

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)**

**EL PARADIGMA DE DESARROLLO REGIONAL BASADO EN LA COOPERACIÓN
PÚBLICO-PRIVADA: EL CASO DE CHIHUAHUA, MÉXICO**

**PROYECTO CEPAL/GTZ "DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA"**

Santiago, Chile, 2000

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.
28 de julio de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**EL PARADIGMA DE DESARROLLO REGIONAL BASADO EN LA COOPERACIÓN
PÚBLICO-PRIVADA: EL CASO DE CHIHUAHUA, MÉXICO**

El presente documento fue preparado por Clemente Ruiz Durán, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de *Desarrollo Económico Local y Descentralización* de la División de Desarrollo Económico. El autor desea agradecer los valiosos comentarios de Gabriel Aghón, experto Principal del Proyecto CEPAL/GTZ. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-08-00

ÍNDICE

RESUMEN	1
I. INTRODUCCIÓN	3
II. UNA INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL BASADO EN LA COOPERACIÓN PÚBLICA PRIVADA	5
1. FACTORES QUE MOTIVARON LA INICIATIVA	5
2. DE LA INICIATIVA A LA ESTRATEGIA	6
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS SECTORES PARA PROMOVER UNA NUEVA GEOGRAFÍA DE LA PRODUCCIÓN	7
4. ¿CÓMO SE CONCRETÓ LA ESTRATEGIA DISEÑADA?.....	10
5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1999-2005	12
III. UN TERRITORIO VASTO: RECONFORMANDO LA GEOGRAFÍA ECONÓMICA	15
1. LA INICIATIVA ACELERA EL PROCESO DE URBANIZACIÓN	16
2. TERRITORIO Y ESPECIALIZACIÓN	17
3. LA CUESTIÓN DEL EMPLEO EN LA DIMENSIÓN TERRITORIAL.....	19
4. CONFORMACIÓN DEL TEJIDO EMPRESARIAL.....	21
5. LA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO REGIONAL	23
6. LOS FACTORES EXTERNOS EN EL DESARROLLO DE CHIHUAHUA	24
IV. ALIANZAS Y COOPERACIÓN PÚBLICO - PRIVADA EN TORNO A LA INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.....	29
1. MODELOS DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO.....	29
2. PROGRAMAS PÚBLICOS ESPECÍFICOS	30
3. PROGRAMAS PRIVADOS ESPECÍFICOS.....	31
4. PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE VINCULACIÓN EDUCATIVA.....	32
5. DESARROLLO ECONÓMICO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ASOCIACIÓN CIVIL.....	32
6. CHIHUAHUA SIGLO XXI.....	35
7. CONSEJO PARA EL DESARROLLO DE PROVEEDORES, CIUDAD JUÁREZ (SDC).....	37
V. DESCENTRALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS	39
1. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL.....	39
1.1. Descentralización del desarrollo urbano	40
1.2. Generación de polos alternos de desarrollo.....	41
1.3. Desarrollo de la zona fronteriza	42
1.4. Regiones prioritarias	44
2. DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	45
3. DESCENTRALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN Y DESARROLLO DE PARQUES INDUSTRIALES.....	48
VI. CONCLUSIONES O ELEMENTOS DE UNA AGENDA DE FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	53
BIBLIOGRAFÍA	57
NOTAS	59

RESUMEN

Chihuahua es uno de los seis estados frontera con los Estados Unidos por lo que desde la década de los sesenta se le ha ubicado como un punto estratégico para el país, aún con las restricciones que presenta en torno al abastecimiento de agua y la condición desértica de una basta porción del territorio.

Los primeros avances se encontraron encaminados a desarrollar un polo industrial en Ciudad Juárez que, a partir de la presencia de un grupo sólido de empresarios locales en la ciudad de Chihuahua, conformaban un esquema que posibilitaba un desarrollo relativamente equilibrado entre la zona norte del estado (alrededor de Ciudad Juárez), y la zona centro y sur considerando a la ciudad de Chihuahua como eje. Sin embargo, con la apertura económica se presentó una preferencia por Ciudad Juárez relegando a la capital del estado a un segundo plano como destino de nuevas inversiones, generado un crecimiento y desarrollo del resto del estado sumamente heterogéneo.

Como consecuencia de la apertura democrática que se presenta en el país a fines de la década de los ochenta, por primera vez en la historia de Chihuahua un partido político de oposición gana las elecciones para gobernador del estado con un candidato con antecedentes y relaciones empresariales. Esto abrió el espacio para la conformación de una agenda de gobierno en la cual la participación de los empresarios se convirtió en un elemento fundamental para el diseño y operación de la actividad pública.

A partir de los consensos entre empresarios y gobierno, se genera una sinergia en torno a la idea de solidificar la posición relativa de la ciudad de Chihuahua impulsada por el grupo empresarial local y, de manera complementaria, promover un desarrollo regional sólido en polos alternos como Parral, Cuauhtémoc y Nuevo Casas Grandes. Otro agente importante en la conformación del acuerdo, fueron las instituciones de educación superior, las cuales tuvieron a su cargo generar los diagnósticos para, a partir de ellos, promover programas específicos de cooperación público - privado.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo relata la experiencia de Chihuahua, un estado mexicano situado en la frontera con los Estados Unidos, que en los años noventa ha buscado redefinir su proceso de desarrollo a través de un esfuerzo de cooperación público-privado.

A diferencia de lo que sucede en la mayor parte de las regiones, la experiencia de Chihuahua es relevante puesto que muestra cómo la dinámica empresarial del estado impulsó un esfuerzo por generar un crecimiento industrial más homogéneo en su interior, de forma que no abarcara solo la zona fronteriza sino que se pudiera replicar a través de una política de aglomeraciones industriales en el centro de su territorio. Este proceso se basó en la conversión de los empresarios rurales en empresarios industriales, lo que se podría denominar como “*capitalismo de vaqueros*”.

Cabe señalar que no es un caso clásico de descentralización, sino que es parte del nuevo repertorio de acciones locales que hoy se multiplican en el mundo y que dan consistencia a la conformación de núcleos regionales que impulsan un desarrollo más equilibrado en diversas latitudes. El esfuerzo resulta novedoso en la medida que rescata el establecimiento de diálogos entre sectores institucionales como fórmula de adelantar propuestas locales. Tradicionalmente, el estado autoritario burocrático había bloqueado estos esfuerzos, la acción provenía de esquemas desde arriba que no requerían diálogos. Sin embargo, la pérdida de recursos del estado central provocó que las regiones, en el caso mexicano, empezaran a ver el surgimiento de diálogos entre los sectores público privado, como un esfuerzo para hacer frente a los retos de modernización en la globalidad. Este caso ilustra de manera amplia la forma cómo se crearon convenciones entre sectores institucionales, y cómo éstas crearon precedentes para inducir un cambio en la forma de transformar productivamente a una región.

Este esquema dio lugar a un proceso de aprendizaje industrial, en el cual los sectores industriales tradicionales han logrado incursionar en esquemas de cooperación interindustrial, conformándose una dinámica regional no visualizada anteriormente, mostrando las ventajas de las aglomeraciones industriales que habían estado ausentes en el estado.

Un punto adicional en este esfuerzo es que los conglomerados de empresas extranjeras fueron capaces de entrar en el esfuerzo cooperativo para conformar centros de desarrollo de proveedores. En este sentido el empresariado local fue capaz de lanzar un programa de cooperación privado-privado y público-privado. El esfuerzo privado ha permitido una reevaluación de las cámaras empresariales como una forma de intercambio de experiencias que inducen negocios y aprendizajes mutuos, que había sido la característica de este tipo de asociaciones pero que el corporativismo había diluido. En

fin este caso hace repensar el desarrollo regional y los procesos de descentralización, abriendo espacios de reflexión y mostrando una nueva variedad de acciones donde la acción pública adquiere un papel central, pero no en términos de presupuestos, sino en términos de consolidar los diálogos entre gobierno y empresarios en una perspectiva de cambio.

El presente documento de análisis se estructura en cuatro grandes apartados. En primer término se explica la iniciativa de desarrollo de agrupamientos industriales que se adoptó para alentar el crecimiento en el centro del estado. Posteriormente, se analiza el territorio en el que se articula esta estrategia describiendo no solo la cuestión espacial sino acompañándola de una descripción de los agentes y las instituciones que conforman la región. A partir de esto, se analizan los acuerdos de cooperación público privadas. Finalmente, se presenta un análisis de instrumentos. Como conclusión se plantea una agenda de tareas pendientes.

II. UNA INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL BASADO EN LA COOPERACIÓN PÚBLICA PRIVADA

Chihuahua es un estado federado, con un PIB para 1998 equivalente a 17.1 mil millones de dólares, que significa el 4.3 por ciento del PIB nacional, con una población de 2.9 millones de habitantes y un PIB por habitante de 5 801 dólares anuales. En el período 1970 a 1998 observó un crecimiento del PIB de 4.4 por ciento en promedio, superior en 12.8% al crecimiento nacional. 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. Así, en 1988 los negocios en la región alcanzaron 88,803 establecimientos, ofreciendo un empleo total de 744,450 personas. En este capítulo se analiza cual fue el acuerdo público – privado que alentó la diversificación de polos de desarrollo del estado, lo que permitió un crecimiento más acelerado.

1. Factores que motivaron la iniciativa

Chihuahua vivió hasta los años sesenta como un estado fronterizo dedicado a las actividades primarias, 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 del estado, que continuó viviendo de las actividades primarias, con un incipiente desarrollo industrial. Esta modalidad de crecimiento le permitió alcanzar tasas de crecimiento del 5 por ciento entre 1970 y 1985.

Este modelo empezó a mostrar debilidad a mediados de los ochenta alcanzando una tasa de crecimiento de 1.6 por ciento en el período 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. Bajo esta perspectiva el sector privado estableció un proyecto alternativo para el desarrollo económico del estado, donde los ejes del mismo se encontraban soportados en la promoción y crecimiento de la ciudad de Chihuahua pero también de otros municipios, con el objetivo de 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.

2. De la iniciativa a 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. A iniciativa de un grupo de estos 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 solo un análisis de algunas características de la economía del estado de Chihuahua, tales como el empleo, la demografía y el estado en que se encontraban la infraestructura y los sistemas de comunicaciones, sino que 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 ejecución 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.¹

3. Identificación de los sectores para promover una nueva geografía de la producción

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.²

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

- 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 de Chihuahua:³

Cuadro 1
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).

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 ejecución 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 Chihuahua y de sus respectivos mercados potenciales. 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, constituyendo con toda esta información 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,⁴ 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 ésta 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 ubicó el tamaño y el crecimiento del mercado mundial y del mercado de los Estados Unidos para estos productos; con base en esta información se elaboró una lista de productos ordenados conforme a su importancia en los mercados mencionados, a lo cual se agregó aquellos productos que ya se exportaban, o bien con potencial de exportación: A estos se les denominó productos “estrella” (DRI/Mcgraw Hill, 1993).

Simultáneamente con 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.

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*,⁵ y encuentra cuatro principales limitantes para el desarrollo de la economía del estado de Chihuahua:⁶

- En 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, solo 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.
- En cuanto a la colaboración entre los sectores público y privado, ésta 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.

A partir de estas tres estrategias se recomendó la adopción de cuatro tipos de programas de acción:

- Iniciativas organizacionales: Una nueva organización pública-privada para guiar la ejecución de las estrategias de desarrollo económico.
- Iniciativas insignias: 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
- 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

A partir de estos principios se generaron planes operativos anuales, los cuales estaban compuestos por varias iniciativas que 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 concluir que el proceso que se realizó en Chihuahua transcurrió 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, y se plantearon los 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 ejecutaron las estrategias por medio de planes operativos y se fijaron mecanismos de retroalimentación.

4. ¿Cómo se concretó la estrategia diseñada?

Después de este amplio diagnóstico, la Administración 1992-1998 decidió adoptar y continuar el apoyo a este esfuerzo, y 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 Ciudad 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 siguientes estrategias acordadas fueron: integración y desarrollo de clusters, promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera, generación de nuevas empresas, y desarrollo de infraestructura económica

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

- 1998	CH XXXI NIVEL II	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensión cultural del desarrollo • Oportunidades para todos • Regiones y sectores
1998 1990	CHIH. SIGLO XXI	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de Clusters • Infraestructura Económica especializada • Gob. Estatal, municipal y Fed. Sociedad
1988 1973	FUNDAMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Desec. • Atracción de inversiones • Infraestructura física

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 esquemas regionales que dieran paso a un desarrollo más equitativo en el estado; tal había sido la motivación del diagnóstico de clusters. La visión en esta perspectiva fue refundar 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, 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, Meoqui, 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 más homogéneo, a partir de potenciar polos alternos de crecimiento económico. Dentro de los objetivos resalta el desarrollo industrial en Cuauhtémoc, Delicias, Parral, Nuevo Casas Grandes, Camargo, Ojinaga, Palomas, Meoqui, 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 que requiere 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 incorporen 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 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 el siguiente diagrama:

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)

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 se requieren impulsar los procesos de aprendizaje y por lo mismo, se requiere definir una serie de instituciones que lo garanticen.

Cuadro 2
INDICADORES SOBRE IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL 1993-1997

	Chihuahua	Nacional	Chihuahua	Nacional
Tamaño de la economía (Millones de dólares) 1993-1997	13,872	354,335	12,657	320,541
PIB per cápita en dólares 1993-1997	5,681	4,361	4,375	3,383
PIB manufacturero como participación % del PIB total 1993-1997	19.7	19.0	22.2	20.9
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. Fortalezas y debilidades del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005

La continuidad de la iniciativa de cooperación público - privada se presentaba como un elemento sustantivo que 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. El rejuego democrático 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 resultan más áridos, 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 de 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 como instrumentado de 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, ambos centros urbanos con frágiles elementos no solo 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 virajes de timón por la alternancia, ya que ésta se presenta de igual forma en los niveles municipales, y particularmente en el Congreso del Estado, donde se observa de manera clara la conformación de un mapa político diversificado, y donde las propuestas de los empresarios y de la comunidad en su conjunto serán cada vez tomadas más en cuenta para el diseño de políticas y programas públicos.

III. UN TERRITORIO VASTO: RECONFORMANDO LA GEOGRAFÍA ECONÓMICA

Los acuerdos de cooperación público – privada descritos se dieron en la mayor entidad federal de México, en la cual 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 difíciles de acceso lo que ha motivado la 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.



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 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. 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.

La población total del Estado, estimada a Julio 1999, es de 3'003,509 habitantes, donde el 80.2% se encuentra concentrada en áreas urbanas y el resto, en zonas rurales o 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 el siguiente cuadro.

Cuadro 3
POBLACIÓN EN LAS PRINCIPALES CIUDADES

Ciudad	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.chihuahua.gob.mx Población estimada a Julio de 1999.

Es en las ciudades 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 solo a 1.9% y el resto de las ciudades a 2.2%.

2. Territorio y especialización

Para entender un poco las dimensiones de que se habla al referirse a territorio, vale la pena realizar una analogía: la extensión del territorio de Chihuahua es equivalente a la superficie de Ecuador, solo 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 hasta bien entrado el siglo XX. Sin embargo, en la actualidad solo el 5.1% del suelo total estatal está destinado a la agricultura; en éste el 35.8% cuenta con sistema de riego y el resto es de temporal. Los cultivos más importantes que se cosechan son el algodón, el trigo, el sorgo, el maíz, la alfalfa, el nogal, la manzana y las hortalizas, así como el frijol, la avena, la cebada, la papa y el 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 está destinada a usos pecuarios- en su mayor proporción natural, lo cual condiciona que la ganadería sea una actividad relevante. En el estado, 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 un estado de gran 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, 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 los sectores básicos fue evolucionando lentamente en el siglo XX, al instalarse industrias de diferente tamaño, especialmente maquiladoras en la frontera y el montaje de una planta manufacturera en el centro del estado. La orientación manufacturera del estado se observa de manera más clara en el cuadro 4, donde las tasas de participación se encuentran tradicionalmente alrededor del 20% del PIB estatal.

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 40% del PIB manufacturero (cuadro 5).

Cuadro 4
PARTICIPACIÓN DEL PIB MANUFACTURERO EN EL PIB ESTATAL

Año	%
1988	22.02
1993	19.00
1994	20.81
1995	20.53
1996	22.27

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, Varios años.

Cuadro 5
ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE CHIHUAHUA POR DIVISIÓN MANUFACTURERA
Miles de pesos de 1993

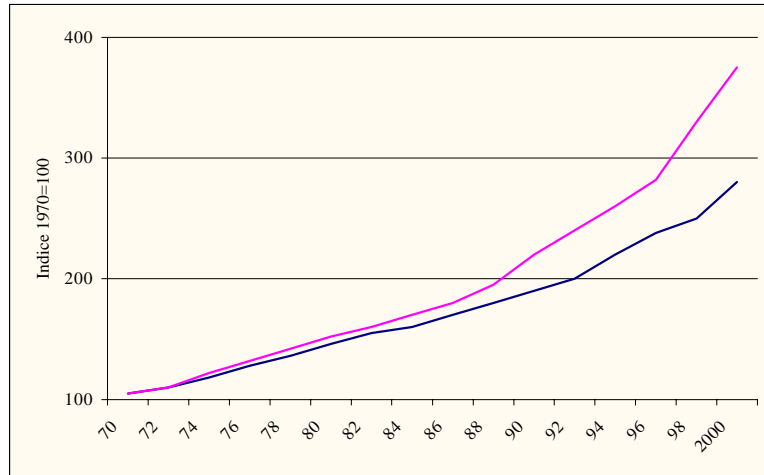
	1988	1996
Gran División 3 Industria Manufacturera	7,161,858.97	11,147,979.00
División I Productos alimenticios, bebidas y tabaco	1,643,297.44	1,303,375.00
División II Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	546,525.64	1,425,025.00
División III Industria de la madera y producto de madera	1,525,153.85	1,099,345.00
División IV Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	554,810.26	344,483.00
División V Sustancias químicas, derivados del petróleo y productos del caucho	382,007.69	277,574.00
División VI Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo y carbón	360,192.31	572,055.00
División VII Industrias metálicas básicas	11,153.85	154,652.00
División VIII Productos metálicos, maquinaria y equipo	1,956,789.74	5,400,359.00
División IX Otras industrias manufactureras	181,928.21	571,111.00

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 un sector manufacturero más estable, disminuyendo la actividad comercial.

TRAYECTORIAS DE CRECIMIENTO 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, 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. La cuestión del empleo en la dimensión territorial

Al terminar el siglo, la población económicamente activa –mayores de 12 y menores de 65 años de edad– significó 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 (véase cuadro 6).

Cuadro 6
DISTRIBUCIÓN EMPRESARIAL Y DEL EMPLEO POR SECTOR ECONÓMICO
1993 Y 1998

Unidades económicas	1993		1998	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Chihuahua	76,331	100.0	88,803	100.0
Manufacturas	7,945	10.4	8,749	9.9
Comercio	36,566	47.9	40,844	46.0
Servicios	31,216	40.9	38,196	43.0
Servicios Privados no financieros	25,808	33.8	31,268	35.2
Servicios Públicos no financieros	3,932	5.2	4,531	5.1
Otros servicios	1,476	1.9	2,397	2.7
Resto de sectores	604	0.8	1,014	1.1
Personal Ocupado	1993		1998	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Chihuahua	534,448	100.0	744,450	100.0
Manufacturas	220,236	41.2	348,266	46.8
Comercio	104,122	19.5	126,185	17.0
Servicios	197,585	37.0	251,083	33.7
Servicios Privados no financieros	98,196	18.4	131,392	17.6
Servicios Públicos no financieros	82,886	15.5	95,396	12.8
Otros servicios	16,503	3.1	24,295	3.3
Resto de sectores	12,505	2.3	18,916	2.5

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. En términos del personal ocupado en el sector formal, Chihuahua logró 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 los trabajos eventuales (cuadro 7).

Cuadro 7
DISTRIBUCIÓN DE EMPLEO FORMAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA EN 1998

Sector de Actividad	%
Agricultura	2.5
Industria extractiva	0.8
Industria de transformación	58.0
Construcción	2.4
Electricidad y agua	0.6
Comercio	12.9
Transporte y comunicación	3.2
Servicio para empresas	13.9
Servicios sociales y comunales	5.6
Total	100.0

Fuente: Página Web Gobierno del Estado de Chihuahua

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 puesto que éstas 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 solo 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 (cuadro 8). A la fecha, no existe una cultura de alianzas que les facilite incorporarse a las cadenas productivas de las empresas medianas y grandes.

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.

Cuadro 8
DISTRIBUCIÓN EMPRESARIAL POR ESTRATOS
Unidades económicas

Estrato	1993		1998	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Micro	7,056	88.9	7,739	88.5
Pequeña	544	6.8	566	6.5
Mediana	123	1.5	153	1.7
Grande	222	2.8	291	3.3
Total	7,945	100.0	8,749	100.0
Personal Ocupado				
Micro	19,499	8.9	23,517	6.8
Pequeña	21,176	9.6	21,647	6.2
Mediana	20,389	9.3	25,678	7.4
Grande	159,172	72.2	277,424	79.6
Total	220,236	100.0	348,266	100.0

Fuente: Censos Económicos 1999, INEGI.

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.

Entre 1994 y diciembre de 1998, la inversión extranjera en el estado de Chihuahua asciende a \$2'386,041.5 millones de dólares de los cuales el 98.4 por ciento se encuentra concentrado en la industria manufacturera y el 0.2 por ciento restante en la minería. Los principales países inversionistas son Estados Unidos que concentra 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 destacándose 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 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 donde se brinda atención en los tres niveles de salud, 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 alumnos que equivalen al 26.8 % de la población total. Para 1995, Chihuahua tiene un analfabetismo de 5.6%, nivel bajo con respecto a la población de 15 años y más.

En lo que respecta a los niveles educativos, encontramos que en nivel preescolar, se tienen 1,764 escuelas donde se encuentran matriculados 91,554 niños que reciben su enseñanza de 4,149 maestros. En el nivel de primaria, la entidad tiene 3,155 planteles donde estudian 440,436 niños, con 16,217 profesores impartiendo las 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 alumnos son 42,881, en el primero, y 23,064 en el segundo; los maestros de bachillerato general son 2,641 y los de tecnológico 1,253. Respecta a la preparación de profesionales de nivel medio, Chihuahua dispone de 46 escuelas 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 alumnos y cuentan con 301 maestros.

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 y entre las instituciones que han buscado esta mejora académica podemos citar:

Instituciones Educativas Públicas en Chihuahua

- Universidad Autónoma de Chihuahua
- Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

- Escuela Nacional de Antropología e Historia
- Instituto Tecnológico de Chihuahua
- Instituto Tecnológico de Chihuahua II
- Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez
- Instituto Tecnológico de Cuauhtémoc
- Instituto Tecnológico de Jiménez
- Instituto Tecnológico Superior de Nuevo Casas Grandes
- Instituto Tecnológico de Parral
- Instituto Tecnológico de Delicias

Instituciones Educativas Privadas en Chihuahua

- Universidad Regional del Norte
- Escuela Libre de Psicología
- Colegio de la Frontera Norte
- ITESM Campus Ciudad Juárez
- ITESM Campus Chihuahua
- Instituto Superior de Arquitectura y Diseño
- Universidad Regional del Norte Ciudad Juárez
- Colegio de Psicología Cultural, UACJ
- Instituto de Estudios Superiores de Chihuahua
- Escuela Superior de Psicología, UACJ
- Centro de Estudios Universitarios del Norte
- Universidad Interamericana del Norte.
- Escuela de Arquitectura de Chihuahua
- Escuela Superior de Comunicación Gráfica
- Escuela de Psicología y Pedagogía Sigmund Freud

Centros de investigación y desarrollo tecnológico

- Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C. (CIMAV)
- Centro de Investigación sobre la Sequía (CEISS)
- Centro Regional de Optimización y Desarrollo y Equipo (CRODE)
- Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo (CIAD)
- Centro de Investigación Regional del Norte Centro (INIFAP)
- Centro de Moldes y Troqueles (CEMYT)
- Colegio de la Frontera Norte
- Centro de Capacitación en Electrónica (CCEA)

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% entre 1993 y 1998. Se presenta una balanza comercial superavitaria para dicho período.

Tanto las exportaciones como las importaciones se concentran de manera importante en máquinas y aparatos donde casi alcanza el 58% en el caso de las exportaciones y se ubica en el 47% para las importaciones. Las exportaciones por concepto de maquila se ubican en el orden de \$10,071 millones de dólares, lo que determina claramente la especialización productiva y la orientación del producto.

Cuadro 9
PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS POR CHIHUAHUA
Millones de dólares

ProductO	1996	1997	1998	Dist. 1996	Dist. 1997	Dist 1998
Máquinas, aparatos y materiales	6598.83	6804.69	6318.73	59.8	58.8	55.3
Reactores nucleares, calderas	777.13	769.02	1064.81	7.0	6.6	9.3
Instrumentos y aparatos domésticos	438.50	542.47	631.87	4.0	4.7	5.5
Muebles; mobiliario médico	499.00	557.59	524.60	4.5	4.8	4.6
Vehículos automóviles, transporte	614.30	555.28	513.61	5.6	4.8	4.5
Materias plásticas y manufacturas	306.38	401.28	355.13	2.8	3.5	3.1
Los demás artículos textiles	189.10	207.80	291.25	1.7	1.8	2.6
Prendas y complementarias de vestir	241.93	219.24	262.27	2.2	1.9	2.3

Fuente: World Trade Atlas México, BANCOMEXT, 1999.

Cuadro 10
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	44.1	42.5	41.3
Materias plásticas y manufacturas	1304.8	1340.8	1393.6	13.9	14.3	14.1
Manufacturas de fundición	613.8	642.6	673.1	6.5	6.8	6.8
Reactores nucleares, calderas	557.8	538.9	730.6	5.9	5.7	7.4
Papel y cartón, manufacturas	402.0	392.1	399.1	4.3	4.2	4.0
Aluminio y manufacturas	177.9	242.7	246.4	1.9	2.6	2.5
Filamentos sintéticos	238.9	222.5	205.1	2.5	2.4	2.1
Pieles (excepto la peletería)	125.2	160.5	190.5	1.3	1.7	1.9
Prendas y complementos de vestir	115.8	111.5	139.1	1.2	1.2	1.4

Fuente: World Trade Atlas México, BANCOMEXT, 1999.

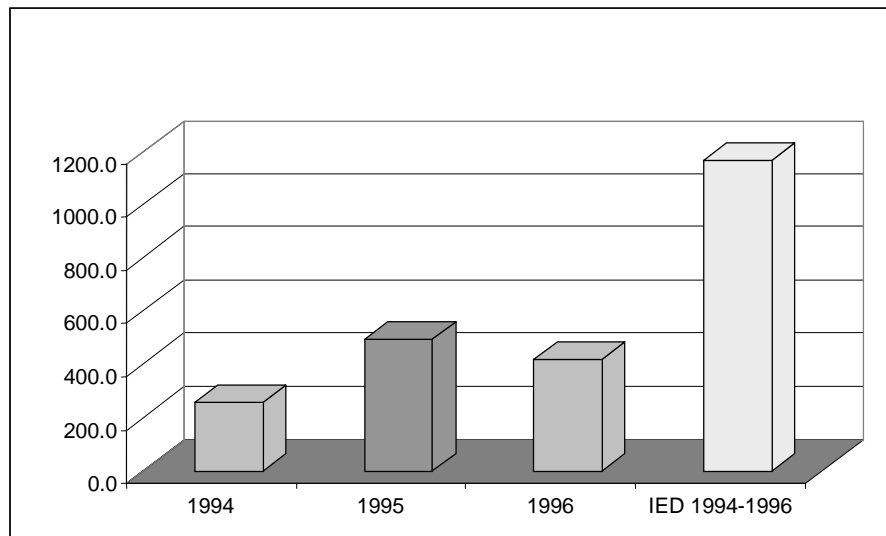
Cuadro 11
PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN DE LAS MAQUILADORAS DE CHIHUAHUA
Millones de dólares

Producto	1996	1997	1998	Distr. 1996	Distr. 1997	Distr. 1998
Máquinas, aparatos y materiales	5588.14	5677.63	5526.50	59.7	57.8	54.9
Reactores nucleares, calderas	746.28	744.69	1046.08	8.0	7.6	10.4
Instrumentos y aparatos domésticos	434.52	536.86	626.81	4.7	5.5	6.2
Muebles; mobiliario médico	471.83	545.30	512.44	5.0	5.5	5.1
Vehículos automóviles, transporte	590.78	525.07	465.37	6.3	5.4	4.6
Materias plásticas y manufactura	193.86	335.87	301.63	2.1	3.4	3.0
Otros artículos textiles	188.69	207.24	291.14	2.	2.1	2.9
Prendas y complementos de vestir	241.66	218.79	261.45	2.6	2.2	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 \$600 millones de dólares para 1995. El flujo acumulado para el periodo se acerca a \$1,200 millones de dólares que representan el 4.1% de la inversión extranjera total localizada en el país.

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 solo a través del efecto sobre la demanda agregada, sino fundamentalmente por la localización de la inversión extranjera que ha seleccionado no solo la zona fronteriza, sino también las zonas centrales del estado donde se ha empezado a generar un ambiente de inversión que se retroalimenta.

Cuadro 12
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.

Cuadro 13
INDICADORES SOCIO ECONÓMICOS ANTES Y DESPUÉS DE 1990

	Chihuahua	Nacional	Chihuahua	Nacional
	1989/90	1989/90	1996/99	1996/99
Coefficiente de Gini 1989-1996	0.499	0.525	0.515	0.489
Grado de escolaridad promedio 1990-1999	6.8	6.5	7.7	7.7
Personal Ocupado en la industria maquiladora 1990-1996	166,749	444,284	217,675	757,273

Fuente: Para el coeficiente de Gini elaboración propia con base en la Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares, INEGI, 1998. Para escolaridad promedio Informes de labores 1998-1999, SEP.

Cuadro 14
INDICADORES DE EDUCACIÓN POR GÉNERO, 1995

	Hombres	Mujeres	Diferencia (m-h)
<i>Población de 6 a 14 años que sabe leer y escribir, 1995</i>			
Nacional	85.6	86.4	0.8
Chihuahua	87.7	88.7	1.0
<i>Analfabetismo en la población de 15 años y más</i>			
Nacional	8.4	12.7	
Chihuahua	5.3	5.5	

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 1995

IV. ALIANZAS Y COOPERACIÓN PÚBLICO - PRIVADA EN TORNO A LA INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En este capítulo se considera el esquema de promoción generado durante los últimos años, señalando 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. Se hace una mención especial a la conformación y operación del Centro de Desarrollo Económico, A.C. el 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.

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, orientado fundamentalmente a las maquiladoras, el segundo que se ubica en la ciudad de Chihuahua que opera desde los años 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, 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.

Se ha dado un renovado impulso a la economía local, particularmente de la ciudad de Chihuahua, a través de la conformación de *clusters* industriales 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, básicamente en productos como la manzana y la pera así como en 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.

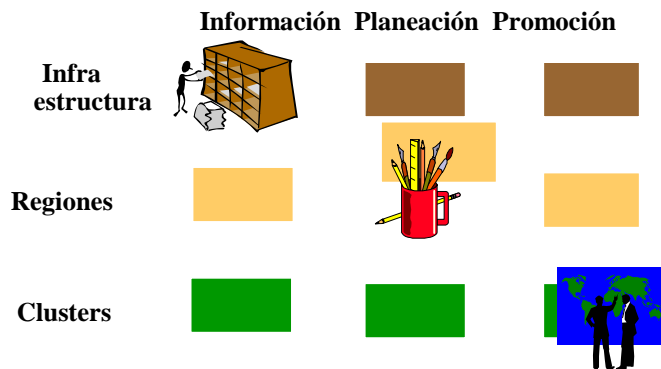
En Chihuahua, el esfuerzo se ha sistematizado promoviendo que las grandes empresas transnacionales participen en el diseño de un centro de desarrollo de proveedores. Las empresas transnacionales han utilizado la práctica de ingeniería en reversa (*reverse engineering*) bajo la cual han desglosado el 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 Unidas 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 áreas de formulación de proyectos, incubadora de empresas y alianzas estratégicas.

Paralelamente se ha desarrollado una Bolsa de Subcontratación que, combinado con la realización de ferias de insumo, se espera que desarrollen 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.

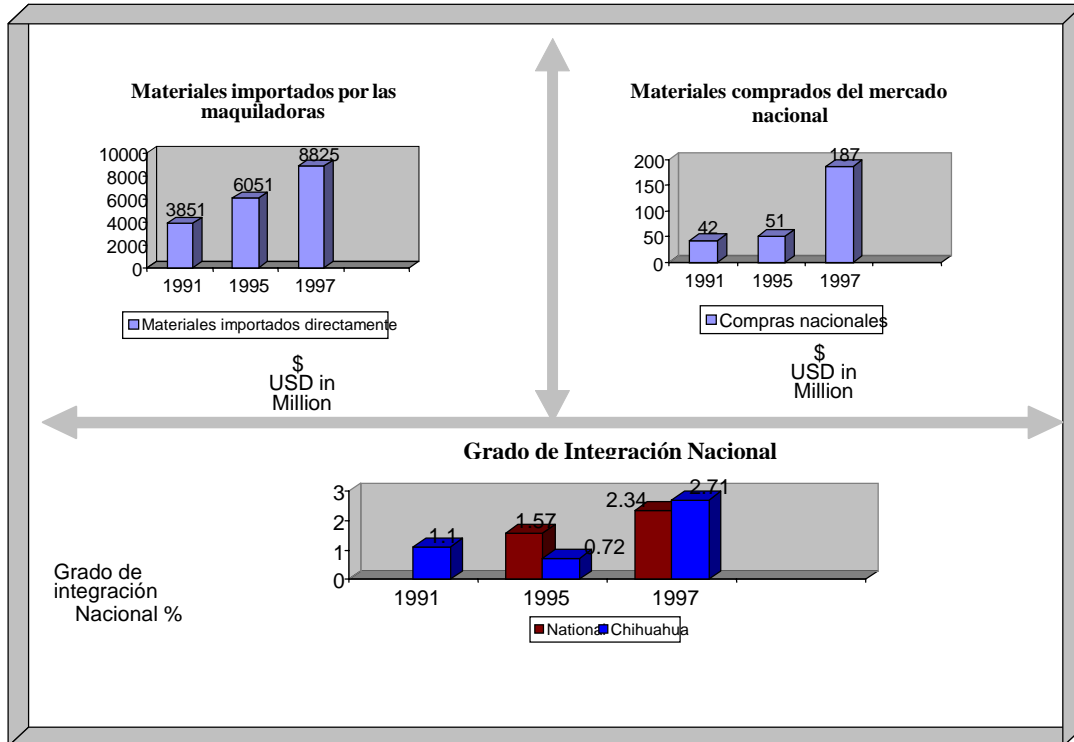
DIMENSIONES DE LA LEY PARA LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO



3. Programas privados específicos

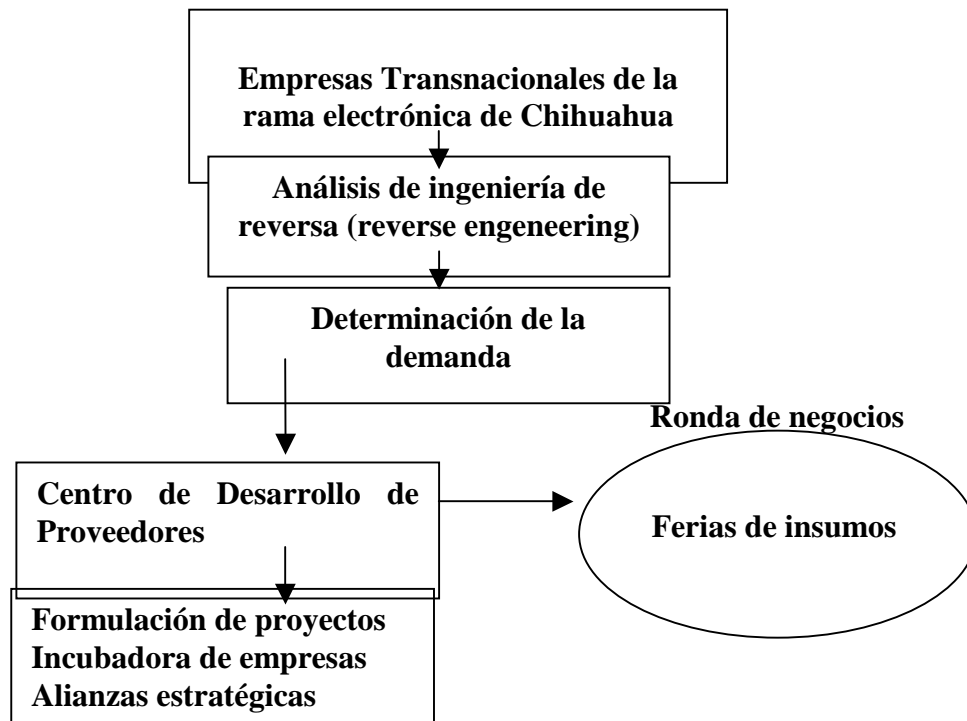
Se encuentra el Centro de Desarrollo de Proveedores, el Centro de Desarrollo Empresarial y el programa Chihuahua Siglo XXI. El primero de estos programas es el más interesante ya que es el que intenta aumentar la integración nacional de la industria maquiladora. Este programa inició sus labores en 1998.

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.

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 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 una creciente participación en la investigación y adelanto tecnológico. Sin embargo, existen limitaciones en cuanto a 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. (DESEC) 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, que comprende el alcance del

proyecto y se une al mismo de manera decidida. Inicialmente la estrategia se encontró orientada a la generación de empleos, a partir de la generación de un estudio – diagnóstico de la situación en Chihuahua. En éste 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 inversión 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 estrechísima relación de entendimiento con los gobiernos municipales, estatal y federal. El fondo se constituyó como una propuesta de la iniciativa privada, en el cual, 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 en el mediano plazo cuatro ejes fundamentales para el desarrollo del estado:

- Promoción industrial directa tanto con inversionistas nacionales como extranjeros
- Formación de generadores a partir de parques industriales e infraestructura
- Creación un ambiente propicio para la inversión; y
- Constitución grupos de promotores que operaran de manera directa en las distintas regiones del estado.

Para el desarrollo de parques industriales DESEC generó el organismo denominado Promotora de la Industria Chihuahuense de donde se ha consolidado la formación y administración de cinco parques industriales. Dentro de los esfuerzos para atraer inversionistas extranjeros, la primera empresa que se estableció fue Honeywell ubicándose en el parque industrial Las Américas.

La instalación de esta empresa 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 sus diferentes municipios. Una de las

mayores ventajas fue que la ubicación de empresas, si bien se orientó 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 lo cual DESEC generó el organismo denominado Promotora de la Industria Chihuahuense de donde se ha consolidado su formación y administración (incluye 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, en 1993 se amplió el esquema de operación DESEC Ciudad Juárez. De igual forma, DESEC impulsó la generación y publicación de una serie de elementos que pudieran ser utilizados para la promoción del estado y como información para la toma de decisiones de inversión. Para tal efecto, se creó 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 del 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), gestiona 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 la 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 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 decisiva.

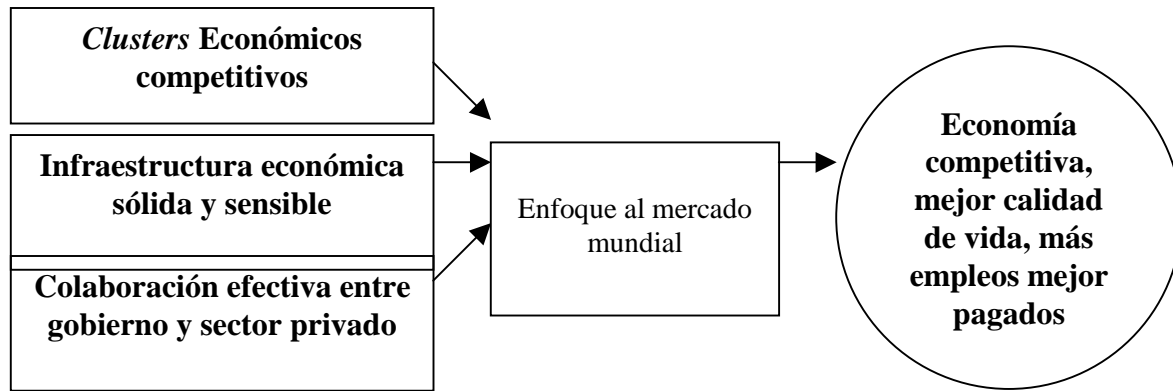
6. Chihuahua Siglo XXI

En 1991 se constituye el Programa Chihuahua Siglo XXI a través del 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 International, 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 la calidad de vida de la población, atraer la inversión y generar más y mejores empleos. La creación de los *clusters* se encuentra orientada hacia la vocación económica de la región. Existen *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.

CONFORMACIÓN DEL PROGRAMA PARA IMPULSO A CLUSTERS CHIHUAHUA SIGLO XXI



Cuadro 15
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 un centro de manufactura avanzada Iniciar el programa para atracción de proveedores
Productos textiles y ropa	Crear la corporación de fomento textil en chihuahua Establecer el centro de diseño y manufactura de ropa Iniciar el programa para atracción de proveedores
Productos agropecuarios y alimentos	Crear el centro de cría de ganado Formar el centro empresarial agropecuario Crear el centro de información agropecuaria regional para el estado Desarrollar el equipo de <i>benchmarking</i> para productos agropecuarios
Materiales	Corporación para el desarrollo y promoción del cluster
Servicios de transporte y distribución	Crear la asociación de transportistas Desarrollar la red de compras para transportistas Ubicar alianzas estratégicas con E.U. Por carretera y ferrocarril emanadas del TLCAN.
Servicios turísticos	Desarrollar el 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 con la localización de los *clusters*, promoviendo en buena medida los puntos fundamentales del programa, ya que se atrajo y se diversificó la inversión y se generaron mayores 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 Tratado de Libre Comercio del América del Norte (TLCAN), la región se volvió más atractiva para la inversión extranjera no solo por la condición de salarios relativamente más bajos, sino a través de un proyecto de proveeduría.

A partir 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, donde las corporaciones ubican como elementos para su localización no solamente los salarios bajos, sino el desarrollo de una base de proveedores de donde buscan obtener las siguientes ventajas:

- *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.
- *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 ejecutar el sistema justo a tiempo en los inventarios, así como garantizar que el total de los productos se encuentran inspeccionados. De igual forma, las maquilas pueden contar 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.
- *Reducción de los costos por producto.* Los costos se reducen al existir programas diseñados desde la demanda, con proveedores locales y esquemas eficientes de proveeduría 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 donde se desarrollan proyectos específicos de proveedores. El SDC se ha convertido en un espacio importante de *lobby* a nivel ciudad, pero también con los gobiernos del estado y el federal. Este principio 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 previsto 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 paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex).

V. DESCENTRALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS

En este capítulo se analiza la forma como los instrumentos han impulsado un desarrollo más equilibrado en Chihuahua. Especialmente se analizan los instrumentos públicos y la forma como los instrumentos privados han conformado un esquema de apoyo a las tareas de descentralización de la actividad de la frontera hacia el interior del estado.

1. Descentralización y desarrollo regional

El Programa de Desarrollo Regional comprendido dentro del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 considera la ejecución 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 y 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.

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, existe un franco estancamiento de la actividad económica y del desarrollo social, y 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 del 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 el segundo, 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 ánimo 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 y la 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 metrópolis, 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, Meoqui, 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, Meoqui, 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.

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 solo 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, se 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 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 solo 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.

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, solo hay seis 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, Bocoyna, Carichí, Cusihuirachi, Chínipas, 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, Manuel Benavides y Ojinaga.
- Región Llanura, 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, 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 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 eficientar la aplicación de sus recursos financieros.

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 la apertura 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 de gobierno. 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 donde se encuentran representados los estados miembros de la Federación, 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 la competencia entre los estados 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, la cual se reparte de acuerdo con tres criterios generales desde el fondo general participable: a) de

acuerdo con 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 en 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 la obra pública se ha visto disminuida de 41.1% en 1992 a 6.3% en 1996.

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 los siguientes cuadros la lógica de descentralización que se ha promovido en Chihuahua durante los últimos años.

Cuadro 16
DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO HACIA LOS MUNICIPIOS
Miles de pesos

	1992	1996	Distribución 1992	Distribución 1996
Total Chihuahua	882,392	1,212,844	100.0	100.0
Gastos Administrativos	303,352	700,827	34.4	57.8
Obras Públicas y Fomento	185,625	181,740	21.1	15.1
Transferencias	53,755	84,765	6.1	7.1
Deuda Pública	14,044	50,831	1.6	4.2
Disponibilidades	124,246	80,500	14.1	6.6
Por cuenta de terceros	201,368	114,182	22.8	9.4

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

Cuadro 17
VARIACIÓN EN LAS PARTICIPACIONES Y ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS MUNICIPALES,
1992-1996

Entidad/Municipio	Total	Gastos Administrativos	Obras Públicas y Fomento	Transferencias	Otros
Chihuahua	19.5	113.3	-5.4	38.5	-58.4
Camargo	88.2	177.4	179.8	-49.8	-25.4
Cuauhtémoc	147.1	104.5	324.2	55.4	190.6
Chihuahua	-3.8	205.2	42.5	-2.2	-95.6
Delicias	20.8	104.2	-54.7	44.9	s.c.
Guerrero	148.8	56.7	-14.9	156.9	512.9
Hidalgo del Parral	45.2	116.9	16.3	17.2	-5.7
Ciudad Juárez	39.8	104.0	-17.7	131.7	-24.7
Nuevo Casas Grandes	-6.9	83.2	51.2	76.9	-60.7

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

Cuadro 18
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

Cuadro 19
ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE LOS MUNICIPIOS
Miles de pesos

Rubro	Total	Financiamientos	Amortizaciones
1992			
Nacional	61,622	459,277	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			
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 reforzar el desarrollo económico de la ciudad de Chihuahua, y generar polos alternativos de desarrollo en el estado. En este sentido, la localización de la inversión durante los últimos años ha respondido a un esquema diversificado, 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 uno 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 el siguiente cuadro, donde aunque sobresalen de manera importante en la atracción de inversión Ciudad Juárez y Chihuahua, existe 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.

Cuadro 20
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 Farías	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*, Promotora de la Industria.

Adicionalmente, el esfuerzo de diversificación territorial se vio impulsado 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 las obligará 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, 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.

Los cambios en las relaciones intergubernamentales entre los niveles federal y estatal, estatal y municipal, y federal y municipal, 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 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 parte 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 Empresarial de manera anual, en el que sobresale una clasificación que se genera a partir de una encuesta aplicada a empresarios locales, y donde Chihuahua ocupa el segundo lugar nacional en el rubro sobre apreciación empresarial.

Los espacios de participación social se han generado a lo largo del país como consecuencia de la demanda ciudadana. En Chihuahua, se consideró 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 participación social se encuentran más vinculados con organizaciones no gubernamentales, 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 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 el cuadro 21.

Cuadro 21
ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR PARTE DE LOS BANCOS MICROEMPRESARIALES
COMUNITARIOS

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
Cuauhtémoc	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.

VI. CONCLUSIONES O ELEMENTOS DE UNA AGENDA DE FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

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 a la posibilidad de instaurar acuerdos y programas con visión estratégica en esfuerzos cooperativos.

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 impulsar en un período 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 maquilador en los últimos veinte años 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 con lo previsto, en el sentido de que los mayores crecimientos se han realizado en la Ciudad de Chihuahua.

Cuadro 22
DESARROLLO MAQUILADOR EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

	Ciudad Chihuahua			Ciudad Juárez		
	Empresas	Empleo	Valor Agregado	Empresas	Empleo	Valor Agregado
1980	19	4451		121	42412	
1990	55	27534		248	56989	
1995	62	32270	168,435	249	120854	827517
1999	81	46585	483,404	256	216819	1972970

Fuente: INEGI. Hoja Web.

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 solo 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 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 nuevo gobierno estatal que asumió el poder en 1999, está conciente 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 esta perspectiva 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 que 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 concientes 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 si mismo, es decir, 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. 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 y, por tanto, 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 conviene resaltar la importancia de la participación del gobierno federal en estos esquemas, 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 se requiere para lograr la descentralización efectiva de continuidad y de mayores apoyos por parte de todos los niveles de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Ansoff, Igor H; (1990), LA dirección estratégica en la practica empresarial, Addison-Wesley iberoamericana, USA.
- 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,
- Chihuahua: Mexico's First 21st century economy, (1994), working report, March, SRI/ McGraw Hill International.
- Desarrollo Económico del estado de Chihuahua, (1996), Chihuahua Siglo XXI A.C., Chihuahua, México.
- Dirección General de Fomento Económico del Estado de Chihuahua (1997), Experiencias de Chihuahua en Desarrollo Regional, Gobierno del estado de Chihuahua.
- ITESM, (1993a), Proyecto Chihuahua siglo XXI. Reporte final, Centro de estudios estratégicos, tomo I, Chihuahua.
- ITESM, (1993b), Proyecto Chihuahua siglo XXI. Reporte final, Centro de estudios estratégicos, tomo II, Chihuahua.
- 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.
- Kirlin, John, (1996); the big questions of public administration in a democracy, public administration review, 56(5), septiembre-octubre, pp. 416-423.
- Koontz, Harold; (1975); Funcionamiento de la planificación estratégica, en Luis René Cáceres (Comp), Estrategia, planificación y control, Fondo de cultura económica, México,
- 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
- Porter, Michael E.; (1991), La ventaja competitiva de las naciones; Ed. Javier Vergara; Argentina.
- Porter, Michael, (1982), Estrategia competitiva: Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia, Compañía editorial continental, México D.F.
- Porter, Michael, (1995), The competitive advantage of the Inner city, Harvard Business Review, May-June, pp. 57-71, Boston, MA.

- Porter, Michael, (1996), Competitive advantage, Agglomeration economies, and regional Policy, International Regional Science Review, Num. 19, pp.85-94.
- Porter, Michael; (1998); Clusters and the new economics of competition, Harvard Business review, november-december.
- 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
- 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.
- Sili, Marcelo; (1997); LA gestión empresarial en el desarrollo regional de Latinoamérica, Comercio Exterior, vol. 47, num. 6, junio.

Notas

¹ Estos organismos son Asociaciones Civiles y en ellos se encuentran agrupados los empresarios de esas ciudades.

² La identificación de los Clusters se realizó con base en los resultados de este análisis, agrupando las empresas de los sectores seleccionados.

³ 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.

⁴ La matriz BCG (Boston Consulting Group) fue desarrollada como una herramienta de diagnóstico estratégico por la empresa de consultoría BCG (Ansoff, 1997).

⁵ Los sectores identificados son : Manufactura ligera, Servicios y Recursos Naturales.

⁶ (DRI/SRI, 1993).