶ 2% en deuda pública.

En el uso de los recursos del penúltimo rubro se encuentra en teoría el margen de maniobra del Poder Ejecutivo estatal. Sin embargo, de manera histórica la burocracia tiene un gasto fijo y la obra pública absorbe al fondo discrecional. Así, la libertad en el uso de una partida presupuestal del estado es prácticamente nula. Si tal libertad existe, se encuentra en el control de los presupuestos de los programas que llevan a cabo las secretarías que tienen a su cargo el desarrollo económico.<sup>9</sup>

Consciente de las limitaciones que esta situación supone, la Sefin está gestionando con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que la transferencia de recursos sea más justa y permita a los estados crecer. La propuesta va en el sentido de romper el Pacto Federal de manera parcial, en cuanto a la división del impuesto al valor agregado (IVA) dentro de la reforma fiscal. De 15% actual, 13% se enviaría a la federación y 2% se quedaría en los estados. Se trata de tener mayores facultades y potestades tributarias. Sin embargo, la federación quiere descontar ese 2% de las participaciones federales, con lo que el resultado, en cambio, sería más gastos en la recaudación y ningún aumento en los ingresos. La ventaja estribaría en que estos recursos no estarían etiquetados.<sup>10</sup>

En síntesis, el ejecutivo estatal no tiene margen de maniobra sobre las

**9.** "La Seder y el [Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente] ITESO han desarrollado proyectos en los que se demuestra que los mismos recursos, pero con otra lógica, pueden dar mejores resultados" (Carlos Ruiz, de la Coordinación General Académica del ITESO, antes director de Comunicación Social en la Sefin). Esta lógica se refiere a un sistema de financiamiento rural alternativo (Proyecto SIFRA), en colaboración con organizaciones de la sociedad civil (Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, ACCEDDE). El contacto en el ITESO es el Centro de Investigación y Formación Social.

**10.** Esta propuesta de cambio al Pacto Federal fue retomada por la bancada panista en el Congreso de la Unión al modificar su postura en las discusiones en torno a la reforma fiscal. Este bando aceptó las tasas diferenciadas por producto –en lugar de la generalizada a 15%– en la posibilidad de que se concedan "facultades tributarias a los estados para que cobren impuestos locales del 2%, y un 13% quede a cargo de la Federación" (*Público*, Sección Nacional, Guadalajara, 3 de octubre de 2001, p.24).

políticas fiscales; además, tiene demasiados candados de operación y controles externos (la federación y las leyes).

## **Congreso local**

Una vez elaborado, el Presupuesto de Egresos se presenta al titular del Ejecutivo y este lo pone a consideración del congreso local. En esta instancia se deciden los movimientos de los montos asignados a cada programa; así como la posibilidad de endeudamiento, en caso de que se excedan los ingresos.

José Trinidad Muñoz, presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuestos de la Cámara de Diputados en la LVI Legislatura (2001–2004),<sup>11</sup> señala que para esta labor es necesario tener mucha información de la realidad sobre la que se legisla—como por ejemplo las políticas en la autorización de plazas, de inversión de obra pública, de apoyos a la educación o para nuevas tarifas en el agua potable—, así como los antecedentes históricos de las situaciones mismas y las soluciones que se han ido dando. Sin embargo, agrega que es frecuente que los legisladores anteriores no dejen tales precedentes en orden, aunque al menos se cuenta con los marcos legales de las leyes de presupuesto, de ingresos y de gastos.

El equilibrio del presupuesto es compromiso del Congreso. Según este diputado de extracción panista, tal condición permitirá llevar a cabo dos acciones que son prioritarias: dar más recursos al campo y fortalecer las finanzas municipales.

En cuestión del campo, este legislador lo define como una integración de cadenas productivas que resistan y compitan en un mundo globalizado,<sup>12</sup> para tratar de dar las condiciones para un desarrollo competitivo.

Para el fortalecimiento de los gobiernos municipales, se tiene la visión de que los recursos se optimizan en la medida en que hay menos desviaciones y mayor claridad de las necesidades y sus soluciones, con un enfoque hacia la consolidación de la autonomía municipal. Pero en muchas ocasiones los ayuntamientos no están preparados, se necesita mejorar la responsabilidad y el cuidado de las administraciones municipales y que la ley extienda los

11. El diputado José Trinidad Muñoz fue entrevistado el 1 de agosto de 2001. Los siguientes párrafos son extractos de la entrevista. El punto de vista del resto de legisladores es variable, en especial dentro de la Comisión de Hacienda y Presupuestos, encargada de las leyes de ingresos del estado y de ingresos de los municipios.

12. *Cfr.* este enfoque con el planteado en la Secretaría de Desarrollo Rural, más adelante, en este capítulo.

deberes y obligaciones a los cabildos en la toma de las decisiones. En este sentido, José Trinidad Muñoz enfatiza que hay que dejar atrás “el cuatismo” y “el caciquismo” y profesionalizar al servidor público. Los municipios, y principalmente los más alejados, son, para él, el último reducto a ganar para la democracia.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene márgenes que permiten canalizar, inducir, los recursos para que se vayan resolviendo las problemáticas municipales.<sup>13</sup> En este planteamiento coinciden la Sefin y el presidente de la Comisión de Hacienda del Congreso: hay un margen de maniobra en el manejo del presupuesto municipal. Sin embargo, por sí solo no es suficiente. Es necesaria la unión de varios municipios a fin de poder explotar sus recursos y ventajas locales (como se busca en la regionalización estatal). Por otro lado, como bien apuntará más adelante Sergio Méndez, director de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Desarrollo Urbano (Sedeur), al hablar de municipios hay que distinguir entre los que han ganado bajo este nuevo régimen fruto del ajuste estructural, y los que han quedado en desventaja.

## **Secretaría de Desarrollo Urbano**

La función de la Sedeur es proveer la infraestructura necesaria para el desarrollo económico. Es la encargada de planear, conducir, construir y mantener la obra material que se requiere para el desarrollo urbano integral, vigilando el aprovechamiento óptimo de los recursos y el respeto al medio ambiente.

En concreto, la participación tradicional de la Sedeur es la construcción de carreteras y obra pública del estado y los municipios, el abasto y saneamiento de agua y la electrificación (en colaboración con la Comisión Nacional de Electricidad). Sin embargo, estas tareas están siendo desplazadas a favor de la gestión, es decir, la eficiencia en el manejo de recursos estratégicos para ser más competitivos.

Se transita de un modelo de planeación central (propio de los años sesenta y setenta) a otro que parte desde los municipios, aunque estos últimos tienen

**13.** Precisamente el citado Indetec ha considerado la posibilidad de entrenar a los encargados de las finanzas de los estados y municipios, a fin de que puedan hacer mejor uso de los recursos que les otorga la descentralización. Sus estudios buscan homogeneizar las áreas de egresos de los dos niveles, pero la diversidad actual es un obstáculo para el desarrollo, según el punto de vista de dicha institución (cfr. Gómez Benítez, Armando. *La modernización administrativa de las áreas de egresos estatales*, Indetec, México, 2003).

menor visión, poder de gestión y recursos. Sin embargo, Sergio Méndez afirma que a su favor queda una mayor ingerencia de los interesados directos. En este modelo es posible el desarrollo de los municipios pequeños sólo si se unen. Este es el enfoque de la regionalización estatal, que incluye en su esquema la capacitación de los municipios, para planear y utilizar sus recursos.

La Sedeur es una de las promotoras de este proceso: la asociación de municipios, la regionalización, la descentralización de los recursos. Todo ello implica un debilitamiento del estado central y de los intereses relacionados. Son estos grupos e individuos, en opinión de los funcionarios promotores de la regionalización jalisciense, los que se oponen al proyecto. La regionalización requiere de una fuerte voluntad política para descentralizar, en lugar de sólo desconcentrar.

La desconcentración es una reubicación de dependencias. Para que haya una descentralización se requiere aparejar decisiones, responsabilidades y recursos. Esto es lo que ha faltado en la implantación de los cambios al artículo 115 constitucional. El hecho de emprender las reformas autonómicas, como ceder el CAPFCE y las carreteras (entre 1995 y 1996) pero sin los recursos necesarios para operar y mantener estas nuevas responsabilidades, es una medida política más que operativa. Por otro lado, muchos de los ayuntamientos tampoco acaban de adaptarse a la autonomía municipal y, con excepción de cierto control administrativo, siguen acostumbrados al paternalismo del estado.<sup>14</sup>

Por otra parte, habría que distinguir niveles entre los ayuntamientos. Los ocho municipios de la zona conurbada de Guadalajara y los que contienen a ciudades medias (nueve de los 124) concentran la mayoría de los recursos, las dinámicas del desarrollo económico, la infraestructura, los servicios y el personal capacitado. Son las ciudades pequeñas —la mayoría— las que necesitan capacitación, mejor gestión de sus recursos y unión de fuerzas.

Las regiones propias de estos últimos municipios son denominadas por Sergio Méndez como las perdedoras, y señala la oportunidad que podrían tener en una economía abierta para superar su marginación.<sup>15</sup> Las caracterís-

**14.** El programa de los Lunes Municipales del gobernador Francisco Ramírez Acuña, parece confundir a algunos círculos entre los funcionarios estatales: ¿se está soslayando la regionalización? De manera expresa, el titular del ejecutivo en el estado ha dicho que no, pero la cuestión da una idea de la ambigüedad en el ambiente, cuando la administración 2001-2007 debe retomar lo que dejó la anterior.

**15.** Sergio Méndez fue director de Ordenamiento Territorial de la Sedeur durante la administración de Alberto Cárdenas Jiménez y en los primeros años de la de Ramírez Acuña. Publicó el artículo "La globalización y la oportunidad de las regiones perdedoras" en la revista *Renglones* (núm.36, ITESO, Guadalajara, diciembre de 1996-marzo de 1997), en el que aborda este tema con más detalle.

ticas que presentan las regiones ganadoras y que maximizan sus probabilidades de éxito en la competencia son:

- ▶ Una infraestructura comunicativa, la accesibilidad geográfica y un adecuado sistema urbano.
- ▶ Los servicios a la producción y una fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas.
- ▶ Los recursos humanos calificados, la velocidad y flexibilidad organizacionales.
- ▶ Un clima social favorable, una cultura asociativa, complejidad regional e identidad cultural.
- ▶ La autoridad política autónoma y la capacidad de recuperación de la estructura funcional de la región, tras fuertes cambios.

Las regiones perdedoras, las que adolecen de estas características, habrán de trabajar en una doble vertiente:

- ▶ En la búsqueda de su inserción en el modelo globalizador, por medio del conocimiento de sus capacidades inmediatas, a fin de engancharse a uno o varios de los polos de desarrollo (materias primas, mano de obra o actividades especializadas en conexión a actividades industriales de otra región). Para ello, estas regiones deben acumular el mayor número posible de las características de las ganadoras.
- ▶ En el establecimiento de un modelo de la región, con base en el conocimiento de los recursos endémicos, los valores que la sustentan y las personas y redes sociales que la componen.

Cabe cuestionar si estos caminos son compatibles o, por el contrario, el primero arrastrará al segundo. Y es que esta doble vertiente denota el deseo de que las etnias conserven sus valores y cultura y aun así, encuentren un sitio en la dinámica del mercado. Sin embargo, surge otra pregunta: ¿es posible poner la cultura al servicio del mercado y que esta sobreviva? Esta polémica se encuentra en los linderos de la racionalidad económica contra otras valoraciones humanas.

A pesar de las limitaciones, Sergio Méndez asegura que la regionalización de Jalisco ha sido un éxito. Sin embargo, hay mucho por avanzar, sobre todo

en la descentralización de los recursos. Por ejemplo, en 1998 había una bolsa regional que dejó de existir.<sup>16</sup>

La visión gestora de la Sedeur conlleva varios riesgos para la calidad de vida de los jaliscienses; en su reconfiguración, la secretaría pretende volverse promotora del desarrollo económico, pues se aboca a los proyectos productivos estratégicos en detrimento de los aspectos sociales del desarrollo. La preocupación es crear empleos y generar ambientes propicios para la inversión y el desarrollo (del capital). Los aspectos minimizados son el cuidado por el planeado y correcto uso del suelo, el equipamiento comunitario y el cuidado ambiental. Tanto unos aspectos como otros son importantes, no se trata por tanto de restarle mérito a alguno sino de señalar los polos de tensión que, en Jalisco, tiene el desarrollo sustentable.

La Sedeur, según José Luis Macías Romano, ex secretario de esta dependencia, buscaba una cultura de desarrollo social y económico, que son aspectos inseparables. De este modo, determinó como sus principales encomiendas entonces el abasto de agua, indispensable para la vida, y las carreteras, para la generación de progreso. La construcción de vivienda es una oferta sólo para la población marginada, en solidaridad y subsidiariedad. Para lograr un balance en inversión entre la zona metropolitana de Guadalajara y el interior del estado, se sopesa el desarrollo de este último contra la dignificación de la capital. Macías Romano considera que si se tiene un presupuesto de 95 pesos por habitante en inversión pública, hay que saber ejercerlo con eficiencia e invertirlo donde la sociedad detecta las oportunidades.

Existen, pues, dos visiones del desarrollo: la que entiende lo social y lo económico como aspectos inseparables y la que los considera como polos en tensión. ¿Cuál es la que impera en los hechos en la Sedeur?

## **Secretaría de Promoción Económica**

La misión de la Secretaría de Promoción Económica (Seproe), según consta en su página electrónica, es promover un desarrollo económico sustentable y equilibrado en el estado, que genere oportunidades para todos y mejore la calidad de vida de los ciudadanos, por medio del aprovechamiento de la

**16.** Cuestionado sobre el particular, el entonces secretario de Desarrollo Urbano, José Luis Macías Romano, declaró que tal bolsa era innecesaria, pues la planeación regionalizada ejercería sus recursos, a través de las secretarías operativas. En el mismo sentido, a mediados de 2003, la Secretaría de Administración volvió a concentrar los recursos destinados a municipios. La medida fue criticada por los diputados locales como un retroceso más en la regionalización.

diversidad y vocación de las regiones. Su mira se ha fijado en el fomento de una cultura emprendedora, con base en la productividad, la agregación de valor e innovación y en un entorno competitivo.

En el marco del PED, la Seproe presentó para consulta pública las “Propuestas de estrategias y vertientes de acción para el desarrollo económico de Jalisco”. En este documento, se pueden leer los objetivos y estrategias de la propuesta de la secretaría. Como objetivos se señalan:

- ▶ Promover y facilitar la inversión productiva nacional y extranjera, en especial en los sectores estratégicos de Jalisco.
- ▶ Impulsar el desarrollo regional equilibrado y sustentable, con base en las potencialidades y complementariedad productiva de cada región.
- ▶ Apoyar de modo preferencial a las micro, pequeñas y medianas empresas por su alto impacto en la economía y el empleo en el estado, con énfasis en las cadenas productivas estratégicas.
- ▶ Fomentar y apoyar la infraestructura física y social, como palanca de desarrollo económico.
- ▶ Impulsar una regulación apropiada para el desarrollo económico.

142

No se puede esconder la debilidad de los verbos de los objetivos. ¿Cuál es en realidad el compromiso de la secretaría? Esta aparente ambigüedad no se soslayará si no se consignan prioridades en la formulación de las metas y los mecanismos de evaluación.

Para entender lo anterior, Guillermo Woo Gómez, ex director general de Planeación y Estudios Estratégicos de la Seproe, aclaró que no se trata de que la Seproe imponga líneas económicas, pues ni siquiera puede favorecer a unos sectores por sobre otros. Su función es proporcionar un ambiente propicio para el crecimiento de las regiones, según las ventajas que cada una tenga. No obstante, la Seproe señalará (como se verá más adelante) una serie de sectores estratégicos.

Las 12 estrategias para llevar a cabo los objetivos son:

- ▶ La planeación del desarrollo económico; esta tiene por base un modelo económico sustentable y una planeación integral que cuenta con sustento técnico, así como espacios de participación social efectiva y consensos políticos entre los actores del desarrollo. También incluye estudios sobre diversos aspectos del desarrollo económico, seguir el impulso a la planificación regional, la planeación del desarrollo de los sectores económicos involu-

crados en las cadenas productivas del estado y el mantenimiento del liderazgo en la planificación de la región Centro–Occidente de México.

► La dotación de sistemas de información para el desarrollo. Esto significa ampliar tanto el acceso de usuarios como la cobertura que proporciona el Sistema Estatal de Información de Jalisco (Seijal), para permitir el conocimiento y la comprensión de distintos aspectos del desarrollo económico y social, al aportar elementos para la toma de decisiones de personas e instituciones.

► El desarrollo de cadenas productivas. Como un instrumento para el desarrollo de las empresas locales, se atiende a la visión de la competitividad sistémica y se propone un programa para el desarrollo de las cadenas productivas más relevantes en el estado. Se trata de definir proyectos que integren la actividad productiva en estrategias de comercialización, distribución y logística, así como el uso de marcas colectivas, el desarrollo de proveedores, la sustitución de importaciones y de proyectos conjuntos para la certificación de calidad. Dichos programas también deberán resolver requerimientos de diseño, promoción de nuevos productos y soluciones tecnológicas específicas de cada cadena.

► La construcción de la infraestructura para el desarrollo. En primer lugar, se deben establecer los puntos nodales que amplíen las posibilidades del desarrollo para las diferentes regiones y sectores productivos del estado. La Seproe contribuirá a identificarlos, así como también buscará los esquemas financieros que están relacionados. Se contemplan los siguientes rubros: abasto y tratamiento de agua; centrales de abasto regionales; generación y distribución de recursos energéticos; infraestructura para comunicaciones; complejos urbanos armónicos con el desarrollo de la micro y pequeña empresa y con la integración de cadenas industriales y comerciales; reservas territoriales para el desarrollo de actividades económicas, y tecnopolos que desarrollen proyectos de investigación.

► La promoción del comercio interior. El desarrollo del mercado interno requerirá de la competitividad que observa su contraparte de intercambio exterior, en cuanto a niveles de productividad, de calidad y de servicios. Así, será necesario vincular con eficiencia a productores y comerciantes, para canalizar con efectividad la oferta integrada de los productores locales, mediante la difusión y promoción de las micro y pequeñas empresas (ferias, exposiciones, impulso de la cultura del *e-business*). Los encadenamientos deben otorgar certidumbre a la producción.

► La promoción de las inversiones y el comercio exterior. Estas activida-



des continúan siendo necesarias para el fortalecimiento de la planta productiva estatal, en especial, de las cadenas estratégicas. Para hacer frente a la desaceleración es conveniente diversificar inversiones e identificar alianzas comerciales que permitan no sólo captación de recursos sino las transferencias tecnológicas y el acceso a otros mercados.<sup>17</sup> Ha de cuidarse también, que la atracción de inversiones tenga una mejor distribución entre las regiones del estado.

► La formación de recursos humanos. Para desarrollar actividades con mayor valor agregado, se requiere una política de elevación de la calidad de la educación entre los jóvenes, que además ofrezca alternativas de actualización y reconversión de habilidades de la población adulta, según la demanda de mano de obra. La formación aprovechará la descentralización de los sistemas de educación técnica y de capacitación del gobierno federal hacia los estados; de esta manera, se pretende que la educación sea integral, que no sólo busque el desarrollo de técnicas sino de las personas en valores y en actitudes hacia una cultura empresarial.

► La investigación científica y tecnológica para el desarrollo. Esta importante tarea debe emprenderse desde instituciones de educación superior, centros de investigación, empresas o inventores independientes. El Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (Coecytjal) pretende fortalecer y orientar esta actividad creativa, en función de la demanda de los sectores productivos y de la formación de recursos humanos, mediante la constitución de fondos mixtos, en los que se comprometan las aportaciones de los tres órdenes de gobierno y de los sectores productivos mismos. Estos fondos supondrán estímulos directos a investigadores y tecnólogos. Asimismo, el Programa Estatal de Ciencia y Tecnología contempla los proyectos estratégicos, la difusión y divulgación de la ciencia y tecnología en Jalisco, así como también la promoción de patentes y protección industrial.

► El sistema estatal de financiamiento para el desarrollo. Este atiende las necesidades de aquellos que quedan fuera del sistema bancario y tiene como objetivo prioritario contribuir a la modernización y el desarrollo competitivo de las unidades económicas del estado. Un criterio será descen-

17. En 1999, 73.7% de las exportaciones de Jalisco se destinaban a Estados Unidos; 8.9% a América Latina; 4.1% a Canadá; 3.6% a Singapur y 2.8% a la Comunidad Económica Europea (el 6.9% restante fue para otros destinos menores en su participación). En tanto, 73.1% de las importaciones provenían de Estados Unidos; 6.4% de la Comunidad Económica Europea; 4.9% de América Latina; 3.7% de Japón y 2.7% de Taiwán (el 9.2% restante corresponde a otros orígenes menores).

tralizar a municipios y organizaciones sociales las pautas y las responsabilidades para desarrollar un eficaz sistema financiero en pequeño que contribuya a la organización de cadenas productivas.

► La promoción de nuevas actividades económicas, como las de tecnología de la información especializada (diseño de semiconductores, pruebas de *software*, multimedia y otras aplicaciones específicas de sistemas computacionales), impulsadas por el sector de la industria electrónica. Por otro lado, Jalisco cuenta con centros de desarrollo de biotecnología que el ejecutivo estatal pretende apoyar para trasferir sus desarrollos científicos a los sectores productivos agropecuarios y el sector salud; así como a las posibles aplicaciones para resolver problemas ambientales. Como cruce de estas dos áreas de alta tecnología, se promoverá la bioinformática.

► La mejora regulativa que facilite y ordene las actividades económicas en forma eficiente. Esto requiere un enfoque nuevo que pase de la prevención a la confianza; de la inspección a la autorización de facto; de la resolución precautoria a la aprobación con reservas. Tal concepto es viable en una sociedad de estado de derecho. El programa de mejora regulativa deberá incluir sistemas de evaluación paramétrica del marco regulativo; medición del impacto regulativo; coordinación entre los tres niveles de gobierno; así como sistemas de aseguramiento de la calidad regulativa. Se complementará con modelos de pronta resolución y un sistema regional de ventanillas de gestión y enlace con otras instancias.

► La eficiencia de la administración pública. Es necesario un sistema de gestión que garantice una atención regular y sistemática a los inversionistas extranjeros, nacionales y locales, que sea capaz de promover las intenciones de desarrollo de los municipios y de los sectores productivos, así como sistemas simplificados y agilidad de trámites. Para ello, se requiere una coordinación que articule los distintos instrumentos gubernamentales y los recursos, además de un mayor grado de profesionalización. La estrategia se centra, por tanto, en la reestructuración de la secretaría, la implantación de trámites vía electrónica y el desarrollo de recursos humanos.

Los industriales, como se analizará en otro capítulo, ponen mucho énfasis en la conjunción de las estrategias en infraestructura y desregulación. Ellos señalan que, en la batalla por los mercados, se ha logrado ser competitivos en la banda de producción, pero no así en costos ni tiempos para llevar el producto hasta cualquier mostrador del mundo. Ofrecer condiciones para com-

petir, sentencian, es tarea del estado. Sin embargo, las obras de esta envergadura requieren de una fuerte inversión. Mientras no se realicen, la efectividad del resto de las estrategias decrece en gran medida.

Tras la apertura comercial, la iniciativa privada constata que la competencia es igual de dura en los mercados internacionales que en los locales. Así, la promoción del comercio interior queda reducida más a un énfasis que a una estrategia. Poco a poco, el concepto de mercado interno desaparece y sólo queda la ventaja comparativa de la distancia. ¿Cómo asegurar, sin caer en el proteccionismo, la solidez de las cadenas productivas ante el constante asedio de insumos foráneos?

La propuesta de la Seproe indica que los programas sectoriales (para el desarrollo de las cadenas productivas) y los programas regionales orientarán los esfuerzos para el desarrollo económico sustentable.

También, afirma que, en este impulso de la interrelación de Jalisco con el mundo, los sectores estratégicos que propicien un liderazgo se volverán básicos.<sup>18</sup> En el ámbito nacional, Jalisco destaca por su liderazgo en la producción de computadoras y artículos de telecomunicaciones, joyería de plata y oro, y en la fabricación de calzado para damas. Su sector agropecuario aporta la mayor contribución al producto interno bruto (PIB) nacional. Por otra parte, Puerto Vallarta es el segundo destino turístico internacional del país, con el mejor promedio de ocupación hotelera en las playas. Por último, el estado es el segundo mercado con respecto a servicios educativos.

Sin embargo, en lo que más destacaba esta entidad hasta 2001 era un sostenido crecimiento del volumen de la producción manufacturera. En ese año se afirmaba que el dinamismo del sector secundario empezaba a sobresalir a nivel nacional e internacional. Tal era el caso de las industrias de alimentos y bebidas, cuero —calzado, textil—, confección, muebles y metalmecánica, particularmente las ramas electrónica y de autopartes. Era cuando existía la ilusión de pensar en Guadalajara como el Silicon Valley mexicano. Las aportaciones al PIB manufacturero (la gran división, GD, 3) de las divisiones de estas industrias superaban 74% del total (su equivalente nacional suma 65%).<sup>19</sup>

**18.** Los siguientes datos y razonamientos son extraídos de Woo Gómez, Guillermo (coord). *Jalisco y sus sectores estratégicos*, Seproe-Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.

**19.** A partir de la suma de los porcentajes de las divisiones I, II y VIII de la GD3 de Jalisco, para 1999, según el Sistema de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). A pesar de que en el aporte de la VIII, el conteo nacional es superior (31.78% contra 18.08%), Jalisco muestra su fortaleza en la división I (49.66% contra 25.48% nacional). Sin embargo, para el año siguiente, el aporte al PIB manufacturero de estas divisiones decreció en 1%. ¿Qué tan firmes en sus tendencias son estas ramas económicas en realidad?

Cada una de estas industrias, según la Seproe, vertebraba en torno a ellas los eslabones fundamentales de las cadenas productivas más dinámicas en el estado. Como ejemplo, la cadena productiva textil–confección integraría 32 clases de actividades como eslabones principales y otras tres como actividades de apoyo. Estas cadenas industriales han sido definidas como parte de los sectores estratégicos estatales, ya que aportan la mayor parte del empleo del sector secundario (64%), tomando en cuenta tan sólo a los que se generan de manera directa, y abarcan 61% de los establecimientos industriales estatales.

La claridad que supone identificar estos sectores estratégicos debe conducir a fortalecerlos, pero no por sobre otros sectores productivos, aclaraba Guillermo Woo Gómez. No se puede llegar a nivel de un compromiso político con una parte de la sociedad sin ser excluyente. Aunque la secretaría busca generar oportunidades para todos, pone énfasis en el apoyo a los sectores articulables como una mejor estrategia. De esta manera, se propone un equilibrio entre la ayuda a los sectores tradicionales y estratégicos y la apertura a otras oportunidades de desarrollo económico en el estado. Sin embargo, las 12 estrategias para el desarrollo se orientan claramente a favorecer la diversificación de la pequeña industria, que es capaz de adaptarse a un mercado demandante.

En este sentido, harían falta acciones más creativas y agresivas que sólo proponer un entorno favorable (aunque no es poca cosa). Quizá en el diálogo con los otros sectores sociales surjan pistas sobre cuáles podrían ser estas acciones. Es necesario llegar a compromisos claros.

Para 2003, el panorama jalisciense se transformó de manera drástica. La producción manufacturera (en índices de volumen físico) acumuló una caída de 18.2%, entre marzo de 2000 y agosto de 2003.

Sobre los sectores estratégicos que pertenecen a las divisiones I, II y VIII del PIB manufacturero, a nivel nacional, de marzo de 2000 a octubre de 2003 se registraron caídas en el índice de volumen físico de la producción de 2% en alimentos, bebidas y tabaco, 19% en textiles, prendas de vestir e industria del cuero, y de 17.9% en productos metálicos, maquinaria y equipo.

Entre 2000 y 2003, de las 49 ramas manufactureras, 36 registraron una disminución en su índice de volumen físico, y varias de las más afectadas son aquellas en las que Jalisco se especializó, como las del sector textil y del calzado, que cayeron entre 14% y 20%, o la de equipos y aparatos electrónicos, que cayó en 32%.

Vale la pena resaltar también el crecimiento de las otras 14 ramas: la mayoría pertenecen a la división I (alimentos, bebidas y tabaco). ¿No se

señalaba ya como una fortaleza de Jalisco; mayor aún que la advenediza maquila de exportación? Seleccionar las industrias detonantes es una clave que no hay que perder.

Los siguientes organismos públicos sectorizados son los instrumentos con que cuenta la Seproe:

- ▶ El Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE), que otorga incentivos a la inversión productiva que genere nuevos y mejores empleos, al fortalecimiento de las cadenas productivas, a la integración de las pequeñas y medianas empresas, así como a estimular el desarrollo tecnológico y el cuidado del medio ambiente.
- ▶ El Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal), que ofrece créditos y cursos instructivos de capacitación, asesoría y asistencia técnica a las micro y pequeñas empresas industriales, agroindustriales, comerciales o de servicios.
- ▶ El Instituto de la Artesanía Jalisciense (IAJ), que es el punto de enlace entre el gobierno del estado y la fuerza productiva de la actividad artesanal.
- ▶ El Instituto Jalisciense de la Calidad (IJC), que promueve la cultura de la mejora continua hacia la calidad, mediante programas de capacitación, actualización y desarrollo para todo tipo de organizaciones del estado de Jalisco.
- ▶ El Instituto Jalisciense de Fomento al Comercio Exterior (JALTRADE), que impulsa el comercio exterior a través de la promoción directa (misiones, delegaciones comerciales, apoyo en firmas de convenios, red internacional, ponencias en foros) y el apoyo logístico a empresarios jaliscienses que participan en estas actividades.
- ▶ El Seijal, que realiza trabajos de captación, procesamiento, generación y difusión de la información socioeconómica que requiere la sociedad y el gobierno de Jalisco para la toma de decisiones y la investigación.
- ▶ El Coecytjal, que impulsa, fomenta, coordina y coadyuva en el avance de la ciencia y la tecnología en el estado, y funge como un órgano de consulta y asesoría para las dependencias estatales y organismos descentralizados en materia de inversiones relacionadas con proyectos de investigación científica y tecnológica, educación superior, importación de tecnología, patentes, normas, etcétera.

## **Secretaría de Desarrollo Rural**

La Secretaría de Desarrollo Rural (Seder) tiene como tarea proyectar y dirigir, en concertación con los productores rurales y las autoridades federales y municipales, el desarrollo integral sustentable y equilibrado de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras de Jalisco para mejorar la calidad de vida de la población.<sup>20</sup>

La labor de esta dependencia pública tiene como punto de partida, desde la administración de Alberto Cárdenas Jiménez, un diagnóstico sobre la pauperización del campo, en el que se muestra el círculo vicioso que hace que la actividad del productor rural se vuelva incosteable (véanse las gráficas 3.1 y 3.2). El programa de la Seder trata de responder a esos condicionantes para revertir la situación en círculos virtuosos para estas zonas.

El programa de trabajo para la administración 2001–2007 se resume en 18 cadenas productivas y cuatro de combate directo a la pobreza. Las cadenas pretenden organizar a los productores, ya sea en empresas pequeñas o cooperativas, desde las que se desarrollen núcleos endógenos que distribuyan mejor la riqueza. La prioridad del sector es el bienestar de su población; para ello se fijan ciertos objetivos:<sup>21</sup>

- ▶ Promover la participación organizada de los productores rurales como sujetos de su propio desarrollo, en la preparación y puesta en práctica del PED 2001–2007.
- ▶ Incrementar los ingresos familiares en el sector rural y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, por medio del mejoramiento de sus capacidades y habilidades de comercialización. Con esto se promueve el arraigo de estas personas y familias en su lugar de origen.
- ▶ Impulsar de manera simultánea el desarrollo sustentable y el mejoramiento de la productividad en el sector rural, mediante la transferencia de la tecnología más apropiada para cada caso, con el fin de obtener el máximo rendimiento económico para los habitantes del campo, conservando el medio ambiente.

**20.** Secretaría de Desarrollo Rural, Seder. *Guía de programas y apoyos para el productor rural 2001*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.

**21.** El material es tomado de la presentación Avances del capítulo de Desarrollo Rural del Plan Estatal de Desarrollo 2001–2007, que la Seder utilizó para las consultas de julio y agosto de 2001.

- ▶ Convertir a la educación y la capacitación en estrategias básicas para el desarrollo rural; para ello es necesario hacerlas llegar a un número significativo de habitantes del campo de Jalisco.
- ▶ Promover el ahorro interno como un elemento indispensable del desarrollo sustentable, e impulsar diversas formas de financiamiento de los proyectos para el desarrollo rural.
- ▶ Impulsar la construcción de infraestructura rural, mediante la colaboración de los tres niveles de gobierno y los productores rurales que resultasen beneficiados.
- ▶ Reforzar el combate a la pobreza rural, por medio de acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno y los propios habitantes de las localidades marginadas, en los proyectos que afecten a sus comunidades.

Las siguientes políticas (criterios y orientación de las acciones) se desprenden de lo anterior:

- ▶ La intervención en el desarrollo rural bajo el enfoque de cadenas productivas. Estas integran a todos los actores de la producción social en un conjunto interdependiente de la generación de valor.
- ▶ Compromisos concretos. La sociedad espera que el gobierno tome el liderazgo para conducir el esfuerzo de todos hacia logros concretos de bienestar.
- ▶ El proceso del desarrollo se construye de abajo hacia arriba. A partir de la movilización de personas y recursos de las comunidades, se generan los proyectos cooperativos de base, y de ahí se parte hacia los proyectos municipales, regionales y estatales.
- ▶ El emprendedor del campo es el sujeto de su propio desarrollo. Por tanto, el gobierno sólo promueve que la sociedad cree sus propias soluciones, estructuras y procesos.
- ▶ La acción de gobierno debe ser verificable por los actores sociales.
- ▶ La región es el entorno del desarrollo rural. El proceso de desarrollo rural requiere de la articulación de la cadena productiva en el territorio regional y municipal. Esta articulación permite promover el fortalecimiento de la competitividad (eficiencia, equidad, sustentabilidad), a partir de la participación activa y comprometida de los emprendedores rurales en proyectos comunitarios, municipales y regionales.

La participación en los proyectos identificados, delineados y asumidos acti-

vamente por los emprendedores rurales es una condición fundamental. El desarrollo humano, simultáneo al de las empresas de productores rurales, es la garantía de solidez en el proceso.<sup>22</sup> Los proyectos específicos se dividen en 18 cadenas productivas, en las que las primeras 17 son resaltadas bajo las características de competitividad, equidad, eficiencia y sustentabilidad:

- ▶ La cadena de acuicultura y pesca de aguas interiores.
- ▶ La cadena de acuicultura y pesca del litoral de Jalisco.
- ▶ La cadena frutícola tropical.
- ▶ La cadena frutícola de clima templado.
- ▶ La cadena de granos para la alimentación humana.
- ▶ La cadena de granos para la alimentación animal.
- ▶ La cadena hortícola.
- ▶ La cadena del agave.
- ▶ La cadena de la caña de azúcar.
- ▶ La cadena de oleaginosas.
- ▶ Otras cadenas agrícolas.
- ▶ La cadena de la leche.
- ▶ La cadena de bovinos–carne.
- ▶ La cadena porcícola.
- ▶ La cadena avícola.
- ▶ Las cadenas de especies menores.
- ▶ La cadena productiva forestal.
- ▶ Los servicios ambientales para todos.

Y cuatro de combate a la pobreza:

- ▶ Alimentación suficiente.
- ▶ Vivienda digna.
- ▶ Servicios y equipamiento adecuados.
- ▶ Oportunidades de desarrollo humano, en especial para las mujeres, los jóvenes y los niños.

**22.** Este desarrollo humano conviene aquí simplemente a la oferta de fuentes de trabajo y de toma de decisiones en el ámbito económico. El desarrollo humano para todos los jaliscienses es un eje articulador de los cinco con que se integró el PED 2001. También involucra a otras secretarías (cfr. capítulo 3).



Estos proyectos están dirigidos a todos los habitantes de las zonas rurales, en particular las de menores índices de bienestar. Esta división recuerda los mecanismos de incorporación de la población marginada al mercado laboral de la teoría del capital humano: combatir la pobreza se vuelve un esfuerzo focalizado a los sectores de menor índice de bienestar, para darles los elementos que los dispongan al mercado de trabajo. En este caso, las cuatro cadenas de combate a la pobreza conducirían a la población rural marginada a participar en las 18 cadenas productivas.

La creación de estructuras de servicio y apoyo a las empresas comunitarias, municipales y regionales es una condición indispensable para detonar un desarrollo que en verdad esté en manos de los propios emprendedores. Las estrategias productivas (unidades integradas de servicio a proyectos) en cada una de las cadenas son:

- ▶ La capacitación, organización, desarrollo empresarial.
- ▶ La tecnología, transferencia y capacitación técnica.
- ▶ La agregación de valor, comercialización.
- ▶ El financiamiento.
- ▶ La sustentabilidad (agua, suelo, aire, flora, fauna).
- ▶ La infraestructura.
- ▶ La operación y coordinación gubernamental.
- ▶ La comunicación, estadística e informática.
- ▶ Los centros regionales de servicios para el desarrollo.
- ▶ La administración.

En cada una, las aplicaciones estratégicas son distintas y específicas. Las cadenas se han determinado con base en un diagnóstico que detectó los productos más importantes del estado. En seguida, se llevaron a cabo una serie de foros regionales y talleres con los productores, en los que los campesinos definieron sus propios diagnósticos y necesidades.

Con las diez estrategias como renglones y las 18 cadenas productivas más las cuatro de combate contra la pobreza como columnas, la Seder formula una matriz de datos en la que cada celda es un área de participación para diversos actores rurales. Mucha de la infraestructura e inversión que aparece en varias de las celdas se espera de la iniciativa privada y los productores interesados en capitalizar el campo, con el fin de hacerlo rentable y competitivo. No se acota si hay criterios sobre el origen de las inversiones. Hay, por consiguiente, una puerta abierta para volver a los latifundios y al control de la

producción agrícola en unas pocas manos. Haría falta aquí hacer explícito cómo se hará que las cadenas estén formadas por pequeños productores y no por grandes consorcios internacionales; ya que en el discurso, aquellos y no estos parecían ser el interés.

Según el plan de la Seder, se establecieron reuniones con los productores de cada cadena productiva y se continuó con una planeación más detallada. En estos espacios se definirían plazos, metas y mecanismos de evaluación específicos para la siguiente década (hasta 2015), por medio de la constitución del Plan Sectorial para el Desarrollo Rural. Se trata de que no se dependa de cada administración sexenal sino del rumbo que lleve cada cadena.

En esta planeación, la Seder espera que intervengan todos los actores clave (universidades, centros de capacitación y organizaciones de la sociedad civil), que serán incluidos en un consejo consultivo, con base en el apoyo que brinden en cada estrategia. Sus puntos de vista se cruzarán con los de los consejos consultivos de los productores de cada cadena. Con ello se pretende lograr un verdadero plan del sector rural y no sólo un plan del gobierno.

Los instrumentos para realizar esta labor serán los centros regionales de servicios para el desarrollo rural. Los distritos de desarrollo rural integrarán las estructuras de servicio y apoyo para las regiones del estado. Todos los proyectos y estrategias de la Seder operarán por medio de los centros regionales. Los centros integrarán los servicios de agencias gubernamentales y privadas de toda índole, para promover el desarrollo rural regional.

Las funciones de los centros serán planear y programar las acciones institucionales y sectoriales. Para ello es necesario identificar las necesidades del medio rural y los proyectos productivos y sociales, con la participación de los productores y la población rural; fomentar y promover el desarrollo de los sectores en los que la región tiene vocación y potencial; fortalecer las organizaciones sociales como punto de partida para su desarrollo; procurar que se desconcentren, descentralicen o trasfieran, según el caso, hacia los órganos regionales, las funciones, el personal y los recursos oficiales, de conformidad con las leyes vigentes; garantizar en calidad de oportunidad los apoyos institucionales. Por último, es necesario coordinar las acciones que requiera el desarrollo rural integral con las de los sectores industrial, comercial y de servicios, para fortalecer los procesos productivos y de comercialización que propicien un crecimiento sostenido. De esta manera, se diversificarán gradualmente las actividades del medio rural.

Una dificultad para implantar estas nuevas estrategias de trabajo es que la secretaría no cuenta con la base social, que en los tiempos del corporativismo

tenían las administraciones pasadas. Ha hecho su planteamiento sin pactar antes con los sectores campesinos (organizaciones como la Confederación Nacional Campesina, por ejemplo). También se espera que la propia efectividad de su proyecto convenza y convoque a participar.

## **Sustentabilidad**

Existen tres aspectos importantes dentro de la problemática de la Seder. El primero es la sustentabilidad, ¿de qué manera se alcanza?

La sustentabilidad se presenta no como un programa o un objetivo de gobierno sino como una visión que permea todas las otras acciones. Cada cadena productiva, cada proyecto contra la pobreza, tiene un renglón estratégico que señala la manera en que se cuidará su sustentabilidad y su impacto en el ambiente.

Además, hay programas concretos en cuanto a la sustentabilidad, como el de fertirrigación que cuidará del buen uso del agua, la conservación de mantos acuíferos, corrientes y lagos. Existen también apoyos para el tratamiento de los drenajes de las granjas porcícolas para evitar la contaminación de ríos. Hay un apoyo para transferir dichas granjas de zonas habitadas a otras deshabitadas. Otro apoyo se centra en la conservación de los bosques: la reforestación y lucha contra incendios. Asimismo, existe un programa de mejoramiento de suelos, conservación de la capa vegetal, incorporación de materia orgánica y recuperación de suelos.

En cuanto a la agricultura orgánica, hay apoyos económicos directos. En el caso de los cafetaleros, no sólo se trabaja para mejorar las plantaciones sino también el procesamiento del grano para elevar el valor agregado. Para lograr apoyos para estos tipos de explotaciones es posible acudir a la Dirección Agropecuaria en sus tres áreas.

Puesto que la agricultura orgánica trae beneficios para el suelo, para el consumidor (por sus contenidos totalmente naturales) y para el productor, ya que el uso de abonos y fertilizantes ecológicos lo independizan de los químicos, sí es una verdadera alternativa. Sin embargo, el arranque requiere de muchos apoyos pues la tierra tiene que recuperarse con descansos de al menos un par de años. El campesino que vive de su cosecha no puede hacerlo, a menos que reciba un ingreso por recuperación de suelos.

Otra ayuda necesaria es la certificación. Cada mercado extranjero exige sus propios certificadores que den el visto bueno a los productos. Eso es muy oneroso. Por ello, se buscan diálogos con las autoridades de Estados Unidos

y Canadá para que reconozcan la capacidad de certificación orgánica de instancias mexicanas.

En cuanto a los cultivos trasgénicos, la Seder observa la restricción vigente a nivel nacional para ciertos productos, como el maíz. La política es ser cautelosos. Antes de permitir el uso de trasgénicos, debe investigarse de manera cuidadosa el impacto que esto pudiera tener. No hay cerrazón, pero tampoco apertura total. Hay un acuerdo con Estados Unidos y Canadá en el sentido de que cualquiera de sus productos esté perfectamente identificado, para que, si son trasgénicos, se indique. En la actualidad, según la Seder, Jalisco está libre de trasgénicos.<sup>23</sup>

## **Subsidios**

¿Cómo se equilibrará la ventaja que tienen los agricultores de Estados Unidos, no sólo por los subsidios que reciben en la actualidad sino por la fortaleza que les ha dado el hecho de recibirlos durante 40 años? La Seder participó en una reunión trinacional entre secretarios de desarrollo rural. En el tema de los subsidios, falta mucho por caminar para lograr un sistema equitativo.<sup>24</sup>

En tanto eso sucede, los gobiernos federal y estatal están ofreciendo algunas ayudas para los productores. No son subsidios en el precio directo (en vías de desaparición) sino en asistencia técnica; adquisición de maquinaria; sistemas de riego o transferencia de tecnología; comercialización; transformación de los productos, y acciones que se reflejarán en productividad y capitalización del campo.<sup>25</sup>

**23.** Esta declaración fue hecha por Rodrigo Diez de Sollano, ex secretario de la Seder, en relación con el cuestionamiento de si los programas de ayuda de semilla no están infiltrando en el campo de Jalisco productos trasgénicos. Diez de Sollano respaldó su afirmación con la plena identificación de las fuentes de semilla para sus programas.

**24.** En la IV Conferencia de Ministros de Economía de la Organización Mundial del Comercio, México se sumó a los países en vías de desarrollo en la protesta ante las distorsiones en el mercado agrícola, que se deben a los subsidios con que los gobiernos europeos –en especial Francia– protegen a sus productores. Estados Unidos hace lo propio con un “escudo *antidumping*”. En este punto, las negociaciones continúan atoradas (*Público*, Sección Negocios, Guadalajara, 12 y 14 de noviembre de 2001).

**25.** Como una nota de edición posterior a la investigación original, se puede agregar que en febrero de 2003 el tema del campo apareció con fuerza, pues como capítulo del Tratado de Libre Comercio (TLC) le tocaba en turno bajar aranceles. Algunos grupos organizados del agro mexicano mantuvieron mesas de diálogo con el gobierno federal para exigir la renegociación del tratado. Sin embargo, la postura de la autoridad continuó siendo la negación, y en cambio pretendió ofrecer apoyos que hicieran más competitivo al sector rural y, si acaso, podía negociar las salvaguardas que el mismo TLC contempla, como la de algunas modalidades de pollo que ya se aplicaron.

Los programas y apoyos disponibles para el productor rural que existían antes de la administración 2001–2007, continuaron vigentes, pero dependen de los recursos con que cuenta el gobierno federal.<sup>26</sup> En una reunión con representantes de organizaciones agrícolas, el organismo desconcentrado Apoyos y Servicios para la Comercialización Agropecuaria indicó que los subsidios para la comercialización de granos se reducirían 40% en 2002, debido a la baja en los recursos federales. En ese encuentro, se acordó también la suspensión de importaciones de grano hasta febrero siguiente, así como el desplazamiento del maíz que estaba almacenado en Sinaloa hasta lugares que no tuvieran cosecha. Ambas fueron medidas de apoyo a los productores locales.<sup>27</sup> Sin embargo, la movilización campesina, que cristalizó en una negociación con el gobierno federal que dio lugar al Acuerdo Nacional para el Campo, ha favorecido el establecimiento de nuevos subsidios.

### **Indígenas**

¿Se les considera unos campesinos más, o hay programas especiales para ellos? En realidad cuentan con una política especial de desarrollo en la que se busca mejorar su calidad de vida. También se pretende que esta política respete sus usos y costumbres y que ellos sean los sujetos de su propio desarrollo.

## **La política social del estado**

Esta queda contemplada en el gabinete del eje “Desarrollo humano para todos los jaliscienses” del PED 2001–2007. El gabinete está encabezado, en el plano normativo, por la Secretaría de Desarrollo Humano, que se estableció junto con la del Trabajo y Previsión Social en el decreto 19432, que fue publicado en diciembre de 2001.

A la nueva instancia se le encargó establecer y coordinar el Sistema Estatal de Asistencia Social (que antes era obligación del secretario de Salud estatal), así como el sistema de información en esta materia. Le compete también promover y coordinar acciones de apoyo educativo y de vivienda digna. Por último, le corresponde evaluar el Sistema de Información y el Registro Estatal de Asistencia Social y promover los trabajos de investigación en este campo. En cambio, se mantienen las funciones específicas del Instituto Jalis-

26. Cfr. Secretaría de Desarrollo Rural, Seder. *Op. cit.*

27. Cfr. *Público*, Sección Negocios, Guadalajara, 7 de noviembre de 2001.

ciense de Asistencia Social (IJAS) y el DIF Jalisco, encargados, junto con el Hospicio Cabañas, de la asistencia social en el estado, según se señala en el Código de Asistencia Social.

Para los efectos de este código, se entiende por asistencia social como el conjunto de acciones tendentes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.<sup>28</sup>

Se consideran servicios de asistencia social los referidos en el artículo 4 del código: la atención en establecimientos especializados a menores, senescentes y discapacitados, y la tutela, la asistencia jurídica y los servicios de salud, entre otros. Se incluye también el apoyo con educación y capacitación laboral.

### **Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco**

El DIF Jalisco es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que está encargado de realizar las funciones que le asigna la Ley para la Asistencia Social en Jalisco: promover y prestar servicios de asistencia social; apoyar el desarrollo integral de la persona, la familia y la comunidad, así como prevenir y atender la violencia intrafamiliar, y promover acciones de apoyo educativo para la integración social y de capacitación para el trabajo.<sup>29</sup>

Los programas del DIF observan cinco principios: la integralidad (paquete de acciones coordinadas), la temporalidad (que la familia que resulte beneficiada salga de sus condiciones de marginación), la focalización (se busca atender a los más necesitados entre los necesitados), la complementariedad (cuotas de recuperación en las ayudas para que la gente también ponga su parte) y la corresponsabilidad (que la gente se sienta sujeto y no sólo objeto de su propio desarrollo).

Hay una coordinación normativa y en cuanto a los modelos de atención (en su aspecto técnico) con el DIF nacional, pero cada estado es independiente y soberano.

**28.** Cfr. Secretaría General de Gobierno. *Código de asistencia social*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2000.

**29.** *Ibidem*, artículo 18.

El criterio de selección de la población se basa en un estudio socioeconómico. Para enfocar la acción en los más pobres, se cuenta con los índices de marginalidad del estado (desnutrición, habitación con más carencias de servicios). Sin embargo, es difícil calcular qué porcentaje de la población necesitada se atiende, pues los programas son variados. El DIF Jalisco calcula que el índice de cobertura oscila entre 12% y 15% en desayunos escolares y de 5% en atención a discapacitados.

En este último renglón hay una coordinación entre el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat) y el Servicio Nacional de Empleo para que los cursos sean tomados por personas que se integren a mercados de producción concretos. También hay programas con empresas para que reciban a personas con discapacidad.

Según el DIF estatal, hace falta sistematizar un modelo de información que ayude no sólo a dar despensas sino a lograr la estabilidad alimenticia y de salud, el rescate educativo formativo, la incorporación al mercado laboral y de producción, la cohesión familiar y el acceso a servicios básicos sociales. Así, se atacarían las causas de los círculos viciosos de la pobreza y no sólo se paliarían. El equipo de trabajo busca que los programas sean una solución integral para el ser humano. La labor de sistematizar las ayudas del DIF está en marcha y se espera que esté lista de manera paulatina.

Los ingresos del DIF son de tres fuentes: por el ramo 33 (40%), subsidio estatal (52%) e ingresos propios (8%). Los que provienen de la federación están etiquetados a equipos especiales —tratamientos terapéuticos— a servicios de salud y a paquetes alimenticios. Los del estado son aprobados por la Sefin y autorizados por la Junta de Gobierno. Por ello, aunque en la actualidad pocos programas son propios (se usan modelos propuestos por DIF nacional) hay mucho espacio para la creatividad.

Llama la atención de manera favorable la evolución de la visión del DIF. Asimismo, se destaca el esfuerzo por sistematizar el servicio y por desarrollar instrumentos de medición de la efectividad.

En cuanto al esfuerzo por elevar la calidad del servicio, podría ser de provecho un contacto con los investigadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), pues ellos tienen trabajos en ese sentido.<sup>30</sup> Por último, queda claro que el DIF Jalisco extiende cuanto puede sus servicios, pero esto es insuficiente para cubrir las necesidades de una política social estatal.

30. Cfr. los sindicatos en el capítulo 5.

## **Instituto Jalisciense de Asistencia Social**

El IJAS es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como tareas promover, coordinar, apoyar y supervisar los servicios asistenciales que realicen las personas e instituciones dedicadas a la asistencia social privada.

El instituto tiene como encomienda: representar a la beneficencia pública del estado para todo efecto legal; administrar de manera directa las dependencias que tiene a su cargo, y coordinar, apoyar y supervisar las actividades que lleven a cabo las instituciones de asistencia social privada.<sup>31</sup>

El gobernador nombra al presidente del consejo y este, a los directivos. Asimismo, recibe los subsidios estatales etiquetados a las obras directas del IJAS (17 millones de pesos de un presupuesto total anual de 54 millones). El resto proviene de concesiones de estacionamientos y corralones que el estado concedió al IJAS. El gobierno no da línea de trabajo, los proyectos son más bien históricos, en atención a las necesidades de las personas de bajos recursos. Según lo indica su directorio, las obras directas son:

- ▶ La Unidad Asistencial para Indigentes.
- ▶ Dos asilos de ancianos.
- ▶ Dos salas de velación.
- ▶ Un centro de terapias especiales.
- ▶ Ocho centros de capacitación.

Los centros de capacitación ofrecen cursos de costura, secretariales y diversos oficios para incorporarse al trabajo. Se pretende colocar a los beneficiarios en puestos de trabajo al terminar los cursos. Se atienden unas 140 personas por centro de manera anual. Las obras directas atienden quizá a unas 2,000 personas en ese mismo lapso.

El IJAS también certifica a todas las organizaciones de asistencia que quieran operar en el estado. Estas deben inscribirse y hacer la declaración de los integrantes de la asociación civil, sus costos de operación, además de comprobar que llevan a cabo su función con dignidad. El IJAS avala su cumplimiento y, eventualmente, les extiende una ayuda económica si el consejo lo aprueba.

El hecho de que tanto el DIF como el IJAS sean desconcentrados significa que no dependen del estado en cuanto a consignas ni políticas de trabajo.

31. Secretaría de Gobierno. *Op. cit.*, artículo 55.



Sus programas se enfocan a la población indigente, con miras a satisfacer sus necesidades y de manera eventual incorporarlas a la sociedad productiva. Cumplen de alguna manera la función de una política social focalizada, propia de los ajustes estructurales de segunda generación, según la cual la lógica de bienestar del estado cede su lugar a políticas de ayuda localizada, que buscan mitigar las peores consecuencias económicas del ajuste de primera generación, así como establecer las condiciones para que la población marginada se pueda incorporar al mercado de trabajo.<sup>32</sup>

Los puntos relativos a la educación para la incorporación al mercado laboral se han resaltado tanto en los servicios de asistencia social como de las funciones específicas de cada uno de estos organismos. Además, los programas de incorporación laboral no son acciones coyunturales sino compromisos históricos de las instituciones. La población que atienden ambas —aun en palabras de sus directivos— es mínima y todavía se trabaja en la sistematización del servicio que ofrecen.

En consecuencia, la política social del estado, como se le ha concebido hasta ahora, se lleva a cabo de forma dispersa por diversas dependencias, de tal suerte que las asistenciales (el IJAS y el DIF) son insuficientes, y las más sustantivas (educación, trabajo, salud) responden a los programas de nivel federal. El devenir a corto y mediano plazos de esta política dependerá en gran medida del desenvolvimiento de la flamante Secretaría de Desarrollo Humano y de su relación con las dependencias encargadas de la seguridad social, como el IMSS.<sup>33</sup>

En resumen, en Jalisco se distingue una política económica tendente a dos puntos básicos: alcanzar la competitividad en la apertura comercial y lograr la correcta gestión desde los municipios. Se propone, pues, ofrecer un entorno económico adecuado al desarrollo del estado, por un lado, y la capacitación a los municipios, por otro.

El gobierno de Jalisco sostiene que su papel en el desarrollo de la entidad es establecer las condiciones para que los sectores sociales crezcan por sí mismos; tal es como debe interpretarse el compromiso de oportunidades para todos.

**32.** Román Morales, Ignacio. *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado*, ITESO/Simorelos-Conacyt, Guadalajara, 2000.

**33.** Cfr. la visión del IMSS sobre política social en el capítulo 5.

# 5

**La construcción  
de alternativas  
desde las cámaras  
empresariales,  
los sindicatos  
y las organizaciones  
de la sociedad civil**



Una vez analizada la participación y posición del gobierno en la evolución económica de Jalisco, es necesario también recuperar la opinión de los otros actores en el desarrollo del estado.

Este capítulo intenta responder a varias preguntas: ¿cómo han percibido estas décadas de ajuste estructural en Jalisco los agentes productivos (la iniciativa privada, los sindicatos y la sociedad civil organizada)? ¿qué cambios en sus formas de producir y consumir han resentido y qué estrategias han desarrollado en consecuencia? ¿cómo es su relación con el gobierno: de colaboración, paternalismo, enfrentamiento?

Puesto que el estado dice estar cediendo espacios para que estos agentes lleven la iniciativa y aprovechen las oportunidades del entorno favorable que pretende crear, surgen otras interrogantes: ¿estos grupos productivos comparten la visión oficial del desarrollo estatal? ¿consideran que las políticas económicas que la autoridad estatal promueve propician un entorno de oportunidades? ¿tienen una postura alternativa frente al ajuste estructural o simplemente lo asimilan?

Por último, como ninguno de estos agentes sociales puede lograr sus metas por sí solos, ¿qué tendrían que hacer los otros grupos involucrados, en la opinión de cada uno?

Las propuestas alternativas a la gubernamental son tomadas de las cámaras empresariales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los sindicatos que tienen relación con cuestiones laborales y sociales. La apuesta de este texto es contribuir a que los actores económicos del estado encuentren de

manera conjunta los espacios que la coyuntura económica en la actualidad les puede ofrecer, para que se alcance un nivel de vida más justo y humano.

## **Las cámaras empresariales**

Este apartado contiene el resultado de las entrevistas a seis cámaras o agrupaciones empresariales, que fueron seleccionadas del directorio de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO). Los criterios para su selección fueron la diversidad (cámaras, consejos y el Centro Empresarial de Jalisco) y la relevancia con respecto a las líneas estratégicas en la propuesta del gobierno estatal (exportación, industria en general e industria electrónica en particular). A continuación ordenamos alfabéticamente las agrupaciones y personas entrevistadas (en la mayoría de los casos se buscó al director o al presidente de los organismos en cuestión):

- ▶ Cámara de Comercio Americana. Adolf B. Horn, presidente.
- ▶ Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de Telecomunicaciones e Informática (CANIETI). Emigdio Franco Preciado, director regional.
- ▶ Centro Empresarial de Jalisco. Diego Garibay García de Quevedo, presidente.
- ▶ Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ). Ignacio Guerrero Marín, presidente.
- ▶ Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE). Luis Armando Goya Narganes, director general.

Los contactos se realizaron entre finales de septiembre y principios de octubre de 2001.

### **Cámara de Comercio Americana**

Esta institución propicia acciones a favor de sus socios, y aprovecha las habilidades de sus miembros (hay comités de educación, industria, comercio exterior, estudio de temas de hacienda y laborales, entre otros) para mejorar la economía y las relaciones de México con Estados Unidos (tiene más de 200 miembros; 90% son empresas mexicanas).

Cuando se convenció a empresas como Kodak, Motorola, IBM y Hewlett Packard, para que se instalaran en Guadalajara, sus directores eran americanos; pero en vista de la conveniencia de conocer la cultura de la empresa

que se dirige, ahora los directivos son nacionales. La cámara tuvo un papel importante en ese proceso. Hay también un fideicomiso de las Becas Magdalena O. viuda de Brockman, de la Fundación Brockman, en el que la cámara apoya en la parte administrativa. Esta fundación ha dado más de 120 becas para estudiar en el extranjero, que se otorgan con el compromiso de que los beneficiarios regresen al país para que su conocimiento se aproveche aquí.

Adolf B. Horn, presidente de la Cámara de Comercio Americana hasta 2003, llegó a México como parte del servicio diplomático de Estados Unidos en 1959, y le ha tocado ser testigo de más de cuatro décadas de la historia contemporánea del país. La sucursal de la Cámara Americana de Comercio en Guadalajara fue establecida por él en 1965. Señala que poco cambió, hasta que el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) comenzó la apertura al eliminar los permisos de importación, como muestra de su intención en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC).

Horn cree que, en el fondo, el desarrollo de México siempre ha estado en crisis; que desde la Conquista ha habido autoritarismo. Desde su visión de la historia, afirma que la iglesia supuso desarrollos, pero también absolutismo, y los gobiernos independentistas del siglo XIX vendieron la mitad del territorio mexicano a Estados Unidos sin consultar a sus gobernados, además de que la conquista francesa fue también autoritaria.

Toda la historia de México ha sido de etapas de crisis con periodos de tranquilidad, plantea Horn. En la actualidad, continúa, México se abre, pero esta apertura también fue producto de la orden de un gobierno autoritario. El presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) llevó al país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y privatizó 3,000 empresas. Su sucesor, Carlos Salinas, continuó con los cambios no consensuados en el campo, en las relaciones con la iglesia y con los medios de información (terminó, por ejemplo, con el subsidio del gobierno a los periódicos, al cerrar la empresa Productora e Importadora de Papel, PIPSA, que distribuía el papel que usaban).

En México se empezaron a abrir los medios de comunicación. En opinión de Horn, antes la prensa callaba. A esa libertad de prensa agrega, se debe también que Vicente Fox (2000-2006) llegara a ser presidente. Asimismo, asegura, existe una democracia política, con un congreso con representación múltiple y capaz de oponerse a los dictados del presidente de la república.

Adolf Horn es duro pero claro en sus juicios. Critica que el sector empresarial se acostumbró a que el gobierno tomara todas las decisiones, pero que ahora debe entenderlo como el sirviente de la sociedad. En eso, afirma, tam-

bién México se encuentra en transición. Muchas cosas están en tránsito. Las mujeres no podían ir a la universidad, ahora son más de la mitad de los estudiantes. Los jóvenes adelantan en preparación a sus padres y tienen que impulsar al gobierno con nuevas visiones. Antes no había tantos delincuentes vinculados al narcotráfico en Guadalajara. Había seguridad, no se robaban los autos ni secuestraban personas. Ahora, lamenta, estos restan el control de las autoridades. La corrupción se ha extendido.

Poco a poco, la sociedad tiene que ir tomando la responsabilidad de su desarrollo. Según Horn, el cambio es bueno, pero hay que asumirlo desde los sectores de la sociedad. En el gobierno, dice, hay reformas buenas. Como ejemplo, narra que el ex gobernador de Jalisco, Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001), invitó a un empresario a manejar el sistema del tren ligero; este lo recibió con deuda y lo entregó funcionando con superávit. Esos cambios, los que rompen con el “cuatismo”, son los que hacen falta. Hay que hacer actividades que atraigan al turismo. No hay que perder el ánimo, resume. Han sido muchos cambios en poco tiempo. Es necesaria la confianza en que México tiene la capacidad de salir adelante, de aprender, de cambiar.

La corrupción, continúa, es el principal enemigo: los “aviadores” que tienen puestos y no trabajan. La reglamentación es complicada, triple en sus niveles de gobierno (estatal, federal y municipal) y en su aplicación también hay corrupción.

Sobre los otros actores sociales, acusa Horn, los sindicatos controlan y frenan los cambios necesarios; si bien concede que son parte del sistema y que hay que irlos convenciendo de que sean partícipes del cambio. Hay sindicatos poderosos como el de Petróleos Mexicanos (Pemex) o el Nacional de Trabajadores de la Educación. No se trata de ir contra ellos sino de mejorar la educación y la producción.

Desde su perspectiva, las universidades tienen que fomentar valores en los jóvenes; que entiendan e interioricen una visión no materialista, mientras que los investigadores y académicos deben señalar los actos de corrupción; no tanto para criticar sino para impulsar cambios. La historia va cambiando; hay que acabar con el gobierno autoritario y que la sociedad tome su responsabilidad, aclara.

Finalmente, el entrevistado acusa que los jaliscienses habían estado encerrados mucho tiempo y aunque saben ser amigos, no saben trabajar en equipo. Por último, se muestra optimista y expresa su deseo de vivir 20 años más, para ver todo el progreso que se generará en el estado de Jalisco.

## **Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de Telecomunicaciones e Informática**

La CANIETI llegó a Jalisco el 16 de julio de 1992. Su director regional desde entonces, el psicólogo Emigdio Franco Preciado, relata que ya en ese tiempo se dispuso a preparar al empresariado del ramo para la llegada del TLC: se organizaron cursos y simposios, pero los hombres de negocios no acudieron.

En 1994, dice, ante el impacto de la realidad, los empresarios se interesaron. Entonces sí funcionaron las reuniones y las capacitaciones. Era comprensible, pues varios perdieron el piso: sus métodos y tecnologías ya no les servían; había que reconvertir sus empresas.

Indica que la industria de la electrónica ha tenido una dinámica muy rápida. Los fierros —la maquinaria de producción, como prefiere denominarla Franco— se vuelven obsoletos en semanas. Las tecnologías nuevas, a cargo de dos o tres personas, hacen el mismo trabajo de 100 individuos. Ello provoca cierres y cambios de negocios.

Las oportunidades de México, a su juicio, se hicieron tangibles cuando su mano de obra fue abarataada a raíz de la devaluación de 1994. Hubo proyectos que antes no existían. Estos factores, unidos al fenómeno inflacionario, la política de exportaciones no petroleras y la apertura comercial —con el TLC en marcha—, favorecieron el auge de la industria electrónica: hubo crecimientos de 30% a 34% anual.<sup>1</sup>

Franco aclara que el rubro de la industria electrónica no engloba a todos los que hacen electrónica sino sólo a los que cuentan con nuevas tecnologías. Los que tuvieron que reconvertir sus empresas vieron la necesidad de hacer grandes inversiones o de lo contrario quedarían fuera del mercado. La vieja generación ha ido quedando relegada a retrabajos y a reparaciones (giros secundarios de esta industria), hasta desaparecer.

Cuenta que a varias empresas les faltó financiamiento. Las tasas se comían la utilidad y las inversiones superaban el valor de las empresas (no había apalancamiento). Así fue cómo la desaparición de la vieja generación dio paso a otra de inversiones millonarias y tecnología de punta.

Franco consideró prematuro dar un dictamen sobre las oportunidades de la industria electrónica.<sup>2</sup> La desaceleración que aún vivimos comenzó en noviembre de 2000 en Estados Unidos, pero no todas las empresas

1. Cfr. el capítulo 2.

2. La entrevista fue realizada el 26 de septiembre de 2001.



cerraron por ello; varias lo hicieron, porque con la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC) toda la producción de alto volumen y bajo costo puede ser absorbida por ese país.

La CANIETI prevé que es necesario reconvertir el clúster electrónico hacia la nueva tecnología. La estrategia es tomar productos de alta tecnología y alto costo. Ahora, los nuevos productos son muy integrados; así, hay múltiples funciones en un solo aparato. La inversión necesaria para la reconversión de los años entre 1995 y 1999 fue de 890 millones de dólares; en la actualidad sería de alrededor de 2,400 millones de dólares.

Señala que la apertura fue buena, pero demasiado rápida. No hubo tiempo para reconvertir las empresas de un mercado cerrado, cautivo, en el que ni la calidad ni los costos eran factores a considerar. Se pretendía que el mercado por sí mismo se adecuara. Y así sucedió en algunos casos, pero en el proceso la gran mayoría de las empresas nacionales desaparecieron o se las comieron las de afuera. En el mejor de los casos, los empresarios pasaron a ser gerentes de lo que antes eran sus negocios.

Así, el error, según este directivo, consistió en firmar los tratados sin prepararse de manera legal, institucional, educacional o en infraestructura. El gobierno no dispuso los elementos necesarios para la competitividad. Aún en la actualidad, Franco acusa que no hay infraestructura en comunicaciones ni telecomunicaciones (en Singapur, por ejemplo, un barco que pretende descargar sus mercancías transmite vía electrónica todos los trámites desde antes de atracar; cuando llega a puerto puede empezar a hacerlo de inmediato, y en tres o cuatro horas la mercancía está en un tren; la misma operación en México, pero sin tecnología ni regulación competitivas, tarda 15 días); la carga fiscal no es la adecuada, y la legislación obrero-patronal es una camisa de fuerza para la producción.

El cambio en la apertura es irreversible, asegura, pero aún faltan acciones para que sea completo, para que se pueda competir. Como ejemplo, el Aeropuerto Internacional de Guadalajara sólo opera ocho horas diarias (no todo el día) y la Secretaría de Hacienda revisa la mercancía con una política de desconfianza que parece enfocada a generar kilos de papel. El gobierno, en sus niveles bajos (los operativos), no tiene la capacitación adecuada y esto genera más trabas.

Hablando de logística, Franco afirma que resulta más caro transportar el producto que producirlo. La seguridad para prevenir un robo lo encarece mucho. Además, indica que estamos en un país en el que impera la corrupción.

Es necesario aprender de aquellos con los que se firman tratados comer-

ciales: ¿cómo es su legislación? ¿cómo son sus aeropuertos? ¿su seguridad? ¿sus trámites aduaneros? ¿en cuántos días se constituye una empresa nueva? En este planteamiento, Franco coincide con otros entrevistados de la iniciativa privada.

Sobre los otros sectores sociales involucrados, Franco narra que en el tiempo de Miguel de la Madrid Hurtado el presidente tenía todo el apoyo de las cámaras de gobierno; hasta la educación debió tomar el rumbo que la apertura iba a necesitar. En la actualidad, con todas las trabas de los poderes compartidos entre la oposición, el proceso será más lento; le corresponde a Vicente Fox intentarlo. Con el lastre de esos obstáculos políticos, el presidente también tiene que dar solución al atraso de las instituciones del gobierno, de finanzas, de infraestructura; la misma fuerza del mercado las obliga a circular en este sentido, a veces de una manera muy dolorosa, al precio de la pérdida de patrimonios y de empleos.

Para poner un ejemplo, el directivo trae el caso de quien quiere poner una empresa: los créditos son muy altos; las inversiones en maquinaria para producir y en procesos para exportar también lo son; la infraestructura deficiente agrega costos; los trámites son complicados, y los sindicatos aparecen como otras trabas; en resumen todo parece estar confabulado para no exportar.

En cuanto a los sindicatos, Franco opina que no están pensados para producir. Se trata de que cumplan determinados reglamentos y no se les pide rendición de cuentas. En la iniciativa privada, la productividad y la calidad es el objetivo. Además, en la iniciativa privada las prestaciones son mejores.

Desde su perspectiva, la apertura es buena, porque abre la visión, exige creatividad e introduce en una cultura de productividad mundial, y mientras más diversa sea la apertura, es mejor. En este punto, ilustra su afirmación aduciendo que los mexicanos exportan en mayor medida a Estados Unidos, en tanto que los coreanos lo hacen a 145 naciones; así, una crisis en los países de destino arrastra de modo fatal a los primeros y a los segundos los hace simplemente redirigir sus ventas a otros mercados.

En cuanto a las universidades, cuestiona por qué en México el recién graduado tiene que pasar seis meses de entrenamiento extra a nivel profesional o dos meses a nivel técnico cuando sería más adecuado flexibilizar los planes de estudios para que los egresados llegaran preparados y listos para ingresar a la planta productiva. Y añade que si el mundo se globaliza ¿por qué no se hace obligatorio el inglés? ¿por qué el servicio social no es una oportunidad para que los jóvenes se fogueen en trabajos reales? Franco pasa de cuestionar a profetizar (como Adolf B. Horn, de la Cámara Americana de Comercio):

el cambio vendrá desde las universidades. Indica que las investigaciones de los académicos deben orientarse a lo que requiere el mercado; desde el desarrollo de productos nuevos hasta el de logísticas para ganar ventajas para exportar. Si los centros de estudio se vuelven flexibles, generarán círculos virtuosos.

Para concluir, en cuanto al peso político de las cámaras empresariales, el director regional de la CANIETI, a manera de una breve semblanza histórica, señala que se deben tomar en cuenta sus inicios. El presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) las reconvirtió y reglamentó para incluir a los empresarios en sus esquemas corporativistas. Esto cambió desde la legislación en 1993, cuando las afiliaciones a las cámaras se volvieron voluntarias. Sin embargo, Franco rescata que su peso sigue siendo más bien moral. Su capacidad de gestión frente al gobierno es definitivamente baja y prueba de ello es la incapacidad de conseguir que la autoridad le otorgue mayor seguridad, mejor infraestructura en comunicaciones, y puertos y aeropuertos más funcionales.

Las cámaras son actores con voz, pero sin voto, acota Emigdio Franco. Su fuerza puede provenir más de sus vínculos con la clase en el poder que del papel que pudieran tener en el plano político nacional o local. En este país, de manera tradicional y hasta nuestros días, los cambios vienen de fuera. Lo que le queda a la iniciativa privada, agrega, es aprender del medio y adaptarse. Franco Preciado concluye que no se depende de los mexicanos —por muchas cámaras en las que nos organicemos— sino de los estadounidenses, ya que, afirma, la CANIETI es de extranjeros. El gobierno mexicano no decide sus políticas sino que responde a los intereses de otros países y esta mentalidad debe cambiar, desde su perspectiva.

### **Centro Empresarial de Jalisco**

También llamado Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), es considerado como el sindicato de los empresarios. Diego Garibay García de Quevedo, presidente de la representación de Jalisco entre 2001–2003, lo concibe como un espacio para filosofar, estudiar y tomar postura ante los temas que atañen a los hombres de empresa.

Entre los organismos empresariales, explica Garibay, cada uno tiene distintos temas a tratar y sus propias propuestas, y en el caso de la Coparmex los más actuales son: la reforma fiscal, la laboral y la estructural del estado. Asimismo, señala que el Centro Empresarial en especial trabaja en la reforma energética y eléctrica. Asegura que México duplicará en diez años su demanda

de kilowatts, y desde su punto de vista sólo con la privatización se logrará la meta de cubrir ese crecimiento.

Este empresario ubica el ajuste estructural a partir de la entrada en el GATT, durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado. Antes, el país vivía en un cerco comercial, estaba protegido. Con esta apertura y los tratados de libre comercio, lo que se busca es la internacionalización de México. Esto es lo que ha hecho el resto del mundo. Un ejemplo de integración completa es el tratado de la Unión Europea. Nosotros, destaca, nos hemos limitado a tratados comerciales únicamente de mercancías.

¿Qué repercusiones tiene? Garibay sentencia que en todo tratado de libre comercio hay sectores ganadores y perdedores. Si se iba a abrir la agricultura, dice, tenía que reconvertirse este sector a tiempo, pero no se hizo. Lo mismo pasó con en el sector juguetero, del vestido y textil.

En suma, para Diego Garibay México no podía quedar al margen de la apertura comercial mundial. Empero, observa que a los tratados les faltó profundidad. En el TLC debieron negociar el libre tránsito de ciudadanos entre naciones, es decir, las fronteras abiertas.

Como parte de estos cambios, el sector privado reconoce que el gobierno ha comenzado a ceder espacios. El estado era obeso e ineficiente; en nuestros días está reduciendo sus cotos de control, aunque de manera muy lenta, se queja Garibay y señala que un ejemplo a seguir ocurrió cuando se cedió a la iniciativa privada el impuesto de 2% por hospedaje, con la permanente auditoría del gobierno. El resultado ha sido que lo que se recauda con dicho impuesto se utiliza en aquello para lo que se creó. Es un impuesto que funciona. Así, indica, no se trata de que el gobierno desaparezca sino de que juegue su papel de rector y deje a la sociedad ser el actor del desarrollo económico.

Otro ejemplo es el del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat). Garibay explica que se trata de becas en escuelas técnicas para los trabajadores que se quedan sin empleo. A ellos se le pagan dos salarios mínimos y reciben una cantidad más para el transporte. Hace una década, cuenta, cuando se creó este sistema de ayudas, prestaban el servicio sólo a uno de cada diez desempleados, pues había ineficiencia y corrupción. El programa pasó a la iniciativa privada y están “limpiando la casa” con la finalidad de hacerlo operativo. Desde su perspectiva, estos son los espacios de poder que debe ceder el gobierno.

Según el entrevistado, en la actualidad la visión para el desarrollo es la regionalización Centro–Occidente, pero no hay aún infraestructura para

ello. Aclara que existen puertos y centros productivos, pero hacen falta elementos estructurales para detonar las ventajas de la zona. Jalisco tiene el liderazgo natural en la región y tiene que aprovecharlo y asumirlo.

Sobre los otros sectores sociales, el ex presidente del Centro Empresarial no se aparta de lo dicho por los otros entrevistados de la iniciativa privada: la salida de este país de la crisis debe ser a través de la educación; las universidades deben tomar los espacios que les corresponden; se trata de espacios culturales y educativos, no sólo intrauniversitarios sino de más presencia en la sociedad.

Por otra parte, concedió que el sindicalismo ha tenido actores que han ayudado al desarrollo del país y otros que lo han obstruido. Acusa que aún hay sindicatos que detienen los intentos de progresar, que deben ser promotores del bienestar, pero en México, con la Ley Federal del Trabajo vigente, son muy exitosos en el activismo político y en el inactivismo social.

Esto va a cambiar, promete Garibay, pues hay una mesa de negociaciones en la que están sentados los cinco principales sindicatos de este país y las cámaras empresariales (incluida la Coparmex), con el fin de buscar una nueva cultura laboral en la que se logre la dignidad de las personas, esto es, el poder de ser retribuido en función de su capacidad de entregar algo a cambio a su empresa. El empresario se manifiesta por que arreglos como el cambio por escalafón y antigüedad terminen.

### **Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco**

Fundado en 1966, es el organismo que representa al sector industrial de Jalisco, con la misión de promover la competitividad y la productividad en un marco de responsabilidad social. Afilia a 16 cámaras industriales y dos asociaciones. El CCIJ pretende impulsar alianzas estratégicas entre industriales, trabajadores y autoridades, a fin de lograr el desarrollo económico sustentable que permita elevar la calidad de vida en la entidad.

En opinión de Ignacio Guerrero Marín, presidente de este consejo entre 1999 y 2001, la apertura ha sido buena desde el punto de vista de la sociedad. México no puede estar aislado del desarrollo del mundo. Lo único que se propiciaba con aquella actitud era la corrupción, el contrabando y los altos costos para importar bienes de capital.

Sin embargo, acota Guerrero, también ha sido abrupta y varios sectores han resultado muy dañados. No se contaba con los esquemas de un país competitivo (condiciones de financiamiento, regulación, educación) ni con las estructuras ni los bienes de capital necesarios.

Ahora, ante la desaceleración, se aprecia la necesidad de diversificar los mercados y por ello cada vez más aviones parten a Europa y Asia con manufacturas electrónicas.

Hay ya varios tratados de libre comercio, señala Guerrero; sin embargo, el gobierno no camina al mismo paso que el sector productivo. Este, entonces, acaba por absorber los costos y contrarrestar la ineficiencia de aquel. Como un ejemplo de esto, se tienen los altos costos de los energéticos o del dinero en México; las tasas atractivas son detonantes del desarrollo, y en el país no las hay.

Guerrero afirma que se ha logrado que la industria nacional equipare los costos y la calidad de los productos en la banda de producción con respecto a sus competidores en el mundo, no sólo en productos de bajo valor de mercado sino también en los de alta tecnología. Por desgracia, los costos del traslado de estos productos hasta el usuario (en seguridad extra, sobrerregulación, falta de educación y corrupción en los trámites) sacan a México del mercado.

Ahora es necesario explotar nichos de mercado especializados, específicos. El entrevistado explica que ya no se puede competir con base en precio y manufacturación. Los productores asiáticos llevan ventaja en ello. En el país se pueden fabricar productos de valor agregado, sea por tecnología, por moda o por diseño, y se puede, como en Italia, ser altamente competitivos, tanto en el sector empresarial como en el laboral.

¿Qué hay que hacer para lograr esto? Guerrero Marín responde que es necesario comprometer al gobierno en lo que le corresponde dentro de la globalización: infraestructura, educación, costos financieros, legislaciones laborales y de regulación de la energía, y agrega que no es sólo un problema de competitividad de cada empresa individual sino también estructural del país, por lo que se necesita que el estado sea un facilitador.

El gobernador del estado, Francisco Ramírez Acuña (2001–2007), ha entendido el mensaje, acota Guerrero. Sin embargo, mucho de lo que hay que hacer depende más bien del gobierno federal. Este no otorga condiciones que otros del mundo sí ofrecen a sus empresas. La administración del gobernador Alberto Cárdenas hizo un esfuerzo serio por atraer la inversión extranjera y reactivar la planta productiva del estado. Por fortuna, dice, la paridad cambiaria ayudó en este esfuerzo. Pero no se puede depender de la devaluación para ser competitivos en el ámbito internacional.

Señala además que hay oportunidad de acceso a los bienes que el mundo ofrece, aunque con el consiguiente riesgo para la planta productiva nacional,

pues implica un sobreesfuerzo de reconversión. Guerrero asegura que este esfuerzo deben hacerlo el sector productivo y el gobierno: el primero debe volverse competitivo y eficiente para conservar su propio mercado e incursionar en otros y al segundo le toca proveer la base sobre la cual el sector productivo pueda competir. Ambos deben vincular sus esfuerzos como espejo de las empresas y los gobiernos de los países con los que se compite comercialmente.

Hay que generar empleos, razona el entrevistado, para que la misma demanda de los trabajadores genere más producción; que las condiciones laborales procuren que el ingreso de los trabajadores vaya en función de su productividad y no sólo de su antigüedad; que el acceso a los bienes de capital los haga más eficientes, y que haya más trabajadores de calidad y no en cantidad.

Quien presidió al CCIJ coincide en que la nueva visión de los sindicatos está volteando en esa dirección. Según él, estos han entendido que se necesita que las empresas sean viables, que sean fuentes de riqueza, para poder luego repartirla. Los empresarios, a su vez, han comprendido que su mayor fortaleza está en su gente y entre más capacitada esté, mejor. El empresario distingue que hay dos tipos de utilidades: la económica y la social. La empresa tiene un aspecto humano que, aún por conveniencia económica, debe desarrollar.

Por último, Guerrero señala que a los académicos les toca actualizar los planes de estudio, para que sus carreras busquen satisfacer las condiciones del mercado y que entiendan que su labor es un compromiso social. Si no van todos hacia el mismo horizonte, no llegará ninguno. Por su parte, los estudiantes tienen que romper el tabú de que generar riqueza es malo, ya que es importante generarla, claro, sin dejar de ver el aspecto humano de la empresa. Si se logran ambas cuestiones, se tendrá en México una sociedad envidiable, concluye Guerrero Marín.

### **Consejo Mexicano de Comercio Exterior**

Se trata de un organismo especializado que está enfocado a unir, representar, promover y defender los intereses comunes de los exportadores e importadores, para facilitar el desarrollo del comercio exterior.

El COMCE ofrece a sus asociados el *Diario Oficial*, certificados de origen y cuestionarios, indicadores económicos, calendarios de actividades, cuadros de desgravación y guías para exportar. En general pretende asesorar a sus

agremiados con calidad y mantenerlos bien y oportunamente informados.

El director del COMCE en 2001, Luis Armando Goya Narganes, resaltó que en cuestión de cambios y ajustes económicos en los últimos 25 años se ha tenido una crisis tras otra. Opina que la última transición presidencial —la de 2000— no ha sido tan desastrosa, pues México cuenta con reservas internacionales sólidas, disciplina fiscal, estabilidad cambiaria y de inflación, y bajos intereses. Son aciertos, señaló, que ya se venían preparando desde el sexenio anterior.

En opinión de Goya Narganes, el cambio es bueno. Según él, el gobierno no debe ser empresario y faltan muchas cosas por hacer, como abrir el sector energético a la inversión privada, adelgazar más al estado y hacer más eficiente su actividad.

En cuanto a la apertura comercial, critica que se ha pasado a los extremos. La apertura se debió dar en su tiempo y México la ha tenido demasiado rápido, aunque los resultados de los acuerdos comerciales se irán dando poco a poco. De 1986 hasta 2001 se habían firmado 32 tratados y acuerdos comerciales.<sup>3</sup> La apertura comercial es irreversible, por lo que no es posible demorar la globalidad con el cierre de sectores a la apertura comercial, según afirma Goya Narganes.

Sin embargo, señala, la apertura también es un riesgo, sobre todo, a partir del ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio en 2001. Goya cuenta que hubo un intento de México por proteger a su planta productiva, que se tradujo en una moratoria en la apertura de ciertos sectores entre estos dos países, aunque esta fue sólo de algunos años. En tanto, habrá que vigilar a China para que no cometa irregularidades que le den alguna ventaja (como salarios demasiado bajos o descuido al medio ambiente) y añade que también hay que ver las oportunidades que se abren: ser proactivos; buscar alianzas con Singapur; colocar empresas mexicanas en China; comercializar y buscar nichos de mercado. En ello es necesaria la audacia, desde su perspectiva.

Además, aconseja mesura; el clima de la guerra contra el terrorismo afecta sobre todo al turismo y al comercio. Los vuelos de Asia (vía Estados Unidos) se irán normalizando al igual que el flujo de las mercancías detenidas en la frontera entre nuestro país y el vecino del norte. Sin embargo, advierte, los efectos no se pueden cuantificar todavía. Se ha reducido el volumen

**3.** En la página de la Secretaría de Economía ([www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)) del gobierno federal se puede encontrar el listado de los diez tratados de libre comercio que ha suscrito México, así como los 17 acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones y los numerosos acuerdos de alcance parcial con naciones de América Latina.



de inversión porque Estados Unidos está deliberando hacia dónde dirigir sus capitales. Había alrededor de 11,000 millones de dólares (de cartera de inversión), que se calcula disminuirán.

Para Goya Narganes, a México le corresponde seguir trabajando: lograr la competitividad; la eficiencia; ser más agresivo en la búsqueda de nichos de mercado; hacer alianzas estratégicas mediante el asociacionismo y el desarrollo de proveedores; asimismo, está de acuerdo con la visión del desarrollo que suma sectores.

Agrega que falta adecuar la estructura de la empresa y su visión al comercio exterior. Es necesario entrar a la cultura de las exportaciones, ya que, por ejemplo, en Jalisco el padrón de empresas registra a casi 80,000, y de ellas sólo 1,500 exportan y la mayoría son transnacionales.

También, continua, hay que saber reorientar las miras: a Asia (con Corea, Singapur, Hong Kong); a Centroamérica y a Sudamérica, que son mercados que de manera tradicional responden bien a México en materia de comercio, sobre todo Chile, Costa Rica y Brasil. Indica que el comercio exterior de la entidad está relacionado en especial con la electrónica y se dirige hacia Estados Unidos en 70%; por lo que hay que diversificarlo.<sup>4</sup>

En cuanto al gobierno, Luis Armando Goya pide mayor claridad en sus políticas comerciales, en especial en materias de promoción y regulación. La reglamentación para exportar es complicada (contiene alrededor de 22,000 artículos) y la infraestructura de carreteras es cara y hay carencias en ferrocarriles, en puertos y en el Aeropuerto Internacional de Guadalajara.

Por otro lado, explica que hace falta un ajuste en el sector financiero ya que la banca privada es una traba y tiene tasas internas altas en comparación con las pasivas. Se necesita flujo de financiamiento para que los empresarios puedan cumplir con sus compromisos.

Varias cuestiones llaman la atención al finalizar este apartado sobre la opinión de la iniciativa privada de Jalisco (representada en sus consejos y cámaras empresariales): su generalizada aceptación de la apertura comercial como una necesidad y una bondad, cuyo único pecado fue la rapidez que no permitió una mejor preparación. Existe otro acuerdo en la necesidad de que cada sector social haga su parte del proceso.

La empresa privada se asume como el líder del proceso productivo pero no como su único sujeto pues espera y anima el concurso del gobierno, los

4. Cfr. el dato con el del capítulo 3, en el apartado de la Secretaría de Promoción Económica.

sindicatos y los académicos. Curiosamente, a las OSC no les concede un papel en la organización productiva o en la generación de riqueza. Asimismo, es evidente, a través de los juicios de los dirigentes de las cámaras, el desconocimiento sobre los otros actores a los que se invoca. Ya se dará cuenta de esto tras examinarles en sus respectivos apartados.

Además, las opiniones del sector empresarial coinciden con las del gobierno (sin que por ello dejen de señalar que a este le faltan muchas cosas por hacer). Este hecho no es de sorprender si se considera que varios de los secretarios de estado en Jalisco ocuparon puestos en las cámaras empresariales. También hay encuentros en las opiniones acerca de las posibilidades de salir de la crisis con las políticas económicas que ambos sectores defienden. Difícil pero posible, señalan estos líderes de la industria y los servicios: la competitividad internacional debe ser objetivo y tarea de todos. ¿Es reprochable el optimismo cuando no hubo crítica?

## **Las organizaciones de la sociedad civil**

Aquí se consignan las entrevistas a cuatro organizaciones que fueron contactadas a mediados de octubre de 2001. Se les seleccionó como muestras representativas de sectores específicos de trabajo: laboral, educativo y rural; tres de ellas con una visión que va de lo organizativo popular a lo productivo (lo primero es el enfoque general en las OSC, en tanto lo segundo es menos usual). Se buscó entrevistar a encargados directos de procesos específicos, a fin de que compartieran su experiencia y sus expectativas, en una construcción de alternativas al ajuste estructural. Las instituciones y la persona entrevistada en cada una, se listan a continuación:

- ▶ Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, (ACCEDDE). Jorge González, coordinador del área financiera.
- ▶ Centro de Reflexión y Acción Laboral, Guadalajara (CEREAL). Jorge Barajas, coordinador.
- ▶ Consejo Agrario de Jalisco. Hugo Rangel, director ejecutivo.
- ▶ Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC). María González, responsable de servicios profesionales del Programa de Fortalecimiento de Empresas Sociales.

Los distintos apartados contienen casi en su totalidad las opiniones de los entrevistados, sintetizadas por razones de espacio. La conclusión es una pro-

vocadora crítica general, de cara a una discusión indispensable entre los sectores.

### **Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo**

Este organismo trabaja con productores campesinos de municipios con bajos recursos. Está constituido legalmente desde 1996, pero las actividades de los fundadores se remontan a 1985.

El proyecto tiene tres grandes líneas de acción: financiamiento, asistencia técnica y desarrollo productivo integral. En la primera la ACCEDDE es un agente intermediario del Programa de Crédito por Administración (PRO-CREA) de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), y es gabinete acreditado ante la banca comercial. En la segunda es un despacho acreditado en la cuestión de asistencia técnica (ante los FIRA-Banco de México) y tiene un equipo de agrónomos y veterinarios que asesoran los proyectos a los que han canalizado los créditos de la banca o el gobierno federal. En la tercera línea se desarrolla la capacitación productiva: una planeación democrática, el análisis de mercado y de coyuntura, y alianzas estratégicas, entre otras actividades.

Entre las ramas productivas que apoya la organización, se encuentra la del maíz (85% de los recursos) y hortalizas (5%), los ganados vacuno y porcino y, de manera reciente, un sistema de financiamiento rural alternativo, en colaboración con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder).<sup>5</sup>

La ACCEDDE ha cooperado en estos procesos con la capacitación en la autogestión, el análisis de realidad, las sociedades de producción rural, las cooperativas, entre otros apoyos. El trabajo en la capacitación ha evolucionado: hasta 1996, el énfasis era la organización; en 1997 comenzó a ser la producción, y desde 1999 también se capacita en comercialización.

Jorge González, coordinador del área financiera en esta OSC, señala que los servicios financieros, de capacitación y de asistencia profesional han quedado al libre mercado. Las instituciones como la ACCEDDE, afirma, tienen que evolucionar con sus clientes o quedarse atrás, como ya les ha sucedido a algunas. Es necesario un cambio de visión que prevea lo que hará falta: fuen-

5. *Cfr.* el capítulo 4, en el apartado de la Seder.

tes de financiamiento, capacitaciones específicas, alianzas. Se trata, dice, de consolidar a las organizaciones, para que sean más firmes en cuanto al desarrollo organizativo, productivo y comercializador.

Las organizaciones de segundo nivel (las que agrupan a las de primer nivel o productores directos) se ponen de acuerdo para acceder a otro tipo de recursos, como por ejemplo, los fondos comunes para importar fertilizantes más baratos.

González abunda sobre el PROCREA: la Seder estuvo a cargo de un diagnóstico, además de aportar el fondo común de 25 millones de pesos (un recurso que antes se iba a fondo perdido y que ahora se plantea como un monto recuperable); el ITESO desarrolló la metodología más apropiada a Jalisco, y la ACCEDDE tiene el papel de intermediario y canalizador de los recursos. Con los microcréditos, explica, se financia toda clase de empresas rurales legales.

En general, hablando sobre el panorama del campo, en opinión de Jorge González el proceso de reestructuración económica afectó de manera negativa al agro, pero es también un momento para aprender a vivir en el mercado. Asegura que no se podía seguir con los subsidios eternamente, pues con la apertura el campo está teniendo una nueva presencia económica y política, y se apuesta por reestructurar el sistema financiero y productivo del sector.

Antes, dice, los campesinos sembraban seis meses y los otros seis se iban a Estados Unidos y la familia quedaba a cargo de engordar el ganado. Aclara que esta es una dinámica que mueve al campo; una fuerza de trabajo que no aparece en las estadísticas.

Desde su punto de vista, con el TLC vino una apertura comercial a mercados subsidiados, esto es, no se cuenta ahora con ayudas directas a precios sino con energías, infraestructuras, apoyos para mover el producto o con financiamiento, y así los beneficiados (por lo general, productores del primer mundo) pueden almacenar su grano hasta que los precios de mercado sean más rentables.

Un fenómeno que, según González, prevalece en el campo es que la gente está dejando de vender el maíz directamente y en su lugar comercializa ganado de engorda. En este caso se refiere a la frase “sembrar maíz y cosechar carne”, que parte de la creencia que si no se integra esa cadena, no habrá rentabilidad. Desde su perspectiva, esto ha sido uno de los efectos de las políticas económicas de la apertura comercial: los precios de comercialización caen (ya no hay precios de garantía) y suben los insumos; el cierre del margen

de utilidad hace que las actividades se reorienten; los productores pueden sacar diez pesos por kilo de carne y sólo 1.15 pesos por kilo de maíz, y las hectáreas de siembra son administradas en autoconsumo, en engorda y en venta, mientras que antes se sembraba parejo.

Por otro lado, González explica que el cultivo de maíz es una cultura y una necesidad más que un cálculo racional de mercado. El nopal, por ejemplo, es más rentable, pero los productores de otros cultivos no quieren asumir los riesgos. El maíz, si no se vende o el precio es muy bajo, puede ser consumido a lo largo del año o se puede vender como forraje. Está, en palabras de Jorge González, domesticado en sus opciones no mercantiles.

Asimismo, agrega que en la ACCEDDE se ha constatado que el productor nacional está aprendiendo a diferenciar entre los maíces que siembra. En la actualidad se produce con eficiencia y por contrato y las empresas están comenzando a bonificar por calidad y a penalizar por impurezas. También son las empresas —harineras o aceiteras— las que buscan que entre el maíz extranjero para que se abatan los precios, pero esto no conviene a los productores locales, aunque son aquellas las que financian lo que necesitan: maíz, aceite o tequila.

El retiro de los subsidios del gobierno ha afectado algunas prácticas antiguas. Como ya no es negocio sembrar, pero hay una ayuda por campo sembrado (por ejemplo, el Programa de Apoyos Directos al Campo, Procampo), González denuncia que los campesinos prefieren simular esta actividad, mediante la renta de la tierra a otros productores. Además, indica que por lo general los subsidios no llegan a los pequeños productores sino a los intermediarios. Al ser apoyos para la comercialización, los cobran los especuladores (que pueden comprar maíz subsidiado en Sinaloa y lo venden en Jalisco, obteniendo así un nuevo subsidio federal).

Jorge González retoma el tema financiero: el campo —lamenta— ya no es sujeto de crédito para la banca comercial. En 2001 sólo Bital mantenía un departamento de crédito agropecuario, mientras que la banca de desarrollo, el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)<sup>6</sup> y los FIRA continuaban ofreciendo este servicio, pero con desfalcos y descrédito. Por otra parte, González explica que a partir de 1996 el FIRA está apoyando a pequeños productores, a fin de que después sean rentables para la banca comercial, pero esta

6. Desde enero de 2003, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) anunció, entre otras reformas, la desaparición de Banrural en julio de ese año con todo y su cartera vencida. Declaró que su lugar sería tomado por otra financiera rural que trabajaría con un esquema distinto.

no ha mostrado interés en actividades primarias y sólo ofrece financiamiento hasta que hay un proceso industrial o de comercialización.

En materia financiera, continúa, las aseguradoras y otras organizaciones de apoyo al campo, por parte del gobierno, se están retirando, pues ahora se apuesta a que los préstamos no vayan a fondo perdido sino a fideicomisos, para que se institucionalicen los fondos y se integren los productores, entendiendo que el recurso es algo propio que hay que proteger. Los productores organizados son los que más cuidan los recursos. Muchos, especula, están a la espera de las últimas estructuraciones para ver si se crea una financiera rural nacional para pequeños productores. En este mismo rubro, indica que es necesario avanzar para que las financieras se distribuyan el territorio para ofrecer créditos y simplificar los trámites, como por ejemplo, nuevas ventanillas y una mejor regulación.

Jorge González señala que con respecto a la descentralización de los recursos de la federación a los municipios, la norma sigue centralizada, pero se están rompiendo cada vez más candados. Agrega que ya se están tomando las decisiones en los distritos rurales y los recursos no los acaparan las grandes empresas al meter sus productos como apoyos tecnológicos forzosos; ahora el productor favorecido es cada vez más libre para elegir los apoyos que recibe junto con los recursos.

Por otro lado, según González, hay un cambio que denota el interés (económico) del mercado como interés (social) de la gente, pero no se alcanza una visión a mediano plazo, como en las opciones de agricultura orgánica o de labranza mínima —perforación sin surcos para que la tierra descanse. Al vivir “al día”, esto es, sin respaldo, el campesino pequeño no puede costear nada que no muestre sus efectos inmediatos. Para el representante de esta organización, la siembra de productos orgánicos es posible si se aporta financiamiento (en un sistema FIRA-ACCEDDE, por ejemplo) y el campesino pone la mano de obra para la recuperación de la tierra. En este sentido, se ha logrado que 2% de los productores se orienten a este tipo de agricultura.

La ACCEDDE prácticamente no tiene vínculos con los sindicatos. Estos organismos, continúa González, están perdiendo vigencia al no incorporarse al desarrollo de iniciativas de organización, producción y comercialización. Salvo algunas excepciones, se limitan al control y a la búsqueda de espacios sociopolíticos. González aclara que, aunque no hay políticas comunes con los sindicatos, sí hay puntos de acuerdo. Al negociar subsidios, los sindicatos y las organizaciones homologan posturas para tener ventajas frente a la oferta del gobierno.

Llama la atención que falte interés por invertir en el campo mexicano ¿Por qué nadie quiere apostarle al campo? Jorge González afirma que se debe a que el estado no acaba de definir una política clara para ese sector y no le apuesta a largo plazo, como si no fuera parte de su tejido social, y que mientras la política sea miope y desarticulada —ya ni sexenal— el campo no va a repuntar. Por último, concluye que prevalecerán las organizaciones que de manera independiente apuesten al desarrollo.

En cuanto a la propuesta de la Seder, con sus 18 cadenas productivas,<sup>7</sup> el coordinador critica que no responde a la problemática del campo sino a la obtención de resultados inmediatos. Desde su punto de vista, lo que el sector necesita es una reestructuración a largo plazo; el artículo 27 fue un avance, dice, pero una vez repartido el campo, ¿qué sigue? ¿cómo capitalizar ahora? Sin políticas claras la mesa está puesta para las grandes trasnacionales, los campesinos se volverán jornaleros y los esquemas de pobreza se perpetuarán.

Así, según Jorge González, se cumplirá con las estadísticas de empleo y con las expectativas sobre México a nivel internacional, pero no habrá derrama económica ni algún cambio real en el campo en tanto no se le renueve con una visión profunda, en la que se sepa qué se quiere de él.

### **Centro de Reflexión y Acción Laboral, Guadalajara**

En Guadalajara, el CEREAL es un proyecto de educación popular dirigido a los trabajadores; en específico se busca que sepan defender sus derechos laborales.

La postura del proyecto del CEREAL es que los trabajadores son los que tienen que luchar por defender sus derechos. El centro no les dice cómo sino que hace una labor de acompañamiento. Para este fin, se produce material didáctico y pedagógico y se imparten cursos y talleres. La mayoría de los trabajadores con los que el CEREAL colabora son empleados en empresas subcontratadoras.

Desde el punto de vista de Jorge Barajas, coordinador del CEREAL hasta 2003, el ajuste estructural ha sido percibido como un golpe a los derechos conquistados históricamente por los trabajadores; la estabilidad en el empleo, el poder adquisitivo del salario, el beneficio social del trabajador, su antigüedad, su participación en el reparto de utilidades y su seguro tras el retiro están desapareciendo.

7. *Cfr.* el capítulo 4, en el apartado de la Seder.

Para Barajas, los trabajadores están desconcertados, tienen miedo, resignación y apatía; no participarán activamente en oponerse a esta situación de pérdida de derechos sin una motivación.

Las propuestas que han surgido y rescata Barajas son varias. Una es que se logre el autoempleo, como por ejemplo, que el que tenga capacidades para ejercer un oficio, lo pueda hacer en su taller, y para ello hay microcréditos y capacitación, tanto del gobierno como de empresas privadas. Otra es que los trabajadores tengan más responsabilidad en la fábrica, al invertir parte de su salario en ella. Una más es que exista un mayor diálogo y espacio de negociación entre patrones y trabajadores. En la actualidad, apunta Barajas, la relación es unilateral: el patrón decide todo y el trabajador acepta o se va.

Según el entrevistado, las propuestas históricas que siguen vigentes son la democracia y libertad sindical, y explica que en Guadalajara hay tres grandes centrales: la Federación de Trabajadores de Jalisco, la Confederación Revolucionaria de Obreros Campesinos (CROC) (ambas pertenecen al Congreso del Trabajo y dependen del Partido Revolucionario Institucional, PRI), y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), que es independiente del Congreso del Trabajo. Hay otra más, dice, con menos afiliados, pero de mayor independencia: la Coordinadora Intersindical Democrática de Jalisco.<sup>8</sup> El CEREAL tiene mucha relación con la UNT y con la Coordinadora Intersindical y ambas son relativamente recientes.

Barajas asegura que la tendencia no es que los sindicatos desaparezcan sino que se reconviertan, pues con la decisión de la Suprema Corte de la Nación, con respecto al número de sindicatos por empresa y la libertad de asociación de los trabajadores, ahora pueden haber varios sindicatos en una sola empresa.<sup>9</sup> Lo que sigue latente es la desconfianza de los trabajadores hacia este tipo de organizaciones, y por ello, Barajas afirma que ha sido importante la aparición de la UNT en la ciudad.

**8.** Tres de estas organizaciones se abordan más adelante.

**9.** Según el comunicado número 173 de la Suprema Corte de Justicia del 12 de mayo de 1999, se estableció que las disposiciones legales, ya sean federales o locales, que permiten la existencia de un solo sindicato por dependencia o empresa, restringen la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses. En consecuencia, estos preceptos violan el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución General de la República, que consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, con base en el derecho personal de cada trabajador a asociarse, reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere una existencia y una realidad propias. Al establecer esta tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte reiteró el criterio contenido en la tesis denominada "Sindicación única. El artículo 76 de la ley para los servidores públicos del estado de Jalisco y sus municipios, viola la libertad sindical consagrada en el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción X" (tomado de [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)).



Indica que los sindicatos del mundo apoyan a los críticos de la globalización, aunque en general no participan activamente en las manifestaciones; la comunicación global entre sindicatos sería muy buena. Pone el ejemplo de un empresario que tiene plantas en todo el mundo y toma decisiones que afectan a todas, sin que haya una contraparte global que dialogue; la posibilidad de una huelga en todas las plantas del mundo de una misma empresa daría un verdadero peso de negociación a los trabajadores. Así, una iniciativa para contrarrestar la globalización de las empresas sería la transnacionalización de los sindicatos, pero, lamenta, aún no aparece como temática. Las cuestiones entre los agremiados siguen siendo el aumento de salarios, la democracia sindical, la no intervención de los patrones en sus conquistas históricas, la relación con la empresa, entre otras.

En el tema de la subcontratación, Barajas denuncia que no existe una regulación; no hay planes para aumentar los salarios o para darle estabilidad al empleo y hay planes para la creación de empleos, pero no para mejorarlos, por lo que concluye que este tipo de empleos mal pagados sirve a las estadísticas económicas del estado, pero no a la calidad de vida de sus pobladores.

En cuanto a las maquiladoras, apunta que las estadísticas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) sólo registran como tales a las grandes empresas de la electrónica y algunas textiles. Representan alrededor de 50,000 empleos, pero no son todas las que deberían aparecer como tales. Barajas explica que, dadas las dificultades de trámites legales y burocráticos para que una empresa sea calificada como maquiladora, varias prefieren registrarse como manufactureras aunque ello suponga pagar más impuestos.

Con respecto a la iniciativa privada, Barajas retoma el conflicto de intereses que los sindicatos tienen con los empresarios, pues explica que son la contraparte. Indica que están de acuerdo ambas partes en la necesidad de conservar los empleos, pero lo que incomoda a los trabajadores es que las decisiones del empresario no sean democráticas. Los sindicatos pugnan por que las decisiones se tomen de manera más participativa. De esta manera de trabajar, afirma el coordinador del CEREAL, hay modelos en Japón y Estados Unidos, a los que llaman de nueva gerencia, en los que se dialogan las prioridades entre los trabajadores y los directivos y no son complicados; en cambio, mejoran las condiciones laborales del obrero y la productividad de las fábricas.

De los académicos, Jorge Barajas señala que falta mucha investigación operativa con la que se ofrezcan otros modelos que ayuden a la competitividad, sin que las condiciones sean deplorables para el trabajador. Lamenta

que no hay investigación laboral, aunque en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) hay algunos trabajos, pero que abordan sólo la democracia o el impacto de la economía en la vida cotidiana. Indica que en la iniciativa privada se tiene mucha investigación sobre el tema. Ellos llevan la delantera: desde las cámaras empresariales como la Coparmex, la Cámara Nacional de la Industrial de la Transformación (CANACINTRA), la CANIETI o la Cadena Productiva de la Electrónica (Cadelec) hasta empresas como Productivity Systems o AIMO. Por supuesto, sus enfoques son sobre los intereses de los empresarios, concluye Jorge Barajas.

### **Consejo Agrario de Jalisco**

Esta asociación civil se creó en 1993 —cuando el proceso del ajuste estructural ya estaba muy avanzado— debido a la inquietud de vincular al sector agrícola con el empresarial. Ya existían organizaciones en el agro, aunque en su mayoría tenían un tinte político aglutinador; con fines productivos, pero sobre todo políticos. Entonces, el consejo se planteó como un organismo apartidista y sin fines de lucro.

El Consejo Agrario de Jalisco se constituyó como foro para el diálogo entre las empresas que representa y el gobierno. El consejo participó en el Programa para el Desarrollo Forestal (Prodefor), el que a propuesta de los de este gremio no fue concebido como un proyecto de una administración sexenal sino de largo plazo, que al final se estableció a 25 años.

Por otro lado, ha buscado sumar esfuerzos con la Confederación Nacional Campesina, la Federación de Propietarios Rurales, las asociaciones de productores porcinos, los de aves y otras, como la Fundación PRODUCE y la asociación Jalisco Desarrollo y Fomento (JADEFO). Cada uno tiene su ámbito de acción y entre todos han conformado una red. El gobierno considera esta red como los nuevos actores que desarrollan el campo, y cuenta con ellos en su plan de las cadenas productivas.<sup>10</sup>

Su presidente ejecutivo en 2001, Hugo Rangel, señala que de manera inevitable existen desencuentros con otros grupos en el agro jalisciense, porque el Consejo Agrario busca tener protagonismo en el estado. La relación, sin embargo, ha sido de apertura y disposición a colaborar.

El consejo se considera a sí mismo como una organización de la sociedad

10. Cfr. la propuesta de la Seder en el capítulo 4.

civil (OSC). Otros organismos de este tipo, como la ACCEDDE, tienen un compromiso social y la tiene como un buen ejemplo.

Rangel relata que el campo no observó demasiados cambios hasta la apertura comercial, a través del GATT, con ella se aceleró el proceso de modernización y en general fue apreciada como algo benéfico, por la mejoría en la infraestructura de carreteras y de telecomunicaciones que ha facilitado la interacción de las empresas.<sup>11</sup> La infraestructura de carreteras, agrega, ha aumentado la capacidad de movilización de la producción, así como el desarrollo de caminos sacacosechas. Los problemas con el aeropuerto no afectan tanto, pues la mayoría de la producción del agro se moviliza por vía terrestre.

Sin embargo, Hugo Rangel aclara que la estructura económica del campo no estaba preparada para un proceso tan rápido, pues había un rezago histórico muy grande, como el hecho de que la educación juega un papel clave y no se previó la conversión que hacía falta, y los políticos, que tenían cotos de poder, pero que tampoco vieron más allá de sus intereses de grupo.

Rangel juzga que el horizonte de corto plazo se ve difícil para el campo, pues los acuerdos comerciales dejan a los productores locales con varias desventajas para competir. Indica que se están haciendo propuestas para revisar algunas de las condiciones de estos acuerdos, a fin de que algunos productos específicos puedan tener plazos que les permitan desarrollarse mejor, pero si el gobierno no establece condiciones más firmes, pronostica, el campo puede rezagarse aún más.

Según Rangel, en la actualidad en Jalisco hay unas 80 empresas con capacidad de exportación y gran parte de la producción se manda a Estados Unidos y a otros estados de la república. Opina que es necesario que desaparezca el sentimiento de centralismo en nuestro país y que existan mejores modelos de distribución en las regiones y en los municipios. Para Rangel, el modelo de regionalización estatal del gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez fue un acierto que debería continuarse, corregir lo que no haya funcionado, innovarlo. Señala que hay un retroceso en este esfuerzo por parte de la administración 2001–2007, que pretende volver a concentrar recursos y decisiones.

En cuanto a políticas ecológicas, en concreto, en el tema de los orgánicos y los trasgénicos, Hugo Rangel indica que el Consejo Agrario no es prohibitivo, dada su naturaleza plural, ya que a este organismo le interesa el manejo

11. Esta visión vale la pena contrastarla con la del ex secretario de la Seder, con la de los dirigentes sindicales del agro y de las OSC con labor en el sector.

de productos orgánicos y lo impulsa con la promoción de foros y contactos, por ejemplo, para aprovechar los desperdicios forestales como sustratos para abono orgánico; ahora los mercados europeos están interesados, y esos nichos se deben aprovechar. Explica que en el Consejo Agrario hay asociados que tienen como base los productos trasgénicos y la postura es que haya una búsqueda para encontrar el equilibrio entre la seguridad alimenticia y asegurar el alimento. Para Rangel, los cultivos genéticamente modificados pueden presentar ventajas que no se deben despreciar, pero con la debida observación de la salud.<sup>12</sup> Por otro lado, otra ventaja que se puede recuperar es el hecho de cumplir con puntos de higiene y un manejo adecuado de los productos para acceder a mercados más exigentes, agrega.

Con respecto a los sindicatos, Rangel afirma que no existen prácticamente en el campo sino en la agroindustria; allí, es necesario que asuman posiciones de productividad, que sumen esfuerzos y que no haya una postura simplemente pedigüeña.

De las universidades, apunta que deben vincularse más con las necesidades del campo, pues es necesario avanzar más en la incorporación de los estudiantes en las empresas del sector agrícola, en el que hacen falta médicos zootecnistas e ingenieros agrónomos, por ejemplo, y en la preparación de los universitarios para responder a la demanda real. Rescata que esto último es logro de las universidades tecnológicas y apunta que las tendencias de crecimiento del mercado deben marcar la adecuación de los planes de estudio.

Hugo Rangel apunta que también hay otras asociaciones de profesionistas, como despachos, consultores de abogados, ingenieros agrónomos, contadores, administradores, economistas, a las que se les podría dar otra connotación, para que tengan más presencia en el campo, más allá de los espacios tradicionales de los programas gubernamentales. Concluye que estos grupos podrían aprovechar los renglones de la matriz del plan de la Seder,<sup>13</sup> como servicios especializados en los que pueden desarrollar su propio campo de acción (regularización de tierras, por ejemplo). Es, para él, una gran oportunidad que ofrece este modelo.

12. La Seder coincide en este punto de vista: manejarse en la precaución, en la reserva, más que en la prohibición.

13. Cfr. capítulo 4, en el apartado de la Seder.

## **Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario y el Programa de Fortalecimiento de Empresas Sociales**

El IMDEC es una asociación civil fundada en 1963, con la finalidad de impulsar y participar en iniciativas ciudadanas. Principalmente, brinda servicios solidarios y profesionales, en lo educativo, comunicativo y organizativo, a los movimientos sociales populares y ciudadanos que pugnan por una transformación de la sociedad. No depende de ninguna instancia gubernamental ni está ligado orgánicamente a ningún grupo, partido político u organización religiosa.

El IMDEC aceptó participar en el Programa de Fortalecimiento de Empresas Sociales (PROFESSIO). Rompió con ello una tradición netamente educativa, pues era la primera vez que se involucraba de manera directa en proyectos económicos productivos.

El PROFESSIO es un proyecto a tres años, con un presupuesto de 3.3 millones de dólares y está formado por la Fundación Vamos y el Centro Mexicano de Filantropía. De este presupuesto, dos millones son proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el monto restante se deberá conseguir por aportaciones nacionales a cargo del grupo PROFESSIO. Su objetivo es impulsar el desarrollo sostenible de empresas sociales ya existentes, mediante los organismos civiles y privados vinculados al desarrollo. Se entiende como empresa social a aquella en la que los trabajadores son los dueños y que contribuye al desarrollo de su entorno. Los otros organismos funcionarán como capacitadores de estas (despachos, consultores, instituciones de gobierno, etcétera).

La justificación es que existen empresas sociales que necesitan capacitación para fortalecerse, pero que no lo hacen debido a factores como los costos o la ubicación. Por otro lado, hay gente capacitadora, pero que no sabe cómo aplicar sus conocimientos a una empresa social. Por último, se concibe el mercado de las empresas sociales como una vía posible para superar la pobreza, aunque no ha sido atendida.

María González, responsable de servicios profesionales del programa, explica que tras la apertura de la economía nacional al comercio exterior el redimensionamiento de la presencia del estado y de los programas de fomento económico, se abren nuevos horizontes. En los últimos diez años, asegura, las empresas sociales han tenido un papel cada vez mayor, ya que además de satisfacer necesidades sociales básicas se convierte en un actor económico en sectores como la producción agrícola, la atención a la salud y la producción

artesanal. Según González, entre las desventajas que tienen las empresas sociales se encuentran: la ausencia de asesores con conocimiento del sector, el aislamiento geográfico, el desconocimiento del marco legal y fiscal que las rige, la falta de interés en la capacitación y los recursos limitados.

Explica que el PROFESIO pretende combatir estas desventajas con un modelo de capacitación y asistencia técnica que ofrezca a la empresa social y a las organizaciones asesoras, la posibilidad de prestar un servicio más eficiente y crear organizaciones sostenibles.

Este es un proyecto piloto, dice, en tres entidades: Oaxaca (coordinado por el Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño), Jalisco (apoyado por el IMDEC) y Chihuahua (a cargo de la Fundación del Empresariado Chihuahuense).

Agrega que el proyecto tiene tres fases: la primera es la elaboración de autodiagnósticos mediante talleres y con base en ejes temáticos para aterrizar en cada estado con el objetivo de detectar las carencias de cada empresa social que participa; la segunda es el desarrollo de currículos, materiales y metodologías educativas, a través de talleres con los expertos de los despachos, las universidades y los organismos civiles de desarrollo, para tratar de sensibilizarlos al sector laboral, y por último la tercera, que tiene dos momentos: en el primero, se sigue un programa integral de capacitación a empresas sociales, organismos civiles de desarrollo y privados, es abierto y grupal, y se centra en las necesidades que fueron detectadas, y el segundo es de seguimiento intensivo a los proyectos de una muestra de empresas sociales (13 en Jalisco) durante un año.

González encuentra una buena acogida al PROFESIO por parte del gobierno, pues se complementa muy bien con varios de sus programas, a los que no se había podido dar seguimiento (bajo otros modelos de ayuda). Los productores, por su parte, según indica, también reciben el modelo como algo benéfico, el proyecto plantea la profesionalización y el cambio de ideas entre los trabajadores, que sus empresas no pierdan su carácter social y solidario, pero que también sean un negocio rentable.

El papel de los académicos en este sentido está en la creación de los currículos. María González detalla que se ha contactado con la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), el ITESO, el Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias de la Universidad de Guadalajara y con los tecnológicos agropecuarios, para trabajar con el sector rural, pues las empresas sociales están en su mayoría en el interior del estado (agaveros y lecheros). Además, se cuenta con una apertura del gobierno en cuanto a las

regulaciones y en financiamientos y el proyecto también ofrecerá las capacitaciones.

González explica que la intención del IMDEC es que el modelo se extienda, una vez mostrada su funcionalidad tras la fase piloto apoyada por el BID, a fin de continuarlo por medio de otros apoyos y lograr que tenga incidencia en las políticas organizativas de los productores, pues es claro que la pura empresa social no es suficiente, y en consecuencia se generen más redes.

María González concluye que la esperanza del IMDEC en este proyecto es que sea un detonante de otros procesos que apoyen el modelo de la empresa social, como una alternativa viable para superar la pobreza.

En este apartado aparece retratada la evolución de las OSC en los últimos años. Unas veces presionadas por las circunstancias (entre las que se cuenta el ajuste estructural), otras, por la misma gente para la que trabajan, las OSC han tenido que ir modificando su perfil educativo–organizativo popular hacia otro productivo e, incluso, a otro más que les enseñe a comercializar sus productos en un mercado abierto.

Así, las OSC no le dan la espalda a la globalización, ni siquiera para plantear la defensa de los derechos laborales en unión con sindicatos de otros países que trabajen para las mismas compañías. A primera vista, esto no sólo es un paso lógico en la dinámica del ajuste estructural sino hasta benéfico, como una estrategia desde los sectores más desfavorecidos.

Sin embargo, aún con estas acciones caben varias dudas: ¿lleva esta evolución a que las OSC posterguen o incluso renuncien a sus posturas proféticas con las que de manera tradicional señalaban situaciones que para el resto de la sociedad y el gobierno pasaban de largo? ¿Traicionan sus propios intereses las organizaciones civiles cuando comienzan a explotar estrategias de asimilación al mercado? Este es un debate que persiste en el seno de cada una de ellas. Sin pretender dirimir el asunto, sí puede señalarse que la simple asimilación acrítica al mercado abierto no construye en realidad una alternativa económica al ajuste estructural.

## **La propuesta de las organizaciones sindicales**

Cuatro organizaciones sindicales fueron consultadas para este apartado. Para seleccionarlas, se optó por abarcar distintos puntos de vista, más que por la representatividad en el número de agremiados. Así, se incluyen aquí los testimonios de la Federación de Trabajadores de Jalisco (FTJ), que representa en

este estado a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y es miembro del Congreso del Trabajo; la UNT, una instancia independiente a estos organismos y de reciente creación; la Coordinadora Intersindical Democrática de Jalisco (CIDJ), que existe sólo en la entidad y es punto de encuentro de diversos sindicatos o de sus facciones que están afiliadas a otras instancias, y finalmente la Confederación Nacional Campesina (CNC), que agrupa a la mayor parte los trabajadores del agro. Tanto la CNC como la CTM son corporaciones afiliadas al PRI.

Los entrevistados fueron elegidos por su papel en la dirigencia o en la coordinación, según el caso, dentro de cada una de estas instancias. A continuación se listan las personas contactadas:

- ▶ Confederación Nacional Campesina. Ricardo Chávez Pérez, secretario general en Jalisco y diputado de la LVI legislatura estatal, de 2001 a 2004.
- ▶ Coordinadora Intersindical Democrática Jalisciense. Teresa López, miembro.
- ▶ Federación de Trabajadores de Jalisco. Héctor González Machuca, oficial mayor y secretario particular y diputado de la LVI legislatura estatal, de 2001 a 2004.
- ▶ Unión Nacional de Trabajadores. Miguel Ángel Van-Dick, participante en la coordinación de la UNT en Jalisco y secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) Jalisco.

Los distintos apartados, casi en su totalidad, contienen las opiniones de los entrevistados. La conclusión es una crítica general que pretende generar un diálogo.

### **Confederación Nacional Campesina**

La CNC, en opinión de su secretario general en Jalisco, Ricardo Chávez Pérez, es la organización de carácter social más grande de América; es la que representa histórica y numéricamente a los trabajadores del campo mexicano.

Explica que su objetivo en un principio fue dar cumplimiento a lo que establece el artículo 27 constitucional y a la exigencia social del país de que la tierra fuera entregada a los campesinos, y desde su fundación en 1938 este ha sido su perfil.



Con los cambios al marco jurídico agrario de enero y febrero de 1992, tanto al artículo 27 como a la Ley Agraria, se dio término al reparto masivo de la tierra, pero la reforma agraria continúa, agrega.

Según Chávez Pérez, el proceso de la reforma agraria consta de cuatro etapas: la primera fue el reparto de la tierra; la segunda, la regularización de los predios, para darles certeza y seguridad jurídica a los beneficiarios de la entrega; la tercera es la organización y capacitación de los ejidatarios, que puede hacerse de manera simultánea con la anterior, y cuarta es la promoción, la explotación y el desarrollo de los núcleos agrarios (como se designan tanto al ejido como a la comunidad indígena). Ricardo Chávez indica que cuando se realizó el reparto de la tierra, 105 millones de hectáreas de las 197 del país se dividieron en 28,510 ejidos y se asignaron en 2,497 comunidades en régimen de bienes comunales, lo que benefició a alrededor de 3'500,000 familias.

El fin último del proceso es conseguir el desarrollo rural, para modificar las condiciones de vida en el campo y elevar el bienestar social, y para Chávez ese es el perfil social de la CNC, aunque también cuenta con un perfil económico, ya que reunir a los productores agropecuarios de bajos recursos se incluye a los pequeños productores de todas las ramas (unas 40) y a las diversas figuras asociativas de carácter económico (uniones de ejidos, sociedades de solidaridad social, sociedades de producción rural, unidades agrícolas e industriales de producción para la mujer, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades cooperativas, uniones de crédito y fondos de autoaseguramiento).

Chávez explica que en la confederación no se representa a la gran propiedad rural sino a pequeñas propiedades rurales que tienen una equivalencia a las unidades parcelarias de los ejidatarios y de los comuneros, por congruencia con la lucha histórica contra los grandes terratenientes.

En opinión del secretario cenecista, la propuesta más valiosa en este sector es fijar una política de estado en el campo, pues el gobierno federal no la tiene ni ha dado cumplimiento a lo que establece la fracción vigésima del artículo 27 constitucional.<sup>14</sup>

También en este perfil económico, agrega que la CNC tiene en cuenta que se intercambian bienes y servicios en una comercialización globalizada, en la que los precios los fija el mercado y hay que ser competitivos. Chávez

14. Aquí Chávez se refiere al compromiso del estado de promover las condiciones para el desarrollo rural integral: generación de empleos, garantía de bienestar y participación en el desarrollo nacional; obras de infraestructura, insumos, créditos, capacitación, asistencia técnica y legislación.

menciona varios instrumentos de participación, por ejemplo, el TLC, en el que el capítulo agropecuario se tiene que revisar, pues le señala totalmente dañino para el país. Indica que los campesinos mexicanos no tienen las mismas condiciones que las de los estadounidenses, que todo lo tienen planificado, tecnificado y con grandes estímulos económicos por parte de su gobierno.

Por otro lado, Chávez se muestra en contra de los programas asistencia- listas, desde la perspectiva de que los trabajadores del campo no son menes- terosos, y añade que los campesinos pobres y los indígenas tienen toda la capacidad productiva para incorporarse al proceso económico y al desarrollo del país.

Finalmente, Chávez Pérez destaca un perfil político de la CNC, pues las organizaciones del campo de todas las facciones y los partidos se agrupan en el Consejo Agrario Permanente. En este, la confederación que preside es la mayoritaria, es la coordinadora del sector agrario del PRI, una de sus grandes fuerzas. Ricardo Chávez explica que desde ella participan los líderes agrarios, para contender a puestos de elección, y que el PRI sigue siendo el partido de mayor presencia en el campo en toda la nación, aunque haya per- dido la Presidencia de la República.

Para concluir, Chávez dice que es difícil calcular cuántos agremiados hay en la CNC de Jalisco, porque no hay un padrón confiable, pero calcula que se cuenta con más 300,000 campesinos integrados. Los partidos de derecha e izquierda, afirma, no tienen mucha penetración en este sector, por eso, la CNC agrupa a la inmensa mayoría.

### **Coordinadora Intersindical Democrática Jalisciense**

La CIDJ fue constituida en 1994, a raíz del alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Los rebeldes hicieron un llamado a la sociedad civil, desde la Convención Nacional Democrática, para que se organizaran por sectores. En respuesta, se intentó formar la Coordinadora Nacional de Trabajadores.

Como dicho empeño no resultó, miembros de varios sindicatos se orga- nizaron a nivel estatal, y así surgió la CIDJ, con algunos sindicatos de Guada- lajara y de la zona de El Salto. Teresa López, miembro de la coordinadora en Jalisco, participa desde el Sindicato de Personal Académico de la Univer- sidad de Guadalajara, que es independiente. Ella afirma que en la CIDJ no

se asocian como sindicatos sino que participan como personas de diferentes agrupaciones; que no se busca la representación de masas sino un espacio de toma de conciencia, de compromiso y de claridad política.

Explica que se trata de hacer análisis de los problemas de cada sindicato participante y de la situación local, nacional e internacional, además de planear acciones con determinaciones comunes de manera planificada, como por ejemplo, en la coordinadora participa un grupo del IMSS, una fracción autonómada “Sí se puede”, que sigue siendo del sindicato del seguro (el SNTSS), pero busca combatir el corporativismo, la corrupción sindical y la falta de democracia. Añade que también asisten, aunque desde su secretario general, los del sindicato de Euzkadi y una corriente democrática del SNTE, que son maestros agrupados bajo las bases magisteriales, además de que hay trabajadoras de la maquiladora Lyx Internacional, de la industria del vestido, a las que se les ha apoyado en su huelga.<sup>15</sup>

Según López, la visión de la CIDJ es que la calidad del propio trabajo es la mejor carta de presentación; que se debe tener clara la función principal para la que se es contratado: ser, por ejemplo, un buen maestro que se actualiza, que prepara la clase, que se lleva bien con los alumnos, esto es, ser un profesor y no un simulador. Así, agrega, no hay necesidad de escudarse en un sindicato, ni para ascender en la homologación ni para conseguir o mantener plazas. Explica que esa es la postura sindical: la mejor arma del trabajador es la calidad, y así sucedió con los médicos de “Sí se puede”, con quienes esta calidad se manifiesta en la aplicación de un trato humano y esmerado al paciente.

Para Teresa López, se trata de construir un mundo mejor con más calidad humana y con vida digna; no todo es cuestión de salarios. Indica que no deben faltar los recursos para construir esa vida digna, pero para esta organización sindical por adelante va la calidad de la persona, sea cual sea el trabajo que se desempeñe.

Teresa López aclara que la CIDJ no tiene aún abogados propios, por lo que sólo se puede aconsejar a los trabajadores sobre sus derechos, para que ellos asistan a la Junta de Conciliación y Arbitraje. Para asesorías más complicadas, se les envía con “los compañeros del CEREAL”, pues a ellos se les tiene más confianza.<sup>16</sup>

15. Lyx Internacional fue emplazada a huelga el 4 de junio de 2001 por retener salarios y no otorgar prestaciones laborales a sus costureras. Una semana después, el paro estalló cuando las obreras se percataron que el patrón intentaba sacar clandestinamente la maquinaria de las instalaciones.

16. Cfr. el apartado de las organizaciones de la sociedad civil, en este mismo capítulo.

Además del análisis de la realidad, abunda López, la CIDJ propone la autogestión: que los trabajadores se organicen en pequeñas cooperativas de producción, de ahorro o aún de pequeños comercios. Como ejemplo, recuerda el caso de los trabajadores de la papelera de Atenquique (declarada en quiebra en 2001), que hicieron un estudio y la propuesta para quedarse con la empresa, aunque las negociaciones no prosperaron. También se busca que se unan haciendo a un lado las diferencias entre partidos, para que en verdad presenten un frente unido.

En cuanto a las pláticas sobre la reforma a la Ley Federal del Trabajo, asegura, se hizo el estudio de la propuesta del gobierno. Se tienen ya contra-propuestas listas para cuando el documento, que aún se negocia en la ciudad de México, pase a los estados.

López advierte que desde 1994 se han ido golpeando más los derechos de los trabajadores. Como ejemplo pone que en 2000, en la Universidad de Guadalajara, se intentó desafiliar del IMSS a los trabajadores e ingresarlos a un seguro social de la universidad, con el que se les atendería en los hospitales civiles. Con ello perderían derechos de jubilación y bajaría mucho la calidad de los tratamientos médicos, que se reducirían a los más primarios (no atenderían a los que tuvieran enfermedades crónicas, por ejemplo). Hubo una fuerte oposición y finalmente no se llevó a cabo, aunque la iniciativa siguió latente, hasta que en 2003 se modificó el sistema de jubilaciones de los trabajadores universitarios.

La modificación a la Ley del Seguro Social en 1997, a nivel nacional también fue repudiada. Entonces, recuerda López, hubo marchas, se organizaron foros, se explicó a la gente qué significaban los cambios, para que se solidarizara. De todas formas, las modificaciones se aprobaron. Estos cambios lesionan las prestaciones de jubilación y de algunos tratamientos médicos.

A los trabajadores de Euzkadi, por su parte, se les estaba obligando a que aceptaran los paros técnicos y trabajaran más horas con el mismo salario (12 horas con salario de ocho). También les presionaba a lograr más producción, pero sin un bono extra.<sup>17</sup>

17. La entrevista data de octubre de 2001. La planta de Euzkadi, ubicada en El Salto, Jalisco, cerró a mediados de diciembre de ese año por considerar incosteable la producción, argumentando excesivos costos derivados del contrato colectivo de trabajo. El sindicato de la empresa se inconformó y se negó a aceptar el plan de liquidación. Apoyado por el CEREAL (cfr. apartado de las OSC) ha logrado que, tras más de dos años en pleito, sea rechazado el argumento de la empresa de declarar improcedente la huelga. El siguiente paso ha sido conseguir que los tribunales la declaren una huelga legal. Sin embargo,

López acusa que la política del gobierno nacional es de debilitar a los sindicatos para que se vuelvan inoperantes. Dice que ha circulado un documento en el que se plantean cuáles son las modificaciones que pretenden hacer en la reforma a la Ley del Trabajo: la desaparición del derecho a huelga y la aceptación de los paros técnicos, como una necesidad de la empresa. Ya se aplican de manera ilegal, afirma, sólo que ahora se busca legalizarlas.

Por otro lado, explica que las empresas maquiladoras pueden desaparecer de la noche a la mañana sin indemnizar a sus trabajadores ni concederles antigüedad, pues se trabaja con contratos mensuales o de palabra. Esta fue la experiencia de las obreras de Lyx Internacional. La compañía pretendía desaparecer toda la maquinaria un sábado en la noche, pero 180 de las trabajadoras se dieron cuenta y se plantaron en huelga en demanda de que les pagaran las dos semanas de salarios que les debían. Después, se enteraron de que estaban sindicalizadas con la CTM (varias no tenían ni contrato). La CIDJ las ha ido orientando sobre sus derechos: no sabían que tenían derecho a exigir indemnización a la empresa, y a su sindicato, un fondo de huelga de las cuotas que habían estado aportando.

Añade que a las trabajadoras de Lyx Internacional, por ejemplo, se les puso en contacto con los sindicatos de esta misma industria en el extranjero (en Estados Unidos). Estos apoyaron con amenazas de paros laborales de una o dos horas, en demanda de que se arreglara la situación en Guadalajara. No se ha llegado a tal extremo porque las negociaciones de la huelga van por buen camino. Las trabajadoras afectadas están en la disposición de aceptar las máquinas como indemnización.<sup>18</sup>

Entre los sindicatos afiliados a la CTM, algunos engañan, denuncia Teresa López, se venden, como lo que pasó con la empresa papelera de Atenquique, que estuvo cuatro meses cerrada ilegalmente. La huelga estalló el 15 de junio de 2001, hasta que se llegó a un acuerdo el 29 de agosto siguiente. De todas las demandas, sólo lograron la liquidación. La sindicalizada del CIDJ narra cómo las autoridades del Congreso del Trabajo amenazaron de manera velada a los trabajadores para que aceptaran un arreglo. Antes de desapare-

pese a esta victoria parcial, según la empresa, 524 de los 964 ex trabajadores sindicalizados ya han aceptado la liquidación y no se volverá a reabrir la planta.

**18.** El paro se declaró el 10 de junio de 2001. Dos años y nueve meses después, las trabajadoras habían logrado ya dos fallos a favor para ser liquidadas con base en el remate de la maquinaria, y habían recibido en contra dos amparos de la empresa. Lo último fue una declaratoria de incompetencia del Primer Tribunal Colegiado Laboral para resolver sobre el caso (tardó seis meses en declararlo). A principios de 2004, la huelga estaba, a decir de los titulares de los diarios locales, empantanada.

cer, dice, el sindicato publicó una carta dando gracias a quienes los habían apoyado y denunciando la injusticia de la que habían sido objeto.

Por otro lado, explica que hay sindicatos que no están afiliados a la CTM, como el de Euzkadi, que es independiente, y otros como los Trabajadores de la Industria Eléctrica y el Sindicato Nacional de los Telefonistas de México, que están agrupados en la Unión Nacional de Trabajadores.

La UNT es una organización nueva. A López le parece que no está tan viciada, no como la CTM, dice, que acabó convirtiéndose en un lastre para los trabajadores al ser obligatoria la afiliación. Sin embargo, agrega que dentro de la UNT hay algunos sindicatos cuyos dirigentes sí están viciados. El de los Telefonistas, por ejemplo, tiene casi 20 años en el cargo. Esto ya es “neocharismo”, acusa. Hay una facción del Sindicato Nacional del Seguro Social —la de “Sí se puede”— que tienen críticas fundamentadas contra su secretario general en Jalisco, Miguel Ángel Van-Dick. Fue él precisamente, señala Teresa López, el que aceptó los cambios a la ley del IMSS, que al final lesionaron tanto a los trabajadores.<sup>19</sup> Asimismo, los de la fracción disidente señalan prácticas de intimidación para la elección de delegados.

Con la UNT hay acciones conjuntas como la manifestación del 1 de mayo. Empero, en hechos como ese, López resalta que no existe un contacto entre las bases y los dirigentes de algunos sindicatos de esta unión. También señala que hay matices entre la CTM y la UNT. Los últimos hacen foros abiertos de análisis, tienen un discurso de sindicalismo nuevo, aunque aún con protagonismo, manipulación y demagogia.

López agrega que entre las organizaciones representadas en la CIDJ hay conexiones con otros agremiados: el Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara (STAUDG) tiene contacto con sindicatos de otras universidades; en la Coordinadora Nacional de Sindicatos de Enseñanza Superior están representadas varias universidades de México, el de Euzkadi tiene contactos con sindicatos de otros países, a través de la Federación Internacional de Sindicatos de la Industria Hulera (FUTINALE). Además, existen apoyos mutuos, tanto morales como económicos, esto último por medio de cuotas.

En cuanto al gobierno, no hay mucho contacto directo. Cuando hay un problema laboral, López explica que se acude a la instancia más adecuada

19. En el apartado de la UNT de este capítulo, se narra cómo Van-Dick se afirmó en contra de las reformas al IMSS. También manifestó su postura con respecto a la CIDJ: los respeta en sus demandas y objetivos pero les considera más radicales y confrontativos, por lo que no coinciden en sus estrategias de lucha.

para defender los derechos, como es la Junta de Conciliación y Arbitraje. Esta instancia a veces da largas a los asuntos por lo que hay que acompañar el conducto legal con algo de presión, añade. Esta ha sido la experiencia de trabajo de la CIDJ, y el único contacto con el gobierno.

En opinión de Teresa López, la postura del gobierno de Vicente Fox, al poner en la Secretaría del Trabajo a Carlos Abascal Carranza, es un golpe más a los trabajadores, pues se implanta de manera abierta una política de defensa de los intereses de los empresarios, de los grandes capitales extranjeros. Se ven cambios, pero desfavorables para el trabajador.

Uno de los intentos de dicha administración, detalla López, es acabar con los sindicatos y crear comités en cada fábrica. La teoría es que los trabajadores y los patrones se pongan de acuerdo en las condiciones laborales para lograr la productividad; la realidad es que se perderán las conquistas laborales. La dinámica es cerrar las empresas, para acabar con los sindicatos, y reabrirlos en otras condiciones. Agrega que se entiende que hay una situación de recesión, pero esta es resultado del mismo sistema capitalista, y no se va a solucionar reprimiendo más al trabajador.

Por parte de los académicos, López demanda un contacto más fuerte y eficiente con los trabajadores. Se trata de encontrar formas para que los trabajadores conozcan sus derechos y los canales jurídicos. También es necesaria una crítica al sistema laboral, con el fin de cambiar la situación hacia otra más humana. El capitalismo no es estático, avanza y hay que resistirlo para sacar un reparto más equilibrado entre los actores laborales. Esta es una lucha contra el individualismo y la indiferencia.

Según Teresa López, el sindicalismo busca instituciones de investigación que no se limiten a describir la situación sino que la critiquen y propongan alternativas. ¿Por qué los investigadores de la Universidad de Guadalajara no investigan el sindicalismo en su universidad? La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Unam, por su parte, editan buenos libros de investigación social, como los de Hugo Aboites y Adolfo Sánchez Vázquez. Autores como estos, destaca, son guías teóricos de la lucha.

En Guadalajara, el CEREAL hace una buena labor con sus diplomados de derechos humanos laborales. Sus metodologías, en opinión López, son más humanas y más realistas; tienen buena fama. Sin embargo, sobre el trabajo de esta OSC, y otras similares, hace la observación de que sirve de mucho y es un apoyo en la contienda, pero que “ya en la lucha diaria, los compañeros de estas organizaciones ya no acompañan, se hacen a un ladito. Quizá protegen su instancia. No es fácil responder a la realidad”.

## **Federación de Trabajadores de Jalisco**

La FTJ representa a la CTM en Jalisco y abarca al sector sindical en todos sus aspectos: industrial, empresarial, de oficios varios, de comercio, gremiales e incluso del campo, cuando están ligados a una industria (los que cultivan el maguey o la caña de azúcar, por ejemplo).

A nivel nacional hay otras agrupaciones similares, como la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) o la Confederación General de Trabajadores (CGT). La CTM es la más grande y tiene representación en todos los estados del país; organiza a ocho millones de afiliados. En el estado de Jalisco hay entre 500,000 y 600,000. El dato exacto se desconoce, debido a que hay mucha rotación de personal.

Ahora todos los empleos están a la baja, señala Héctor González Machuca, oficial mayor y secretario particular de la FTJ. El problema, dice, comenzó con la apertura comercial en el gobierno de Miguel de la Madrid. El salario ha venido perdiendo su poder adquisitivo.

Esto se ha sucedido, distingue el también diputado en la LVI Legislatura estatal, porque desde entonces dejaron de gobernar los políticos y comenzaron a dirigir los tecnócratas. Desde su perspectiva, estos últimos serán muy buenos en sus materias, pero para manejar un país se requiere de políticos que dominen las diferentes situaciones que surgen a diario. La técnica debe estar al servicio de la política y no al revés, agrega.

Explicando la manera de trabajar de su organización, el entrevistado cuenta que en la FTJ hubo hasta hace poco un dirigente, Heliodoro Hernández Loza, que desde hace 20 años estableció un nuevo sistema. Su táctica, afirma, era un cambio de actitud en los contratos colectivos de trabajo, pues en el arribo a las pláticas no había emplazamiento a huelga de antemano (cuando esto último era la usanza). Asimismo, se platicaba (tal práctica continúa) con los patrones, para congeniar los puntos como desde el mismo lado de la mesa. Las federaciones de otros estados están adaptando también este sistema. El diálogo y acercamiento, asegura González Machuca, en lugar de enfrentamiento, unen capital y trabajo y permiten pronunciamientos conjuntos como el del 9 de octubre de 2001, en el que patrones y obreros se mostraron contra el dictamen de la Suprema Corte de Justicia sobre el impuesto sobre la renta (ISR).

González explica que en la CTM existen tres documentos que le permiten gran flexibilidad para adaptarse a las distintas situaciones. Además de los estatutos, propios de cualquier sindicato, se cuenta con el programa de



acción y con las tácticas de lucha. Con dichos documentos se va evolucionando según las situaciones; aunque hay cosas que continúan vigentes desde el principio, como el lema Por una sociedad más justa.

Como estrategias ante la crisis, señala que desde hace dos décadas se buscan maneras de mantener el poder adquisitivo del trabajador. En primer lugar, la CTM lleva a cabo un muestreo de precios cada seis meses en diferentes lugares, donde el trabajador compra. Con esta información, afirma, se obtiene un índice de inflación más aproximado a la realidad que el que publica el Banco de México y sobre el que calcula la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Con el índice estimado por la CTM se negocian los aumentos con los patrones.

Otra estrategia, comenta González Machuca, ha sido buscar nuevas cláusulas de prestaciones para compensar la baja salarial. Entre estas se encuentran los fondos de ahorro, en los que el trabajador pone un peso y la empresa otro, o los vales de despensa, con los que se ha avanzado en los días de salario que aportan. También, indica que es necesario el diálogo con los productores directos, para que los vales puedan aprovecharse mejor y con este mecanismo además se beneficia al productor.

Con respecto a las empresas subcontratadoras, explica que la FTJ está luchando contra esa situación, pues provoca que los trabajadores no generen antigüedad ni puedan exigir mejoras en sus condiciones de trabajo, debido a que su patrón es la subcontratadora y no la empresa en cuyo local laboran. El presidente Miguel de la Madrid adoptó este modelo, que observó en Inglaterra, donde el sindicalismo no existe, sostiene González Machuca, pues están organizados de otra manera muy distinta a México.

En opinión de este sindicalista, otro modelo que el gobierno quiere adaptar es el estadounidense, en el que se paga por hora. Aquí, dice, no se puede aplicar esto pues se prestaría a especulaciones por parte del patrón en cuestión de paros técnicos cuando no hay demanda de producto.

El entrevistado agrega que la FTJ está buscando convenios con las empresas para que ya no empleen su personal a través de subcontratadoras. Con Kodak firmaron un convenio en este sentido. Asimismo, González Machuca distingue que las políticas de apertura comercial en algunos aspectos han perjudicado al trabajador y en otros, no. Gracias a los tratados comerciales, sostiene, México ha podido exportar lo que nunca antes. Hay apertura para ciertos servicios, como en el caso del transporte.<sup>20</sup> La exportación es algo positivo. Varias empresas de Jalisco, remarca, exportan toda su producción.

20. El diputado González Machuca se refiere a la prohibición de parte de Estados Unidos a que

Por otro lado, Héctor González sentencia que la excesiva dependencia de Estados Unidos nos lleva a otra grave situación: las condiciones ya no las pone el gobierno de nuestro país sino el del vecino. Así aumentan las presiones para los trabajadores y los empresarios.

Héctor González Machuca hace referencia a un estudio según el cual para satisfacer las necesidades de una familia de cinco personas (sustento, vestido, transporte, recreación y educación), se necesitarían diariamente 173 pesos (en 2001). Desde que aparecieron los tecnócratas en el gobierno de este país, asegura, el salario se ha ido para abajo porque según él el gobierno se centra en la macroeconomía y no voltea a ver la situación de los trabajadores.

A la FTJ le toca vincularse con el gobierno del estado. El secretario particular de FTJ considera buenas las relaciones con la administración de Francisco Ramírez Acuña. Agrega que este gobernador es más político que el anterior, y hay una visión de diálogo entre gobierno, patrones y trabajadores para elaborar un plan en el que se pueda mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Así lo ha declarado en eventos en los que ha acompañado a la FTJ, según afirma González.<sup>21</sup>

Niega que a los trabajadores de Jalisco no les interese la productividad. De hecho, agrega que se está estudiando adquirir el modelo japonés de huelga. En este, antes de llegar al paro, los trabajadores se ponen un brazalete y sobreproducen. Ello abarata el producto. Si el patrón no cede, entonces proceden a cerrar la empresa. A la CTM le interesa la productividad de su gente, pero debe protegerla de las especulaciones de los patrones. La prioridad de este sindicato, sentencia, es la calidad de vida del trabajador.

Cuando se afirma que es el gobernador del estado el interlocutor de la FTJ, es por que esta tiene un amplio margen de libertad con respecto a la CTM. González Machuca explica que en sus visitas a otros países, el gobernador tiene en su cartera inversión extranjera para Jalisco. Esta inversión y la de los empresarios locales permiten que el sindicato pueda buscar mejores condiciones en el estado. Les toca, pues, a estas instancias estatales razonar entre ellas para lograr que exista una riqueza que repartir.

circulaban en su territorio los camiones de carga nacionales, misma que ya fue levantada pero que prevaleció aún en 2002.

**21.** Llama la atención este comentario del secretario de la FTJ por su contraste con la desatención que declara Miguel Ángel Van-Dick que el gobernador les tiene. ¿Elige el mandatario a sus interlocutores? ¿Toma partido entre las facciones sindicales? ¿O quizá contacta con el que considera más grande y representativo, dejando las diferencias de facciones como algo de carácter interno entre gremios?

Ya que el objetivo de la FTJ es la creación de más empleos y mejor pagados, esta ve bien y apoya que tanto el gobierno como los empresarios promuevan la inversión para la creación de empleos. Asimismo, demanda que la banca comercial ofrezca créditos con intereses blandos para las empresas. Con ello se incrementa la planta productiva y los empleos. Es necesario que los sujetos de la producción (agentes involucrados) se sienten a dialogar para incrementar la producción con calidad y así se podrá exportar más.

En cuanto al margen de maniobra que se mencionaba con respecto a la CTM, Héctor González Machuca sostiene que también existe para negociar prestaciones y capacitación. Antes, narra como ejemplo que los empresarios daban becas a alumnos de los centros de bachillerato tecnológico industrial y de servicio (CEBETIS) y así argumentaban cumplir con la capacitación para el trabajo que marca la ley (artículo 123). A través del diálogo con ellos, añade, se les ha hecho ver que lo que se pide es capacitación en el trabajo, para que los mismos trabajadores puedan servir en varios puestos. Le conviene al patrón, pues hace que su personal sea más versátil y, por su parte, al trabajador le permite ascender de puesto y aumentar su salario.

202

El entrevistado agrega que todavía está la discusión en México en cuanto a la reforma laboral y lo primero que ha surgido de esas negociaciones es el tema de una nueva cultura laboral. Han surgido nuevas tareas y van avanzando, pero todavía no hay fecha para que la discusión pase a los niveles locales.<sup>22</sup>

Con las organizaciones de la sociedad civil, los académicos y los investigadores sociales, el oficial mayor de la FTJ acepta que no hay mucho contacto, pero agrega que su organización tiene su propio trabajo de investigación. Así, hay brigadas juveniles para la investigación de precios y se cuenta con gente preparada en el Sindicato de Profesionales al Servicio del Estado. Además, el sindicato tiene sus propios abogados penalistas para los casos en que haga falta su representación.

**22.** Todavía en abril de 2003, representantes sindicales de la CROC, la CTM y la CROM, y empresariales (Coparmex), demandaron al Poder Legislativo que aprobara la iniciativa para modificar la Ley Federal del Trabajo, a fin de impulsar la modernización del sector laboral y favorecer un mayor desarrollo de nuestro país. Por otra parte, el secretario del Trabajo, Carlos Abascal Carranza, aseguró que no se afectarán los derechos laborales de los trabajadores con la modificación de la Ley del Trabajo. Comentó que la iniciativa de modernización del Ley del Trabajo está a discusión entre diputados y senadores, mediante una figura denominada conferencia parlamentaria. Esta información, contenida en el Boletín 054 de 2003, fue la última referencia a la Ley Federal del Trabajo en la página de la STPS ([www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx)).

## **Unión Nacional de Trabajadores**

Miguel Ángel Van-Dick es miembro de la coordinación de la UNT, en la que participa desde su puesto de secretario del SNTSS en Jalisco.

La UNT fue constituida en noviembre de 1997 por varias organizaciones sindicales obreras y campesinas a nivel nacional buscando, según reza su lema, una unión democrática de los trabajadores. Esta organización se propuso por objeto el estudio, mejoramiento y defensa de los derechos e intereses legales e históricos que representan y corresponden a todas y cada una de las organizaciones que la integran.<sup>23</sup>

Consultado sobre las coincidencias y diferencias de la UNT con los otros sindicatos locales, Van-Dick expresó que existen básicamente la UNT y el Congreso del Trabajo. En el Congreso confluyen las tres grandes centrales obreras: la CTM, la CROC y la CROM. De manera tradicional, estas tienen un peso mayor. En seguida ubica a la UNT con una fuerte presencia de los trabajadores del IMSS, los universitarios (académicos y administrativos de la Universidad de Guadalajara), los hospitales civiles y los telefonistas, la Central Campesina Independiente, los trabajadores del Nacional Monte de Piedad y el Sindicato de Académicos de Escuelas Incorporadas.

Miguel Ángel Van-Dick explica que la relación con el Congreso del Trabajo no es de confrontación sino de alianza, pues se trabaja de manera conjunta en proyectos como la Ley Laboral y la del Seguro Social. No se puede estar peleado con los usuarios del IMSS, agrega e indica que la relación de estas fuerzas en Jalisco es muy buena.

En relación con la Coordinadora Intersindical Democrática de Jalisco, el secretario general del SNTSS responde que sí existe contacto; que se participa en foros —con ellos y con todos. Los de la coordinadora representan un frente al que considera más radical, confrontativo, pero con demandas justas. No se ha coincidido en la estrategia de lucha, dice, pues la UNT se concibe a sí misma como negociadora, más conciliadora. Sin embargo, concede que los objetivos de la CIDJ son reales y justos.

Haciendo recuento de los efectos del ajuste estructural, Van-Dick se suscribe a su experiencia en el IMSS. Objeta que dicho ajuste subestima el papel de la política social en el desarrollo de un país, ya que al considerarla un gasto más que una inversión, genera mayor injusticia, pobreza, desigualdad, es decir, mayor inequidad. Si bien, el gobierno no deja de invertir en ella, no

23. Información tomada de la página de la UNT (<http://www.unt.org.mx>).

lo hace como en el modelo del estado de bienestar que imperó desde los años cuarenta, puntualiza.

En naciones del primer mundo, sentencia Van-Dick, la seguridad social no se descuida. Cuando un régimen la ataca, este cae, como sucedió en Inglaterra. En México, agrega, está en marcha un desmantelamiento del IMSS. Con todo, hay confianza en que el instituto todavía es el mejor redistribuidor de la riqueza, pues provee la mitad de los investigadores y especialistas del país en la materia.

Antes de 1982, el IMSS era autosuficiente. El entrevistado narra que con la crisis de ese año, la institución recibió una sobrecarga de trabajo, cuando se incorporaron más derechohabientes que ya no podían ir a servicios privados. Por otro lado, el gobierno federal asumió la recaudación de las cuotas del IMSS y le impuso un presupuesto insuficiente. Entonces, ante estas dos presiones, el IMSS comenzó a padecer rezagos.

El coordinador de la UNT concluye que los modelos económicos neoliberales tienden a ver la salud como un negocio. Prueba de ello, afirma, es la aprobación de las instituciones de servicios especializadas en salud. En ese sentido, se pretende incrementar la participación de la atención médica privada. Sin embargo, la experiencia de otros lugares ha revelado que esto no resuelve los problemas sociales y, en cambio, repercute en una reinversión en seguridad social, según su opinión.

También, la relación con el gobierno ha ido cambiando. Van-Dick lamenta que de 1982 a la actualidad, la autoridad federal haya perdido su sensibilidad social y empezado a establecer una política empresarial, de empresarios y para empresarios. Indica que del 2 de julio de 2000 hasta nuestros días, esto se ha recrudecido. Desde su perspectiva, en Jalisco el gobernador Francisco Ramírez Acuña está presente con los empresarios, no así con los sindicatos; aunque se le ha invitado, no ha respondido, por ello no hay relación, no les interesa, pues no han comprendido que los sindicatos surgen de la necesidad de seguridad social.

Cuestionado sobre si Ramírez Acuña es el interlocutor del IMSS Jalisco, Van-Dick aclara que no precisamente, pues la seguridad social es una obligación del ámbito federal y que ese nivel de gobierno es la contraparte indicada. El presidente de la república sí tiene diálogo con los líderes sindicales. El presidente Vicente Fox, según Van-Dick, tiene más sensibilidad política que los propios gobernadores, ya que estos sólo han intentado acaparar cotos de poder al poner a sus delegados, eso es todo lo que les interesa.

Para el gobierno del estado, opina el secretario del SNTSS, la política

social se reduce a instancias como el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF Jalisco). Cuando mucho, concede, se extiende a los hospitales civiles (asistenciales) y al de Zoquipan, pero no hay una verdadera política social. Según el entrevistado, esta debe abarcar desde la educación y el trabajo hasta todo lo que asegure el bienestar de los ciudadanos. En el Plan Estatal de Desarrollo 2001–2007, acusa Van–Dick, no está contemplado sino lo asistencial.

Abunda que esta política es también la que impulsa Julio Frenk, secretario de Salud a nivel nacional, y que es detenida por el bloqueo que han hecho los sindicatos. Estos pueden convertirse en una fuerza política, en organismos de lucha estructurados y bien representados, con gran capacidad de respuesta y voluntad de oponerse al vacío de la política social.

De continuar con las líneas propuestas por Frenk, pronostica Van–Dick, la salud pública se convertiría en un servicio de tercera categoría. El sistema se partiría en tres: uno sería de gran calidad y destinado a gente privilegiada; sus clientes estarían entre los que en la actualidad conforman 20% de los derechohabientes, pero que apoyan con 50% de las cuotas, pues el IMSS fue concebido como un organismo solidario; 80% de la población que se atiende quedaría en una institución que tendría que funcionar con menos de la mitad del presupuesto, y el tercer escalón sería el del asistencialismo: el de la Secretaría de Salud, que tiene que acudir a la asistencia pública y a la donación.

Sintetizando un diagnóstico de su institución, Van–Dick señala que hay una fuerte insatisfacción de los trabajadores del IMSS, así como de los usuarios externos (los derechohabientes). Existe desabasto de medicamentos, cuya calidad es, además, baja y dudosa. Agrega que ya no tiene los elementos necesarios para brindar la atención y, por último, que hay entre los trabajadores una crisis de credibilidad en el gobierno, al sentir una amenaza en sus conquistas tradicionales (por ejemplo, en el régimen de pensiones). Ante este panorama, el SNTSS propone hacer más eficiente al IMSS, al optimizar los recursos de su modelo administrativo; capacitar al personal administrativo (en actitud y en aptitud), pues se han convertido en capataces de los trabajadores y han perdido calidad moral con ello; incorporar a los sindicatos en la reforma de la Ley Laboral, para que aporten soluciones reales a los problemas de política social, ya que son los interlocutores de la mayoría de los trabajadores, y consolidar la calidad en la educación en salud.

Miguel Ángel Van–Dick indica que no se trata de gastar más sino de aprovechar mejor lo que se tiene; aprovecharlo al máximo. Señala que hay muchas

incongruencias en este renglón pero que en lo que no se puede ahorrar es en el gasto en el personal. No se está cubriendo al personal y esto genera gran malestar. Cuando se habla de trabajadores, se incluye a los del IMSS, los telefonistas, la Universidad de Guadalajara, los sindicatos del Congreso del Trabajo. La idea es buscar las coincidencias en la clase trabajadora, para formar un gran bloque que labore en la constitución de un México más equilibrado y equitativo, en el que se recupere la confianza en el estado; que este devuelva los impuestos con servicios de alta calidad. El gobierno debe invertir mucho en educación y salud para que este país se desarrolle, añade.

Dentro de las propuestas del IMSS, hay que resaltar que sus investigadores tienen publicaciones, tanto sobre adelantos médicos como sociales. Van-Dick ha presentado una serie de folletos de divulgación científica dedicados a proponer una cultura de calidad e higiene.<sup>24</sup>

El entrevistado narra que desde 1996, el IMSS trabaja en una propuesta de calidad y en la actualidad el gobierno pretende instrumentar algo similar, pero no aprovecha la de este instituto, porque según él nunca le hacen caso a los sindicatos. Por lo tanto se quiere cambiar la imagen de los sindicatos y que tengan propuestas viables.

El contrato colectivo de trabajo entre el IMSS y el SNTSS es motivo de orgullo para Van-Dick; en su opinión es el más avanzado del país. Los empresarios no lo quieren porque lo consideran muy oneroso. Tiene 16 reglamentos y 152 cláusulas, de las cuales, más de 70 son económicas. Su régimen de pensiones es el más adelantado: la jubilación es con 100% del último salario integrado, y conforme se aumenten los activos, se incrementan los jubilados. Ello lo hace muy pesado para las empresas, pero hay que luchar y defenderlo.

Van-Dick agrega que no hay que confundir las pensiones con las administradoras de fondos para el retiro (Afores). Según él, estas son un mecanismo truculento del estado para financiarse a través del dinero de los trabajadores. Explica que el mecanismo del IMSS prevé que las pensiones se paguen vía gasto corriente del instituto, con el ahorro de 3% que es retenido a los salarios. El aporte se ha hecho, y ahora resulta que no hay dinero. Es un robo más a los trabajadores, concluye Van-Dick.

En el aspecto de la relación con otros sectores sociales, el secretario del SNTSS celebra que se estableció una línea de acercamiento con los empresarios, y que se ha logrado una tregua para el entendimiento mutuo. Desde

su punto de vista, ellos quieren que se mejore la calidad de los servicios y entienden que el trabajador no es el culpable de esto sino la falta de recursos. Tan sólo en Jalisco hay un déficit de entre 1,500 y 2,000 plazas. Las distintas partes han cesado los ataques mutuos e iniciado un diálogo. La mejora del IMSS es el objetivo principal de todos, señala.

En las pláticas de la reforma de la Ley Laboral, Van-Dick también aplaude que la UNT es un actor que es tomado en cuenta. Así, dice, se busca un proyecto consensuado en el que cada parte juegue su papel, al mismo tiempo que se logren las condiciones justas de desarrollo. La Ley Laboral vigente no es mala, el problema es que no se ha cumplido, según él.

En cuanto a la relación con las universidades y con las organizaciones de la sociedad civil, el sindicalista acepta que es una línea que ha faltado explotar, en especial, con los académicos y los intelectuales. El papel de las OSC en los ochenta y los noventa, resalta, es importante y habrá que sumarlas a esta lucha, sobre todo a aquellas que reconozcan el papel de la lucha social para alcanzar la justicia.

Van-Dick no cree que la filantropía, el altruismo ni la beneficencia resuelvan los problemas de la equidad social y la justicia y denuncia que hay pantallas de foros falsos, como la asociación que estableció la señora Martha Sahagún.<sup>25</sup> La historia demuestra que la asistencia social no resuelve los problemas de la humanidad, en cambio una política de fondo de prevención social sí, finaliza el entrevistado.

En este punto vale la pena hacer con los sindicatos una suerte de análisis de campos de lucha a la manera del sociólogo francés Pierre Bourdieu.<sup>26</sup> Esto es debido a que los organismos contactados se conocen y saben que compiten entre sí, por algo muy diferente a lo que enmarcan en su discurso (la *ilussio*). Para contender cuenta, a favor de unos y en contra de otros, la trayectoria que hasta el momento les supone una acumulación de capital (político, económico, de relaciones, de prestigio, de credibilidad y, aún, de número de agremiados representados).

¿Qué está en juego, y cuál sería aquí esa *ilussio* bourdiana? Con base en los discursos básicos de los representantes sindicales, de manera inequívoca se puede señalar como esta última a la defensa de la calidad de vida del trabaja-

**25.** Van-Dick se refiere a la fundación Vamos México, que desde sus inicios en 2001 ya suscitaba críticas y antipatías.

**26.** Su bibliografía sobre el tema es extensa. Específicamente se recomienda: *Razones prácticas*, Anagrama, Barcelona, 1997, y *Respuestas por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México, 1995.



dor. Y hay que decir que no es que esto sea una ficción; el hecho de que los trabajadores tengan un interlocutor válido que defienda sus intereses frente a las decisiones gubernamentales y empresariales, dadas las presiones de un mercado abierto, es algo real y muy necesario. Y es precisamente esto lo que se juegan los gremios organizados: ser ese interlocutor reconocido y legitimado entre ellos mismos y ante las contrapartes en la mesa de negociación. Pero también resalta la comparación entre las entrevistas que hay otros intereses más allá del discurso.

Desde este somero planteo ya puede entenderse la guerra de declaraciones entre sindicatos. Las más moderadas corresponden a los mejor posicionados; las posturas aguerridas tocan a los agentes más nuevos, que tratan de violentar el juego a fin de propiciar movimientos y ganancias de capital. A cuántos representan, a quiénes, cuál es su postura con el gobierno (de confrontación, pues se defiende al trabajador, pero también de diálogo para mantenerse como interlocutor reconocido); todo cuenta en cuestión de capital sindical. El nivel de mando con el que se dialoga también es importante: gobernador, secretario federal del Trabajo, presidente de la república; estar presente en la mesa de negociación de la reforma laboral es un logro mayor: un deber, una tarea delicada, un distintivo y un triunfo.

La conciliación también es una estrategia. ¿Por qué son precisamente los agremiados más nuevos quienes proponen un frente unido pero sin partidismos? ¿Es posible olvidar que la fuerza de la CNC y de la FTJ (CTM) les viene de su afiliación al PRI? Son, como sentencia Bourdieu, los nuevos integrantes los que tienden a proponer reglas nuevas, por las cuales neutralicen las desventajas de su corta trayectoria.

Más allá de este breve análisis que, se reitera, no pretende deslegitimar a las instancias sindicales sino comprenderlas mejor, cabe recordar que estas declaran su compromiso con la productividad y la conservación de los empleos en un ambiente competitivo. Esto llama la atención, pues ni la iniciativa privada ni las OSC les concedían más miras que las anquilosadas posturas de defensa de conquistas laborales (que no dejan de estar presentes).

Así, los sindicatos se dan a la tarea de analizar la realidad, proponer alternativas, asesorarse, hacer investigación de mercado e incluso desarrollar sistemas de calidad para mejorar el desempeño de sus representados. Los entrevistados señalan que ese es el mejor argumento para que los sindicalizados acuerden con patrones y gobierno las condiciones que permitan la competitividad internacional sin comprometer la calidad de vida del trabajador. ¿Un discurso más de la *ilussio* de Bourdieu?

CUADRO 5.1

Las posturas de los sectores entrevistados, en relación con el ajuste estructural

El sector X Que al sector Y le corresponde	Gobierno	Iniciativa privada	Organizaciones de la sociedad civil	Sindicatos
Al gobierno	Crear un ambiente propicio: la infraestructura, la regulación y los apoyos (crediticios, promocionales y logísticos), y el planteamiento de las cadenas productivas.	Ser el facilitador: en la regulación y las reformas de ley, la reducción de costos extra (seguridad, tiempos de transporte, trámites), la educación y salud, y los acuerdos comerciales sin desventajas.	Fomentar el respeto en los ámbitos legales. La creación de espacios alternativos para las empresas sociales.	Fomentar el respeto a los derechos laborales tradicionales. Impulsar la reforma de la Ley Federal del Trabajo, con garantías para el obrero.
A la iniciativa privada	La competitividad, creatividad y capacidad exportadora. La generación de empleos locales.	La competitividad y eficiencia, la reconversión a producir con valor agregado. La búsqueda de nichos de mercado. La capacitación del recurso humano.	La competencia justa. La colaboración solidaria en lo posible.	La cogestión empresarial y las condiciones justas.
A los sindicatos	Sumarse a la lucha por la competitividad y la eficiencia. El proyecto de reforma de Ley del Trabajo.	Sumarse a la rentabilidad y productividad de las empresas.	La defensa creativa de los intereses de sus agremiados.	La protección de las conquistas laborales y de la calidad de vida del trabajador. La gestión democrática sindical.
A los académicos	La competencia técnica para el diseño de políticas públicas. La consultoría especializada dentro de las cadenas productivas. La investigación con impacto directo en el mercado.	La adecuación de programas de estudio a las exigencias del mercado. La investigación con impacto directo en el mercado.	Los vínculos y asesorías específicas.	Las asesorías y la vinculación (sindicatos de reciente formación).
A las organizaciones de la sociedad civil	Organizarse en acciones de asistencia social (IJAS). Participar como organizaciones productivas en cadenas de agregación de valor (Seder, Seproe).	No hay referencias.	La asimilación creativa al mercado. La evolución inteligente para desarrollar modelos alternativos.	La asesoría y acompañamiento (sindicatos de reciente formación).

Para cerrar este capítulo, el cuadro 5.1 pretende resumir las posturas de cada sector con respecto a lo que le toca a sí mismo y a los otros para salir de la crisis o para aprovechar las bondades del ajuste estructural y minimizar sus riesgos.

El espacio vacío en cuanto a lo que la iniciativa privada pediría a las OSC resalta la falta de diálogo o al menos de reconocimiento; ningún empresario concibe a las OSC como un sector para el desarrollo del estado.

Por otro lado, el resto de las casillas muestra concurrencias en torno sobre todo a la competitividad internacional y a las condiciones para lograrla: infraestructura, regulación, capacitación, acuerdos laborales, investigación y competencia justa. Si bien también las diferencias son evidentes —en posturas, discursos y métodos— los fines comunes básicos dan pauta para el diálogo entre los sectores sociales de Jalisco, a fin de encontrar alternativas reales a la crisis.

## Conclusiones

Hasta aquí llegamos con el recorrido de la evolución de las estrategias económicas en Jalisco, en el marco de más de dos décadas de liberalización económica nacional. En términos de diagnóstico, no hemos encontrado la construcción de una estrategia de desarrollo estatal que se diferencie en su concepción de las líneas predominantes a escala nacional. Por el contrario, los énfasis hacia la liberalización del mercado y los ejes centrales del discurso económico parecen seguir, con mayor o menor intensidad, los planteamientos y la práctica federales. Ello puede responder a diversos factores.

Las características estructurales de Jalisco reflejan la heterogeneidad y problemáticas nacionales: el nivel del producto interno bruto per cápita, el índice de desarrollo humano, la concentración del ingreso y la estructura del mercado muestran situaciones muy similares a los promedios nacionales.

Asimismo, resalta la enorme dependencia financiera, pues el margen de maniobra presupuestal —aunque planteado dentro de los presupuestos totales del estado— en la práctica es nulo.<sup>1</sup> En estas circunstancias, difícilmente cabría una estrategia de desarrollo fundamentada en una concepción propia

1. *Cfr.* el apartado de la Secretaría de Finanzas, en el capítulo 4.

de desarrollo e independiente del nivel federal, basada tanto en las especificidades locales como en las orientaciones ideológicas de los gobiernos en turno. Si bien algunas instancias (como el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia o la Secretaría de Desarrollo Rural) llegan a proponer programas originales, el influjo de estos es menor en comparación con los nacionales.

Por otro lado, en la dupla de poderes federal/estatal: Partido Revolucionario Institucional (PRI)–PRI (hasta 1994), PRI–Partido Acción Nacional (PAN) (de 1995 a 2000) y PAN–PAN (a partir de 2000), el discurso económico paralelo a nivel estatal con respecto al federal no sólo se mantiene sino que en términos de la lógica del ajuste estructural se ha reforzado, independientemente de las alternancias de los partidos. Las principales diferencias no se han localizado con respecto a la concepción del desarrollo sino con los mecanismos de promoción a la producción y al mercado, como se dio en el sexenio 1995–2001, en cuanto a las formas de promoción económica o en las estrategias actuales de promoción agropecuaria.

Por último, los procesos de descentralización hacia los estados (sobre todo en educación) refieren un traslado de funciones operativas, pero no normativas, de las políticas, por lo que tampoco pueden traducirse significativamente en una mayor capacidad de decisión estratégica propia en las entidades. Por su parte, la descentralización hacia los municipios no parece articularse con la construcción de una estrategia estatal común. De hecho, durante las entrevistas se enunciaron múltiples problemas en la gestión municipal de los recursos, en especial en cuanto a la identificación de las prioridades del gasto.

Así, las características socioeconómicas de Jalisco, los mecanismos de descentralización del gasto, las restricciones financieras del sector público estatal y la identificación de este con las estrategias nacionales limitan en mucho la posibilidad de diseñar políticas propias. En consecuencia, en lo fundamental las acciones de los gobiernos estatales han seguido la inercia de las políticas nacionales.

Lo anterior se corresponde con una evolución macroeconómica y social del estado, que también ha sido paralela a la nacional, con excepción del periodo 1994–1999, cuando independientemente de las estrategias de gobierno estatales fluyeron a la entidad grandes capitales, que se dirigieron hacia la industria microelectrónica. Sin embargo, tanto en términos de inversión como de producción y de empleo, este sector ha mostrado un rápido decaimiento al inicio del nuevo milenio.

La situación actual no es crítica, pero a escala estatal sí refleja el cúmulo de tres años de recesión, de la pérdida de competitividad de la economía mexicana y jalisciense (aún al interior de la nacional), de la insuficiencia de recursos financieros para el desarrollo y de las limitaciones para integrar una estrategia económica para enfrentar los problemas estatales, sectoriales y regionales específicos.

Además, las consultas efectuadas entre miembros de diversos sectores sociales (gubernamentales, sindicales, empresariales y de organizaciones de la sociedad civil) muestran un interés amplio por discutir y compartir su visión sobre la situación económica del estado, del país y en particular de los sectores en que se ubican. Con frecuencia, se advierte un conocimiento acumulado de los temas que abordan y la detección de problemas nodales en tales sectores. Sin embargo, también se revelan en términos generales interpretaciones poco fundamentadas sobre los sectores distintos al propio y por igual poca claridad sobre el tipo de alternativas macroeconómicas y macro-sociales que plantean.

Los reclamos (eficiencia, honestidad, justicia o equidad) y los grandes objetivos (crecimiento, distribución, competitividad) son evidentes, pero el diseño de estrategias y los mecanismos operativos para su búsqueda no los son. ¿Cuáles podrían ser las líneas estratégicas que podría seguir Jalisco para atender sus problemas específicos? ¿cuáles son las propuestas de sus diversos agentes económicos y actores sociales con respecto a las estrategias nacionales? ¿cuáles serían los alcances, así como los riesgos y costos de tales propuestas? ¿quiénes serían los principales beneficiados y perjudicados de tales alternativas? ¿qué implicarían en el corto, mediano y largo plazos? ¿cómo negociarlas con el resto de los interlocutores económicos y sociales a nivel nacional, estatal y municipal? Todas estas preguntas tienen pocos visos de respuesta.

Los autores no compartimos la lógica predominante de promoción a la liberalización económica. Consideramos que la búsqueda de construcción de alternativas es indispensable. Pero para ello se requiere un fortalecimiento en el conocimiento, por parte de los diversos actores sociales y agentes económicos, de las condiciones económicas y sociales actuales en los distintos niveles territoriales (local, estatal, nacional e internacional), del sentido de las diversas visiones paradigmáticas y de las posiciones y argumentaciones del resto de los actores y agentes. El no hacerlo implica mantener las inercias actuales.



# Anexo **Plan de ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara<sup>1</sup>**

## **Objetivo central**

Impulsar un sistema de núcleos urbanos en la zona conurbada que fomente la inclusión social, la sustentabilidad y la competitividad metropolitana.

## **Metas**

- ▶ Establecer la orientación del crecimiento urbano.
- ▶ Plantear los elementos para lograr la solución integral del abasto de agua potable.
- ▶ Promover la reducción de la irregularidad y un mayor acceso a la vivienda, abriendo la creación de nuevas reservas urbanas.
- ▶ Promover un esquema de coordinación intermunicipal.
- ▶ Promover el mejoramiento de la movilidad, planteando los futuros requerimientos en materia de estructura vial e infraestructura para el transporte público.
- ▶ Plantear la complementación de los enlaces regionales.

1. Consejo Estatal de Desarrollo Urbano. Gobierno del Estado de Jalisco.



- ▶ Lograr un incremento en la calidad y cantidad de áreas verdes.
- ▶ Promover la implantación de programas de saturación de las áreas baldías.
- ▶ Plantear la dotación de equipamiento regional metropolitano.
- ▶ Promover el rescate y la conservación de la identidad local y el patrimonio cultural.

### **Estrategia de gestión**

- ▶ Impulso y consolidación del Consejo Metropolitano.
- ▶ Reestructuración de los servicios metropolitanos: agua, saneamiento, transporte y residuos sólidos, con cobertura a toda la zona conurbada.
- ▶ Definición de un Sistema de Recuperación de las Plusvalías.
- ▶ Descentralización de determinados sectores de la administración del gobierno estatal, como medida de impulso a ciudades medias.
- ▶ Descentralización distrital y vecinal de determinadas funciones administrativas municipales.
- ▶ Formulación de un Sistema Fiscal Metropolitano.

### **Estrategia territorial**

- ▶ Impulso al Programa de Saturación urbana de la ciudad actual.
- ▶ Consolidación de la localización industrial en el Sureste de la zona carretera y ferroviaria existentes y en proyecto. Consolidación del corredor Guadalajara —Ocotlán, propiciando la adecuada relación vivienda— industria para minimizar los viajes al trabajo.
- ▶ Descentralización periférica de servicios regionales.
- ▶ Salvaguarda de zonas ambientales estratégicas.
- ▶ Revaloración del Centro Metropolitano.
- ▶ Implementación de un sistema eficiente de movilidad regional.
- ▶ Estructuración de distritos urbanos, con centros y subcentros .

## Siglarlo

<b>ACCEDDE</b>	Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo
<b>Afores</b>	Administradoras de fondos para el retiro
<b>Banobras</b>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
<b>Banrural</b>	Banco Nacional de Crédito Rural
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>Cadelec</b>	Cadena Productiva de la Electrónica
<b>CANACO</b>	Cámara Nacional de Comercio
<b>CANACINTRA</b>	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
<b>CANIETI</b>	Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática
<b>CAPECE</b>	Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas
<b>CAPFCE</b>	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
<b>CAREINTRA</b>	Cámara Regional de la Industria de la Transformación
<b>CEBETIS</b>	Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicio
<b>CEE</b>	Comunidad Económica Europea (ahora Unión Europea)

<b>CEPE</b>	Consejo Estatal de Promoción Económica
<b>CEPROFI</b>	Certificados de promoción fiscal
<b>CEREAL</b>	Centro de Reflexión y Acción Laboral
<b>CGT</b>	Confederación General del Trabajo
<b>CIATEJ</b>	Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco
<b>CIDJ</b>	Coordinadora Intersindical Democrática de Jalisco
<b>CIMO</b>	Calidad Integral y Modernización
<b>CINVESTAV</b>	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados
<b>CNA</b>	Comisión Nacional del Agua
<b>CNC</b>	Confederación Nacional Campesina
<b>Coecytjal</b>	Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco
<b>Coepo Jalisco</b>	Consejo Estatal de Población de Jalisco
<b>COMCE</b>	Consejo Mexicano de Comercio Exterior
<b>Conacyt</b>	Consejo Nacional de la Ciencia y la Tecnología
<b>Conalep</b>	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
<b>Conasupo</b>	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
<b>Coparmex</b>	Confederación Patronal de la República Mexicana
<b>Coplamar</b>	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
<b>Coplade</b>	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
<b>Coplademun</b>	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CRECE</b>	Centro Regional de Competitividad Empresarial
<b>CROC</b>	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
<b>CROM</b>	Confederación Revolucionaria Obrera Mexicana
<b>CTM</b>	Confederación de Trabajadores de México
<b>CUP</b>	Convenio Único de Participación
<b>DIF Jalisco</b>	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco
<b>FIASS</b>	Fideicomiso de Asistencia Social
<b>FIFOMIN</b>	Fideicomiso de Fomento Minero
<b>FIRA</b>	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
<b>Fojal</b>	Fondo Jalisco de Fomento Empresarial
<b>FOVISSSTE</b>	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado
<b>FTJ</b>	Federación de Trabajadores de Jalisco

FUTINAL	Federación Internacional de Sindicatos de la Industria Hu- lera
GATT	Acuerdo General sobre Araceles Aduaneros y Comercio
<b>Gemicro</b>	Fondo para la Generación de Microempresas
GD	Grandes divisiones
IAJ	Instituto de la Artesanía Jalisciense
IED	Inversión extranjera directa
IJAS	Instituto Jalisciense de Asistencia Social
IJC	Instituto Jalisciense de la Calidad
IMDEC	Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>Indetec</b>	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
<b>Infonavit</b>	Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
IPROVIPE	Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado
ISAN	Impuesto sobre automóviles nuevos
ISR	Impuesto sobre la renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabaja- dores al Servicio del Estado
ITESO	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
IVA	Impuesto al valor agregado
JADEFO	Jalisco Desarrollo y Fomento
JALTRADE	Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco
<b>Mpyme</b>	Micro, pequeña y mediana empresa
OMC	Organización Mundial de Comercio
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PAAD	Programa de Apoyo Alimentario Directo
PDDS	Plan Director del Desarrollo Socioeconómico
PEA	Población económicamente activa
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PET	Programa de Empleo Temporal
<b>Pemex</b>	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto interno bruto
PIDER	Programa Integral para el Desarrollo Rural
PIPSA	Productora e Importadora de Papel
PGD	Plan Global de Desarrollo

<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PPP</b>	Planeación–programación–presupuestación
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>Probecat</b>	Programa de Becas de Capacitación para Desempleados
<b>Procampo</b>	Programa de Apoyos Directos al Campo
<b>PROCREA</b>	Programa de Crédito por Administración
<b>PROFESSIO</b>	Programa de Fortalecimiento de Empresas Sociales
<b>Progresá</b>	Programa de Educación, Salud y Alimentación
<b>Pronasol</b>	Programa Nacional de Solidaridad
<b>SAGAR</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
<b>SAGARPA</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
<b>SAM</b>	Sistema Alimentario Mexicano
<b>SARH</b>	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
<b>Secofi</b>	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
<b>Seder</b>	Secretaría de Desarrollo Rural
<b>Sedesol</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>Sedeur</b>	Secretaría de Desarrollo Urbano
<b>Sedue</b>	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
<b>Sefin</b>	Secretaría de Finanzas
<b>Seijal</b>	Sistema Estatal de Información Jalisco
<b>Semades</b>	Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable
<b>Semarnap</b>	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>Seproe</b>	Secretaría de Promoción Económica
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SNTE</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
<b>SNTSS</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social
<b>SPP</b>	Secretaría de Programación y Presupuesto
<b>SSA</b>	Secretaría de Salubridad y Asistencia
<b>SM</b>	Salario mínimo
<b>STAUDG</b>	Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio
<b>TMCA</b>	Tasa media de crecimiento anual
<b>UAM</b>	Universidad Autónoma Metropolitana
<b>Unam</b>	Universidad Nacional Autónoma de México
<b>UNT</b>	Unión Nacional de Trabajadores

## Bibliografía

- Aguirre Reveles, Rodolfo. *20 años de política económica 1980–1999*, CD–rom, ITESO/Simorelos, Guadalajara, 2000.
- *Desarrollo tecnológico agroalimentario y su integración intersectorial*, Unam, México, 1998.
- Álvarez del Castillo, Enrique. *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1987.
- *Plan General de Desarrollo 1983–1989*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1983.
- *Primer informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1984.
- *Segundo informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1985.
- *Tercer informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1986.
- Banco Mundial. *World development indicators*, CD–rom, Banco Mundial, Washington, 1999.
- Banco Nacional de México, Banamex. *México social, 1996–1998*, Banamex, México, 1998.

- Bourdieu, Pierre. *Razones prácticas*, Anagrama, Barcelona, 1997.
- *Respuestas por una antropología reflexiva*, Grijalbo, Madrid, 1995.
- Calva, José. *Crisis agrícola y alimentaria de México*, Fontamara, México, 1988.
- Canto Chac, Manuel. “Política social y sociedad civil: la participación de las organizaciones civiles en la política social”, en *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?*, Universidad de Guadalajara/SEUIA-ITESO, Guadalajara, 2000.
- Cárdenas Jiménez, Alberto. *Cuarto Informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1999.
- *Plan Estatal de Desarrollo 1995–2001*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1995.
- *Primer informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1996.
- *Segundo informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1997.
- *Tercer informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1998.
- *Quinto informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2000.
- Consejo Estatal de Población de Jalisco, Coepo Jalisco. *La transición demográfica de Jalisco. Insumo para el Plan Estatal de Desarrollo*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.
- Cosío Vidaurri, Guillermo. *Plan Estatal de Desarrollo 1989–1995*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1989.
- *Primer informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1990.
- *Segundo informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1991.
- Fox Quesada, Vicente. *Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006*, Gobierno Federal, México, 2001.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gobierno de la República, México, 2003.
- Gómez Benítez, Armando. *La modernización administrativa de las áreas de egresos estatales*, Indetec, México, 2003.
- Gradilla Dammy, Misael (coord.) *Jalisco a tiempo*, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo–Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1994.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *Anuario de estadísticas por entidad federativa*, INEGI, México, 1999.
- *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, INEGI, México, 1999.
- *Anuarios estadísticos del estado de Jalisco*, INEGI, México, 1986.
- *Anuarios estadísticos del estado de Jalisco*, INEGI, México, 1990.
- *Anuarios estadísticos del estado de Jalisco*, INEGI, México, 1995.
- *Anuarios estadísticos del estado de Jalisco*, INEGI, México, 1996.
- *Censos de población y vivienda 1980*, INEGI, México, 1980.
- *Censos de población y vivienda 1990*, INEGI, México, 1990.
- *Encuesta Nacional de Empleo Jalisco 1998*, INEGI/STPS, México, 1999.
- *Encuesta Nacional de Empleo Jalisco 2000*, INEGI/STPS, México, 2001.
- *Encuesta Nacional de Empleo 2000*, INEGI/STPS, México, 2001.
- *Estadísticas históricas de México*, tt. I y II, INEGI, México, 1999.
- *Indicadores regionales de coyuntura 2001*, INEGI, México, 2001.
- *Sistema de cuentas nacionales de México 1993–2000*, INEGI, México, 2002.
- Lichtensztein, Samuel. *Enfoques y categorías de la política económica*, CIDE, México, 1977.
- López Portillo, José. *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1980.
- *Plan Global de Desarrollo 1980–1982*, Gobierno Federal, México, 1980.
- *Quinto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1981.
- *Sexto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1982.
- Madrid, Miguel de la. *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1986.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1983–1988*, Gobierno Federal, México, 1983.
- *Primer informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1983.
- *Quinto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1987.
- *Segundo informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1984.
- *Sexto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1988.
- *Tercer informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1985.
- Palacios Lara, Juan José. *Industrialización y desarrollo regional en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1997.
- Pro-Habitat. *La zona metropolitana de Guadalajara con indicadores hacia el desarrollo sustentable*, Pro-Habitat, México, 1997.
- Proyecto de Plan de ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara*, Consejo Metropolitano de Guadalajara/Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, Guadalajara, mayo de 2000.



- Ramírez Acuña, Francisco Javier. *Plan Estatal de Desarrollo 2001–2007*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.
- Rivera Aceves, Carlos. *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1993.
- *Quinto informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1994.
- *Sexto informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1995.
- *Tercer informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1992.
- Rodríguez Gómez, Francisco. *Quinto informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, México, 1988.
- *Sexto informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1989.
- Román Morales, Luis Ignacio. *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado*, ITESO/Simorelos–Conacyt, Guadalajara, 2000.
- Romero de Velasco, Flavio. *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1981.
- *Plan Director del Desarrollo Socioeconómico 1980–1982*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1980.
- *Quinto informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1982.
- *Sexto informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1983.
- *Tercer informe de gobierno*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 1980.
- Salinas de Gortari, Carlos. *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1992.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994*, Gobierno Federal, México, 1989.
- *Primer informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1989.
- *Segundo informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1990.
- *Tercer informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1991.
- *Quinto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1993.
- *Sexto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1994.
- Secretaría de Desarrollo Rural, Seder. *Guía de programas y apoyos para el productor rural, 2001*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.

- Secretaría General de Gobierno. *Código de asistencia social*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2000.
- Sistema Estatal de Información Jalisco, Seijal. *Indicadores económicos de Jalisco, diciembre 2002*, vol.vi, Seproe–Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2002.
- *Indicadores económicos de Jalisco, junio 2001*, vol.III, Seproe–Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.
- Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco, DIF Jalisco. *Monitoreo del desempeño en los programas de asistencia social de los sistemas DIF en el estado*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.
- Unda Gutiérrez, Mónica y Luis Ignacio Román Morales. “Dos décadas de liberalización económica”, en *Renglones*, núm.47, ITESO, Guadalajara, diciembre de 2000–marzo de 2001.
- Woo Gómez, Guillermo (coord.) *Jalisco y sus sectores estratégicos*, Seproe–Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.
- Woo Gómez, Guillermo y Sergio García de Alba (coords.) *Jalisco crece: una visión de su presente y su futuro*, Seproe–Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, 2001.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Cuarto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1998.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000*, Gobierno Federal, México, 1995.
- *Primer informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1995.
- *Quinto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1999.
- *Segundo informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1996.
- *Sexto informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 2000.
- *Tercer informe de gobierno*, Gobierno Federal, México, 1997.

## **Entrevistas**

### **Sector gobierno**

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado

Miguel García Haro, Planeación.

Congreso del Estado de Jalisco

José Trinidad Muñoz Pérez, Comisión de Hacienda y Presupuestos.

Instituto Jalisciense de Asistencia Social

Germán Petersen Biester.

Secretaría de Desarrollo Rural

Rodrigo Diez de Sollano Elcoro, Secretaría.

José de Jesús Ayala Padilla, Dirección General de Estrategias y Cadenas Agroproductivas.

Secretaría de Desarrollo Urbano

José Luis Macías Romano, Secretaría.

Esteban Wario Hernández, Dirección de Promoción Urbana.

Sergio Méndez Curiel, Dirección de Ordenamiento Territorial.

Secretaría de Finanzas

Guillermo Ramírez Bañuelos, Dirección de Ingresos.

Secretaría de Promoción Económica

Guillermo Woo Gómez, Dirección General de Planeación y Estudios Estratégicos.

Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco

Alejandro Martínez Gómez, Dirección General.

## **Sector empresarial**

226

Cámara de Comercio Americana

Adolf B. Horn, Presidencia.

Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de Telecomunicaciones e Informática

Emigdio Franco Preciado, Dirección.

Consejo de Cámaras Empresariales de Jalisco

Ignacio Guerrero Marín, Presidencia.

Centro Empresarial de Jalisco

Diego Garibay García de Quevedo, Presidencia.

Consejo Mexicano de Comercio Exterior

Luis Armando Goya, Presidencia.

## **Sector sindical**

Confederación de Trabajadores de México, Jalisco

Héctor González Machuca, Oficialía Mayor y Secretaría Particular.

Confederación Nacional Campesina

Ricardo Chávez Pérez, Secretaría General.

Coordinadora Intersindical de Jalisco

Teresa López.

Unión Nacional de Trabajadores

Miguel Ángel Van-Dick, Secretaría General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Jalisco.

**Organizaciones de la sociedad civil**

Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo

Jorge A. González Muñoz, Coordinación del Área Financiera.

Centro de Reflexión y Acción Laboral Guadalajara

Jorge Barajas, Dirección.

Consejo Agropecuario de Jalisco

Hugo Rangel, Presidencia.

Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario

María González, responsable del programa PROFESSIO.

**Sector académico**

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Mario López Ramírez, Metaprograma de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa.

**Planes, políticas y actores económicos en Jalisco  
en el marco de la liberalización económica**

se terminó de imprimir en mayo de 2004

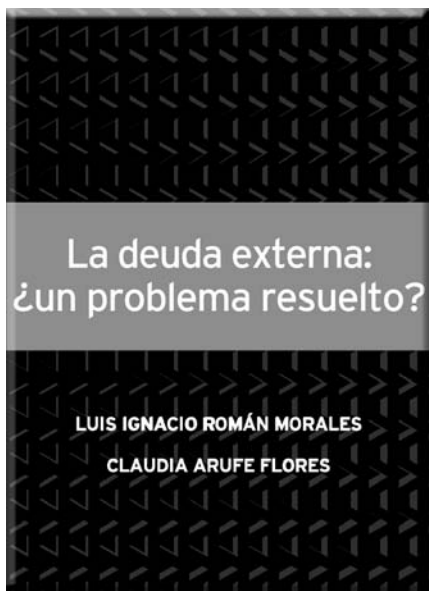
en los talleres de Editorial Pandora, SA de CV,

Caña 3657, Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44470.

La edición, que consta de 1,000 ejemplares, estuvo a cargo de  
la Oficina de Difusión de la Producción Académica del ITESO.

# OTRAS

# PUBLICACIONES



## **La deuda externa: ¿un problema resuelto?**

Luis Ignacio Román  
Morales y Claudia  
Arufe Flores  
ITESO/Coecytjal,  
Guadalajara, 2004,  
250 pp.  
Medida: 16.0 x 22.0  
cm, rústica.

En esta obra, de manera accesible, con fórmulas y definiciones sencillas, los autores ofrecen un panorama general de la deuda en la escala nacional e internacional y un profundo análisis de su impacto sobre las restricciones al desarrollo y sus implicaciones económico sociales, así como algunas propuestas alternativas para su gestión. Con ello, la intención es hacer un llamado para volver a poner el tema en la agenda nacional, pues lejos de estar resuelto sigue creciendo cíclica y tendencialmente.

Instituto  
Tecnológico de  
Estudios  
Superiores de  
Occidente (ITESO)  
Periférico Sur  
Manuel Gómez  
Morín 8585,  
CP 45090,  
Tlaquepaque,  
Jalisco, México.



**Compendio de política económica de México 1980-2000**

Mónica Unda Gutiérrez  
ITESO/Coecytjal,  
Guadalajara, 198pp.  
Medida: 16.0 x 22.0 cm, rústica.

Esta obra ofrece un panorama de las medidas de política económica de México en las últimas dos décadas, como resultado de una revisión de las estrategias aplicadas por el gobierno federal, así como del seguimiento de las principales variables macroeconómicas, un estudio bibliográfico y la discusión con especialistas.

Como complemento, el ITESO ha integrado en la Internet una base de datos de libre acceso ([www.pemexico.iteso.mx](http://www.pemexico.iteso.mx)) con más de 3,500 medidas de política económica aplicadas en el país entre 1980 y 2002.





**¿Qué es el  
ajuste  
estructural?  
Racionalidad e  
irracionalidad  
de las políticas  
económicas  
de libre  
mercado**

Luis Ignacio  
Román Morales  
ITESO/Conacyt,  
Guadalajara,  
98pp.  
Medida: 14.0 x  
21.5 cm, rústica.

Desde hace más de 20 años, en la mayor parte del mundo, quienes deciden directamente sobre cómo manejar la producción, las finanzas y el comercio de los países, han optado por privilegiar, al menos en su discurso, el libre juego de las fuerzas del mercado. Esto, sin embargo, no se puede entender en su totalidad sin una explicación del ajuste estructural, que es el motivo de este libro. ¿Cuáles son las estrategias y las políticas que conducen al diseño estructural?, al responder a esta pregunta, el autor aborda temas como el libre mercado o la intervención del gobierno, para trazar un análisis de las políticas aplicadas para el desarrollo económico.





**Renglones  
núm. 47  
Alternancia  
y desarrollo**

Diciembre de  
2000-marzo  
de 2001

ITESO, Guadalajara,  
108pp.

Medida: 21.5 x 28.0  
cm, rústica



Tema central:

- Estado y desarrollo, *Jorge Narro Monroy*
- México en la lupa del club de los ricos, *Daniel Ponce Vázquez*
- Regionalización en Jalisco, *Pedro A. Gaeta Vega*
- Dos décadas de liberalización económica, *Mónica Unda y Luis Ignacio Román*
- Desequilibrio y deuda externa, *Jean-Yves Chamboux*
- Un nuevo papel para la ciudadanía, *Emmanuelle Perrigaud*
- Impactos de las políticas de ajuste estructural en los hogares, *Tanya Pérez y Luis Vallejo*
- Hacia un diseño de políticas alternativas, *Luis Ignacio Román*

Comercialización  
de publicaciones.

Teléfono y fax:  
(01 33) 3669 3485  
Librería

Universitaria:  
teléfono (01 33)  
3134 2941

¿Cuál ha sido el papel el gobierno jalisciense en las reformas estructurales implantadas a nivel nacional desde 1982? ¿Qué ha hecho y cómo se ha complementado —u opuesto— a las lógicas del poder federal? ¿Qué se opina desde las diversas dependencias estatales con respecto a lo realizado? ¿Cómo reaccionan distintos actores sociales frente a esas decisiones y a la evolución de la economía local? Estos son sólo algunos de los cuestionamientos que se plantean en esta obra como elementos y respuestas útiles para el debate y el análisis de las políticas públicas, las que no sólo son un quehacer de los poderes ejecutivo y legislativo sino una tarea que compete a todos los actores económicos involucrados con la producción y la distribución del bien común.

Este texto forma parte del proyecto Ajuste Estructural y Alternativas desde la Sociedad Civil, desarrollado por el ITESO, con el apoyo financiero del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco.

Luis Ignacio Román Morales es doctor en economía por la Universidad de París y miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1999; Rodrigo Flores Elizondo es maestro en filosofía social por el ITESO. Ambos son profesores investigadores de esta universidad. Por su parte, Roberto Govea Espinoza cuenta con una Maestría en Antropología Urbana y del Trabajo por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social México y labora como catedrático e investigador de planta en la Universidad del Valle de Atemajac.

