



Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y  
Humanidades  
ISSN: 0188-9834  
[nosis@uacj.mx](mailto:nosis@uacj.mx)  
Instituto de Ciencias Sociales y Administración  
México

Arroyo Galván, Manuel  
Alternancia política y fomento económico en Chihuahua, 1980-1995  
Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. 18, núm. 36, 2009, pp. 168-222  
Instituto de Ciencias Sociales y Administración  
Ciudad Juárez, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85919840009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

## **Political change and economic development in Chihuahua, 1980-1995**

Based on research conducted in 1994-1996 to obtain the degree of Master of Regional Development by El Colegio de la Frontera Norte, the purpose in this article is to review these two dimensions that come into play in designing of economic development policies at the state level: the political dimension, understood both as exercise and the construction of power and political-electoral disputes and the institutional dimension of the exercise of government strategies including its links with the business sector. At first takes stock of the context in which they develop the political and administrative designs in terms of economic development, then in two subsequent sections, first review the characteristics of political change and then make an analysis of impact on the administrative design to finally address some conclusions and assumptions of development that can have economic development in the next administration.

*Key words:* **Politics, economy, power**

# Alternancia política y fomento económico en Chihuahua, 1980-1995

*Manuel Arroyo Galván<sup>1</sup>*

Con base en la investigación realizada en 1994-1996 para la obtención del grado de Maestro en Desarrollo Regional por parte de El Colegio de la Frontera Norte, el propósito en este artículo es hacer un repaso de estas dos dimensiones que entran en juego en el diseño de las políticas de fomento económico al nivel estatal: la dimensión política, entendida tanto como el ejercicio y la construcción de poder, así como las disputas político-electorales, y la dimensión institucional del ejercicio de gobierno incluidas sus estrategias de vinculación con el sector em-

*Palabras clave:* **Alternancia política, economía, poder**

presarial. En un primer momento se hace un balance general del contexto en el que se desenvuelven los cambios políticos y los diseños administrativos en materia de fomento económico, para después en dos apartados subsecuentes, revisar primero las particularidades del cambio político y posteriormente hacer un análisis de sus repercusiones en el diseño administrativo, para finalmente abordar algunas conclusiones e hipótesis del desenvolvimiento que puede tener el fomento económico en la próxima administración.

<sup>1</sup> Profesor-investigador del CIP-ICSA de la UACJ, correl: marroyo@uacj.mx.

Fecha de recepción: 2 de junio de 2008

Fecha de aceptación: 9 de septiembre de 2008

*La política de fomento económico en Chihuahua debe ser entendida y enmarcada tanto en los modelos de desarrollo regional que subyacen en las estrategias operantes como en el juego de relaciones entre el ámbito de negocios y el correspondiente al de hechura de las políticas, como un acto de decisión política que privilegia una forma de proceder como la opción por la que se ha de transitar por encima de las muchas alternativas posibles. El propósito de este artículo es hacer un repaso de estas dos dimensiones que entran en juego en el diseño de las políticas de fomento económico al nivel estatal: la dimensión política, entendida ésta tanto como el ejercicio y la construcción de poder, así como las disputas político electorales y la dimensión institucional del ejercicio de gobierno, en la que se incluyen las estrategias de vinculación con el sector privado atendiendo la lógica del actor empresarial.*

### **Presentación**

Al inicio de la actual administración del gobierno del Estado de Chihuahua bajo la dirección de Patricio Martínez, de extracción priista, se desencadenó una polémica sobre si se sostenía o no la continuidad de las políticas económicas de desarrollo y fomento económico diseñadas e impulsadas para la entidad por la anterior administración del panista Francisco Barrio, discusión que aún no ha sido resuelta del todo.

A lo largo de las últimas tres administraciones estatales, se han ido definiendo un conjunto de políticas, nuevas instituciones y formas de operar en el área de fomento económico del gobierno del Estado. Más que rupturas o contrastes significativos entre unas y otras, se puede identificar un proceso de construcción de consensos entre la élite política y la iniciativa privada, el cual ha ido evolucionando en la definición de los horizontes de futuro compartidos, el diseño de las estrategias y la implantación de los instrumentos de fomento y la coordinación de esfuerzos entre ambos sectores.

Por lo anterior, la política de fomento económico de la actual administración, debe ser entendida y enmarcada tanto en los modelos de desarrollo regional que subyacen en las políticas de las administraciones anteriores, como en el juego de relaciones entre el ámbito de negocios y el correspondiente a las políticas, que son instituidas al ser

elegidas como una opción, por la que se ha de transitar entre las muchas alternativas que pueden ser seleccionadas como modelo para la toma de decisiones y el diseño de las políticas de fomento económico a ser impulsadas.

Con base en la investigación realizada en 1994-1996 para la obtención del grado de Maestro en Desarrollo Regional por parte de El Colegio de la Frontera Norte, el propósito de este artículo es hacer un repaso de estas dos dimensiones que entran en juego en el diseño de las políticas de fomento económico al nivel estatal: la dimensión política, entendida tanto como el ejercicio y la construcción de poder, así como las disputas político-electorales, y la dimensión institucional del ejercicio de gobierno incluidas sus estrategias de vinculación con el sector empresarial. En un primer momento se hace un balance general del contexto en el que se desenvuelven los cambios políticos y los diseños administrativos en materia de fomento económico, para después en dos apartados subsecuentes, revisar primero las particularidades del cambio político y posteriormente hacer un análisis de sus repercusiones en el diseño administrativo, para finalmente abordar algunas conclusiones e hipótesis del desenvolvimiento que puede tener el fomento económico en la próxima administración.

### *Crisis económica y crisis política: procesos que convergen y posibilitan el inicio de una acción estratégica de los grupos económicos regionales*

El periodo de estudio en el que se abarca la acción del actor empresarial y su interacción con el gobierno del Estado, desde principios de los ochenta hasta mediados de los noventa, está marcado por varios factores que vienen a repercutir en la lógica de su acción económica y de representación de sus intereses, que a su vez desencadenan una recomposición de los principales grupos económicos de la región (Grupo Bermúdez y Grupo Chihuahua), recomposición en la que se expresan, de forma condensada, los múltiples factores que se encuentran en el contexto económico y político del periodo.

Dicho proceso se había iniciado ya en los setenta, pero es hasta principios de los ochenta que se hace más manifiesto a partir de que

la crisis económica acentúa las diferencias internas entre las familias que los integraban, surgiendo distintas posiciones en cómo debe ser la gestión y cuáles deberían ser las estrategias de reestructuración de las empresas que los componían; pero sobre todo por las repercusiones políticas que desencadenó en la región el movimiento político empresarial que se desarrolló a partir de la nacionalización de la banca, el cual viene a significar una ruptura con el gobierno Federal y a generar una convergencia con las movilizaciones ciudadanas que se venían dando en el estado desde mediados de los setenta.

Así, el actor empresarial se constituyó en el actor regional mejor posicionado, convirtiéndose en la dirigencia espontánea del movimiento ciudadano estatal que pronto equiparó el contenido de algunas de sus demandas con aquellas que se construían desde el empresariado. Codificadas en un discurso que exigía un “cambio”, los reclamos del movimiento ciudadano, desde su base social, eran llenados de contenido con deseos de mejoramiento de las condiciones de vida; y desde los cuadros dirigentes, los empresarios, con una confrontación político-electoral en contra del “PRI-Sistema” y del “PRI-Gobierno”.<sup>1</sup>

Es pues, la convergencia de estos factores y sus desenlaces coyunturales, los que van a estar en la base de la acción estratégica de los grupos económicos de la región durante el periodo, lo que traerá consigo el que sus principales representantes se conviertan en actores políticos regionales, en una primera fase del periodo de estudio, y que posteriormente funcionarios menores de los mismos grupos asumirán el liderazgo del movimiento político y social que se desencadenó con el desmantelamiento gradual del sistema corporativista de participación y representación de intereses que implicó el ejercicio de gobierno de estos líderes en las administraciones municipales

<sup>1</sup> Como lo plantea el presidente de la Canacintra de Chihuahua en la entrevista realizada, la lucha por el poder político trajo repercusiones al interior de los pactos económicos entre empresarios y al interior de las familias y las relaciones sociales: “Se deshacen sociedades, en ese tiempo, sociedades económicas, hay hasta divorcios y pérdida de amistades por cuestiones políticas y electorales, algunos grupos se radicalizaron... queríamos el cambio pero no sabíamos por dónde, la reversa también es un cambio; quien capitaliza estas motivaciones es Acción Nacional”.

de varios ayuntamientos del estado, así como con la consolidación de una sociedad civil más activa en la que la participación empresarial se constituirá en su principal característica, ya en la parte más actual del periodo.

Por ello, la acción del actor empresarial va evolucionando en el transcurso del periodo hasta adquirir características estratégicas, tras tocando múltiples aspectos de la dinámica regional entre los que sobresalen: los canales de participación política, las formas de representación de intereses, la configuración de la sociedad civil, las formas de la administración pública y la representación social de lo público y lo privado.

***Construcción de consenso y crecimiento económico: de la desconcentración del capital a la reformulación de la representación política***

En la década de los setenta se da una especie de decantación en el seno del Grupo Chihuahua y a mediados de los ochenta se inicia un proceso semejante al interior del Grupo Bermúdez. Eloy Vallina Lagüera, hijo de don Eloy S. Vallina, encabeza el Grupo Chihuahua a partir de la muerte de su padre, lo que viene a debilitar la unidad interna del grupo, al relegar a algunos de los inversionistas que participaban en las principales empresas del consorcio, como Simón Gil, Rivero Mier, Castro, e incluso a los Wisbrun, Guerrero y Salas-Porras, entre otros, los cuales conservaron sus acciones pero perdieron importancia relativa en el grupo, al expandirse éste a otras áreas de actividad en las que varios decidieron no aportar capital adicional o porque vendieron sus acciones.<sup>2</sup> Algunos de los más importantes inversionistas del Grupo Chihuahua, don Óscar Almeida, en coordinación con Salvador Creel y Juan Muñoz, intentaron formar a finales de los setenta un grupo financiero que desplazara al constituido por el Banco Comercial Mexicano, encabezado por Vallina. Con la compra de Crédito Mexicano

<sup>2</sup> Eloy Vallina compró a Carlos Salas-Porras y Carlos Aún la planta de refrescos Pepsi-Cola y Del Valle, y Óscar Almeida la participación que Salas-Porras tenía en la concesionaria Chrysler (Autocamiones de Chihuahua).

y el Banco Longoria, se pretendía competir con la fuerza que había adquirido el Grupo Chihuahua y en especial la familia Vallina. Sin embargo, la nacionalización de la banca impide su objetivo y viene a significar el desmembramiento de ambos grupos. Esta situación interna del Grupo Chihuahua, sus relaciones cada vez más estrechas con grupos del centro del país (como Trouyet y Bailleres) y la competencia con otros capitales más pequeños, empezó a minar la cohesión del sector empresarial a nivel regional y a debilitar el consenso social a causa de las repercusiones que significaban tales movimientos económicos del grupo en las condiciones de vida de las demás capas sociales (Salas-Porras, 1992).

A partir de la nacionalización de la banca en 1982 y el impulso de la política de apertura económica, se acelera la reestructuración total de las actividades económicas que conformaban a este grupo.

En primer lugar, la expropiación del Banco Comercial Mexicano que venía jugando el papel de *holding*, desde el cual, a través de una compleja red de relaciones comerciales e interpersonales mediadas por intrincados acuerdos y figuras legales, así como relaciones no comerciales, permitía la administración y la coordinación de las empresas pertenecientes al grupo o en las que se detentaba un porcentaje determinado de acciones.

En segundo lugar, la acción proteccionista del Estado hacia los recursos forestales con el correspondiente corporativismo y burocratismo en torno a los ejidos forestales y las Unidades Campesinas de Desarrollo Forestal, así como la discriminada apertura económica de manera unilateral en torno a los productos terminados del sector forestal de origen norteamericano y canadiense que contaban con precios *dumping*, trajeron consigo la disminución de la producción del consorcio de Ponderosa Industrial y finalmente el cierre de Celulosa de Chihuahua, la cual constituía la espina dorsal del consorcio.

Estos dos hechos ocasionaron la desarticulación del Grupo Chihuahua como *holding* de empresas de origen multisectorial, el desprenamiento de los principales capitales que lo conformaban y que cada una de las familias propietarias de dichos capitales conformara nuevos grupos económicos, como son los casos de las familias Almeida

y Terrazas, centradas en el consorcio de Interceramic y Cementos de Chihuahua,<sup>3</sup> respectivamente. Posteriormente, la familia Vallina Lagüera se replegó al sector forestal y finalmente concentró su actividad económica en la promoción de la industria maquiladora y la inversión en el sector financiero del sur de Estados Unidos.

### ***La industria maquiladora***

La industria maquiladora vivió una situación de crisis en 1980, debido a la recesión de la economía norteamericana. Sin embargo, a causa de la devaluación de 1982 se dio un nuevo avance que atenuó la profundidad de esa crisis. La segunda gran devaluación de febrero de 1982 redujo nuevamente sus costos e hizo de México un lugar aún más atractivo para ese tipo de empresas.

A las ventajas que trajo consigo al acentuarse la devaluación, hay que agregar el surgimiento de un nuevo tipo de industrias con características distintas a las maquiladoras tradicionales (que se caracterizaban por ser de bajo nivel tecnológico y de uso intensivo de la fuerza de trabajo). La instalación de la planta de motores de Ford Motors Co., en la ciudad de Chihuahua en abril de 1983, y la modernización de la planta de la RCA en Ciudad Juárez, anunciaba el inicio de operaciones de una nueva etapa.

Mientras la industria nacional en el estado tuvo pérdidas, desde los primeros cinco meses de 1983 el sector maquilador creció un 22 por ciento, al pasar de 46 mil 348 empleados a 56 mil 640, perfilándose “como una de las principales fuentes de exportación del país”. La iniciativa privada no invirtió en obras para la explotación de recursos naturales del país, orientando la inversión casi exclusivamente a la creación de parques industriales maquiladores. Este fue el caso del Grupo Chihuahua, que siguió los pasos que ya el Grupo Bermúdez había dado desde los años sesenta.

<sup>3</sup> En 1987 la empresa Cementos de Chihuahua es considerada por la revista especializada *Expansión*, como la empresa mexicana número 46 y, sin contar a las maquiladoras extranjeras establecidas en la entidad, el consorcio local es la industria número uno en Chihuahua por cuanto a inversión, expansión y empleo (IP; 01-87; núm.14).

La consolidación de la industria maquiladora traería consigo la conformación de nuevos grupos económicos en torno al impulso de esta actividad. Algunos de éstos son integrados por ex funcionarios del Grupo Bermúdez, al cobijo del cual adquirieron experiencia en relaciones con inversionistas extranjeros, como es el caso de Federico Barrio. La experiencia acumulada y la convicción de que la promoción de la industria maquiladora no se debe reducir a la “renta de ladrillos y la oferta de mano de obra barata sin calificación”,<sup>4</sup> sino que debe ser pensada como un conjunto de servicios hacia los inversionistas y hacia la comunidad, que si bien requiere de terrenos y edificios para funcionar, no puede ser reducida solamente a una cuestión de bienes raíces, sino que debe integrar otros elementos que tienen que ver con reducir el shock cultural del encuentro de sus clientes y la comunidad que los aloja, lo que les ha permitido ser más competitivos.

La nacionalización de la banca es el hecho que viene a marcar un cambio en las convenciones guardadas en la relación entre los empresarios y el gobierno. De una distribución de funciones y una delimitación de los campos de acción tanto para el sector público como para el sector privado, esta fecha representará la coyuntura en la que los empresarios tomarán parte activa en el escenario político.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Comentario hecho por Federico Barrio y por Manuel Díaz en las entrevistas realizadas.

<sup>5</sup> Aparecerán frecuentemente en la prensa declaraciones de los principales empresarios de la entidad, como Vallina, cuyo lenguaje mantiene cierta autonomía y criticidad a las acciones del gobierno; señala que 1985 será un año de sacrificios, que la IP de Chihuahua colaborará activamente con los planes del gobierno encaminados a lograr el repunte económico del país (IP; 06-01-85 Núm. 6). En 1985 se denuncia que el gobierno del presidente MMH fue obligado a dar grandes concesiones al grupo Vallina, ante el chantaje de que si no lo hace, Vallina, Bermúdez y sus socios apoyarían nuevos triunfos del PAN... por ello el presidente De la Madrid permitió el nombramiento de Gurría Ordoñez como delegado del PRI en Chihuahua a pesar de que es un político del grupo de Carlos Hank González, enemigo acérrimo de De la Madrid. El grupo Hank y el grupo Vallina tienen muchos negocios en común. (IP; 01-86: ) Con motivo del 4o. Informe Presidencial, Eloy S. Vallina opina: “Las medidas para luchar contra los efectos de la peor crisis que ha afectado a nuestro país, son acertadas”, las estrategias son las indicadas y los resultados que se buscan son viables... Criticar es fácil, pero yo quisiera saber cuántos de quienes critican podrían haber hecho mejor que el presidente para reformar las consecuencias de la crisis (IP; 01-86).

### ***Las repercusiones políticas de la crisis económica***

En 1983 se crea el Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC) en el que participaron cerca de 120 empresarios del estado, entre los que se contaban los más grandes o cabezas de los grupos económicos de la época. La actividad política volvería a unir a los dueños del capital que en materia económica habían empezado a diferenciar sus empresas y sus relaciones, volviendo a dar vida a los grupos a que alguna vez pertenecieron, pero esta vez en la unidad que da la acción política.

Francisco Barrio Terrazas, administrador regional y contador general de Infonavit entre 1972 y 1977, funcionario público de la administración de Manuel Quevedo Reyes en Ciudad Juárez, gerente de Mercados Amigos, propiedad de Jaime Bermúdez y presidente del Centro Coordinador Empresarial de Ciudad Juárez de 1981 a 1983, fue lanzado como candidato a la presidencia municipal de esta ciudad por el Frente Cívico de Participación Ciudadana, el cual a través de una aportación de un millón de pesos de cada uno de sus miembros, financió y diseñó su campaña electoral (Pérez, 1996). Este hecho vendrá a significar una ruptura por parte del empresariado regional con los canales tradicionales de participación y un desconocimiento del partido oficial y los mecanismos corporativistas de las organizaciones empresariales como capaces de poder cubrir y representar los intereses del empresariado, dándose a la tarea de crear y dirigir sus propios instrumentos de participación y representación política.

A este acto de rebeldía, el gobierno Federal respondió con la búsqueda de la reconciliación y el acercamiento a los principales empresarios de la región. En 1984 el presidente Miguel de la Madrid en una visita a Chihuahua, se entrevistó con Eloy Vallina, Federico de la Vega, Óscar Cantú y Jaime Bermúdez, para “aclurar malos entendidos” y “disipar fantasmas” con relación a la confiabilidad de la palabra del gobierno Federal. En esta reunión tanto Bermúdez como Vallina, quienes se habían beneficiado de los programas gubernamentales y habían consolidado sus fortunas al amparo de relaciones discrecionales que mantenían con el gobierno, cedieron a su protesta y volvieron al

“redil” declarándose públicamente “nacionalistas revolucionarios”.<sup>6</sup>

Como resultado de estas pláticas, para 1986 tendríamos a Jaime Bermúdez contendiendo como candidato a la presidencia municipal y a Fernando Baeza, con el apoyo de Vallina, como candidato a la gubernatura del estado. Producto del “más costoso y avasallante operativo del gobierno central” y de la clase política regional que se sentía amenazada ante la avanzada de derecha del empresariado regional, realizó el “fraude patriótico” con el cual ganarían ambos candidatos los puestos por los que competían. Con ello el movimiento ciudadano que se había aglutinado en torno a la figura de Francisco Barrio Terrazas, quien en 1983 había sido lanzado como candidato del empresariado, se vio abandonado a su suerte; los grandes empresarios habían retirado su apoyo al movimiento opositor y habían hecho nuevamente sus compromisos con el PRI-Sistema. Sólo los medianos empresarios permanecieron fieles en su lucha por la democracia.

Esta diferencia en la apreciación de la coyuntura política y los pasos a dar en la perspectiva de construcción de nuevos consensos, será causa también del proceso de reestructuración de los grupos económicos, que había iniciado en los setenta y que la lucha política de inicios de los ochenta, momentáneamente había suspendido. El ajuste de las alianzas políticas y la competitividad en los mercados serán los dos factores que estarán en la base de la recomposición de los nuevos consensos entre el sector empresarial y el gobierno del Estado, que a partir de la participación directa del empresariado en el ejercicio del poder público, se tornará una relación entre diferentes fracciones de la iniciativa privada que de manera simultánea e indistinta actúan ya sea como voceros del sector empresarial o como funcionarios de gobierno.

<sup>6</sup> En la misma reunión, Eloy S. Vallina afirmó ante Miguel de la Madrid que “los empresarios chihuahuenses son nacionalistas y están convencidos de que la única vía para la solución de los grandes problemas de México es la unidad y la concordia dentro del sistema en que el Estado es el rector de este país”. “Sin el nacionalismo —agregó— pierden sentido los valores de la patria, sin el nacionalismo no es posible concebir la libertad, la democracia y la justicia”. Es probable que el tema de la sucesión gubernamental formará parte de la agenda de la reunión, exteriorizando su deseo de poder participar de forma directa y efectiva en la selección del candidato MMH (IP, 3,5 y 23-11-84).

El grupo económico de Vallina será víctima de la suerte política, al designar Miguel de la Madrid Hurtado como su sucesor a Carlos Salinas de Gortari, que le hace sufrir las consecuencias de los pactos políticos de que participaba como estrategia para sostener sus negocios.<sup>7</sup> Por su parte Bermúdez fue objeto del repudio del sector empresarial de la región, al haberse impuesto como presidente municipal, acaparando las múltiples oportunidades que generaron los programas de inversión de los gobiernos federal y estatal (Salas-Porras, 1992).

Actualmente, en Chihuahua es cada vez más familiar ver a empresarios prominentes competir por puestos de elección popular o hacer declaraciones a la prensa en torno a múltiples temáticas que conforman la opinión pública y contribuyen a la construcción del nuevo discurso de la sociedad civil, de la ciudadanía y las reivindicaciones democráticas con la particular característica, a diferencias de las tradicionales ONG, de que suman su fuerza económica, su poder simbólico y su intrincada red de relaciones con instancias gubernamentales a las reivindicaciones ciudadanas de carácter cívico y de desarrollo social. Dichas prácticas van tejiendo nuevas formas de participación y de representación colectiva, las cuales han venido a reformular el corporativismo a ultranza de la cultura autoritaria generada bajo la protección del Estado y el partido oficial, con lo que se empieza a dibujar un neocorporativismo cupular y se despolitiza la discusión sobre el futuro y la respuesta a las condiciones sociales de la población, al sacar estas temáticas fuera de la dinámica partidaria y las instancias de representación formales, con lo que favorece la aparición de las nuevas organizaciones intermedias en las que participan tanto el sector público como el empresarial.

<sup>7</sup> En volantes aparecidos en la ciudad de México, repartidos por el Partido Laboral Mexicano en el mes de diciembre de 1985, se denuncia a FBM al mencionar que... “El gobierno del presidente Miguel de la Madrid fue obligado a dar grandes concesiones al grupo Vallina, ante el chantaje de que si no lo hace, Vallina, Bermúdez y sus socios apoyarían nuevos triunfos del PAN... Fue por ello que el presidente De la Madrid permitió el nombramiento de Gurría Ordoñez como delegado del PRI en Chihuahua a pesar de que es un político ligado a Carlos Hank González, enemigo acérrimo de MMH. El grupo Hank y el grupo Vallina tienen muchos negocios en común...” (IP; 01-86).

### ***Las estrategias de acción de los grupos económicos regionales***

Como hemos constatado en el transcurso de los apartados anteriores, la acción de los grupos económicos ha adquirido de forma paulatina un nivel más estratégico. A diferencia de como se aprecia a escala nacional, en el que la acción colectiva del empresariado, por el tipo de coyunturas y conflictividad, requiere una mayor articulación de las demandas del sector que le otorgue cierta homogeneidad y congruencia a su práctica para incidir, de manera efectiva, sobre la acción del gobierno u otros actores. Regionalmente (mesoestructura), considerando a la región como la división político-jurídica de la entidad federativa del estado de Chihuahua, la acción colectiva del empresario por lo general se presenta altamente heterogénea y contradictoria, a excepción de aquellas coyunturas en que se aglutina el conjunto del empresariado con otros sectores de la población en torno a demandas comunes con lo que se generan amplios movimientos ciudadanos.

A este nivel mesoestructural, la acción del actor empresarial no puede ser reducida a una simple confrontación de los intereses particulares del sector empresarial con los intereses públicos generales representados por el gobierno del Estado, sino que en su práctica, se manifiestan los conflictos entre los distintos grupos empresariales, ya sea por asumir posiciones distintas desde diferentes organismos de representación de intereses o relacionados con el tamaño de sus capitales, por situarse desde diferentes sectores económicos, por encontrarse a diferentes niveles de internacionalización de sus mercados, por localizarse en distintas subregiones del estado, así como por lo intrincado de sus redes de relaciones, o por diferencias políticas o de intereses al interior del mismo sector empresarial, en relación de las acciones del gobierno o respecto de otros actores sociales.

Por ello, además de la lectura del vector organismos empresariales-gobierno, deben incluirse los ejes distintivos de los miembros que conforman los organismos empresariales de la región y los diferentes niveles de relación con el gobierno del Estado, tanto de los organismos como de sus miembros en particular. Dichos factores juegan un papel determinante en la definición de las particularidades de la ac-

ción colectiva del empresariado, la cual en el tiempo describe múltiples trayectorias políticas y económicas en la historia regional, que se imbrican y cuyos desenlaces inciden en la posición cambiante y el peso relativo de cada actor en el sistema regional, así como en la definición de las políticas del gobierno.

La emergencia de los nuevos conflictos y la resolución de los mismos por vías no institucionalizadas, ha sido la pauta de acción que desencadena nuevos arreglos que vienen, posteriormente, a desplazar las reglas hasta entonces vigentes y reconstruir las significatividades colectivas a través de discursos novedosos, el tejido de nuevas relaciones sociales y la construcción de horizontes de futuro distintos.

A lo largo del periodo pueden distinguirse tres grandes etapas de la acción del empresariado regional. En el eje empresarios-gobierno del Estado se distingue una primera etapa no conflictiva que va del inicio del periodo de Óscar Ornelas en 1980 hasta su renuncia en 1985, al interior de la cual están contenidos los conflictos de los ganaderos con el gobierno Federal, la recomposición de los grupos económicos (Chihuahua y Bermúdez) iniciada a finales de 1980, el movimiento empresarial regional contra la nacionalización de la banca en 1982, el triunfo panista en las principales ciudades del estado en 1983 y la reacción de la clase política regional con la renuncia del gobernador Óscar Ornelas K. en 1985.

La segunda etapa altamente conflictiva abarca desde la renuncia de Ornelas —la que es interpretada desde el sector empresarial como un golpe a la colaboración y la cercanía que el gobierno estatal había mantenido con la iniciativa privada—, hasta la eventual reconciliación del empresariado con el gobierno de Baeza en la segunda parte de su administración en 1990. En esta etapa se identifican: la reconciliación de los grandes empresarios con el gobierno Federal y el retiro de su apoyo al movimiento opositor panista en 1985; la anulación del triunfo panista en el IV Distrito Electoral por tercera ocasión consecutiva, lo que permite que la mayoría priista en el Congreso modifique el Código Administrativo del Estado de Chihuahua, para dificultar la acción electoral de la oposición y favorecer las formas de organización del PRI con miras a las elecciones de 1986 (Lau, 1989a. P. 17); la

renuncia del gobernador en 1985, como reacción de la clase política regional al sentirse desplazada por el peso que adquirió el sector empresarial como interlocutor privilegiado del gobierno del Estado y por permitir la consolidación del movimiento opositor acusándolo de haber posibilitado el triunfo panista y la subversión empresarial (Lau, 1989a. P. 16); el fraude electoral de 1986 en el que las cámaras (Canacintra y Canaco) se mantienen al margen y el Centro Coordinador Empresarial apoyó la desobediencia civil y el movimiento ciudadano; el fin del movimiento de insurrección democrática y el gradual acercamiento del sector empresarial con el gobierno de Baeza en materia de fomento económico para finales de 1990.

La tercera etapa abarca de 1990 hasta 1995, en la cual, a partir de la práctica salida de Bermúdez y Vallina del escenario público regional, tanto del político como del de negocios, se construye un consenso político y económico que se expresará en las elecciones de 1992 y quedará plasmado en los documentos principales de la etapa, como el presentado por la iniciativa privada a los candidatos del PRI y del PAN durante la campaña electoral, el Proyecto Chihuahua Siglo XXI y el Plan Estatal de Desarrollo.

### *Las estrategias de acción*

En este movimiento de los actores principales descubrimos dos grandes estrategias de acción: la impulsada por los grupos económicos tradicionales como Bermúdez y Vallina y la ejecutada por los grupos económicos emergentes, entre los que sobresalen el Grupo Cementos de Chihuahua, de la familia Terrazas; el Grupo Interceramic, de la familia Almeida y el Grupo Argos de la familia Fernández.

La primera se caracteriza por cerrar una etapa de concentración y de crecimiento al interior de la región en base al control de múltiples empresas de diferente sector económico y el inicio de una nueva etapa de expansión hacia el resto del país y el sur de Estados Unidos, a partir del repliegue de su actividad económica hacia la promoción y el impulso de la industria maquiladora y las actividades financieras (Salas-Porras, 1992). Con ello, su capacidad de incidencia en el ámbito económico regional se reduce, y por consecuencia, su fuerza de nego-

ciación y de presión política hacia el gobierno del Estado.

Durante la mayor parte del periodo estos actores le apostaron a la recomposición del sistema político tradicional y al modelo económico neoliberal de forma discriminada. La fuerza de sus alianzas al interior de la región se basó en gran medida en las relaciones cupulares de que participaban a nivel nacional, y su estrecha relación con los grupos de poder político y económico situados fuera de la región, lo que los llevó a descuidar sus relaciones con el conjunto de los distintos sectores empresariales del estado y la construcción de consensos en base a la obtención de beneficios concretos para la mayoría de los agentes económicos de la región.

De ahora en adelante, para incidir en las políticas del gobierno en los ámbitos de su interés, tendrán que coordinarse entre sí y con otros similares, ya que ambos han ajustado su centro de interés y de acción en torno al desarrollo de la maquiladora a nivel nacional. Ambos cuentan con los recursos y la experiencia necesaria para construir parques industriales, gestionar la localización de empresas internacionales y brindar los servicios necesarios para su instalación en varias partes del país, en las que han encontrado socios o en donde han iniciado un proceso similar al vivido en la etapa anterior del estado.

La segunda estrategia se caracteriza por el surgimiento de grupos económicos, que pretenden fincar su poder en la construcción de consensos amplios en torno a la búsqueda de posibilidades de crecimiento para el conjunto de los empresarios en la nueva coyuntura internacional, de tal manera que puedan modernizar su planta productiva y aprovechar los nichos de mercado, ya sea como subcontratista o articulador de empresas surtidoras de insumos para una cadena productiva específica de la región o de alguna transnacional que pretenda arraigarse en el sistema productivo regional.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Esta nueva estrategia de acción se hizo evidente en el Primer Congreso de Empresarios Chihuahuenses, convocado por el Consejo Coordinador para el Desarrollo Económico del Estado, el 14 de marzo de 1996, en la ciudad de Chihuahua. Los objetivos fueron: 1. Lograr el acercamiento entre empresarios en cada sector de la actividad económica. 2. Generar participación entre la definición de la política industrial del Estado, logrando consenso para emprender rumbos. 3. Promover la actitud positiva. 4. Conocer las em-

El modelo que se impulsa, el Proyecto Chihuahua Siglo XXI, pretende copiar los ejes de acción económica exitosos en otras partes del mundo, como el norte de Italia, por lo que su énfasis es promover la conformación de los clusters o bloques económicos, que consisten en pequeñas y medianas empresas productivas y de servicios, articuladas a través de alianzas económicas que les permita integrarse hacia adelante y hacia atrás, para conformar una cadena productiva de un ramo industrial en particular.

---

presas, proyectos de éxito, programas existentes y apoyos. 5. Crear directorio de empresas, servicios, productos y necesidades de cada empresario. Como dato sobresaliente, a la entrada de Hotel Camino Real, donde se efectuó el congreso, se encontraba una gran manta de ocho metros por tres de ancho en la que se encontraba el tradicional BIENVENIDOS al centro de dos logotipos que sobresalían por su tamaño, el de Cementos de Chihuahua y el de Interceramic. En la inauguración del congreso se encontraban en el presidium, a los extremos del gobernador Francisco Barrio Terrazas, los señores Federico Terrazas Torres y Óscar Almeida, inversionistas mayoritarios de las empresas mencionadas anteriormente, respectivamente. Uno de los ponentes fue el señor Giulio Cicognani, director general y vicepresidente del consejo de administración de SACMI Coperativa Meccanici Imola, quien expuso el modelo económico italiano de la Emilia Romana, sobre la base de la experiencia de su empresa, el cual, a decir del autor, “es muy parecido al que se quiere impulsar en Chihuahua, sólo que ellos tienen ya 20 años impulsándolo, y el de aquí apenas comienza, pero va muy adelantado para el poco tiempo que lleva”. Su exposición se basó en explicar el esquema de empresa “Business to Business” y “Business to Market”, el cual comparó con la propuesta de cluster en que se basa el Proyecto Chihuahua Siglo XXI. Finalmente el señor Enrique Terrazas Torres, director general de Fomento Económico del Estado, presidente del Consejo Administrativo de Copachisa, S.A. de C.V., Estructuras Metálicas y de Concreto, S.A. de C.V., Inmobiliaria Ruba, S. A. de C.V.; Constructora Ruba, S.A. de C.V., Placas Aislantes, S.A. de C.V., y Desarrollo Galápagos, S.A. de C.V., hizo una presentación de la “Empresas Chihuahuenses Exitosas”, en la que se destacaron los logros alcanzados por las dos empresas ya mencionadas y otras que empiezan a colocarse de manera exitosa en los mercados internacionales. Al final de las exposiciones, se hizo una presentación de un audiovisual sobre el Fondo Social del Empresariado Chihuahuense, en el que se destaca el sentido filantrópico de los empresarios y las obras sociales con que se está contribuyendo así como de la noticia de que se recibió un aporte de 5 millones de pesos por parte de Sedesol, para continuar con las obras de la asociación. En las conclusiones del Congreso se insistió en la necesidad de incluir a la educación dentro de las estrategias insigne de gran impacto del Proyecto Chihuahua Siglo XXI, porque “es en la educación y la capacitación de los recursos humanos donde se encuentra la base del desarrollo”. Con base en las anotaciones de la observación del evento y la grabación del mismo.

En el ámbito político, se saca de la discusión partidista y del sistema político formal el proyecto económico, ya que se reivindica su carácter pragmático de revisión permanente al interior de las instancias y espacios que se han abierto para ello, en los que en principio pueden participar todos los interesados. De la misma forma, se pretende que el Proyecto Educativo y toda reivindicación relacionada con el desarrollo social, se despolitice y se centre en revisar a profundidad los obstáculos y las potencialidades del sistema educativo actual, al margen de reivindicaciones sindicales o de intereses de grupo, sino que se responda efectiva y técnicamente a las exigencias actuales que imponen la economía y el proceso político-social, que fortalezca la unidad de todos los sectores ante la urgencia de encontrar salidas que beneficien a todos.

Es un proyecto incluyente, o *cooptativo*,<sup>9</sup> que pretende constituirse como “el proyecto” para la región, en torno al cual se tejen las alianzas y se reestructuran los grupos de presión, que de antemano, por las nuevas reglas del juego, deben reivindicar alguna fracción de la realidad para hacerlo operativo y desde ahí participar en la negociación, la construcción de consensos y la definición del reparto de los recursos y bienes públicos. Es un plan que reivindica la funcionalidad pragmática, antes que la participación política, por lo que combate las falsas representaciones numéricas de las organizaciones corporativistas tradicionales y exige resultados y formas concretas de evaluación y legitimación permanente.

Su fuerza se basa en las ideas básicas de productividad, competitividad, calidad y excelencia, en torno a las cuales se construyen los nuevos consensos. Legitimado por la participación de los “expertos internacionales”, dicho modelo exige a los interesados la asimilación de la nueva cultura empresarial y del *Know-How*, que promueve la adopción de los objetivos generales del proyecto y la participación marginal respecto

<sup>9</sup> Este término es usado por Boisier para referirse a un modelo de planeación, participativo e incluyente, que si bien no es democrático en sentido estricto, sí considera a los líderes más sobresalientes de una comunidad para la definición de los objetivos y las estrategias. Véase la obra de Boisier (1991).

de los iniciadores hasta demostrar que se es uno de los “ganadores” en quien se puede depositar algún liderazgo o cargo de responsabilidad. En el núcleo central de esta red, que se articula y desarticula a capricho de las iniciativas y los interesados que las promueven, se encuentran los empresarios de las empresas “exitosas” de Chihuahua: Cementos de Chihuahua e Interceramic, que permanentemente son presentadas como “ejemplo de lo que los chihuahuenses pueden hacer”.

#### *La relación de los grupos económicos y el gobierno del Estado en las tres últimas administraciones*

La relación del gobierno estatal con el sector empresarial ha sido un elemento permanente en las tres administraciones, sin embargo, esta relación ha ido en aumento y se han transformado las formas y canales de relación. Durante la administración del licenciado Ornelas, muchos de los programas de la Dirección de Fomento Económico estaban a cargo de sus sobrinos Sergio y Julio Ornelas, lo que generó gran descontento entre el sector empresarial y la clase política del partido oficial. Julio era director de un consorcio que se llamaba Nortexport, antes de que el licenciado Ornelas fuera gobernador y Sergio trabajaba en lo que después pasó a ser la Promotora de la Industria Chihuahuense.

No obstante estos problemas, el gobierno de Ornelas mantuvo una buena relación con el sector empresarial, “cuantas veces el sector privado se acercó para pedirle apoyo para el fomento económico, el licenciado Ornelas respondió y apoyó de una manera decidida y de una manera abierta”, menciona Federico Barrio en una entrevista.

Fernando Baeza “llegó a la gubernatura con un des prestigio serio y se echó a cuestas la tarea de legitimarse como gobernador y uno de los sectores que buscó de manera estratégica fue el sector empresarial. De esta manera, de forma consciente fue trabajando la relación con el sector empresarial. Una forma de provocar esa relación fue incorporando a su equipo a dos empresarios prestigiosos, uno fue don Ricardo Wildrom, quien estuvo al frente de la Dirección de Fomento Económico, ya que fue director de la misma, y otro fue Leoncio Sepúlveda, ambos de mucha confianza de Baeza y que gozaban de prestigio en el

medio empresarial. Don Ricardo Wildrom, por su prestigio personal y por el respeto que le tenía el licenciado Baeza, empezó a darle una personalidad propia a la tarea de fomento económico con un resultado bueno, gestionó un mayor acercamiento del Estado con el sector empresarial. Wildrom trascendía las fronteras de las oficinas de Fomento Económico, de las oficinas de Desarrollo Urbano, de las oficinas del Congreso del Estado, como que era un ministro sin cartera, era un gestor empresarial que cruzaba las barreras formales de las distintas dependencias y eso provocó un acercamiento con el gobierno del Estado de una manera natural, en ningún momento los sectores empresariales se sintieron incómodos”, menciona en la entrevista el hermano del gobernador.

Este proceso de estrechamiento de la relación del gobierno estatal con el sector empresarial, propició que en la administración de Francisco Barrio las relaciones fueran excelentes y se viera con naturalidad la acción conjunta de ambos sectores en la promoción del desarrollo económico. Durante las campañas electorales hubo expresiones muy elocuentes en relación al acercamiento con el sector empresarial, mientras que el slogan de Macías era “Más desarrollo para Chihuahua”, haciendo alusión a la demanda central del sector empresarial, Barrio incluía en su plataforma electoral el punto de “competitividad internacional”.<sup>10</sup>

Yo siento (menciona Federico Barrio) que en cierta medida eso fue el desenlace del proceso que se había iniciado con el licenciado Ornelas, que se dio con el licenciado Baeza y que vino a desembocar en la actual administración... estoy seguro que no hubiera sido diferente

<sup>10</sup> La principal preocupación empresarial es lograr una alternativa de desarrollo de la región, un nuevo proyecto que saque a Chihuahua del “bache” actual y lo ponga en condiciones óptimas ante la llegada del Tratado de Libre Comercio. Durante diciembre de 1992, un grupo de empresarios representativo del estado, reunido en el Tecnológico de Monterrey Campus Chihuahua, propuso una serie de ideas que llamó “Propuestas Globales Estratégicas para el Próximo Gobierno Estatal”, documento que se presentó a los candidatos del PRI y del PAN en un foro que se televisó y en el que los candidatos debatían en torno a los cuatro puntos del documento que prepararon los grupos económicos del estado: 1) objetivo estratégico del desarrollo, 2) modernización gubernamental, 3) modernización social, 4) desarrollo económico (Aziz, 1994).

con Macías, los dos compartían la misma característica: los dos son empresarios.

A diferencia de las otras administraciones, la actual cuenta con mayores recursos para la promoción del fomento económico que realiza la dirección del mismo nombre, recursos que no se habían destinado nunca para esta función de gobierno. Actualmente tiene un presupuesto que le permite realizar una serie de acciones, y lo más importante es que puede contar con el respaldo real de todo el gobierno y el apoyo de los empresarios más destacados de la región.

Los marcos e instrumentos brindados por el Sistema Nacional de Planeación Democrática fueron transformados e institucionalizados de forma paulatina en la estructura del gobierno estatal, siendo objeto de profundas adaptaciones e incluso apareciendo nuevas formas de planeación y mecanismos de participación no contemplados en los marcos regulatorios generales.

En este proceso ha sucedido un cambio sustancial en la concepción de “participación social” que se contemplaba como una característica central del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la que gobierno, iniciativa privada y sectores sociales coadyuvaban en el esfuerzo de promover el desarrollo. Actualmente se ha reducido dicha participación tripartita a una acción entre “gobierno y sociedad” en la que se equipara la participación de la *sociedad* con la del sector empresarial, por lo que el empresariado, y en particular los grandes grupos económicos regionales, adquirieron una relevancia predominante. En tanto, se ha relegado al *sector social* de la toma de decisiones, reduciéndose lo *democrático* de la planeación a acciones, tal vez más pluralistas al interior de la élite empresarial, a una decisión de *democracia restringida*, en la que la construcción de consensos operativos no necesariamente atraviesa por la participación del conjunto de los sectores que componen la sociedad regional.

Las acciones que se desprenden de este tipo de relación pueden ser agrupadas en tres clasificaciones, que a su vez corresponden a características de las mismas acciones y a periodos de su ejecución, como desarrollo en los tres apartados siguientes.

### ***Los planes estatales de desarrollo: de una acción dirigida a una acción consensuada***

Es en los planes estatales de desarrollo, tanto en su proceso de elaboración como en la forma que adquiere el contenido de los mismos, en los que se reflejan los consensos operantes entre el gobierno en turno y los principales actores regionales de la época. Al igual que sucede a nivel nacional, en el estado se va asumiendo una posición cada vez más pragmática de la planeación. Los planes estatales de desarrollo reflejan, de forma paulatina, el abandono del discurso y las estrategias de desarrollo del modelo de sustitución de exportaciones, avanzando hacia una mayor coherencia de sus estrategias con la realidad regional y estrechando cada vez más la colaboración del sector público y del sector privado, hasta llegar en la pasada administración de Francisco Barrio a un discurso y unos instrumentos de coordinación que adquieren dimensiones de modernización técnicas sorprendentes en comparación a sus antecesores inmediatos.

#### *Administración de Óscar Ornelas (1980-1986)*

En mayo de 1979 se publicó el primer Plan Estatal de Desarrollo (PED). Acorde con los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los seis volúmenes que lo componen, se encuentran las metas y las estrategias para los sectores de la actividad económica y para las diferentes subregiones del estado de Chihuahua. Este PED es adoptado posteriormente por la administración de Óscar Ornelas, ya que inicia en octubre de 1980.

El PED es un documento que guarda el formato oficial propuesto por el gobierno Federal, en el que se atiende la división tradicional de los sectores económicos: agricultura, ganadería, forestal, industria, minería, pesca y turismo, y en el que se incluyen sectores de apoyo como comercio, comunicaciones, asentamientos humanos, además de que se hace énfasis especial en los sectores sociales de la alimentación, la salud, la seguridad social y la educación.

Por ser un documento producido por un equipo del centro de la República y como resultado de un compromiso institucional del go-

bierno del Estado de Chihuahua con la federación para inaugurar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, sus objetivos reflejan más una homogeneidad con respecto a los objetivos trazados por el Plan Global de Desarrollo, que con las urgencias y necesidades de la realidad regional.<sup>11</sup>

Lo más sobresaliente de esta administración en materia jurídica o en el ámbito de la regulación, es la modificación del Código Administrativo del Estado. En 1980, al inicio del periodo del licenciado Óscar Ornelas, el Congreso del Estado emite un decreto que viene a derogar el Decreto No. 497-74 que había sido presentado por el entonces gobernador del estado Manuel Bernardo Aguirre. En él se definen las responsabilidades del gobierno del Estado en relación a su organización administrativa, así como las diferentes figuras jurídicas a través de las cuales se ejercerá el desempeño de la acción de gobierno. Además, en este decreto se asume la responsabilidad correspondiente al nuevo Sistema de Planeación Democrática Nacional, de realizar un Plan Estatal de Desarrollo así como el tener que brindar informes anuales de sus actividades y de los estados financieros del gobierno estatal. Otra modificación relevante introducida por este decreto, es que con él se constituye la Dirección de Fomento Económico que viene a sustituir al antiguo Departamento de Economía que dependía de la Dirección de Planeación del Estado.

<sup>11</sup> Entre los objetivos generales que se planteaba, destacan estos: Expansión del área productiva. Promover más intensa y racionalmente los recursos naturales con que cuenta el estado, sobre todo en minería y bosques. Integración territorial. Lograr la incorporación a la actividad económica de vastas áreas a través de la extensión de la red camionera con énfasis en la región serrana. Despegue industrial. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, consolidar las bases para el crecimiento acelerado de la industria chihuahuense. Poblamiento. Con base en las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, ordenar el desarrollo de los asentamientos humanos para dotar a toda la población de los servicios básicos de agua, salud, educación, etcétera. Alimentación. Poner al alcance de todos los chihuahuenses alimentos de alto valor nutritivo y bajo costo. Véase el PED (1979).

Por el perfil de la nueva dirección<sup>12</sup> y la dinámica en la que va a entrar el gobierno del Estado paulatinamente en las próximas administraciones, esta dependencia adquirirá un relevancia central en las mediaciones con el conjunto de los agentes económicos regionales y en particular con los grupos económicos más importantes.

Posteriormente, el 30 de septiembre de 1986, un año antes de terminar su periodo, Óscar Ornelas es sustituido por Saúl González Herrera; en su corto periodo de funciones el Congreso del Estado emite el Decreto número 4-86, con el cual se deroga parte sustancial del decreto anterior, modernizándose la estructura administrativa y de ejercicio de gobierno del Estado, sin modificarse las características de la Dirección de Fomento Económico. Este decreto se enmarca en una serie de cambios con los que se institucionalizan varias de las funciones que el gobierno estatal tiene de acuerdo con la Constitución General de la República como es la Dirección de Fortalecimiento Municipal, en la que se atiende la relación institucional de ambas esferas de gobierno. De acuerdo con algunos analistas, dichos cambios obedecen más al ajuste necesario que se tenía que hacer para preparar el terreno al fraude electoral que se cometía en 1986 en contra del Partido Acción Nacional.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> La Dirección de Fomento Económico del Estado nace con los siguientes objetivos: promover, fomentar e impulsar las actividades industriales, comerciales, turísticas y mineras de la entidad. Asesorar y orientar a los inversionistas para la creación de empresas industriales, comerciales, turísticas y mineras. Establecer un sistema de información industrial, comercial, turístico y minero, así como los mecanismos necesarios para su difusión. Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales y de infraestructura industrial, comercial, turística y minera. Proporcionar asistencia técnica a la pequeña y mediana minería e industria, en coordinación con el Gobierno Federal, estatal y municipal, así como los sectores privado y social. Coordinar los planes y programas en materia financiera, fiscal, administrativa y social para lograr un mejor funcionamiento del sector minero, industrial y de servicios. Establecer acciones y programas encaminados hacia la modernización del sector comercial y la función del abasto en el estado, en coordinación con el gobierno federal, estatal y municipal y de los sectores privado y social. Dirigir y vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales en materia de industria, comercio, turismo y minería. Las demás que le fijen expresamente las leyes y sus reglamentos. Véase el Código Administrativo Estatal.

<sup>13</sup> Varios trabajos han analizado las particularidades del proceso electoral de 1986 en Chi-

#### *Administración de Fernando Baeza 1986-1992*

En la administración de Fernando Baeza Meléndez se implantó el “Plan Chihuahua”, correspondiente al Plan Estatal de Desarrollo que define el Sistema Nacional de Planeación, el cual se presenta como el marco contextual más amplio del Sistema Estatal de Planeación (Segundo Informe de Gobierno, 1987). En él se plasman los objetivos políticos, económicos y sociales de la acción de gobierno de este periodo como son:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas en el ámbito estatal, manteniendo las relaciones político-administrativas con los niveles de gobierno federal y municipal en un plano de cordialidad y respeto, alejando la participación ciudadana.
- Acelerar la descentralización y modernización de los procesos políticos, jurídicos y administrativos del gobierno estatal, para consolidar el fortalecimiento municipal, elevar la eficiencia del sector público y simplificar la relación gobierno—sociedad.
- Obtener un crecimiento sostenido y equilibrado, tanto sectorial como regional, que propicie un desarrollo estatal armónico e integral.
- Lograr mejores niveles de vida y bienestar para el pueblo chihuahuense, basados en una mayor distribución de los beneficios del crecimiento económico, preservando el orden jurídico y el constante mejoramiento de los servicios para la procuración e impetración de la justicia.

Para el logro de estos objetivos y partiendo del principio de que “el gobierno organiza, coordina y orienta, pero es el pueblo quien realiza las acciones y logra los objetivos que él mismo hace suyo” (Informe de Gobierno, 1986), se establecieron las siguientes estrategias:

Se procurará aprovechar las ventajas que el estado ofrece en cuanto a: situación geográfica, niveles de infraestructura y

---

huahua, es Rubén Lau quien desarrolla más esta hipótesis. Véase Lau (1989).

educación, para convertirlo en la plataforma de exportaciones no petroleras que el país está requiriendo e incrementar la captación de divisas.

Se buscará la integración y ordenación del territorio estatal, de las actividades económicas y los asentamiento humanos, a través de la implementación de infraestructura camionera, así como también dotar a las ciudades medias de la infraestructura básica requerida para fortalecer sus procesos de desarrollo.

Se promoverá el desarrollo industrial basado por una parte en el aprovechamiento de la producción primaria (agropecuaria, forestal y minera principalmente) y por otra parte, con base en la industria maquiladora para desarrollar una industria local integrada con orientación exportadora.

Se alentará el desarrollo de sistemas de organización de la población tanto para los aspectos productivos como para el complemento de la infraestructura social, alentando la creación de patronatos, asociaciones civiles, comités, etcétera.

Sobresale de este PED el esfuerzo que se hace por respetar los formatos oficiales de planificación a la vez que se intenta abrir nuevos planteamientos para la planificación, como se puede leer del contraste de la estrategia que considera como factor principal la ubicación geográfica del estado como ventaja frente a la economía internacional con las políticas de carácter sectorial a la usanza tradicional, así como la mención discursiva que se hace de las políticas de desarrollo social.

Es evidente el contraste que se mantiene en el discurso empleado en el documento entre una preocupación social y política que pretende orientar y definir los objetivos generales desde una lógica “tradicional” del gobierno y la defensa del “bien común”, con la definición de las estrategias en las que destaca la inclinación por priorizar las actividades económicas más dinámicas del estado como lo es la maquiladora. En dicho contraste se manifiesta la necesidad de mantener cierta formalidad en la acción de gobierno acorde con los formatos oficiales de la federación y el peso que ya significaban las presiones de los intereses de los grupos económicos regionales.

Esta presión de la realidad regional y de la dinámica económica del estado terminará conciliándose con los intereses de la nación en un discurso en el que se prioriza el captar más divisas para el pago de la deuda y para el equilibrio de las finanzas públicas, convergiendo las cúpulas político-económicas nacionales con las regionales. Lo anterior sin que por ello desaparezca del todo en la formulación formal de las políticas que aparecen en los documentos oficiales, de manera discursiva se diga que se pretende impulsar como prioridad las actividades del sector primario y la industria nacional, para lo cual se definan objetivos muy generales que no resultan viables; ambigüedad que posibilita la acción discrecional y que al final la dinámica económica regional, con sus respectivos actores económicos, se vaya imponiendo sobre la voluntad de la lógica de gobierno.

#### *Administración de Francisco Barrio (1992-1998)*

En abril de 1993 es publicado el Plan Estatal de Desarrollo de la administración del Contador Público Francisco Barrio Terrazas. Este documento tiene el carácter de “marco general de referencia del proceso de planeación en la sociedad chihuahuense” y presenta diferencias significativas de sus antecesores. En él se suprime el apartado de marco jurídico que tradicionalmente antecedia a la presentación de los diagnósticos y los objetivos y estrategias, lo que le da un imagen distinta, ya que pierde carácter institucional, es decir, de coordinación de las leyes estatales con las federales y de los distintos niveles de gobierno con el sector social y privado, lo que le daría fuerza como instrumento de gobierno.

En lugar del tradicional marco jurídico, aparece un lenguaje en primera persona con el que se apela al poder y la legitimidad que da la persona del gobernador, su compromiso con la sociedad y su liderazgo, que en palabras del mismo gobernador representa una “nueva coyuntura” para el inicio de “una nueva política” que refleje la decisión del pueblo expresada en las urnas y que posibilite el impulso de “nuevos liderazgos sociales y políticos en México”.

En el discurso utilizado en el documento, resalta la lectura que hace el gobernador Barrio de esta coyuntura como una “oportunidad mag-

nífica de caminar hacia la modernidad económica, política y social”, contando con el soporte que brinda la Constitución de la nación y del estado, ya que su mandato y el Plan Estatal de Desarrollo son el resultado de una “nueva circunstancia política”, que al mismo tiempo que genera grandes expectativas en la población, ha propiciado una actitud de mayor participación de la sociedad en la definición y realización de las acciones y programas de gobierno. Por ello, dice convencido el gobernador:

no es un plan del gobierno para la sociedad, sino un plan de la sociedad misma”, ni mucho menos “un catálogo mi-nucioso de obras y proyectos a desarrollar, sino un instrumento que define las prioridades y las líneas de acción que, concertadamente, sociedad y gobierno deben llevar a cabo.

Además de lo anterior, se suprime el apartado de diagnóstico y en su lugar se desarrolla un marco general en que se presenta un análisis del contexto internacional, nacional y estatal en que se enmarca el nuevo plan, en el que sobresale el diagnóstico que se hace de la situación económica general en la que se descubre que la apertura económica “implica que algunos instrumentos de política económica que antes eran autónomos, ahora deben funcionar en sincronía con patrones internacionales, de la misma forma que la orientación económica de ciudades y regiones está cambiando significativamente, demandando infraestructura y servicios acordes al nuevo contexto internacional de localización industrial, servicios a la producción y el intercambio co-mercial, creando nuevos espacios y reafirmando otros, lo que implica un cambio del aparato productivo, pero también la modernización ad-ministrativa del aparato gubernamental que apoye las iniciativas de los particulares” (Sexto Informe de Gobierno, 1992).

A los objetivos les antecede la definición de un propósito: “Crear condiciones para la realización integral de los chihuahuenses”; una mi-sión: “Ordenar y hacer eficiente la función de gobierno y la actividad comunitaria para revitalizar y armonizar el desarrollo del estado” y una visión que se pretende alcanzar en el largo plazo, de la que sobresale

como ejemplo de la concepción que está presente en el conjunto del documento: “Hay inversión productiva, alta competitividad en todos los sectores y el nivel de salarios y empleo es el adecuado para un desarrollo balanceado de los sectores productivos”.

Los objetivos generales se definen a partir de la concepción del desarrollo regional como “un proceso de transformación de la base productiva; como un mejoramiento de las condiciones económicas, jurídicas, sociales y culturales de cada uno de los chihuahuenses y como la consolidación de nuestras instituciones, todo esto basado en la participación democrática de la sociedad” y en relación al propósito del gobierno estatal que plantea:

- Democratizar al gobierno y la sociedad
- Elevar la calidad de vida de todos los chihuahuenses
- Consolidar la economía del estado a niveles de competitividad internacional
- Modernizar el aparato administrativo del gobierno

Por último, se suprime el diagnóstico sectorial y regional. La elaboración de las estrategias se define más como plan de gobierno que como una análisis de diagnóstico-pronóstico, como se acostumbraba anteriormente, definiendo siete ámbitos distintos de la acción gubernamental, cada uno de ellos con un balance, objetivos y acciones:

- Democratización del gobierno la sociedad
- Seguridad y justicia
- Desarrollo económico
- Competitividad internacional
- Desarrollo social
- Desarrollo urbano
- Reforma administrativa

Con esta forma de elaborar el PED, se suprime el desglose de estrategias y políticas de forma sectorial y regional, dejando su desarrollo en la aparición de proyectos y programas especiales a nivel estatal, algunos de los cuales son mencionados en el documento, en los que

sobresale el Proyecto Chihuahua Siglo XXI, para el fomento de la economía del estado.

A diferencia de los planes que lo anteceden, que se debatían por apegarse al formato oficial, éste tiene un marcado propósito de hacer coincidir la acción de gobierno con la dinámica económica, y sobre todo con el proceso de reestructuración productiva que se está viviendo en la región a raíz de la apertura comercial y los estragos de la crisis económica nacional. De esta manera, las demás funciones del gobierno se orientan en torno a ésta (el fomento económico), que se muestra como la prioridad real del gobernador y del grupo económico al que pertenece, abandonando no sólo el discurso que priorizaba el compromiso del gobierno con el grueso de la población, y en especial con la más necesitada, sino que se orientan las políticas educativas, de vivienda y de salud en la lógica de hacerlas compatibles con el proceso de reestructuración productiva y no en función de cubrir los déficits o mejorar la calidad de dichos servicios. Se muestra así una mayor coherencia en la acción de gobierno, bajo una lógica economicista y proempresarial, respecto de los requerimientos productivos, de eficiencia y calidad total del empresariado y con ello se reivindica, implícita y explícitamente, al sector empresarial del sector productivo como el interlocutor y el agente principal del desarrollo regional.

Por ello podemos decir que en los últimos quince años la acción del gobierno del Estado ha pasado de una acción institucional con cierta autonomía en la conducción, tanto de los procesos sociales como económicos de la región, bajo una la lógica de lo “público”, a una acción desde una lógica de racionalidad económica, en la que se diluyen las fronteras entre lo público y lo privado, con la pérdida de autonomía que ello implica, al asumirse como responsabilidad del gobierno el responder a la recuperación urgente de la economía regional.

En materia de planeación y en particular la actividad de fomento económico, de ser una acción complementaria de las funciones que caracterizaban la acción del gobierno, ha pasado a constituir el eje central en torno al cual se reestructuran dichas funciones tradicionales adquiriendo la acción del gobierno del Estado una nueva fisionomía.

### *La promoción del desarrollo económico como acción prioritaria: hacia una mayor racionalidad económica de la acción de gobierno*

Si bien la revisión del estado que guardan los marcos de regulación dados por los PED, nos permiten observar cierta relación de la acción de gobierno con la acción del sector empresarial, ésta sólo queda más explícita cuando revisamos el conjunto de acciones que desempeñaron cada una de las administraciones.

Los PED son expresión y resultado de un proceso de concentración y construcción de consensos entre el gobierno estatal y los actores regionales. En ellos se expresa la respuesta sistematizada a las demandas planteadas por los actores regionales al candidato triunfante durante su periodo de campaña electoral y las líneas generales que el nuevo gobierno en turno asume para interactuar con dichos agentes. Son a la vez estructurados por la acción de los actores regionales y referencia obligada para la acción de estos mismos.

En la acción de gobierno encontramos una referencia permanente a los PED, pero también un referencia a la interlocución que se mantiene con los actores regionales, por ello la acción del gobierno del Estado es siempre producto de una acción contextualizada, bajo las condicionantes impuestas por estos dos ejes principales. De esta forma se asume como principio gnosiológico que tanto los actores regionales como el mismo gobierno estatal asumen e integran en su práctica (haciendo una síntesis de sus objetivos, intereses, posibilidades y recursos) las determinaciones de las estructuras de los niveles superiores como lo es el gobierno Federal y la dinámica económica nacional e internacional, con lo que se recupera como significativa para la acción de gobierno en materia de fomento económico, como el ámbito en que se expresa la interacción del sector público con el sector privado, de una forma contextualizada.

Así, a lo largo de estas tres administraciones, la acción de gobierno en materia de fomento económico osciló de una acción asistencialista, de apoyo directo a los agentes bajo una lógica de corto plazo que refuerza las estructuras corporativas de control político y social (Administraciones de Óscar Ornelas 1980-1986 y Fernando Baeza 1986-

1992), a una de carácter proactivo, que requiere una disposición de cambio por parte de los agentes, con lo que se crean condiciones para la constitución de actores regionales más activos y productivos, misma que contribuyó a romper con las estructuras corporativas autoritarias y a la generación de un nuevo corporativismo de carácter más cívico y social (Administración de Francisco Barrio 1992-1998).

Mediante la revisión del apartado de Desarrollo Económico de los informes de gobierno de las tres administraciones (con excepción de los informes de 1981-1982 y 1982-1983 de la administración de Ornelas y el tercero de Barrio de 1994-1995) se pudieron cuantificar un total de 84 acciones, de las cuales 14 correspondieron para la Administración de Ornelas que equivalen al 16.66 por ciento, 15 para la administración de Baeza con el 17.85 por ciento y 55 para la de Barrio, lo que equivale al 65.47 por ciento.

Estas acciones se ordenaron en cinco rubros de acuerdo a la presentación de los informes, ya que la enumeración de las mismas en los documentos oficiales manifestaban un patrón que fue aprovechado para diseñar dicha clasificación. Los rubros son:

Promotora: Corresponde a las acciones dirigidas a reforzar la acción de la empresa descentralizada del gobierno, Promotora de la Industria Chihuahuense, encargada de promover la creación de parques industriales propiedad del estado y la atracción de inversión extranjera para su localización en dichos parques.

Fideapech: Son las acciones del gobierno estatal para fortalecer la mediana y pequeña industria a través del Fideicomiso Estatal para el Fomento de las Actividades Productivas del Estado de Chihuahua.

Promoción financiera: Corresponde a aquellas acciones de incentivos fiscales o apoyo financiero por parte del gobierno estatal o por intermediación de él.

Promoción no financiera: Son todas aquellas acciones en la que no se destinan recursos públicos de forma directa a los agentes productivos, sino que se orienta a la difusión, marketing, creación de organismos in-

termedios o el reforzamiento de las relaciones entre los agentes productivos y de éstos con el gobierno.

Reforma administrativa: Corresponde a todas aquellas acciones orientadas a modificar los marcos jurídicos, sean leyes o reglamentos; ampliar funciones de las dependencias de gobierno o la creación de nuevos organismos de gobierno para la tarea de fomento económico.

De estos rubros, como podemos ver en el cuadro 2, la administración de Ornelas se caracterizó por concentrar sus acciones en la Promoción Financiera y el impulso a Promotora, correspondiendo a un 71.42 por ciento (10 de 14 acciones); la administración de Baeza se ocupó en la Reforma Administrativa con un 40 por ciento (6 de 15), y la administración de Barrio sobresalió por su Promoción no Financiera con un 56.36 por ciento (31 de 55) respecto de su propia acción, representando un 93.93 por ciento del total de las acciones de este tipo (31 de 33) y en la Reforma Administrativa con un 29 por ciento respecto de sus acciones (16 de 55) pero con un 66.66 por ciento del total de acciones de este tipo (16 de 24).

**Cuadro 2. Tipos de Acciones realizada en cada administración**

	Ornelas 80-86*	Baeza 86-92	Barrio 92-98**
Promotora	4	3	
Fideapech		3	4
P. Financiera	6	3	4
P. no Financiera	2		31
Ref. del Estado	2	6	16
<b>TOTAL</b>	<b>14 (16.66%)</b>	<b>15 (17.85%)</b>	<b>55 (65.47)</b>

*Fuente:* Informes de Gobierno de las tres administraciones mencionadas.

\* No se incluyen los informes de 1981-1982 y 1982-1983. \*\* Sólo se cuenta con los dos primeros informes de gobierno.

El aumento de las acciones orientadas a modificar el marco normativo del gobierno y de los actores económicos, nos habla de un proceso de institucionalización de la estructura de gobierno, que necesariamente atraviesa por creación de consensos en la sociedad y una mayor homogeneización de las expectativas que los actores económicos regionales han generado. Si a ello agregamos un aumento significativo de las acciones de promoción no financiera, lo que implica una mayor presencia de los actores económicos en la promoción económica y en la creación de nuevos organismos intermedios, nos habla de una elevada presencia del sector empresarial en la construcción de nuevos marcos de regulación y gobernabilidad del sistema regional productivo y social.

*La acción de gobierno como expresión del proceso de concertación y construcción de consenso entre el gobierno del Estado y los actores regionales*

Durante la administración de Óscar Ornelas (1980-1986), como veíamos en apartados anteriores, se dio prioridad a la Promoción Financiera (instrumento de promoción del desarrollo) y el impulso a Promotora (institución indicada para promover el desarrollo económico). El conjunto de las acciones de Fomento Económico pueden ser caracterizadas como respuestas inmediatas a las presiones y exigencias del sector empresarial dominante del periodo.

Posterior a la “crisis de las maquiladoras” —la cual fue utilizada por los empresarios y sus representantes para demandar prerrogativas laborales y fiscales que hicieran más provechosa su operación, bajo la amenaza de que las empresas cerraran sus instalaciones en México y se trasladaran a otros países que ofrecieran mayores incentivos—<sup>14</sup>,

<sup>14</sup> En una reunión en Chihuahua, en 1975, se hicieron al Gobierno Federal las siguientes peticiones: exención de pago de impuestos sobre ingresos mercantiles, reducción en pago de cuotas al Seguro Social, extensión del periodo de empleo provisional de 30 a por lo menos 90 y, de preferencia, a 180 días. Asimismo, demandaron una interpretación más liberal en lo que se refiere al despido justificado de trabajadores, así como la eliminación de trámites engorrosos por cuestiones laborales. Finalmente, los inversionistas convinieron en que el gobierno otorgara autorización para que las plantas maquiladoras funcionaran como contratistas de mano de obra, para así poder emplear a trabajadores a los que les diera una base temporal y/o a destajo. En junio de 1975,

el gobierno del Estado asumió un papel más protagónico en el impulso de la ventaja comparativa del estado en atracción de inversión extranjera bajo la forma de empresas maquiladoras, para lo cual se crea el organismo público descentralizado Promotora de la Industria Chihuahuense, que contaría con personalidad jurídica y patrimonios propios para el desarrollo de bienes raíces, la construcción de parques industriales de propiedad del estado y la promoción y atracción de inversión extranjera, (Decreto No. 948-80-32-P.E.), compitiendo con las promotoras privadas de los grupos económicos que habían crecido al amparo de esta actividad de promoción.

De forma complementaria a dicha acción, se modifica el Código Administrativo del Estado para la creación de la Dirección de Desarrollo Económico en sustitución del Departamento de Economía con facultades para promover, fomentar y realizar por sí, o conjuntamente con otras entidades públicas, sociales o privadas, inversiones en las áreas industrial, minera, turística y agropecuaria. Con ello se pretendía hacer posible la promoción y fomento de las actividades productivas como instrumento central de ejecución del Programa Gubernamental de Generación de Empleos (Primer Informe de Gobierno 1981. P.3). A ello se agrega la creación del Centro de Capacitación para el Trabajo, A. C., que con ayuda del gobierno del Estado por cinco millones de pesos, tendría el objetivo de dotar a la industria de la mano de obra calificada que se requiera (Primer Informe de Gobierno, 1981. P. 13).

Con estas tres acciones fundamentales, el estado asumía la responsabilidad de actuar coherentemente con las exigencias que la dinámica económica y social que el crecimiento de la industria maquiladora como actividad predominante del estado había generado. Así, con una inversión inicial de 42 millones de pesos, la Promotora de la Industria Chihuahuense realizó la construcción del Parque Industrial Chihuahua, en el que en 1981 se empezó a instalar la planta de la Ford (Primer Informe de Gobierno, 1981. P. 14).

---

el gobierno anunciaba un nuevo plan para la industria maquiladora en el que se daba respuesta a algunas de las demandas formuladas por los empresarios. Véase Carrillo y Hernández (1985).

Gracias a estas iniciativas, la industria maquiladora aumentó su cifra de empleos de 48 mil 500 (Primer Informe de Gobierno, 1981. P. 14) a 80 mil, representando el 40 por ciento del empleo nacional en la rama y generando el 46 por ciento del valor agregado de la misma, manteniéndose Chihuahua en el primer lugar a nivel nacional. Con 166 plantas existentes en el estado, la industria maquiladora contribuyó a incrementar en un 197 por ciento las exportaciones de productos manufactureros (Cuarto Informe de Gobierno, 1985. P. 36).

En conjunto, se crearon 35 mil 600 empleos, (IGE, 1986. P. 29) y se adquirieron mil 638 hectáreas de reservas territoriales, ya parcialmente ocupadas, para ampliar la capacidad de establecimiento de empresas maquiladoras. (IGE, 1986. P. 29).

Por otra parte, en materia de promoción financiera, el estado implementó un Plan de Reordenación Económica, a partir del cual se autorizaron permisos de importación de maquinaria, equipo y refacciones por 16 mil millones de pesos para reposición de capital y ampliación de la capacidad instalada en la industria y se invirtieron 44 mil millones de pesos en actividades industriales, otorgándoseles estímulos fiscales a más de 100 empresas por 500 millones de pesos. (Cuarto Informe de Gobierno, 1985. P. 35)

Además, a través de Nacional Financiera se otorgó apoyo crediticio por mil 300 millones de pesos, que permitieron la fundación de 400 PYMES, constituyéndose en sujetos de créditos blandos. Y para facilitar la exportación de productos chihuahuenses, se obtuvieron los certificados de origen que permitieron la exención de impuestos con un valor de cinco mil millones de pesos (Cuarto Informe de Gobierno, 1985. P. 35).

En suma, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial otorgó a la industria chihuahuense a través de los programas de fomento y apoyo de las actividades industriales prioritarias, estímulos fiscales por un monto de 800 millones de pesos, que beneficiaron a más de 100 empresas industriales; y mediante fondos de Nacional Financiera, fueron canalizados recursos a la pequeña y mediana industria por un monto de 700 millones de pesos, en beneficio de más de 150 empresas, de las cuales algunas recibieron certificados de prioridad sectorial

lo que les permitió ser consideradas como sujeto de créditos blandos (IGE, 1986. P. 29).

*La acción de gobierno como síntesis de la respuesta a las demandas de los actores regionales y las líneas del proyecto de gobierno en turno*

En la administración de Fernando Baeza (1986-1992), producto del fraude electoral “patriótico” que le implicó un mayor acercamiento al sector empresarial como factor de legitimación y la reacción de la clase política estatal, que ante los triunfos electorales de Acción Nacional en el estado se venía sintiendo desplazada, el armónico y explícito apoyo del gobierno del Estado a la iniciativa privada no pudo mantenerse de la forma en que se experimentó durante el gobierno de Ornelas. Para muchos, esta relación que se había alcanzado entre sector empresarial y gobierno del Estado, fue uno de los factores más importantes de su renuncia obligada, ya que la clase política sentía amenazado su ejercicio del poder por los señores del capital. Así, se inicia un proceso de reforma política, que va orientado a darle mayor institucionalidad a la actividad de promoción económica, dejando en manos del gobierno, es decir, en la burocracia priista, la conducción del proceso para disminuir con ello las posibilidades de un incremento repentino del poder de los grupos económicos que pudiera escapar a su control político, como había sucedido en el sexenio anterior.

Por ello, como ya habíamos mencionado, en esta administración se da prioridad a la Reforma Administrativa. Se crea la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, para tener un instrumento que posibilite el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la sociedad chihuahuense, de agilizar los trámites y procedimientos administrativos, de humanizar el servicio público y de utilizar de manera más eficiente y transparente el presupuesto estatal. Con ello se entra en un proceso de modernización del aparato administrativo, estableciendo las dependencias de primer nivel que componen la estructura, con lo que se pretende equilibrar las funciones del gobierno regulador, administrador y vigilante con las de promotor del desarrollo y director de las entidades que están subordinadas con tal propósito.

En este marco de reforma y modernización, se pone en operación el sistema de ventanilla única, en el que se puede registrar cualquier tipo de industria y realizar cualquier trámite ante dependencias federales o estatales, otorgando inmediatamente la reducción del 20 por ciento en el Impuesto Sobre la Renta a quienes hicieran uso de este servicio.

La promoción financiera es ordenada y regulada a través de la constitución de un fideicomiso para el fomento de la micro, pequeña y mediana industria chihuahuense, que en coordinación con Nacional Financiera, hasta la fecha del Primer Informe de Gobierno (1986-1987), se habían otorgado créditos por 706 millones 216 mil 400 pesos, de los cuales 31 son de habilitación y/o avío, 24 refaccionarios, 2 hipotecarios industriales y 4 directos.

Con el fin de adecuarla a los cambios económicos del TLC, se reforma la Ley Minera del estado y junto con ello se crea un fondo por dos mil millones de pesos para acciones de exploración, bajo la modalidad de riesgo compartido, en el que participan de forma conjunta el gobierno del Estado, Nacional Financiera, Empresas de Solidaridad, Fomento Minero y el Consejo de Recursos Minerales.

En la perspectiva de ponerse al día en la competitividad internacional y el nuevo marco de acción que implicaba la firma del TLC, se firma con el gobierno de Texas un convenio de cooperación para fomentar las relaciones comerciales entre ambos estados fronterizos, y se solicitó a Desarrollo Económico de Chihuahua, A.C. la realización de un trabajo de investigación para inyectar vitalidad a la integración de la industria chihuahuense, para lo cual se creó un fondo especial con tal propósito.

Por último, en materia de promoción de la industria maquiladora, el gobierno del Estado promovió la realización, en Ciudad Juárez, de un foro con participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el objetivo de dar respuesta a los requerimientos financieros de la industria maquiladora de exportación, que derivó en un incremento de los recursos destinados a promover la actividad exportadora en la entidad con un monto de 925 mil millones de pesos en créditos del Banco Nacional de Comercio Exterior para apoyar a 598 empresas en 1990.

Además, se reorientaron las funciones de Promotora, priorizando la actividad de promoción, una vez que se habían construido ya los Parques Industriales de Chihuahua, Ciudad Juárez, Nuevo Casas Grandes, Cuauhtémoc y Parral, ampliando su promoción hacia el fomento del establecimiento de empresas industriales locales, nacionales y no sólo maquiladoras de exportación hacia los polos de desarrollo mencionados, principalmente hacia los más pequeños. A ello se agrega que la promoción estatal de la industria maquiladora se orientó a una mayor selectividad, a la diversificación de la producción y a la introducción de actividades con más alta tecnología y mayor grado de integración productiva.

Hasta septiembre de 1986 los resultados de la actividad de Promotora se evaluaban de la forma siguiente:

Reservas territoriales:	1.33 Has.
Infraestructura desarrollada:	688.9 Has.
Inversión de Promotora:	6 mil 598 millones
Área vendida:	2 millones 521 mil M <sup>2</sup>
Empleos generados:	ochos mil 486
Inversiones industriales:	360 mil 100 millones
Edificios: construidos y en proceso de construcción	331 mil 600 M <sup>2</sup>
Industrias nacionales:	56
Industrias extranjeras:	13

Durante este periodo, la industria maquiladora aumentó el número de sus establecimientos de 229 a 337 entre 1986 y 1991, con un personal ocupado que pasó de 115 mil a 170 mil empleos directos, lo que representa un ascenso del 47 por ciento y el 48 por ciento respectivamente.

### *La acción de gobierno como producto estructurado por la acción de los actores regionales y a la vez como referencia obligada para la acción de los mismos*

Conforme ha ido aumentando la relación del sector privado y el sector público, no sólo se ha dado una mayor institucionalización de la promoción del desarrollo económico como función del gobierno del Estado, sino que se han homogeneizando las visiones respecto del desarrollo por parte de los principales grupos económicos y la clase política, la cual ha disminuido sus temores en la medida que ha sido desplazada funcionalmente por funcionarios más afines a la cultura empresarial que se ha generalizado, siendo hoy por hoy la dominante.<sup>15</sup>

Por ello, la característica principal del actual periodo de gobierno (Barrio 1992-1998), es la construcción de consensos con el sector empresarial más dinámico de la región, tanto económica como políticamente. A partir de la definición de las nuevas estrategias generales de desarrollo económico para la entidad, con una participación reducida del sector empresarial y de otros sectores, la elaboración de programas

<sup>15</sup> Para cerrar la etapa anterior y recuperar los instrumentos generados por el Gobierno del Estado, se realizó una auditoría a Promotora de la Industria Chihuahuense que gastaba en exceso: vendía terrenos sin cláusula de restricción de tiempo para la construcción, autorizaba edificaciones fuera de los lineamientos y permitía desarrollo de conjuntos habitacionales dentro de parques industriales. Los resultados fueron la consignación penal de cuatro de los principales funcionarios del organismo, por responsabilidades que exceden de un millón de nuevos pesos. Para solucionar esta situación se creó un plan estratégico, con el cual se redujeron los gastos de operación en más del 50 por ciento, lo que significa un ahorro de 6 millones 35 mil 58 nuevos pesos de octubre de 1992 a esta fecha. De igual manera se definió la política de ventas: la oficina se reserva terrenos para proyectos especiales y encauza proyectos a propietarios que no han construido, y de manera invariable se estipulan las fechas de construcción. Asimismo, se realizó una auditoría al Fideicomiso Estatal para el Fomento de las Actividades Productivas en el Estado de Chihuahua (Fideapech), en el que por otorgar préstamos y garantías de crédito de forma discrecional, se había deteriorado por completo la imagen con la banca privada, que se negaba a seguir aceptando las garantías del Fideicomiso, tenía problemas de cartera vencida y una operación deficitaria. Se elaboró un plan estratégico con el cual se redujeron los gastos de operación en un 35 por ciento y se realizaron convenios nuevos con dos instituciones financieras de cobertura estatal, con cuatro entidades de fomento y una unión de crédito en Ciudad Juárez (Primer Informe de Gobierno 1992-1993).

y proyectos, las leyes e instituciones necesarias para su implementación, se han convertido en norma para regular y sancionar la acción de todos los actores económicos de la región, con lo que se imponen las nuevas lógicas del sistema regional a todos sus integrantes.

La administración de Barrio, como ya se había mencionado, sobresale por sus acciones de carácter no financiero y orientación hacia la reforma administrativa. En el conjunto de estas acciones pueden identificarse cuatro ámbitos de la acción gubernamental: la participación directa con los actores económicos, la constitución de instancias de concertación del sector público y el sector privado, ampliación o modificación de la acción de gobierno en materia de fomento económico, la creación de alianzas comerciales y coordinación internacional.

#### ***La creación de alianzas comerciales y coordinación internacional***

Con el fin de fortalecer las relaciones con los vecinos estados norteamericanos de Texas y Nuevo México, se realizaron reuniones entre los gobernadores de dichos estados y Chihuahua, en las que participaron empresarios de los tres estados, con el objetivo de lograr una mayor integración económica a través del marco del Proyecto Camino Real. Como resultado se tiene la apertura del cruce internacional de San Jerónimo-Santa Teresa y el Programa “Vacaciones en dos naciones”, la reconstrucción del puente de Córdoba, misiones comerciales en El Paso y la estructuración de un proyecto de desarrollo regional de la zona fronteriza.

Asimismo, se firmó el Acuerdo de Cooperación Chihuahua-Nuevo México con el objetivo de servir de marco a las actividades de desarrollo de las vías de comunicación, la ecología, los recursos fronterizos, la promoción del comercio y la inversión, la industria, el turismo y la minería.

#### ***Ampliación o modificación de la acción de gobierno en materia de fomento económico***

Se ampliaron las actividades relacionadas con la tarea de fomento económico, por ejemplo, el Departamento de Comercio de la Dirección General de Fomento Económico amplió su cobertura en el área de

comercio exterior y se orientó a la promoción y el fomento de negocios a nivel nacional e internacional, sin aumentar su personal y sin descuidar las labores normales del ramo. Para ello, y con el objetivo de atraer más industrias a nuestro estado, se abrió una oficina de promoción en la ciudad de México.

De la misma forma, fue segregado el departamento de Comercio y Turismo para constituir la Coordinación General de Turismo, cuyo presupuesto fue aumentado en 1993 de 146 mil 260 nuevos pesos a un millón 182 mil, con una aportación de SECTUR del 25 por ciento, siendo asumida la Delegación Federal de Turismo por parte del gobierno del Estado.

Se constituyó el Centro de Información y Estudios Estratégicos para hacer frente al grave problema de carencia de información socioeconómica para la toma de decisiones en los sectores público y privado, cuyo análisis abarca desde costos industriales hasta un diagnóstico de la situación laboral y sindical en varias partes del estado. Dicho centro constituye el punto de partida para la conformación del Sistema Estatal de Información, que recolecta, sistematiza y procesa información de más de 70 fuentes y estructura una base de datos que maneja dos mil variables relevantes para analizar, programar y difundir la actividad económica de nuestro estado, lo que permitirá apoyar la toma de decisiones en materia económica tanto al sector público como al privado.

Para agilizar los trámites de registro y apoyo de las actividades económicas, se reforzó la operación de la Ventanilla Única de Gestión Microindustrial en 13 municipios del estado, la cual superó al año anterior, en más de 60 por ciento la inscripción del padrón estatal, con un total de 236 nuevas microindustrias, proporcionando la generación de mil seis empleos directos y una inversión total de aproximadamente 20 millones 400 mil nuevos pesos. Su servicio se ha ampliado, agrandando las funciones de asistencia técnica, formulación de proyectos de inversión, acceso a financiamiento y otorgamiento de garantías complementarias, incluyendo ahora las áreas de comercio y servicios y el sector primario, logrando atender a 252 personas de dichos sectores.

### *La constitución de instancias de concertación del sector público y el sector privado*

Entre estas acciones sobresale la conformación de consejos de coordinación para actividades específicas, que a su vez cuentan con un fideicomiso apropiado a los requerimientos del sector, o instancias de planeación, evaluación y seguimiento de estrategias generales de desarrollo con sus respectivos planes y programas. A través de la creación del Consejo Coordinador del Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, A.C., en el cual participan los organismos de la iniciativa privada en los principales municipios y la Dirección de Fomento Económico, se ha establecido un sistema de coordinación entre el sector privado y la administración estatal.

La creación del Fideicomiso de Apoyo a la Exportación Minera en el estado de Chihuahua, viene a integrar a la participación del Consejo de Recursos Minerales, al Fideicomiso de Fomento Minero, Nacional Financiera, Empresas de Solidaridad y el gobierno del Estado, con un monto de dos millones de nuevos pesos, el cual en su etapa inicial permitió la reactivación de 13 proyectos y la generación de 130 empleos directos, así como la integración del Fideicomiso del Circuito Ecoturístico Barrancas del Cobre-Mar de Cortés con la aportación de 100 mil nuevos pesos y otro tanto por parte de la iniciativa privada, similares a las aportaciones de los demás estados, reuniendo un millón 650 mil nuevos pesos, que serán destinados a la promoción de dicha ruta turística.

Para impulsar la cultura de calidad en las organizaciones chihuahuenses, se lanzó el Premio “Chihuahua: Mejoramiento hacia la Calidad”, ya que en 1993 las empresas Surgikos de México y Altec Electrónica de Chihuahua, se hicieron acreedoras del Premio Nacional de Calidad. En este proyecto se incentiva la participación de los sectores privado y laboral, cuya colaboración entre estos tres sectores se identifica como el objetivo más importante en materia de desarrollo económico y se considera como el pilar del éxito económico del estado. Por ello además del premio, a través del departamento de Trabajo y la Secretaría de Gobierno, se ha tenido una participación intensa en la resolución de conflictos laborales que amenazaban convertirse en

problemas mayores, los cuales se han resuelto en términos favorables en marcos de tiempo bastante cortos, lo que ha permitido continuar con un clima de negocios favorable para la instalación de nuevas compañías.

Por último, para la promoción económica del estado, se puso en marcha un plan permanente de trabajo para definir las estrategias de desarrollo económico del estado en el marco del proyecto estratégico de Chihuahua Siglo XXI Segunda Parte, en el cual participa la Universidad Autónoma de Chihuahua, los organismos de Desarrollo Económico (Ciudad Juárez y Chihuahua) de la iniciativa privada, la Dirección General de Fomento Económico y, como cuerpo de consultores, el Instituto de Investigaciones de Stanford y DRI McGraw Hill. En su primera parte participó el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Chihuahua. A partir de éste, se han identificado las actividades productivas en las que el estado es más competitivo y las oportunidades de mercado para 161 productos de Chihuahua seleccionados de esas actividades. Para el primer año este proyecto tuvo un costo de 700 mil dólares, que pagaron por partes iguales la iniciativa privada y el gobierno estatal.

En la misma línea de desarrollo, se elaboró el Plan de Desarrollo Urbano y Turístico para el poblado de Creel, con lo que se garantiza su desarrollo armónico como principal punto turístico de entrada a la sierra y brinda seguridad a los poseedores de terrenos, lo que hace atractiva la inversión turística. Para su realización, el gobierno del Estado erogó la cantidad de 371 mil 800 nuevos pesos.

De igual forma, para implementar las líneas de desarrollo, se consolidó la formación de nueve Promotoras de Desarrollo Económico Regionales, abarcando el 80 por ciento de los municipios del estado. En apoyo de este esfuerzo, durante el mismo periodo se elaboró material promocional para seis regiones, acorde a la imagen institucional desarrollada para el estado y la constitución y operación de la Comisión Estatal de Promoción “Chihuahua Now”, que ha llevado nuevamente al estado al plano internacional y a ser considerado como el lugar más propicio para la inversión en la nueva etapa de la economía mundial. Para este fin se asignaron dos millones de nuevos pesos por parte del

Gobierno del Estado y la iniciativa privada, en proporciones de 80 y 20 por ciento, respectivamente.

#### ***La participación directa con los actores económicos***

Las actividades anteriormente mencionadas, se realizaron ya sea ofreciendo apoyo financiero o de forma tradicional, brindando crédito a través de entidades de fomento en las que participa el Fideapech,<sup>16</sup> con gestiones directas del gobierno estatal<sup>17</sup> o invirtiendo directamente en la generación de factores específicos para el éxito de las actividades económicas.<sup>18</sup>

Otra forma de participación del gobierno del Estado fue contribuyendo a la constitución de nuevos negocios, como es la experiencia de las empresas integradoras.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Para 1993 se apoyó a más de 180 microempresas con créditos por más de 10 millones de nuevos pesos, lo que representa el fortalecimiento de unos 250 empleos y la creación de 200 más. Fideapech proporcionó garantías complementarias por un millón 400 mil nuevos pesos a fin de posibilitar operaciones crediticias para 16 pequeños y medianos proyectos por más de tres millones 500 mil nuevos pesos en los municipios de Chihuahua, Juárez, Delicias, Moris y Chínipas. Desde 1992 no se otorgaba ninguna garantía complementaria debido a la mala imagen que el fideicomiso tenía ante la banca comercial (Primer Informe de Gobierno 1992-1993).

<sup>17</sup> Con una aportación de 569 mil 384.06 nuevos pesos en calidad de préstamo, se logró reanudar las actividades de la empresa de Infrutsa en Cuauhtémoc, en octubre de 1992 a enero de 1993 para procesar más de dos mil toneladas de manzana en beneficio de 450 productores, dando empleo a 65 personas (Primer Informe de Gobierno 1992-1993).

<sup>18</sup> Con el propósito de comunicar a esta capital internacional, se participó en una conversión con el sector privado con la línea aérea "Lone Star", para establecer dos vuelos diarios entre las ciudades de Chihuahua y Dallas, Fort Worth. El gobierno del Estado participó con 925 mil dólares, el sector privado con 950 mil dólares y el municipio de Chihuahua con 25 mil dólares. En coinversión con capital norteamericano se creó el servicio del tren de lujo turístico "South Orient Express", lo que permitirá un servicio de calidad internacional en la ruta diaria Chihuahua-Los Mochis, pudiendo llevar a la zona de la sierra a más de 17 mil turistas al año (Primer Informe de Gobierno 1992-1993).

<sup>19</sup> En 1993 se conformó la primera empresa integradora Comercializadora de Alimentos (Comal), cuya estructura promueve la unión de micros, pequeños y medianos industriales, agrupando a 16 microindustriales chihuahuenses. Este tipo de empresa ofrece oportunidades para hacer frente a las nuevas condiciones de competencia en las áreas de producción, compras, diseño y comercialización. Para 1994 se había alcanzado ya el

Asimismo, participando en la calificación de la mano de obra a través del Servicio Estatal de Empleo.<sup>20</sup>

Participó también en actividades de promoción económica que benefician directamente a los actores económicos como lo es el Programa Estatal de Promoción de Exportaciones, el cual a nivel acciones, plazos y responsables, en coordinación con los diferentes organismos públicos, federales, estatales y municipales y el sector privado, garantiza su ejecución, constituyéndose el Comité de Seguimiento y Evaluación. Como acción complementaria se ingresó al Sistema Nacional de Promoción de Exportaciones para facilitar la internacionalización de productos y empresas del estado, ya que con dicho sistema se tendrá el apoyo de más de 400 organismos en México y más de 500 en el extranjero, para la promoción de Chihuahua, sus productos y sus proyectos.<sup>21</sup>

Además de lo anterior, hay que agregar el apoyo a la asistencia a eventos de impulso turístico<sup>22</sup> y la realización de actividades de pro-

---

primer lugar nacional, al constituir 14 de estas empresas, con una inversión de 1 millón 700 mil nuevos pesos, rebasando la meta de establecer seis empresas para este año, las cuales agrupan 212 socios. Otra experiencia de conformación de empresas nuevas, fue la inauguración de la Casa de las Artesanías en Creel para apoyar integralmente a los artesanos de 21 municipios, lo que requirió de una inversión inicial de 100 mil nuevos pesos en obra civil y de un millón de nuevos pesos para su operación, que incluye la comercialización de los productos de los artesanos, asesoría y capacitación (Primer Informe de Gobierno 1992-1993).

<sup>20</sup> El Servicio Estatal de Empleo ofreció hasta agosto de 1994, 175 cursos de capacitación, lo que representó un incremento de 504 por ciento en relación a 1993. Estos cursos se ofrecen a trabajadores desempleados, apoyándoles con una beca equivalente al salario mínimo durante todo el tiempo que duran los cursos (Segundo Informe de Gobierno 1993-1994).

<sup>21</sup> Entre las actividades que contempla el programa se incluían la desregulación del transporte, la creación del Centro Facilitador de Negocios, Programas de Factoraje para Microempresas, creación de cuatro Uniones de Crédito y tres comercializadoras, así como Campañas de Promoción Internacional y guías para establecer empresas con inversión extranjera, entre otras (Segundo Informe de Gobierno 1993-1994).

<sup>22</sup> En coordinación con la iniciativa privada, se ha asistido a eventos de promoción turística, como es el Tianguis Turístico, la Eurobolsa, la Exposición Internacional de Viajes de Aventura y el Concurso Nacional de Artesanías, en Puebla. Obteniéndose el premio Nacional de Exportación y el Primer Lugar Nacional de Artesanías, en cerámica. Se ejerció un presupuesto mayor a los 550 mil dólares en promoción del Circuito Ecotur-

moción del comercio estatal. Con una lógica de incrementar la competitividad y la presencia de los productos chihuahuenses en los mercados nacionales e internacionales, se creó la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, asimismo se ha establecido la presencia de Chihuahua a través de la revistas especializadas de circulación internacional, de asesorías comerciales del Banco de Comercio Exterior, embajadas, consulados y cámaras de comercio extranjeras. Con un costo de 500 mil nuevos pesos se ha realizado una campaña para divulgar en el extranjero las ventajas competitivas del estado, lo que incluye la edición de un folleto promocional y publicaciones en revistas de primer orden, tales como *Fortuna 500*, *International Business*, *Export Today*, *Canada Manufacturer*, *Area Development* y *Bibbin Magazine*.<sup>23</sup>

Por último, el gobierno del Estado constituyó instituciones para que den soporte al desempeño competitivo de las empresas del estado, como son el Centro Facilitador de Negocios<sup>24</sup> y el Centro de Apoyo a Pequeños Negocios,<sup>25</sup> así como el Centro de Capacitación y Desarro-

---

rístico Barrancas del Cobre-Mar de Cortés en Estados Unidos, colocándose publicidad en las más importantes revistas de circulación masiva, además se incluyeron anuncios en la radio de ciudades de Los Ángeles, Phoenix, San Diego, Dallas, San Francisco y Houston. A lo anterior se agregan reportajes en importantes medios de televisión norteamericana como son Discovery Channel en Nueva York, la cadena CNN y un programa de una hora en la cadena japonesa NHK (Primer Informe de Gobierno 1992-1993).

<sup>23</sup> Como resultado de esta campaña se han recibido hasta la fecha más de mil cien solicitudes de información sobre el estado por parte de inversionistas extranjeros y se ha atendido a más de 50 interesados en invertir aquí, con lo que se han concretado 38 proyectos nuevos y 11 ampliaciones de empresas, que han generado unos seis mil empleos directos. Además, se dio difusión a 42 ferias y se apoyó a empresas chihuahuenses que participaron en eventos como Tecnoconserve, en Parma, Italia; Foodex, en Tokio, Japón (Segundo Informe de Gobierno 1993-1994).

<sup>24</sup> Con el objetivo de la compilación, adecuación y generación de información básica para realizar negocios internacionales, se creó el Centro Facilitador de Negocios. A la fecha se cuenta con guías para inversionistas extranjeros y maquiladoras, para exportar e importar y para establecimientos de empresas comerciales y de servicios. Dichas guías indican qué trámites hay que hacer, ante qué instancias, cuánto tiempo se tardan, cuánto cuestan y qué formas llenar, todo en un solo documento (Primer Informe de Gobierno 1992-1993).

<sup>25</sup> Se constituyó el Centro de Apoyo a Pequeños Negocios en coordinación con la UACH,

llo Tecnológico en el área de plásticos, el Centro de Investigación en Materiales Avanzados y laboratorios para certificación de la Norma Oficial Mexicana (NOM).<sup>26</sup>

En febrero de 1995, entró en funcionamiento el Centro de Capacitación y Desarrollo Tecnológico en el área de plásticos, mismo que operará en Ciudad Juárez con una inversión aproximada de 15 millones de nuevos pesos, el cual ya se ha iniciado. CONACYT participará con 5 millones 390 mil nuevos pesos y el resto los aportará la iniciativa privada a través de la Asociación de Proveedores de Insumos de la Industria Maquiladora y de Exportación de Ciudad Juárez (APIMEX). Dicho centro estará orientado a los ramos de modelo, inyección de plástico y troquelado en Ciudad Juárez. Con una inversión de casi cuatro millones de dólares, fue concebido por (APIMEX) que agrupa a más de 40 productores juarenses de las ramas de plásticos y metal-mecánica.

Con la participación de las empresas del sector materiales de la ciudad de Chihuahua, se lanzó el establecimiento del Centro de Investigación en Materiales Avanzados. Dicho Centro estará bajo la dirección del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual contribuirá con una inversión para 1994 de 15 millones de nuevos y cuatro millones 500 mil de nuevos pesos serán aportados por parte del sector privado y del gobierno del Estado. La inversión total del Proyecto será de 44 millones de nuevos pesos en cinco años. Este será el centro de investigación más importante del país en su género, con lo cual unos 60 científicos de primer nivel radicarán en Chihuahua, con el consequente enriquecimiento del nivel educativo.

---

el cual proporciona servicios de investigación de mercados, estructuración de proyectos, análisis de componentes y otros (Segundo Informe de Gobierno 1993-1994).

<sup>26</sup> Se gestionó el establecimiento de laboratorios para certificación de la Norma Oficial Mexicana (NOM), se promovieron tres laboratorios y uno ya está en funcionamiento en Ciudad Juárez, con lo que se ahorra tiempo y dinero al no tener que certificar los productos fuera del estado (Primer Informe de Gobierno 1992-1993).

### *A manera de conclusiones: la modernización de la administración pública para el fomento económico: el replanteamiento de la frontera entre lo público y lo privado*

Las contiendas políticas, las presiones de los distintos sectores de la sociedad civil y los efectos de la crisis sobre la administración pública han generado una serie de cambios en las formas de administración, del ejercicio de poder y las formas de relación entre el gobierno y la sociedad. En este periodo, los ámbitos de acción del gobierno se han visto replanteados y reducidos. Las acciones de la intervención estatal que anteriormente eran vistas y aceptadas como naturales, hoy no queda claro si corresponden exclusivamente al estado o si no serían más eficaces si fueran retomadas por la sociedad civil de forma autónoma, ya sea por la iniciativa privada o por los nuevos organismos no gubernamentales. La frontera entre lo público y lo privado se desdibuja y la construcción de consensos se ve mediada por la definición de las responsabilidades y competencias del gobierno y de la sociedad en el nuevo contexto histórico que se vive.

La formación de cuadros profesionales de administradores públicos en el ámbito empresarial bajo el amparo del Partido Acción Nacional y la experiencia administrativa, de organización y del ejercicio del poder que se adquirió con dichos gobiernos, generaron experiencias que representaron saltos cualitativos en la forma de hacer gobierno. En torno a estas experiencias se desarrollaron procesos autogestivos que han acumulado cierta experiencia educativa que ha sido asimilada por la sociedad. Dichos procesos sociales se van constituyendo en contrapesos cívicos, que a partir del reclamo básico de hacer efectiva la alternancia y de exigir profesionalidad y eficacia en la resolución de la problemática social de los sectores de población que atienden, ha accedido a cierto nivel de participación en la definición de políticas, con la posibilidad de obtener recursos públicos e incidir en opciones distintas de gobierno al generar presiones para la conformación de gobiernos eficientes con una administración transparente de los recursos y menor discrecionalidad del ejercicio de gobierno (Quintana, 1991), independientemente de las siglas del partido que esté al frente del gobierno.

La competencia administrativa empieza a ser un ingrediente básico en la definición de las preferencias electorales. La búsqueda de la eficiencia, el fortalecimiento de la autoridad pública, la honestidad, la transparencia, el profesionalismo en el servicio y la democratización de las estructuras de gobierno, entre otras cosas, refuerzan una forma de gobierno que está siendo observada y comparada por el ciudadano común. Este hecho debe estar presente en los análisis que realizan el nuevo equipo gobernante de Patricio Martínez, de tal forma que favorezca la consolidación de un gobierno más preocupado por profesionalizar y ciudadanizar el servicio público. No debe dejarse de lado, en ningún momento, que la legitimidad de su ejercicio de gobierno se juega cada vez más en la capacidad que demuestren de administrar con transparencia lo público y de ser incluyentes en los procesos de toma de decisiones, independientemente de sus filiaciones partidistas. El reconocimiento de la ciudadanía hacia el gobierno en turno depende cada vez más del uso que haga éste de la autoridad pública, garantice la eficiencia y se oriente en obtener mejores rendimientos en los distintos ámbitos de la administración pública independientemente de las posiciones ideológicas y partidistas que representan las autoridades en turno. El seguimiento de este eje a lo largo de la actual administración, permitirá evaluar las características que adquiere el ejercicio de gobierno y el papel de la democracia en la configuración del modelo de fomento económico adoptado.

La agudización de las condiciones económicas en el estado, a causa de la disminución de la producción del sector primario, la crisis transitoria de la maquiladora y el estancamiento financiero de la industria nacional, genera una preocupación por parte del sector empresarial respecto del futuro de la economía de la región y a la búsqueda de una alternativa que superara los errores cometidos por los modelos de desarrollo anteriores.

La urgencia de la respuesta fue asumida por el gobierno del Estado como su responsabilidad y junto con el empresariado, se dio a la tarea de construir una vía que disminuyera la incertidumbre frente al futuro, reconstruyera la confianza y dinamizara las relaciones entre los diferentes agentes regionales. Así nació Chihuahua Siglo XXI, bajo la

dirección de asesores externos legitimados por su experiencia internacional y ajenos a las disputas de poder entre los actores regionales. Con una visión estratégica de largo plazo se recuperó como central, para el éxito del mismo, la colaboración entre el empresariado y el gobierno, por lo que se promovió la participación de empresarios de las diversas ciudades del estado a lo largo de las diferentes fases del mismo, implementándose una metodología innovadora y participativa que parte de la construcción de consenso, la definición de compromisos concretos y la ejecución de ideas prácticas y viables.<sup>27</sup>

Desde la primera fase del proyecto, la acción de los promotores se orientó a privilegiar la reconstrucción de las relaciones entre actores regionales, para lo cual el gasto público fue concentrado en la promoción de iniciativas e ideas más que en la inversión para infraestructura de la forma convencional. Dicha estrategia desconcertó a la mayoría de los empresarios que se acercaron a participar, pero que luego vieron que el gobierno no hacía nada material, concreto, sin comprender que el modelo se basaba principalmente en una modificación de la cultura productiva, las formas de entablar las relaciones y construcción de alianzas, la modificación de las reglas de participación y las formas de elaboración de políticas por parte del gobierno.

Estas características del modelo de Chihuahua Siglo XXI han sido interpretadas por las cámaras empresariales principalmente (Canaco y Canacintra), como una utilización de recursos públicos para tareas que debieran corresponder a la iniciativa privada, pero sobre todo, para generar condiciones favorables para los negocios de las grandes empresas con posibilidades de exportar y competir internacionalmente.<sup>28</sup> Por lo anterior, la especificidad de lo público, es decir, de interés general, ha sido trastocada en el momento mismo que el gobierno estatal asumió como su responsabilidad la reactivación de la economía regional. Ello

<sup>27</sup> La información sobre la trayectoria del proyecto de Chihuahua Siglo XXI fue proporcionada por el ingeniero Leonel Guerra, coordinador general del proyecto a nivel estatal, en el mes de marzo de 1996.

<sup>28</sup> El director de Canacintra de la ciudad de Chihuahua, el licenciado Rodríguez, ejemplificaba cómo el gobierno del Estado está dando prioridad a aquellas acciones que benefician a los dueños de las grandes empresas.

implica que toda la sociedad debería de estar preocupada por lograr que las empresas chihuahuenses sean competitivas internacionalmente (“Consume lo que produce Chihuahua”), y se asuma el éxito empresarial como un interés público, como un objetivo colectivo, por lo que todos deberíamos cooperar para alcanzar los objetivos del proyecto de desarrollo económico que se ha predefinido por las cúpulas empresariales y el gobierno del Estado.

El actual gobierno estatal ha optado por volver a priorizar como interlocutor de sus políticas a las micro y pequeñas empresas (la planta nacional), focalizando su atención una vez más en instrumentos de fomento económico que no parecieran pertinentes en el contexto actual de la economía nacional e internacional. Todo pareciera indicar que se reestablecen viejas alianzas y se activan actores que fueron deslegitimados en el modelo anterior, así las cámaras empresariales vuelven a jugar un papel importante como instancias de representación de intereses, priorizando su función política por encima del servicio que pueden brindar en términos de asesoría económica a sus agremiados.

En la pasada administración, la preocupación por los rezagos sociales ocasionados por los bajos ingresos de la población y el déficit de infraestructura y la cobertura de los servicios básicos, fue recuperada de forma indirecta, pues se partía del supuesto que la reactivación económica proporcionaría una derrama que beneficiaría al conjunto de la población, incluso aquellos que se encuentran marginados de los procesos de la dinámica económica, como los tarahumaras y los grupos marginados de las ciudades y del campo. El balance actual indica que no sucedió tal cosa y que fue precisamente éste uno de los principales factores que incidieron en los resultados de las pasadas elecciones, elemento que ha recuperado a su favor el discurso y los compromisos políticos de la actual administración. Sin embargo, más allá de un simple uso populista de los recursos de gobierno que pueda aminorar el descontento social, la definición de una estrategia eficiente de combate a la pobreza debe insertarse de forma coherente en las políticas del modelo de fomento económico que sea adoptado.

Por ello, aún queda camino por recorrer, si bien se ha logrado un avance en la forma de ejercer la administración de gobierno, el ejercicio

del poder aún se muestra concentrado y marcado por el autoritarismo. La participación activa de la ciudadanía aún no alcanza las esferas de la toma de decisiones ni las instancias de asignación de recursos, el asalto ciudadano al cielo no ha rebasado aún los límites y la temporalidad de los procesos electorales, la democratización de la vida pública y la ciudadanización de las instituciones no han llegado aún a nosotros.

### **Referencias**

- Aziz Nazzif, Alberto. *Chihuahua: historia de una alternativa*. CIESAS-La Jornada Ediciones, 1994.
- Boisier, Sergio. “La gestión regional: un enfoque sistémico”. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, EURE, núm. 54, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1991
- Carrillo, Jorge y Alberto Hernández. *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora*. SEP-CEFNOMEX, 1985.
- Lau Rojo, Rubén (1989a). “Chihuahua y la modernización política de los ochenta”, en Actas del Primer Congreso de Historia Regional Comparada. UACJ, 1989.
- (1989b). “Las elecciones en Chihuahua (1983-1988)”. *Cuadernos del Norte*, núm. especial, enero de 1989.
- Quintana, Víctor. “Chihuahua: actores sociales y modernización”. *Nóesis*, año III, enero/ diciembre, 1991.
- Salas-Porras, Alejandra. “La familia revolucionaria: emergencia y reacomodo de los grupos económicos de Chihuahua, 1910-1980”, en: *Historia general de Chihuahua*. UACJ: Dirección General de Investigación y Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y el Gobierno del Estado de Chihuahua, Ciudad Juárez, Chih., 1992. (mimeo).

### **Documentos oficiales consultados**

- Código Administrativo del Estado de Chihuahua y leyes que lo complementan. México: Centro Librero La Prensa, S.A. de C—V., 1992.
- Periódico Oficial. Decreto No. 9448-80-32-P.E. Sábado 20 de septiembre de 1980.
- Plan Estatal de Desarrollo (versión abreviada), Gobierno del Estado, mayo de 1979.
- Plan Chihuahua, Gobierno del Estado, febrero de 1987.

Plan Estatal de Desarrollo, Gobierno del Estado, abril de 1993.  
Primer Informe de Gobierno, licenciado Óscar Ornelas K, 1980-1981.  
Tercer Informe de Gobierno, licenciado Óscar Ornelas K, 1983-1984.  
Cuarto Informe de Gobierno, licenciado Óscar Ornelas K, 1984-1985.  
Informe de Gobierno, licenciado Saúl González Herrera, 1985-1986.  
Primer Informe de Gobierno, Fernando Baeza Meléndez, 1986-1987.  
Segundo Informe de Gobierno, Fernando Baeza Meléndez, 1987-1988.  
Tercer Informe de Gobierno, Fernando Baeza Meléndez, 1988-1989.  
Cuarto Informe de Gobierno, Fernando Baeza Meléndez, 1989-1990.  
Quinto Informe de Gobierno, Fernando Baeza Meléndez, 1990-1991.  
Sexto Informe de Gobierno, Fernando Baeza Meléndez, 1991-1992.  
Primer Informe de Gobierno, Francisco Barrio Terrazas, 1992-1993.  
Segundo Informe de Gobierno, Francisco Barrio Terrazas, 1993-1994.  
Proyecto Chihuahua Siglo XXI, Plan Estratégico para el Desarrollo Económico de Chihuahua, septiembre de 1994, Edición No.1, Gobierno del Estado-DECJ-DECH, 1992.

### ***Entrevistas***

Entrevistas realizadas entre marzo y junio de 1996 a:

Ing. Federico Barrio Terrazas, socio del Grupo Lintel, hermano del gobernador, presidente del grupo Progreso A.C., y miembro del consejo directivo del Proyecto Chihuahua Siglo XXI, abril de 1996.  
Ing. Leonel Guerra, coordinador general del Proyecto de Chihuahua Siglo XXI a nivel estatal y catedrático del Instituto Teconológico y Estudios Sociales de Monterrey (ITESM), campus Chihuahua.  
Sr. Manuel Garza, director general del Programa de Reactivación Social A.C. (Progreso) y ex director de Desarrollo Económico de Ciudad Juárez A.C.  
Ing. Francisco Pacheco, director de Desarrollo Económico de Juárez, A.C. y ex director del ITESM, campus Juárez.  
Lic. Luis Liscano, director de Desarrollo Económico de Chihuahua, A.C.  
Ing. Óscar Vaca Loya, director de la Cámara Nacional de Comercio (Canaco), de Ciudad Juárez.  
Sr. Humberto Tena, presidente de la Cámara Nacional de Comercio (Canaco), de la Ciudad de Chihuahua.  
Lic. Miguel Ángel Calderón, director de la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (Canacintra), de Ciudad Juárez.  
Lic. Ricardo Rodríguez, director de la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (Canacintra), de la ciudad de Chihuahua.

- Lic. Javier Estevan Pérez, director del Centro Coordinador Empresarial de Ciudad Juárez, Coparmex.
- Lic. Luis Eduardo Ibáñez, director del Centro Coordinador Empresarial de la Ciudad de Chihuahua.
- C.P Servando Sarabia Gómez, director de la Asociación de Maquiladoras, A.C. (AMAC), de Ciudad Juárez.
- Lic. Eberardo Araiza, director de la Asociación de Maquiladoras de la Ciudad de Chihuahua, A.C. (AMACHAC).

### ***Información hemerográfica***

*Granbase.* Base de datos sobre información periodística de diarios locales de Ciudad Juárez, CERCA-UACJ 1970-1988.

*Información Procesada (IP) de Chihuahua.* Revista de síntesis de información sobre los diarios del estado de Chihuahua. Con información de los periódicos del Norte de Ciudad Juárez (N) y de Diario de Juárez (DJ) y del semanario AHORA (AH).

*Economía.* Base de datos sobre el panorama económico con información de los periódicos de Ciudad Juárez y El Paso, Texas, Unidad de Estudios Regionales-UACJ, 19871995.