



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

COOPERACION PUBLICO-PRIVADA COMO
INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO REGIONAL
LA EXPERIENCIA DE CHIHUAHUA

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A
LORENA ACOSTA COLSA

ASESOR: DR. CLEMENTE RUIZ DURAN



MEXICO, D.F.

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Paginación Discontinua

A mis padres y a mi hermano. Por creer y tener fe en mí.

A mi familia. Por estar siempre a mi lado.

A Marco A. Ledón. Por su apoyo incondicional.

A Clemente Ruiz Durán. Por compartir sus conocimientos y por dirigir éste trabajo.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

i

CAPÍTULO 1. EL DESARROLLO EMPRESARIAL COMO DETERMINANTE DEL CRECIMIENTO REGIONAL

1	EL PAPEL DEL EMPRESARIO	1
2	EL MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DEL TEJIDO EMPRESARIAL	7
3	DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL TEJIDO EMPRESARIAL	10
4	PRINCIPALES CONCLUSIONES	18

CAPÍTULO 2. UNA INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL BASADA EN LA COOPERACIÓN PÚBLICA - PRIVADA

1	LA PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LOS ESTADOS MEXICANOS	20
2	EL ESTADO DE CHIHUAHUA	24
3	FACTORES QUE MOTIVARON LA INICIATIVA	25
	3.1 La elaboración de la estrategia	27
	3.2 Identificación de los sectores productivos	28
4	LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA	33
5	EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1999 - 2005	37

CAPÍTULO 3. UN TERRITORIO VASTO: RECONFORMANDO LA GEOGRAFÍA ECONÓMICA

1	LA INICIATIVA ACELARA EL PROCESO DE URBANIZACIÓN	40
2	TERRITORIO Y ESPECIALIZACIÓN	41
3	EL EMPLEO DESDE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL	44
4	CONFORMANDO EL TEJIDO EMPRESARIAL	45
5	LA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO REGIONAL	48
6	LOS FACTORES EXTERNOS EN EL DESARROLLO DE CHIHUAHUA	49

CAPÍTULO 4. ALIANZAS Y COOPERACIÓN PÚBLICA - PRIVADA DENTRO DEL CONTEXTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

1	MODELOS DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO	52
2	PROGRAMAS PÚBLICOS ESPECÍFICOS	53
3	PROGRAMAS PRIVADOS ESPECÍFICOS	54
4	PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE VINCULACIÓN EDUCATIVA	55
5	DESARROLLO ECONÓMICO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ASOCIACIÓN CIVIL	56
6	CHIHUAHUA SIGLO XXI	59
7	CONSEJO PARA EL DESARROLLO DE PROVEEDORES, CIUDAD JUÁREZ (SDC)	61

CAPÍTULO 5. EL MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

1	DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL	63
	1.1 Descentralización y desarrollo urbano	64
	1.2 Generación de polos alternos de desarrollo	65
	1.3 Desarrollo de la zona fronteriza	67
	1.4 Regiones prioritarias	70
2	DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	73
3	DESCENTRALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN Y DESARROLLO DE PARQUES INDUSTRIALES	76

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES SOBRE LA GENERACIÓN DE ACUERDOS PÚBLICO - PRIVADOS COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO REGIONAL

		80
--	--	----

Bibliografía

84

PRESENTACIÓN

El proyecto de cooperación público privado de Chihuahua se presenta como un caso sui generis, ya que parte de una iniciativa impulsada por el sector privado, la cual cuenta con el apoyo del gobierno estatal al grado de convertirse posteriormente en un programa de gobierno.

Es relevante que la decisión de impulsar este proceso surge a partir del rezago de la capital Chihuahua así como del resto de las regiones que conforman al estado, frente al desarrollo dinámico de la ciudad fronteriza (Ciudad Juárez), derivado de la expansión de la maquila.

La apuesta empresarial fue impulsar en un período corto un esquema de atracción de inversiones, fundamentado en una estrategia maquiladora similar al de la frontera y con ello empezar a generar agrupamientos industriales que pudieran alentar un desarrollo manufacturero más sólido.

Dentro del primer capítulo se presentan los elementos teóricos que sustentan el fenómeno generado en el estado de Chihuahua a partir de la cooperación entre los agentes privados y el sector público. Se considera el papel del la figura empresarial y su importancia dentro del proceso de crecimiento económico.

Por otro lado, en el capítulo dos se contempla la promoción de la inversión en nuestro país y los elementos que han permitido que estados como Chihuahua, Aguascalientes y Jalisco, tengan un desempeño económico dinámico, a diferencia del resto de las entidades federativas. Así mismo, se plantean las bases que sustentaron la iniciativa de cooperación público - privada en el estado de Chihuahua.

En el capítulo tres se revisan las principales características socioeconómicas en un contexto territorial, para determinar la orientación y especialización productiva.

En el capítulo cuatro se considera el esquema de promoción generado durante los últimos años, señalando de manera fundamental el papel de los empresarios locales.

Se trata de manera más profunda los puntos más específicos de los últimos dos Planes Estatales de Desarrollo, así como las experiencias en la conformación de Chihuahua Siglo XXI y de los sistemas

de Desarrollo de Proveedores particularmente en Ciudad Juárez. Igualmente, se menciona la conformación y operación del Centro de Desarrollo Económico, A.C. la cual es una institución privada que agrupa a los empresarios de Chihuahua. Finalmente se hace una recapitulación en torno a los agentes que posibilitaron los acuerdos y que diseñaron los programas de fomento – incluido el gobierno estatal -, y la participación de los centros de educación superior.

Por su parte, en el capítulo cinco se analiza la forma en que los instrumentos impulsados por las dos últimas administraciones han generado una dinámica más equilibrada en Chihuahua, así como el planteamiento de una agenda que considere los elementos que permitan conformar un esquema de apoyo a las tareas de descentralización de la actividad de la frontera hacia el interior del estado.

Finalmente en el capítulo seis se presentan algunas conclusiones en torno a la experiencia de Chihuahua. Este programa de cooperación público – privado otorga un nuevo repertorio para el desarrollo de políticas locales, que favorecen la acción colectiva entre los diferentes agentes, abriendo así como a la posibilidad de instaurar acuerdos y programas con visión estratégica en esfuerzos cooperativos.

Lorena Acosta Colsa

Julio de 2002

Capítulo I. *El desarrollo empresarial como determinante del crecimiento regional.*

1 EL PAPEL DEL EMPRESARIO

Dentro de la teoría económica la influencia que tiene la clase empresarial en de los procesos de crecimiento y desarrollo de una región no ha estado en la discusión. Sin embargo, en la localización de recursos la clase empresarial es un elemento determinante, y la calidad de ésta es considerada por muchos economistas como la explicación entre los diferenciales en las tasas de progreso técnico entre los países.

El estudio de la actividad empresarial, hasta ahora realizado por las ciencias sociales; se ha llevado a cabo desde diferentes perspectivas, tales como antropología, sociología, sicología, historia económica y por supuesto economía. Para los fines propios este trabajo, en este primer capítulo se revisará la actividad empresarial y el papel del empresario bajo la perspectiva económica.

La palabra empresario proviene del francés "entreprendre", que significa hacer algo y era utilizada en la Edad Media para denotar a aquella persona activa que realizaba ciertas actividades.

En términos de la teoría económica, los primeros teóricos que escriben sobre la actividad empresarial son **Richard Cantillon** en su obra *Essay on the Nature of Commerce in General (1730)* donde define al empresario como aquella persona que compra a cierto precio y vende a un precio incierto. **Jean Baptiste Say** consideraba a la actividad empresarial como la combinación de los factores productivos (trabajo, tierra y capital) dentro de un organismo.

En la escuela alemana, a partir del trabajo de **Ludwig Heinrich Jakob Grundsätze der Nationalökonomie oder Naturalwirtschaftslehre (1805)**, se dan los primeros pasos hacia una teoría de la productividad del salario y de una teoría del beneficio del empresario.

Friedrich Benedikt Wilhelm von Hermann en su obra *Staatwirtschaftliche Untersuchungen (1832)* plantea que para los empresarios tiene sentido trabajar con capital prestado tan sólo si la diferencia entre los costos de la producción y el precio obtenido al vender el producto significa un

excedente. La explotación de capital ajeno sería viable sólo si aparte del interés que paga por el capital, obtiene una ganancia (beneficio del empresario).

Hans von Mangoldt estudió los problemas del beneficio del empresario y de la renta. Mangoldt considera que el beneficio del empresario no es más que el excedente que logra una empresa por encima de los costos, constituyendo unos *ingresos residuales*.

En este sentido, el beneficio del empresario se compone básicamente de tres elementos: 1) la prima del riesgo –recompensa por la carga del peligro-, 2) el interés del empresario y el salario del empresario –la remuneración por la explotación del capital puesto a disposición por el empresario y sus prestaciones de trabajo- 3) renta del empresario – las ventajas que fluyen de la relativa escasez de los sujetos con capacidad de empresarios-. Bajo esta perspectiva, la *empresa* es la dirección por cuenta propia de ciertas fuerzas productivas, cuyo resultado aún no está asegurado y que por lo tanto corren un peligro relativamente grande.

En términos de la motivación de la actividad empresarial, Mangoldt plantea que los motivos no hay que ubicarlos, solamente a partir del afán de los individuos por conseguir ventajas materiales, también hay que tomar en cuenta *las ventajas y comodidades inmateriales* tales como el prestigio de trabajar en posición independiente, cosa que induce a muchos sujetos económicos a actuar como empresarios, aun cuando como tales no consigan ganancias significativas. Mangoldt considera a los empresarios como portadores del progreso porque su existencia condiciona el hallazgo y la realización de los mejores métodos de producción, la explotación de los medios auxiliares puestos a disposición por la naturaleza y la elaboración de los bienes en el modo más apto para satisfacer las necesidades.

A principios del siglo XX los institucionalistas norteamericanos se ocuparon del estudio del papel del empresario y de la empresa dentro del proceso de crecimiento de la economía.

Thorstein Veblen, plantea en su trabajo *Theory of Business Enterprise(1904)* que el eje de la civilización es el sistema industrial y la fuerza directa que lo mueve es la *empresa* y que las características de dicho sistema son el proceso de producción y la inversión para conseguir una ganancia. Veblen sostenía que estas características predominaban en la forma en la cual la propia sociedad se desenvolvía y por lo tanto, el autor consideraba que era la época de la empresa.

La mayor parte de la organización industrial se basaba en la obtención de una ganancia. Por lo tanto, el *empresario*, era una figura poseedora de poder y discreción que, a su vez, controlaba la fuerza de la industria a través de la inversión y del mercado; manipulando el proceso productivo.

Según Veblen, el *empresario* era el único factor económico que podía decidir su propia dirección, y por ende dirigía el camino del resto de la sociedad. Dado lo anterior, una teoría que buscara explicar la situación económica debía ser enfocada hacia aspectos inherentes a las propias empresas, considerando sus motivos, métodos y efectos sobre el resto de la economía.

La aportación más significativa a la teoría económica sobre la actividad empresarial es trabajo de **Joseph A. Schumpeter**. La diferencia que marcó Schumpeter fue su concepción del empresario u hombre de negocios, el cual es un agente innovador promotor del crecimiento económico a través de la combinación eficiente de recursos y de la adopción de nuevas técnicas en términos de maquinaria y trabajo.

Las innovaciones de los empresarios promueven el desarrollo, su motivación, tal y como lo estipulaba Marx, es la ganancia. La innovación no es del todo un factor exógeno: la competencia por pequeñas ganancias motiva a los empresarios a innovar, mientras que en los periodos de grandes ganancias la innovación se contrae.

Schumpeter hace énfasis en la diferencia que existe entre el comportamiento económico clásico de un individuo y del empresario: mientras el comportamiento clásico de un individuo es de cierta forma automático, el empresario debe siempre reflexionar todos y cada uno de sus movimientos, ya que se encuentra involucrado en una actividad prácticamente nueva.

Las ganancias comienzan a decaer cuando la economía se desacelera. La declinación de las ganancias, a su vez, promueve la innovación empresarial. Este proceso traería consigo mayores niveles de ingreso y sin retornos decrecientes.

Para que el proceso de innovación pueda suceder es necesaria la presencia de factores institucionales como *propiedad privada* y *disposición de crédito*, ya que el crédito fomenta el desarrollo empresarial. En este sentido, la innovación financiera es un factor importante para la promoción del desarrollo.

Por otro lado, plantea que todos los cambios importantes en el sistema económico son intensificados por el empresario¹ y que dichos cambios se manifiestan en la forma de un ciclo de negocios². Asimismo, sostiene que para comprender el proceso de crecimiento es necesario analizar el caso en el que éste no existiese. Bajo esta perspectiva, la economía no se modifica, no hay ahorro ni inversión y el tipo de interés es nulo. A este estado lo denominó "circuito económico" y a partir de éste intentó comprender el crecimiento o "evolución".

La economía de circuito o estática es aquella donde los factores productivos no se ven sometidos a ninguna combinación nueva y, por lo tanto, están vigentes combinaciones tradicionales y rutinarias; en este sentido, el papel del empresario es insignificante puesto que su labor es innovar.

La economía en desarrollo o evolución es aquella donde el empresario como aplicador e introductor de innovaciones juega un papel importante. Los empresarios se clasifican de la siguiente forma:

1. *Fabricante - comerciante*. Propio de los siglos XVI -XVIII, era al mismo tiempo propietario, director y empresario.
2. *Empresarios - directores*. Asalariados con gran influencia y capaces de realizar nuevas combinaciones de factores productivos.
3. *Empresarios fundadores*. Aquel empresario que toma un papel pasivo dentro de la empresa, debido a que sólo existen directores asalariados los cuales toman prácticamente el control de la empresa.

El paso del circuito a la evolución viene dado por las *innovaciones*, mismas que ordenó de la siguiente manera:

1. Fabricación de un bien nuevo
2. Introducción de un nuevo método de producción
3. Apertura de nuevos mercados

¹ Teoría del Desarrollo Económico, 1912.

² Los ciclos de negocios comenzaron a estudiarse a finales del Siglo XIX, siendo el trabajo de Marx el más significativo. Los ciclos de negocios se consideraban como "crisis" que interrumpían el desarrollo de la economía. Durante la última década del siglo XIX la teoría económica ortodoxa había explicado la localización y distribución de recursos, así como las fuerzas que determinan el nivel general de precios y nociones referentes al crecimiento económico. El trabajo de Clement Juglar (1810 - 1905) titulado *Des crises commerciales et de leur aux États - Unis*, estipulaba que los ciclos de negocios no eran el resultado de fuerzas ajenas al sistema económico, sino que eran producidos dentro del mismo. Juglar describió tres fases de los ciclos de negocios: prosperidad, crisis y recesión. Sin embargo, las fluctuaciones económicas fueron abordadas con mayor profundidad en el trabajo del Mikhail Tugan - Baranovsky, *Industrial crises in England*, donde se

4. Conquista de una nueva fuente de materias primas o de productos semi acabados
5. La realización de una nueva organización en una industria

El origen del crecimiento económico radica en la inversión y no en el ahorro. En este sentido, el *empresario* es un hombre de negocios activo y eficaz capaz de invertir. El desarrollo económico es un proceso continuo de crecimiento. La ganancia es esencial ya que a partir de ésta se genera un proceso acumulativo, elemento necesario en el flujo económico.

También analiza la regularidad con la que se presentan los ciclos de negocios³ y cómo se relacionan con los cambios en las estructuras económicas, proponiendo la siguiente clasificación: Ciclos Estacionales -se presentan durante el año -, Ciclos Kitchin- 3 años, Ciclos Juglares- 9-10 años, Ciclos Kuznets- 15-20 años y Ciclos Kondratiev- 48-60 años.

El progreso técnico es un factor importante en el proceso de crecimiento⁴. El antiguo planteamiento de que la remuneración del capital - interés o beneficio - es esencialmente la remuneración de las innovaciones realizadas por los empresarios dinámicos, toma otro sentido al considerar que el progreso técnico se convierte siempre en asunto de equipos de especialistas que trabajan bajo pedido. Si el beneficio o el interés no son una deducción del valor agregado por el trabajo sino de la remuneración del innovador propiciando la desaparición progresiva de los beneficios. En este sentido, las fallas de mercado que se desprenden de tal situación, como la competencia monopolística⁵, no serán la causa directa de una crisis dentro del sistema capitalista, por el contrario dicha crisis tendrá su origen en las propias características del sistema.

Conforme el progreso técnico se consolida, declina la fuerza de los empresarios, razón misma del dinamismo del sistema capitalista. El capitalismo es el sistema que se caracteriza por la acción de las grandes empresas que innovan con el propósito de aumentar sus utilidades, basado en la propiedad privada y en la disposición de crédito. Los empresarios buscan nuevas combinaciones - de factores productivos - para alcanzar mayores utilidades.

plantean dos postulados: 1) las fluctuaciones económicas son inherentes al sistema capitalista, ya que son resultado del mismo 2) las causas principales del ciclo de negocios no se encuentran en los determinantes de la inversión.

³ Teoría de los Ciclos Económicos, 1939.

⁴ Capitalismo, Socialismo y Democracia, 1942.

⁵ Schumpeter asevera que los monopolios fomentan la innovación y el desarrollo económico. Asimismo considera que las grandes empresas son sumamente capaces para abatir costos y para destinar mayor recursos a la investigación.

En lo referente al empresario, éste ya no vigila el camino de su empresa, debido a que sólo existen directores asalariados que ocasionan la desfuncionalización de los negocios. El empresario pierde poder cuando se diluye la propiedad de las empresas y se transmite el control a los administradores y técnicos.

El economista norteamericano **Alvin H. Hansen** argumentaba que el cierre de las fronteras geográficas, la caída de la tasa de crecimiento poblacional y el carácter capital – ahorro de las innovaciones contribuyen a incrementar la probabilidad de estancamiento y por lo tanto, a reducir la necesidad de inversión⁶. El monto de ahorro disponible tendía a exceder al monto de inversión – en niveles de pleno empleo – y progresivamente comenzó a fugarse el capital. Esta situación generalmente conduciría a incrementar las tasas de desempleo debido a la diferencia entre la demanda y el tamaño de producción requerido.

Por lo tanto, si la ubicación de los recursos cambia durante el curso del crecimiento y desarrollo, lo hará bajo el mando de la clase empresarial, cuyo desempeño se considera importante explicación de los diferenciales en las tasas del progreso técnico entre los países.

El economista austriaco **Ludwing von Mises** plantea que cuando la economía se encuentra en un ciclo de equilibrio constante no hay lugar para la actividad empresarial⁷. Define la actividad empresarial como una anticipación a eventos inciertos. La principal motivación del empresario es el dinero y su ganancia dependerá de la capacidad que posea para entender lo que el consumidor desea. Sin embargo, así como existe la posibilidad de lograr grandes ganancias, los empresarios están expuestos a perder dinero. En este sentido, von Mises es uno de los pocos teóricos que estudia los “errores de los empresarios”; considerando el error de un empresario como la oportunidad de otro más.

Dentro del sistema capitalista el empresario determina el curso de la producción. En este sentido, se deben totalmente a los consumidores y su permanencia dentro de este esquema dependerá de su capacidad para satisfacer las necesidades y gustos de los consumidores. La capacidad de especulación sobre los precios y la situación futura de las condiciones de mercado le garantizarán ganancias, ya que le permite adquirir los factores de la producción a precios relativamente bajos.

⁶ Business Cycle Theory, 1927.

⁷ The Economic Nature of Profit and Loss

2 EL MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DEL TEJIDO EMPRESARIAL

El desempeño institucional dentro del proceso de desarrollo empresarial no debe limitarse a la provisión de servicios básicos; por el contrario debe ser capaz de generar un sistema de comunicación entre los diversos niveles de gobierno para promover la creación de políticas e instituciones necesarias para sustentar el proceso de localización empresarial.

Colin Hines plantea que los gobiernos locales deben considerar prioritaria la provisión de necesidades básicas, el correcto ejercicio de los derechos humanos y la reducción de brechas entre los diferentes grupos, así como entre géneros⁸. Desde esta perspectiva, la sociedad local debe estar realmente comprometida con el esfuerzo e invertir su tiempo, conocimientos y habilidades en él.

El éxito del proceso de localización se presentará en la medida en que las iniciativas desarrolladas a nivel local encuentren sustento en políticas a nivel federal. Así mismo, las políticas de localización deben ayudar a crear comunidades sustentables en términos de infraestructura social, económica y ambiental.

En el ámbito local existen ciertas instituciones favorables al fortalecimiento de la actividad colectiva. Todas ellas buscan la creación de una red de cooperación y unión social, encontrando apoyo en los gobiernos locales.

1. **Empresas comunitarias.** Son creadas y operadas por miembros de la propia comunidad con fines sociales (guarderías, cafeterías, cooperativas, uniones de crédito y asociaciones para vivienda basadas en la ayuda comunitaria).
2. **Entidades regeneradoras.** Empresas dirigidas por miembros de la comunidad, consideran factores económicos, ambientales y sociales para la regeneración de su comunidad.
3. **Uniones de crédito.** Son propiedad de personas que ahorran en un fondo común.
4. **Esquemas de reciclaje.** Su finalidad es ayudar a las autoridades locales con el reciclaje de materiales o desechos.
5. **Esquemas de autoconstrucción.** Son grupos de personas que ayudan a construir vivienda para los miembros de la comunidad que así lo requieran.
6. **Esquemas de transporte.** La finalidad de estos esquemas es que los miembros de la comunidad planteen medios de transporte colectivo alternativos.

⁸ Localization. A global manifesto, Erthscan, London, 2000.

Por otro lado, es necesario el surgimiento de un proceso de regeneración del tejido local, el cual será dinámico a partir de la participación de los miembros de la comunidad dentro de las organizaciones, redes e iniciativas locales; cuando conocen los planes que tiene su gobierno y cooperan con éste para su implementación. Así pues, el proceso de regeneración comienza por las unidades más básicas como son las colonias o vecindarios.

Bajo este contexto, los gobiernos federales deben asegurarse el marco legal y financiero para soportar la iniciativa; los gobiernos locales deberán facilitar recursos y experiencia de manera que la comunidad pueda tener el control para asegurar, en el largo plazo, el bienestar social y económico de la localidad. Sin embargo, las políticas regionales basadas o enfocadas a favorecer las necesidades de las empresas o industrias tienden a concentrar los beneficios, generando comunidades periféricas.

En este sentido, las políticas orientadas a generar localidades autosuficientes son de suma importancia dentro del proceso de regeneración del tejido local, ya que son las que permitirán, a la sociedad local, tomar el control. Sin embargo, no se propone volver a un esquema proteccionista, por el contrario, se trata de reactivar el aparato productivo local.

Los lineamientos de las políticas se componen de siete enfoques, los cuales pueden variar entre las regiones:

1. Protección de las economías locales
2. Políticas de autoconsumo para manufacturas y servicios
3. Buscar los mecanismos que permitan acceder a recursos necesarios para contener a la población en su lugar de origen
4. Eliminación de monopolios
5. Introducción de impuestos para incrementar mejoras ambientales
6. Garantizar, en el sentido económico y político, un ambiente democrático con el fin de asegurar la efectividad y equidad del proceso en un mayor número de localidades.
7. Reorientación de las reglas del mercado hacia mecanismos que permitan a los agentes locales retomar el control de sus economías (principalmente en términos de tecnología e información).

Durante los últimos cinco años diversas instituciones han realizado esfuerzos para clasificar y analizar las condiciones en las que se desenvuelven las instituciones al interior de los estados del

país. Este desempeño institucional se encuentra ligado a los elementos que forman parte del proceso económico, principalmente a la atracción de inversión. En este sentido, la mayor parte de los estudios se orientan al análisis del papel del gobierno local, generando, principalmente, dos efectos: gran competencia entre los estados y mejora continua del desempeño institucional a nivel local.

En el estado de Chihuahua se encuentran el Programa de Apoyos Municipales a la Inversión de Empresas Mexicanas Proveedoras de Insumo a la Maquila y Programa de Apoyo Integral a la Microempresa dentro de los más importantes. El gobierno del estado define a su vez un marco de referencia para la planeación regional que permite inducir acciones del sector privado.

Así mismo se encuentra el Centro de Desarrollo de Proveedores, Centro de Desarrollo Empresarial y el programa Chihuahua Siglo XXI y existen convenios con la Universidad Autónoma de Chihuahua y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez desde donde se impulsa el Centro de para el Desarrollo de Negocios Pequeños y el Instituto de Formación de Emprendedores. Chihuahua ha mejorado significativamente su posición competitiva con respecto al resto del país en cuanto al desarrollo de la investigación científica y tecnológica. Un reflejo de la importancia que se le está dando a este renglón es la creación de centros e instituciones especializadas.

3 LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL TEJIDO EMPRESARIAL

El desarrollo de nuevas tecnologías, la libre circulación de bienes y servicios, así como el acceso casi ilimitado a todo tipo de información; trae nuevos retos y oportunidades para las regiones y localidades que componen un país, ya que prácticamente tienen sólo dos opciones: integrarse a la nueva lógica mundial o experimentar procesos económicos poco significativos⁹.

Bajo este contexto, el papel de la clase empresarial no se limita a cuestiones relativas a la producción, es decir, tienen un papel activo dentro del proceso de creación de nuevos mercados así como en la interacción entre sus diversos agentes. En este caso, el mercado – representado por la empresa y el empresario – presentan deficiencias en su desempeño, visto de manera aislada. Sin embargo, el establecimiento de *acuerdos de cooperación* entre ambos tiene resultados positivos dentro del proceso de crecimiento de una determinada región, ya que gran parte de las deficiencias de ambos pueden ser cubiertas mediante la acción conjunta.

En nuestro país, en 1998, se registró un total de 2.7 millones de unidades económicas¹⁰; del cual el 52.9 % corresponde al comercio, el 34.4 a los servicios y el 12.6 restante a las manufacturas.

Del total de unidades económicas del estrato micro el 53.6% se dedican al comercio, el 34.3% a los servicios y el 12 % a las manufacturas. El 39.5 % de pequeñas unidades económicas prestan algún tipo de servicio, el 32.3 % son comerciales y el 28% manufactureras. Dentro del estrato de medianas empresas el 47.4 % son manufactureras, el 27.9 % pertenecen a los servicios y el 24.6 % al comercio. En las grandes unidades económicas, el 64.5% se dedican a las manufacturas, el 23.9% a los servicios y el 11.5% al comercio (tabla 1.1).

Tabla 1.1 Unidades económicas, 1998
(porcentajes)

	Micro 0-16	Pequeña 16 - 100	Mediana 101 - 250	Grande 251 y más	TOTAL
Total Nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Manufacturas	12.01	28.06	47.42	64.51	12.62
Comercio	53.66	32.37	24.61	11.59	52.95
Servicios	34.33	39.57	27.97	23.90	34.43

Fuente: INEGI, Censos Económicos, 1999

⁹ Rodríguez Posé, Andrés. "Local production systems and economic performance in France, Germany, Italy, and the United Kingdom", Department of Geography and Environment, London School of Economics.

En términos regionales, del número total de unidades económicas el Distrito Federal concentra el 12.4%, seguido por México con 11.8, Jalisco 7.3, Veracruz con 6.2 y Puebla con 5.8; bajo esta perspectiva el estado de Chihuahua concentra el 2.8 % del total de unidades económicas, ocupando el lugar número 13 a nivel nacional (tabla 1.2).

Tabla 1.2 Distribución estatal de las unidades económicas, 1998

TOTAL	MANUFACTURAS	COMERCIO	SERVICIOS
TOTAL NACIONAL	100 TOTAL NACIONAL	100 TOTAL NACIONAL	100 TOTAL NACIONAL
DISTRITO FEDERAL	12.4 MEXICO	10.3 MEXICO	12.7 DISTRITO FEDERAL
MEXICO	11.8 DISTRITO FEDERAL	9.0 DISTRITO FEDERAL	12.5 MEXICO
JALISCO	7.3 PUEBLA	8.6 JALISCO	7.2 JALISCO
VERACRUZ LLAVE	6.2 JALISCO	8.1 VERACRUZ LLAVE	5.9 VERACRUZ LLAVE
PUEBLA	5.6 VERACRUZ LLAVE	6.0 PUEBLA	5.4 PUEBLA
GUANAJUATO	5.0 GUANAJUATO	6.0 GUANAJUATO	5.1 GUANAJUATO
MICHOACAN DE OCAMPO	4.5 MICHOACAN DE OCAMPO	5.7 MICHOACAN DE OCAMPO	4.5 NUEVO LEON
NUEVO LEON	3.8 OAXACA	5.4 NUEVO LEON	3.7 MICHOACAN DE OCAMPO
OAXACA	3.6 GUERRERO	4.8 OAXACA	3.7 TAMAULIPAS
CHIAPAS	3.1 NUEVO LEON	3.6 CHIAPAS	3.3 CHIHUAHUA
GUERRERO	3.0 YUCATAN	2.9 GUERRERO	3.0 OAXACA
TAMAULIPAS	2.9 CHIAPAS	2.9 TAMAULIPAS	2.9 CHIAPAS
CHIHUAHUA	2.8 CHIHUAHUA	2.4 CHIHUAHUA	2.7 BAJA CALIFORNIA
COAHUILA DE ZARAGOZA	2.3 TAMAULIPAS	2.1 COAHUILA DE ZARAGOZA	2.3 SONORA
SONORA	2.2 HIDALGO	2.0 MORELOS	2.1 GUERRERO
BAJA CALIFORNIA	2.1 COAHUILA DE ZARAGOZA	2.0 SAN LUIS POTOSI	2.1 SINALOA
SINALOA	2.1 SAN LUIS POTOSI	1.9 SONORA	2.1 COAHUILA DE ZARAGOZA
SAN LUIS POTOSI	2.1 SONORA	1.9 HIDALGO	2.0 SAN LUIS POTOSI
MORELOS	2.0 MORELOS	1.7 SINALOA	2.0 MORELOS
HIDALGO	2.0 TLAXCALA	1.6 BAJA CALIFORNIA	1.9 HIDALGO
YUCATAN	2.0 SINALOA	1.6 YUCATAN	1.8 YUCATAN
ZACATECAS	1.4 BAJA CALIFORNIA	1.4 ZACATECAS	1.4 TABASCO
TABASCO	1.3 DURANGO	1.3 DURANGO	1.3 ZACATECAS
DURANGO	1.3 TABASCO	1.2 TLAXCALA	1.3 QUERETARO DE ARTEAGA
QUERETARO DE ARTEAGA	1.3 ZACATECAS	1.2 TABASCO	1.3 DURANGO
TLAXCALA	1.2 QUERETARO DE ARTEAGA	1.2 QUERETARO DE ARTEAGA	1.3 AGUASCALIENTES
AGUASCALIENTES	1.1 AGUASCALIENTES	1.1 AGUASCALIENTES	1.0 NAYARIT
NAYARIT	1.0 NAYARIT	0.8 NAYARIT	0.9 QUINTANA ROO
QUINTANA ROO	0.9 QUINTANA ROO	0.6 QUINTANA ROO	0.9 TLAXCALA
CAMPECHE	0.7 CAMPECHE	0.6 CAMPECHE	0.7 COLIMA
COLIMA	0.6 COLIMA	0.6 COLIMA	0.6 CAMPECHE
BAJA CALIFORNIA SUR	0.5 BAJA CALIFORNIA SUR	0.4 BAJA CALIFORNIA SUR	0.5 BAJA CALIFORNIA SUR

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos Económicos, 1999

El 10.3% de las unidades económicas manufactureras se concentran en México, el Distrito Federal concentra el 9%, Puebla el 8.6%, Jalisco el 8.1% y Veracruz Llave el 6%; el estado de Chihuahua concentra el 2.4% (13° lugar a nivel nacional).

Del total de las unidades económicas comerciales, el 12.7% se localiza en México, el 12.5% en el Distrito Federal, el 7.2 % en Jalisco, el 5.9% en Veracruz y el 5.4% en Puebla, mientras que Chihuahua concentra el 2.7%.

10 Cifra según INEGI, Censos Económicos, 1999

Finalmente las unidades económicas de los servicios se concentran en el Distrito Federal (13.6%), México (10.9%), Jalisco (7.2%), Veracruz (6.8%) y Puebla (4.8%); el estado de Chihuahua concentra el 3% del total (10° lugar a nivel nacional).

De acuerdo al crecimiento experimentado durante el periodo 1993 - 1998 en cada estrato de empresa, las entidades federativas cuyas empresas micro dedicadas a las manufacturas crecieron a una tasa mayor son Tlaxcala (13.2%), Guerrero (10.5%), México (10.3%), Oaxaca (10 %) y Jalisco (9.4%).

Las empresas correspondientes a este estrato localizadas en el estado de Chihuahua registraron un crecimiento de 2.7%. Las pequeñas empresas de los estados de Quintana Roo (10.1%), Nayarit (8.8%), Querétaro (6.6%), Guanajuato (6.3%) y Tlaxcala (6%) tuvieron las mayores tasas de crecimiento a nivel nacional. En este rubro el estado de Chihuahua tuvo un crecimiento de 0.4%.

En las medianas empresas el mayor crecimiento se presentó en los estados de Durango (12.6%), Veracruz Llave (10.8%), Yucatán (9.2%), Baja California (8.5%) y Zacatecas (8.4%); mientras que en el estado de Chihuahua la tasa de crecimiento fue de 5.4%.

Finalmente las grandes empresas manufactureras que generaron las mayores tasas de crecimiento se localizan en los estados de Tlaxcala (15.7%), Zacatecas (14.9%), Aguascalientes (14.1%), Yucatán (13.4%) y Coahuila de Zaragoza (12.2%); por su parte el estado de Chihuahua presentó una tasa de 5.3% (tabla 1.3).

Tabla 1.3 Crecimiento de las unidades económicas, 1993 - 1998

	MANUFACTURAS			
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
NACIONAL	5.5	3.0	4.7	7.3
AGUASCALIENTES	1.5	5.5	7.1	14.1
BAJA CALIFORNIA	2.6	2.7	8.5	12.1
BAJA CALIFORNIA SUR	2.4	5.4	4.6	11.8
CAMPECHE	-6.4	1.1	-12.9	-
COAHUILA DE ZARAGOZA	2.5	3.7	7.8	12.2
COLIMA	0.5	4.0	-10.6	-
CHIAPAS	3.7	5.1	-4.7	3.1
CHIHUAHUA	2.7	0.4	5.4	5.3
DISTRITO FEDERAL	2.3	0.4	1.8	0.8
DURANGO	4.5	-2.1	12.6	9.8
GUANAJUATO	8.0	6.3	8.1	8.1
GUERRERO	10.5	-2.9	-3.7	-
HIDALGO	7.4	1.3	6.8	11.8
JALISCO	9.4	6.0	7.1	11.6
MEXICO	10.3	1.8	0.6	4.2
MICHOACAN DE OCAMPO	5.9	1.8	-2.2	3.8
MORELOS	7.3	3.1	-0.6	2.8
NAYARIT	4.2	8.8	0.0	-9.7
NUEVO LEON	5.4	3.6	5.7	8.1
OAXACA	10.0	0.5	5.5	1.0
PUEBLA	4.0	4.9	7.8	12.0
QUERETARO DE ARTEAGA	5.3	6.6	6.2	11.2
QUINTANA ROO	3.5	10.1	-12.9	-7.8
SAN LUIS POTOSI	3.5	3.1	-0.9	7.3
SINALOA	2.4	1.8	-1.5	5.4
SONORA	3.5	4.7	7.5	10.9
TABASCO	7.8	3.1	-2.1	3.7
TAMAULIPAS	3.5	3.8	6.4	8.9
TLAXCALA	13.2	6.0	3.5	15.7
VERACRUZ LLAVE	7.2	1.5	10.8	1.6
YUCATAN	-6.0	3.3	9.2	13.4
ZACATECAS	2.8	4.2	8.4	14.9

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos Económicos 1994 - 1999

En la actividad comercial, las micro empresas establecidas en los estados de Quintana Roo (6.4%), Tlaxcala (6.3%), México (6%), Hidalgo (5.7%) y Chiapas (5.2%) tuvieron mayores tasas de crecimiento; mientras que las establecidas en Chihuahua crecieron a una tasa de 2.7%.

Las pequeñas empresas de los estados de Baja California Sur (11.6%), Aguascalientes (9.5%), Baja California (9.5%), Sinaloa (8.6%) y Jalisco (8.2%) son las más dinámicas a nivel nacional; las ubicadas en Chihuahua tuvieron una tasa de 7%. En el Distrito Federal (36.7%), Quintana Roo (22.2%), Querétaro (14.9%), Coahuila de Zaragoza (14.5%), Guanajuato (13.6%) y Chihuahua (13.4%).

Las medianas unidades económicas dedicadas al comercio registraron las mayores tasas de crecimiento. Por su parte, las grandes empresas de Baja California (46.1%), Distrito Federal (32%), Chihuahua (30.3%), Sinaloa (23.6%) y Guanajuato (23.2%) presentaron las dinámicas más importantes del país (tabla 1.4).

Tabla 1.4 Crecimiento de las unidades económicas, 1993 - 1998

	COMERCIO			
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
NACIONAL	3.5	4.7	47.0	55.1
AGUASCALIENTES	2.8	9.5	0.0	-
BAJA CALIFORNIA	3.1	9.5	8.3	46.1
BAJA CALIFORNIA SUR	3.8	11.6	2.7	-
CAMPECHE	1.7	7.4	5.2	-
COAHUILA DE ZARAGOZA	2.2	5.8	14.5	17.6
COLIMA	1.3	7.4	6.6	-
CHIAPAS	5.2	6.1	-13.5	21.7
CHIHUAHUA	2.8	7.0	13.4	30.3
DISTRITO FEDERAL	1.3	1.9	36.7	32.0
DURANGO	2.8	6.5	12.7	-
GUANAJUATO	3.7	7.0	13.6	23.2
GUERRERO	4.1	4.8	7.9	8.4
HIDALGO	5.7	7.7	-11.8	-
JALISCO	4.2	8.2	7.4	3.1
MEXICO	6.0	6.8	7.3	11.5
MICHOACAN DE OCAMPO	4.0	8.0	8.7	-
MORELOS	3.9	2.7	5.7	20.1
NAYARIT	1.7	4.3	-3.0	-
NUEVO LEON	1.0	7.9	12.6	7.8
OAXACA	6.3	7.6	4.2	-
PUEBLA	4.1	6.6	4.6	1.8
QUERETARO DE ARTEAGA	4.6	8.2	14.9	-
QUINTANA ROO	6.4	6.5	22.2	-
SAN LUIS POTOSI	2.2	3.8	8.4	21.7
SINALOA	1.7	8.6	-0.8	23.6
SONORA	3.8	6.6	1.8	13.6
TABASCO	4.6	6.3	9.6	-4.4
TAMAULIPAS	3.4	5.9	11.8	22.9
TLAXCALA	6.3	5.3	8.4	-
VERACRUZ LLAVE	2.6	5.9	9.6	-1.4
YUCATAN	0.1	5.9	6.9	-
ZACATECAS	4.0	3.4	8.4	-

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos Económicos 1994 - 1999

Finalmente, las micro empresas que prestan algún tipo de servicio y que se localizan en los estados de México (8.7%), Tlaxcala (8.5%), Oaxaca (8.5%), Quintana Roo (8.1%) e Hidalgo (7.9%) fueron las más dinámicas; en Chihuahua el crecimiento experimentado fue de 4.3%. Las pequeñas empresas de los estados de Nayarit (27.8%), Tlaxcala (17.1%), Veracruz Llave (12.7%), Oaxaca (12.4%) y Tabasco (12.1%) presentaron mayores tasas de crecimiento; las del estado de Chihuahua crecieron un 10.3%. Por su parte el estrato de las medianas empresas localizadas en los estados de

Durango (27.2%), Aguascalientes (19%), Sonora (16.3%), Tamaulipas (14.5%), Coahuila de Zaragoza (13.9%) y Chihuahua (13.9%) registraron mayor crecimiento. Las grandes empresas de esta actividad ubicadas en los estados de Tamaulipas (38%), Puebla (33.4%), Querétaro (26.6%), Jalisco (21.5%) y Quintana Roo (20.1%) fueron las más dinámicas durante el periodo 1994 - 1998 (tabla 1.5).

Tabla 1.5 Crecimiento de las unidades económicas, 1993 - 1998

	SERVICIOS			
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
NACIONAL	5.7	9.2	9.0	14.6
AGUASCALIENTES	5.2	9.3	19.0	-7.2
BAJA CALIFORNIA	4.8	8.6	12.9	-2.3
BAJA CALIFORNIA SUR	5.4	7.7	9.9	16.0
CAMPECHE	4.0	10.4	2.9	-
COAHUILA DE ZARAGOZA	3.9	10.8	13.9	18.8
COLIMA	4.7	8.2	5.9	-
CHIAPAS	6.0	8.8	7.8	0.0
CHIHUAHUA	4.3	10.3	13.9	18.3
DISTRITO FEDERAL	3.0	8.7	8.3	10.2
DURANGO	4.9	6.2	27.2	12.2
GUANAJUATO	6.5	9.9	10.8	18.1
GUERRERO	7.8	7.4	1.0	7.2
HIDALGO	7.9	8.7	9.0	-12.9
JALISCO	6.6	9.0	10.5	21.5
MEXICO	8.7	9.1	9.4	12.9
MICHOACAN DE OCAMPO	7.0	9.5	9.3	1.6
MORELOS	5.5	7.2	6.3	1.9
NAYARIT	4.2	27.8	5.2	-
NUEVO LEON	4.7	8.4	4.5	19.4
OAXACA	8.5	12.4	7.4	2.7
PUEBLA	5.0	10.7	10.4	33.4
QUERETARO DE ARTEAGA	5.7	10.8	11.6	26.6
QUINTANA ROO	8.1	8.4	1.8	20.1
SAN LUIS POTOSI	5.3	9.6	6.1	-
SINALOA	4.8	8.4	3.7	2.7
SONORA	6.0	10.7	16.3	13.8
TABASCO	6.0	12.1	10.8	-
TAMAULIPAS	5.0	10.4	14.5	38.0
TLAXCALA	8.5	17.1	-	-
VERACRUZ LLAVE	5.6	12.7	12.9	7.6
YUCATAN	3.6	9.1	10.2	-7.8
ZACATECAS	6.1	4.4	-22.2	-

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos Económicos 1994 - 1999

En este rubro el estado de Chihuahua registró un crecimiento de 18.3%, el cual es mayor al crecimiento nacional por cuatro puntos. En el estado se localiza un total de 76,022 unidades económicas, las cuales, de los 67 municipios que hay en el estado, se concentran en Juárez (37.1%), Chihuahua (25.7%), Delicias (6.2%), Hidalgo del Parral (5.8%), Cuauhtémoc (5.1%), Nuevo Casas Grandes (2.6%), Camargo (1.9%), Jiménez (1.8%), Mcoqui (1.3%) y Madera (1.2%) (figura 1.1)

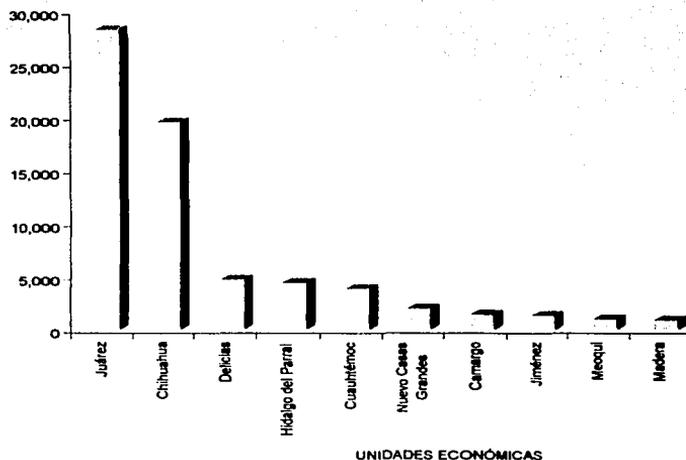


Figura 1.1 Distribución regional del tejido empresarial en Chihuahua

Los municipios que concentran la mayor parte de las actividades económicas del estado son Juárez, Chihuahua, Delicias, Hidalgo del Parral y Cuauhtémoc. Del total de unidades económicas manufactureras Juárez concentra el 34%, Chihuahua el 27.2, Delicias el 6.8, Hidalgo del Parral 5.8% y Cuauhtémoc 5.1% .

En las unidades comerciales Juárez absorbe el 37.23 %, Chihuahua el 24.2, Delicias el 6.3, Hidalgo del Parral el 6 y Cuauhtémoc el 5.1%. El 37.7% de las unidades económicas que prestan algún tipo de servicio se concentran en Juárez, el 27.2 en Chihuahua, el 5.7 en Delicias, el 5.1 en Hidalgo del Parral y el 4.8 en Cuauhtémoc (figura 1.2)

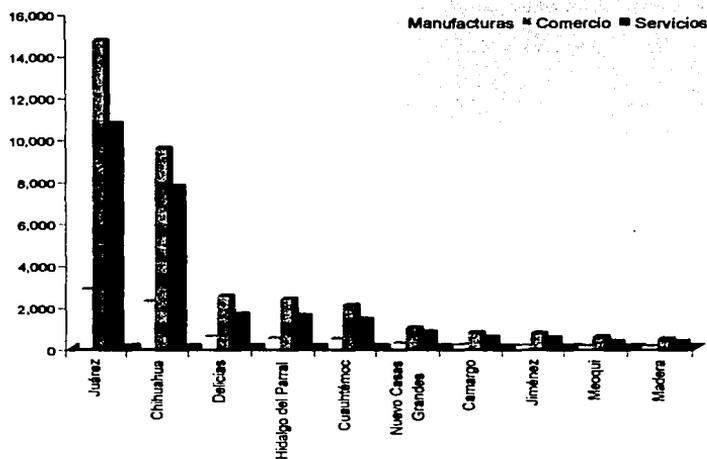


Figura 1.2 Distribución de las unidades económicas, según actividad

En términos de crecimiento empresarial, el municipio de Juárez presenta una dinámica mayor que el resto del estado, ya que para el periodo 1993 - 1998 registró una tasa de crecimiento de 5.7%, la cual es mayor por 2.4 puntos a la registrada a nivel estatal. El municipio de Delicias tuvo una tasa de crecimiento para el periodo de 2.8%, seguido por Hidalgo del Parral y Cuauhtémoc con 2.5% y Chihuahua con 2.2% (figura 1.3).

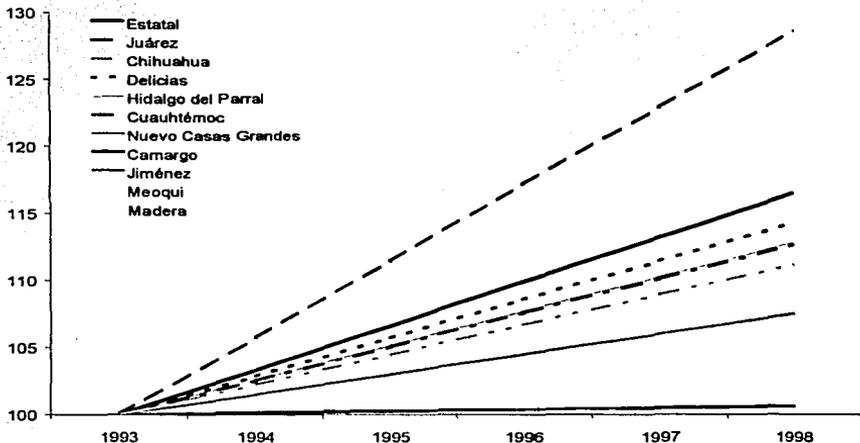


Figura 1.3 Crecimiento empresarial en los principales municipios chihuahuenses

4 PRINCIPALES CONCLUSIONES

Los factores clave para el proceso de desarrollo empresarial en una determinada región no sólo se concentran en las condiciones de los mercados locales, sino que factores de tipo político, social y cultural, así como geográficos son de suma importancia.

Dado lo anterior, es necesaria una interacción entre los diversos agentes que convergen región para lograr un proceso de desarrollo regional integral. En este caso, el mercado - representado por la empresa y el empresario - y el gobierno presentan deficiencias en su desempeño, visto de manera aislada. Sin embargo, el establecimiento de *acuerdos de cooperación* entre ambos, tiene resultados positivos para el desarrollo regional, ya que gran parte de las deficiencias de ambos pueden ser cubiertas mediante la acción conjunta.

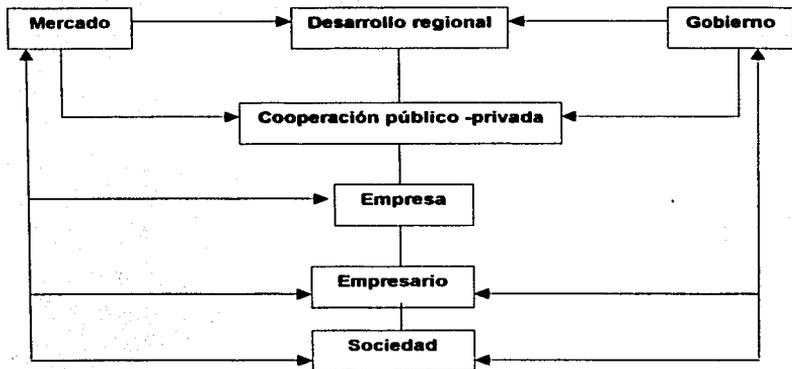


Figura 1.4 El proceso de desarrollo empresarial y sus agentes

La empresa juega un papel importante dentro del contexto económico de las regiones. Sin embargo, es necesario que cuente con una capacidad de adaptación a los constantes cambios en los mercados para poder interactuar con las fuerzas dinámicas de los mercados mundiales. En este sentido, el empresario debe ser, al igual que la empresa, una figura dinámica capaz de adaptarse a las condiciones que impone el mercado.

Por otro lado, el papel gobierno federal sigue siendo relevante en el contexto regional, ya que el dinamismo de su desempeño generará un sistema de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno para promover la creación de las políticas e instituciones clave para el éxito de los sistemas de gobierno locales.

Dentro del proceso de desarrollo, la sociedad, como un agente local más, debe participar de manera activa dentro del proceso, principalmente por dos razones:

- ✓ El proceso de regeneración comienza desde las células locales básicas como las colonias
- ✓ A través de su participación se conseguirá el dinamismo requerido para el proceso de regeneración del tejido local

Capítulo 2. Una iniciativa de desarrollo económico local basada en la cooperación pública - privada

1 LA PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LOS ESTADOS MEXICANOS¹

En México, las disparidades regionales son evidentes, por un lado se encuentra el sureste² región donde predominan las actividades primarias y el 16.9% de la población ocupada no recibe ingreso³. Por otro lado, en la región noreste se concentra gran parte de la actividad manufacturera y sólo el 3.9% de la población ocupada no recibe ingreso.

En el caso de Chihuahua – región noreste -, los acuerdos público – privados han promovido dinamismo en la innovación de programas que, bajo la lógica empresarial, atienden problemas específicos y atraen inversiones.

En el estado, hasta los años sesenta predominaron las actividades primarias y un creciente deterioro de la calidad de vida. Ante esta situación un grupo de empresarios decidió impulsar un proceso de desarrollo industrial de tipo maquilador en Ciudad Juárez, colindante con El Paso, Texas, como una vía para crear un polo de desarrollo en el estado.

Este esquema dio un fuerte impulso a la frontera. A pesar de ello, los efectos no se atomizaron hacia el interior del estado, donde predominan las actividades primarias.

El desempeño de los gobiernos estatales y municipales ha sido de suma importancia en el proceso económico de los estados que componen el territorio mexicano durante los últimos diez años. En este sentido, la existencia de leyes y esquemas de incentivos – fiscales, concesión de tierras y

¹ "Atracción de la inversión en México. Indicadores de localización de negocios", Tecnológico de Monterrey, 1996

² Los agrupamientos regionales, según el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 son: Región Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. Región Noreste: Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Región Centro – Occidente: Aguascalientes, Colima, Nayarit, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro y Zacatecas. Región Centro: Distrito Federal, México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos. Región Sureste: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Yucatán, Campeche y Quintana Roo

³Elaboración propia con base en: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. México, 2001.

dotación de servicios públicos básicos- son elementos fundamentales para la exitosa promoción de las localidades.

Los incentivos fiscales se han convertido en un elemento importante para la localización de inversión. Sin embargo, elementos como los recursos humanos, la conformación de mercados locales – para consumo y abastecimiento – y la infraestructura están altamente relacionados con el establecimiento de nuevas empresas en la región.

El Tecnológico de Monterrey (1997), ha desarrollado un modelo denominado de “atracción de inversión”, basado en el modelo de Porter (1982) de atracción industrial de una determinada región.

Este modelo considera la evaluación de 8 grupos de variables, a partir de las cuales se construye un índice para determinar dos factores: el nivel de atracción industrial de los estados mexicanos y el desempeño de los gobiernos locales en términos de políticas públicas.

Los 8 grupos de variables son:

- *Recursos humanos*
- *Infraestructura física y acceso a mercados*
- *Calidad de vida*
- *Condiciones económicas*
- *Desarrollo tecnológico*
- *Proveedores y servicios*
- *Condiciones de mercado*
- *Promoción de la inversión*

En lo referente al desempeño de los gobiernos locales, en términos del fomento a la inversión, el modelo de atracción plantea las siguientes variables:

- *Incentivos a la actividad emprendedora*
- *Influencia del estado en los monopolios*
- *Monopolios y empresas protegidas por el gobierno*
- *Apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico*
- *Estrategias de crecimiento económico*
- *Influencia de las reglamentaciones ambientales en el funcionamiento de la organización*

- *Restricciones ecológicas que dañan la actividad empresarial*
- *Planes económicos del gobierno estatal*
- *Igualdad en la impartición de justicia*
- *Nivel de corrupción*
- *Impuestos estatales*
- *Gasto en educación*

En este sentido, se puede observar que en los estados con una dinámica económica diferente, el desempeño del gobierno local y la promoción de la inversión son sumamente importantes. Por un lado, el caso de Chihuahua, Aguascalientes, Jalisco y Querétaro se encuentran en los primeros diez lugares dentro de la clasificación final de la variable correspondiente a la actuación del gobierno y, por otro lado, estados como Campeche, Baja California Sur y Nayarit, con una dinámica económica incipiente, se encuentran en los últimos lugares de la clasificación. Dado lo anterior, se puede concluir que existe una relación directa entre ubicación de la inversión - promoción - existencia de reglas y leyes claras y desarrollo económico.

Tabla 2.1 Los diez estados con mejor desempeño del gobierno local, según el modelo de atracción de inversión

Variable	Estado
Incentivos a la actividad emprendedora	Chihuahua, Querétaro, Veracruz, Guanajuato, Baja California, Morelos, Aguascalientes, Tlaxcala, Colima y Jalisco
Influencia del estado en los monopolios	Chihuahua, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes, Querétaro, Baja California, Sonora, Colima, Morelos y Quintana Roo
Monopolios y empresas protegidas por el gobierno	Colima, Querétaro, Veracruz, Chihuahua, Baja California, Tlaxcala, Guanajuato, Aguascalientes, Morelos y Jalisco
Apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico	Aguascalientes, Veracruz, Chihuahua, Baja California, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Coahuila, Sonora y Tlaxcala
Estrategias de crecimiento económico	Guanajuato, Chihuahua, Baja California, Veracruz, Querétaro, Colima, Jalisco, Morelos, Coahuila y Aguascalientes
Influencia de las reglamentaciones ambientales en el funcionamiento de la organización	Querétaro, Veracruz, Quintana Roo, Baja California, Morelos, Colima, Durango, Aguascalientes, Tabasco y Chihuahua
Restricciones ecológicas que dañan la actividad empresarial	Querétaro, Veracruz, Baja California, Colima, Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla y Quintana Roo
Planes económicos del gobierno estatal	Chihuahua, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, Baja California, Jalisco, Veracruz, Colima, Coahuila y Sonora
Igualdad en la impartición de justicia	Aguascalientes, Querétaro, Colima, Chihuahua, Baja California, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, Guanajuato y Quintana Roo
Nivel de corrupción	Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Baja California, Guanajuato, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Jalisco y Morelos
Impuestos estatales	Colima, Baja California, Aguascalientes, Chihuahua, Querétaro, Veracruz, Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Quintana Roo
Gasto en educación	Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, México, Tamaulipas, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Michoacán y Coahuila

Fuente: "Atracción de la inversión en México. Indicadores de localización de negocios. ITESM, 1997

2 EL ESTADO DE CHIHUAHUA

Chihuahua registró un PIB para 1999 de 19.2 mil millones de dólares, es decir, 4.3 por ciento del PIB nacional. La población del estado es de 2.9 millones de habitantes y un PIB por habitante de 6 403 dólares anuales. En el periodo 1970 a 1999 observó un crecimiento del PIB de 4.7 por ciento en promedio, superior 1.5 veces que el crecimiento nacional⁴. Esta dinámica estuvo impulsada por un proceso de reconversión económica y de ampliación de los polos de desarrollo del sector, basada en una expansión de la dinámica empresarial.

**Tabla 2.2 Participación del PIB de Chihuahua en el total nacional, 1970 -1999
(Porcentajes)**

	1970	1975	1980	1985	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	3.4	Total 3.3	Total 2.8	Total 2.8	Total 3.8	Total 4.0	Total 4.0	Total 4.1	Total 4.1	Total 4.2	Total 4.2	Total 4.4
GD2	13.2	GD2 7.6	GD1 4.1	GD1 5.2	GD6 5.3	GD6 5.5	GD6 5.1	GD6 5.3	GD1 6.3	GD6 5.6	GD1 5.4	GD1 5.4
GD1	4.1	GD1 5.1	GD6 3.3	GD8 3.6	GD1 4.9	GD1 4.7	GD1 4.7	GD1 5.0	GD2 1.9	GD1 5.5	GD2 1.8	GD2 1.8
GD4	3.9	GD4 3.8	GD4 3.2	GD7 3.2	GD3 4.1	GD3 4.2	GD3 4.4	GD3 4.6	GD3 4.4	GD3 4.4	GD3 4.4	GD3 4.4
GD6	3.7	GD6 3.5	GD2 3.1	GD6 2.9	GD8 3.4	GD8 3.4	GD7 3.7	GD7 3.8	GD4 3.3	GD7 4.1	GD4 4.3	GD4 4.3
GD5	3.3	GD7 2.9	GD9 2.9	GD4 2.9	GD7 3.2	GD7 3.4	GD4 3.6	GD8 3.4	GD5 2.4	GD4 3.9	GD5 2.5	GD5 2.5
GD8	3.3	GD9 2.9	GD8 2.6	GD9 2.6	GD9 3.1	GD4 3.1	GD8 3.5	GD4 3.3	GD6 5.2	GD9 3.2	GD6 6.1	GD6 6.1
GD9	3.2	GD8 2.8	GD7 2.4	GD3 2.3	GD4 3.0	GD9 3.0	Serv 3.3	Serv 3.3	GD7 3.8	GD8 3.2	GD7 4.3	GD7 4.3
GD7	2.9	GD3 2.0	GD3 1.8	Serv 2.1	Serv 2.9	Serv 2.8	GD9 3.1	GD9 3.1	GD8 3.3	GD5 2.4	GD8 3.3	GD8 3.3
Serv	2.2	Serv 2.0	Serv 1.6	GD2 1.9	GD2 2.6	GD5 2.3	GD5 2.4	GD5 2.4	GD9 3.1	Serv 2.2	GD9 3.2	GD9 3.2
GD3	1.8	GD5 1.0	GD5 1.3	GD5 1.5	GD5 2.3	GD2 2.3	GD2 2.2	GD2 2.1	Serv 2.3	GD2 2.0	Serv 2.1	Serv 2.1

Nota: Agropecuario, Silvicultura y Pesca (GD1); Minería (GD2). Industria Manufacturera (GD3). Construcción (GD4), Electricidad, Gas y Agua (GD5); Comercio, Restaurantes y Hoteles (GD6); Transporte, Almacenaje y Comunicaciones (GD7); Servicios Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias y de Alquiler (GD8); Servicios Comunales, Sociales y Personales (GD9) y Cargo por los Servicios Bancarios Imputados (Serv)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

En 1988 los negocios establecidos en la región alcanzaron 88,803 establecimientos, ofreciendo un empleo total de 744,450 personas.

⁴ Elaboración propia con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, varios años

3 FACTORES QUE MOTIVARON LA INICIATIVA

Chihuahua vivió hasta los años sesenta como un estado fronterizo dedicado a las actividades primarias y con un creciente deterioro de la calidad de vida en la frontera. Ante esta situación un grupo de empresarios decidió impulsar un proceso de desarrollo industrial de tipo maquilador en Ciudad Juárez, colindante con El Paso, Texas, como una vía para crear un polo de desarrollo en el estado.

Este esquema dio un fuerte impulso a la frontera, sin que se propagaran los efectos hacia el interior. Esta modalidad de crecimiento le permitió alcanzar tasas de crecimiento del 4 por ciento entre 1970 y 1985.

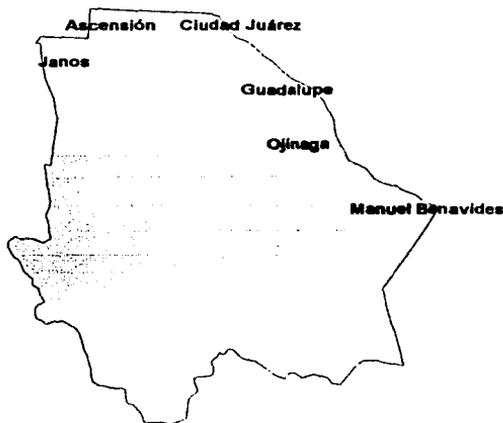


Figura 2.1 Zona fronteriza del estado de Chihuahua

Este modelo empezó a mostrar debilidad a mediados de los ochenta alcanzando una tasa de crecimiento de 1.6 por ciento en el periodo 1985-1988. Frente a este desarrollo relativo menor, los grupos empresariales del centro del estado - liderados por el Grupo Chihuahua - buscaron desatar una dinámica empresarial en la zona de influencia de la capital buscando impulsar un desarrollo mayor en esta subregión.

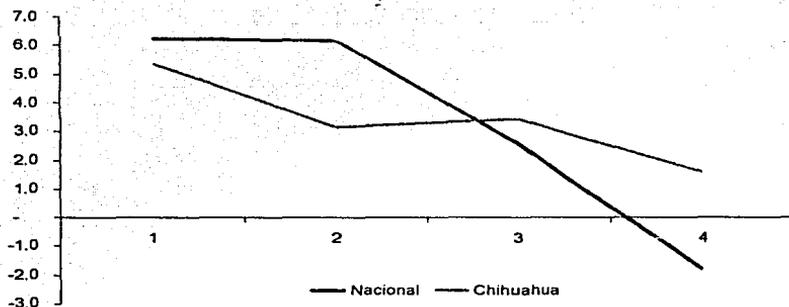


Figura 2.2 Trayectoria de crecimiento del PIB de Chihuahua vs el PIB Nacional

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Bajo esta perspectiva el sector privado estableció un proyecto alternativo para el desarrollo económico del estado, teniendo como primer eje la promoción y crecimiento de la ciudad de Chihuahua pero también de otros municipios. El objetivo del proyecto es generar una dinámica diferenciada ubicada a partir de la vocación y ventaja comparativa de las diversas regiones; es decir, se propuso la generación de esquemas que posibilitaran un crecimiento y desarrollo de las regiones que conforman el estado de manera más homogénea.

El segundo eje se encontró solidificado en una participación decidida por parte de los empresarios locales. La dinámica se desató a partir de un primer movimiento realizado por los empresarios, los cuales contaron con el apoyo institucional del gobierno del estado. Este proyecto empezó a generar un proceso de cambio acelerado, reforzado con la apertura política.

La combinación de estos factores permitió que el gobierno preparara un Plan Estatal de Desarrollo (1993 – 1999), bajo una visión integral y con una participación empresarial importante. El Plan Estatal fijó los cimientos para el desarrollo industrial diferenciado en los municipios que conforman el estado, así como la posibilidad de conformar y solidificar instituciones privadas como Desarrollo Económico de Chihuahua, A.C. – de donde se desprende el programa Chihuahua Siglo XXI el cual funcionó como el programa ejecutor de la visión de estado consensuada entre los empresarios y el

gobierno con la participación de una institución educativa -, así como el Centro de Desarrollo de Proveedores en Chihuahua y el Supply Development Council de Ciudad Juárez.

3.1 La elaboración de la estrategia

La disminución de la dinámica económica causó amplia preocupación entre los empresarios del estado, especialmente los del centro, que veían un desarrollo frágil, sesgado hacia la frontera especialmente por el desarrollo de la maquila en la región de Juárez.

Por iniciativa de un grupo de empresarios de la ciudad de Chihuahua se realizó, a fines de los ochenta, un diagnóstico de la economía estatal. Este diagnóstico realizado por el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM) Campus Chihuahua, y denominado a partir de ese momento Chihuahua Siglo XXI, presentó no sólo un análisis de algunas características de la economía estatal, tales como el empleo la demografía, así como el estado en que se encontraban la infraestructura y los sistemas de comunicaciones, también sugirió la agrupación de estos sectores económicos en un modelo de agrupamientos industriales (clusters), por medio de los cuales se pretendía lograr el desarrollo de una planta manufacturera de nivel mundial, es decir capaz de competir en los mercados globales. El diagnóstico recomendó la realización de un estudio del ambiente externo con la finalidad de establecer las áreas prioritarias de desarrollo de los clusters potenciales identificados, de cara a la competencia en los mercados mundiales.

La realización del segundo diagnóstico corrió a cargo de la empresa de consultoría económica internacional DRI/McGraw Hill, la cual fue contratada a partir de la colaboración del gobierno del estado de Chihuahua y los miembros de la iniciativa privada lo que permitió el compartir el costo del estudio por partes iguales. Este diagnóstico partió del análisis de las tendencias del comercio mundial en los sectores identificados por el estudio exploratorio del ITESM. A partir de esto se inició un proceso de planeación estratégica con miras a la creación de un plan estratégico de acción que desarrollara la economía del estado preparándolo para el inicio del siglo XXI en condiciones de enfrentar la competencia mundial y la inserción en la economía global.

De esta manera el proceso de planeación estratégica para el desarrollo económico del estado de Chihuahua recayó en un equipo de trabajo integrado por empresarios y funcionarios del gobierno de Chihuahua. El programa inició su implementación a partir de 1994, con diferentes acciones

principalmente en las ciudades de Chihuahua y Juárez a través de las oficinas de Desarrollo Económico de cada ciudad.⁵

3.2 Identificación de los sectores productivos

El criterio que se estableció para definir un sector como clave fue en función del personal ocupado en el sector y el ingreso bruto total. las condiciones de selección fueron (ITESM, 1993):

- *El personal empleado por la rama de actividad deberá ser igual o mayor al doble del personal ocupado promedio en dicha rama del sector económico en cuestión.*
- *La rama de actividad debe tener un ingreso bruto igual o mayor al doble del ingreso bruto promedio de la rama de actividad del sector económico en cuestión.*
- *La rama de actividad debe tener una participación del 15% del empleo o más en dicha rama a escala nacional.*

Al cumplir alguna de estas condiciones el sector se consideró clave para el desarrollo del estado.

También se seleccionaron aquellos sectores exportadores y los de alto crecimiento, es decir aquellos que en el periodo de 1985 a 1988 tuvieron un crecimiento de 15% en el personal ocupado y que hubieran tenido además un promedio de ingreso bruto en 1988 igual o mayor al promedio de ingresos por rama para cada sector.

Una vez identificados estos sectores claves para el desarrollo de la economía del estado, en la segunda parte del estudio se emitieron algunas recomendaciones con base a un análisis estratégico de las tendencias mundiales vinculadas a cada uno de los clusters identificados.⁶

Se procedió a generar el reporte y a lograr el consenso con miembros de la iniciativa privada y el gobierno, esto por medio de reuniones de planeación participativas, el resultado fue la identificación de las áreas potenciales de desarrollo:

⁵ Estos organismos son Asociaciones Civiles y en ellos se encuentran agrupados los empresarios de esas ciudades.

⁶ La identificación de los Clusters se realizó con base a los resultados de este análisis, agrupando las empresas de los sectores seleccionados.

- *Ganadería*
- *Industria de plásticos*
- *Servicios de comercialización*
- *Industria automotriz*
- *Joyería*
- *Servicios y empresas ecológicas*
- *Alimentos procesados*
- *Turismo*
- *Industria de cerámica*
- *Servicios de transporte, almacenamiento y distribución*
- *Servicios de logística*
- *Industria electrónica*
- *Productos cárnicos*
- *Silvicultura*
- *Servicios financieros y uniones de crédito*

A partir de estos sectores se configuraron nueve clusters potenciales en tres sectores de la economía del estado.⁷

Tabla 2.3 Clusters potenciales en el Estado de Chihuahua

MANUFACTURA LIGERA	RECURSOS NATURALES	SERVICIOS
Automotriz	Agricultura y ganadería	Transporte y distribución
Electrónicos	Productos forestales y muebles	Servicios a negocios
Textiles y ropa	Materiales	Turismo

Fuente: Elaboración propia con base en (ITESM-Desarrollo Económico del estado de Chihuahua A.C., 1993)

⁷ La visión de cluster en la que se basa Chihuahua siglo XXI es: Una agrupación de empresas líderes generadoras de riqueza a través de la comercialización de productos y/o servicios competitivos en mercados estratégicos integrados a una red de proveedores de insumos y servicios. Toda esta agrupación apoyada a la vez por agrupaciones que ofrecen recursos humanos capacitados, tecnología, recursos financieros, infraestructura física y un clima de negocios que fortalecen y propician las inversiones y los nuevos negocios.

Una vez identificados los clusters potenciales se procedió a la contratación de las empresas consultoras DRI/SRI para que elaboraran un diagnóstico de la evolución de las tendencias de la economía mundial y la implementación del proceso de planeación participativa para generar el plan estratégico final.

Las empresas consultoras realizaron un análisis de productos importantes que ya se estaban produciendo en el estado y de los mercados potenciales de estos productos, estos estudios incluyeron el tamaño y el pronóstico del comportamiento de estos mercados en el futuro, los principales competidores y la forma como se repartían el mercado, toda esta información se transfirió a una base de datos electrónica.

El modelo empleado para realizar este análisis fue a partir de una variación de la matriz BCG la cual propone en su dimensión vertical,⁸ como única medida para las expectativas futuras de la organización, el crecimiento del volumen de la demanda. La dimensión horizontal es la participación de la organización en el mercado, en relación con la participación del competidor líder, y esta es la medida que determina la posición competitiva relativa de la organización en el futuro (Ansoff, 1997).

La variación consistió en identificar los productos que se fabricaban en el estado, posteriormente se ubico el tamaño y el crecimiento del mercado mundial y del mercado de los Estados Unidos para estos productos, con base a esta información se elaboró una lista de productos ordenados conforme a su importancia en los mercados mencionados, a lo cual se agrego aquellos productos que ya se exportaban, o bien con potencial de exportación a estos se les denominó productos "estrella". (DRI/Mcgraw Hill, 1993).

Al parejo de este análisis se organizaron catorce grupos de trabajo, uno por cada sector identificado, los cuales se encargaron de iniciar y desarrollar las iniciativas tendientes a lograr la planeación estratégica participativa y la conjunción de los nueve *Clusters* potenciales ya identificados por el diagnóstico previo del ITESM y avalado por estas empresas.

⁸ La matriz BCG (Boston Consulting Group) fue desarrollada como una herramienta de diagnóstico estratégico por la empresa de consultoría BCG. (Ansoff, 1997)

El diagnóstico parte de la existencia de tres sectores principales que se orientan a la exportación y en los cuales se encuentran distribuidos los nueve *clusters*⁹. Sin embargo encuentra cuatro principales limitantes para el desarrollo de la economía del estado de Chihuahua.¹⁰

- *La estructura de la economía, el desarrollo de los clusters es muy limitado y se encuentran poco integrados.*
- *La infraestructura económica se encuentra orientada más hacia una economía tradicional basada en recursos naturales que en una economía moderna.*
- *El enfoque del mercado es mixto, sólo las maquiladoras tienen una orientación predominante a la exportación, el sector de recursos naturales está orientado principalmente hacia el mercado interno (salvo las cerámicas) y el sector servicios es también local y no genera mayor bienestar.*
- *La colaboración entre los sectores público y privado es muy limitada.*

A partir de las limitaciones descritas por el estudio y con base en estas premisas se ubicó como uno de los sectores con mayores perspectiva para generar *clusters* a las empresas maquiladoras, que habían servido exitosamente para poner en marcha el polo de desarrollo en la línea fronteriza. Las estrategias recomendadas a la luz de estas fallas en la economía del estado fueron las siguientes: primero dirigir el desarrollo de la maquiladora hacia un sector de manufactura ligera, el cual fuera más intensivo en conocimiento y con amplios encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. La segunda consistió en consolidar y transformar el sector de recursos naturales con la finalidad de hacerlo más competitivo y convertirlo en un sector altamente exportador. Por último se planteó modernizar el sector servicios, para que lograra alcanzar un nivel de clase mundial y generara el bienestar necesario para el desarrollo de Chihuahua.

Dadas las tres estrategias, se recomendó la adopción de cuatro tipos de programas de acción:

- *Iniciativas organizacionales.* Una nueva organización pública-privada para guiar la implementación de las estrategias de desarrollo económico.
- *Iniciativas insignia.* Son aquellas que se dirigen hacia las necesidades de clusters específicos y son especialmente de alta prioridad.
- *Iniciativas de Clusters.* Son iniciativas diseñadas para fortalecer a un cluster en particular.

⁹ Los sectores identificados son : Manufactura ligera, Servicios y Recursos Naturales

¹⁰ (DRI/SRI, 1993)

- *Infraestructura económica.* Son iniciativas que mejoran en conjunto la capacidad de la económica del estado.

Estas recomendaciones generales se establecieron como las metas generales del programa y dieron los lineamientos generales del proceso de planeación estratégica, el cual se desarrolló, de manera paralela por medio de reuniones de los catorce equipos de trabajo de *clusters*. Las estrategias fundamentales de las que partió el programa fueron:

- *Integración y desarrollo de Clusters*
- *Promoción de las exportaciones*
- *Atracción de la inversión extranjera*
- *Generación de nuevas empresas*
- *Desarrollo de infraestructura económica*

En este sentido, se generaron planes operativos anuales, compuestos por varias iniciativas, la cuales dieron origen a dos tipos de instrumentos de política industrial; verticales y horizontales (Peres, 1996) los primeros dirigidos a clusters específicos, los segundos no discriminaron entre sectores. El mayor énfasis de los planes operativos anuales fue el desarrollo de la infraestructura económica, y el desarrollo de acciones para la formación de recursos humanos, tecnología, clima de negocios e infraestructura física. Partiendo de lo anterior podemos resumir el proceso que se realizó en Chihuahua de la siguiente forma:

- *Se generó un diagnóstico interno de la economía del estado*
- *Se procedió a identificar la naturaleza de la organización del estado, y con ello se desarrolló la misión y visión, se plantearon objetivos y metas. También se identificaron las oportunidades y las amenazas así como las fortalezas y las debilidades de los sectores de la economía del estado.*
- *Se establecieron escenarios futuros y se generaron estrategias de acción*
- *Se implementaron las estrategias por medio de planes operativos y se fijaron mecanismos de retroalimentación.*

4 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Después de este amplio diagnóstico, la administración 1992-1998, decidió adoptar y continuar el apoyo a este esfuerzo. Las empresas consultoras del sector privado en coordinación con la Dirección General de Fomento Económico del Gobierno del Estado, Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, A.C., y Desarrollo Económico de Cd. Juárez, A.C. generaron el Plan Estratégico de Acción para el desarrollo económico del estado de Chihuahua entre enero de 1993 a marzo de 1994. Las estrategias acordadas fueron:

- *Integración y desarrollo de clusters*
- *Promoción de exportaciones*
- *Atracción de Inversión Extranjera*
- *Generación de nuevas empresas*
- *Desarrollo de Infraestructura Económica*

Lo anterior fue diseñado en una estrategia a mediano plazo en donde se buscaría no sólo hacer más sofisticado el esquema de las estrategias básicas, sino involucrar a diferentes sectores de la sociedad.

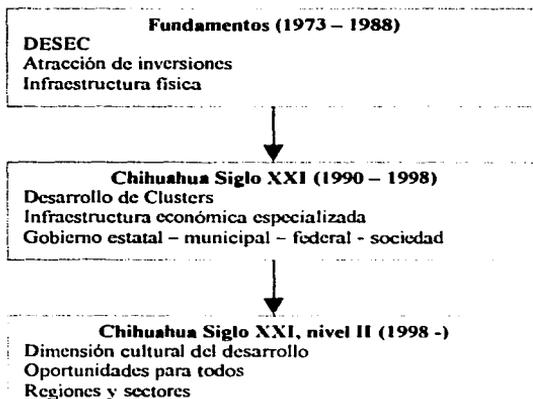


Figura 2.3 Chihuahua Siglo XXI

Esta estrategia en su dimensión regional se comprometió en esta etapa a apoyar a las diferentes regiones del estado para generar visiones económicas regionales de largo plazo. En este sentido, la visión estratégica requería concretar en esquemas regionales que dieran paso a un desarrollo más equitativo en el estado, tal había sido la motivación que motivó el diagnóstico de clusters. La visión en esta perspectiva fue redimensionar la parte central del estado y buscar con ello extender a otros polos de desarrollo con el fin de ampliar los beneficios de la apertura comercial. Esta visión regional queda más claramente planteada en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, en donde se plantea el tipo de orientación que se dará a cada una de las subregiones a efecto de generar un desarrollo más estable.

En Chihuahua y Ciudad Juárez se planteó la conveniencia de inducir una política selectiva de crecimiento industrial y de servicios, estimulando aquellas empresas de uso intensivo de capital, con limitados requerimientos de agua y de bajo impacto ambiental.

En coordinación con los municipios y sus organizaciones se considera necesario consolidar el potencial de Parral, Delicias, Cuauhtémoc y Nuevo Casas Grandes en el aprovechamiento de sus recursos. El impulso a estas ciudades, afianzándolas como polos de desarrollo, dará inicio a la disminución de las presiones urbanísticas a que están sometidas Ciudad Juárez y Chihuahua y, en particular, al desarrollo equilibrado de la entidad.

Se identificaron también las localidades de Palomas, Madera, Ojinaga, Creel, Guachochi, Camargo, Mcoqui, Aldama y Jiménez, entre otras, como centros con vocación y potencial para impulsar el desarrollo de sus zonas de influencia.

Este esquema de desarrollo intenta generar un proceso de crecimiento industrial homogéneo, a partir de generar polos alternos de crecimiento económico. Dentro de los objetivos resalta el desarrollo industrial en Cuauhtémoc, Delicias, Parral, Nuevo Casas Grandes, Camargo, Ojinaga, Palomas, Mcoqui, Aldama y Jiménez; el desarrollo agroindustrial en todos los polos de desarrollo; y el desarrollo turístico en Nuevo Casas Grandes, Creel, Madera, Guachochi y Parral.

La iniciativa descansa fuertemente en un esquema de desarrollo industrial maquilador, que sin lugar a dudas fue exitoso para la frontera, pero requiere en este sentido un esquema más complejo para el interior del estado. Bajo esta perspectiva se ha planteado un desarrollo maquilador de tercera generación, es decir un proceso en el cual se incorpore procesos de ingeniería que anteriormente

estaban ausentes, y con ello promover el desarrollo de proveedores locales. Con este fin la iniciativa no simplemente se ha pensado en una perspectiva de promotora de la inversión, sino también en generadora de instituciones de apoyo, como son los centros de investigación y transferencia de tecnología, inexistentes en la región norte del país. Los centros que se propuso crear esta iniciativa se pueden observar en la figura 2.4:



- Centro de Investigación en Materiales Avanzados (CIMAV)**
- Centro de Moldes y Troqueles (CEMYT)**
- Centro de Estudios e Investigación sobre la Sequía (CEISS)**
- Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo (CIAD)**
- Centro de Desarrollo Industrial (CEDIN)**
- Centro de Tecnología de la Información (1997)**
- Centro de Capacitación en Alta Tecnología (CENALTEC)**

Figura 2.4 Centros propuestos para implementar la iniciativa

En este sentido la iniciativa se hace más compleja porque implica finalmente la definición de esquemas de aprendizaje industrial que no estaban presentes en esquemas de corte tradicional, donde se seleccionaba al agente promotor del desarrollo y se suponía que su impacto sería de tales magnitudes que resolvería el problema de la intervención pública.

Este planteamiento parte de bases diferentes asumiendo que los procesos de aprendizaje se requirieran impulsar y por lo mismo se requiere definir una serie de instituciones que lo garanticen.

Tabla 2.4 Indicadores sociales y económicos 1993 - 1999

Indicadores	Chihuahua	Nacional	Chihuahua	Nacional
Tamaño de la economía (Millones de pesos) 1993-1999	45.23	1,155.13	60.40	1,384.70
PIB per cápita en dólares 1993-1999	5,438	4,194	6,403	4,532
PIB manufacturero como participación % del PIB total 1993-1999	19.7	19.0	21.6	21.4
Personal Ocupado en las manufacturas 1993-1998	220,236	3,236,766	348,266	4,213,566
Unidades económicas manufactureras 1993-1998	7,945	288,562	8,749	361,579
Inversión Extranjera Directa (Millones de dólares acumulados a 1998)			571.4	4,470.60
Productividad en miles de dólares 1998			3.9	6.8
Gasto público per cápita dólares 1996			486.12	391.56

Fuente: Para PIB, PIB manufacturero y PIB per cápita, Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI, 1997. Para Inversión Extranjera Directa SECOFI. Para Gasto Público, Finanzas Estatales y Municipales, INEGI, 1997. Para el personal ocupado, unidades económicas y productividad Censos Económicos 1999, Enumeración Integral, INEGI

5 EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1999-2005

La continuidad de la iniciativa de cooperación público - privada se presentaba como un elemento sustantivo, la cual debería quedar manifiesta en el Plan Estatal de Desarrollo del nuevo gobierno.

Sin embargo, la alternancia política presentó en esta ocasión una distorsión en los términos del acuerdo bajo los cuales los agentes privados operaban de manera conjunta y coordinada con las instituciones públicas. Ciertamente, los espacios y condiciones logrados permiten hasta estos momentos, que los esfuerzos llevados a cabo por los empresarios locales presenten una línea de continuidad e incluso de expansión, como es el Centro de Desarrollo de Proveedores de Ciudad Juárez.

La situación política presentó un obstáculo relativamente importante en el desempeño de mediano y largo plazo del programa Chihuahua Siglo XXI. En nuestros países los avances sin el convencimiento y apoyo de las autoridades gubernamentales normalmente resulta más árido, y las iniciativas privadas presentan un eco limitado.

Por otra parte, resulta interesante observar que muchos de los principios en torno a la posibilidad de acceder a un desarrollo local más equilibrado se recogen de manera importante en el nuevo Plan de Desarrollo, aunque también es claro que el eje de acción esta ocasión no será la iniciativa privada sino el gobierno estatal. La consideración de desarrollar polos alternativos de desarrollo como son Nuevo Casas Grandes, Parral, y Cuauhtémoc entre otros municipios, considera la continuidad del programa instrumentado por Chihuahua Siglo XXI.

Por otra parte, se considera el desarrollo de municipios sobre la zona fronteriza, con el objetivo de reducir las presiones de tipo urbanístico que existen actualmente sobre Ciudad Juárez, así como la integración de los municipios considerados como prioritarios, particularmente la zona de la Sierra Tarahumara que concentra un número importante de los municipios con mayores niveles de pobreza y marginación del país. Esta integración parte de la generación de nueva infraestructura, así como de proyectos productivos de corte ecológico-turístico. Este rubro se encuentra considerado más bien bajo una óptica de política social, que de desarrollo productivo.

Una parte igualmente importante contenida en el nuevo Plan Estatal es el cuestionamiento en torno a la viabilidad de la ciudad de Chihuahua y de Ciudad Juárez, ambas centros urbanos con frágiles

elementos, no solamente para su expansión, sino incluso para su subsistencia. En este apartado se considera la formulación de nuevos programas de desarrollo urbano, así como la complementación con el programa de polos alternativos de desarrollo y de la zona fronteriza, en el ánimo de limitar la migración a estos dos centros urbanos.

Finalmente, es prudente hacer una consideración importante. la realidad económica y política que vive el estado de Chihuahua, posibilitará con el tiempo un desarrollo más estable y sin consecuencias por la alternancia, ya que ésta se presenta de igual forma en los niveles municipales, y particularmente en el Congreso del Estado, en donde se observa de manera clara la conformación de un mapa político diversificado, en donde las propuestas de los empresarios y de la contunidad en su conjunto serán cada vez tomadas más en cuenta para el diseño de políticas y programas públicos.

C

apítulo 3. Un territorio vasto: reconformando la geografía económica.

Los acuerdos de cooperación público – privada descritos se dieron en la mayor entidad federal de México, en donde se conjuga una geografía de desierto, montañas y bosques, en un territorio de 247,087 km² representando el 12.6% del territorio nacional. Limita al norte con los Estados Unidos de América; haciendo frontera con Texas y Nuevo México; al sur con los estados de Durango y Sinaloa; al oeste, con Sonora, y al este con Coahuila. La riqueza natural se mantiene en lugares de difícil acceso y esto ha motivado disociación con el desarrollo urbano. En este capítulo se revisan las principales características socioeconómicas en un contexto territorial, para determinar la orientación y especialización productiva.

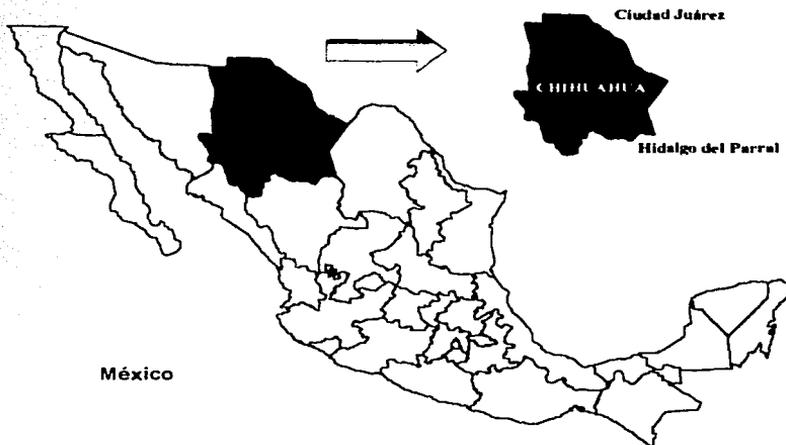


Figura 3.1 Ubicación geográfica del estado de Chihuahua

1 LA INICIATIVA ACELERA EL PROCESO DE URBANIZACIÓN

En el estado de Chihuahua se ubican claramente tres modelos diferenciados de producción, localizándose el primero en Ciudad Juárez y orientado fundamentalmente a las maquiladoras. El segundo se ubica en la ciudad de Chihuahua, opera desde los noventa y se sustenta a partir de clusters transnacionales vinculados con el desarrollo de proveedores, y finalmente el modelo ubicado en Parral y Cuauhtémoc se encuentra fuertemente vinculado con la agroindustria. Esta configuración es la que alentó y modificó la iniciativa de desarrollo local acelerando los procesos de urbanización que eran intensos ya en los años ochenta.

Hoy la población total del estado, es de 3,003,509 habitantes, en donde el 80.2% se encuentra concentrada en áreas urbanas y el resto, en zonas rurales (localidades con menos de 2,500 habitantes). La densidad de población es de 12.1 habitantes por km² que contrasta con el promedio nacional de 48 habitantes por km². El estado de Chihuahua está dividido en 67 municipios. Las principales ciudades se muestran en la tabla 3.1.

Tabla 3.1 Población de las principales ciudades de Chihuahua

Ciudades	Población
Ciudad Juárez	1,093,331
Chihuahua	674,223
Hidalgo Del Parral	103,962
Delicias	100,586
Cuauhtémoc	86,701
Nuevo Casas Grandes	53,188
Camargo	38,559
Jiménez	33,075
Meoqui	19,182
Ojinaga	19,016
Aldama	16,948

Fuente: www.inegi.gob.mx

En las ciudades es donde se genera la mayor parte de la riqueza económica, en virtud de las diversas ventajas y estímulos que se otorgan a los inversionistas, elementos que si bien, han sido apoyos funcionales del desarrollo industrial, también es cierto que han provocado concentración de la actividad económica. La población urbana creció en los últimos años a un ritmo del 3.7%, mientras que la población rural prácticamente permaneció sin cambio. Hoy, Ciudad Juárez tiene más habitantes que toda la población rural.

Entre 1990 y 1995 las ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez mostraron conjuntamente una tasa de crecimiento poblacional del 4.2% anual producto del reordenamiento provocado por la iniciativa

para impulsar al centro, en tanto que Delicias, Cuauhtémoc y Parral crecieron sólo al 1.9% y el resto de las ciudades al 2.2%.

2 TERRITORIO Y ESPECIALIZACIÓN

Para entender un poco las dimensiones de que se habla al referirse a este territorio, vale la pena realizar una analogía, su extensión es equivalente a la superficie de Ecuador, sólo que con un producto por habitante en dólares cuatro veces superior. Esto da la idea de que el proceso de cambio del que estamos hablando es de hecho la transformación de una entidad con implicaciones nacionales en muchas otras latitudes. Las grandes extensiones de tierra dieron al estado una vocación agropecuaria y silvícola, especialización que se mantiene de hecho hasta entrado el siglo XX. Sin embargo, sólo el 5.1%, del suelo total estatal está destinado a la agricultura, de ellas, el 35.8% cuenta con sistema de riego y el resto es de temporal.

Los cultivos más importantes que se cosechan son el algodón, trigo, sorgo, maíz, alfalfa, nogal, manzana y las hortalizas, así como el frijol, la avena, cebada, papa y chile. A escala nacional, Chihuahua ocupa el primer lugar en producción de manzana, nuez y chile, y el segundo lugar en la producción de cebolla y algodón.

En lo que respecta a la ganadería, Chihuahua cuenta con extensas áreas de pastizales - el 72% de la superficie territorial esta destinada a usos pecuarios - en su mayor proporción natural, lo cual condiciona que la ganadería sea una actividad relevante. El ganado bovino tiene supremacía y representa el 60% del total. Su producción se orienta a la exportación de becerros en pie hacia los Estados Unidos. Los productos pecuarios de mayor relevancia son la leche, la carne de bovino y de puerco, en lo que Chihuahua ocupa un lugar importante en el ámbito nacional. Chihuahua es sin duda, el estado de mayor superficie de vocación forestal y arbolada del país, actualmente ocupa el segundo lugar, superado por el estado de Durango.

A la vocación agropecuaria se sumó desde la época colonial la minería, que ha sido una de las actividades importantes en la entidad, en donde existen 3,000 concesiones mineras que amparan 5.5 millones de hectáreas, lo que significa que está concesionada a la minería el 22.3% de la superficie total estatal. En el ámbito nacional, Chihuahua ocupa el primer lugar en la producción de plomo y zinc, el segundo lugar en la producción de plata, el tercero en la producción de cobre y el quinto en la del oro.

Esta tradición hacia sectores básicos fue evolucionando lentamente en el siglo XX, al instalarse industrias de diferente tamaño, especialmente maquiladoras en la frontera y la instalación de una planta manufacturera en el centro del estado. La orientación manufacturera del estado se observa de manera más clara en el siguiente cuadro, en donde las tasas de participación se encuentran tradicionalmente alrededor del 20% del PIB estatal (tabla 3.2).

Tabla 3.2 Participación del PIB manufacturero en el PIB estatal

Año	Participación
1988	22.02
1993	19.00
1994	20.81
1995	20.53
1996	22.27
1997	22.30
1998	22.30
1999	21.60

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, Varios años

En este mismo sentido la especialización manufacturera se ha concentrado históricamente en la División VIII productos metálicos, maquinaria y equipo presentando una participación cercana al 51.03% del PIB manufacturero en 1999 (tabla 3.3).

Tabla 3.3 Especialización Productiva de Chihuahua por División Manufacturera
(miles de pesos de 1993)

	1988	1999
Gran División 3 Industria Manufacturera	7,161,858.97	13,016,657
División I Productos alimenticios, bebidas y tabaco	1,643,297.44	1,532,087
División II Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	546,525.64	1,759,983
División III Industria de la madera y producto de madera	1,525,153.85	1,079,386
División IV Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	554,810.26	390,633
División V Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho	382,007.69	313,723
División VI Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo y carbón	360,192.31	671,619
División VII Industrias metálicas básicas	11,153.85	113,253
División VIII Productos metálicos, maquinaria y equipo	1,956,789.74	6,642,635
División IX Otras industrias manufactureras	181,928.21	513,333

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, Varios años

Este perfil manufacturero es el que ha permitido una integración de la región al proceso de globalización de manera dinámica, alentando el desarrollo del comercio exterior y la localización de inversión extranjera directa principalmente en las empresas maquiladoras.

Todo esto permitió impulsar un crecimiento sostenido de 1970 a 1988, la expansión fue de 3.6 por ciento anual. La puesta en marcha del proyecto dio lugar a una expansión más acelerada a partir de este año, alcanzándose un 5.3 por ciento en promedio, haciendo evidente los resultados de la reestructuración de las capacidades productivas del estado.

Este cambio de trayectoria reorientó la actividad económica hacia una actividad económica con un sector manufacturero más estable, disminuyendo la actividad comercial.

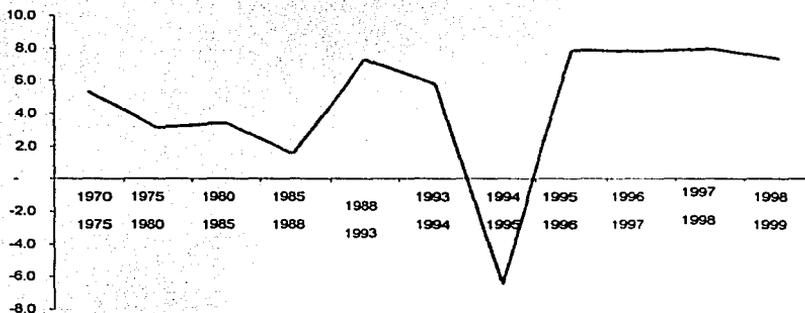


Figura 3.2 Trayectoria de crecimiento del PIB de Chihuahua

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales. INEGI, Varios años

En la dimensión territorial, el sector manufacturero ha estado sumamente concentrado. Hasta 1994 las cinco principales ciudades del estado generaron el 92% de la producción industrial, el 88% de la actividad comercial y el 90% de la actividad de servicios.

Actualmente, Ciudad Juárez concentra el 48% de la producción bruta del sector manufacturero, Chihuahua el 33% y las ciudades medias de Delicias, Cuauhtémoc y Parral el 11%. En el sector comercial, Ciudad Juárez aporta el 32% de los ingresos brutos generados. Chihuahua el 40% y las tres ciudades medias el 16%. En lo que respecta al sector servicios, las dos grandes ciudades del

estado concentran el 83% de los ingresos generados y las otras tres el 7.5%. Esta concentración de la dinámica económica en las principales ciudades del estado no ha permitido que las regiones de la Sierra, en donde se ubican las etnias indígenas se vean beneficiadas.

Finalmente en este entorno de especialización conviene mencionar al sector maquilador de exportación (IME), que es hoy en Chihuahua un sector consolidado con 383 plantas registradas en promedio en 1998, las cuales representan el 12.8 % del total nacional. De acuerdo con su ubicación geográfica, el 67% se encuentran en la frontera Ciudad Juárez, el 20% en Ciudad Chihuahua y el 13% en el resto del estado. En el ámbito nacional, la IME en Chihuahua ocupa el primer lugar como generadora de empleos y de valor agregado participando con el 21% y 26% respectivamente.

3 EL EMPLEO DESDE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL

Al terminar el siglo, la población económicamente activa – mayores de 12 y menores de 65 años de edad – significaron un 40 por ciento de la población total, concentrándose el 46 por ciento en el sector servicios, 34 por ciento en actividades industriales y 20 por ciento en actividades primarias.

Tabla 3.4 Distribución empresarial y del empleo por sector económico, 1993 y 1998
Unidades económicas

Sector	1993		1998	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Chihuahua	76,331	100.00	88,803	100.00
Manufacturas	7,945	10.40	8,749	9.90
Comercio	36,566	47.90	40,844	46.00
Servicios	31,216	40.90	38,196	43.00
Servicios Privados no financieros	25,808	33.80	31,268	35.20
Servicios Públicos no financieros	3,932	5.20	4,531	5.10
Otros servicios	1,476	1.90	2,397	2.70
Resto de sectores	604	0.80	1,014	1.10
Sector	Personal Ocupado		1998	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Chihuahua	534,448	100.00	744,450	100.00
Manufacturas	220,236	41.20	348,266	46.80
Comercio	104,122	19.50	126,185	17.00
Servicios	197,585	37.00	251,083	33.70
Servicios Privados no financieros	98,196	18.40	131,392	17.60
Servicios Públicos no financieros	82,886	15.50	95,396	12.80
Otros servicios	16,503	3.10	24,295	3.30
Resto de sectores	12,505	2.30	18,916	2.50

Fuente: Censos Económicos 1999, INEGI

En los últimos años, el dinamismo del empleo, en el estado de Chihuahua ha sido más acelerado que el de otros estados de la República (tabla 3.4). En términos de personal ocupado en el sector formal, Chihuahua ocupó el segundo lugar de 1994 a 1998. Durante 1998 el número de plazas registradas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social era de 593,474 empleos en promedio, generando durante este último año 42,694 empleos, esto sin considerar eventuales (tabla 3.5).

Tabla 3.5 Distribución del empleo formal en el estado de Chihuahua, según sector de actividad, 1998 (porcentajes)

Sector	%
Agricultura	2.5
Ind., Extractiva	0.8
Ind. Transformación	58.0
Construcción	2.4
Electricidad y Agua	0.6
Comercio	12.9
Transporte y Comunicación	3.2
Serv. Para Empresas	13.9
Servicios Sociales y Comunes	5.6
TOTAL	100.0

Fuente: www.chihuahua.gob.mx

4 CONFORMACIÓN DEL TEJIDO EMPRESARIAL

La actividad industrial está basada más en las características de empresas individuales, que en la competitividad derivada de agrupamientos de fortaleza económica. Las empresas no han logrado establecer procesos que las vinculen productivamente entre sí, en forma estructurada y mutuamente benéfica. Además, la industria de transformación se encuentra altamente concentrada en las ciudades de Ciudad Juárez y Chihuahua, pues absorben el 70% del empleo en el sector.

La industria maquiladora de exportación, ha observado en las dos últimas décadas, un marcado crecimiento en cuanto al número de plantas establecidas y empleos generados. Este tipo de manufactura constituye un gran mercado potencial para los insumos nacionales que no está siendo plenamente aprovechado por la falta de proveedores. Actualmente representa sólo el 1.1% del valor total de los insumos.

El 95% de la industria estatal está conformado por micro y pequeñas empresas con un elevado índice de cierres, en virtud de su baja competitividad (tabla 3.6). No existe a la fecha una cultura de alianzas que les facilite incorporarse a las cadenas productivas de las empresas medianas y grandes.

Tabla 3.6 Distribución empresarial por estrato, 1993 y 1998
Unidades económicas

Estrato	1993		1998	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Micro	7,056	88.90	7,739	88.50
Pequeña	544	6.80	566	6.50
Mediana	123	1.50	153	1.70
Grande	222	2.80	291	3.30
Total	7,945	100.00	8,749	100.00

Estrato	1993		1998	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Micro	19,499	8.90	23,517	6.80
Pequeña	21,176	9.60	21,647	6.20
Mediana	20,389	9.30	25,678	7.40
Grande	159,172	72.20	277,424	79.60
Total	220,236	100.00	348,266	100.00

Fuente: Censos Económicos 1999, INEGI

Uno de los principales aspectos para el desarrollo industrial del estado ha sido la consolidación de la actividad en los polos tradicionales de desarrollo; sin embargo, hay severas deficiencias en la infraestructura en el resto de las regiones que han restringido su industrialización. Esta concentración ha ocasionado distorsiones en las oportunidades de trabajo y el desaprovechamiento de los recursos naturales en el resto del estado.

La vinculación con las instituciones de educación media y superior, resulta actualmente insuficiente para atender las necesidades de personal capacitado, con las especificaciones que la industria demanda, con mayor énfasis en las micro y pequeña empresa.

La inversión extranjera en el estado de Chihuahua desde 1994 hasta diciembre de 1998 asciende a 2'386,041.5 millones de dólares de los cuales el 98.4 por ciento se concentra en la industria manufacturera y el 0.2 por ciento restante en la minería. Los principales países inversionistas son

Estados Unidos con el 85.7% del total de la inversión y Canadá con 5.1%. El resto se encuentra entre países como Japón, Holanda, Islas Caimán, China, Australia, y España, entre otros.

La industria manufacturera local tiene un lugar importante en el ámbito nacional e internacional destacando por su alta calidad. Compañías como Ford han decidido establecerse en la ciudad de Chihuahua, produciendo motores con tecnología de vanguardia. Asimismo, en el estado de Chihuahua han nacido grupos importantes como Internacional de Cerámica (INTERCERAMIC), uno de los principales exportadores de loseta cerámica para recubrimiento a nivel mundial y Cementos de Chihuahua que actualmente opera tres plantas en el estado y produce cemento de alta calidad para su exportación y consumo interno.

De igual forma, existen importantes empresas de capital nacional entre las que se encuentran Arquitectura Habitacional e Industrial, Constructora Lintel, Embotelladora Tarahumara, Empacadora Ganadera de Chihuahua, Maquinaria, S.A., Operadora Casa Grande, Plywood Ponderosa de México, Proyectos Inmobiliarios Impulso, Corporación Argos, Copachisa, Intermex, Concretos Premezclados de Chihuahua, Maderas Del, Compañía Minera Bismarck, así como importantes grupos empresariales que han destacado en distintas ramas como los alimentos, el comercio la minería, estos son: Fernández, Futurama, Zaragoza, Bafar, Delfos y Peñoles, entre otros.

Chihuahua tiene una ubicación geográfica muy favorable que facilita las actividades de comercio exterior por su colindancia con los Estados Unidos de América. Durante el último año, Chihuahua exportó un total de 11,490.2 millones de dólares e importó 9,927.5 millones de dólares presentando una balanza comercial superavitaria de 1,562.7 millones de dólares. Los principales productos de exportación son los de la manufactura en donde el 55 % lo constituyen los aparatos eléctricos y partes de televisores, 9.3% máquinas y aparatos mecánicos, 5.5% instrumentos y aparatos de precisión, 4.6% muebles y mobiliario médico quirúrgico, 4.5% partes y accesorios de vehículos. El resto, el 21% lo constituyen otros productos manufactureros y agropecuarios.

5 LA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

El estado de Chihuahua tiene 12,659.0 kilómetros de carreteras y caminos; 2,703.3 kilómetros de vías de ferrocarril; 2 aeropuertos internacionales y 51 aeródromos distribuidos en los diferentes municipios del Estado.

También cuenta con 550 unidades médicas que incluyen centros de salud, clínicas y hospitales en donde se brinda atención en los tres niveles de salud: primero, segundo y tercero, con 1.3 médicos por cada 1,000 habitantes y 1.5 camas por cada 1,000 habitantes.

El estado dispone de un importante sistema de educación, contando con 5,921 escuelas, que van desde pre-escolar hasta educación superior, las cuales albergan 801,032 estudiantes que equivalen al 26.8 % de la población total. Chihuahua tiene un bajo nivel de analfabetas de 5.6% con respecto a la población de 15 años y más para 1995. Por lo que respecta a los niveles educativos, encontramos que en nivel preescolar, se tienen 1,764 escuelas, en donde se encuentran matriculados 91,554 niños, recibiendo enseñanza de 4,149 maestros.

En el nivel de primaria, la entidad tiene 3,155 planteles en donde estudian 440,436 niños y niñas, con 16,217 profesores impartiendo clases. En secundaria los estudiantes son 135,393 y reciben clases de un personal docente que llega a 7,446 mentores. El bachillerato, cuenta con 200 planteles de carácter general y 50 de tecnológico, los estudiantes en el primero son 42,881 y en el segundo son 23,064, la planta de maestros de bachillerato general son 2,641 y los de tecnológico 1,253. Por lo que respecta a la preparación de profesionales de nivel medio, Chihuahua dispone de 46 escuelas en donde reciben de 3,788 profesores, 43,996 alumnos sus clases. Para aquellos que decidan estudiar la carrera docente, Chihuahua dispone de 10 escuelas normales superiores y actualmente estudian en éstas 4,340 estudiantes y cuentan con 301 mentores.

En los últimos años, la educación superior ha modificado sus esquemas de estudio, creando nuevas licenciaturas y posgrados que responden a las nuevas condiciones económicas que vive la entidad.

6 LOS FACTORES EXTERNOS EN EL DESARROLLO DE CHIHUAHUA

El nivel de las exportaciones ha crecido de manera permanente para el periodo 1993-1998, alcanzando una cifra histórica de 11,564 millones de dólares para 1997. En 1993 las exportaciones totales representaban 7,615 millones de dólares, por lo que la tasa de crecimiento se ubica en un nivel del 50% para el periodo comprendido entre 1993 y 1998. Se presenta una balanza comercial superavitaria para el periodo.

Tanto las exportaciones como las importaciones se concentran de manera significativa en máquinas y aparatos en donde casi alcanza el 58% en el caso de las exportaciones y se ubica en el 47% para las importaciones (tabla 3.7).

Tabla 3.7 Principales productos exportados por Chihuahua
(millones de dólares)

Producto	1996	1997	1998	Dist. 96	Dist. 97	Dist. 98
Máquinas, aparatos y materiales	6598.83	6804.69	6318.73	59.79	58.84	55.29
Reactores nucleares, calderas	777.13	769.02	1064.81	7.04	6.65	9.32
Instrumentos y aparatos domésticos	438.50	542.47	631.87	3.97	4.69	5.53
Muebles; mobiliario médico	499.00	557.59	524.60	4.52	4.82	4.59
Vehículos automóviles, transporte	614.30	555.28	513.61	5.57	4.8	4.49
Materias plásticas y manufacturas	306.38	401.28	355.13	2.78	3.47	3.11
Los demás artículos textiles	189.10	207.80	291.25	1.71	1.8	2.55
Prendas y complementarios de vestir	241.903	219.24	262.27	2.19	1.9	2.29

Fuente: World Trade Atlas México, BANCOMEXT, 1999

Las exportaciones por concepto de maquila se ubican en el orden de los 10,071 millones de dólares, lo que determina claramente la especialización productiva y la orientación del producto (tabla 3.8).

Los principales productos de exportación, así como su distribución durante el periodo 1996 - 1999 se presenta en la tabla 3.9.

Tabla 3.8 Principales productos importados por Chihuahua
(millones de dólares)

Producto	1996	1997	1998	Distr. 1996	Distr. 1997	Distr. 1998
Máquinas, aparatos y materiales	4140.1	3995.6	4098.5	44.06	42.48	41.28
Materias plásticas y manufacturas	1304.8	1340.8	1393.6	13.89	14.26	14.04
Manufacturas de función	613.8	642.6	673.1	6.53	6.83	6.78
Reactores nucleares, calderas	557.8	538.9	730.6	5.94	5.73	7.36
Papel y cartón, manufacturas	402.0	392.1	399.1	4.28	4.17	4.02
Aluminio y manufacturas	177.9	242.7	246.4	1.89	2.58	2.48
Filamentos sintéticos	238.9	222.5	205.1	2.54	2.37	2.07
Pielés (excepto la peletería)	125.2	160.5	190.5	1.33	1.71	1.92
Prendas y complementos de vestir	115.8	111.5	139.1	1.23	1.19	1.4

Fuente: World Trade Atlas México, BANCOMEXT, 1999

Tabla 3.9 Principales productos de exportación de las maquiladoras en Chihuahua
(millones de dólares)

Producto	1996	1997	1998	Distr. 1996	Distr. 1997	Distr. 1998
Máquinas, aparatos y materiales	5588.14	5677.63	5526.50	59.75	57.83	54.88
Reactores nucleares, calderas	746.28	744.69	1046.08	7.98	7.58	10.39
Instrumentos y aparatos domésticos	434.52	536.86	626.81	4.65	5.47	6.22
Muebles; mobiliario médico	471.83	545.30	512.44	5.04	5.55	5.09
Vehículos automóviles, transporte	590.78	525.07	465.37	6.32	5.35	4.62
Materias plásticas y manufactura	193.86	335.87	301.63	2.07	3.42	2.99
Otros artículos textiles	188.69	207.24	291.14	2.02	2.11	2.89
Prendas y complementos de vestir	241.66	188.79	261.45	2.58	2.23	2.6

Fuente: World Trade Atlas México, BANCOMEXT, 1999

El comportamiento de los flujos de inversión extranjera directa se ha presentado de manera consistente desde 1994, alcanzando casi los 600 millones de dólares para 1995. El flujo acumulado para el periodo se acerca a los 1,200 millones de dólares lo cual representa el 4.1% de la inversión extranjera total localizada en el país (figura 3.3).

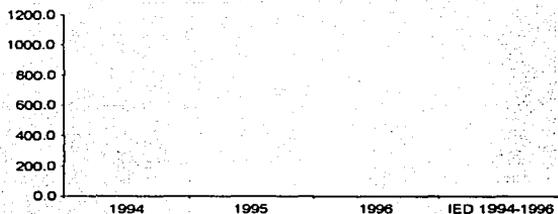


Figura 3.3 Flujos de Inversión Extranjera Directa, 1994 – 1996
(millones de dólares)

Fuente: Dirección General de Inversión Extranjera Directa, SECOFI, 1999

Se puede argumentar que el sector externo ha apoyado el cambio territorial, no sólo a través del efecto sobre la demanda agregada, sino que fundamentalmente por la localización de la inversión extranjera que ha seleccionado no sólo la zona fronteriza, sino también las zonas centrales del estado, en donde se ha empezado a generar un ambiente de inversión que se retroalimenta (tabla 3.10).

Tabla 3.10 Empleo y establecimientos maquiladores en Chihuahua

	1998		1999	
	Empleo	Plantas	Empleo	Plantas
Total Chihuahua	261,746	383	281,991	401
Cuauhtémoc			2,320	6
Chihuahua	40,661	77	47,289	82
Delicias			5,242	12
Ciudad Juárez	206,623	258	218,456	271
Ojinaga			1,224	8
Otros Municipios	14,461	48	7,461	22

Fuente: Indicadores de la industria maquiladora, INEGI



1 MODELOS DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

En el estado de Chihuahua se ubican claramente tres modelos diferenciados de producción, localizándose el primero en Ciudad Juárez el cual se encuentra orientado fundamentalmente a las maquiladoras, el segundo que se ubica en la ciudad de Chihuahua que opera desde los noventa a partir de clusters transnacionales vinculados con el desarrollo de proveedores, y finalmente el modelo ubicado en Parral y Cuauhtémoc que se encuentra fuertemente vinculado con la agroindustria.

Al principio de los ochenta la economía del estado se dirigió principalmente hacia la maquila, explotando las ventajas de localización y menor costo de la mano de obra. Sin embargo, es hasta la década de los noventa donde el estado potencia su ventaja de localización con la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte. En este sentido se ha diseñado un programa de mediano y largo plazo, en donde se busca sacar ventaja de las reglas de origen contenidas dentro del Tratado en sectores claves como el textil. Los avances han sido importantes, como lo demuestra la conformación del Supply Development Council (SDC) ubicado en Ciudad Juárez.

Por otro lado se ha dado un renovado impulso a la economía local, particularmente de la ciudad de Chihuahua, a través de la conformación de clusters industriales de los más variados, que van desde la electrónica y maquinaria, pasando por metales y clusters agroindustriales y de la madera. Por su parte Parral y Cuauhtémoc se encuentran vinculados con el desarrollo de empresas de tipo agroindustrial, vinculadas básicamente a productos como la manzana y la pera así como a productos lácteos en el municipio de Cuauhtémoc con las comunidades menonitas.

Bajo este entendido, se desarrollaron nuevas instituciones que vincularon a los agentes locales de manera efectiva sobresaliendo el Centro de Desarrollo Empresarial que opera como una incubadora de nuevos negocios y de servicios para las empresas maquiladoras, y particularmente el programa Chihuahua Siglo XXI.

En Chihuahua el esfuerzo se ha sistematizado, promoviendo que las grandes empresas transnacionales participen en el diseño de un centro de desarrollo de proveedores. Las empresas transnacionales han utilizado la práctica de ingeniería en reversa (reverse engineering) bajo la cual han desglosado el tipo de demanda que requieren, creando con ello un amplio esquema de demanda.

A lo anterior se suma el desarrollo de una feria de insumos, con la instauración de rueda de negocios. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Naciones para el Desarrollo Industrial (ONUDI) apoyaron el desarrollo de este proyecto en Chihuahua y Ciudad Juárez. En este caso las empresas transnacionales son las que han dado el impulso inicial, ya que a partir de un análisis de ingeniería en reversa han determinado las piezas, materias primas y equipo que requieren surtir en México. A partir de este esquema han decidido crear un centro de desarrollo de proveedores que considera las siguientes áreas:

- a) *Formulación de proyectos*
- b) *Incubadora de empresas; y*
- c) *Alianzas estratégicas.*

Paralelamente se ha desarrollado una Bolsa de Subcontratación que combinándose con la realización de ferias de insumo se espera desarrollar un sistema integral de subcontratación. La meta es continuar elevando el nivel de subcontratación que actualmente es muy bajo.

2 PROGRAMAS PÚBLICOS ESPECÍFICOS

En el ámbito local se encuentran el Programa de Apoyos Municipales a la Inversión de Empresas Mexicanas Proveedoras de Insumo a la Maquila y Programa de Apoyo Integral a la Microempresa dentro de los más importantes. El gobierno del estado define a su vez un marco de referencia para la planeación regional que permite inducir acciones del sector privado.

INFORMACIÓN PLANEACIÓN PROMOCIÓN

INFRAESTRUCTURA



REGIONES



CLUSTERS



Figura 4.1 Dimensiones de la Ley para la planeación del desarrollo económico

3 PROGRAMAS PRIVADOS ESPECÍFICOS

Se encuentra el Centro de Desarrollo de Proveedores, Centro de Desarrollo Empresarial y el programa Chihuahua Siglo XXI. El primero de estos programas es el más interesante ya que es el que intenta aumentar la integración nacional de la industria maquiladora. Este programa inició sus labores en 1998 por lo que apenas tiene en operación dos años.

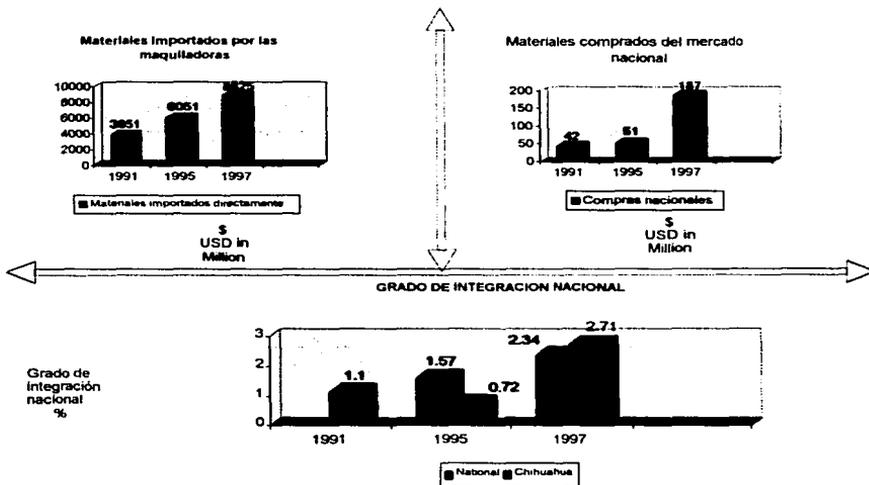


Figura 4.2 Motivos que indujeron la creación del CEDEP

El programa funciona utilizando ingeniería de reversa y pretende el desarrollo de proveedores locales que induzcan un clima de negocios más amplio.

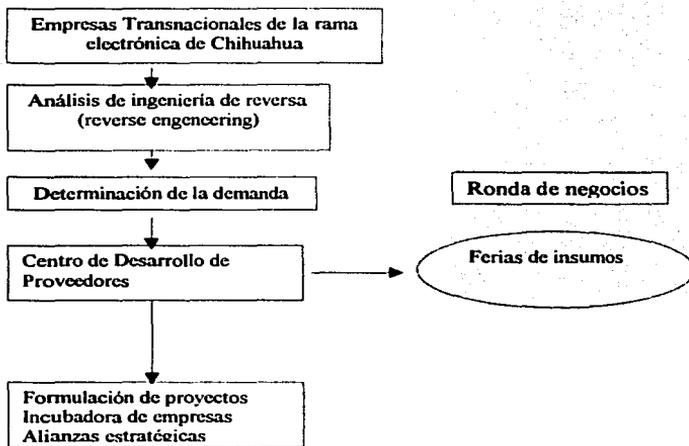


Figura 4.3 Esquema de operación del Centro de Desarrollo de Proveedores de Chihuahua

4 PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE VINCULACIÓN EDUCATIVA

Se tienen convenios con la Universidad Autónoma de Chihuahua y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez desde donde se impulsa el Centro de para el Desarrollo de Negocios Pequeños y el Instituto de Formación de Emprendedores. Chihuahua ha mejorado significativamente su posición competitiva con respecto al resto del país en cuanto al desarrollo de la investigación científica y tecnológica. Un reflejo de la importancia que se le está dando a este renglón es la creación de centros e instituciones especializadas.

Adicionalmente, las universidades e institutos tecnológicos establecidos en el estado han evidenciado creciente participación en la investigación y adelanto tecnológico. Sin embargo, existen limitaciones en términos de infraestructura, recursos económicos y humanos dedicados a la investigación y desarrollo en la mayor parte de estas instituciones.

5 DESARROLLO ECONÓMICO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ASOCIACIÓN CIVIL

El proyecto para constituir Desarrollo Económico de Chihuahua, A.C. (DESDEC) se formaliza en 1973, generado a partir de la visión de un grupo de empresarios locales, en su mayoría miembros de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), y que a principios de la década de los setenta cuentan con el apoyo del Grupo Chihuahua, quien comprende el alcance del proyecto y se une al mismo de manera decidida. Inicialmente la estrategia se encontró orientada a la generación de empleos, en donde a partir de la generación de un estudio – diagnóstico de la situación en Chihuahua se determinaron tres opciones para generar empleos: la primera era establecer empresas de exportación en el estado; la segunda era desarrollar el turismo en la Sierra Tarahumara; y la tercera era impulsar la industria maquiladora, opción que se venía operando desde la década de los sesenta en Ciudad Juárez.

La primera opción se desechó como consecuencia de los requerimientos de inversión y competitividad que requiere la conformación de una economía industrial sustentada en la exportación, y de igual forma la segunda opción también se rechazó por la inexistencia de infraestructura carretera y hotelera adecuada. Por lo tanto, se apostó a la tercera opción como punto de partida al ubicarse ventajas en los relativamente bajos costos de ventaja para la generación de empleos, el efecto multiplicador sobre el sector servicios y por la ventaja competitiva del estado al compartir 3,000 kilómetros de frontera con Estados Unidos.

Desde su constitución DESEC consideró tres elementos básicos para su operación: a) los fondos de promoción y operación debían constituirse de manera multianual (cada cinco años), lo cual permitía planear y generar expectativas sobre el mediano plazo y presentar un esquema de continuidad; b) debería ser un organismo apolítico; y c) debería tener una relación muy estrecha de entendimiento con los gobiernos municipales, estatal y federal. El fondo se constituyó como una propuesta de la iniciativa privada, y en donde a partir de la formación de un fondo tripartita – gobierno federal, gobierno estatal y empresarios – se llevaron a cabo los primeros avances visualizados bajo la perspectiva de solidificar sobre el mediano plazo cuatro ejes fundamentales para el desarrollo del estado:

1. *Promoción industrial directa tanto con inversionistas nacionales como extranjeros*
2. *Generación de generadores a partir de parques industriales y generación de infraestructura*

3. *Creación un ambiente propicio para la inversión; y*
4. *Constitución grupos de promotores que operaran de manera directa en las distintas regiones del estado.*

Dentro de los esfuerzos para atraer inversionistas extranjeros la primera empresa de que estableció fue Honeywell ubicándose en el parque industrial Las Américas. Para el desarrollo de parques industriales DESDEC generó el organismo denominado Promotora de la Industria Chihuahuense de donde se ha consolidado la formación y administración de cinco parques industriales. La instalación de Honeywell significó la primera materialización del esfuerzo realizado por DESEC durante los primeros años, además de generar un esquema de "arrastre" sobre otras empresas maquiladoras como Kelsey Hayes Chihuahua, que a su vez propiciaron el despunte o localización de empresas locales como Aceros de Chihuahua, Industria Minera de México y en 1979 la instalación de INTERCERAMIC.

De igual forma, otros países empezaron a considerar a Chihuahua como un punto de localización para sus empresas. En 1979, un grupo de empresarios realizó una misión de negocios a Chihuahua, localizándose dos años más tarde la empresa Yazaki en Ciudad Juárez, generando por primera vez en el estado pequeñas empresas proveedoras en los diferentes municipios que conforman el estado.

Una de las mayores ventajas fue que la ubicación de empresas, si bien se orientaron en un principio a las ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez, otras empresas como A.C. Nielsen se localizaron en otros municipios como Delicias, promoviendo un esquema de inversión diferenciado y por lo tanto un impacto regional descentralizado. Sin embargo, es hasta la década de los ochenta cuando DESEC consolida su figura de promotor de Chihuahua.

En 1980, la compañía Ford invierte en la construcción de una planta para producir motores. A partir de esta inversión, que fue una de las primeras que se ubicó en el parque industrial Complejo Chihuahua, las empresas empezaron a localizarse de manera más fluida en Chihuahua. Este crecimiento de la inversión y localización de empresas generó las condiciones para construir nuevos parques industriales. Para el desarrollo de parques industriales DESDEC generó el organismo denominado Promotora de la Industria Chihuahuense de donde se ha consolidado la formación y administración de seis parques industriales (Complejo Industrial Chihuahua, Juárez Aeropuerto, Cuauhtémoc, Casas Grandes, Delicias, Camargo y Parral), cumpliendo de manera complementaria

con los objetivos fijados desde el principio sobre impulso de polos alternativos de desarrollo, desconcentrando la inversión de las ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez.

Asimismo, como consecuencia del éxito de los parques industriales, se formaron grupos de empresarios dedicados a promover nuevos parques y naves industriales, así como programas de subcontratación. Como se refirió anteriormente, los ochenta fueron muy importantes en la consolidación tanto de DESEC como de Chihuahua.

Fue durante esta década que se localizaron empresas como Bocar de Chihuahua, empresa de autopartes de capital nacional proveedora de Ford, Alambrados y Circuitos Eléctricos, primera planta de General Motors en Chihuahua, Cuproquim, Varian Eco de Chihuahua planta maquiladora de alta tecnología.

En 1985, después de competir con Guadalajara, se localizaron cinco empresas importantes en el estado: Data General y Digital Equipment de México (empresas de computadoras de alta tecnología), Electroimplementos de Camargo primera maquiladora de Camargo. Tableros de Yeso de Chihuahua industria de minerales no metálicos surgida a partir de un estudio realizado por DESEC y General Motors, y Delco Products que fue la segunda planta de General Motors ubicada en la ciudad de Chihuahua. Es durante esta década donde se localiza el centro Delphi, el cual es considerado como el grupo maquilador más importante del país.

Paralelamente, DESEC amplió su esquema de operación conformándose DESEC, Ciudad Juárez en 1983. De igual forma, DESEC impulsó la generación y publicación de una serie de elementos que pudieran ser utilizados como elementos de promoción del estado, pero a su vez como información para la toma de decisiones de inversión en el estado. Para tal efecto, se creó en 1983 el Centro de Información Económica donde se publicó de manera cuatrimestral durante 10 años *Indicadores económicos del estado de Chihuahua*.

Asimismo, otras publicaciones como *Manuales de Información e Imagen de la Industria Maquiladora*, permitieron acercar a una mayor cantidad de inversionistas información económica, de procedimiento y datos generales del estado de manera más simple.

Actualmente el encargado de la información y manejo de la información es el Centro de Información y Estudios Estratégicos (CIEE), que depende de la Dirección General de Fomento Económico del gobierno del estado.

Finalmente, es durante la década de los noventa donde se consolida el proyecto DESEC. Se crea el programa Chihuahua Siglo XXI, - el cual se detalla más adelante -, así como otros proyectos como Alianza Económica del Camino Real, el cual se coordina entre organismos empresariales de los estados de Nuevo México, el oeste de Texas y Chihuahua. Asimismo, el programa Desarrollo a la Microempresa (DEMIC), se gestionan préstamos de hasta 3 mil dólares por persona y en ocasiones se considera tanto al marido como a su esposa, para poder acceder a un préstamo por hasta 6,000 dólares. Chihuahua Now! es una iniciativa conjunta entre DESEC, Desarrollo Económico de Ciudad Juárez y el gobierno del estado para promover de manera institucional a Chihuahua como destino de inversión extranjera directa, coordinando los esfuerzos de los agentes privados y los públicos. El organismo, proporciona esencialmente información a inversionistas potenciales.

Como elemento de diálogo y cohesión, DESEC ha sido un elemento fundamental en el desarrollo y la atracción de inversionistas a Chihuahua, sobresaliendo recientemente su participación en el diseño de un Congreso de Empresarios Chihuahuenses el cual se realiza de manera anual, y en donde se intercambian experiencias y se discuten tendencias en materia industrial, de organización empresarial y sobre la economía global. Cabe resaltar que el programa Chihuahua Siglo XXI se consideró como eje del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998 y la participación de DESEC en la conformación de una Ley de Planeación para el Desarrollo Económico fue decisivo.

6 CHIHUAHUA SIGLO XXI

En 1991 se constituye el programa Chihuahua Siglo XXI a través de Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, A.C., contando con el respaldo financiero del gobierno de Chihuahua y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Chihuahua.

Desde su conformación se diseñó bajo la perspectiva de promover acuerdos entre los diversos agentes locales. En este sentido la generación del plan estratégico se diseñó a partir de la participación de empresas como DRI/McGraw Hill y SRI Internacional, coordinándose con la Dirección General de Fomento Económico del Gobierno del Estado, Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, A.C. y Desarrollo Económico de Ciudad Juárez, A.C. orientando el enfoque

hacia la conformación de clusters. El programa en su conjunto se encuentra diseñado desde una planeación estratégica que permita elevar el nivel de vida, atraer la inversión y generar más y mejores empleos. La generación de los clusters se encuentra orientada hacia la vocación económica de la región. Se encuentran clusters de agricultura, ganadería y alimentos, productos forestales y muebles, materiales (cemento, cerámica y minería) y uno en materiales avanzados, así como en manufactura ligera - productos automotrices -, electrónicos, textiles y ropa, y un cluster de maquinaria y equipo, complementado por clusters de servicios al turismo, negocios, transporte y distribución.

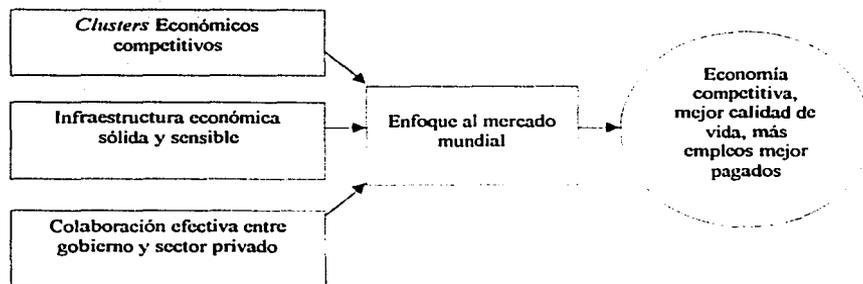


Figura 4.4 Conformación del programa para impulso a clusters Chihuahua Siglo XXI

Tabla 4.1 Clusters Industriales y de Servicios en Chihuahua

Cluster	Plan Estratégico
Productos Automotrices	Crear un Foro de <i>Benchmarking</i> para la Industria Automotriz de Chihuahua Crear una red de adquisiciones de materiales no productivos Iniciar programa para atracción de proveedores
Productos Electrónicos	Establecer Centro de Manufactura Avanzada Iniciar programa para atracción de proveedores
Productos Textiles y Ropa	Crear Corporación de Fomento Textil en Chihuahua Establecer centro de diseño y manufactura de ropa Iniciar programa para atracción de proveedores
Productos Agropecuarios y Alimentos	Crear centro de cría de ganado Formar Centro empresarial Agropecuario Crear Centro de Información Agropecuaria Regional para el Estado Implementar equipo de <i>Benchmarking</i> para productos agropecuarios
Materiales	Corporación para el desarrollo y promoción del cluster
Servicios de Transporte y Distribución	Crear asociación de transportistas Desarrollar red de compras para transportistas Ubicar alianzas estratégicas con E.U. por carretera y ferrocarril emanadas del TLC
Servicios Turísticos	Desarrollar Turismo en la Sierra Tarahumara Zona de Turismo en Ciudad Juárez
Servicios a Negocios	Ubicar alianzas estratégicas con prestadores de servicios bancarios, contables, publicitarios y de información de Estados Unidos

En este sentido la orientación de la inversión se ha focalizado de acuerdo a la localización de los clusters, promoviendo en buena medida los puntos fundamentales del programa, ya que se atrajo inversión, se diversificó la misma y se generaron más empleos.

A partir del programa Chihuahua Siglo XXI, se han conformado siete Centros de Investigación y Transferencia Tecnológica:

- *Centro de Investigación en Materiales Avanzados*
- *Centro de Moldes y Troqueles*
- *Centro de Estudios e Investigación sobre la Sequía*
- *Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo*
- *Centro de Desarrollo Industrial*
- *Centro de Tecnologías de la Información*
- *Centro de Capacitación de Alta Tecnología.*

7 CONSEJO PARA EL DESARROLLO DE PROVEEDORES, CIUDAD JUÁREZ (SDC)

Hasta principios de la década de los noventa, la operación de las maquiladoras se apoyaba bajo el principio de operación aislada; es decir, no existía un diálogo entre los diversos miembros del cluster de maquiladoras. Durante la década de los ochenta, la atracción de la inversión en maquila hacia Chihuahua se concentró fundamentalmente en costos relativos menores como consecuencia del nivel de salarios y una ventaja sustantiva ubicada a partir de su ubicación geográfica. Con la firma del TLCAN la región se volvió más atractiva para la inversión extranjera, no solamente por la condición de salarios relativamente más bajos, sino a través de un proyecto de proveeduría.

A través de la realización en un principio de pláticas informales para el establecimiento del Consejo para el Desarrollo de Proveedores (SDC) localizado en Ciudad Juárez, se constituyó formalmente una asociación sin fines de lucro, que se encargó de desarrollar y promover el programa para consolidar a la industria maquiladora y a su sistema de proveedores. Este esquema puede ser denominado como maquila de segundo nivel, en donde las corporaciones ubican como elementos para su localización no solamente salarios bajos, sino el desarrollo de una base de proveedores de donde buscan obtener las siguientes ventajas:

1. *Reducción de los costos de aprovisionamiento.* Los miembros del SDC tienen acceso gratuito a Thalamus, un sitio de internet exclusivo para el contacto entre compradores y proveedores lo cual reduce los costos de transacción de manera inmediata. La página maestra de Thalamus posibilita a las empresas proveedoras certificadas la generación de páginas web individuales, así como comunicación por correo electrónico.
2. *Reducción de los costos de adquisición.* Esto es posible mediante la utilización del sistema de Datos Electrónicos de Internet, el cual posibilita ordenar los productos electrónicamente. Otros ahorros se presentan mediante la utilización del sistema para implementar el sistema justo a tiempo en los inventarios, así como garantizar que el total de los productos se encuentran inspeccionados. Las maquilas pueden contar de igual forma con el acceso a un espacio de asistencia técnica local, servicio al cliente, y la seguridad de la calidad y entrega de los productos a través de un proveedor local desarrollado ex profeso.
3. *Reducción de los costos por producto.* Los costos se reducen al existir programas diseñados desde la demanda, con proveedores locales y esquemas eficientes de proceduría en cuanto a calidad y entrega de los bienes.

Los negocios asociados al SDC participan en acuerdos conjuntos de comercio para conocer los que los proveedores tienen que ofrecer, a través de un documento que se elabora mensualmente. De igual forma existe un programa especial de apadrinamiento en donde se desarrollan proyectos específicos de proveedores. El SDC se ha convertido de igual forma en un espacio importante de lobby a nivel ciudad, pero también con los gobiernos del estado y el federal. Este principio en donde el diálogo formal entre los empresarios y los diversos niveles de gobierno es un eje importante de la operación del SDC, ha ayudado a que las empresas multinacionales hayan desarrollado un esquema más grande para el desarrollo de proveedores locales, como se observa en el caso de la empresa Delphi la cual se ha convertido en el segundo generador de empleos después de la parastatal Petróleos Mexicanos (Pemex).

Capítulo 5. El marco institucional para el desarrollo económico local

1 DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL

El Programa de Desarrollo Regional comprendido dentro del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 considera la implementación de estrategias diseñadas desde las diversas realidades y características socioeconómicas y culturales de cada región y de las localidades que la componen. Considera el fortalecimiento sostenido de la estructura social y de la infraestructura de servicios en el desarrollo de las ciudades medias y en el de las actividades agropecuarias. El Programa se encuentra soportado sobre el principio del diálogo y la posibilidad de llegar a acuerdos entre los diversos actores económicos y sociales.

Entre los obstáculos que se enfrentan destacan los desequilibrios regionales y la gran concentración poblacional, así como la de la actividad económica. La distorsión del modelo centralista de desarrollo se origina en el descuido al crecimiento homogéneo de las regiones. Los estímulos y facilidades otorgadas a los inversionistas en las dos principales ciudades de la entidad – Chihuahua y Ciudad Juárez –, deben ser extendidos a otros polos de desarrollo con el fin de ampliar los beneficios de la apertura comercial, como ha sucedido de manera incipiente en Nuevo Casas Grandes, Parral y Cuauhtémoc.

El ejemplo más evidente de la desigualdad que impera en el estado es la pobreza y el desempleo que subyacen en algunas regiones de la Sierra Tarahumara, donde aún se tienen elevados índices de alta y muy alta marginación, con indicadores que reclaman atención inmediata en materia de alimentación, salud y educación.

En otras regiones, como son el desierto y la llanura, donde existe un grave estancamiento de la actividad económica y del desarrollo social, zonas en las que el decremento poblacional es progresivo por la emigración de sus habitantes hacia las ciudades o hacia el extranjero.

La franja fronteriza representa otra zona de desigualdad. Si bien Ciudad Juárez, por razones históricas y de localización como punto de tránsito obligado, ha evolucionado hacia una economía

industrializada, ciudades como Ojinaga y Palomas no han tenido el apoyo institucional suficiente para garantizar su pleno desarrollo en las actividades productivas y sociales. En las mismas circunstancias se encuentran Praxedis G. Guerrero y Guadalupe D. B.

1.1 Descentralización y desarrollo urbano

La problemática del espacio territorial tiene dos contextos: el rural y el urbano. En el primero, no se generan las alternativas de ingreso necesarias para mantener a la población en condiciones adecuadas en su lugar de origen, ocasionando importantes flujos migratorios campo - ciudad. En lo que respecta al carácter urbano, el ritmo de crecimiento de las ciudades es constante y generalmente, las demandas sociales rebasan a las respuestas del Estado. El principal problema se presenta en la demanda de suelo para vivienda y servicios.

Otro ingrediente problemático está constituido por el gran flujo migratorio hacia Ciudad Juárez y Chihuahua; detenerlo implica fortalecer el desarrollo social de las zonas de expulsión y acelerar los procesos de industrialización, de generación de empleos en las ciudades medias, de estímulos educativos y de arraigo a través de la realización personal, dotándolas de los servicios y las plataformas necesarias al desarrollo urbano equilibrado y con visión de futuro.

El crecimiento de las ciudades ejerce presiones sociales sobre el uso del suelo en tanto que la expansión de la mancha urbana ha propiciado problemas en la tenencia de la tierra y ha generado especulación.

Además de la escasez de recursos presupuestales, los esfuerzos de planeación urbana han sido insuficientes y generalmente se han realizado a destiempo, los reglamentos municipales en materia de fraccionamientos y construcciones han carecido de rigor y en ocasiones hasta de aplicación, lo que ha originado el crecimiento desordenado de las ciudades.

En este sentido en el Programa de Desarrollo Urbano se considera una participación social importante en la planeación urbana y regional. De igual forma se considera el impulso a ciudades alternas para moderar el crecimiento de Ciudad Juárez y Chihuahua, así como la realización de estudios para el aprovechamiento de cerros, ríos y barreras naturales de las ciudades e investigaciones multidisciplinarias en torno a la planeación del desarrollo urbano. Asimismo, se considera una inversión importante en equipamiento urbano ya que se observa una gran dispersión

de los servicios de salud, dispersión, educación, cultura, seguridad pública, transporte colectivo y centros de trabajo.

Bajo este primer diagnóstico, se plantean algunos lineamientos estratégicos con el fin de reconvertir la tendencia actual, dentro de los que resaltan el establecimiento de un programa de estímulos fiscales para inversionistas, en aquellos lugares que interesa al estado impulsar: el fortalecimiento de los parques industriales existentes creación de otros en ciudades alternas seleccionadas, la orientación de inversiones públicas y privadas para la construcción de infraestructura y equipamiento urbano en los nuevos polos de desarrollo.

1.2 Generación de polos alternos de desarrollo

El desarrollo económico de las regiones se ha generado alrededor de un núcleo urbano en el que se encuentra centralizada la mayor parte de los servicios. El centralismo generador del crecimiento industrial trajo como consecuencia una sobre demanda de vivienda, de terrenos y fraccionamientos, alentando la creación de necesidades que rompen con el equilibrio ecológico y deterioran el bienestar social.

La descentralización de los procesos productivos tiene como base la adecuada planeación del desarrollo urbano, de tal manera que la atención debe volverse a las regiones que están con mejores posibilidades de hacer crecer sus sistemas de producción y abastecimiento de materias primas, de comercialización y desarrollo de la fuerza laboral.

Si bien es cierto que el estado tiene una posición privilegiada en materia de generación de empleos, también es necesario reflexionar en dos aspectos:

- *Las dos principales ciudades presentan altas tasas de empleo, en otras regiones, es evidente el desempleo que provoca flujos migratorios; y*
- *El ritmo de crecimiento experimentado por las dos ciudades, se verá limitado en el mediano plazo por la insuficiencia de agua para uso urbano - industrial.*

Este severo desequilibrio hace patente la necesidad de inducir un mejor aprovechamiento del territorio, las regiones y sus recursos. En este sentido, el estado se propone impulsar de manera

integral la actividad económica en la zona rural y ampliar la cobertura de la infraestructura social, que permitan elevar las condiciones de bienestar de su población. Así también, es necesaria la adopción de una política agresiva que potencie la vocación industrial y de servicios de polos alternos estratégicos para el desarrollo regional.

En Chihuahua y Ciudad Juárez se plantea la conveniencia de inducir una política selectiva de crecimiento industrial y de servicios, estimulando aquellas empresas de uso intensivo de capital, con limitados requerimientos de agua y de bajo impacto ambiental.

En coordinación con los municipios y sus organizaciones es necesario consolidar el potencial de Parral, Delicias, Cuauhtémoc y Nuevo Casas Grandes en el aprovechamiento de sus recursos. El impulso a estas ciudades, afianzándolas como polos de desarrollo, dará inicio a la disminución de las presiones urbanísticas a que están sometidas Ciudad Juárez y Chihuahua y, en particular, al desarrollo equilibrado de la entidad.

Por otra parte, se identifican también las localidades de Palomas, Madera, Ojinaga, Creel, Guachochi, Camargo, Mecoqui, Aldama y Jiménez, entre otras, como centros con vocación y potencial para impulsar el desarrollo de sus zonas de influencia.

La consolidación de los polos alternos de crecimiento económico, requiere de la definición y aplicación por parte de los tres niveles de gobierno de un sistema de estímulos e incentivos a la actividad productiva, así como una política de equipamiento y de desarrollo de infraestructura que favorezca un crecimiento económico más equilibrado. La política de ampliación de infraestructura carretera, es coincidente con el impulso a estos centros alternos; de igual manera, se deberán instrumentar acciones de equipamiento urbano y productivo para incrementar el potencial económico de estas zonas.

Dentro de los objetivos resalta el desarrollo industrial en Cuauhtémoc, Delicias, Parral, Nuevo Casas Grandes, Camargo, Ojinaga, Palomas, Mecoqui, Aldama y Jiménez; el desarrollo agroindustrial en todos los polos de desarrollo; y el desarrollo turístico en Nuevo Casas Grandes, Creel, Madera, Guachochi y Parral.



Figura 5.1 Polos alternos de desarrollo en el estado de Chihuahua

1.3 Desarrollo de la zona fronteriza

La zona fronteriza juega un papel estratégico para el desarrollo del estado, tanto por su condición limítrofe con dos estados de Estados Unidos, como por ser una de las zonas de mayor concentración poblacional y económica de Chihuahua. En ella, Ciudad Juárez tiene una especial relevancia no sólo por ser la ciudad con mayor población, sino por su privilegiada ubicación, su dinamismo económico.

La región se encuentra compuesta por los municipios de Janos, Ascención, Ciudad Juárez, Praxedis G. Guerrero, Guadalupe de Bravo, Ojinaga y Manuel Benavides, constituyendo una opción para consolidar el crecimiento económico orientado al exterior, mediante una estrategia integral de crecimiento fronterizo.

La importancia de la región se ha convertido en un asunto de primera importancia tanto para los estados en ambos lados de la frontera, como para los gobiernos federales de ambos países por lo que se han creado organismos nacionales y binacionales como la Comisión de Cooperación Ecológica

Fronteriza (COCEF), el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) y la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), entre otros.

Para Chihuahua la transformación de esta región reviste un carácter estratégico. Los 360 kilómetros de frontera con el estado de Nuevo México y 600 kilómetros con el estado de Texas representa la oportunidad de un mayor acceso al mercado más grande del mundo, el incremento de las exportaciones, el impulso al desarrollo de otras regiones y el apuntalamiento de la estrategia de desconcentración hacia nuevos polos de expansión.

Dentro de la estrategia que el Plan Estatal contempla para el fortalecimiento de esta región, destaca la consolidación de Ciudad Juárez como la principal metrópoli del estado y donde las políticas estatales, se orientarán a reforzar y diversificar su dinamismo económico.

Ciudad Juárez conforma con El Paso, Texas y Sunland, Nuevo México, una de las mayores zonas urbanas de la frontera con una población cercana a los 2 millones de habitantes. con un intenso intercambio comercial, social y cultural. A pesar de su dinamismo, Ciudad Juárez enfrenta serios problemas generados por las condiciones de atraso y marginación de una parte importante de la población, el déficit en el abastecimiento de agua, serias limitaciones de suelo y deficiente infraestructura vial y de transporte.

En términos generales, Ciudad Juárez tiene una clara diferenciación de su perfil socioeconómico: al poniente, se asienta la población de menores ingresos, su delimitación comprende desde la Sierra de Ciudad Juárez hasta las vías del ferrocarril y desde la frontera hasta el extremo sur de la ciudad. Por su parte, salvo algunas colonias del oriente, los estratos medios y altos de la población habitan en el resto de la ciudad.

En la zona poniente vive alrededor del 50% de la población de Ciudad Juárez, casi 600 mil habitantes con niveles de bienestar particularmente bajos: existen en el sector únicamente una escuela preparatoria y 6 secundarias oficiales; grandes áreas carecen de los servicios básicos de agua potable y drenaje; ahí se registra el mayor índice delictivo de la ciudad y probablemente del estado.

Los servicios relacionados con la salud pública son prácticamente inexistentes, se carece de fuentes de trabajo y la población que labora debe efectuar grandes recorridos para desplazarse ya que las

vías de comunicación son escasas y deficientes; el índice de contaminación es alarmante, pues en la mayor parte de las colonias no existen sistemas de drenaje y recolección de basura.

En el resto de los municipios viven alrededor de 75 mil habitantes y poseen niveles bajos de marginación, aunque en Janos, Manuel Benavides y Ojinaga se registraron tasas negativas de crecimiento poblacional entre 1990 y 1995. La actividad económica preponderante es la ganadería y la agricultura de riego, lo que se refleja en la ocupación de la Población Económicamente Activa en este sector: mientras que a nivel estatal la población ocupada en este rubro es del 19%, en dichos municipios supera el 30%.

Por su parte, las actividades industriales y de servicios son incipientes, manifestándose sólo en Ascensión y Praxedis G. Guerrero un mayor nivel de ocupación en la industria.

Por su ubicación en la línea fronteriza y su enlace con los sistemas de transporte en ambos lados de la frontera, las localidades de Ojinaga, Palomas y San Jerónimo, tienen una alta factibilidad para convertirse en puertos alternos que apoyen la desconcentración de Ciudad Juárez.

En este sentido, la estrategia fundamental consiste en la integración regional progresiva, a partir de la construcción y modernización de etapas operativas del eje carretero Palomas- San Jerónimo - Ciudad Juárez -Porvenir - Ojinaga - Manuel Benavides.

De igual forma, las zonas de riego de Ciudad Juárez y Ojinaga pueden convertirse en objeto de una política de impulso a su productividad y conformación de cadenas productivas que las vinculen eficientemente con el resto del aparato productivo regional.

Se considera la creación de infraestructura industrial y de servicios en San Jerónimo, Palomas y Ojinaga. En Ciudad Juárez se impulsará el reordenamiento de la estructura urbana, a través de la construcción de vialidades primarias regionales, que integren a la ciudad de oriente a poniente. En particular el Boulevard Fronterizo, Zaragoza - Anapra - San Jerónimo: la vialidad poniente y la modernización del periférico Zaragoza-Glorieta-San Jerónimo.



Figura 5.2 Desarrollo de la zona fronteriza

1.4 Regiones prioritarias

El desenvolvimiento económico de la entidad en el contexto nacional es relevante, ya que por su contribución al Producto Interno Bruto, se ubica en el sexto lugar y por su baja marginación se encuentra en la posición número 26, es decir, sólo hay 6 entidades con menos marginación que Chihuahua. No obstante, existen fuertes contrastes en el desarrollo de las regiones que requieren atención especial e inmediata, debido a la gravedad que manifiestan sus indicadores socioeconómicos.

Conforme a lo anterior, el estado y la federación han convenido la atención prioritaria a tres regiones integradas por 35 municipios, según se indica a continuación:

- *Región Tarahumara, constituida por Balleza, Batopilas, Bocayna, Carichi, Cusihuirachi, Chinipas, Guachochi, Guadalupe y Calvo, Guazapares, Guerrero, Madera, Maguarichi, Matachí, Morelos, Moris, Nonoava, Ocampo, Rosario, San Francisco de Borja, Temósachi, El Tule, Urique y Uruachi.*

- *Región Desierto, conformada por Ahumada, Ascensión, Coyame, Mameel Benavides y Ojinaga.*
- *Región Llamura, integrada por Coronado, Matamoros, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Satevó, Valle de Zaragoza y Huejotitán.*

Los municipios que forman estas regiones se caracterizan por presentar altos niveles de marginación y procesos de emigración campo - ciudad, causados principalmente por la carencia de infraestructura básica y de servicios, insuficiencia de ingresos, y la falta de vías de comunicación.

De esta manera, 14 de los 23 municipios que integran la región tarahumara presentan categorías de alta y muy alta marginación. En esta zona habitan poco más de 300 mil habitantes y es donde se presentan los más importantes asentamientos indígenas de la entidad.

En la región tarahumara, la carencia de servicios básicos en las viviendas es crítica: el 76% no tienen drenaje, el 54% no cuentan con energía eléctrica y en el 37% no existe agua entubada. En materia de educación, salud y empleo los rezagos son también preocupantes, toda vez que la población de 15 años o más que no tiene ningún tipo de instrucción escolar representa en promedio el 23%; el 30% de los habitantes no tiene acceso al servicio médico y la población que percibe ingresos menores a dos salarios mínimos supera al 54%.

Esta situación se agrava por la alta dispersión poblacional, ya que el 61% de los asentamientos se ubican en 5,573 localidades de menos de 500 pobladores. Paradójicamente esta región concentra el inventario forestal más importante del país y un vasto potencial turístico y minero.

Los municipios de la región del desierto, en conjunto concentran a más de 60 mil habitantes ubicados en 893 localidades eminentemente rurales, en donde existen poco más de 15 mil viviendas, de las cuales el 32% no tiene drenaje, 11% carece de energía eléctrica y 8% no cuenta con agua entubada. El nivel de analfabetismo de la población de 15 años o más de estos municipios, supera al promedio estatal.

Estos indicadores no son tan dramáticos como en la región tarahumara. sin embargo, el medio físico limita el desenvolvimiento de las actividades productivas, provocando fuertes flujos migratorios.

En la región de la llanura habita una población superior a los 40 mil habitantes distribuidos en 559 localidades en donde existen 10 mil viviendas, de las cuales el 33% no tiene drenaje, 10% carece de agua entubada y el 9% no cuenta con energía eléctrica. En estos municipios el porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, rebasa hasta en 8 puntos porcentuales al promedio estatal, mientras que la población que percibe ingresos menores a los dos salarios, representa poco más del 40%.

Se aplicarán programas de desarrollo institucional municipal en regiones marginadas, para apoyar a las administraciones municipales en la mejoría de sus estructuras técnicas y administrativas que les permita aplicar de manera eficiente sus recursos financieros.



Figura 5.3 Regiones prioritarias

2 DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En México la incorporación de los estados y municipios miembros de la Federación en la toma de decisiones de gasto e ingreso público, es un asunto relativamente reciente. Las decisiones en torno a las finanzas públicas estatales y municipales respondían más bien a requerimientos y directrices fijadas desde el gobierno federal.

Con las aperturas económica y política que ha vivido el país, se ha fomentado una mayor participación y decisión por parte de los gobiernos estatales en torno a los recursos públicos, y concretamente en el diseño y orientación de los programas públicos.

Por ello, se observa la creación en prácticamente todo el país, de nuevas instituciones con corte local y regional, más cercanas a los problemas y a las comunidades, lo cual no hubiera sido posible de no presentarse un cambio sustantivo en las relaciones intergubernamentales y la condicionalidad de los recursos públicos. Sin embargo, los avances aún son limitados particularmente en el nivel municipal, los cuales no se encuentran normalmente dentro de los sistemas de coordinación fiscal. - existe el denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en donde se encuentran representados los estados, no así los Municipios -, y su aportación en torno al diseño y operación de programas y recursos es aún muy limitada, así como la imposibilidad de contratar deuda de manera directa, - los municipios requieren que el gobierno estatal sea el que solicite los recursos en forma de deuda, ya que constitucionalmente no les está permitido contratar ningún tipo de deuda -.

Otro reto que se ha presentado durante los últimos años en México, gira en torno a al competencia entre los estados en donde los estímulos fiscales sobresalen como un elemento de atracción de la inversión, así como presiones importantes en torno a la distribución de los ingresos públicos, el cual se reparte de acuerdo a tres criterios generales desde el Fondo General Participable: a) de acuerdo a los impuestos recaudados; b) un criterio poblacional; y c) un criterio resarcitorio para las entidades con un mayor nivel de pobreza.

En este sentido, los estados con un desarrollo relativo mayor presentan normalmente una recaudación mayor; sin embargo, la mayoría de estos estados considera que la parte que se les regresa a través del Fondo General Participable es mucho menor a lo que realmente producen, por lo que existe una pugna constante en torno a la distribución de los recursos públicos.

profundizándose la idea de que los estados con un desarrollo relativo mayor (básicamente los que se encuentran el norte del país) "mantienen" al resto del país.

La dinámica en torno al gasto público en Chihuahua respecto al total nacional se ubica cercano al 3% durante los últimos años. La orientación del gasto público se ha concentrado de manera importante en gastos administrativos y educación. Sin embargo, la realización de obra pública se ha visto disminuida de 21.0% en 1992 a 14.9% en 1996 (tabla 5.1).

Tabla 5.1 Variación en las participaciones y orientación de los recursos municipales 1992 - 1996

Entidad/Municipio	Total	Gastos Administrativos	Obras Públicas y Fomento	Transferencias	Otros
Chihuahua	19.48	113.32	-5.41	38.47	-58.41
Camargo	88.17	177.37	179.76	-49.84	-25.38
Cuahtémoc	147.07	104.54	324.25	55.42	190.62
Chihuahua	-3.83	205.18	42.54	-2.19	-95.64
Delicias	20.79	104.13	-54.67	44.86	s.c.
Guerrero	148.83	56.70	-14.88	156.89	512.95
Hidalgo del Parral	45.17	116.87	16.32	17.19	-5.73
Ciudad Juárez	39.81	103.98	-17.67	131.74	-24.69
Nuevo Casas Grandes	-6.88	83.20	51.22	76.87	-60.71

Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México, INEGI

El segundo nivel de descentralización se presenta del gobierno estatal hacia los gobiernos municipales. El principio de relación intergubernamental resulta algo complicado como resultado de la duración de los mandatos - 6 años para el gobierno estatal y 3 para el municipal -, por lo que la planeación se realiza muchas veces de manera descoordinada o se trunca al cambio de gobierno municipal. Sin embargo, se observa en las tablas 5.2, 5.3 y 5.4 la lógica de descentralización que se ha promovido en Chihuahua durante los últimos años.

Tabla 5.2 Descentralización del costo público hacia los municipios (miles de pesos)

	1992	1996	Distribución 92	Distribución 96
Total Chihuahua	882,392	1,212,844	100.00	100.00
Gastos Administrativos	303,352	700,827	34.38	57.78
Obras Públicas y Fomento	185,625	181,740	21.04	14.98
Transferencias	53,755	84,765	6.09	6.99
Deuda Pública	14,044	50,831	1.59	4.19
Disponibilidades	124,246	80,500	14.08	6.64
Por cuenta de terceros	201,368	114,182	22.82	9.41

Fuente: El Ingreso y Gasto Público en México, INEGI

Tabla 5.3 Gastos netos públicos por municipio
(miles de pesos)

	1992		1996	
	Total	%	Total	%
Chihuahua	731,047	100.0	873,426	100.0
Camargo	11,271	1.5	21,209	2.4
Cuauhtémoc	36,551	5.0	90,308	10.3
Chihuahua	244,055	33.4	234,701	26.9
Delicias	30,410	4.2	36,733	4.2
Guerrero	7,334	1.0	18,249	2.1
Hidalgo del Parral	28,956	4.0	42,036	4.8
Ciudad Juárez	293,051	40.1	409,711	46.9
Nuevo Casas Grandes	21,992	3.0	20,479	2.3

Fuente: Finanzas Estatales y Municipales, INEGI

Tabla 5.4 Endeudamiento público de los municipios
(miles de pesos)

	1992	Total	Financiamientos	Amortizaciones
Nacional		61,622	469,277	397,655
Chihuahua		-11,820	0	11,820
Camargo		-988	0	-988
Cuauhtémoc		-815	0	-815
Chihuahua		-5,873	0	-5,873
Delicias		-2,421	0	-2,421
Guerrero		-244	0	-244
Hidalgo del Parral		-38	0	-38
Ciudad Juárez		-470	0	-470
Nuevo Casas Grandes		-484	0	-484
1996		Total	Financiamientos	Amortizaciones
Nacional		-53,101	1,231,483	1,284,584
Chihuahua		-19,497	22,988	42,485
Camargo		-9	0	9
Cuauhtémoc		-37	0	37
Chihuahua		4,215	20,000	15,785
Delicias		-81	255	336
Guerrero		-12	0	12
Hidalgo del Parral		112	0	112
Ciudad Juárez		-22,219	0	22,219
Nuevo Casas Grandes		-1,466	2,424	3,890

Fuente: Finanzas Estatales y Municipales, INEGI

3 DESCENTRALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN Y DESARROLLO DE PARQUES INDUSTRIALES

Uno de los mayores retos que se fijó el acuerdo público – privado en Chihuahua fue el de reforzar el desarrollo económico de la ciudad de Chihuahua, pero así mismo, el generar polos alternos de desarrollo en el estado. En este sentido la localización de la inversión durante los últimos años ha respondido a un esquema diversificado, en donde se promueve en primera instancia al estado como conjunto, pero que a su vez se presentan las ventajas de localización, recursos humanos, materiales y de infraestructura con que cuenta cada una de los municipios y regiones en Chihuahua.

Este esquema que responde a una estrategia de descentralización de la inversión, se puede constatar de manera clara en la tabla 5.5, en donde aunque sobresalen de manera importante en la atracción de inversión Ciudad Juárez y Chihuahua, presentándose un primer paso hacia otros municipios como Delicias o Parral, que aunado a la política de desarrollo regional – fundamentalmente a partir de la generación y ampliación de infraestructura física -, permite pensar que en un periodo relativamente corto las inversiones se localizarán preferentemente en estas regiones.

Tabla 5.5 Regionalización de la inversión, enero de 1996 a junio de 1997

Número de Proyectos	Ubicación	Inversión (Millones de Dólares)	Empleos
40	Chihuahua	317.1	9,182
31	Ciudad Juárez	482.9	16,177
3	Delicias	12.8	1,600
2	Gómez Farias	3.1	490
1	Jiménez	3.0	400
1	Camargo	3.0	400
3	Cuauhtémoc	20.0	3,200
2	Namiquipa	1.1	115
1	Nuevo Casas Grandes	0.1	6
2	Ojinaga	5.0	500
1	Parral	4.0	1,200
1	S. Bárbara	0.5	150
1	S.F. Borja	0.1	80
89		852.6	33,500

Fuente: Chihuahua Now, Promotori de la Industria

El esfuerzo de diversificación territorial se vio impulsado adicionalmente por la política de parques industriales, que son 35 y se encuentran distribuidos en: Ciudad Juárez, Chihuahua, Delicias, Cuauhtémoc, Nuevo Casas Grandes, Parral, Camargo, Saucillo y Aldama.

Los acuerdos entre los agentes privados y el gobierno estatal, respondieron más a una situación de voluntad y compromiso por ambas partes, que a una serie de disposiciones en materia legal que obligaran a ambas partes a cumplir con los acuerdos alcanzados. Ciertamente, la voluntad para el caso del programa Chihuahua Siglo XXI, se encontró fuertemente reflejada al momento que el gobierno estatal incluyó dicho programa en el Plan Estatal de Desarrollo. De igual forma se conformó una estrategia conjunta para atraer inversiones al estado de manera diversificada, en donde la Secretaría de Desarrollo Económico y los empresarios agrupados operaban como un equipo para la generación de información económica y social, de oportunidades de negocio, sobre regulación y trámites, entre otros.

Esta lógica se mantiene durante la administración actual, sobresaliendo de manera clara la identificación de agrupaciones regionales, las cuales presentan circunstancias y retos diversos, los cuales no pueden ser necesariamente abordados a partir del impulso de nuevos parques industriales y de la localización de empresas con corte industrial.

Las regiones en consecuencia, presentan ventajas y posibilidades en áreas como el ecoturismo y la producción agrícola y ganadera, las cuales posibilitarían sobre el largo plazo no solamente un crecimiento más equilibrado entre las regiones, sino una producción diversificada que permitiría una menor vulnerabilidad a nivel de estado.

En cuanto a los cambios en las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles se encuentran apenas en proceso de discusión. Las directrices en materia fiscal, institucional, normativa y administrativa responden a una estrategia fijada desde el gobierno federal, como es el caso de la política fiscal, y por el gobierno estatal en los casos de conformación institucional, normatividad y administración.

Ciertamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las constituciones estatales, fijan una serie de facultades y responsabilidades de los gobiernos municipales en torno al diseño y participación en la operación de programas públicos. Sin embargo, en la realidad los gobiernos municipales operan más bajo una lógica de recaudación de ciertos derechos e impuestos como el predial, así como el cobro de servicios como el alumbrado público, la recolección de basura, entre otros, ubicándose ciertos avances en la conformación de un destino más autónomo en municipios con fuerte presencia urbana, particularmente en el caso de Ciudad Juárez en donde dada

la importancia del municipio en la geoeconomía nacional, el presidente municipal en turno presenta una serie de fortalezas que la mayoría no cuenta con ellas.

La discusión ha permitido al presidente municipal en turno, solicitar a la federación apoyos específicos en temas como la seguridad y una participación de los recursos que se recaudan por concepto del puente internacional de Ciudad Juárez.

La apreciación sobre la actuación del gobierno estatal en materia administrativa es sumamente positiva, como se refleja en el estudio que realiza el Consejo Coordinador Empresarial¹ de manera anual, en donde sobresale una clasificación que se genera a partir de una encuesta aplicada a empresarios locales, y en donde Chihuahua ocupa el cuarto lugar nacional en el rubro sobre apreciación empresarial.

Dicho estudio se lleva a cabo desde 1998, y presenta una clasificación de las 32 entidades federativas que conforman el país, calificando de manera complementaria el esfuerzo del gobierno estatal en relación los procesos de mejora regulatoria y administrativa, en donde Chihuahua aparece en el sexto lugar. Por otra parte el Tecnológico de Monterrey, generó un estudio denominado "Atracción de la Inversión en México. Índices para la localización de negocios" (1997), el cual considera una multiplicidad de elemento, como la calidad de los recursos humanos, la existencia de infraestructura, y la promoción económica impulsada a partir del gobierno estatal. En este sentido, el estado de Chihuahua aparece en el segundo lugar en la clasificación general, únicamente antecedido por Aguascalientes.

Los espacios de participación social se han generado a lo largo del país como consecuencia de la demanda ciudadana. En Chihuahua, se consideró en primera instancia a los empresarios como el primer agente con el cual el gobierno estatal debería fijar comunicación.

Sin embargo, se plantearon una serie de espacios para la participación social como es el Consejo Interinstitucional, el cual es un órgano plural, análogo al Consejo de Desregulación Económica, donde la participación de la sociedad se encuentra integrada. Otro elemento importante es la posibilidad de convocar a plebiscito, - contenido en el artículo 6 Transitorio de la Constitución Política del Estado de Chihuahua -, en cualquier tema que la ciudadanía considere conveniente, a excepción de disposiciones en materia fiscal y hacendaria. Sin embargo, los espacios de

¹ Estudio sobre la calidad de la mejora regulatoria en los Estados, CCE, 2000

participación social se encuentran más vinculados con Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), las cuales se encuentran consideradas por el gobierno estatal como espacios donde los ciudadanos adoptan una actitud activa y propositiva a la problemática social. Actualmente existe una propuesta para integrar un cuerpo colegiado en que participen representantes de las ONG's y el gobierno estatal para coordinar esfuerzos, establecer prioridades y definir estrategias de financiamiento.

En este sentido, se ha consolidado la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C., la cual busca desde el ámbito ciudadano incidir sobre el devenir de los habitantes de Chihuahua. Dentro de las principales actividades a las que ha orientado su esfuerzo, se encuentra la constitución de un sistema de Bancos Microempresariales Comunitarios, los cuales apoyan proyectos productivos bajo una óptica de combate a la pobreza, desarrollando capacidades empresariales y la posibilidad de revertir el círculo de la pobreza sobre el largo plazo. Los recursos son otorgados de manera descentralizada, a través de Consejos Locales ubicados en los municipios del estado, y se orientan principalmente hacia grupos localizados en zonas rurales como se observa en la tabla 5.6:

Tabla 5.6 Recursos otorgados por los Consejos Locales

Consejo Local	Número de Proyectos	Monto Autorizado Pesos
Chihuahua	195	22,450,150
Juárez	77	55,730,159
Nuevo Casas Grandes	26	1,358,623
Delicias	69	2,595,085
Cuscutlán	54	2,702,998
Camargo	25	823,763
Jiménez	35	1,265,319
Hidalgo del Parral	45	1,402,594
Ojinaga	6	975,803
Zona Rural*	316	62,909,296
Total	848	152,213,790

*La clasificación de Zona Rural incluye a todas las comunidades fuera del perímetro de las 9 ciudades enlistadas

Capítulo 6 Conclusiones sobre la generación de acuerdos de cooperación público – privados como instrumento del desarrollo regional.

El proyecto de cooperación público privado de Chihuahua, es un caso sui generis en el caso mexicano, ya que el proyecto parte de un programa del sector privado que se convierte posteriormente en acción del Estado. Es relevante que la decisión de impulsar este proceso, surge de la percepción de rezago que perciben los empresarios de la capital del estado, frente al desarrollo dinámico de la ciudad fronteriza que había derivado su expansión de la maquila.

La apuesta empresarial del centro del estado fue el impulsar en un periodo corto un esquema maquilador similar al de la frontera y con ello empezar a generar agrupamientos industriales que pudieran alentar un desarrollo manufacturero más sólido. Si se analizan los datos de desarrollo de la maquila en los últimos veinte años (tabla 6.1) se observa que se ha logrado generar un crecimiento de este modelo hacia el centro del estado, por lo que en este sentido la propuesta del gobierno estatal y de los empresarios ha marchado de acuerdo a lo previsto, en el sentido de que los mayores crecimientos se han realizado en la Ciudad de Chihuahua.

Tabla 6.1 Desarrollo de la maquila en el estado de Chihuahua

	Chihuahua			Ciudad Juárez		
	Empresas	Empleo	Valor Agregado	Empresas	Empleo	Valor Agregado
1980	19	4,451		121	42,412	
1990	55	27,534		248	56,989	
1995	62	32,270	168,435	249	120,854	
1999	81	46,585	483,404	258	216,819	827,517

Fuente: www.inegi.gob.mx

Esta propuesta del sector privado, habría sido imposible si las autoridades estatales no hubieran acogido la propuesta como propia, y sin la voluntad del gobierno para fortalecer la estructura social así como la infraestructura de servicios, condiciones necesarias para la formulación de estrategias eficaces del sector empresarial.

El lanzamiento del proyecto requirió identificar las ventajas comparativas de las "subregiones" para evitar la concentración de la actividad económica y generar polos alternos de desarrollo. El gobierno apoyó esta perspectiva mediante una política de estímulos al sector empresarial.

Se debe considerar que el proyecto apenas se ha iniciado y por lo mismo se requiere de un esfuerzo de continuidad porque de lo contrario, los logros de los noventa pueden desaparecer, acentuando las tendencias hacia un crecimiento mayor en la frontera. El esfuerzo deberá mantenerse para impulsar empresas más sólidas que trasciendan a la maquila, y sean a la vez generadoras de empleo.

El principal problema del estado es que genera modelos de crecimiento que polarizan y no logran generalizar bienestar entre las regiones. El modelo adoptado en los noventa, tan sólo puso en el frente de su argumentación al centro del estado, pero dejó de lado al resto, lo que ahondó las desigualdades.

A pesar de ser un estado con una economía fuerte, Chihuahua presenta contrastes económicos y sociales muy marcados en su interior, hay tres regiones que son de especial importancia para el estado, las cuales abarcan 35 municipios con características de alta marginación y flujos migratorios importantes: región tarahumara, desierto, llanura.

Es preciso señalar que en algunas regiones la falta de la acción pública ha permitido el deterioro continuo de las condiciones de vida. El esfuerzo de descentralización productiva y de recursos iniciado todavía no toca a los municipios más pobres, sino que se ha enfocado persistentemente hacia la capital del estado y Ciudad Juárez, por lo mismo la situación de desigualdad no se ha modificado, lo cual se observa a partir de los procesos de migración que se presentan en la región desierto, llanura y los municipios no agrupados, en donde se ubica una reducción en la población, presentándose una concentración mayor en los centros urbanos - Chihuahua y Ciudad Juárez -, y en menor medida en los polos alternos de desarrollo.

Por lo tanto, un reto importante para el gobierno estatal se concentra en la generación de iniciativas y esquemas que posibiliten un arraigo de las poblaciones migrantes en sus comunidades, bajo una perspectiva sustentable y de largo plazo, ya que de otra forma el proceso actual promoverá presiones importantes sobre las comunidades expulsoras de población, pero de manera más importante sobre los centros urbanos (tabla 6.2).

Tabla 6.2 Crecimiento poblacional por regiones 1990 – 2000

	Población 2000	Población 1995	Población 1990	2000 (%)	1995 (%)	1990 (%)	Crecimiento 1990-2000	Participación
Estatal	3,047,867	2,793,537	2,441,873	100.0	100.00	100.00	2.2	
Desierto	13,630	14,808	14,133	0.45	0.53	0.58	-0.4	-0.13
Polos alternos	637,426	624,659	481,442	20.91	22.36	19.72	2.8	1.20
Tarahumara	214,349	214,776	203,523	7.03	7.69	8.33	0.5	-1.30
Llanura	35,688	40,144	47,510	1.17	1.44	1.95	-2.8	-0.77
Centros urbanos	1,888,026	1,639,448	1,329,282	61.95	58.69	54.44	3.6	7.51
Zona fronteriza	32,537	31,001	27,597	1.07	1.11	1.13	1.7	-0.06
Municipios no agrupados	226,211	223,412	229,103	7.42	8.00	9.38	-0.1	-1.96

Fuente: Resultados preliminares, XI Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2000, X Censo de Población y Vivienda, 1990, INEGI, Censo de Población, 1995

Lo positivo del proyecto es que ha inducido a los agentes externos – inversión extranjera – a asumir una posición de cambio, comprometiéndose al desarrollo de proveedores locales.

En este campo existe un amplio potencial ya que las pequeñas empresas de la región pueden vincularse a este esfuerzo, apoyadas en la existencia de programas de vinculación educativa con la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Tecnológico de Monterrey. Este esfuerzo de coordinación a través de un Centro de Desarrollo de Proveedores que socializa la inversión en el desarrollo de proveedores, es un instrumento nuevo con amplio potencial, ya que busca sacar ventaja de los proveedores locales mediante una cultura de cooperación y de agrupamientos industriales. Esta promoción indudablemente que fortalecerá las cadenas productivas, con la micro y pequeña empresa, que son hoy el 95 por ciento de la industria estatal.

El gobierno estatal que asumió el poder en 1999, está consciente de las limitaciones del planteamiento empresarial, por ello en el Plan Estatal de Desarrollo 1999 – 2005 ha establecido ciertos lineamientos que determinarán las relaciones entre el gobierno estatal y los municipios, así como el fomento de la eficiencia y transparencia de las haciendas públicas municipales.

En este sentido ha planteado la armonización del crecimiento y la distribución territorial de la población, así como la promoción de un desarrollo equilibrado y elevación del potencial productivo en las regiones, generará un desarrollo social homogéneo.

Esta perspectiva es alentadora, pero una tarea fundamental es conservar el programa Chihuahua siglo XXI como un esfuerzo de cooperación público - privado conscientes de que se enfrentaron muchos problemas de instrumentación, derivados parcialmente de la ausencia de la información necesaria para fundamentar acciones indispensables para su funcionamiento y la dificultad de instrumentar un buen proceso de planeación estratégica.

A partir de la revisión del proceso seguido en Chihuahua se puede argumentar que el principal factor para lograr un buen programa de desarrollo económico regional es partir de la voluntad de cooperación de los sectores institucionales. Hay que resaltar que el programa no es un fin por sí mismo, es decir el programa es un instrumento útil para lograr los fines que se persiguen, en este caso el desarrollo económico de una región, los procesos que sirven para crear estos programas son el medio para conseguir esto.

Conviene señalar que la planeación estratégica solo arroja buenos resultados si se emplea de acuerdo con criterios claros, ya que es una herramienta que permite conseguir objetivos y metas claras y precisas, si se encuentra apoyada por un buen sistema de control que permita la evaluación del desempeño en función de los objetivos y metas establecidas en la planeación. Esta situación ha estado ausente del proyecto, por lo mismo no se ha dado una evaluación rigurosa de sus resultados y no se sabe que retomar, ni que modificar. En este sentido cualquier esfuerzo de descentralización requiere crear sus mecanismos de evaluación permanentes.

Por otra parte diferentes experiencias en Europa y Latinoamérica resaltan la necesidad de que el estado intervenga en ciertas áreas de apoyo a los sectores económicos, principalmente en aquellas destinadas a la creación de la infraestructura económica, tal como la creación de centro de capacitación de recursos humanos, por lo tanto el lograr que se realicen presupuestos que asignen partidas específicas para este tipo de instrumentos resulta imprescindible, ya que de lo contrario un esfuerzo de cooperación regional se puede ver bloqueado por la falta de infraestructura. En este sentido, la participación del gobierno federal en estos esquemas es importante, y lo limitado del campo de acción de los gobiernos estatales en México, en cuanto a la posibilidad de planear su desarrollo económico. Este es un esfuerzo que requiere para lograr la descentralización efectiva de continuidad y de mayores apoyos por parte de todos los niveles de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

1. Altenburg Tilman, Bosse Dörte, Brunzema Thorsten, Eckardt Jaqueline, Unger Barbara, Zeeb Stefan, Desarrollo y Fomento de la Subcontratación industrial en México, Materiales de Trabajo No. 6, Friedrich Ebert Stiftung, Berlín, 1998
2. Ansoff, Igor H; (1990), La dirección estratégica en la práctica empresarial, Addison-Wesley iberoamericana, USA.
3. Cáceres, Luis René y Héctor R. González; (1991), Un modelo de planificación para un banco de desarrollo, en Luis René Cáceres (Comp), Estrategia, planificación y control, Fondo de cultura económica, México,
4. Chihuahua: Mexico's First 21st century economy, (1994), working report, March, SRI/ McGraw Hill International.
5. Colander David, Landreth Harry, History of Economic Theory, Houghton Mifflin, USA, 1989.
6. Denis Henri, Historia del pensamiento económico, Ariel, Barcelona, 1966
7. Desarrollo Económico del estado de Chihuahua, (1996), Chihuahua Siglo XXI A.C., Chihuahua, México.
8. Dirección General de Fomento Económico del Estado de Chihuahua (1997), Experiencias de Chihuahua en Desarrollo Regional, Gobierno del estado de Chihuahua.
9. Herrerías Armando, Historia del pensamiento económico, Limusa, México, 1980
10. ITESM, (1993a), Proyecto Chihuahua siglo XXI. Reporte final, Centro de estudios estratégicos, tomo I, Chihuahua.
11. ITESM, (1993b), Proyecto Chihuahua siglo XXI. Reporte final, Centro de estudios estratégicos, tomo II, Chihuahua.
12. Kazancigil, Ali; (1999); El buen Gobierno y la ciencia: Los modos, similares al mercado, de regir la sociedad y de producir conocimiento, en www.unesco.org/rics155/kazancigilspa.html.
13. Kirlin, John, (1996); the big questions of public administration in a democracy, public administration review, 56(5), septiembre-octubre, pp. 416-423.
14. Koontz, Harold; (1975); Funcionamiento de la planificación estratégica, en Luis René Cáceres (Comp), Estrategia, planificación y control, Fondo de cultura económica, México,
15. Peres, Wilson, (1997), El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial, En Wilson Peres, Coord. "Políticas de competitividad industrial:

- América Latina y el Caribe en los años noventa", Siglo XXI editores, México D.F. pp. 11-36
16. Porter, Michael E.; (1991), La ventaja competitiva de las naciones; Ed. Javier Vergara; Argentina.
 17. Porter, Michael, (1982), Estrategia competitiva: Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia, Compañía editorial continental, México D.F.
 18. Porter, Michael, (1995), The competitive advantage of the Inner city, Harvard Business Review, May-June, pp. 57-71, Boston, MA.
 19. Porter, Michael, (1996), Competitive advantage, Agglomeration economies, and regional Policy, International Regional Science Review, Num. 19, pp.85-94.
 20. Porter, Michael; (1998); Clusters and the new economics of competition, Harvard Business review, november-december.
 21. Rodríguez Posé, Andrés, Local production systems and economic performance in France, Germany, Italy, and the United Kingdom, Department of Geography and Environment, London School of Economics.
 22. Rosenau, James; (1992); Governance, order and change in world politics, en James Rosenau y Ernst-otto Czempiel (dirs); Governance without government: order and change in world politics, Cambridge, Cambridge University press, pp 1-6
 23. Ruiz Duran, Clemente, (1997), Lo territorial como estrategia de cambio, en Dussel E. et al "Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI", Ed. Jus, México.
 24. Sili, Marcelo; (1997); La gestión empresarial en el desarrollo regional de Latinoamérica, Comercio Exterior, vol. 47, num. 6, junio.
 25. Stabler, J.C. Exports an Evolution: The Process of Regional Change, en Regional Economics: Theory and Practice, The Free Press, New York, 1970.
 26. Stavenhagen Gehard, Historia de las teorías económicas, El Ateneo, Buenos Aires, 1959