

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

**ESQUEMA DE REGIONALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL EN JALISCO,
MÉXICO: EL PARADIGMA DE UNA DESCENTRALIZACIÓN FUNDAMENTADA EN
EL FORTALECIMIENTO PRODUCTIVO**

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

Santiago, Chile, 2000

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1964
28 de julio de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**ESQUEMA DE REGIONALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL EN JALISCO,
MÉXICO: EL PARADIGMA DE UNA DESCENTRALIZACIÓN FUNDAMENTADA EN
EL FORTALECIMIENTO PRODUCTIVO**

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 el apoyo prestado por Sebastián Sombra. Igualmente, el autor agradece 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. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA DE DESCENTRALIZACIÓN | 5 |
| 1. PLANTEAMIENTO | 5 |
| 2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN | 6 |
| 3. ESCENARIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN, 1995-2015 | 8 |
| 4. PROGRAMA DE REGIONALIZACIÓN | 9 |
| 4.1. Regionalización del Estado | 11 |
| 4.2. Antecedentes de la regionalización | 11 |
| 4.3. Nueva Regionalización, 1997 | 11 |
| III. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO EN LA PERSPECTIVA DE LAS TAREAS DE DESCENTRALIZACIÓN | 13 |
| 1. EL ENTORNO PRODUCTIVO DE LA ENTIDAD: CONCENTRACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN | 13 |
| 2. LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA EN LA DIMENSIÓN TERRITORIAL | 16 |
| 3. LA INFRAESTRUCTURA DE APOYO | 19 |
| 4. ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL | 20 |
| IV. LA COOPERACIÓN ENTRE LOS AGENTES ECONÓMICOS EN JALISCO | 25 |
| 1. INDUSTRIAS TRADICIONALES | 25 |
| 2. POLÍTICA DE AGRUPAMIENTOS EMPRESARIALES | 27 |
| 3. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) Y EL DESARROLLO DE PROVEEDORES EN SECTORES INTENSIVOS EN CAPITAL | 29 |
| V. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS | 31 |
| 1. PROCESO DE CONSULTA CIUDADANA Y GENERACIÓN DE PROPUESTAS | 31 |
| 2. FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO REGIONAL | 31 |
| 3. FINANZAS PÚBLICAS: PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS | 32 |
| 4. DESCENTRALIZACIÓN PRODUCTIVA | 36 |
| 5. PARQUES INDUSTRIALES | 38 |
| 6. UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS INCENTIVOS DEL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN | 39 |
| VI. CONCLUSIONES: UNA AGENDA PARA AVANZAR EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE JALISCO | 41 |
| Bibliografía | 45 |
| NOTAS | 47 |

RESUMEN

El presente ensayo tiene como objetivo principal analizar el proceso de descentralización iniciado en 1995 en el estado de Jalisco como respuesta a las desigualdades existentes hacia el interior del estado. Jalisco es una de entidades federativas más importantes, no solo en términos de su aporte al producto interno bruto, sino que combina actividades tradicionales (es el que más aporta al PIB agropecuario) con un alto nivel de industrialización, donde conviven industrias tradicionales con actividades que utilizan tecnología de punta (Jalisco es conocido como “el Valle del Silicio Mexicano” debido a su importante producción de computadoras portátiles y a la presencia de las más importantes compañías de electrónica a nivel mundial).

Como en la mayoría de los procesos de industrialización en Latinoamérica, el caso de Jalisco giró en torno a una gran ciudad, Guadalajara, creando desigualdades hacia el interior del Estado. Esta problemática fue abordada en 1995 por un nuevo gobierno que además de combinar esquemas tradicionales de descentralización (como transferencias a los municipios), impulsó la reorganización productiva buscando generar ventajas comparativas a través de esquemas regionales de desarrollo.

El programa de descentralización planteado por el gobierno jalisciense es un ejercicio de carácter público – privado, ya que en él interactúan diversos actores. Se organizaron consultas ciudadanas para que la gente formara parte en la realización de planes de desarrollo regional y se diseñaron instrumentos donde la participación de los diversos sectores (empresarial, académico, etc.) es el eje principal.

A pesar de lo innovador del proceso, éste no se encuentra exento de problemas ni es una tarea terminada. Por un lado, se requiere de una reforma financiera ya que los municipios no tienen autosuficiencia y su capacidad de gestión es limitada. Por otro, la falta de solidaridad de los presidentes municipales de oposición y la falta de continuidad de los objetivos en la alternancia de poderes son problemas con los que el gobierno descentralizador se ha tenido que enfrentar y que ponen en riesgo el éxito de un programa de esta naturaleza que se plantea resultados a largo plazo. Es necesario que la sociedad asuma la responsabilidad de mantener este proceso.

De este esfuerzo de descentralización es necesario destacar los siguientes puntos:

- a) El mecanismo de descentralización jalisciense se fundamentó en esquemas innovadores, donde a la descentralización del gasto hacia las regiones del estado se sumó un esfuerzo por acompañar el entusiasmo público, con un proceso de descentralización productiva del sector privado. Esto se puede considerar que es un ejercicio de descentralización no tradicional, ya

que no se basó exclusivamente en acciones desde arriba, sino que se acompañó de acciones horizontales en materia productiva.

- b) El esfuerzo se realizó en medio de un programa de participación ciudadana importante, lo que permitió la elaboración de planes de desarrollo regionales, que establecían una visión conjunta del futuro y con ello se definían las etapas y la magnitud del esfuerzo descentralizador.
- c) El colapso del gobierno federal como promotor del desarrollo local en los años ochenta, abrió paso a la innovación regional en los noventa, fortaleciéndose con ello los procesos de descentralización.
- d) La creación de un lenguaje común entre la ciudadanía y entre los diferentes municipios fue una de las bases para poder llegar a un entendimiento regional, que desembocó en el ejercicio de descentralización.
- e) El proceso de descentralización es un ejercicio democrático que apenas se inicia y, por lo mismo, los resultados si bien notorios, aún son insuficientes, la expectativa es que se consolide este proceso y se tenga un perfil descentralizado en el año 2020.
- f) Para evitar que el esfuerzo de descentralización se vea bloqueado, se requiere realizar ejercicios de prognosis regional que ayuden a establecer una visión de largo plazo, donde se dejen atrás los presupuestos anuales y haya continuidad en las acciones, ayudando a construir con ello un fuerte tejido social, y fortaleciendo por este medio la descentralización.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo relata la experiencia de Jalisco – un estado mexicano en el occidente del país, que ha tenido relevancia desde la época colonial en que formaba parte de la Nueva Galicia. Su desarrollo se centró en la ciudad de Guadalajara desde esa época, aun cuando los pueblos de Jalisco se caracterizaron por el desarrollo temprano de industrias familiares del vestido a finales del siglo XIX. A finales del siglo XX, la entrada de un gobierno de oposición logró reinsertar el desarrollo de Jalisco como una región de avanzada en el país, relanzando su desarrollo industrial. En este contexto, el nuevo gobierno ha intentado darle mayor solidez a este proceso, fortaleciendo a las ciudades medias del estado y revitalizando a las zonas marginadas. Este caso es muy interesante puesto que el gobierno que inició sus tareas en 1995, decidió reestructurar el pacto estatal, recuperando las industrias tradicionales, a la vez que inició un proceso de descentralización de las tareas públicas hacia los municipios, lo que llevó a una recomposición del destino del presupuesto estatal.

Este esfuerzo se agrupa en cuatro grandes apartados: En primer término se explica la iniciativa de descentralización del gobierno estatal. 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 privados y se concluye con un análisis de los instrumentos para la descentralización. Como conclusión se plantea una agenda de tareas pendientes.

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 ya que rescata el establecimiento de diálogos entre sectores institucionales como fórmula para adelantar propuestas locales. El Estado autoritario burocrático había bloqueado estos esfuerzos, la acción provenía de esquemas desde arriba, que no requerían diálogos. La pérdida de recursos del Estado central provocó que las regiones, en el caso mexicano, empezaran a ver el surgimiento de diálogos entre los diferentes niveles de gobierno como un esfuerzo para hacer frente a los retos de modernización en la globalidad. Este caso ilustra de manera amplia la forma como 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 social que ha permitido que los pueblos del estado hayan revaluado sus capacidades de gestión. No es un proceso de descentralización únicamente de los presupuestos sino una forma de reorganizar al Estado con acciones públicas, con

un respaldo de las fuerzas productivas locales, dando vida a los diferentes niveles de gobierno. Este esfuerzo mostró las ventajas de cómo la descentralización genera economías, aunque demanda un esfuerzo de reconstrucción de la infraestructura de comunicación para dar solidez al proceso. Este es un esfuerzo de reordenación política – económica – social de grandes magnitudes, pionero en el esquema mexicano de desarrollo basado en megaciudades. 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 los actores sociales en una perspectiva de cambio.

Cabe señalar que este documento se enriqueció de la discusión con los agentes mismos: por parte del gobierno del estado de Jalisco, el Secretario de Promoción Económica, Sergio García de Alba. Dentro del equipo de trabajo de la Secretaría un elemento clave en la discusión fue Guillermo Woo, Director General de Planeación y Estudios Estratégicos, quien a lo largo del estudio otorgó todo el apoyo necesario para su desarrollo. Asimismo participaron en el seminario de discusión del documento: Fernando Jiménez, Director de Desarrollo Sectorial, Francisco Javier Vizcaíno Gutiérrez, Director General del Sistema Estatal de Información de Jalisco, y Salvador Chávez, Director General de la Oficina de Desregulación. Adicionalmente, en la discusión se contó con los empresarios, especialmente de Tomás López Miranda, Vicepresidente de la Confederación de Camaras Industriales del estado de Jalisco. Sus contribuciones fueron esenciales para el desarrollo del trabajo, pero la responsabilidad es únicamente del autor.

II. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA DE DESCENTRALIZACIÓN

En 1997, el estado de Jalisco tenía un PIB equivalente a \$22 mil millones de dólares que significa el 7% del PIB nacional. En 1999, contaba con una población de 6.4 millones de habitantes y un PIB por habitante de \$3,548 dólares anuales. Entre 1970 y 1997 Jalisco mantuvo un crecimiento promedio anual de 2.9 por ciento, impulsado por un proceso de reconversión productiva basado en el desarrollo de clusters industriales y el rescate de la industria tradicional, ubicada en todo el territorio.

A mediados de los años noventa se decidió lanzar un programa de descentralización, considerando que la zona centro del estado concentraba en ese momento el 60.3 por ciento de la población en Guadalajara, que se había constituido en una megaciudad que concentraba en ese momento 3.6 millones de habitantes y con ello la actividad económica y la mayor parte de los recursos públicos. El programa se fundamentó en una regionalización que busca impulsar de forma efectiva los elementos básicos para una política de desarrollo regional que procure un desarrollo más equilibrado y justo a través de la articulación de un par de binomios: población – territorio y gobierno– sociedad.

1. Planteamiento

La iniciativa de fortalecimiento del desarrollo local en Jalisco surge como resultado del cambio democrático que se da en la entidad, como producto de la maduración del tejido social y como una respuesta a los problemas de congestión ocasionados por la concentración de la economía en la ciudad de Guadalajara.

De esta forma, al tomar posesión un nuevo gobierno en 1995, planteó en su Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 el problema de la concentración de la población y de las principales actividades económicas y sociales en la zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara (ZMG), señalando que este proceso había inducido disparidades en las diferentes regiones del Estado (se estima que en 1995 el 60.3% de la población del Estado vivía en los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá). Parte de este problema se debe a la expulsión laboral principalmente de población masculina en edad productiva, debido a la falta de empleos en varios municipios de Jalisco. Ante esta problemática se planteó como reto fundamental la creación de fuentes de empleo adecuadas para retener a la población en su lugar de origen. Para ello, la creación de micro y pequeñas empresas y su incorporación a cadenas productivas (locales, nacionales e internacionales) se consideró como el eje principal sobre el que girarían las políticas de apoyo. Para tal efecto, se consideraron los sectores tradicionales como estratégicos.

Otro aspecto importante fue la promoción a la inversión extranjera, fundamentada en la Ley para el fomento económico, convirtiendo a Jalisco en uno de los centros electrónicos más importantes del país (El valle del silicio mexicano), siendo la maquila la principal actividad del sector, atrayendo a empresas transnacionales que a su vez atraen a sus principales proveedores y en algunos casos (principalmente en procesos menos intensivos en capital como: empaques, metales, vaciado, etc.), han desarrollado proveedores locales incorporándolos a sus procesos productivos. La existencia en Jalisco de importantes centros educativos como universidades e institutos tecnológicos permitieron contar con el recurso humano calificado necesario para este tipo de actividades.

En el plan estatal de desarrollo Jalisco 1995-2000 se planteó una serie de problemas que la nueva administración tendría que enfrentar para lograr el desarrollo del Estado de una manera sostenible y con la participación activa de todos los sectores de la sociedad. Se reconoció que para hacer frente con éxito a estos planteamientos era necesario romper con el esquema centralizado que, tanto en la creación de instrumentos como en la toma de decisiones, se ha venido utilizando en el país, debido a las diferencias que existían en recursos, población, infraestructura, etc., entre las diferentes regiones del Estado.

Para romper con el esquema existente se planteó la necesidad de crear nuevos programas, transparentes, pero, más importante aún, que respondan a las necesidades de cada municipio para poder optimizar los esfuerzos. Como respuesta a este planteamiento y con el fin de hacer frente a las desigualdades que enfrentan las regiones y buscar una convergencia entre el crecimiento y la calidad de vida, el gobierno del Estado de Jalisco concentró sus esfuerzos en dos grandes iniciativas: promoción del desarrollo de sectores estratégicos y un proceso de descentralización de la planeación.

2. El proceso de descentralización

En el plan de desarrollo 1995-2001, se planteó como un problema a resolver la concentración productiva y de la población en algunas zonas del Estado. Con el plan se buscaba la desconcentración económica y demográfica, es decir, revertir el proceso de concentración de la población y tratar de inducir que los flujos que irían hacia la ZMG se dirijan hacia ciudades medias e intermedias (ciudades de entre 15 y 100 mil habitantes). Para lograrlo, se propuso una estrategia de ordenamiento territorial que supone la promoción de una serie de acciones para que una parte de las actividades y de la población que inercialmente se dirigirían a la ZMG se reorienten a otras ciudades y así impulsar su desarrollo.

De acuerdo con el plan, en las últimas dos décadas, fenómenos tales como la reestructuración económica y la relocalización de los procesos productivos han impulsado cambios en el volumen, composición y modalidades de la migración interna que se expresan en un proceso de redistribución de la población. Como consecuencia de las profundas transformaciones de la región, la atracción migratoria de la metrópoli ha comenzado a declinar; este fenómeno se ha visto acompañado por un crecimiento en las ciudades de tamaño intermedio.

Las tendencias descritas sugieren que, en los años venideros, las ciudades intermedias pueden desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente, por lo que resulta impostergable promover su desarrollo y reorientar las corrientes migratorias hacia ellas. Así, podría facilitarse la transición de un patrón territorial altamente concentrado y disperso, a otro más equilibrado que permita mejorar la calidad de vida de la población y consolidar una base productiva más eficiente.

En el Plan se planteó como imperativo impulsar una política de población basada en prioridades reordenadoras de los poblamientos e inspirada en principios preservacionistas y de desarrollo sostenible. De gran importancia para la eficacia de las acciones en materia de población es su descentralización. Es necesario adecuar estrategias, programas y acciones a las condiciones, necesidades y demandas de la población de cada uno de los municipios del estado.

Es imprescindible propiciar la participación de las autoridades locales, así como de la sociedad en su conjunto, en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de población de cada municipio. La descentralización de la política de población debe impulsar la integración de los criterios demográficos en los planes y programas de desarrollo económico y social de los municipios, sensibilizando a la autoridades municipales acerca de la importancia de considerar las relaciones entre población y desarrollo en las tareas de población.

El Plan de Desarrollo Estatal 1995-2001 estipula además que se debe fomentar la participación de los Consejos Municipales de Población en los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal, y en otras instancias de concertación de los sectores privado y social.

Recuadro 1
POBLACIÓN DE JALISCO

En 1995 más de la mitad de la población del estado, alrededor del 55 por ciento, vivía en los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara —Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá—, los cuales tienen porcentajes significativamente más altos que el resto de los municipios. Siguen en importancia Puerto Vallarta, con alrededor de 150,000 habitantes, Lagos de Moreno con poco más de 120,000, y Tepatlán con más de 100,000 habitantes.

Ciudad Guzmán y Tlajomulco tienen poco más de 80,000 habitantes; Ocotlán y Arandas tienen más de 75,000; Ameca, La Barca, El Salto, San Juan de los Lagos, Atotonilco y Autlán, contabilizan entre 50 y 60,000 habitantes; Tala, Encarnación de Díaz, Tamazula y Zapotlanejo tienen más de cuarenta mil habitantes; y ocho municipios tienen más de treinta mil residentes: Chápala, Teocaltiche, Tuxpan, Poncitlán, Tomatlán, Jocotepec, Ayotlán y Sayula.

El conjunto de los veintinueve municipios mencionados anteriormente comprende más del 80% de la población total de Jalisco. El resto radica en los otros 95 municipios, de los cuales 18 tienen entre 20,000 y 30,000 pobladores; 34 tienen entre 10,000 y 20,000 habitantes y los restantes 43 municipios tienen menos de 10,000 habitantes. Los menos poblados son: Ejutla, Manuel M. Diéguez, Cuautla, Chimaltitán, San Martín de Bolaños, Techaluta de Montenegro, San Marcos, La Manzanilla y Mixtlán con menos de 4,000 habitantes (Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001).

3. Escenarios de distribución de la población, 1995-2015

El cuadro 1 muestra la distribución de la población en el año de 1995 y una proyección de la distribución de la población bajo dos escenarios de crecimiento diferentes para el año 2015. El programa de desconcentración permitiría que para el año 2015, la proporción de la población en la ZMG en lugar de ser de cerca del 60% (bajo los escenarios de crecimiento que presenta actualmente) sea del 52 o 53%, reubicando gente en las ciudades prioritarias y otras ciudades urbanas, mientras que en las zonas rurales el crecimiento de la población se mantendría.

Cuadro 1
PROYECCIONES DE POBLACIÓN AL AÑO 2015

| Localidad | Escenario | 1995 | | 2015 | | | |
|------------------------|-----------|-----------|-----|--------------|-----|--------------|-----|
| | | B | | Sin Programa | | Con Programa | |
| | | Población | % | Población | % | Población | % |
| ZMG | A | 3,278,968 | 55 | 4,969,000 | 58 | 4,462,000 | 52 |
| | B | | | 4,685,000 | 59 | 4,263,000 | 54 |
| Ciudades. Prioritarias | A | 458,981 | 8 | 805,000 | 9 | 1,058,000 | 12 |
| | B | | | 665,000 | 8 | 876,000 | 11 |
| Resto Población Urbana | A | 1,047,445 | 17 | 1,603,000 | 19 | 1,857,000 | 22 |
| | B | | | 1,424,000 | 18 | 1,635,000 | 21 |
| Población Rural | A | 1,204,660 | 20 | 1,149,000 | 14 | 1,149,000 | 14 |
| | B | | | 1,157,000 | 15 | 1,157,000 | 15 |
| Total Estatal | A | 5,990,054 | 100 | 8,526,000 | 100 | 8,526,000 | 100 |
| | B | | | 7,931,000 | 100 | 7,931,000 | 100 |

Fuente: Programa Estatal de Desarrollo Urbano

En el plan estatal de desarrollo se plantearon las líneas de acción para promover la descentralización:

- *Impulsar una política de población basada en prioridades reordenadoras de los poblamientos inspirada en principios preservacionistas y de desarrollo sostenible.*
- *Propiciar la participación de las autoridades locales, así como de la sociedad en su conjunto, en el diseño ejecución y evaluación de los programas de población en cada municipio.*
- *Impulsar la integración de los criterios demográficos en los planes y programas de desarrollo económico y social de los municipios, sensibilizando a las autoridades municipales acerca de la importancia de las relaciones en población y el desarrollo en las tareas de planeación demográfica.*
- *Fomentar la participación de los consejos municipales de población en los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal.*

En cuanto al desarrollo urbano, el plan Estatal de Desarrollo planteó una serie de problemas derivados de la concentración de la población en zonas urbanas. En cuanto a la población en zonas rurales, en 1995 alcanzaba alrededor de un millón de habitantes dispersos en más de 8.600 localidades, de las cuales más de seis mil no alcanzan los 100 habitantes, lo cual dificulta la adecuada dotación de servicios básicos.

Las desigualdades entre los diferentes municipios del Estado están altamente marcadas, por ejemplo, la región centro del Estado presenta niveles medios y altos de desarrollo, es la zona más densamente poblada y ejerce una sobre explotación de los recursos, en tanto que regiones como la del sur y la Huichola presentan niveles de marginación muy altos, tienen muy poca presión demográfica y abundancia de recursos.

Un factor que ha contribuido en la desigualdad entre las regiones del Estado es el déficit en la infraestructura de comunicaciones existente que aísla a varios municipios de otros centros importantes de población. No obstante, las principales carreteras que llegan al estado pasan por Guadalajara.

Las estrategias planteadas en el plan de desarrollo fueron las siguientes:

- *Actualizar el ordenamiento territorial y establecer condiciones que desalienten y regulen el crecimiento de la zona metropolitana de Guadalajara.*
- *Propiciar la desconcentración del aparato productivo y establecer criterios regionales para la asignación del gasto público.*
- *Estructurar sistemas microrregionales urbano-rurales, que propicien una disminución en la emigración regional y promuevan el desarrollo económico sostenible.*
- *Fortalecer la capacidad y coordinación institucionales para la planeación, la gestión y el control del desarrollo urbano.*
- *Facilitar y promover la participación social, para la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de los servicios urbanos, en especial los relacionados con el agua potable.*
- *Desarrollar el sistema estatal de suelo urbano, urbanización y vivienda..*

4. Programa de Regionalización

El Gobierno del Estado lanzó un programa integral de regionalización de largo plazo (se esperan resultados para el año 2020) con los siguientes objetivos:

- Impulsar la competitividad regional
- Promover la reconversión regional
- Coadyuvar con una mejor distribución de oportunidades para el desarrollo
- Promover una convergencia entre crecimiento económico y calidad de vida que fomente un desarrollo sustentable, económicamente viable, socialmente justo y ecológicamente apropiado.

Los puntos más importantes que implicaba este programa eran: establecer una nueva regionalización del Estado; crear un proyecto de desarrollo de cada región; llevar a cabo una gradual descentralización y desconcentración de la administración federal y estatal, y dar impulso a una planeación integral, participativa y estratégica para el desarrollo de las regiones.

Con este programa se planteó modificar la planeación centralizada que han seguido la mayoría de los gobiernos en México, buscando que los planes y programas se basen en necesidades

reales de la sociedad y que surjan del interior de las regiones, con el fin de que los integrantes de las regiones participen en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de estos con el objetivo de que los recursos públicos sean asignados “*en función de las prioridades y del impacto para el desarrollo regional sostenible*” (*Marco teórico al programa de regionalización en Jalisco y la formulación de planes regionales*). Los objetivos que se definieron para el programa fueron obtener un mayor crecimiento económico, generar mayores fuentes de empleo, elevar la autonomía de las regiones en la toma de decisiones, mejorar el medio ambiente y preservar los recursos naturales.

El primer paso de este programa fue la creación de una nueva regionalización del Estado que integró los 124 municipios en 12 regiones, utilizando criterios más amplios de los que se habían tomado en cuenta en esfuerzos de regionalización anteriores. Después se crearon doce subcomités de planeación (uno por cada una de las regiones) con el objetivo de que los miembros de la región en conjunto con autoridades formularan las necesidades de las mismas mediante consultas populares y se discutieran en torno a ellas para formular un plan regional de desarrollo con propuestas *económicamente viables, socialmente justas y de respeto al medio ambiente*. La participación de la sociedad no terminaba con la formulación de las propuestas, sino que seguía en la puesta en marcha y el funcionamiento de las mismas. También se contempló la idea de llevar a cabo un programa gradual de “descentralización y desconcentración de la administración estatal y federal hacia estas regiones” (*Méndez, Sergio, “Una propuesta de acciones para hacer efectiva la participación social en el desarrollo regional, el caso de la región Costa Norte de Jalisco”*).

Para coordinar el proceso de planeación regional se creó el Subcomité Estatal de Desarrollo Regional (agosto 1998), en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) que es el organismo encargado de promover y coordinar la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo (*El Estado de Jalisco, periódico oficial del Estado, 31 de Octubre de 1998*). Este subcomité fue integrado por el Coordinador general del COPLADE y un representante por cada institución de los sectores público, social y privado (SEDESOL, SEMARNAP, S.C.T., CORETT, BANOBRAS, C.N.A., SÁGAR, INI, INEGI, C.F.E., las diferentes secretarías del Estado, IPROVIPE, Consejo Estatal de Población, CODE, DIF, Comisión Estatal de Ecología, representantes sectoriales, miembros de cámaras y organizaciones sociales, etc.).

La estructura de los planes regionales es la siguiente:

- Indicadores de la calidad de vida (Bienestar social, indicadores de vivienda y servicios básicos, empleo, calidad ambiental, etc.)
- Diagnóstico sectorial y regional
- Definición de imagen – objetivo
- Visión
- Misión
- Establecimiento de estrategias
- Desarrollo social
- Desarrollo económico regional
- Desarrollo Sectorial

- Desarrollo Institucional
- Desarrollo Territorial
- Ordenamiento territorial
- Programas y proyectos

4.1. Regionalización del Estado

El nuevo esquema de regionalización permitiría cumplir los siguientes objetivos: a) crear, analizar y proyectar información regional, b) mejorar la distribución espacial de las inversiones públicas en las regiones, c) coordinar la inversión sectorial a nivel región, d) incorporar al proceso de desarrollo regional los recursos naturales, humanos y financieros, y e), organizar y racionalizar las presiones políticas locales y regionales para contribuir al proceso de toma de decisiones.¹

4.2. Antecedentes de la regionalización

La estrategia de regionalización en el Estado no es un proceso aislado ya que ha habido intentos anteriores por regionalizalo. Entre ellos vale mencionar los siguientes:

a) Plan Lerma Asistencia técnica

| | |
|-----------|----------------------------------|
| Regiones: | Costa (con sede en la huerta) |
| | Sur (con sede en ciudad Guzman) |
| | Centro (con sede en Guadalajara) |
| | Norte (con sede en Colotlán) |
| | Altos (con sede en Tepatitlan) |

b) Plan Jalisco 1984

| | |
|-----------|-------------|
| Regiones: | Colotlán |
| | Tepatitlán |
| | Tamazula |
| | Autlán |
| | Ameca |
| | Lagos |
| | La Barca |
| | Cd. Guzman |
| | Vallarta |
| | Guadalajara |

4.3. Nueva Regionalización, 1997

Lo novedoso de la nueva regionalización del Estado fue la diversidad de criterios utilizados para delimitar las regiones. Los criterios usados fueron los siguientes: “visión de futuro, disponibilidad actual de servicios, cuencas hidrológicas y agropecuarias, homogeneidad sociológica y sentido de pertenencia y arraigo cultural, redes que propician cohesión regional, actividades económicas afines e integración de cadenas productivas de alcance intermunicipal, indicadores sectoriales específicos de las dependencias estatales y necesidades de las dependencias para ubicar la cabecera de la región que estratégicamente sea conveniente para la dotación de servicios” (Brito Bernardo, 1999).

Como se puede observar, los criterios utilizados van desde los geográficos, de infraestructura e incluso aspectos sociales como sentido de pertenencia y arraigo cultural y similitud en actividades económicas.

Las nuevas regiones quedaron conformadas de la siguiente forma: 1. Norte, (2) Altos Norte; (3) Altos Sur; (4) Ciénega; (5) Sureste; (6) Sur; (7) Sierra de Amula; (8) Costa Sur; (9) Costa Norte; (10) Sierra Occidental; (11) Valles; (12) Centro.



El ejercicio de planeación regional que se planteó en Jalisco, si bien partía de conceptos tradicionales, buscaba introducir un ejercicio democrático de descentralización, con planeación local, donde se buscaba aprovechar las ventajas específicas de cada región invitando a la comunidad perteneciente a ellas a que participen en la formulación de los planes regionales de desarrollo mediante la presentación de propuestas, la puesta en marcha y el seguimiento de las acciones.

El tratar de potenciar las ventajas de cada región y el tomar en cuenta la opinión de la comunidad logrando que se apropie de los planes de desarrollo regional mediante su inclusión y participación es quizá una de las principales fortalezas de la iniciativa, sin embargo, por ser un ejercicio innovador y sin precedentes en el país, se ha tenido que enfrentar a diversos obstáculos.

Este esquema planteó adicionalmente combinar el esfuerzo de descentralización, con un reordenamiento productivo, cuestión que trasciende ejercicios similares en otras regiones. En las siguientes secciones se analiza la forma cómo el esfuerzo de descentralización fue adquiriendo un perfil propio y que hoy surge como un paradigma de descentralización.

III. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO EN LA PERSPECTIVA DE LAS TAREAS DE DESCENTRALIZACIÓN

En este capítulo se realiza un análisis del territorio jalisciense, cuya extensión es 80,836 km², que significa el 4 por ciento del territorio nacional. Jalisco se ubica en la parte occidente de la República en la altiplanicie Mexicana. Limita al norte con Zacatecas y Aguascalientes; al este, con Guanajuato; al sureste, con Michoacán; al sur con Colima; al oeste, con el océano Pacífico y al noroeste con Nayarit. Cuenta con una amplia red de infraestructura, destacando excelentes vías de comunicación terrestre y aérea, lo que ha contribuido a lograr una correlación con los principales centros productivos del país y del extranjero

La orografía del Estado de Jalisco se presenta en cuatro provincias geológicas: la sierra Madre occidental, la región mesa del centro, el eje neovolcánico y la sierra Madre del Sur. Los climas, en general, son secos, cálidos y templados, debido a la conformación variada del relieve y la influencia de masas de agua.

Los cuerpos de agua discurren hacia el Pacífico y se dividen en tres grupos: río Lerma-Santiago y sus afluentes; ríos que desembocan directamente en el Pacífico y ríos del sur del Estado. Los cuerpos de agua almacenados son: la laguna de Chapala, las lagunas de Cajititlán, Magdalena, Zacoalco y la depresión de Sayula, así como las presas Cajón de Peña, Santa Rosa, La Vega, Tacotán y Basilio Badillo.

La geografía jalisciense ha sido modificada por un esquema de desarrollo económico vigoroso que ha convertido a Jalisco en un fuerte centro regional de comercio y servicios y una amplia diversidad industrial y hoy se erige como un centro de desarrollo tecnológico.

1. El entorno productivo de la entidad: concentración y especialización

Históricamente Jalisco y Guadalajara, para ser más precisos, han actuado como centro de distribución comercial hacia el occidente y noroeste del país. La dinámica comercial de la región le permitió el desarrollo de una diversidad industrial con base en la sustitución de bienes de consumo no duradero. Procesos de manufactura con baja intensidad de capital y el desarrollo de pequeñas empresas de las diferentes ramas manufactureras caracterizan el desarrollo industrial de Jalisco. Entre 1988 y 1996, el Estado observó un fuerte cambio estructural, incrementándose la economía de servicios y disminuyendo las actividades básicas, industriales y el comercio (cuadro 2).

Cuadro 2
CAMBIO ESTRUCTURAL EN JALISCO
(porcentaje)

| | 1997 | 1998 | Cambio Estructural % |
|--|-------------|-------------|-----------------------------|
| Agropecuario, silvicultura y pesca | 8.2 | 10.9 | -2.7 |
| Minería | 0.4 | 1.0 | -0.6 |
| Industria manufacturera | 21.1 | 27.9 | -6.8 |
| Construcción | 3.6 | 4.0 | -0.4 |
| Electricidad, gas y agua | 0.6 | 0.5 | 0.2 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 22.8 | 27.5 | -4.8 |
| Transporte, almacenes y comunicaciones | 10.1 | 7.6 | 2.5 |
| Financieros, seguros e inmuebles | 15.3 | 7.7 | 7.6 |
| Servicios comunales, sociales y personales | 18.0 | 12.9 | 5.1 |
| Total | 100 | 100 | |

Fuente: INEGI.

Jalisco fue uno de los Estados más afectados por la crisis de 1994, en el período 1993-1997, su producto interno bruto creció 1.4% en promedio mientras que el promedio de crecimiento nacional fue de 2.4%. Sin embargo, según el último censo económico (1999), ha tenido una fuerte recuperación y, por tanto, en su interior durante el período 1993-1998 se crearon más de 50 mil empresas, de las cuales más de 9 mil son del sector manufacturero, con una incidencia sobre el nivel de empleo de 97 mil nuevos puestos de trabajo. En comparación, la población económicamente activa en el sector agropecuario ha disminuido, aunque todavía la actividad primaria es sumamente sólida. Existe ganado porcino (Jalisco es el principal productor en el nivel nacional), bovino utilizado para abasto, y lechero (una de las más importantes regiones lecheras del país), ovino, caprino y equino; la actividad pesquera se realiza en los puertos de Barra de Navidad (considerado puerto de cabotaje), en Puerto Vallarta (considerado puerto de altura), y en la laguna de Chapala. Estos cambios en la estructura productiva modificaron sustancialmente la estructura de empleo, tal como se hace evidente en el cuadro 3.

Por otra parte, el establecimiento de industrias intensivas en capital con alto desarrollo tecnológico, como es el caso de la industria electrónica y de auto partes, diversifica aún más el desarrollo industrial y constituyen los sectores con mayor participación en las exportaciones del Estado y del país, de hecho las computadoras portátiles se han convertido en el tercer rubro manufacturero de exportación más importante del país.

Cuadro 3
UNIDADES ECONÓMICAS Y PERSONAL OCUPADO POR SECTOR DE ACTIVIDAD DE LA
INDUSTRIA MANUFACTURERA POR ESTRATOS

| Empresa | Unidades Económicas | | | | Empleo | | | |
|--------------------|---------------------|------|---------|------|---------|------|-----------|------|
| | 1993 | | 1998 | | 1993 | | 1998 | |
| | | % | | % | | % | | % |
| Jalisco | 177,127 | 100 | 227,995 | 100 | 909,697 | 100 | 1,175,460 | 100 |
| Manu- facturas | 20,473 | 11.6 | 29,792 | 13.1 | 230,510 | 25.3 | 328,832 | 27.9 |
| Comercio | 91,213 | 51.5 | 108,744 | 47.7 | 244,384 | 26.9 | 291,549 | 24.8 |
| Servicios | 64,326 | 36.3 | 87,847 | 38.5 | 418,651 | 6.0 | 529,714 | 45.1 |
| Privados | 5,591 | 31.4 | 73,471 | 32.2 | 208,588 | 22.9 | 280,809 | 23.9 |
| Públicos | 6,093 | 3.4 | 7,814 | 3.4 | 165,138 | 18.2 | 197,529 | 16.8 |
| Otros servicios | 2,642 | 1.5 | 6,562 | 2.9 | 44,925 | 4.9 | 51,376 | 4.4 |
| Otros sectores | 1,115 | 0.6 | 1,612 | 0.7 | 16,152 | 1.8 | 25,822 | 2.2 |

Fuente. NEGI. Censos Económicos, 1999. Enumeración Integral. Resultados Oportunos. Incluye servicios financieros y los transportes y telecomunicaciones.

Así, la dinámica económica del Estado ha mantenido su tradicional vocación comercial y el auge de los sectores industriales con una orientación al mercado nacional y con una marcada concentración de la actividad económica en la zona conurbada de Guadalajara.

Las economías de aglomeración de la Zona Metropolitana de Guadalajara han potenciado aún más la dinámica regional y la posicionan naturalmente como el nodo regional de integración internacional.

La estructura productiva presenta un esquema industrial compuesto por miles de pequeñas y medianas empresas dedicadas a actividades tradicionales (alimentos: carne, leche, huevos, alimentos balanceados para animales, maíz, caña de azúcar, tequila y algunos más; vestido y calzado) y recientemente ha habido un creciente desarrollo de otros sectores industriales intensivos en capital y con tecnologías de punta (electrónicos y metal mecánicos) impulsados por una fuerte inversión extranjera en la región, que han logrado incorporar poco a poco a pequeñas empresas locales a sus procesos productivos (cuadro 4).

Basado en esta estructura productiva, Jalisco ocupa el primer lugar nacional (1999) en la producción de computadoras, telecomunicaciones, calzado para dama, joyas, carne de bovino y porcino, leche, huevo, maíz, alimentos balanceados, agave y tequila.

Cuadro 4
UNIDADES ECONÓMICAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR ESTRATOS

| Empresa | Unidades Económicas | | | | Empleo | | | |
|-----------------|---------------------|------|--------|------|---------|------|---------|------|
| | 1993 | | 1998 | | 1993 | | 1998 | |
| | | % | | % | | % | | % |
| Micro empresa | 18,463 | 90.1 | 27,084 | 90.9 | 63,220 | 27.4 | 93,384 | 28.4 |
| Pequeña empresa | 1,670 | 8.2 | 2,260 | 7.6 | 60,061 | 26.1 | 81,154 | 24.7 |
| Mediana Empresa | 217 | 1.1 | 277 | 0.9 | 33,423 | 14.5 | 42,737 | 13.0 |
| Gran Empresa | 123 | 0.6 | 171 | 0.6 | 73,806 | 32.0 | 111,107 | 33.9 |
| Jalisco | 20,473 | 100. | 29,792 | 100 | 230,510 | 100 | 328,832 | 100 |

INEGI. Censos Económicos 1999. Enumeración Integral. Resultados Oportunos.

2. La especialización productiva en la dimensión territorial

Esta estructura económica diversificada encuentra un esquema territorial sumamente complejo, ya que históricamente el centro ha sido el polo de desarrollo de la economía del Estado. Existen en el territorio 124 municipios que son la célula de la organización política del estado, estos se han agrupado de la siguiente forma (cuadro 5):

Cuadro 5
REGIONES, MUNICIPIOS Y PRINCIPALES CIUDADES REGIONALES

| Región | Municipios | Ciudad |
|-------------------|------------|-----------------|
| Norte | 10 | Colotlán |
| Altos Norte | 8 | Lagos de Moreno |
| Altos Sur | 11 | Tepatitlán |
| Ciénega | 13 | Ocotlán |
| Sureste | 10 | Tamazula |
| Sur | 16 | Cd. Guzmán |
| Sierra de Amula | 11 | El Grullo |
| Costa Sur | 6 | Autlán |
| Costa Norte | 3 | Puerto Vallarta |
| Sierra Occidental | 8 | Mascote |
| Valles | 14 | Ameca |
| Centro | 14 | Guadalajara |
| Total | 124 | |

Fuente: Hoja web del Gobierno de Jalisco. Seproe.

- Los municipios del norte, sur, sureste y sierra occidental del Estado son los que cuentan con una especialización más tradicional, donde los niveles de ingreso son más bajos que en el resto del territorio. Su dinámica económica gira en torno de las actividades agropecuarias, la explotación forestal y la minería.



- Altos Norte tiene una estructura más diversificada. La ganadería se considera como la actividad agropecuaria más importante, sus resultados en producción satisfacen la demanda local y participa en los volúmenes de producción que se destina al mercado nacional. Adicionalmente, cuenta con minería (oro, plata, cantera, mármol, estaño), y en cuanto a la industria, cuenta con la cuenca lechera más importante del país y con una industria del vestido fundamentada en pequeños talleres de costura caseros.
- El núcleo fuerte de desarrollo del Estado se conforma por las regiones de Altos Sur, Ciénega, Valles y Centro, que colindan geográficamente y que como se muestra en el siguiente recuadro cuentan con un fuerte desarrollo industrial.

| Región | Actividad Económica |
|------------------|--|
| 03 Altos Sur | <p>Agricultura: maíz, trigo, agave, frijol, pasto, alfalfa, maíz forrajero. Ganadería extensiva. Minería: manganeso, mármol, grava, piedra de construcción y arena.</p> <p>Industria productiva: industria del tequila, industria avícola, industria minera, industrializadora de leche y productos lácteos, industria agrícola, fábricas de calzado, empaedora de carnes frías, fábricas de muebles, microindustrias relacionadas con la rama textil y confección de ropa, talleres productores de teja, ladrillo y manejo de cantera, embotelladora de refresco, fábrica de forrajes y quesos, purificadoras de agua, fábrica de calcetas, centro lechero corporativo, fábricas de cerámica y artesanías, entre otras.</p> |
| 04 Ciénaga | <p>Agricultura: maíz, trigo, sorgo, garbanzo forrajero. Ganadería extensiva. Pesca: carpa, tilapia, bagre, charal blanco (Lago de Chapala).</p> <p>Industria productiva: explotación forestal (pino), minería (materiales de construcción), industria textil, industria mueblera, fabricación de tequila, purificadoras de agua, fabricación de embutidos, forrajeras, fabricación de dulces, granjas avícolas, industrialización de lácteos, invernaderos de plantas de ornato y árboles, fabricación de calzado, artesanías, fabricación de guantes de hule látex, fabricación de tubos de concreto y construcción en general, pulidoras de mármol, empaedora de frambuesa y fresa, fabricación de fibras sintéticas, empaedora de carnes, fabricación de implementos agropecuarios, talleres de talabartería, fabricación de rompopo, molinos de trigo, fabricación de envolturas de plástico y otros.</p> |
| 11 Región Valles | <p>Cultivos agrícolas: maíz, garbanzo, caña de azúcar, agave, trigo y sorgo. Pesca: sólo para abasto regional. Minería: oro, plata, caolín, cuarzo, feldespatos, barita, zinc, cobre, plomo, ópalo, fluorita. Explotación forestal: pino, encino, roble y productos combustibles. Ganadería.</p> <p>Industria: industrializado de calzado, fábricas de artículos de plástico, fábrica de alimentos balanceados, fábrica chocolatera, comercializadora de maíz, granjas porcícolas, purificadoras de agua potable, fábricas de tequila, fábrica de barriles para tequila, ingenios azucareros, embotelladora, fábrica de aislantes térmicos, maquiladora de ropa, empaedora de maíz, empaedora de carnes frías, maquiladora de termoplásticos, ladrilleras, fábrica de huaraches, fábrica de velas, fábrica de jabón, fábrica de dulces, fábrica de salsas y especias, talabarterías, grupos avícolas, fábricas de ropa, centro de acopio lechero, fábrica de muebles, invernaderos de ecocultivos, extracción de ópalo, minas de oro y plata, fábrica de artesanías de ópalo y obsidiana, empaedora de lácteos, arroceras, fundición, fábrica de tubos de concreto, invernadero de flores, fábrica de artículos de aluminio, talleres de botellas forradas para tequila.</p> |
| 12 Centro | <p>Agricultura: maíz, sorgo, caña de azúcar, trigo y garbanzo forrajero. Minería: arena, grava, mármol y caolín. Artesanal: vidrio soplado, cerámica, barro, papel maché, cobre, plata y piel. Ganadería.</p> <p>Industria productiva: purificadoras de agua, fábricas de tequila, aguardiente y mezcal, cervecerías, pasteurizadora de leche, fábrica de derivados lácteos, fábricas de calzado, fábricas de ropa, fábricas de pan, fábricas de galletas, pastas y harinas, fábricas de chocolate y dulces, fábricas de herramientas, fábrica de autopartes, fábrica de computadoras, fábricas de papel y cajas de cartón, fábricas de equipo eléctrico y electrónico, empaedoras de frutas y verduras, siderurgia, fundidoras de metales, fábrica de cemento, fábrica de aceite y lubricantes, fábrica de productos farmacéuticos y alimenticios, fábrica de maquinaria y materiales de construcción, fábrica de cigarros, fábrica de equipos para curación, fábrica de maquinaria embotelladora, fábrica de tanques y estructuras metálicas, agroindustrias, granjas porcícolas y avícolas</p> |

Un cuarto grupo está conformado por los municipios de la Costa y Sierra de Amula, éstos tienen una industria tradicional, pero apoyada en el caso de la costa por una intensa actividad turística, tanto nacional como internacional, especialmente la costa norte que es donde se ubica Puerto Vallarta.

| Región | Actividad Económica |
|--------------------|---|
| 07 Sierra de Amula | Explotación forestal: pino, encino, roble. Minería: barita, caliza, yeso. Agricultura: caña de azúcar, maíz, sorgo, hortalizas, agave. Ganadería. Industria productiva: fábricas de mezcal, purificadoras de agua, fábricas de hielo, trapiches para producir piloncillo, alfeñique, cachaza y miel de caña, panificadoras, elaboradoras de botana, industrializadora de lácteos, enmelazadoras de alimento para ganado, empacadora de melón, fábricas de calzado, maquiladoras de ropa, fábrica de jabón de barra, ladrilleras, fábricas de cal y mosaicos, bancos de material para mármol, yeso, cal y cemento, elaboración de sillas para montar, aserraderos, viveros de árboles, invernadero de ecocultivos, artesanías de barro y otate. |
| 08 Costa Sur | Agricultura: maíz, caña de azúcar, mango, melón, sorgo, sandía, copra, plátano. Pesca: charal, ostión, langostino y camarón. Minería: granito, yeso, cobre, plata, piedra caliza, mármol. Explotación forestal: pino, oyamel, encino, especies tropicales. Ganadería. Industria: dos ingenios azucareros, empacadora de hortalizas, fábrica de fertilizantes, purificadoras de agua, fábrica de salsa picante, fábrica de botanas, maquiladora de ropa, trapiches, fábrica de cocadas, fábrica de hielo, deshidratadora de frutas, industria turística, fábrica de muebles, fábrica de mosaicos |
| 09 Costa Norte | Agricultura: maíz, frijol, sorgo, mango, plátano, piña, sandía, arroz, tabaco, ajonjolí. Pesca: camarón, cazón, huachinango, langosta, lisa, ostión, pargo, robalo, sierra, pulpo. Minería: granito y sal (Tomatlán). Explotación forestal: maderas preciosas como la caoba y cedro (Tomatlán) y goma de chicle y almendras de coquito de aceite (Cabo Corrientes). Ganadería. Industria Productiva: elaboración de salsas, fábricas de muebles, purificadoras de agua, maquiladora de ropa, empacadora de mango, industrializadora de lácteos, centro turístico internacional, invernaderos de ecocultivos, fábricas de hielo, huaracherías y talabarterías, constructoras, fabricación de materiales de construcción y pinturas, aserraderos |

Esta descripción de especialidad productiva por regiones da la pauta de la forma como está ordenado Jalisco, y del tipo de reordenamiento territorial que puede impulsar un programa de descentralización del Estado. Antes de entrar a dicha dimensión, se analizará brevemente la infraestructura con que cuenta el Estado para realizar esta tarea.

3. La Infraestructura de apoyo

En el Estado existe una importante infraestructura tanto de comunicaciones como de apoyo a la industria, sin embargo, la distribución territorial de ésta es desigual, favoreciendo el desarrollo de la zona central, principalmente de la ZMG y cohibiendo el desarrollo de otras zonas. Cuenta con 25,303.98 km. de carreteras, con los siguientes destinos: Guadalajara-Mazatlán-Nogales; Ciudad Juárez-Zacatecas-Lagos de Moreno-Oaxaca-Tapachula y Guadalajara-México-Veracruz. y con 1,153.22 km. de vías férreas.

Cuenta con instalaciones portuarias que aprovechan las condiciones naturales del estero, el Salado en Puerto Vallarta, dentro de la bahía de Banderas. Se conecta con los puertos de Manzanillo y Mazatlán. El Estado de Jalisco cuenta con 65 aeropuertos y aeropistas, de las cuales dos son internacionales (Guadalajara y Puerto Vallarta), convirtiéndolo en el segundo lugar en el nivel nacional en cuanto a atención de vuelos comerciales.

Estas vías logran comunicar al Estado con los mercados más importantes del país e incluso del extranjero y la mayoría de ellos se encuentran concentradas en la región central del Estado,

rezagando a otras regiones. Otro problema que enfrentan los parques industriales es el costo de los recursos, principalmente de agua y gas natural, que en comparación con otros estados de la República son muy altos.

En educación, Jalisco cuenta con seis importantes universidades con una amplia gama de carreras, con institutos tecnológicos y escuelas de nivel profesional medio, lo que ha incentivado (entre otros factores) la instalación de empresas transnacionales en la región que requieren de personal calificado, principalmente en el sector electrónico.

Jalisco cuenta también con parques industriales, la mayoría de los cuales se encuentran en la ZMG y en las afueras de la misma, en El Salto, aunque en los últimos años el Gobierno ha impulsado la creación de nuevos parques en el interior del Estado² (a finales de 1999 Jalisco cuenta con trece parques industriales con un total de 490.5³).

A pesar de esta situación, en las regiones norte y sur del Estado no se han cubierto las necesidades de infraestructura que el Estado requiere. En el PED se reconoce esta problemática y se plantea la necesidad inmediata de descentralizar la infraestructura y de atraer inversión privada para la construcción de infraestructura nueva (principalmente en obras de agua, energía eléctrica, vías de comunicaciones, plantas de tratamiento, etc.) ya que la inversión pública no es suficiente.

Para promover la inversión en infraestructura se plantearon las siguientes líneas de acción:

- Promover la participación del capital privado local, nacional e internacional en el desarrollo de infraestructura para Jalisco.
- Promover que la mayor cantidad de recursos por ahorros que se obtengan de los gastos de operación de la administración pública estatal, sean invertidos de forma descentralizada en obras de infraestructura, seleccionando las obras de mayor impacto económico y social.
- La promoción de inversión gubernamental y privada en infraestructura debe estar orientada, entre otras áreas, a las siguientes: parques industriales; carreteras; ferrocarriles y trenes tanto para transporte de personas como de mercancías; captación, conducción y tratamiento de aguas; generación y cogeneración de energía eléctrica.
- Elaborar proyectos de infraestructura, tomando en cuenta las opiniones y sugerencias de los municipios, así como de los diferentes actores de la sociedad.
- Establecer convenios con ejidatarios, pequeños propietarios, autoridades municipales y las Secretarías de Finanzas, de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Rural y de Promoción Económica, con el fin de constituir reservas territoriales para la construcción de parques industriales y para la dotación de servicios a los mismos.

4. Estrategia de desarrollo territorial

La estrategia de desarrollo territorial busca la desconcentración tanto económica como demográfica de la Zona Conurbada de Guadalajara, se pretende reorientar el flujo de población que según las tendencias demográficas iría hacia la ZMG y dirigirlo a las ciudades intermedias del Estado, esto es, aquellas ciudades entre 15 mil y 100 mil habitantes (cuadro 6).

Cuadro 6
POBLACIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL DE LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS
DEL ESTADO DE JALISCO, 1950-1995

| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 | Cambio porcentual |
|-----------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| Jalisco | 1,746,777 | 24,443,261 | 3,296,586 | 4,371,998 | 5,302,689 | 5,991,176 | 243.0 |
| Ciudad Guzmán | 25,223 | 32,170 | 49,417 | 62,353 | 74,068 | 81,720 | 224.0 |
| Lagos de Moreno | 39,594 | 52,390 | 65,950 | 84,305 | 106,157 | 75,220 | 90.0 |
| Ocotlán | 22,136 | 31,916 | 42,833 | 59,196 | 69,646 | 70,537 | 218.7 |
| Puerto Vallarta | 10,801 | 15,462 | 35,911 | 57,028 | 111,457 | 121,844 | 1,028.1 |
| ZMG | 460,304 | 876,049 | 1,492,839 | 2,264,602 | 2,908,698 | 3,184,359 | 591.8 |

Fuente: CONAPO: La población de los municipios de México, 1950-1995.

Esta estrategia se planea realizar aprovechando la situación geográfica del Estado que lo vincula con grandes mercados tanto internacionales como nacionales. Se propone lo siguiente:

- a) En el ámbito internacional, la formación de un corredor que una a los principales mercados de Estados Unidos y Canadá con Guadalajara, así como impulsar las actividades comerciales del puerto de Manzanillo y abrir así la posibilidad de vincular al Estado con los mercados de la Cuenca del Pacífico.
- b) En el ámbito nacional, crear cuatro corredores interestatales:
 - Litoral del pacífico
 - Manzanillo – Guadalajara – Lagos de Moreno – San Luis Potosí
 - Zacatecas – Aguascalientes – Bajío
 - Centro noroeste, pasando por Morelia, Guadalajara y Tepic

El desarrollo de estos nuevos corredores se supone que permitirá el impulso de nuevas regiones al interior del Estado y de los centros urbanos intermedios. Simultáneamente, el gobierno del Estado pretende impulsar las regiones marginadas interestatales de atención social prioritaria: a) la zona Huichol en los estados de Jalisco, Nayarit y Zacatecas; b) la frontera de los estados de Zacatecas, San Luis Potosí y el norte de Guanajuato y c) el oriente del estado de Michoacán.

La geopolítica de Guadalajara y el desafío por la competitividad internacional, exigen que la modernización y la adaptación de la infraestructura física y equipamiento territorial sean contempladas en el marco de un proyecto estratégico de orden regional para toda la entidad.

Como consecuencia de lo anterior, es necesario considerar las rutas de integración de la entidad con el entorno internacional:

1. Un gran corredor de comunicaciones y de centros de producción que integre el bloque de libre comercio de América del Norte, vinculando los principales mercados de Canadá, Estados Unidos y México, con Guadalajara y Monterrey incluidas en la misma;
2. El despegue, a una escala más amplia, de las actividades comerciales del puerto de Manzanillo, abriéndose con ello la posibilidad de conformar una gran región productiva y comercial con orientación hacia los mercados de la cuenca del pacífico”.

El énfasis del proyecto regional jalisciense debe estar encaminado, por tanto, a la internacionalización regional de los beneficios de estos nuevos focos económicos. Sin embargo, aunque la estrategia nacional se ha basado en la orientación exportadora de los sectores industriales, una estrategia regional puede incidir en una reorganización territorial y económica a fin de garantizar un aprovechamiento óptimo de las potencialidades regionales que permita, además de competir exitosamente en el entorno de economía globalizada, un desarrollo equilibrado entre las regiones que integran el Estado y la reactivación del mercado interno, el cual tenderá a reanimar a las ramas manufactureras ligadas al consumo final, y con ellas, al dinamismo del Estado.

Por otra parte, es necesario que cualquier proyecto de desarrollo que se proponga para el estado se ubique dentro de un ámbito interestatal. El espacio geográfico en el que se dan las interrelaciones económicas, sociales y culturales básicas para Jalisco es el del occidente del país; en segundo lugar, existen grandes proyectos de carácter estratégico para la República que son compartidos por entidades vecinas. Además, en el corto plazo al menos, las opciones significativas de desconcentración se presentan en los estados circunvecinos, más que dentro de los límites jaliscienses.

A partir de lo anterior se pueden indicar las siguientes premisas interestatales:

1. La ubicación de Guadalajara como metrópoli regional, núcleo articulador de este gran territorio.
2. La definición de las ciudades de León, Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas como las aglomeraciones que le siguen en jerarquía, y de Colima, Tepic y Morelia en el siguiente nivel.
3. El establecimiento de una red de ciudades prioritarias dentro del Programa Nacional de 100 ciudades, localizadas en el mapa de Políticas Nacionales.
4. La propuesta de cuatro corredores interestatales para la promoción del desarrollo, todos los cuáles interceptan al territorio jalisciense. Dichos corredores son: Litoral del pacífico, Manzanillo – Guadalajara – Lagos de Moreno – San Luis Potosí, Zacatecas – Aguascalientes – Bajío, Centro Noroeste, pasando por Morelia – Guadalajara – Tepic.
5. El señalamiento de las tres zonas marginadas interestatales de atención social prioritaria: la zona Huichol en los Estados de Jalisco, Nayarit y Zacatecas, la frontera de los Estados de Zacatecas, San Luis Potosí y norte de Guanajuato, y el oriente del Estado de Michoacán

La estrategia de ordenamiento territorial tiende a revertir la concentración metropolitana, aprovechando los nuevos ejes de desarrollo y las potencialidades ociosas del Estado para conformar micronegocios urbano–rurales que estén vocacionadas económicamente y articuladas por ciudades “integradoras”, centros de servicios rurales y una red jerárquica de comunicaciones.

De acuerdo con los parámetros anteriores, la estrategia de reordenamiento territorial consiste en una descentralización concentrada, acompañada de la consolidación metropolitana selectiva.

La descentralización concentrada consiste en la promoción de acciones para que una parte significativa de las actividades y de la población que se prevé se dirigiere en el futuro hacia la región metropolitana, reorientando su destino hacia un conjunto de núcleos urbanos prioritarios.

Por otra parte, la consolidación metropolitana selectiva significa la complementación de aquellas funciones que tienen que ver con la base económica y con la relación metropolitana de Guadalajara, junto con el reordenamiento y la coordinación de la gestión urbana.

Se busca que la combinación de estos dos grandes lineamientos conduzca a un proceso de redistribución poblacional en el territorio estatal, dentro de veinte años se reduzca proporcionalmente la población metropolitana y se incremente en el mismo sentido la población de las ciudades medias prioritarias y de las localidades urbanas.

En esta imagen – objetivo propuesta, se plantea como escenario meta el reorientar el flujo de alrededor de medio millón de inmigrantes a Guadalajara bajo las tendencias actuales, para encauzarlos a las ciudades medias prioritarias y el resto de las localidades urbanas, principalmente las localizadas en la región costera.

En términos porcentuales, ello significa que la zona metropolitana de Guadalajara, en lugar de concentrar a cerca del 60% de la población jalisciense que indica la inercia presente, alojaría a solo un 53% en promedio. Por el contrario, las ciudades medias pasarían del 8.5% al 11.5%, y el resto de las localidades urbanas tendrían el 21.5% en lugar del 18.5%.

Finalmente, se buscaría que la población rural mantuviera la misma proporción que señalan las tendencias, lo cual, dadas las circunstancias económicas y de reestructuración sectorial productiva, ya sería un logro exitoso. Para alcanzar este escenario, se proponen estrategias de acción en cuanto al reordenamiento territorial, al desarrollo económico y al desarrollo social, cuya descripción será realizada en los siguientes apartados.

La estrategia territorial combina la descentralización concentrada con la consolidación metropolitana, buscando, en síntesis, aprovechar el desarrollo de los nuevos corredores interregionales de orden internacional y nacional para impulsar un conjunto de microregiones y centros urbanos, al tiempo en que se atienden las regiones más rezagadas de la entidad. Como resultado final, se busca la desconcentración económica y demográfica en tres ámbitos de acción regional: la zona conurbada, la región central del Estado y el resto del territorio estatal.

La columna vertebral de este esquema descentralizador es el corredor Manzanillo –Nuevo Laredo, que integra al país tanto como con los países del bloque de comercio internacional de la Cuenca del Pacífico como con los Estados Unidos y Canadá. Se trata de un tramo del corredor “TLC”, que integrará las economías de México, Estados Unidos y Canadá; éste corredor intercepta de sur a noreste a nuestro Estado y cruza las regiones de Los Altos, Centro y Sur.

Los otros dos ejes fundamentales son el corredor costero que va de Puerto Vallarta a Cihuatlán, formando parte del eje del pacífico sur nacional y el corredor centro– occidente que es el eje tradicional para el desarrollo de la región central de Jalisco y que ha desarrollado recientemente una importante infraestructura de comunicaciones carreteras modernas que deben ser potenciadas y aprovechadas, tal como se puede apreciar en el mapa de estrategia de ordenamiento territorial.

Con estos tres grandes corredores se buscan los siguientes objetivos:

- Ubicar los principales proyectos productivos y urbanos que induzcan el proceso descentralizador.
- Aprovechar su dinámica para estructurar la región central del Estado bajo un esquema radial a la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Simultáneamente se propone la atención a cuatro regiones rezagadas, donde se ubican los municipios con menor grado de desarrollo y de integración territorial con el resto del Estado. Estas regiones, coincidentes con las propuestas por el Subcomité para el desarrollo sostenible de las Etnias y Regiones Prioritarias del COPLADE.

Las ciudades medias e intermedias que se han seleccionado, se han definido como aquellas que tienen entre 15 y 100 mil habitantes y son las siguientes: Ciudad Guzman, Lagos de Moreno, Ocotlan, Tepatitlan de Morelos, San Juan de Los Lagos (ciudades medias), Autlan de Navarro, Arandas, Ameca, La Barca, Tala, Tuxpan, Atotonilco El Alto, Zapotlanejo, Sayula, Tesistan (San Francisco Tesistan), Zapotiltic, Nuevo México, Tequila, Teocaltiche, San Miguel El Alto, Jalostotitlán, Encarnación de Díaz, Chapala, El Grullo, Tamazula de Gordiano , El Salto, Las Pintitas, Cihuatlan, Zacoalco de Torres (ciudades intermedias). Estas ciudades representan el 14.7% de la población del Estado.

IV. LA COOPERACIÓN ENTRE LOS AGENTES ECONÓMICOS EN JALISCO

Un aspecto esencial del programa de transformación de Jalisco ha sido la cooperación público – privada que ha permitido que el programa de descentralización sea no solo una cuestión gubernamental, sino un programa que involucra a los diferentes grupos sociales. Los empresarios locales participan en el esfuerzo de transformación de manera decidida, a lo que se ha sumado un esquema de cooperación por parte de los directivos de las empresas transnacionales que han buscado innovar creando redes locales de proveeduría.

Los agricultores tradicionales se han sentido reivindicados en este esfuerzo de descentralización ya que el proceso de cambio ha procurado rescatar el papel de las actividades tradicionales como una forma de involucrar al mayor número de agentes en el cambio, vale señalar que en este período los productores de tequila lograron acreditar internacionalmente su marca de origen, lo que les ha permitido reevaluar el papel que juegan en el desarrollo estatal, y ha fortalecido el desarrollo regional.

En el presente capítulo se analizan algunas de estas dimensiones de cooperación público-privado que se convierten en un paradigma de cambio descentralizado.

1. Industrias tradicionales

En Jalisco ha destacado el apoyo a sectores estratégicos con el fin de consolidar las fortalezas de dichos sectores, otorgando un apoyo claro y definido a la micro y pequeña industria. Los sectores industriales estratégicos que se han definido bajo esta perspectiva son los siguientes:

- Agroindustria
- Calzado, cuero y marroquinería
- Textil, confección
- Minería, joyería, artesanías
- Madera, muebles y decoración
- Metalmecánica, auto partes, automotriz
- Electrónica, telecomunicaciones e informática

Como podemos observar en el cuadro 7, los sectores tradicionales en el Estado todavía tienen un peso importante en la región:

Cuadro 7
JALISCO: EMPLEO EN EL SECTOR DE LAS MANUFACTURAS 1995-1999

| Concepto | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total | 204,910 | 231,919 | 275,019 | 300,480 | 324,248 |
| Fabricación de alimentos | 42,713 | 45,499 | 49,974 | 53,277 | 54,889 |
| Elaboración de bebidas | 11,743 | 13,300 | 14,330 | 15,870 | 16,903 |
| Beneficio y Fabricación de Productos de Tabaco | 476 | 492 | 515 | 532 | 588 |
| Industria Textil | 7,620 | 8,097 | 9,565 | 9,643 | 9,535 |
| Fabricación de Prendas de Vestir | 11,554 | 14,531 | 18,500 | 20,989 | 22,799 |
| Fabricación de Calzado e industria del cuero | 18,883 | 19,199 | 20,885 | 22,239 | 22,610 |
| Industria de madera y corcho | 1,910 | 2,198 | 2,988 | 3,236 | 3,293 |
| Fabricación y reparación de muebles y accesorios | 7,988 | 9,713 | 11,764 | 14,016 | 15,786 |
| Industria del papel | 3,028 | 3,343 | 4,445 | 4,867 | 5,029 |
| Industria editorial de imprenta | 5,695 | 6,389 | 7,287 | 7,826 | 8,697 |
| Industria química | 14,405 | 16,076 | 17,289 | 18,189 | 19,050 |
| Refinación del petróleo y derivados del carbón | 831 | 890 | 1,014 | 1,030 | 1,354 |
| Fabricación de productos de hule y plástico | 17,265 | 20,305 | 23,248 | 25,351 | 26,397 |
| Fabricación de productos minerales no metálicos | 7,559 | 8,476 | 10,047 | 9,808 | 10,820 |
| Industrias metálicas básicas | 3,027 | 4,036 | 4,980 | 4,976 | 5,003 |
| Fabricación de productos metálicos excluyendo maquinaria | 22,164 | 25,731 | 29,071 | 31,464 | 32,881 |
| Fabricación de ensamble y reparación de maquinaria y equipo | 4,525 | 6,680 | 7,472 | 8,147 | 8,322 |
| Fabricación de ensamble de maquinaria y equipo eléctrico | 11,824 | 14,631 | 25,611 | 29,182 | 36,491 |
| Construcción, reconstrucción y ensamble | 4,550 | 3,716 | 5,993 | 6,805 | 7,737 |
| Otras industrias manufactureras | 7,150 | 8,617 | 10,041 | 13,033 | 16,064 |

Fuente: SEI-JAL; Sistema Estatal de Información Jalisco, con base en datos proporcionados por el I.M.S.S.

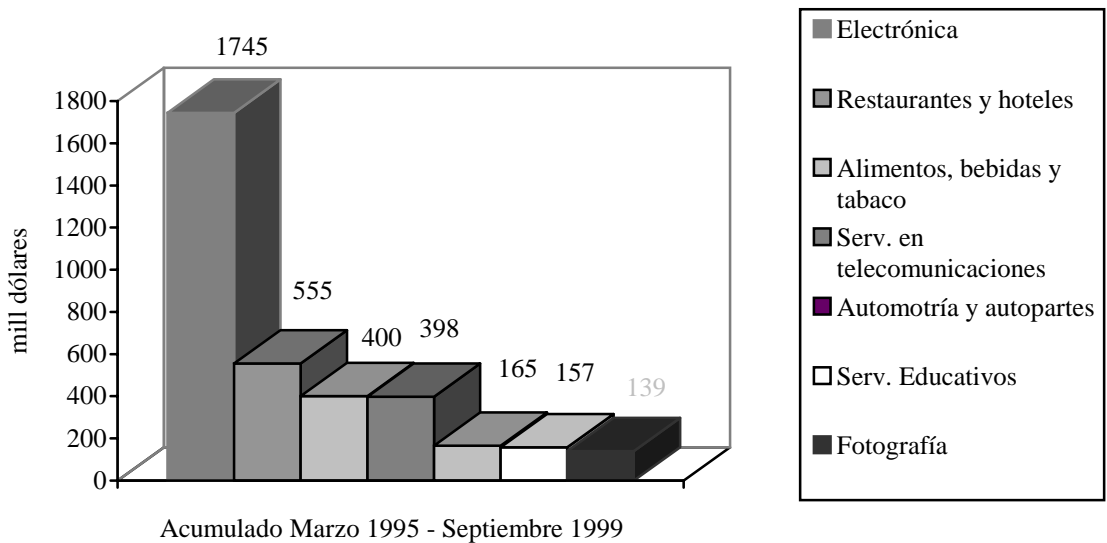
Los mecanismos de promoción para la cooperación pública – privada han estado sustentados en un esquema de desarrollo del sector empresarial, que el gobierno ha impulsado a través de la Secretaría de Promoción Económica (SEPROE), fundamentado en los siguientes programas:

- AGREM. (Agrupamientos empresariales) procesos de mejora con capacitación y fomento a la cultura empresarial, con el desarrollo de empresas integradoras, fomentando las potencialidades de las MYPE y fortalecer su competitividad.
- Desarrollo de proveedores. Alianzas en las cadenas productivas: proveedores, industriales y comercializadores.
- Regionalización del Estado según su vocación económica.
- Centro Jalisciense de Diseño. Apoyar el desarrollo de productos con mayor valor agregado, en innovación y diferenciación.
- Coordinadora de Comercio Exterior. Orientación de la oferta exportable hacia nuevos mercados.
- Instituto Jalisciense de la Calidad. Promover la certificación de los productos “Hechos en Jalisco”.
- Incentivos a la inversión productiva.

- FOJAL - GEMICRO financiamiento a microempresas, desde 5 a 130 mil pesos y con intereses del 10 al 17% anual fijo. El 66% de recursos en proyectos fuera de la Z.M.G.
- Vinculación productiva entre universidades y centros de investigación y desarrollo.
- Desconcentración y reubicación de sectores industriales hacia el interior del Estado.
- PRODER. Programa de emprendedores regionales. Mediante la cooperación entre ayuntamientos, instituciones educativas, cámaras empresariales y el Gobierno del Estado este programa busca crear y fortalecer a las PYME en el ámbito regional, a través de dos subprogramas: EMPRENDE y PROCLINE
- Parques industriales, en el interior del Estado.

Estas políticas han logrado atraer a inversionistas nacionales y extranjeros de manera importante en el período 1995 a 1999. En este periodo la entidad logró un acumulado de inversión de 4,664.9 millones de dólares, de los cuáles 2,561.11 millones de dólares corresponden a inversiones extranjeras, 1,646.6 millones de inversión nacional y 457.2 de inversión mixta, los sectores de mayor inversión se muestran en la gráfica.

Gráfico 1
JALISCO: SECTORES CON MAYOR INVERSIÓN



2. Política de agrupamientos empresariales

Con el objetivo de fomentar la capacidad de las pequeñas y medianas empresas y de incrementar su competitividad a través del fomento a la cultura empresarial y de la capacitación en mejora, se desarrolló el programa AGREM (Agrupamientos Empresariales). Se busca que las empresas ubiquen los beneficios que el agruparse implica, como por ejemplo, mayor poder de negociación, acceso a nuevos mercados, incremento de la productividad, etc. El programa está diseñado para que intervengan en el universidades, gobierno del Estado, consultores, gobierno Federal, organismos de cámara e instituciones de fomento.

PARTICIPANTES EN EL AGRUPAMIENTO EMPRESARIAL



El programa apoya preferentemente a cuatro sectores: cuero, calzado y marroquinería; textil y confección; metalmecánica, autopartes y automotriz; y madera, muebles y decoración. Las cámaras interesadas tienen que reunir un grupo de empresarios interesados, establecer vínculos con una universidad para que de seguimiento al proceso, contratar consultores para la formulación de proyectos y firmar convenios tanto con CIMO como con SEPROE para el financiamiento. El programa está dividido en 4 etapas: análisis del sector; Integración de grupos de 25 a 30 empresarios del sector; realización de estudios y propuestas de mejora en cada empresa; y gestión y desarrollo de proyectos de integración.

En la primera fase se crea un grupo piloto y los empresarios aportan el 33% de los recursos, CIMO otro 33% y SEPROE (Secretaría de Promoción Económica) el 33% restante, en la segunda fase se extiende a otros grupos y el financiamiento, FOJAL aportaría el 66% y los empresarios el resto.

DESARROLLO DEL AGREM EN UN SECTOR ECONÓMICO Y SUS TIEMPOS

| | | Mes -2 | Mes -1 | Mes 0 | Mes 1 | Mes 2 | Mes 3 | Mes 4 | Mes 5 | Mes 6 | 2do Semestre | 3er Semestre | 4to Semestre | Año 3 | Empresas atendidas |
|----------------------------|--|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|--------------|--------------|-------|--------------------|
| G r u p o | Análisis del Sector | | | | | | | | | | | | | | |
| | Integración de grupos de 20-25 empresarios / Diplomado desarrollo habilidades de dirección | | | | | | | | | | | | | | |
| | Estudios y asistencia para elaboración de planes de mejora en cada empresa | | | | | | | | | | | | | | |
| | Formulación del Plan de Negocios e inicio de acciones comunes | | | | | | | | | | | | | | 20 empresas |
| P i l o t o | Desarrollo de 2 agrupamientos del mismo Sector | | | | | | | | | | | | | | 40 empresas |
| | Desarrollo de 2 agrupamientos del mismo Sector | | | | | | | | | | | | | | 40 empresas |
| | Desarrollo de 2 agrupamientos del mismo Sector | | | | | | | | | | | | | | 40 empresas |
| | Desarrollo de 4 agrupamientos del mismo Sector | | | | | | | | | | | | | | 80 empresas |
| | | | | | | | | | | | | | | | 220empresas |

Existen dos experiencias AGREM del sector calzado, dos del sector de la confección y uno en metalmecánica y se están gestionando tres más: un tercer AGREM en calzado, un segundo en metalmecánica y otro con artesanos. Cabe destacar dentro de los principales resultados, la disminución de inventarios, y el aumento de la productividad (cuadro 8).

**Cuadro 8
PRIMEROS RESULTADOS AGREM**

| Resultados | AGREM1 Calzado | AGREM2 Calzado | AGREM1 Confección |
|-----------------------------|----------------|----------------|-------------------|
| Grupo inicial | 22 empresas | 14 empresas | 11 empresas |
| Experiencia | 6 meses | 6 meses | 6 meses |
| Reducción de inventarios | 50% | 60% | - |
| Aumento de la productividad | 17 al 50% | 38% | 25% |
| Proyectos integradores | 4 | - | - |
| Aumento de liquidez | - | 70% | - |
| Incremento en ventas | - | - | 25 al 80% |
| Inversión productiva | - | - | \$1,805,000.00 |
| Grupo final | 22 | 14 | 11 |

Fuente: Secretaría de Promoción Económica.

3. La inversión extranjera directa (IED) y el desarrollo de proveedores en sectores intensivos en capital

La promoción del Estado a los inversionistas extranjeros no es un proceso nuevo en el Estado. La creación de parques industriales donde hace algunas décadas en las afueras de Guadalajara, combinado con una política de incentivos fiscales y la existencia de mano de obra calificada en la región (hay una

importante oferta de universidades e institutos técnicos en la región), lograron la atracción de IED al Estado, proceso que se dinamizó con la firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a mediados de la década de los noventa. Entre 1995 y 1999, la IED en el Estado alcanzó un monto de 2456 millones de dólares, siendo la mayor parte de ésta destinada al sector de la electrónica, específicamente la producción de computadoras e impresoras.

La existencia de grandes empresas del sector de la electrónica (como IBM, Hewlett Packard, Dell, Motorola, Lucen Technologies, Phillips, etc.) ha incentivado que muchos de sus proveedores internacionales se reubiquen en la zona de Guadalajara y se espera que muchos más sigan la tendencia aprovechando las economías de escala. También, aunque en menor medida, ha habido desarrollo de proveedores mexicanos dentro del sector, aunque en procesos menos intensivos en capital.

La cámara de la industria de la electrónica del Estado (CANIETI), aprovechando esta dinámica, en 1998, con el apoyo del gobierno del Estado y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, creó la “Cadena Productiva de la Electrónica, A.C. (CADELEC)” con la ambición de desarrollar proveedores. Por medio del método de ingeniería en reversa, en 1998 se inició una ambiciosa estrategia de sustitución de importaciones por \$280 millones de dólares en el sector.

El financiamiento vino de un fondo constituido por el Gobierno del Estado, las principales empresas del sector (IBM, Phillips, Nat Steel), la fundación para la innovación tecnológica de las MYPE (FUNTEC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Hay un comité encargado de buscar a proveedores potenciales locales. Los primeros pasos han contribuido a la producción de circuitos impresos de uno y dos capas, impresos y componentes plásticos.

Esta política de inversión extranjera y desarrollo de proveedores locales ha sido exitosa, ya que ha logrado que el 20 por ciento de toda la proveeduría para las exportaciones se realice en empresas establecidas en el Estado, además de sólo 25 empresas que constituían el cluster en 1995, a fines de 1999 alcanzó a 112 las empresas. En octubre de 1999, las exportaciones del sector alcanzaron \$7.4 mil millones de dólares, comparada con los \$1.6 mil millones de dólares de 1994 antes de que entrara el actual gobierno, y el sector presentó un superávit comercial de \$1.6 mil millones de dólares (cuadro 9).

Cuadro 9
EXPORTACIONES Y EMPLEOS GENERADOS POR LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA

| Año | Exportaciones (mill dólares) | Incremento % | Empleos | Incremento % |
|------------|---|---------------------|----------------|---------------------|
| 1994 | 1,600 | | 12,360 | |
| 1995 | 2,100 | 31.3 | 17,250 | 28.3 |
| 1996 | 3,500 | 66.7 | 29,000 | 40.5 |
| 1997 | 5,200 | 48.6 | 50,000 | 72.4 |
| 1998 | 6,800 | 30.8 | 60,000 | 20.0 |
| 1999 | 7,359 | 8.2 | 80,000 | 33.3 |

Fuente: Sistema Estatal de Información Jalisco con estimaciones de Canieti.

V. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

En los esquemas tradicionales de descentralización, los instrumentos se centran fundamentalmente en las finanzas públicas. Sin embargo para tener los efectos deseados se requiere contar con un marco más amplio, donde se involucre a los ciudadanos como instrumento de cambio y combinar esta acción con la promoción de proyectos productivos que generen circuitos de ingreso propios en las localidades. En Jalisco se utilizó una combinación de estos instrumentos, lo que ha ayudado a iniciar una dinámica de cambio de un esquema mono polar hacia una visión más descentralizada del desarrollo.

1. Proceso de consulta ciudadana y generación de propuestas

A efecto de involucrar a los ciudadanos en el proceso de descentralización, se crearon los Subcomités de Planeación del Desarrollo Regional (COPLADEREG, 14 Septiembre 1998) con el fin de recibir propuestas de la población, la forma en que estos subcomités funcionaron fue la organización de mesas de trabajo a mediados de 1997 con participación ciudadana donde se permitió recibir propuestas de diversa índole:

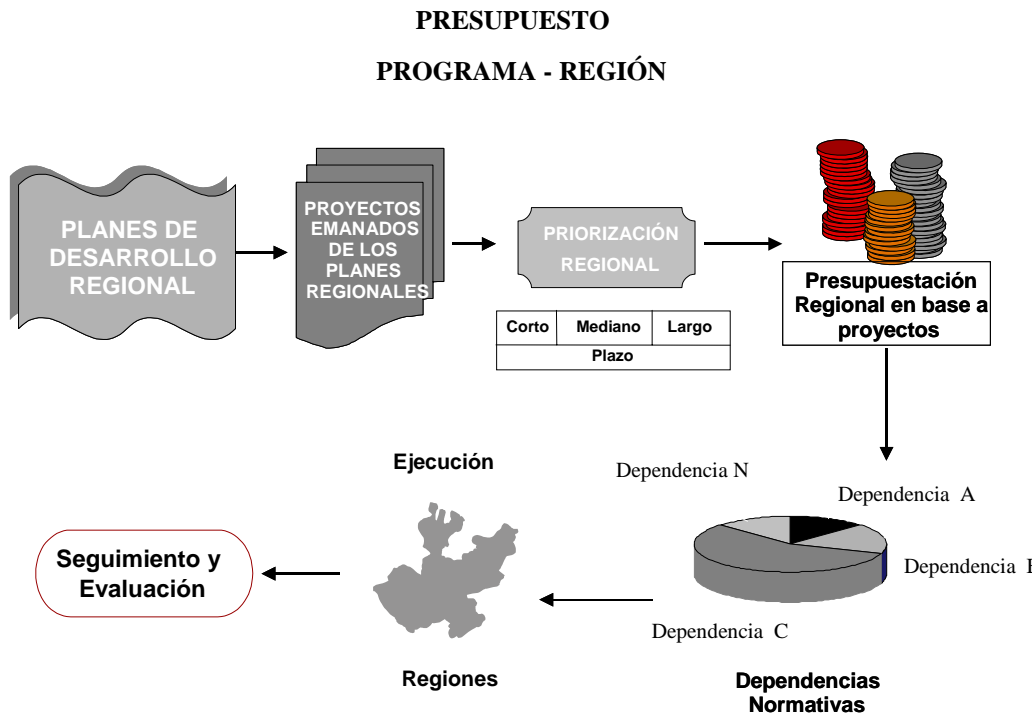
- mesa de desarrollo económico (desarrollo económico, desarrollo rural, turismo, organizaciones gremiales, productores).
- mesa de desarrollo social (sector salud, educación, DIF, maestros, padres de familia, junta de colonos, ONG).
- mesa de desarrollo territorial (obras públicas, servicios municipales, medio ambiente, juntas de colonos, productores, ONG).
- mesa de seguridad (policía, procuraduría, protección civil, juntas de colonos, productores, ONG).

2. Formulación de planes de desarrollo regional

Una vez discutidas las diferentes propuestas que en las mesas de cada región se formularon, se decidió contratar a consultores externos a la administración para que retomaran las propuestas ciudadanas, las integraran, analizando la información de cada región y recogiendo los puntos de vista de los actores regionales, con el fin de que todos elementos condujeran a un proceso de planeación estratégica que arrojara como producto un plan regional (mediados de 1998). Con la participación ciudadana se logró recibir las propuestas a considerar en la elaboración de los planes, con el análisis de indicadores económicos se elaboró un diagnóstico de la región, para establecer la imagen-objetivo para el año 2020 y, de esta manera, saber hacia dónde se pretende ir y cuáles son las metas a cumplir, y así darle peso a las diferentes propuestas presentadas. Por último, los consultores tenían que

presentar las estrategias que permitirían a la región llegar a las metas planteadas y formular las acciones que permitirían lograrlas.

Adicionalmente, se decidió contratar a consultores independientes al gobierno para la formulación de los planes de desarrollo regional debido a la complejidad que representa estudiar a 12 regiones y al planteamiento inicial de que el proceso tendría que ser descentralizado. El proceso se dio a través de licitación pública nacional, decisión que más adelante mostraría que no era la más correcta debido a que algunos de los despachos contratados no contaban con la capacidad que un proyecto de esta naturaleza exige. También fue evidente que un proceso de selección a diferentes despachos, a través de concurso público (se argumentó que tenía que ser de esa manera), no garantiza la asignación de los proyectos a los despachos mejor capacitados y que la contratación de despachos identificados con las regiones y que contarán con personal experto en los diferentes aspectos abordados, hubiera sido más eficiente. Para febrero de 2000, solo se contaba con planes regionales para ocho regiones.



3. Finanzas Públicas: participaciones a municipios

La descentralización de las finanzas públicas es un tema que está en discusión y del que poco se ha avanzado en el país. La participación de los municipios y los estados en el ingreso y el gasto público es raquílica si se le compara con otros países.⁴ Además, aunque es cierto que los municipios han ejercido más gasto, el monto del que los municipios pueden disponer equivale al 17% del total; el resto es destinado a pago de servicios descentralizados de educación y salud.⁵

El instrumento tradicional de descentralización es un cambio en el destino del gasto público, el cual influye de manera determinante en las localidades.

En este caso, el gobierno del Estado adoptó el lema “Jalisco crece y distribuye mejor”, bajo la perspectiva de fortalecer a los municipios y el desarrollo regional. De acuerdo con el gobierno de la entidad, los esquemas de distribución se encuentran encaminados a disminuir las inequidades de desarrollo dentro del mismo Estado. Para lograr este propósito se realiza un proceso de transferencia de recursos federales y estatales hacia los municipios menos favorecidos. En este sentido, conviene mencionar que Jalisco es de los pocos estados que han elevado la participación a los municipios a 22 por ciento, es decir un 10 por ciento adicional a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Si se analiza el período 1994 a 1999, en Jalisco se observa que se ha iniciado un proceso de descentralización en el gasto y los recursos públicos, pero todavía la zona centro mantiene más del 50 por ciento de los recursos totales (cuadro 10). El proceso es lento, ya que los municipios más favorecidos tienden a resistirse al cambio, tratando de mantener su participación.

Cuadro 10
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR REGIONES DEL ESTADO DE JALISCO
Porcentajes sobre el total

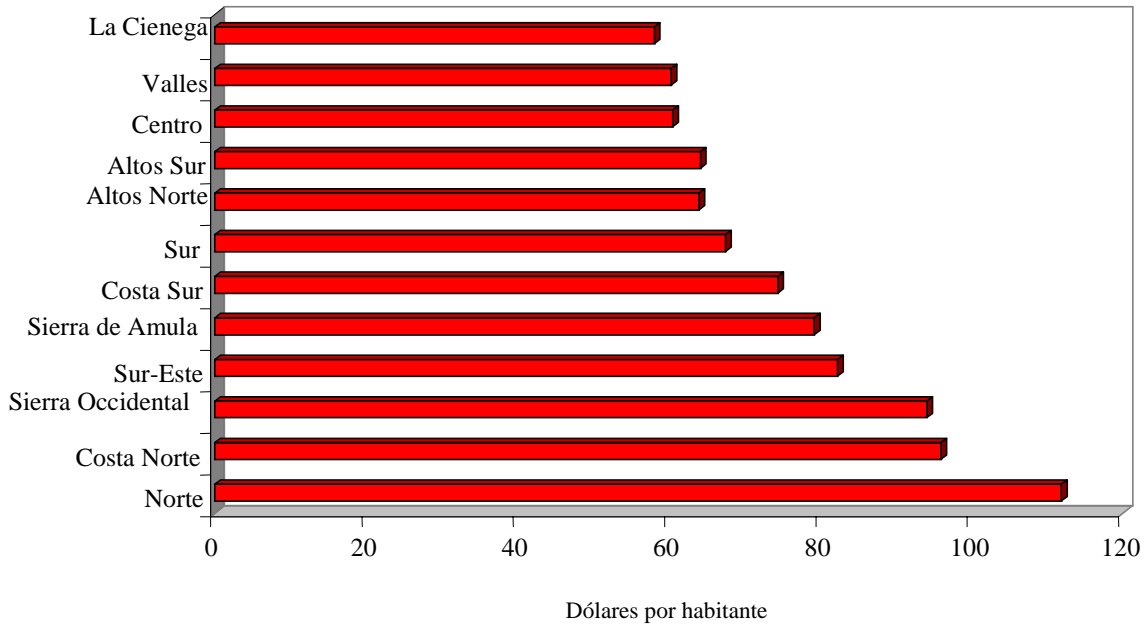
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Cambio 1994-1999 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|---------------------|
| Norte | 1.7 | 1.5 | 2.1 | 2.0 | 2.3 | 2.1 | 0.5 |
| Altos Norte | 3.9 | 3.9 | 4.0 | 4.1 | 5.3 | 5.4 | 1.5 |
| Altos Sur | 4.0 | 3.8 | 4.1 | 4.4 | 5.3 | 5.4 | 1.5 |
| La Ciénega | 6.0 | 5.7 | 6.1 | 6.1 | 6.4 | 6.5 | 0.5 |
| Sur-Este | 2.3 | 2.1 | 2.4 | 2.4 | 2.7 | 2.6 | 0.4 |
| Sur-Este | 5.2 | 4.9 | 5.6 | 5.5 | 5.5 | 5.3 | 0.1 |
| Sierra de Amula | 1.8 | 1.7 | 2.3 | 2.2 | 2.2 | 1.9 | 0.1 |
| Costa Sur | 2.5 | 2.4 | 2.6 | 2.6 | 2.8 | 2.9 | 0.4 |
| Costa Norte | 5.2 | 6.0 | 5.6 | 5.5 | 4.9 | 4.8 | -0.4 |
| Sierra Occidental | 1.4 | 1.3 | 1.6 | 1.6 | 1.7 | 1.6 | 0.2 |
| Valles | 4.6 | 4.3 | 4.7 | 4.7 | 4.8 | 4.7 | 0.1 |
| Centro | 61.6 | 62.3 | 58.9 | 58.8 | 56.1 | 56.7 | -4.9 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 0.0 |

Fuente: Hoja Web del Estado de Jalisco.

Uno de los problemas que existen es que los recursos por habitante destinados a cada municipio son sumamente bajos, el mayor nivel es de \$112 dólares por habitante, y en promedio algunos municipios de la región Ciénega contaron tan sólo con \$58 dólares por habitante en 1999.

Cabe mencionar que el gobierno estatal ha realizado un esfuerzo importante para aumentar los recursos, triplicándolos en promedio en el período 1995 a 1999, con una pequeña disminución en 1996 derivada de la crisis que vivió la economía en 1995.

PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE JALISCO

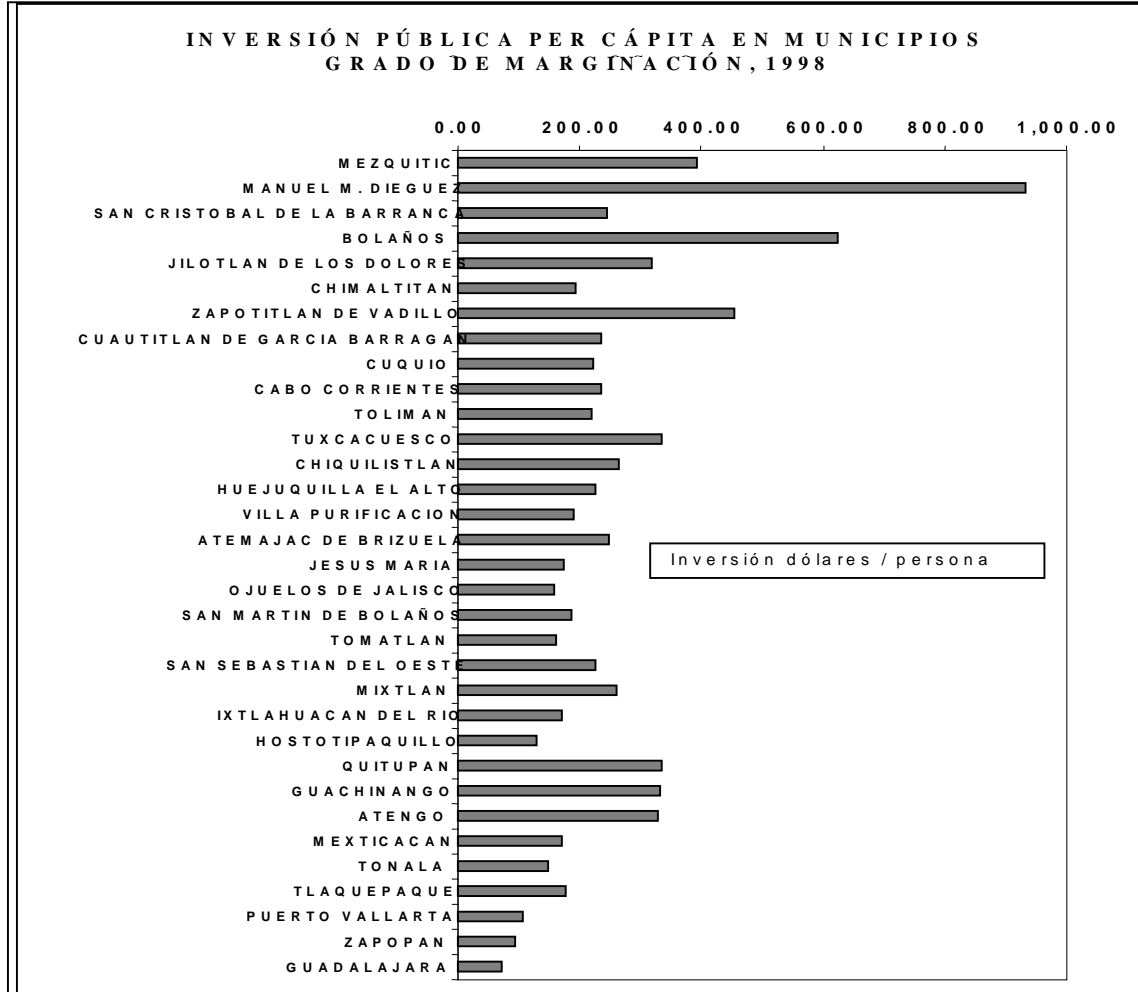


Los incentivos que ha otorgado este programa han alcanzado \$115 millones de pesos, destinados a generar infraestructura, capacitación, impuestos, nominas, sectores productivos, estudios de reservas territoriales, y reservas territoriales. En cuanto a la inversión pública, se ha buscado ligarla a los grandes rezagos en infraestructura de las diversas regiones del Estado, por lo que se ha dado prioridad a los municipios con mayor grado de marginalidad, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 11
INVERSIÓN PER CÁPITA POR MUNICIPIO
INDICE DE MARGINALIDAD, 1999

| Municipio | Obras y acciones | Total (pesos) | Total US\$ | Población 1995 | Per cápita US\$ |
|-------------------------------|------------------|---------------|-------------|----------------|-----------------|
| Santa María del Oro | 58 | 24,966,259 | 2,496,626 | 2,882 | 866 |
| Bolaños | 100 | 29,585,304 | 2,958,530 | 5,032 | 588 |
| Valle de Juárez | 94 | 24,594,383 | 2,459,438 | 5,646 | 436 |
| Zapotitlán de Vadillo | 107 | 25,550,118 | 2,555,012 | 6,516 | 392 |
| San Cristobal de la Barranca | 146 | 18,877,304 | 1,887,730 | 4,638 | 407 |
| Atengo | 124 | 19,537,031 | 1,953,703 | 5,289 | 369 |
| Guachinango | 73 | 16,589,942 | 1,658,994 | 4,864 | 341 |
| Quitupan | 103 | 36,925,288 | 3,692,529 | 11,485 | 322 |
| Mezquitic | 274 | 36,917,638 | 3,691,764 | 13,499 | 273 |
| San Sebastián del Oeste | 95 | 19,282,536 | 1,928,254 | 7,096 | 272 |
| Tuxcacuesco | 84 | 10,750,989 | 1,075,099 | 4,027 | 267 |
| Chiquilistlán | 76 | 12,228,580 | 1,222,858 | 5,144 | 238 |
| Cañadas de Obregón | 62 | 11,442,674 | 1,144,267 | 4,097 | 279 |
| Chimaltitán | 85 | 8,696,805 | 869,681 | 3,816 | 228 |
| Villa Guerrero | 56 | 13,099,447 | 1,309,945 | 5,766 | 227 |
| Purificación | 101 | 27,197,104 | 2,719,710 | 12,014 | 226 |
| Mixtlán | 42 | 8,369,019 | 836,902 | 3,779 | 221 |
| Jilotlán de los Dolores | 73 | 23,249,615 | 2,324,962 | 10,852 | 214 |
| Cuautitlán de García Barragán | 193 | 32,698,351 | 3,269,835 | 15,532 | 211 |
| Cabo Corrientes | 142 | 17,619,061 | 1,761,906 | 8,744 | 201 |
| Atemajac de Brizuela | 84 | 10,580,577 | 1,058,058 | 5,695 | 186 |
| Cuquío | 161 | 31,330,718 | 3,133,072 | 17,034 | 184 |
| Unión de San Antonio | 106 | 26,694,022 | 2,669,402 | 15,172 | 176 |
| Huejuquilla El Alto | 115 | 15,721,622 | 1,572,162 | 8,930 | 176 |
| Tomatlán | 178 | 56,062,524 | 5,606,252 | 33,872 | 166 |
| Tolimán | 81 | 15,404,694 | 1,540,469 | 9,370 | 164 |
| Jesús María | 209 | 32,026,482 | 3,202,648 | 20,356 | 157 |
| Mexticacán | 91 | 11,698,260 | 1,169,826 | 7,328 | 160 |
| San Diego de Alejandría | 62 | 9,143,812 | 914,381 | 6,389 | 143 |
| Ixtlahuacán del Río | 166 | 26,478,004 | 2,647,800 | 19,298 | 137 |
| San Martín de Bolaños | 35 | 5,246,665 | 524,667 | 3,970 | 132 |
| Hostotipaquillo | 55 | 10,288,981 | 1,028,898 | 8,479 | 121 |
| Ojuelos de Jalisco | 63 | 30,905,023 | 3,090,502 | 25,743 | 120 |
| Atoyac | 86 | 9,760,021 | 976,002 | 9,263 | 105 |
| Tapalpa | 154 | 14,636,670 | 1,463,667 | 14,099 | 104 |
| Puerto Vallarta | 201 | 242,762,764 | 24,276,276 | 149,876 | 162 |
| Tlaquepaque | 309 | 683,032,034 | 68,303,203 | 449,238 | 152 |
| Tonalá | 74 | 394,552,636 | 39,455,264 | 271,857 | 145 |
| Zapopan | 594 | 1,317,891,171 | 131,789,117 | 925,113 | 142 |
| Guadalajara | 874 | 1,083,321,687 | 108,332,169 | 1,633,216 | 66 |

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, quinto informe de Gobierno.



4. Descentralización productiva

El fomento de la descentralización se ha apoyado complementariamente con esquemas de promoción productiva, para lo que se cuenta con una política de incentivos sustentada en la Ley para el Fomento Económico donde se faculta al Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE) para otorgar incentivos a la generación de empleos en las diversas regiones, además de incentivos para parques industriales, para el desarrollo sectorial y para la promoción del comercio exterior. Los recursos intentan apoyar al sector privado en la motivación de iniciativas locales, por lo que el monto de los mismos aunque pequeños (4.8 millones de dólares en 1999), han logrado atraer inversión hacia las diversas regiones del Estado.

La inversión acumulada en lo que va de la presente administración totaliza \$3,460 millones de dólares, de los cuales \$1,300 millones de dólares corresponden a inversión nacional, \$2,007 millones de dólares a inversión extranjera y \$153 millones de dólares a inversión mixta. Esta promoción de la inversión se encuentra todavía muy concentrada en el área del centro del Estado, aun cuando se observa que algunas regiones han empezado a recibir flujos de inversión como son la región de los Altos, la Costa

sur y Valles. Es cierto que el efecto multiplicador de la inversión sobre el empleo es sumamente bajo, se requieren alrededor de \$57 mil dólares para crear un empleo, esta situación muestra que el empleo que se ha estado generando es intensivo en capital. Algunas regiones incluso reciben inversiones que no han generado empleos adicionales, como es el caso de la región Norte y de Costa Norte que son inversiones en telecomunicaciones (telefonía) o bien, ampliación de la capacidad de la industria turística (hoteles y restaurantes) los cuales tienen alta relación de capital invertido por empleo directo generado.

Cuadro 12
INVERSIONES CONCRETADAS EN JALISCO, 1998

| Región | Inversión (US \$) | Empleos Generados | Origen | | |
|-------------------|----------------------|----------------------|----------|-------|------------|
| | | | Mexicano | Mixto | Extranjero |
| Norte | 16,069,000 | 0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Altos Norte | 87,041,000 | 2,162 | 34.4 | 12.9 | 52.7 |
| Altos Sur | 34,785,000 | 309 | 96.6 | 0.0 | 3.5 |
| Ciénega | 38,066,000 | 1,312 | 74.8 | 25.2 | 0.0 |
| Sureste | 17,658,000 | 27 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Sur | 39,094,000 | 1,669 | 54.9 | 24.6 | 20.5 |
| Sierra de Amula | 21,126,000 | 782 | 76.1 | 0.0 | 23.9 |
| Costa Sur | 106,469,000 | 0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Costa Norte | 55,569,000 | 150 | 91.0 | 0.0 | 9.0 |
| Sierra Occidental | 16,082,000 | 24 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Valles | 70,669,000 | 1,060 | 29.8 | 13.6 | 56.6 |
| Centro | 871,944,000 | 16,872 | 26.6 | 8.5 | 64.9 |
| Total general | 1,374,572,000 | 24,367 | 42.9 | 8.3 | 48.8 |

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, cuarto informe de Gobierno

En el cuadro 12 se puede apreciar el esfuerzo por parte del CEPE por dirigir cada vez más incentivos al interior del Estado. Mientras que en 1996 sólo el 6.7% de los incentivos estaban dirigidos hacia el interior del Estado, en 1999, casi el 60% de éstos salen de la zona metropolitana y la zona conurbada (cuadro 13).

Cuadro 13
CEPE, DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS AL 16 DE DICIEMBRE DE 1999

| Año | | Interior Del Estado | Zona Conurbada | Zona Metropolitana | Total |
|-------|----|------------------------|-------------------|--------------------|-------------|
| 1996 | \$ | 208,124 | 717,120 | 2,162,782 | 3,088,026 |
| | % | 6.74 | 23.22 | 70.04 | 100.00 |
| 1997 | \$ | 7,695,279 | 13,485,231 | 14,409,912 | 35,590,422 |
| | % | 21.62 | 37.89 | 40.49 | 100.00 |
| 1998 | \$ | 24,569,425 | 7,335,242 | 10,837,381 | 42,742,048 |
| | % | 57.48 | 17.16 | 25.36 | 100.00 |
| 1999 | \$ | 28,783,646 | 15,478,820 | 4,298,866 | 48,560,832 |
| | % | 59.27 | 31.87 | 8.86 | 100.00 |
| Total | \$ | 61,256,474 | 37,015,913 | 31,708,941 | 129,981,328 |
| | % | 47.13 | 28.48 | 24.39 | 100.00 |

Fuente: Dirección General del Consejo Estatal de Promoción Económica.

El esfuerzo no solo se ha encaminado a dirigir recursos fuera de la zona metropolitana, sino que también se está favoreciendo el desarrollo de las ciudades medias y de poblaciones en vías de desarrollo como lo muestra el cuadro siguiente.

Cuadro 14
CEPE, DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS AL 16 DE DICIEMBRE DE 1999

| Año | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Total |
|---|------|------|------|------|-------|
| | % | % | % | % | % |
| Zona Metropolitana | 70.1 | 40.5 | 25.4 | 8.8 | 24.4 |
| Zona Conurbada | 23.2 | 37.9 | 17.2 | 31.9 | 28.5 |
| Ciudades Medias | 0.0 | 0.6 | 8.4 | 28.5 | 13.5 |
| Poblaciones en vías de desarrollo | 4.4 | 20.8 | 40.1 | 25.3 | 28.4 |
| Poblaciones con mayor índice de marginación | 2.3 | 0.2 | 9.1 | 5.6 | 5.2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Centro Estatal de Promoción Económica

En estos lugares, los incentivos proporcionados impactarán el empleo ya que los inversionistas se comprometieron a generar 9,959 nuevas plazas.

5. Parques Industriales

Desde la perspectiva productiva, uno de los instrumentos más efectivos para la descentralización han sido los parques industriales, los cuales garantizan el abastecimiento de insumos básicos a los inversionistas en la región (agua, luz, teléfono, etc.) y, con ello, hacen viable la inversión en ciudades intermedias, que tradicionalmente no habían logrado atraer inversión.

En el período 1995 a 1999, se estableció una política de parques industriales que buscaban no solo atraer inversión, sino que ésta se diera de manera descentralizada. Para esto, se construyeron quince nuevos parques industriales, conformando un amplio corredor industrial en que va del norte al sur del Estado (cuadro 15). A fines de 1999 Jalisco cuenta con un total de veinte y un parques de 768.8 hectáreas de los cuales 16 están en la ZMG y 5 al interior del estado. Existen además 14 nuevos proyectos con un total de 544 hectáreas, 5 en la ZMG y 9 al interior del estado. Se espera que este corredor permita un desarrollo regional más equilibrado.

Cuadro 15
PARQUES INDUSTRIALES PROMOVIDOS Y APOYADOS
EN EL PERÍODO 1995 A 1999

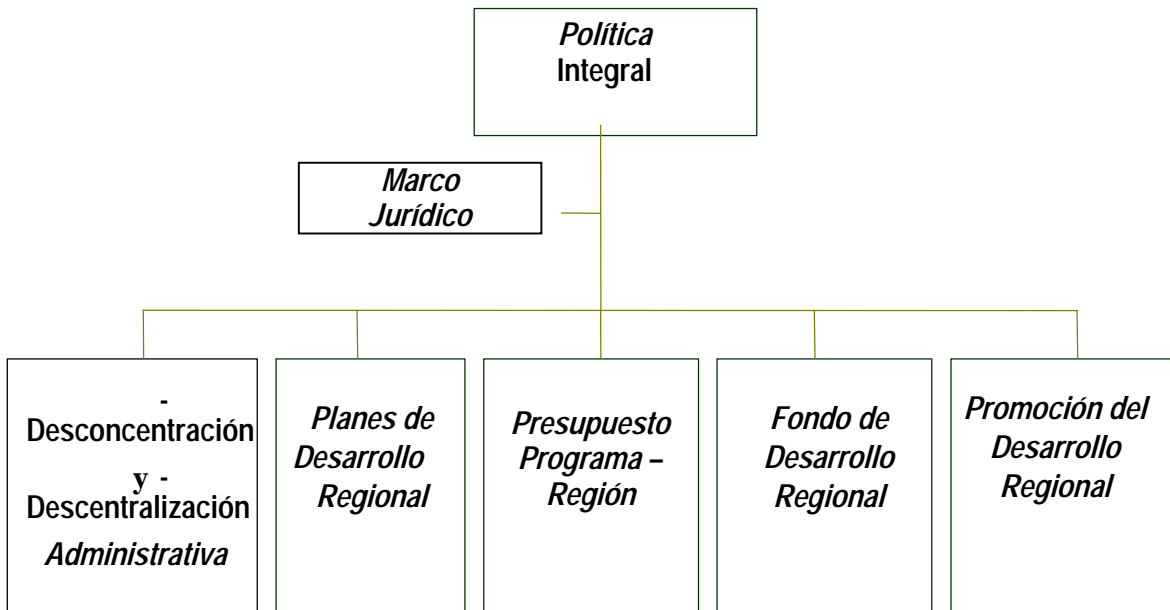
| Parques Industriales 1995 – 1997 | | Parques Industriales ZMG 1998 | | Parques Industriales 1999 | |
|-------------------------------------|----|-------------------------------|----|------------------------------|-----|
| Localidad | Ha | Localidad | Ha | Localidad | Ha |
| Tala (King Wei) | 55 | Zapopan (Eco Park) | 9 | Bugambilias | 120 |
| Villa Hidalgo | 12 | Tlaquepaque (El Bosque I) | 2 | Zapotlanejo | 40 |
| Arandas | 24 | Tlaquepaque (El Bosque II) | 20 | San Agustín | 4 |
| San Miguel el Alto | 8 | Tlaquepaque (Hines) | 10 | Las Cuatas | 40 |
| | | Zapopan (Vallarta) | 10 | El Salto | 37 |
| | | Zapopan (Flextronics) | 15 | Ameca | 40 |
| | | | | Zapotlán el Grande | 28 |
| | | | | Ocotlán | 90 |
| | | | | Lagos de Moreno | 22 |
| | | | | San Diego de A. | 60 |
| | | | | Ayotlán | 4 |

Fuente: Presentación del Gobierno del Estado “Instrumentos de Promoción industrial en el ámbito estatal y local”.

6. Una reflexión sobre los incentivos del programa de descentralización

El programa de descentralización de Jalisco ha desarrollado una serie de instrumentos que combinan el impulso estatal con la acción ciudadana, logrando atraer, a través suyo, la inversión del sector privado hacia aquellas regiones que tradicionalmente habían mantenido un proceso de desarrollo poco dinámico y que en algunos casos estaban marginadas del desarrollo. En este sentido los instrumentos han sido innovadores y han logrado concretar un esquema de desarrollo más equitativo en la región.

INSTRUMENTOS DEL PROGRAMA DE REGIONALIZACIÓN



VI. CONCLUSIONES: UNA AGENDA PARA AVANZAR EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE JALISCO

Jalisco es una experiencia singular en el caso mexicano, ya que por su actividad económica constituye conjuntamente con el Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León una de las regiones más industrializadas del país. A diferencia de las otras entidades, es el que más aporta al PIB agropecuario del país, lo que lo convierte en sí mismo en un caso especial. Es una entidad que ha logrado combinar lo tradicional con la modernidad. Sin embargo, como en todo proceso de industrialización latinoamericano, la región cuenta con un megacentro que crea un alto nivel de desigualdad en el desarrollo territorial.

Esta situación ha sido una preocupación permanente para los gobiernos del Estado. De hecho, en las últimas tres décadas se ha buscado acotar estas desigualdades, como señala Sergio Manuel González Rodríguez en su artículo *Ventajas Comparativas y Política Regional de las Ciudades Medias*, “*la política del Estado se ha centrado desde los años setenta en corregir los grandes desequilibrios que propicia la fuerte concentración poblacional y económica en la zona metropolitana de Guadalajara, con el objeto principal de lograr un mayor equilibrio económico y social entre las zonas urbanas y rurales de Jalisco*”. En este sentido el propósito de lograr un mayor equilibrio regional ha sido una preocupación de los últimos gobiernos, lo positivo es la permanencia de las ideas, lo negativo es que a través de tres décadas se mantiene la desigualdad. No obstante, el gobierno actual ha logrado darle un impulso mayor a este propósito al lograr combinar los esquemas de descentralización tradicional con un impulso a la reorganización productiva en el Estado; en este sentido, el esquema de descentralización jalisciense aparece como coherente con el propósito nacional de generar ventajas comparativas en la economía global a partir de esquemas locales de desarrollo.

La apuesta por el desarrollo regional en este caso, se fundamenta en la idea de que los agentes locales tienen el vigor para darle contenido propio al estilo de desarrollo. Este proceso no se encuentra exento de problemas y no se puede argumentar que está terminado, sino que, en principio, se ha encontrado un camino para transitar hacia una descentralización efectiva que es la combinación de una creciente transferencia de recursos hacia los municipios y la creación de nuevas actividades en el ámbito local. Sin embargo, los municipios se encuentran aún ante una debilidad endémica, ya que no tienen autosuficiencia financiera y su capacidad de gestión es limitada.

Los resultados del censo de población del año 2000 dan cuenta de que la tarea de descentralización requerirá de una acción pública más decidida, ya que en el período 1990 a 2000 las tendencias hacia la concentración continuaron, lo que da muestra que para romper las tendencias

demográficas la acción pública requiere ser más intensa ya que en esta primera etapa no se logró romper la inercia, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 16
JALISCO, POBLACIÓN TOTAL POR REGIÓN

| Región | Población total 2000 | Población total 1995 | Población total 1990 | % 2000 | % 1995 | % 1990 | Crecimiento 1990-2000 | Cambio en la participación |
|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------|--------|--------|-----------------------|----------------------------|
| Centro | 3,833,536 | 3,609,688 | 3,115,538 | 60.6 | 60.3 | 58.8 | 2.1 | 1.9 |
| Ciénaga | 453,571 | 430,601 | 396,176 | 7.2 | 7.2 | 7.5 | 1.4 | -0.3 |
| Altos Sur | 345,476 | 327,134 | 291,829 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | 1.7 | 0.0 |
| Altos Norte | 332,023 | 322,046 | 288,528 | 5.3 | 5.4 | 5.4 | 1.4 | -0.2 |
| Valles | 311,030 | 302,202 | 276,654 | 4.9 | 5.0 | 5.2 | 1.2 | -0.3 |
| Sur | 305,324 | 302,048 | 284,470 | 4.8 | 5.0 | 5.4 | 0.7 | -0.5 |
| Costa Norte | 227,122 | 192,492 | 150,353 | 3.6 | 3.2 | 2.8 | 4.2 | 0.8 |
| Costa Sur | 155,389 | 149,536 | 139,824 | 2.5 | 2.5 | 2.6 | 1.1 | -0.2 |
| Sureste | 124,191 | 123,439 | 125,245 | 2.0 | 2.1 | 2.4 | -0.1 | -0.4 |
| Sierra de Amula | 94,600 | 93,524 | 92,529 | 1.5 | 1.6 | 1.7 | 0.2 | -0.2 |
| Norte | 76,172 | 74,031 | 77,948 | 1.2 | 1.2 | 1.5 | -0.2 | -0.3 |
| Sierra Occidental | 62,844 | 64,435 | 63,587 | 1.0 | 1.1 | 1.2 | -0.1 | -0.2 |
| Total Jalisco | 6,321,278 | 5,991,176 | 5,302,681 | 100 | 100 | 100 | 1.8 | 0.0 |

Fuente: Censo general de población y vivienda 1990 y 2000. Censo de población y vivienda, 1995.

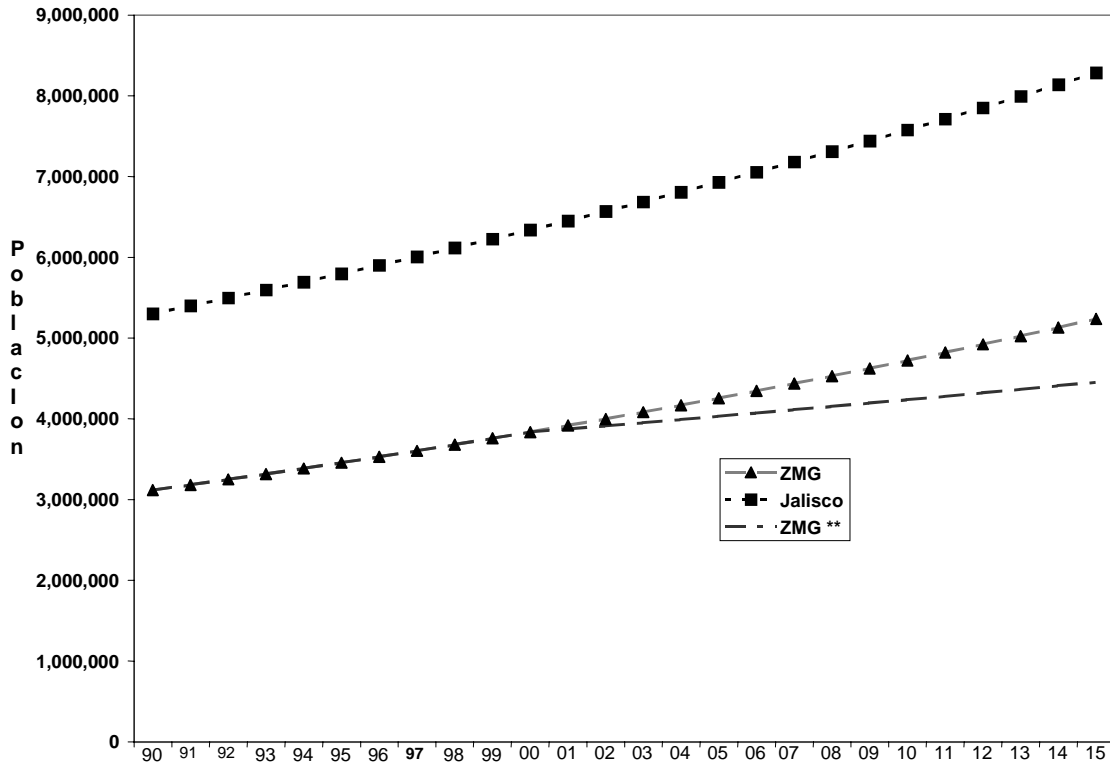
Si la tendencia observada en este lapso se mantuviera, la población de Jalisco alcanzaría 8.2 millones, tal como se previó en el Plan de Desarrollo del estado; la diferencia con lo previsto es que la Zona Metropolitana de Guadalajara continuaría absorbiendo una creciente proporción de la población, alcanzando en este escenario los 5.2 millones de personas, superior en 800 mil personas a las proyecciones establecidas en el programa de descentralización y representando un 63 por ciento de la población (el plan proyectaba entre 52 y 54%). El siguiente gráfico muestra estas tendencias. Para alcanzar la meta establecida en el programa de descentralización y romper la tendencia se requeriría reducir la tasa de crecimiento de la población de la ZMG de 2.1 por ciento a 1 por ciento, lo cual requerirá de un enorme esfuerzo.

En este sentido, el proceso de descentralización tanto de México como de varios países latinoamericanos requiere de reforma fiscal que fortalezca la autosuficiencia financiera de las entidades municipales. En lo que se refiere a la capacidad de gestión, ésta se fortalecerá solo en la medida que los procesos democráticos sigan avanzando y se fortalezca una institucionalidad descentralizada que obligue a que los que se hagan cargo de las tareas municipales tengan efectivamente capacidad de atender a las necesidades del municipio.

En Jalisco, al igual que en otras entidades de la República mexicana, tiene que resolverse también la preservación de los objetivos en la alternancia política. El gobierno que asumió el poder en 1995 recuperó las ideas de descentralización de las administraciones anteriores, lo utilizó como un piso para sobre él construir su iniciativa de descentralización. Si este esquema se mantiene con el

gobierno que asuma el poder en 2001, se habrá consolidado la institucionalidad de la descentralización y se podrá seguir avanzado en este camino; si no, se habrá perdido la oportunidad de generar un proceso de descentralización innovadora.

ESTIMACIONES DE LA POBLACIÓN DE JALISCO AL AÑO 2015



Para los estudiosos de la descentralización, lo acontecido en esta entidad federativa debe ser recuperado para plantear una agenda de reformas en este ámbito. Este ejercicio de desarrollo regional se fundamenta en su carácter integral donde se consulta a la ciudadanía, se realizan planes de desarrollo y se diseñan instrumentos. Sin lugar a dudas que este esquema está aún sumamente influenciado por la autoridad estatal y, en este sentido, el punto clave es que este desarrollo se entienda como un proceso de aprendizaje progresivo, donde es necesario invertir y donde solo en el largo plazo se podrá tener la certeza de que se han logrado los objetivos esperados.

El éxito del programa de Jalisco parece residir en el hecho de que el gobierno estatal logró generar un lenguaje común entre los municipios del Estado que permitió avanzar en el ejercicio de la planeación. Pareciera ser que existen objetivos comunes en la selección de los municipios incorporados al proceso de planeación regional.

El establecimiento de un lenguaje común en estas tareas es clave ya que sobre este piso se pueden construir las bases de entendimiento regional. Sin embargo, gran parte de la actividad del gobierno actual tuvo que dedicarse a crear este clima de entendimiento. Otro problema que enfrentó el gobierno descentralizador fue la falta de solidaridad de presidentes municipales de la oposición que, si bien sirvieron para mantener una política crítica que sirvió para corregir errores, también bloquearon en ocasiones el desarrollo de esta iniciativa.

El desarrollo de una planta productiva eficiente en los municipios parece ser un esquema que da solidez a la iniciativa debido a que ésta genera permanencia en los municipios, fortalece sus finanzas y genera aliados en el proceso, haciendo muy difícil que sea un proceso reversible la descentralización. En este sentido, se requiere entender que la tarea de descentralización no es una tarea exclusivamente pública, sino que es parte de un proceso de la sociedad organizada.

Hacia adelante, la tarea pendiente es que esta sociedad organizada asuma su responsabilidad de mantener un proceso de planeación permanente que asegure un horizonte de al menos diez años a fin de cortar la dinámica a las posiciones de coyuntura que se basan en la discusión presupuestal anual y que generan un esquema de riña en torno a lo inmediato y se olvidan las metas de largo plazo.

Por el contrario, unos objetivos de largo plazo pueden ayudar a construir un fuerte tejido social que genere un proceso de planeación crecientemente participativo. Esta tarea de ver el futuro no es fácil, sin embargo, en la perspectiva internacional se encuentran claros ejemplos de cómo una planeación de largo plazo ha servido para fortalecer el esquema descentralizado (caso del gobierno alemán).

En este sentido es necesario involucrar activamente a todos los actores, de manera que la validación social trascienda por un proceso real de apropiación y construcción social participativa. Estas tareas requieren poco a poco institucionalizarse y con ello construir una dinámica más sólida de descentralización.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo Alejandro y De León Arias Adrián (1997), *La internacionalización de la economía jalisciense*, Universidad de Guadalajara /UCLA Program on México/ Juan Pablos Editor.
- Castro Golarte, Laura (1998), *Réquiem para la regionalización*, El Informador, Agosto 29.
- Días Muñoz, Guillermo (1999), *La regionalización en Jalisco: ¿Quimera o realidad?*; La Brecha, Mayo 9.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Agrupamientos empresariales*, documento interno.
- _____ *Experiencias de descentralización en Jalisco*, Ponencia institucional.
- _____ *Guión básico del plan de desarrollo regional*, documento interno.
- _____ *Instrumentos de promoción industrial en el ámbito estatal y local*, documento interno.
- _____ *La regionalización en Jalisco*. Ponencia institucional.
- _____ *Propuesta metodológica para el análisis de indicadores socioeconómicos Sector–región*, Documento interno
- _____ *Plan estatal de desarrollo 1995-2001*
- _____ *Ley para el fomento económico del Estado*
- González Rodríguez, Sergio, *Descentralización económico–poblacional y renovación metropolitana. El caso de Jalisco*, Universidad de Guadalajara.
- Méndez F, Sergio, *Una propuesta de acciones para hacer efectiva la participación social en el desarrollo regional, el caso de la región Costa Norte de Jalisco*, Universidad de Guadalajara.
- Página electrónica del Gobierno del Estado de Jalisco: <http://www.jalisco.gob.mx>
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco, varios
- Rico Talavera, Guadalupe (1997) *Aquí no hay engaños*, Expansión, Noviembre 5.
- _____ (1997), *Del centralismo a la regionalización*; Expansión, Noviembre 5.
- _____ (1997), *Los muchos sueños de Jalisco*; Expansión, Noviembre 5.
- Ruiz Durán Clemente (1997), *Pensar globalmente, actuar regionalmente*, Editorial Jus, México.
- _____ (1999), *Dinámica Regional y competitividad Industrial*, Editorial Jus, México.

- Universidad de Guadalajara (1999), *Jalisco a Futuro. Construyendo el porvenir 199-2025*, México.
- Wario Hernández, Esteban (1999), *Gestión del desarrollo regional y gobiernos locales*, Secretaría de desarrollo urbano, Gobierno del Estado de Jalisco.
- Woo Gómez, Guillermo (1997), *Marco teórico al programa de regionalización en Jalisco y la formulación de planes regionales*, Secretaría de promoción económica, Gobierno del Estado de Jalisco, Documento interno.
- _____(1997), *Regional Development and Policies, an alternate approach for Jalisco, México*, Tesis de Maestría.
- _____(1999), *Regionalización: el debate continúa*, La Brecha, México.
- _____*Estrategia general para el desarrollo regional en Jalisco: La dinámica del Estado y la integración de sus regiones*, Secretaría de promoción económica, Gobierno del Estado de Jalisco, documento interno.
- _____(1999), *Planeación y desarrollo, algunos aprendizajes de la planeación regional en Jalisco*, Ponencia presentada en el seminario “Gobiernos locales, el futuro político de México”.

Fuentes estadísticas

- Anuario Estadístico del Estado de Jalisco, Edición 1998; INEGI
- Censos económicos 1989, 1994 y 1999; INEGI
- Censo General de Población y vivienda 1990; INEGI
- Conteo de población y vivienda 1995; INEGI
- Banco de Información económica; INEGI
- Base de datos: Dimensión territorial de la especialización productiva; Facultad de Economía, UNAM; Cátedra extraordinaria Jesús Silva Herzog
- Estadísticas de Comercio Exterior por entidad federativa, México; BANCOMEXT

Notas

¹ <http://www.jalisco.gob.mx/regional/función.html>.

² Brito Bernardo; “Las regiones como impulsoras del crecimiento económico: el caso de Jalisco”; en *Dinámica Regional y competitividad industrial*; Editorial.Jus, 1999.

³ Gobierno del Estado de Jalisco; “Quinto Informe de Gobierno”, Febrero de 2000; pp. 105

⁴ Guillermo Woo Gómez en “Democracia y Desarrollo, una perspectiva desde las Finanzas Públicas: el caso de México” hace una interesante comparación de el gasto público por nivel de gobierno entre México y el promedio de los países de la OCDE

⁵ Woo Gómez, Guillermo; “Democracia y Desarrollo, una perspectiva desde las Finanzas Públicas: el caso de México”; Programa de estudios sobre gobiernos locales y regionales