

EXPRESIÓN ECONÓMICA

JULIO-DICIEMBRE 2013 / NÚMERO 31



CUCEA

El mejor lugar para el talento

EXPRESIÓN ECONÓMICA. Año 16, No. 31, Julio-Diciembre 2013, es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Departamento de Economía, por la División de Economía y Sociedad, del CUCEA. Av. Periférico Norte 799, Col. Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México, Tel:

33 3770 3300 Ext. 25213 y 25361, <http://expresioneconomica.cucea.udg.mx>, expresioneconomica@cucea.udg.mx, Editor responsable: Salvador Peniche Camps. Reserva de derechos al uso exclusivo del título No. 04- 2017-120818583500-102, ISSN: en trámite, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de éste número: Departamento de Economía, por la División de Economía y Sociedad, del CUCEA. Av. Periférico Norte 799, Col. Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México, Pedro Chávez Gómez. Fecha de la última modificación 28 de octubre de 2022.

La propiedad intelectual y responsabilidad de las opiniones expresadas es de sus autores, no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se permite la reproducción de las ideas siempre y cuando se cite la fuente.

Los derechos de publicación son de la Universidad de Guadalajara, por lo tanto, sin su previa autorización queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes.

Expresión Económica aparece listada o indexada en: Catálogo del sistema de información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), CLASE Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, DOAJ (Directory of Open Access Journals) y Econbiz (German National Library of Economics).

Los artículos presentados en esta publicación han sido evaluados por pares de manera anónima por académicos de prestigio en cada una de sus áreas. Con esto se pretende mantener y garantizar la calidad de los trabajos inéditos aquí presentados. Así mismo se pretende con esto cumplir con los estándares de calidad exigidos por programas académicos y de investigación como el PRODEP (Programa de Desarrollo Profesional Docente de la Secretaría de Educación Pública) y del SNI (Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt).

Producción: Ediciones de la Noche.

- Salvador Peniche Camps
Director
- Luis Fernando Ravell García
Coordinador Ejecutivo
- Jorge Aguilar Jiménez
Coordinador de Extensión

Consejo editorial/Editorial Council

| | |
|-----------------------------|--|
| Jorge Barba Chacon | CUCEA/Universidad de Guadalajara |
| Alejandro Dávila Flores | Universidad Autónoma de Coahuila |
| Jorge I. Villaseñor Becerra | CUCEA/ Universidad de Guadalajara |
| Héctor Guillen Romo | Universidad de Paris VIII, Francia |
| Jaime López Delgadillo | CUCEA/Universidad de Guadalajara |
| José Héctor Cortes Fregoso | CUCEA/ Universidad de Guadalajara |
| José Lorenzo Santos Valle | CUCEA/ Universidad de Guadalajara |
| José Ma. Labeaga Azcona | Universidad Nacional de Educación a Distancia, España |
| Juan González García | Universidad de Colima |
| Ma. Josefina León León | Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco |
| Martin Gpe. Romero Morett | CUCEA/ Universidad de Guadalajara |
| Robert Rollinatt | Universidad D'Artois, Francia |

Contenido ■ **Contents**

Articulos/Articles

Aspectos multidisciplinarios en torno
al aprovechamiento de las aguas de la
Cuenca Hidrográfica Rio Verde
AGUIRRE JIMÉNEZ ALMA ALICIA
FRANCISCO MORÁN MARTÍNEZ

La Evolución de la Política Social en
México: ¿Nuevos Instrumentos?
JORGE IGNACIO VILLASEÑOR
BECERRA
DIEGO CEDILLO MORALES

La industria en los municipios de
Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque
y Tonalá
ROSA ELENA REYES NODHAL
TERESITA DE JESÚS ALVARADO
CASTELLANOS
ERNESTO MARCELO GUEVARA

Multidisciplinary aspects around
the use of water in the Rio Verde
Hydrographic Basin..... 5

Evolution of Social Policy in Mexico:
New Instruments?. 25

Industry in Guadalajara, Zapopan,
Tlaquepaque and Tonalá 47

Suplemento/Supplement

En el foro social mundial de Túnez:
La lucha contra la mercantilización
de la naturaleza
WOLFGANG ACHLEITNER

At the World Social Forum in Tunisia:
The struggle against the
commodification of nature 73

Aspectos multidisciplinarios en torno al aprovechamiento de las aguas de la Cuenca Hidrográfica Rio Verde

AGUIRRE JIMÉNEZ ALMA ALICIA
FRANCISCO MORÁN MARTÍNEZ

Resumen

El presente trabajo analiza las situaciones derivadas de las acciones legales para establecer lineamientos de ordenación de los aprovechamientos y de la protección de las aguas nacionales destinadas como reservas para uso doméstico y público urbano. Dedicamos especial atención a los aspectos normativos emitidos en torno a la gestión de la transferencia de los recursos hídricos de la cuenca rio Verde a la cuenca Santiago específicamente a la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG) y a la ciudad de León, Guanajuato (CLG); se hace énfasis en la participación de los gobiernos de los estados de Jalisco y Guanajuato, así como en la intervención del gobierno federal a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en dichos procesos.

Palabras clave: transferencias de agua, cuenca rio Verde, acuerdos institucionales.

Abstract

This paper analyzes the situations arising from legal actions to establish guidelines for management of exploitation and protection of national waters intended as reserves for domestic and urban audiences. It focuses on the normative issued around the management of the transfer of water resources of the Verde river watershed basin specifically Santiago de Guadalajara Conurbation (ZCG) and the city of Leon, Guanajuato (CLG), it emphasizes the participation of the governments of the states of Jalisco and Guanajuato and to the intervention of the federal government through the National Water Commission (CNA) in these processes.

Keywords: water transfers, Verde river basin, institutional agreements.

Clasificación JEL: Q0, Q25, Q28.

Fecha de recepción: 21/08/2013 Fecha de aceptación: 02/10/2013

Introducción

Uno de los aspectos sociales y políticos más sobresalientes de la última década del Siglo XX es el relacionado con la disponibilidad y distribución del agua, situación que para muchos gobiernos se ha tornado emergencia, influida por dimensiones espaciales locales así como regionales. Históricamente se ha venido declarando que geográficamente la disponibilidad de recursos hídricos ha llegado a su fin en la ZCG y la CLG y que esta situación requiere de transferencias de agua, las cuales se tornarían irrelevantes frente al proceso de la globalización económica y crecimiento exponencial de los centros urbanos e industriales. Brien, R. (1999) argumenta que las variables espaciales tienen que ver con la localización de los centros de producción, disponibilidad de recursos naturales (hídricos), los flujos de comercio y los aspectos sociopolíticos del desarrollo, los cuales son cada vez más determinantes.

La valoración del desarrollo local en relación a la restricción del aprovechamiento de los recursos hídricos de una determinada región, expresa la pertenencia de dos ámbitos espaciales:

- Primera: la creación de tecnópolis y áreas de innovación creadas intencionalmente.
- Segunda: está dada por el impulso o fortalecimiento de “ciudades estados” directamente vinculadas con circuitos económicos regionales, nacionales e internacionales, respaldadas por una creciente preocupación por el diseño de estrategias y políticas para impulsar el avance de determinados centros urbanos, industriales o comerciales.

La instrumentación de estas políticas ha dado como resultado la fragmentación del desarrollo de determinadas regiones.

Estos dos ámbitos espaciales, se están presentando en los países en desarrollo y en particular en América Latina. Dicha lógica de desarrollo regional está permeando, en forma más evidente, desde hace algún tiempo, los procesos económicos, políticos y sociales. La relocalización de actividades productivas, la descentralización política, los cambios en la distribución de la población y la integración física del territorio que ha tenido lugar en el espacio latinoamericano tiene relación con lo que señala el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, 1990): que la geografía económica, social y política de los países de la región sufrió grandes mutaciones”.

En este contexto, uno de los problemas que están en el centro de las preocupaciones de las políticas de desarrollo regional, es el de las profundas disparidades que existen en la disponibilidad de recursos hídricos, elemento natural que tiene una incidencia directa en el desempeño económico de las distintas regiones de un mismo país; cabe señalar, como ejemplo, las zonas conurbadas de Guadalajara, Monterrey y Distrito Federal, que se han convertido históricamente en los centros más emblemáticos desde el punto de vista regional, ocupando posiciones de liderazgo en el Occidente, Norte y Centro de México; posición que se ha fortalecido con la transferencia de aguas, rezagando el desarrollo local de determinadas regiones como la cuenca hi-

drográfica del Cutzamala, en el estado de México, o la del río Verde en el estado de Jalisco.

Esta política de aprovechar los recursos hídricos de una cuenca para transferirlos a otros centros de desarrollo, parece estar enfocada a generar y fortalecer ciclos de repolarización; bajo el impulso de nuevos procesos productivos y una nueva lógica de relaciones con la economía nacional y las prácticas derivadas de los acuerdos y tratados comerciales.

En este contexto el propósito de este documento es presentar una relatoría de los diferentes acuerdos y decretos presidenciales emitidos en torno a la conservación, distribución y aprovechamiento del potencial hídrico de la cuenca río Verde:

I. Ordenamiento territorial para el aprovechamiento hidráulico de la cuenca del río Verde

Se argumenta que la ordenación del territorio constituye una de las áreas de actuación de los poderes públicos más claras e importantes en orden a conseguir un uso y disfrute de sus recursos naturales, específicamente en la explotación de recursos hídricos.

En México en materia de planeación hidráulica, la delimitación de cuencas hidrográficas, ha sido un factor definitivo de la ordenación del territorio. Con este punto de partida, se analiza la forma en la que se traducen estas competencias institucionales en políticas territoriales concretas: tanto desde un punto de vista técnico, como del marco normativo en las directrices legales así como en relación con los instrumentos de ordenación que se han aprobado y que marginarán de manera progresiva de forma directa a las áreas rurales.

En el caso de la cuenca hidrográfica río Verde la política territorial, por acuerdo presidencial del 24 de noviembre de 1934, establece oficialmente una zona de ordenación territorial que comprendió: la Zona de Refugio para la Protección de la Flora y Fauna y Zona Protectora Forestal. Se consideró como punto de partida la ciudad de Ocotlán, Jal; se sigue por la margen derecha del río Grande hasta el punto conocido con el nombre de río Santiago. Esta política de ordenación que quedó a cargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento por conducto de su Agencia General del estado de Jalisco; establecía la imprescindible necesidad de instrumentar un proceso dirigido hacia el desarrollo socioeconómico y del medio ambiente, en concordancia con la disponibilidad de recursos naturales en el ámbito de la cuenca del río Verde y la del Santiago.

De acuerdo con la declaración No. 2, publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 29 de enero de 1938, se declararon las aguas del río Verde, como afluente de la cuenca del río Grande Santiago o Tololotlán, de propiedad nacional. A raíz de que se establece oficialmente una zona de ordenación territorial y la declaración de referencia, se tornó imprescindible necesidad de coordinar con un horizonte amplio las políticas de desarrollo socioeconómico, direccionado mediante acuerdos institucionales que toman como marco de referencia estratégica para distribuir la disponibilidad de los recursos hídricos de la cuenca del río Verde.

El proceso del crecimiento de las zonas urbanas se volvió un factor muy importante, lo cual hizo tomar en cuenta una política de oferta utilizando como estrategia almacenar y transferir el agua a la ciudad de León, Guanajuato; sin embargo, esta estrategia de regulación de oferta hídrica dista mucho de una política para preservar y hacer uso eficiente en cantidad y calidad de los recursos hídricos. Sin embargo, no se debe perder de vista que un objetivo principal de las transferencias de agua entre cuencas está diseñada para garantizar de forma artificial el acceso al agua en lugares donde la población lo necesita.

II. Acuerdos asociados a la gestión para el aprovechamiento hidráulico de la cuenca río Verde.

Bajo el postulado de generar desarrollo en las zonas de mayor concentración humana, en México, el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, por conducto de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), han instrumentado políticas y estrategias para transferir agua entre cuencas hidrográficas, tanto para garantizar la subsistencia de grandes centros metropolitanos, como para aumentar la comodidad y el nivel de vida de la población de esas metrópolis. Sin embargo, los usuarios del agua de estas áreas geográficas, al disponer de este recurso, sin criterio y medida, han hecho que la demanda de este bien se vuelva cada vez más insostenible e incontrolada; ello trae como consecuencia la ruptura de las condiciones básicas del equilibrio ecológico.

A partir de la década de 1990 se ha venido puntualizando que la demanda de agua que en la ZCG y en la CLG se han alcanzado ya los límites de sostenibilidad de lo que el medio natural puede proporcionar y que la demanda de agua supera a la disponibilidad de este recurso. Indudablemente, se trata de centros urbanos con intensa actividad económica y alta densidad de población, que tienen por lo tanto gran importancia política y económica. Al respecto Allan (2003) argumenta que cuando la demanda empieza a alcanzar los límites de la capacidad de suministro, deben desarrollarse nuevos enfoques de la gestión del agua que van, desde el suministro convencional orientado a la construcción de presas, a otros enfoques de gestión integrada de los recursos de agua, con la intención de tener en cuenta de forma equilibrada las consideraciones ambientales, sociales y económicas en la toma de decisiones.

Desde principios de 1990, fueron establecidas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación las cuotas de aprovechamiento de agua correspondientes al caudal del río Verde. A partir de esta época, se normó institucionalmente el régimen de transferencia de agua a la ZCG y a la CLG. Para ello, se firmaron acuerdos suscritos por los gobiernos de Jalisco y Guanajuato, así como por la emisión de decretos presidenciales, con la finalidad de ser sostenible la propuesta de transferencia de agua. Cabe señalar que en México, se ha considerado a los recursos hídricos como un bien de dominio público y que al Estado le corresponde el deber inalienable de su gestión; es decir, la regulación de su uso y aprovechamiento en función del interés público. Al respecto, Segura (1998) señala que la acción por parte del Estado se debe orientar hacia los objetivos de conservación y protección del recurso, acorde a la función

ecológica del mismo, a la equidad en el acceso en función de las relaciones sociales y culturales y a hacer eficiente su uso, así como la prevención de su monopolización: y la expresión de la función económica derivada del aprovechamiento de este recurso.

En este sentido, la Federación y los estados de Guanajuato y Jalisco, a fin de lograr el aprovechamiento integral de las aguas del río Verde, el día 23 de febrero de 1990, suscribieron un acuerdo de coordinación, con el propósito de realizar los estudios para el aprovechamiento de las aguas de la cuenca del río Verde, los que consistieron en: el análisis de la oferta y la demanda de agua; definición de requerimientos de los caudales por estado y la terminación de las acciones para la ordenación de los aprovechamientos, el manejo y la protección de dicha cuenca. El objetivo de este acuerdo fue estudiar la calidad y cantidad del agua con el fin de suministrar el recurso para uso público a las ZCG y CLG.

Posteriormente, el 2 de mayo de 1990, se firmó el acuerdo de coordinación especial por las mismas autoridades para realizar los estudios técnicos y determinar la factibilidad técnica del Sistema La Zurda-Calderón. Estos estudios se terminaron en 1994 y el resultado fue positivo al comprobarse la existencia de agua apta para consumo humano en el río Verde y en cantidad suficiente para el desarrollo de fuentes alternas de abastecimiento. El proyecto La Zurda-Calderón contemplaba tres etapas y que al ser concluidas proporcionaría un caudal de 12 metros cúbicos por segundo, proyecto de infraestructura que no se concluyó.

En noviembre de 1994, se firmó el tercer acuerdo de coordinación para el aprovechamiento de las aguas, donde se reservaron 504 576 000 m³, siendo 384 179 000 m³ para el estado de Jalisco y 119 837 000 m³ para el estado de Guanajuato; este tercer acuerdo lo firmaron los entonces gobernadores Carlos Rivera Aceves, por Jalisco, y Carlos Medina Plasencia, por Guanajuato, y por la Comisión Nacional del Agua (CNA), Fernando González Villareal. Dicho acuerdo fue elevado a decreto presidencial emitido por el presidente Ernesto Zedillo, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Abril de 1995.

Cabe señalar que a partir de la emisión de estos instrumentos legales se tipifican medidas de ingeniería orientadas a cubrir los grandes retos de la sociedad. Las obras de ingeniería hidráulica son a menudo de enormes dimensiones, incluyendo trabajos de derivación, túneles y/o sistemas de bombeo y grandes embalses, por lo que los costos de inversión y operación resultan ser elevados. Una cuestión fundamental es cuantificar si esas transferencias serán compatibles con el concepto de gestión integrada de los recursos hídricos y qué condicionantes deben cumplirse para ser posibles.

III. La institucionalización de las acciones, una nueva forma de concebir el desarrollo económico con base en el aprovechamiento del agua.

Con la finalidad de establecer los niveles aceptables de extracción, en mayo de 1997, se formalizó un proceso de formación de alianzas y acuerdos entre la Comisión Nacional del Agua y los ejecutivos de los estados de Jalisco y Guanajuato acordaron promover que, de conformidad con la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento,, se

realizaran los trámites necesarios para efectuar las modificaciones necesarias al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1995, por el cual se declara la reserva de las aguas nacionales superficiales en la cuenca del río Verde, para uso doméstico y público urbano, respecto de los volúmenes reservados para el estado de Jalisco y para que éstos se redistribuyan de la siguiente forma.

Cuadro 3.1
Distribución de las aguas de la cuenca Río Verde

| <i>Uso</i> | <i>Original</i> | <i>Modificada</i> | <i>Gasto (miles de m³)</i> |
|---|------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Público urbano de la Zona Conurbada de Guadalajara | 10 m ³ /s | 9.6 m ³ /s | 302,746 |
| Poblaciones rurales abastecidas por la presa San Nicolás | 1.8 m ³ /s | 1.8 m ³ /s | 56,765 |
| Tepatitlán y Valle de Guadalupe abastecidas por la presa El Salto | 0.4 m ³ /s | 0.4 m ³ /s | 12,614 |
| Bordos para productores ganaderos | | 0.4 m ³ /s | 12,614 |
| Total | 12.2 m ³ /s | 12.2 m ³ /s | 384,739 |

Fuente: Acuerdo de coordinación del 7 de abril, 1995.

Entre los puntos relevantes de este acuerdo se halla que “del volumen total reservado al estado de Jalisco, consistente en 384’739,000 m³ anuales, para uso doméstico y público urbano, se acordó que se modifique, para destinarse al uso pecuario, un volumen total de 12.6 Mm³, mismo que quedará comprendido dentro del volumen reservado.

Mediante Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de abril de 1995, se declara la reserva de las aguas nacionales superficiales del río Verde, para usos domésticos y público urbano, por un volumen anual de 504’576,000 m³, asimismo, se reservó un volumen de 119’837,000 m³ para el estado de Guanajuato y para el estado de Jalisco, un volumen anual máximo de 384’739,000 m³.

Acorde a la percepción mundial y con la finalidad de sustentar las políticas de transferencia de agua; se habla del vital líquido como de un asunto de seguridad nacional. Cabe señalar que en este tipo de política, generalmente se apela a las emociones de las personas, pudiendo provocar incluso desconfianza de los ciudadanos hacia el gobierno y en ocasiones a la intransigencia institucional, asociados a veces con grandes ramificaciones políticas. En este sentido se puede inferir que el acuerdo del 27 de mayo de 1997 para modificar el volumen considerado para uso público urbano de la Zona Conurbada de Guadalajara, a uso pecuario, pudo haber estado influenciado a presiones de los productores pecuarios ubicados en el ámbito de la cuenca del río Verde.

Además, que se definen los principios sobre los que deben articularse todas las acciones de gobierno que tengan incidencia en el espacio regional. Por otro lado, fija los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, que han de ser la base metodológica e instrumental que permita cumplir los objetivos señalados.

Con fecha 17 de noviembre de 1997 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que modifica el anterior, resultando una reserva definitiva para uso doméstico y público urbano de:

...el volumen anual máximo que se reserva será de 491, 976,000 m³ de agua. Para el estado de Guanajuato se reservará un volumen anual máximo de 119, 837,000 m³ de agua y para el estado de Jalisco un volumen anual máximo de 372,139, 000 m³ de agua.

Cuadro 3.2
Reserva definitiva para uso domestico y público urbano

| <i>Estado</i> | <i>Volumen Anual Gasto (Miles m³)</i> | <i>Gasto (M³/seg)</i> |
|---|--|----------------------------------|
| ZCG | 302,760 | 9.6 |
| Los Altos | 56,765 | 1.8 |
| Tepatitlán - Valle de Guadalupe abastecidas por la presa El Salto | 12,614 | 0.4 |
| Total Jalisco | 372,139 | 11.8 |
| Total Guanajuato | 119,837 | 3.8 |
| Total | 491,976 | 15.6 |

Fuente: Elaboración propia, en base al Decreto del 7 de noviembre de 1997.

Estos acuerdos han ido induciendo toda una nueva forma de concebir el desarrollo económico; según el enfoque del acuerdo que se suscribe es como se visualiza el nivel de desarrollo que se desea alcanzar en una región. Los resultados van a depender de la jerarquización de los usos del agua y de las relaciones asimétricas definidas por el comportamiento determinado de flujos y fuerzas externas a la propia región. Cabe señalar que en estos acuerdos no se tomó en cuenta la necesidad de revitalizar la agricultura y las áreas rurales, ni las medidas horizontales de política sectorial que contemplaran impulsar el sector de la agricultura tradicional o tecnificada, ya que dinamizar a este sector es relevante para mejorar su contribución al desarrollo y al bienestar de los municipios integrados a la cuenca del río Verde.

Para instrumentar los acuerdos de las futuras transferencias de agua que podrán generar una posible solución a la escasez del vital líquido, se han venido considerando las áreas geográficas donde su potencial hidrológico ha sido rebasado por la demanda. Sin embargo, será una solución muy controvertida, con dudas medioambientales y con futuras tensiones sociales, políticas y económicas.

Los datos de los volúmenes a trasvasarse en el caso de la cuenca del río Verde a la del río Santiago, son bien conocidos y algunas fuentes oficiales relacionadas con la gestión del agua la constituyen de hecho y la establecen como una estrategia de solución definitiva a los problemas del agua en las zonas de escasez señaladas como son la ZCG y la CLG.

IV. Aspectos socioeconómicos en torno a la construcción de infraestructura hidráulica

En la lucha por la subsistencia de grandes centros metropolitanos, el agua es la que define los aspectos más importantes de la supervivencia de estas áreas geográficas; unas veces por su escasez y otras por su exceso, lo cual ha obligado a las instituciones gubernamentales, a lo largo del tiempo, considerar como una de las preocupaciones más importantes, su control mediante la construcción de grandes obras de infraestructura para captación y control de avenidas máximas.

En este entorno y con referencia a las transferencias de agua de la cuenca río Verde a la ZCG y a la CLG; los acuerdos firmados por las instancias federales y estatales, han venido argumentando que para realizar un buen aprovechamiento de las aguas del río Verde se requería de capacidades importantes de regulación. De ahí, la propuesta de ejecutar una serie de proyectos de infraestructura hidráulica para suministro de agua de uso público urbano de la ciudad de León, Guanajuato y a la zona Conurbada de Guadalajara. ¿Qué significa este tipo de estrategia? (Keller et al., 1998), argumenta que en las últimas décadas son cada vez más las regiones hidrológicas en el mundo en que la demanda de agua para necesidades humanas supera el agua que el ciclo hidrológico es capaz de renovar anualmente. De esta manera se dan situaciones de sobreexplotación de los recursos hídricos con considerables afectaciones al medio ambiente. Este proceso Keller lo ha conceptualizado como el *cierre de cuenca*.

Las respuestas al cierre de una cuenca pueden ser varias, pero la solución todavía dominante –surgida del modelo de gestión centralizado del agua establecido desde la década de 1920, y todavía parcialmente vigente (Western 2008) - subraya seguir garantizando la oferta de agua para el crecimiento económico con base en el gasto público y sin mayores consideraciones sobre sus efectos sociales y ambientales.

Así, se ha respondido al cierre de cuencas por medio de grandes trasvases, que implican mayores intervenciones en el ciclo hidrológico, de los cuales en el mundo hay bastantes ejemplos. En México ya tenemos numerosos casos de cuencas en etapa de cierre: las de los ríos Conchos y Balsas, el Valle de México, y la cuenca Lerma-Chapala y sin duda la cuenca río Verde se integrara a este proceso como resultado de un añejo modelo de oferta de agua.

El 22 de mayo de 2003, fue publicado en el periódico oficial “El Estado de Jalisco” el Decreto 19985 del Congreso que autorizó al Ejecutivo del estado la contratación de un crédito hasta por 6 700 millones de pesos para el financiamiento de un programa de abastecimiento y de saneamiento de agua; en este proyecto incluía la construcción de un presa que captara en una primera etapa las aguas del río Verde; se argumentó que con esta obra se garantizaría el abastecimiento del vital líquido a 5.7 millones de habitantes de la ZCG, población estimada para el año 2030.

En julio del 2004, se emite el decreto 20564, que reforma exclusivamente artículos transitorios; el cambio consistió en aclarar que el Ejecutivo debería obtener permisos y autorizaciones necesarios ante las autoridades competentes para la ejecución de dicha obra (construcción de la presa y de las plantas de tratamiento). Tres años des-

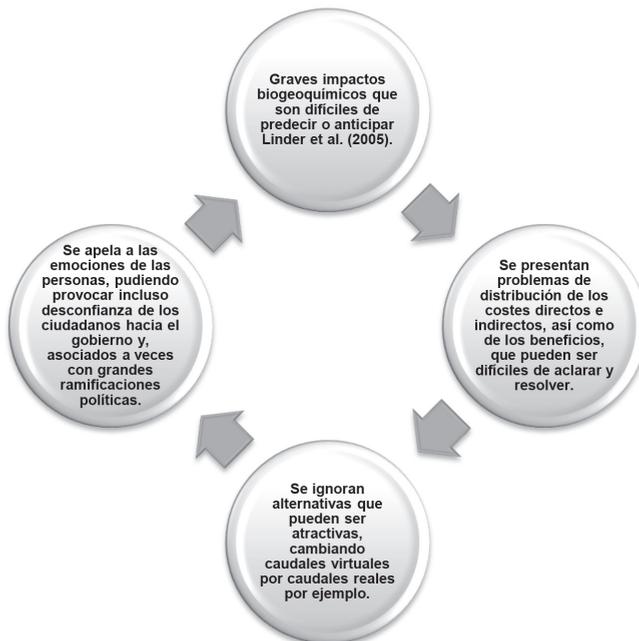
pués, el 9 de octubre del 2007, fue reformado el artículo primero del decreto 19985, en el cual se establece que el sistema de captación se construiría en el río Santiago. Respecto de las plantas de tratamiento quedarían sólo vigentes la de Agua Prieta y El Ahogado.

Algunas de las principales cuestiones que provocan las transferencias entre cuencas como posible solución al déficit hídrico son (Gupta y Van der Zaag, 2008): ¿cómo se relacionan los trasvases entre cuencas con el concepto de gestión integrada de recursos hídricos? ¿Es realmente cierto (y posible) que la gestión integrada del agua siga siendo el principio rector de un proyecto de transferencia de agua entre cuencas en un esfuerzo compartido para alcanzar la sostenibilidad de ambas cuencas (Bruk, 2001)?; ¿Las transferencias entre cuencas son compatibles con los valores que sustentan la gestión integrada de recursos hídricos? ¿Es posible considerar cuidadosamente todos los aspectos implicados

(ingeniería, ecología, derecho, economía, política) al decidir la ejecución de dichas transferencias, así como durante su explotación?.

Las experiencias de las transferencias, planificadas o ya ejecutadas, han puesto de manifiesto aspectos tales como los que se señalan en el grafico 4.1 (Gumbo and van der Zaag, 2002; Gupta and van der Zaag, 2008):

Grafico 4.1
Enfoque sistémico de una transferencia planificada



Fuente: Elaboración propia en base a los planteamientos de Gumbo and van der Zaag; Gupta and van der Zaag, 2013.

También suele ocurrir que muchas transferencias parecen posibles, a pesar de la incertidumbre científica, de su enorme costo y de los potencialmente importantes impactos ambientales, por una conjunción de intereses entre empresas de ingeniería, políticos y entidades financieras (Gumbo y van der Zaag, 2002). Gupta y Zaag, (2008). Después de una evaluación comparativa de los distintos enfoques multidisciplinares, políticos y jurídicos para evaluar si las transferencias entre cuencas pueden estar justificadas en el contexto de la gestión integrada de los recursos hídricos, es necesario tener en cuenta los siguientes cinco criterios:

1. *Superávit y déficit real*: hay un excedente real (objetivamente verificable) en la cuenca cedente y existe un déficit real (objetivamente verificable) en la cuenca receptora, donde el agua se utiliza de manera eficiente (con la mejor tecnología disponible).

En relación a la disponibilidad y aprovechamiento de agua en la cuenca río Verde, el 12 de mayo de 2003, el entonces titular del Ejecutivo del estado de Jalisco, envió al Congreso estatal, una iniciativa de decreto en el cual solicitaba 3 200 millones de pesos para construir un sistema de captación y bombeo en el río Verde el cual fue aprobado por dicho Congreso, en los mismos términos en que fue presentado, bajo el número de decreto 19985, donde se le autorizan la cantidad solicitada, para extraer 10.3 m³ por segundo de agua apta para consumo humano. Cabe señalar que para ese entonces, el retraso del proyecto de abastecimiento tenía 8 años. Sin embargo, el titular del Ejecutivo Estatal, no acató en sus términos el decreto 19985 que él propuso, firmó y publicó en el Periódico Oficial de Jalisco el 23 de mayo de 2003; en el mismo mes de ese año, el entonces Gobernador de Jalisco, instruyó al director de la CEAS, el ingeniero Enrique Dau Flores, para que hiciera una presentación en el recinto del Congreso, del proyecto de la presa de Arcediano para aprovechar las aguas del río Santiago; a partir de entonces, nació una oposición férrea por la sociedad organizada en contra de la construcción de la presa de Arcediano, por no acatar el decreto 19985 y los decretos federales de 1995 y 1997.

2. *Sostenibilidad*: el régimen de transferencia está diseñado para ser sostenible en términos sociales, ambientales y económicos, y es adaptable a los déficit naturales y sociales.

En septiembre de 2003, se llevó a consulta pública la manifestación de impacto ambiental (MIA) del proyecto de Arcediano y en el acta quedó demostrada la oposición al sesgo legal para imponer el punto de Arcediano.

Para noviembre de 2003, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), autorizó la MIA, siendo titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) el ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez.

Para marzo de 2004, el director de las CEAS se dirigió a la DGIRA, de SEMARNAT, solicitando que se le aprobara la manifestación no en el río Verde, sino en el río Santiago, soslayando que existe por decreto federal reserva de aguas a favor de Jalisco de un volumen hídrico proveniente del río Verde de 372 Mm³ y no del río Santiago, el

cual se encuentra contaminado por descargas industriales que lo hacen inviable para el consumo humano.

En enero de 2004, el entonces gobernador Francisco Ramírez Acuña, solicitó mil millones de pesos para iniciar la construcción de la presa de Arcediano, petición rechazada en el Congreso del estado. Posteriormente, el 16 de febrero de 2004, envió al Congreso una iniciativa de decreto, por medio del cual pretendió que se modificara, tal como sucedió, el artículo primero en su numeral Uno para quedar como sigue: “Construcción de un sistema de captación y bombeo de agua de los ríos Verde y Santiago, en el sitio conocido con el nombre de Arcediano en el río Santiago, aproximadamente a 800 metros aguas abajo de la confluencia de los ríos mencionados”. Con esta iniciativa de decreto, se invadieron competencias federales, al pretender que el Congreso local legislara en materia de aguas federales y por encima de lo establecido en los decretos federales que otorgan a Jalisco y la ZCG el derecho a recibir 372 Mm³ y a León 120 Mm³ de agua apta para consumo humano proveniente del río Verde.

El 7 de junio de 2004 se aprobó el acuerdo legislativo 238/04, por medio del cual se rechaza la iniciativa de decreto remitida por el Ejecutivo estatal, en el cual se proponía cambiar el texto del decreto que le daba origen al financiamiento y proyecto para el abastecimiento del agua a la ZCG proveniente del acuerdo federal, y sustituir, arbitrariamente al río Verde por el río Santiago; la resolución de la negativa a su ilegal propuesta se le comunicó oficialmente el 14 de junio de 2004 con el oficio número OPL 500 - 02 - LVII.

3. *Buen gobierno*: la gestión se basa en el buen gobierno (incluyendo la toma de decisiones participativa y la rendición pública de cuentas, incluyendo a las personas afectadas).

En mayo de 2004, a través de la Secretaría General de Gobierno, se propició la salida de los habitantes de la comunidad de Arcediano, quienes fueron hostigados, amenazados, humillados y presionados; esta comunidad tuvo que dejar sus tierras y aceptar que frente a ellos se les derribaran sus casas, para apoderarse de los terrenos mediante la compra de los mismos sin que mediara decreto expropiatorio, presionando a los ejidatarios con el inminente inicio de la construcción de la presa. En este sentido, la señora Guadalupe Lara Lara, habitante de dicha comunidad, no aceptó los ofrecimientos, y a través del apoyo económico y jurídico de la Fundación Cuenca Lerma y Lago Chapala-Santiago, AC, y por medio de la interposición de ocho amparos, entre ellos el número 14/06/06, logró con posterioridad detener la construcción de la presa y frenar la expropiación de sus propiedades.

El 29 de julio del 2004, el Ejecutivo estatal solicitó al Congreso que se expidiera el decreto que declarara una superficie de 9 mil hectáreas, como área natural protegida con carácter de Parque Estatal a la zona aledaña al proyecto denominado “Presa Arcediano en el Municipio de Guadalajara, Jalisco”. En este orden de ideas, el 15 de octubre, con el oficio DPL 006 LVII, mediante el acuerdo legislativo 318/04, el Congreso le envía el Decreto que “*Declara como área natural protegida*”, con carácter, de área de protección hidrológica estatal, 9 mil hectáreas, comprendidas en un

perímetro aledaño al proyecto. El entonces gobernador no acató la recomendación del Congreso, porque se agregó a su propuesta la frase “*con carácter de protección hidrológica estatal*”; con esta categoría, el Congreso invalidó la construcción de obras como la presa de Arcediano, lo cual afectó el interés del gobernador quien por esa razón, no lo promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco como por ley corresponde.

En noviembre de 2004, el titular del Ejecutivo estatal remitió a la LVII legislatura la iniciativa con el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005, en el cual, para el programa de abasto de agua, y como concepto de la partida 44203, se le transcribió parte del decreto federal del 7 de abril de 1995 que está vigente el cual dice que comprende las acciones encaminadas al aprovechamiento del río Verde, como fuente de abasto de agua para Guadalajara y León, y el saneamiento del río Santiago. Sin embargo, el día primero de enero de 2005 apareció publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, en el párrafo que se menciona, la siguiente leyenda:

“Comprende las acciones encaminadas al aprovechamiento de los ríos Verde y Santiago como fuente de abastecimiento de agua”. En este sentido, el Congreso del Estado advirtió la alteración del texto del decreto, y por ende de sus efectos, y el día 5 de enero la asamblea le solicitó al entonces gobernador que publicara la fe de erratas correspondiente, lo que se hizo tal y como aparece en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco del 5 de febrero de 2005.

El 24 de mayo de 2005, mediante oficio CJ/13/2005, el gobernador de Jalisco se dirigió al licenciado Cristóbal Jaime Jaques, entonces director de la CNA, expresando en el punto número 6 de su oficio lo siguiente:

“Por lo cual propongo considerar otro sitio en el río Verde, para realizar la obra de captación, bajo los siguientes lineamientos: a) que no se afecte ningún núcleo de población y b) que no se afecten grandes superficies agrícolas de alta rentabilidad”.

Es de señalar que este punto así descrito existe y se llama Loma Larga II; se menciona a continuación lo expresado en el numeral 7 del oficio de marras: Por conducto del Ing. Enrique Dau Flores Titular de la Comisión del Agua y Saneamiento, sugerí a la CNA, en la persona del Gerente Regional Lerma Santiago-Pacífico, Ing. Raúl Antonio Iglesias, considerar un sitio alternativo, en el Cañón de Sandoval, conocido indistintamente como Las Escobas, El Zapotillo o Piedra Parada, aguas abajo del sitio San Nicolás en el mismo cauce del río Verde.

Al proponer El Zapotillo, se originaron problemas de grandes dimensiones sociales, políticas, económicas y de soberanía hidráulica; porque esta decisión implicaría la desaparición de las comunidades de Temacapulín y Palmarejo en el municipio de Cañadas de Obregón, y Acasico, dentro del municipio de Mexxicacán, en Jalisco.

El 29 de enero del 2008 mediante oficio DG - 050 / 2008 el gobierno del estado de Jalisco a través de la Comisión Estatal del Agua, manifestó, “que el Estado de Jalisco ha determinado su participación en el proyecto de la presa El Zapotillo, con una altura de 105 m”.

Con la construcción del Sistema Zapotillo (presa y acueducto), se garantizará un gasto firme de 8.6 m³/s. Con 5.6 m³/s se abastecerá de agua potable durante los

próximos 25 años a municipios de los Altos de Jalisco ($1.8 \text{ m}^3/\text{s}$) y a la ciudad de León, Guanajuato ($3.8 \text{ m}^3/\text{s}$); y al río Verde se verterán $3.0 \text{ m}^3/\text{s}$, para ser aprovechados por la ZCG, al construir la infraestructura adicional la cual coadyuvará a abatir su déficit.

Con una visión sustentable y dado que la Presa El Zapotillo ubicada en el estado de Jalisco será fuente de abastecimiento para la Ciudad de León Guanajuato; los Gobiernos de ambos estados, acordaron que los caudales que de Jalisco fueran trasladados a Guanajuato serían devueltos al lago de Chapala, mediante los caudales de las aguas residuales tratadas provenientes de las plantas de tratamiento de la ciudad de León, Guanajuato, a través del río Turbio, afluente del río Lerma.

Gráfico 4.2
Esquema de transferencia



Fuente Libro Blanco CONAGUA-03 (2012) pág.26.

4. *Existencia de un equilibrio entre derechos y necesidades:* el régimen de transferencia respeta los derechos y las responsabilidades existentes (locales, nacionales), sin efectos negativos extraterritoriales y otros impactos. En caso de que tales impactos ocurran, se deben acordar las medidas de compensación adecuadas o la distribución de beneficios. Ninguna persona, familia, comunidad o estado estará peor por causa de la transferencia.

En este aspecto y en relación a la calidad del agua del río Verde, la LVII Legislatura, en coordinación con el Ejecutivo del estado, mediante Decreto crearon un Comité, para que se convocara a un tercer opinante el cual a través de elementos científicos fundamentara la calidad del agua. Para ello, se recurrió a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) organismo de la ONU, la cual aceptó la participación, y dictaminó los tres escenarios siguientes: a) para que las aguas del río Santiago sean aptas para consumo humano deben transcurrir cerca de 70 años de acuerdo con la experiencia que se tiene del río Támesis en Inglaterra, siempre y cuando se realice su saneamiento; b) para que sean aguas aptas para consumo humano, se requiere que se evite el 100 por ciento de las descargas de aguas negras, tanto de empresas particulares como de organismos del gobierno. Este escenario, la OPS lo estima en 30 años, en virtud de las lagunas legales que existen en Jalisco, y c) que se cuente con la técnica del más alto nivel, que garantice el tratamiento de las aguas residuales, y que se asegure que el producto del tratamiento, sea el agua con una calidad exenta de contaminantes, que a la larga y por su nivel de concentración, perjudique la salud humana.

Derivado de lo mencionado en el punto anterior, la OPS entregó al Poder Ejecutivo del estado de Jalisco a través de la entonces Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, un documento que contiene más de treinta recomendaciones para que las aguas del río Santiago fueran saneadas previamente, si el objetivo era el consumo humano.

El primero de marzo de 2007, llegó al gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez. El 16 de octubre de ese año, el mismo firmó un acuerdo de coordinación con el gobernador de Guanajuato, Manuel Oliva Ramírez, y el director general de la CONAGUA, ingeniero José Luis Luege Tamargo, en donde se aceptó que se le redujeran a Guadalajara 200 Mm³ de agua y que solamente se le otorgue para el abasto de agua 100 Mm³ de la cantidad que le asignaban originalmente los Decretos Federales es decir, 372 Mm³, de los cuales 300 Mm³ cúbicos son para consumo humano y 72 Mm³ para la agricultura.

El gobernador de Jalisco presentó un proyecto de decreto al Congreso, mismo que se le autorizó y fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco con el número 21915, el día 9 de Octubre de 2009, mediante el cual se modificó el punto número uno del artículo Primero del decreto 19985, estableciendo el siguiente texto: “la construcción de un sistema de captación y bombeo en el río Santiago, cuyo costo estimado hasta por la cantidad de 3 mil 200 millones de pesos, consistente en la construcción de una presa que técnicamente determine la Comisión Estatal del Agua de Jalisco, planta de bombeo, línea de conducción (L=13 Km), pago de indemnizaciones de inmuebles, estudios y proyectos, supervisión y administración.

En octubre de 2009, el ingeniero Luege Tamargo informó al gobernador de Jalisco que se cancelaba el proyecto de Arcediano, por que el costo llegaba a 14 mil millones y los 3 mil 200 millones que se reiteran en el decreto 21915 son insuficientes para dicha obra.

El 30 de noviembre de 2009, la Subsecretaría de Protección al Medio Ambiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) le informó ofi-

cialmente al gobernador de Jalisco a través del Ing. César Coll Carabias director de la Comisión Estatal de Agua (CEA), que daba por cancelada la autorización de la MIA, que en 2003 le otorgó el entonces titular de la dependencia, Ing. Alberto Cárdenas Jiménez al entonces gobernador Francisco Javier Ramírez Acuña, para construir la presa de Arcediano en el río Santiago, ya que el documento que el CEA le presentó a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) tenía inconsistencias.

No obstante todo lo aquí expresado, el gobernador del estado de Jalisco, solicitó en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de Jalisco para el Ejercicio Fiscal de 2010 en la partida 44203 una asignación de 475 millones de pesos para invertir en el proyecto de Arcediano, monto que le fue aprobado. Para invertir este recurso, se requería terminar un trámite ante la SEMARNAT. Con el fin de dar cumplimiento a lo anterior, se presentó por parte de la CEA, la MIA particular de la segunda parte de Arcediano, para el cambio de uso de suelo complementario al proyecto de Arcediano denominado Laguna de Regulación en la comunidad de El Aguacate, que fue sometido a consulta pública, no obstante que el proyecto de Arcediano estaba cancelado.

5. *Principios científicos sólidos*: la transferencia se basa en principios científicos sólidos, incluyendo los hidrológicos, ecológicos y análisis socioeconómicos.

El gobernador González Márquez aceptó la propuesta que le hizo el ingeniero Luege Tamargo para el abasto de agua de Guadalajara, y que consistió en:

- a) enviar 800 litros por segundo de la presa de El Salto con una antigüedad de 16 años de construcción, sin que al agua se le dé ningún uso y tratamiento (ésta agua está reservada para la cuenca lechera de Los Altos de Jalisco por acuerdo federal);
- b) enviar 3 000 litros por segundo de la presa de El Zapotillo, cuando ésta presa esté terminada.

Cabe señalar que la anterior propuesta se encuentra fuera de lo previsto en los decretos federales que otorgan a Guadalajara 372 Mm³; además, es inaceptable que se piense en la construcción de la presa de El Zapotillo, ya que, como se señaló anteriormente, se estaría condenando a la desaparición de las comunidades de Temacapulín, Acasico y Palmarejo. Todo lo anteriormente reseñado describe las causas que han estado retardando la realización del proyecto de abasto de agua para la ZCG, lo cual ha afectado la garantía del derecho fundamental que tiene la población de gozar del vital líquido. Por otra parte, han sido evidentes una serie de violaciones a decretos federales, así como la opacidad y la falta de objetivo social del gasto público en esta materia, originadas tanto por acciones erráticas en la conducción de la política en materia de abastecimiento de agua potable, como el reprochable fin de beneficiar intereses particulares, todo lo cual, ha impedido la conformación de un proyecto sólidamente fundamentado, provisto de viabilidad y legitimidad.

Además del análisis presentado en base a los cinco criterios mencionados, se pueden incorporar diferentes cuestiones atendiendo a la temporalidad de las decisiones y sus limitaciones impuestas a la cuenca cedente. (Matete and Hassan, 2006; Jiang, 2009, Ballesteros 2004).

Las transferencias entre cuencas, no sólo aumentan la escala espacial de influencia, sino que también aumentan la escala temporal. Esto es así porque las grandes obras hidráulicas se conciben con una vida útil que es mucho mayor que las políticas que permiten su construcción. Los valores y las prioridades de una sociedad tienden a cambiar de manera significativa en un período de 40 a 50 años; horizontes de vida útil normalmente considerada en el diseño de un gran proyecto de infraestructura hidráulica, aunque en la práctica duran mucho más. Sin embargo, estas grandes obras hidráulicas influyen en cómo se utilizan posteriormente los recursos hídricos. Este aspecto lo destacan diferentes autores como Biswas y Tortajada (2003) Getches (2003), entre otros.

A Manera de Conclusión

Considerando los compromisos y acuerdos entre los actores que conforman la base institucional, sobre lo que desean realizar en forma coordinada en la cuenca rio Verde, es necesario evaluar y diagnosticar la situación existente. El método a seguir requiere la participación de un equipo interdisciplinario. Este método puede ser definido como procedimiento de gestión para el desarrollo sustentable. Se debe fomentar el debate público entre los actores sobre los temas a ser abordados, el uso de sistemas de información geográfica (SIG) y, en general, todas las técnicas disponibles para describir lo que ocurre en la cuenca, quiénes son los afectados y responsables, y qué costos y beneficios tiene la puesta en marcha de los programas de acción y los futuros a desarrollarse, ya que se infiere que existe una desorientación en torno a la gestión de las asignaciones o concesiones de agua, situación que debe definirse antes de iniciar cualquier proceso de licitación de obra, proceso que debe tener también como antecedentes el estudio de impacto ambiental, legal administrativo, análisis de alternativas técnicas, estudio socioeconómico, los cuales forman parte de los anexos del documento Beneficio Costo (B/C).

Cabe señalar que los estudios B/C no son únicamente el desarrollo de cálculos matemáticos, sino que deben tener una utilidad mayor relacionada con el proceso de valoración económica y formulación de estrategias para prever desfases en el costo de las obras y proponer opciones encaminadas a evitar graves problemas sociales y ambientales por afectaciones que se generan con la construcción de las obras.

Es importante señalar que en el proceso normativo para ejercer acciones de transferencias, asignaciones y concesiones de agua se observa una ausencia de los gobiernos locales; a estos les corresponde administrar, fomentar y proteger los intereses locales, promover el desarrollo integral de sus circunscripciones territoriales, preservar el medio ambiente, mejorar la calidad de vida de su población, promover adecuadamente la prestación de los servicios públicos del municipio a su cargo.

Se debe considerar que en los planteamientos para el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca rio Verde como proceso no termina una vez que se ha iniciado el proceso constructivo de las obras de captación y conducción. De ahí que el planeamiento debe verse como la construcción de un sistema de información, que

facilite la toma de decisiones con participación de múltiples actores, para elaborar criterios, problemas y objetivos, la construcción de escenarios compartidos por los actores, y la identificación de obstáculos y restricciones. Estos elementos proporcionan la base para calcular costos y beneficios así como para diseñar estrategias y elaborar un plan. El plan es un elemento que sirve para comunicar las intenciones de ejecución de acciones y coordinar aquellas que así lo requieran, incluyendo la sustentación económica y financiera de las obras hidráulicas que se han de ejecutar.

En conclusión, puede decirse que las obras de ingeniería a gran escala, como las transferencias entre cuencas, sólo se pueden justificar después de haber agotado todas las opciones a menor escala, y fundamentalmente cuando estas obras tienen como objeto satisfacer necesidades humanas vitales. En cualquier caso, parece claro que los cinco criterios que sugieren Gumbo, Gupta y Zaag, y que fueron analizados en el caso específico de la cuenca del río Verde, deben ser tenidos en cuenta a la hora de plantear una transferencia.

Además debe tenerse en consideración que el desarrollo de las regiones no sólo se alcanza haciendo transferencias de grandes volúmenes de agua hacia aquellos polos con grandes expectativas de crecimiento, en donde teóricamente se puede maximizar económicamente el uso de los recursos hídricos. Es necesario considerar que para alcanzar una prosperidad estable y duradera, es preciso que cada espacio geográfico sea autosustentable en materia de recursos hídricos; para ello se requiere: optimizar, preservar la calidad y cantidad del potencial hídrico propio de cada cuenca hidrográfica.

Bibliografía

- Allan, T. 2003. IWRM/IWARM: a new sanctioned discourse? Occasional Paper 50. SOAS Water Use Study Group. School of Oriental and African Studies. King's College. London, UK.
- Benko, Georges y Alain Lipietz (1994), *El Nuevo Debate Regional*, en Benko, George y Alain Lipietz (1994), *Las Regiones que ganan*, Edicions Alfons El Magnàmin, Valencia, p. 23.
- Furió, Elies (1996), *Evolución y Cambio en la Economía Regional*, Ariel Economía, Barcelona, p.9.
- Getches, D.H. 2003. Spain's Ebro river transfers: test case for water policy in the European Union. *International Journal of Water Resources Development* 19, 501-512.
- Gumbo, B., van der Zaag, P., 2002. Water losses and the political constraints to demand management: the case of the City of Mutare, Zimbabwe. *Physics and Chemistry of the Earth* 27, 805-813.
- Gupta J., van der Zaag, P., 2008. Interbasin water transfers and integrated water resources management: Where engineering, science and politics interlock. *Physics and Chemistry of the Earth* 33, 28-40.
- ILPES/Cepal (2000), *La Reestructuración de los espacios Nacionales*, Santiago de Chile, p. 9.

- Libro Blanco CONAGUA-03 (2012) Proyecto presa y acueducto El Zapotillo. (Comisión Nacional del Agua) Organismo de Cuenca LermaSantiago-Pacífico, México.
- Matete, M.; Hassan, R. 2006. Integrated ecological economics accounting approach to evaluation of inter-basin water transfer: An application to the Lesotho Highlands Water Project. *Ecological Economics* 60, 246-259.
- O' Brien, R. (1999), *Global Financial Integration: The End of Geography*, Pinter, London.
- Krugman, Paul (1999), *The Role of Geography in Development*, Annual Bank Conference on Development Economics, 1998. The World Bank, Washington, p. 93.
- Shiklomanov, I.A. 2000. Appraisal and assessment of world water resources. *Water International* 25, 11-32.
- Keller, Jack, Andrew Keller y Grant Davids (1998), "River Basin Development Phases and Implications of Closure", *Journal of Applied Irrigation Science*, 33 (2), Kassel, Alemania, pp. 145-163.
- Wester, Phillippus (2008), *Shedding the waters. Institutional Change and Water Control in the Lerma-Chapala Basin, Mexico*, Wageningen Universiteit, Países Bajos. *Irrigation Science*, 33 (2), Kassel, Alemania, pp. 145-163.

Acuerdos

- Acuerdo del 24 de noviembre de 1934 de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Dirección General de Fomento Agrícola. Departamento Foresta. En donde se declara Zona Protectora Forestal los montes comprendidos dentro de los linderos siguientes: Tomando como punto de partida la ciudad de Ocotlán, Jal., se sigue al río Grande de Santiago por su margen derecha hasta el punto conocido con el nombre de Santiago.
- Declaración No. 2, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de enero de 1938, se declararon las aguas del Río Verde, como afluente de la cuenca del Río Grande Santiago o Tololotlán, de propiedad nacional.
- Decreto que reforma los párrafos primero y segundo del artículo 2o. del Decreto de 3 de abril de 1995, publicado el 7 del mismo mes y año, por el que se declaró la reserva de las aguas nacionales superficiales en la cuenca del Río Verde, para usos doméstico y público urbano.
- Acuerdo Presidencial mayo de 1990. Autorización otorgada a Industriales localizados en la Cuenca Río Verde, Secretaria Gobernación.
- Tercer Acuerdo de coordinación para el aprovechamiento integral de Aguas del Río Verde. CONAGUA, 1994
- Acuerdo de Coordinación: Mayo de 1997, entre el Ejecutivo Federal por y ejecutivos de los estados de Jalisco y Guanajuato, para el aprovechamiento integral de las aguas del Río Verde.
- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Nacional del Agua, y los estados que Guanajuato y Jalisco, con el objeto de lograr el aprovechamiento integral de las aguas del Río Verde, en beneficio de

los usuarios de aguas nacionales, determinar las acciones para la ordenación de los aprovechamientos en uso pecuario, y el manejo y la protección de las aguas destinadas para uso doméstico y público urbano. Acuerdo firmado el 22 de mayo de 1997 y publicado el 14 de agosto de 1997, sección II.

Decreto publicado el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1997 en donde se declara una reserva definitiva para uso doméstico y público urbano de: *u., el volumen anual máximo que se reserva será de 491 '976,000 m3 de agua.*

Decreto del 8 de julio del 2004: Que reforma el artículo tercero transitorio y se adiciona un artículo cuarto y quinto transitorio y el artículo cuarto transitorio del Decreto 19985 pasa a ser el sexto transitorio, todos ellos del decreto 19985 publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el día 22 de mayo del año 2003.

El 7 de junio de 2004 se aprobó el acuerdo legislativo 238/04

Periódico Oficial El Estado de Jalisco con el número 21915, el día 9 de Octubre de 2009.

Punto de acuerdo, por el cual se crea un grupo plural de trabajo que investigue el retraso del abasto de agua en , a cargo del Diputado Salvador Caro Cabrera, de la LXI Legislatura. Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de noviembre de 2010.

Gaceta Parlamentaria, Numero 3151-III, martes 30 de noviembre de 2010.

Dictamen de las Comisiones del Medio Ambiente y Desarrollo y Hacienda y Presupuesto que resuelve la iniciativa del Gobernador del Estado de Jalisco, C.P. Emilio Gonzales Márquez, en la que propone se reforme el artículo primero del decreto 19985. De fecha 22 de marzo 2011.

La Evolución de la Política Social en México: ¿Nuevos Instrumentos?

JORGE IGNACIO VILLASEÑOR BECERRA
DIEGO CEDILLO MORALES

Resumen

La política social en México tiene como objetivo principal el desarrollo humano por medio de la creación y ampliación de las capacidades mediante servicios universales de educación, salud y nutrición, con el propósito final de lograr una mayor igualdad de oportunidades entre los ciudadanos, particularmente de los que viven en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. El instrumento de política social empleado en México se fundamenta en los principios de la focalización de los subsidios para cubrir las necesidades sociales. Se describirán y analizarán las características esenciales del diseño e implementación de la política social y se presentarán sus resultados más importantes, específicamente aquellos de los programas de combate a la pobreza: “PROGRESA”, “OPORTUNIDADES” y más recientemente la “Cruzada Nacional Contra el Hambre”.

Palabras clave: Instrumentos, pobreza, políticas sociales, focalización, México.

Abstract

Social policy in Mexico has as main objective human development through the creation and expansion of capabilities through universal services of education, health and nutrition, with the ultimate aim of achieving greater equality of opportunity between citizens, particularly those living in conditions of vulnerability and poverty. The instrument of social policy employee in Mexico is based on the principles of the targeting of subsidies to cover social needs. They will identify and analyze the essential characteristics of the design and implementation of social policy and submit their most important results, specifically those of anti-poverty programs: “PROGRESA”, “OPORTUNIDADES” and more recently the “Cruzada Nacional contra el Hambre”.

Key words: tools, poverty, social policies, targeting, México.

Clasificación JEL: H53, I32 y I38

Fecha de recepción: 08/07/2013 Fecha de aceptación: 03/10/2013

Introducción

Por décadas, un rasgo distintivo de las policías públicas de combate a la pobreza puesta en marcha en México ha sido la búsqueda de soluciones de corto plazo con un fuerte componente asistencialista y paternalista, tales como la entrega de recursos en especie, cajas de comida y vestimenta, subsidios a los precios de alimentos y servicios, o la construcción de infraestructura básica.

Así pues, las comunidades de más bajos recursos en situaciones de marginación solían ser consideradas únicamente como objetos receptores de asistencia gubernamental, en lugar de ser involucrados como sujetos activos capaces de crear y sostener condiciones básicas de vida.

Sin embargo, desde mediados de la década de los noventa, se hicieron evidentes cada vez en mayor medida, las limitaciones de los programas tradicionales para reducir significativamente la pobreza y la extendida percepción de que los beneficiarios inevitablemente han terminado siendo presa de la maquinaria político – electoral.

Es a partir de esa década que la política social en México se ha orientado por criterios de focalización de los problemas y programas propuestos. Con la focalización, se destinan recursos a sectores que reúnen ciertas características y los hacen destinatarios de ciertas acciones de apoyo, normalmente económicas. En parte, este esquema de funcionamiento se explica por las restricciones financieras producto de la crisis de la deuda en la década de los ochenta. Con el cual se supuso que al concentrar los recursos escasos en los más necesitados, los efectos favorables se producirían con mayor rapidez y eficiencia.

Este nuevo enfoque, representa una clara tendencia hacia la implementación de políticas sociales que prioriza la entrega de beneficios individuales en lugar de colectivos y que se sustenta en el “empoderamiento de los pobres” como mecanismo fundamental para la mejora en la calidad de los servicios educativos y de salud. Bajo este esquema, la corresponsabilidad de los beneficiarios es el primer factor que permite a las familias ser parte activa de su propio desarrollo.

Los programas PROGRESA y OPORTUNIDADES como instrumentos de focalización, implementados en México a finales de los noventa, fueron de los primeros en utilizar este esquema. Actualmente el gobierno federal ha puesto en marcha el último instrumento de este tipo hasta el momento; la Cruzada Nacional Contra el Hambre, con el cual se busca innovar en cuanto cobertura y por ende, resultados. Hoy en día, al menos 30 países han adoptado medidas similares en América Latina, Asia y África.

De acuerdo con lo mencionado, este documento se inicia con un breve antecedente histórico que muestra el contexto en el cual se considera a la focalización como un instrumento de política social necesario. En segundo lugar, se aborda el método de focalización y sus objetivos. Después, se da una descripción de lo que se entiende por política social en México, el modo en que se lleva a cabo y cómo se ha desarrollado con el paso del tiempo. Así, se continúa con una revisión de la evolución de la pobreza en México en el periodo de implementación de los programas focalizados y algunos resultados de los mismos. Finalmente, se exponen algunas conclusiones resaltando

los logros y limitaciones de los programas de combate a la pobreza en México bajo la metodología de la focalización.

Antecedentes

Al comienzo de los años ochenta, existe una serie de modificaciones a la estrategia de política social en México, pese a que en años anteriores se registraron considerables reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad del país. La crisis de la deuda provocada principalmente por la drástica caída del precio del petróleo en el año de 1982 llevó al país a una severa recesión económica. Durante estos años se experimentaron fuertes restricciones macroeconómicas nunca antes vistas en el país.

Prácticamente durante toda la década de los ochenta, el país experimentó el desarrollo de la etapa denominada “desarrollo estabilizador”, dentro de la cual el gobierno federal centró su atención de manera prioritaria en la reordenación económica nacional, que se vería manifestada en reducciones a la inflación, protección del empleo, reorientación del aparato productivo, entre otras cosas. Bajo el contexto macroeconómico que experimentaba el país dentro y fuera de sus límites territoriales, el gobierno mexicano redujo el gasto social de manera considerable con el fin de atenuar un insostenible déficit público y buscar alcanzar una estabilización de la economía, lo que llevó al desmantelamiento parcial del sistema de subsidios y la política social pasó a segundo plano.

La crisis económica de 1982 – 1986 polarizó aún más la distribución del ingreso en la sociedad, pues se deterioró el salario real de los trabajadores y se presentaron elevados índices de desempleo. Como consecuencia los índices de pobreza, marginación y exclusión sufrieron aumentos considerables durante ese periodo y años posteriores. Frente a tal escenario, eran necesarias medidas por parte del Estado mexicano, se hizo urgente la necesidad de reformas enfocadas al alivio de dichos males, de forma más eficiente y eficaz en cuanto a las demandas sociales.

De acuerdo a Villarreal (1993) en el modelo económico neoliberal se otorga un nuevo papel al Estado, y se le atribuyen cuatro funciones básicas: negociador en las relaciones económicas internacionales, promotor del desarrollo, regulador de los excesos e imperfecciones del mercado y combate a la pobreza extrema. con el fin de garantizar las necesidades básicas de la población. Esto implicó nuevas áreas y mecanismos de intervención estatal.

Es así como surge un nuevo enfoque del Estado y su papel en el combate a la pobreza. Así pues, se implementa la política social mediante el énfasis en el desarrollo social focalizado y se replantea la acción estatal en tres aspectos:

1. Reconocimiento de la capacidad de los grupos sociales y de las comunidades para organizarse y generar opciones productivas,
2. Reconocimiento de que no era el crecimiento del aparato burocrático la manera de resolver las demandas sociales, y
3. Se desarrollaron nuevas formas de financiamiento del gasto social que no tuvieron efectos contraproducentes en los niveles de inflación.

En cuanto a la relación Estado – Sociedad, González (1993) menciona que se dieron tres transformaciones, las cuales se expresaron, en primer lugar, en la modificación estatal del financiamiento y asignación social de los recursos; en segundo, se redefinieron las atribuciones y responsabilidades en cuanto a los mecanismos de acceso a la seguridad social, con acceso a los servicios públicos con un carácter más ciudadano y participativo; y, por último, se produjeron y ampliaron las formas de empleo.

Sin embargo, dichos empleos en su mayoría eran trabajos poco especializados, en donde no era necesario un elevado nivel de capital humano, y en donde las condiciones laborales se tornaban cada vez más precarias. Sin duda, situaciones como esta se volvieron una barrera al desarrollo de la población con menos recursos y como consecuencia, la brecha económica y de bienestar entre las distintas clases sociales aumenta y se acentúa.

Para finales de los años ochenta y como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, se consolida una corriente liberalizadora de la economía nacional. Corriente impulsada fervientemente por algunos organismos internacionales, por ejemplo, el Consenso de Washington, por medio de sus medidas de política económica, las cuales México siempre ha colocado en un lugar relevante dentro de su gama de opciones. Lo anterior aunado a una coyuntura de crisis política que hacía necesaria la legitimación del gobierno, ya que éste había puesto en evidencia su ineficiencia en la solución de problemas sociales como la pobreza y la marginación, por mencionar unos.

La pobreza y la desigualdad son problemas que han aquejado al país desde hace mucho tiempo, la historia nacional nos muestra que prácticamente desde que México se constituyó como una nación independiente (con mayor razón antes de su independencia) el problema ha persistido en gran parte de la población. Por lo que no se puede hablar de un problema de reciente aparición; sin embargo, es hasta las últimas décadas del siglo pasado que la política social, en su función del combate a la pobreza, adquiere una configuración propia dentro de las políticas públicas, principalmente a través de la canalización de recursos crecientes a programas sociales específicos.

Este esquema de focalización de los recursos encuentra su justificación en las restricciones financieras, que generó la crisis de la deuda en la década de los ochenta. De esta forma, las políticas sociales ya no serían universales, sino que se transformarían en políticas sociales de corte selectivo, buscando concentrar los recursos gubernamentales en los grupos marginados o vulnerables. De esta forma, el discurso de la lucha contra la pobreza sustituiría a la preocupación por el desarrollo y la desigualdad social.

Ahora con la focalización como elemento clave, el objetivo de las políticas sociales consistía en asegurar la racionalidad del gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los más pobres. Con lo anterior como punto de partida, uno de los elementos más novedosos fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios.

Puesta en marcha la focalización, ésta logró su mejor desarrollo mediante los programas de subsidios condicionados, los cuales fueron diseñados en un principio como

mecanismos de emergencia social; sin embargo, fueron evolucionando gradualmente hacia programas de apoyo de cobertura amplia a través de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres de la población.

Así fue como las reformas económicas llevadas a cabo en México durante los años ochenta y noventa, dieron lugar a una serie de políticas sociales bajo los criterios de focalización ante los problemas y recursos disponibles. Dicho enfoque se materializó bajo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual con el tiempo evolucionó al Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades (OPORTUNIDADES) y finalmente se incorporan a la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Durante el periodo en cuestión, según cálculos de Boltvinik y Hernández (1999), 48.5% de los 68 millones de personas que conformaban la población en México, era pobre en 1981, mientras que en el periodo comprendido entre 1984 – 1988 se incrementó de 58.5% a 59.0% (más de 35 millones de personas), para luego en 1992 alcanzar 66% y después de la crisis de 1994 llegar hasta 75% (alrededor de 68 millones de personas).

Por su parte el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presenta sus estimaciones para el periodo 2010 – 2012, en las cuales la población en pobreza presenta una variación de 46.1% a 45.5%, que corresponde a un incremento de 52.8 a 53.3 millones de personas. En el mismo periodo, la población en pobreza extrema pasó de 11.3% a 9.8%; en términos del número de personas en situación de pobreza extrema paso de 13.0 millones a 11.5 millones. (CONEVAL, 2013)

Las cifras anteriores ponen en evidencia cómo la población nacional se ha incrementado considerablemente en los últimos años, y eso dificulta la efectividad de los programas sociales y por ende la erradicación de dicho problema. Así pues, el incremento de los pobres obligó al gobierno de México a plantear o reestructurar estrategias de atención a la pobreza acordes con el nuevo modelo de desarrollo y con los postulados de la reforma del Estado.

El método de focalización

Ante los ajustes estructurales presentados en los mercados internacionales como consecuencia de la presente globalización, varios países de América Latina implementaron la política focalizada de asistencia, buscando compensar algunos de los costos sociales provocados por los ajustes antes mencionados; a los pobres y en particular a los extremadamente pobres. Además, con esto las autoridades aseguran la gobernabilidad nacional, brindando un alivio momentáneo a muchas familias víctimas del deterioro social, calmando una posible irritación generalizada y la acción política radical de la población.

De acuerdo a Brodersohn (1999) los programas focalizados se concibieron más para aliviar temporalmente la situación de algunos pobres extremos, más que para combatir las causas estructurales determinantes de la pobreza, de ahí que tampoco hayan podido ser los detonantes de un proceso profundo de cambio estructural, o por

lo menos de reactivación económica que permitiera el crecimiento, el aumento del empleo y la distribución de la riqueza y el ingreso.

Es así como la focalización aparece más como una respuesta al proceso reciente de avance y mayor protagonismo de la sociedad, vis a vis una redefinición del papel del Estado en las políticas sociales. Con el paso del tiempo, la sociedad se ha vuelto cada vez más compleja y diversa, de esta forma propone una diversificación de las demandas que sugieren de forma natural una respuesta política altamente diversificada y selectiva. En este sentido, la focalización se considera un ejercicio de política moderna apta para las sociedades que en ese momento se encuentran en proceso de heterogeneización social.

Como consecuencia del fortalecimiento de la sociedad y el aumento de su protagonismo, el Estado se encontró en una posición en donde tuvo que redefinir su papel y adoptar nuevas modalidades de intervención pública. De esta forma, los instrumentos como la focalización aportan importantes contribuciones a la modernización de la política pública y a la democratización social.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1992) la idea de focalización intenta responder en buena medida este imperativo de modernizar y racionalizar la política social estatal. La focalización contribuye a la modernización de la política social, en tanto:

- Logra un gasto social más eficiente y equitativo.
- Aumenta el impacto redistributivo del gasto público social a nivel local y hace territorialmente viable los programas.
- Asegura lleguen de manera sostenida y oportuna los bienes y servicios sociales a la población objetivo.
- De esta forma, la focalización contribuirá a la democratización social, en tanto:
- Contribuye a la creación de redes sociales de protección a las poblaciones objetivo.
- Favorece la creación de una autoridad social descentralizada, en la que participan los beneficiarios.

La CEPAL (1992) plantea la focalización como un instrumento que combina democratización, participación y modernización de la política social. La focalización permitirá dar mayor eficacia y eficiencia a la política social combinada con una mayor participación y democratización.

Con la focalización se plantea que es posible construir una demanda racional en donde sea posible desarrollar en los sectores pobres ciertas capacidades que permitan diseñar, presentar, gestionar y ejecutar proyectos productivos. Sin duda el logro de un impacto positivo en la redistribución de ingresos en una sociedad, justifica por completo la focalización de las políticas públicas. De esta forma, el método de focalización se sustenta exclusivamente en el análisis de la carencia de ingreso de las familias para adquirir la canasta básica de alimentos en el mercado, así como adquirir los bienes y servicios que les permitan satisfacer el resto de sus necesidades más esenciales.

Para el cálculo de las carencias dentro de los hogares se utiliza el método de Ingreso o Línea de Pobreza, el cual se divide en dos pasos primordiales:

- En primer lugar, encontramos al cálculo de un ingreso mínimo o línea de pobreza; con el cual todas las necesidades mínimas de una familia quedan satisfechas.
- El segundo paso consiste en identificar y localizar territorialmente a los hogares que tienen ingresos menores a los de la línea de pobreza, y así poder configurar un mapa con las regiones donde vive la población del país más pobre.

Dicha metodología no aborda los determinantes de la pobreza, sin embargo, exige una doble focalización: saber cuántos y quiénes son los pobres y establecer en donde o cómo se encuentran distribuidos dentro del territorio nacional los posibles beneficiarios del programa.

Con este hecho descansa la idea de que los pobres se encuentran en tal situación porque se encuentran fuera del mercado, en consecuencia la estrategia se enfoca en tratar de incorporar o reincorporar a quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema a los mercados de bienes y servicios.

Siguiendo la lógica anterior, primeramente se busca formar o ajustar habilidades y destrezas compatibles y requeridas por el mercado laboral en ese momento, de ésta forma lograrán emplearse y obtener un ingreso que los haga elevar su consumo, en otras palabras, participarán en el mercado como consumidores a partir de calificar su fuerza de trabajo y aumentar su valor en el mercado laboral. Con la política social focalizada, se convierte a la población beneficiada inmediatamente en consumidores de bienes y servicios mediante el otorgamiento de subsidios monetarios directos condicionados.

Política Social en México

El desarrollo de la política social en México se ha presentado con algunos matices diferentes, sin embargo, claramente se han seguido las recomendaciones mencionadas previamente. De esta forma y al igual que en muchos otros países, las políticas enfocadas al combate de la pobreza se han convertido en la mejor carta de legitimación para los gobiernos en turno.

Las políticas seguidas se han basado en cuatro principios básicos:

1. Dentro de lo posible, las funciones de la política social (financiamiento, diseño, implementación y control) pueden separarse del gobierno y ser llevadas a cabo por algunos agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial).
2. Debe existir una cooperación entre distintos agentes, el Estado debe ser sólo uno entre otros que aportan recursos al financiamiento de los servicios sociales, ya que por una parte hay sectores sociales que se encuentran en condiciones de autofinanciarse; lo ideal sería que existiera un cofinanciamiento con las personas beneficiadas del programa (dentro de sus posibilidades), con el afán de lograr

compromisos por parte de éstos y se recuperen una porción de los costos gracias a la implantación de tarifas.

3. Se debe tener cuidado con la existencia de monopolios, los cuales perjudican el beneficio de los consumidores con la asignación de los recursos y la fijación de precios. La población debe tener la opción de elegir entre varios proveedores, maximizando sus beneficios dadas las ofertas e ingresos. .
4. Todos los recursos públicos destinados a programas sociales, deben ser ejercidos respondiendo a los principios de: focalización, subsidio a la demanda, evaluación a través de la medición de su efecto, prioridad exclusiva a los más necesitados y equidad.

Con base en los cuatro principios anteriores, se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en el año de 1997. Dicho programa se estructura con el objetivo de disminuir los índices de pobreza en zonas por medio de la inversión en capital humano, otorgando subsidios monetarios a las familias seleccionadas. De esta forma, el desarrollo comunitario local se deja de lado y se enfoca exclusivamente en las familiares y el individuo.

Con el fin de lograr dicho objetivo el PROGRESA está conformado por tres componentes:

- Salud: servicios mínimos de atención a la salud para la familia.
- Educación: becas escolares para niños en educación básica (de 3ro de primaria a 3ro de secundaria)
- Nutrición: por medio de dietas nutricionales para la familia.

Según la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), cabe destacar de este programa que, en el discurso oficial se estableció que se otorgarían los recursos de manera directa a las madres de familia, tratándose esta de una estrategia de focalización que reconoció las limitaciones de programas anteriores, en los que existían intermediarios en la asignación de apoyos a los grupos más pobres.

Los lineamientos de este programa se basaron en los siguientes principios estratégicos: focalización, transparencia, familia como ámbito y unidad de acción, género, corresponsabilidad, ayuda estructural sobre ayuda asistencial, apoyo comunitario y de autoridades locales, enfoque integral, complementariedad con otros programas, coordinación, seguimiento y evaluación (SEDESOL, 1999).

PROGRESA contaba como población objetivo a las familias en condiciones de pobreza, con hijos menores de 18 años en educación básica y que se encontraran en zonas rurales. Durante el proceso de selección de las familias beneficiarias se aplicaron dos métodos de focalización en forma consecutiva, primero la selección de zonas marginadas y segundo la identificación de los hogares pobres dentro de esta zona.

Durante las primeras etapas, el mecanismo de focalización estuvo basado en sistemas de información regional el cual era homogéneos y solo permitía su uso para la identificación de familias del medio rural.

Evaluaciones a PROGRESA indican que dicho programa ha contribuido a incrementar la asistencia escolar, pero no que haya incrementado los niveles de aprendizaje de dichos alumnos.

Durante el 2001 se inicia una ampliación del programa hacia algunas áreas urbanas y para el año 2002 se logra una cobertura en ciudades de hasta un millón de habitantes. La ampliación hacia las zonas urbanas requirió el rediseño de la estrategia de focalización, con un enfoque innovador, capaz de incluir a las familias residentes de las zonas urbanas.

Con el paso del tiempo PROGRESA se adapta a los nuevos requerimientos sociales y en el año 2002 evoluciona en el Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades (OPORTUNIDADES), continuando con la estrategia empleada, conservando sus principales características e integrando nuevas acciones con el fin de ampliar la cobertura.

El programa OPORTUNIDADES basó su diseño partiendo del diagnóstico según el cual, el círculo vicioso de la pobreza se convierte en una red compleja de factores que atrapa a los individuos impidiéndoles mejorar sus capacidades o acceder a la estructura de OPORTUNIDADES en igualdad de condiciones respecto al resto de la población. Dicho círculo vicioso determinado por la interacción perversa de bajos niveles educativos y bajos ingresos (SEDESOL 2003).

Dicho programa represento un giro en la visión política en el combate y superación de la pobreza exhibido durante la implementación del PROGRESA anteriormente. OPORTUNIDADES promueve el tránsito de las acciones asistencialistas ya desgastadas que solo transferían recursos a través de distintos medios, hacia programas más completos en donde la transferencia de ingresos además de lo ya mencionado, podía fundamentar la inversión en el desarrollo de capacidades, diversificando las oportunidades de las familias en condiciones de pobreza de salir de su situación mediante su propio esfuerzo. Todo esto, bajo cinco ejes rectores: equidad integralidad, transparencia, cohesión social y corresponsabilidad.

Así pues, OPORTUNIDADES tiene como base dos objetivos:

1. El aumento de las capacidades básicas de las familias en condiciones de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados y con la participación de los tres órdenes de gobierno, y
2. Ampliar el acceso de las familias a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad social y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y la concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social (SEDESOL 2003).

Con el programa OPORTUNIDADES existe un aumento en la cobertura geográfica, la cual se extiende a localidades semiurbanas y urbanas. De la misma forma, se incrementan los apoyos educativos, los cuales se enfocan en jóvenes para que concluyan la educación media superior, así como el proporcionarles apoyo en la transición a la etapa productiva.

Si vemos las cifras de beneficiados por el programa OPORTUNIDADES, podemos observar que el número de hogares beneficiarios en el año 2000 era de 2 560 000 y para el 2002 aumentó a 4 240 000; a partir del 2004 al 2007 el programa ha atendido a 5 000 000 de familias anualmente. En el 2011 el número de familias beneficiarias ascendió a 5 827 318. En los últimos 10 años el número de hogares beneficiarios se ha duplicado (CONEVAL, 2013).

Sin embargo, como ya se mostró anteriormente; las cifras de pobreza en el país no han cambiando en mucho su tendencia, el número de familias pobres en el país, sigue en aumento.

Por tal motivo, a principios del año 2013 es anunciado un nuevo programa focalizador para la asistencia social; una nueva estrategia de inclusión y bienestar propuesto por el gobierno federal mexicano durante el mandato de Enrique Peña Nieto: “La Cruzada Nacional Contra el Hambre”.

Dicha cruzada se encuentra conformada por setenta programas de la Administración Pública Federal, entre los que destacan; Pensión para Adultos Mayores, Apoyo Alimentario y OPORTUNIDADES. Esto con el afán de obtener resultados satisfactorios ante los crecientes problemas sociales.

Según el discurso oficial, el diseño de la “cruzada” se basó en la experiencia brasileña del programa “Fome Zero” (Hambre Cero) que inició operaciones en 2003. Sin embargo, y como ya se ha mencionado en el presente artículo, México por sí mismo ha sido pionero en el diseño de programas sociales dirigidos a la disminución de la pobreza y al aumento relativo del bienestar social. Con grandes errores; costosos en términos económicos y sociales, pero también, varios aciertos evaluados a nivel nacional e internacional.

De esta forma, ahora con la Cruzada Nacional Contra el Hambre se pretende erradicar de manera masiva problemas como la pobreza, desnutrición y marginación social en el país, cuya implementación ha sido otorgada a la SEDESOL (2013).

En la actualidad México vive un cambio estructural en el combate a la pobreza extrema, con una estrategia integral de inclusión y bienestar social que pasa de la política de entrega de apoyos a una política social de segundo piso, con respeto pleno al desarrollo de las capacidades de las personas para mejorar sus condiciones en lo individual y en lo colectivo.

Dentro de la Cruzada Nacional Contra el Hambre se plantearon cinco grandes objetivos:

1. Garantizar una alimentación adecuada a la población en pobreza extrema y carencia alimentaria;
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia;
3. Aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios, y
5. Promover la participación comunitaria.

De igual forma, se desarrollaron algunos ejes estratégicos con el fin de optimizar la eficiencia en la implementación de los programas. Por ejemplo; para proteger el poder adquisitivo y el ingreso, se fomentarán políticas de empleo y se fortalecerán los programas de transferencias. Se elevará el acceso a alimentos en localidades estratégicas a través de la comercialización y fortalecimiento de las redes de abasto populares. Todas las acciones de la Cruzada Nacional Contra el Hambre estarán sujetas a esquemas de transparencia y rendición de cuentas que definan de forma clara la responsabilidades de los actores involucrados (SEDESOL 2013).

Dentro del planteamiento de dicha iniciativa, un punto que vale la pena remarcar, por su concepción tan ambiciosa (dada la experiencia), es la formulación del supuesto en donde la Administración Pública Federal actuará de forma coordinada con la Sociedad Civil y el Sector Privado. Dicha alianza permitirá el avance inherente entre desarrollo y crecimiento, obteniendo resultados reales de corto, mediano y largo plazo.

El programa tuvo una aplicación correspondiente a una primera etapa, en donde fueron seleccionados 400 municipios de todo el país como población objetivo. El método de focalización no queda para muchos completamente claro, sin embargo, los municipios seleccionados tienen en común dos características primordiales:

1. Cuentan con un alto porcentaje de población en pobreza extrema y con carencia alimentaria; y
2. Alto número de personas en pobreza extrema y alto número de personas con carencia alimentaria.

La población correspondiente a los 400 municipios (calculada por CONEVAL en el año 2010) es de 7.4 millones de los cuales; 3.67 millones habitan en zonas urbanas y 3.73 millones en zonas rurales. Según informa SEDESOL (2013), el hecho de incluir municipios rurales y urbanos se deriva de una recomendación realizada por el CONEVAL, la cual fue emitida en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 sobre los retos que tiene la política social para abatir la pobreza municipal, donde se señala: reducir la pobreza rural de municipios pequeños y dispersos, así como disminuir la pobreza urbana, que tiene mayor peso en volumen poblacional.

Por su parte, CONEVAL aclara que la selección de los 400 municipios fue realizada solamente por la SEDESOL, ya que sólo ella tiene las atribuciones para definir el alcance de sus políticas públicas.

En suma, la Cruzada Nacional Contra el Hambre tiene cuatro características principales:

1. Orientación focalizada. Los esfuerzos se concentrarán exclusivamente en la población con alta pobreza extrema y carencia alimentaria.
2. Corresponsabilidad. Participaran todas las dependencias del gobierno, se conjuntarán los esfuerzos de los sectores salud, educación, vivienda, economía, y servicios básicos, como agua, luz y drenaje.
3. Estrategia social que fortalece y aumenta las capacidades productivas de sus beneficiarios. Quienes hoy reciben un apoyo, en el futuro tendrán la capacidad de

salir y sobrepasar la línea de pobreza, a partir del fortalecimiento de sus ingresos como individuos productivos.

4. Participación comunitaria y social. En la cruzada se pretende involucrar a los propios beneficiarios en las soluciones que se requieren. De esta forma, tendrán una participación activa en el desarrollo del programa (SEDESOL, 2013).

Resultados

Para poder lograr un análisis de los alcances y limitaciones de la política social focalizada en México se utilizará un estudio realizado por Miguel Szekely (2005) publicado por la SEDESOL (2005) llamado “Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 – 2004”, el reporte que el CONEVAL dio a conocer a partir de los resultados que arrojó la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2005 a 2008, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Análisis y Medición de la Pobreza realizado igualmente por CONEVAL correspondiente al año 2010.

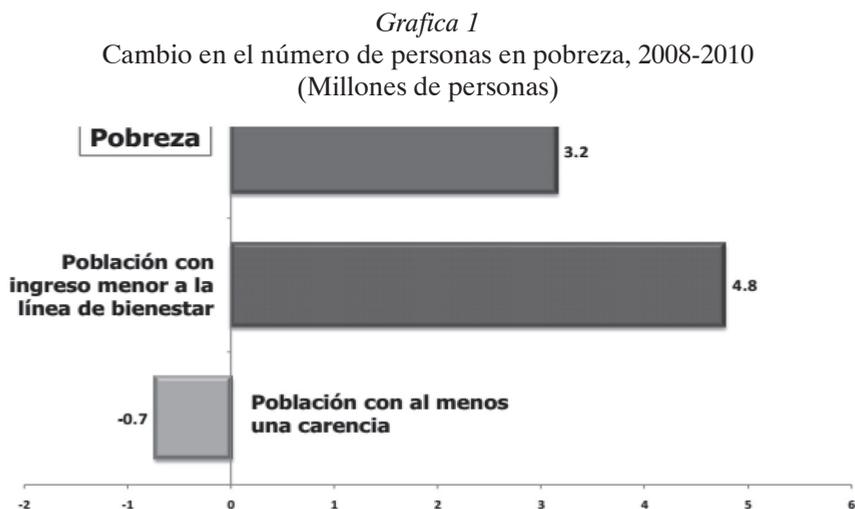
A manera de antecedente es necesario señalar que en la administración de Ernesto Zedillo (1994 – 2000), producto de la reactivación económica y de los programas sociales aplicados en respuesta a la crisis económica de 1995, se dio un descenso significativo de la población en situación de pobreza alimentaria la cual paso de 34.7 a 23.7 millones, lo cual significó que entre 1996 y 2000, 11 millones de personas pudieron acceder a niveles alimenticios básicos.

Por su parte, durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), 9.3 millones de personas lograron rebasar el umbral de pobreza alimentaria en la que se encontraban. Durante esta administración destaca que la población en situación de pobreza se redujo a un nivel de 17.9 millones durante los primeros cuatro años, sin embargo la tendencia se revirtió para el año 2005 cuando 1.1 millones de personas más, no pudieron satisfacer sus necesidades alimenticias básicas, aún mas, salvo una mejora de 4.5 millones para 2006, el inicio de la administración de Felipe Calderón (2006 – 2012), se vuelve a dar un nuevo retroceso de los niveles de vida y el número de personas en una situación de pobreza alimentaria aumenta en 5 millones para el año 2008 en el que la pobreza extrema alcanzó a 19.5 millones de habitantes. Para el año 2010 la población en situación de pobreza eran 52 millones de personas, mientras que, personas en pobreza extrema era de 11.7 millones.

En términos relativos, la pobreza alimentaria descendió 5.9 puntos porcentuales, al pasar de 24.1% en 2000 a 18.2% de la población en 2008. Sin embargo, para 2010 se registró un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación al llegar al 24.9%. La magnitud de estos cambios exhibe lo vulnerable y transitorio que pueden llegar a ser las políticas públicas impulsadas, por lo menos hasta ese momento.

Si nos referimos a la pobreza de capacidades se observa una situación similar, de 1996 a 2000, 12.2 millones de personas superaron esta situación mientras que durante el periodo de 2000 a 2008 lo hicieron solo 4.4 millones, número que se puede considerar reducido si se toma en cuenta el incremento constante de los recursos destinados

a la política social dentro del presupuesto público, en el cual los rubros de educación y salud absorbieron en promedio anual 62.7% del gasto social.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010

Sin embargo, poco más de la cuarta parte de la población no contaba con los recursos suficientes para cubrir los niveles mínimos de estos satisfactores. En términos relativos, entre 2000 y 2008, el 6.7% de la población superó la pobreza de capacidades, cifra que representaría menos de la mitad de lo que se observó en el periodo 1996 – 2000 en el que el 15.1% de los mexicanos superaron el umbral de pobreza de capacidades.

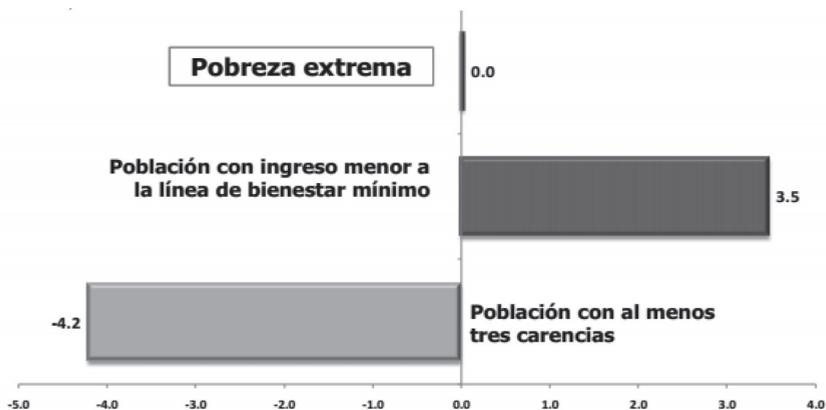
El nivel de pobreza de patrimonio presentó por su parte, entre 1996 y 2000, un descenso de la población que no se encontraba en capacidad de satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte, la cual pasó de 64 a 52.7 millones. En el periodo de 2000 – 2008 el número de mexicanos que vivían en esta categoría de pobreza se redujo de 52.7 a 50.6 millones. De esta forma en este último periodo en cuestión 2.1 millones de personas más podían satisfacer las necesidades mencionadas, cantidad inferior a la registrada en el periodo previo cuando 11.3 millones abandonaron esta situación. Sin embargo, durante 2010 – 2012 hubo un aumento de 52.8 a 53.3 millones de personas en situación de pobreza.

Así pues, se puede llegar a la conclusión que aun cuando los niveles de pobreza han disminuido por algunos periodos en cuestión, el ritmo se ha ido desacelerando progresivamente y la pobreza sigue siendo un problema ampliamente extendido y en aumento en nuestro país.

Observando a la población de acuerdo a su ámbito de residencia se puede observar que de 2000 a 2008, las zonas rurales muestran una disminución en todos los niveles de pobreza. En estas localidades el porcentaje de población en pobreza ali-

mentaria se redujo de 42.4% a 31.8%, la de capacidades de 49.9% a 39.1% y la de patrimonio de 69.2% a 60.8%.

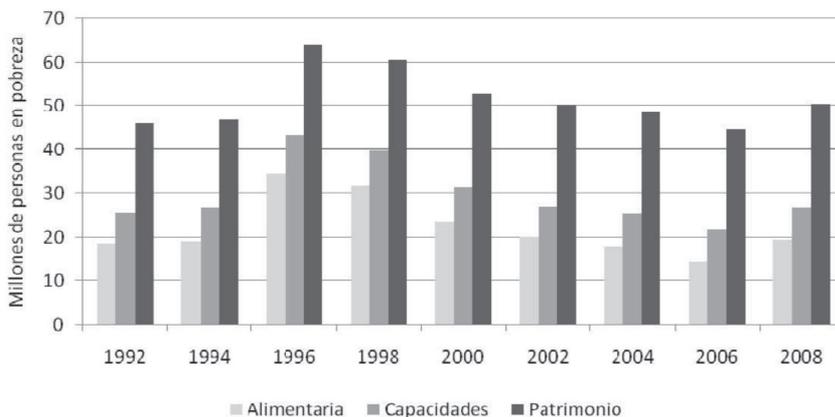
Grafica 2
Cambio en el número de personas en pobreza extrema, 2008-2010
(Millones de personas)



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

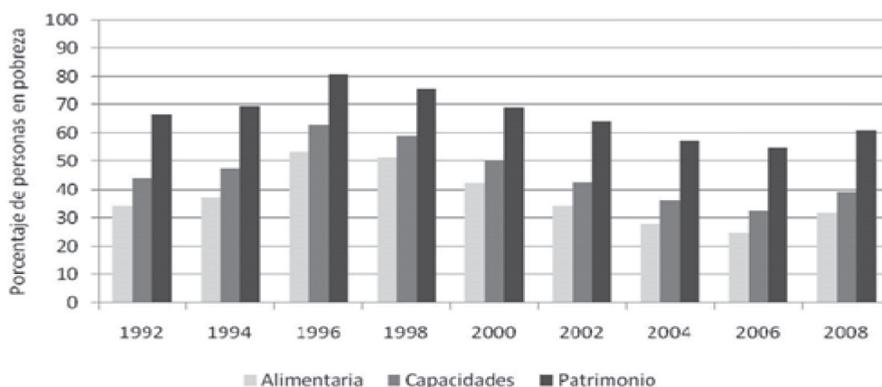
A pesar de los resultado observados en las áreas rurales, en el ámbito urbano los índices de pobreza presentaron una tendencia a la baja tal que, en el lapso de 2000 a 2008, la pobreza alimentaria disminuyó en 1.9%, la de capacidades en 3% y la de patrimonio en 3.9%.

Grafica 3
Evolución de la pobreza 1992-2008



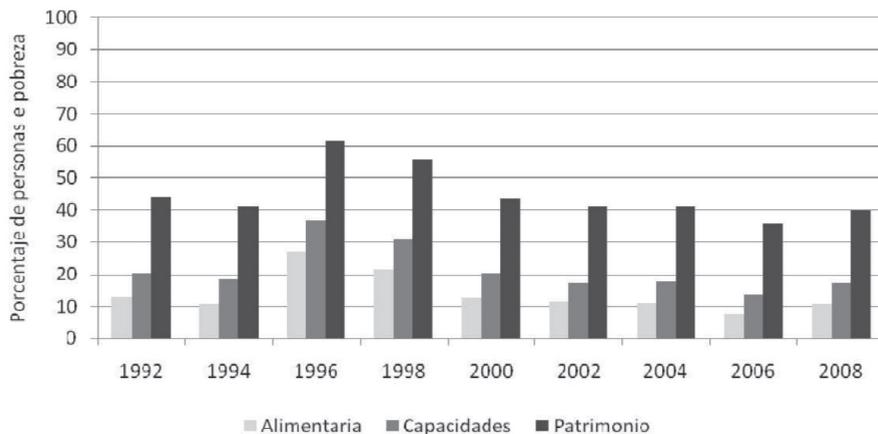
Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL con base en la ENIGH de distintos años.

Grafica 4
Evolución de la pobreza 1992-2008 (rural)



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL con base en la ENIGH de distintos años.

Grafica 5
Evolución de la pobreza 1992-2008 (urbano)



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL con base en la ENIGH de distintos años.

En lo referente a cobertura, PROGRESA fue pensado y diseñado en 1997 para ser aplicado en el ámbito rural donde se observó altos niveles de pobreza y marginación; en 2001, el programa OPORTUNIDADES, fue ampliado a zonas urbanas pobres y, para 2003, ya operaba en todos los municipios del país atendiendo a más de 4 millones de familias. La Cruzada Nacional Contra el Hambre fue concebida desde su creación

como un programa de alcance nacional, a pesar de eso, solo ha llegado a 400 municipios del país.

En 2005, el programa OPORTUNIDADES alcanzó a más de 24 millones de personas, aproximadamente 24% de la población del país, y logró llegar a más de 97 mil localidades cubriendo 5.5 millones de familias. Y finalmente, en el 2011 el número de familias beneficiarias ascendió a 5.8 millones. Esto lo ubicó como el instrumento más importante de combate a la pobreza en México y entre los de mayor población mundial atendida.

Desde el año 2000 al 2008, el presupuesto designado al programa prácticamente se ha cuadruplicado y llegó a ejercer 38 mil millones de pesos corrientes (aproximadamente 2,900 millones de dólares) y esta tendencia se mantuvo para los años más próximos. (SEDESOL, 2009)

Cuadro 1
Cobertura progresiva-oportunidades de 1997 a 2010

| <i>Año</i> | <i>Estados</i> | <i>Municipios</i> | <i>Localidades</i> | <i>Familias</i> |
|------------|----------------|-------------------|--------------------|-----------------|
| 1997 | 12 | 456 | 10,789 | 300,705 |
| 1998 | 30 | 1,485 | 34,414 | 1,595,604 |
| 1999 | 31 | 1,986 | 48,719 | 2,306,325 |
| 2000 | 32 | 2,166 | 53,232 | 2,476,430 |
| 2001 | 32 | 2,310 | 67,539 | 3,116,042 |
| 2002 | 32 | 2,354 | 70,520 | 4,240,000 |
| 2003 | 32 | 2,360 | 70,436 | 4,240,000 |
| 2004 | 32 | 2,429 | 82,973 | 5,000,000 |
| 2005 | 32 | 2,435 | 86,091 | 5,000,000 |
| 2006 | 32 | 2,441 | 92,672 | 5,000,000 |
| 2007 | 32 | 2,444 | 92,961 | 5,000,000 |
| 2008 | 32 | 2,445 | 95,819 | 5,049,206 |
| 2009 | 32 | 2,445 | 97,922 | 5,209,359 |
| 2010 | 32 | 2,445 | 97,773 | 5,818,954 |

Fuente: Mariscal y Lepore (2012).

Durante el desarrollo y más aún, al presentar la evidencia de los resultados de los distintos programas sociales aquí analizados, se han enfrentado a una serie de problemas que obstaculizan el desempeño. Tales desafíos están relacionados con cuestiones de rendición de cuentas, la necesidad de transparencia y la disminución de discreción en la ejecución del gasto federal, principalmente.

Recientemente la Cruzada Nacional Contra el Hambre tratando de dar fin a este tipo de situaciones, ha manifestado dentro de su planteamiento la importancia de enfatizar el ataque a estas irregularidades, con el fin de vencer dichos obstáculos lo cual permitió centrarse solamente en la obtención de mayores y mejores beneficios de cada programa.

Antes del inicio de la transición hacia la democracia en México, cada uno de estos temas era incipiente: no existía información sobre los programas de combate a la pobreza, no había transparencia en la selección de los beneficiarios, se solía presentar un alto grado de discrecionalidad sobre la administración de los programas, y las evaluaciones sobre la efectividad de los mismos eran casi inexistentes. Se había consolidado entre la sociedad, de hecho, la creencia de que estos programas eran usados únicamente para fines políticos o clientelares (Levy, 2006).

Lo anterior pudo haber sido el motivo por el cual los programas PROGRESA, OPORTUNIDADES y la Cruzada Nacional Contra el Hambre fueron diseñados de forma que se pudieran evaluar cada determinado tiempo. Y es así, pues, un equipo de investigadores del ITESM bajo el mando de Soto Romero, quien realizó la evaluación 2008 del programa OPORTUNIDADES, identificaron 58 estudios que analizaron los efectos e impactos de PROGRESA – OPORTUNIDADES entre 1997 y 2007 (es importante que no olvidemos que, en un sentido estricto OPORTUNIDADES es la continuación del PROGRESA, ya con algunas mejoras implementadas).

Con respecto al estudio realizado por Soto Romero et. al (2008), Los programas sociales tuvieron como resultado: en el ámbito educativo, aumentó la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y de secundaria a media superior; disminuyó el índice de reprobación y deserción escolar; mejoró el logro educativo, aumentó la disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares.

Estos resultados coinciden con los de Parker y Berham, (2008):

PROGRESA – OPORTUNIDADES ha incrementado sustantivamente la escolaridad de sus beneficiarios y continúan presentándose importantes mejorías en la acumulación de capital humano e indicios de efectos positivos en las pruebas de rendimiento escolar.

En cuanto a los logros en materia de salud en general, los estudios realizados en el tema evidencia que en los diez primeros años de ejecución de PROGRESA – OPORTUNIDADES se dan reducciones en las tasas de mortalidad materno – infantil, disminución de la morbilidad e incapacidad, aumento en la utilización de servicios públicos ambulatorios de salud, reducción de la demanda de servicios privados y disminución del gasto de bolsillo (Soto Romero et al., 2008).

En el rubro de la alimentación, destaca una menor cantidad de casos de anemia entre los beneficiarios, incrementos en estatura y peso de los niños en edades tempranas, y una mejoría en la dieta de los hogares gracias al aumento de consumo de alimentos de origen animal y el complemento alimenticio para los menores de 2 años (Soto Romero et al., 2008).

¿Nuevos instrumentos?

El pasado mes de abril (2013) se dio inicio a la implementación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en los 400 municipios previamente seleccionados. Sin embargo,

existe cierto escepticismo entre gran parte de la comunidad especialista en política social, ya que argumentan que dicha cruzada no cuenta con las herramientas y recursos necesarios para poder obtener los resultados previstos, ni que los miembros del gobierno y encargados del programa tengan la capacidad, visión y “costumbres” mínimas para llevar en marcha de manera correcta la política focalizadora.

Como prueba de esto, sujeto a las condiciones y diagnóstico actual del país, se ha creado un problema estructural en donde, no se cuenta con la capacidad técnica ni económica y la falta de transparencia con la que se han operado los programas y recursos destinados para el desarrollo económico y social imponen más barreras en el desarrollo del tema.

Respecto a ello, Azuara Herrera miembro de la red de expertos de México Evalúa, comenta; “no hay atajos o remedios mágicos para erradicar la pobreza, pero sí riesgos de volver a politizarla de manera abierta. Las recetas clientelares de los 1970, 1980 y 1990 probaron ser poco efectivas y focos de corrupción. Si regresamos a formar clientes en vez de ciudadanos, estaremos dando un paso hacia atrás. Tal parece que la “Cruzada” contra el Hambre de esta administración se encamina en esa dirección”. (Azuara 2013).

Entonces, ¿qué podemos esperar de la Cruzada Nacional Contra el Hambre?; primeramente, su puesta en marcha es un reconocimiento implícito de que tanto el modelo económico como los programas de atención social implementados durante los últimos 30 años en México no han funcionado por completo. Ya que no se ha podido evitar que el país enfrente una mayor pobreza (ITESM, 2012).

Creemos que la dificultad radica en la conceptualización y diseño de los programas, si bien es cierto que cuando se plantearon y formularon los programas PROGRESA y después OPORTUNIDADES fueron políticas novedosas con reconocimiento a nivel internacional, la verdad es que hoy en día el país se encuentra dentro de un entorno económico, político y social completamente diferente.

La cruzada no puede ser solamente un “refrito” de las políticas sociales ya existentes, sino que deben plantearse alternativas complementarias, en donde se puedan incluir la participación de la sociedad en el diseño de las políticas y terminar con el rompimiento de la esfera política con la ciudadanía, particularmente de la más pobre.

Sería interesante que realmente existiera una interconexión y seguimiento entre todos los programas de asistencia social, ya que para resolver los problemas de pobreza y desigualdad social va más allá de un solo programa, son bastante los factores que influyen y están en juego que no se puede mejorar uno sólo sin dirigir la mirada a los demás.

Conclusiones

En primer lugar, es necesario tener las expectativas correctas sobre los impactos potenciales de los programas enfocados a la pobreza extrema. Programas focalizados, tales como los que conforman la Cruzada Nacional Contra el Hambre, pueden ser bastante exitosos en la reducción de la brecha de pobreza o la intensidad de la misma,

pero pueden tener un impacto poco considerable en cuanto a los efectos per cápita. Si no se cuenta con las expectativas reales respecto al desempeño y alcances de tales programas, será muy complicado que dichos programas sean políticamente sostenibles.

En segundo lugar, con respecto a las distintas metodologías que se han utilizado para la selección de los beneficiados de cada programa, son más efectivos en cuanto a identificar a aquellos individuos o familias que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, por el contrario, pueden presentar errores a la hora de tratar de identificar a aquellos que se encuentren en la media de la escala. En otras palabras, es cada vez más difícil el poder diferenciar, entre los moderadamente pobres y los no pobres, esto después de haber identificado y beneficiado a los extremadamente pobres. Lo anterior implica que una vez que este tipo de programas focalizados se expanden a comunidades menos marginadas las probabilidades de error en la selección de beneficiados es más alta.

En tercer lugar, los costos no asociados con los recursos económicos sino a la focalización, requieren serias consideraciones en la toma de decisiones a la hora de perseguir una metodología de focalización a nivel de los hogares. Tanto el PROGRESA como OPORTUNIDADES han dado resultados en la reducción de las brechas de pobreza y la intensidad de los índices de pobreza, aun después de restar los costos económicos producidos o asociados a la focalización. Sin embargo, la reducción de los niveles de pobreza que se encuentren en la escala superior por medio de la focalización, es pequeña en comparación a simplemente incluir todos los hogares de la localidad. De esta forma, se puede establecer que si el éxito marginal de la focalización en términos de hogares es un esfuerzo necesario o no, dependerá básicamente de los costos no económicos, políticos y sociales de la focalización.

Así, la focalización geográfica puede ser adecuada en una primera instancia, pero no es suficiente en términos de costos y eficiencia. Por otra parte, la focalización a nivel de los hogares, tendrá que establecerse en función del tipo de localidad. De esta forma se tiene que para las localidades altamente marginadas en el área rural por ejemplo, censar a toda la localidad y después aplicar la focalización, resulta óptimo. Por el contrario, en el caso de localidades más grandes de media marginación y en un ambiente urbano, el levantamiento de una encuesta total de los hogares es poco eficiente y demasiado costoso, por lo que una focalización geográfica sería lo más conveniente.

Así pues, observamos que los programas sociales analizados en este trabajo, como cualquier medida de gobierno, no han sido exentos de problemas y cuestionamientos por distintos agentes nacionales e internacionales. Una de las principales críticas se ha relacionado con el diseño y el marco metodológico que no permite extender lo suficiente el alcance de los programas a toda la población en condiciones de pobreza. Así mismo, se identifican algunas fallas en la operación que afectan de manera negativa la eficiencia y efectividad de operación. Igualmente se señalan problemas en la identificación de las poblaciones beneficiarias y posibles beneficiadas, así como poca transparencia en su selección, problemas con la certificación de corresponsabilidades y costos relativamente altos para el programa y los receptores al momento de recibir las

transferencias. Finalmente, otro error es el hecho tomar la política social como receta que nunca falla por lo cual termina estancándose, al contrario debe de evolucionar y acoplarse a las nuevas necesidades o condiciones que la sociedad o el mismo gobierno puedan tener. No olvidemos que si algo nos funcionó hoy, nadie nos garantiza que mañana actuará de la misma manera.

Sin embargo, a partir de los resultados expuestos y de acuerdo con Bertozzi y Gonzales de la Rocha (2008), PROGRESA – OPORTUNIDADES se considera internacionalmente un caso de éxito que ha demostrado tener efectos positivos en indicadores de consumo, nutrición, salud y asistencia escolar. El programa ha tenido un notable impacto en los logros educativos de los menores beneficiados con becas escolares, en la postergación de la fecundidad, y en el posicionamiento de ex – becarios en estratos medios y altos de la jerarquía ocupacional. Así, estos logros han llevado al gobierno federal a seguir encausando recursos y esfuerzos en acciones de este tipo, la Cruzada Nacional Contra el Hambre es un intento de ello.

La confianza que se ha tenido en el modelo focalizador en México ha conducido a sus diseñadores a promover su continuidad transexenal, un hecho inédito en las políticas públicas mexicanas. Esto fue posible, a partir de la evidencia de los resultados positivos logrados, los cuales han sido un elemento central para su permanencia y crecimiento.

Lo anterior demuestra que la focalización como instrumento de política pública en México, reconociendo sus desventajas y explotando sus ventajas, ha logrado corregir ciertas fallas y ha promovido una serie de metodologías más coherentes con los problemas que representa el combate a la pobreza. La focalización si bien no es una herramienta perfecta, permite acotar el gasto público a esfuerzos precisos. Los primeros programas derivados de la focalización de la política social en México han sido innovadores y sus logros se mantienen documentados por numerosos estudios empíricos; sin embargo, aún quedan importantes cuestiones por concluir y perfeccionar en materia de cobertura, calidad, costos y beneficios, los cuales la Cruzada Nacional Contra el Hambre en su papel de innovadora y completa, tendrá que afrontar.

Referencias bibliográficas

- Azuara Herrera O., 2013, Cruzada Nacional Contra el Hambre: dudas y preocupaciones. México Evalúa; centro de análisis de políticas públicas.
- Bertozzi, S. y Gonzales de la Rocha, M., 2008, “Oportunidades diez años después” en Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997 – 2007). México: SEDESOL.
- Boltvinik, J. y Hernández, E., 1999, Pobreza y distribución del ingreso en México. México: Siglo veintiuno.
- Brodersohn, V., 1999, Focalización de programas de superación de la pobreza. En: Derecho a tener derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo, Uruguay.

- Cabrera, C., 2006, “Pobreza y desigualdad”, *Economía Informa* .343: 117-126.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1992, *Focalización y Pobreza: nuevas tendencias en la política social*. LC/L. 714. Santiago, Chile.
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2009. *Evolución de la Pobreza en México*. El CONEVAL reporta cifras actualizadas de pobreza por ingresos 2009. Comunicado núm. 006/2009, México.
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2011. *Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010*. México.
- Centro de Investigación en Economía y Negocios; ITESM, 2012. *La Cruzada Nacional Contra el Hambre: Oportunidades y Desafíos*, volumen 2, No. 53. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2010. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2005 -2008*. Aguascalientes: INEGI.
- González, E., 1993. *Reforma del Estado y Política Social*. México: INAP.
- Levy, S., 2006, *Progress against poverty. Sustaining Progres – Oportunidades program*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Mariscal, J. y Lepore, W., 2012, “Oportunidades y uso de las TIC: Innovaciones en el Programa de combate a la Pobreza”. *Documentos de Trabajo 266*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
- Mendoza Enríquez, H., 2011, “El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano”. *Estudios Sociales*, 19, 222-251.
- Orozco, M. y Hubert, C., 2005, “La focalización en el Programa Oportunidades de México”. *Serie de Documentos de discusión sobre la protección social, EEUU*. Banco Mundial.
- Parker, S. y Berham, J., 2008, “Seguimiento de adultos jóvenes en hogares incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y pruebas de desempeño”, en *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997 – 2007)*. México: SEDESOL.
- Secretaría de Desarrollo Social, 1999, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*. México: SEDESOL.
- Secretaría de desarrollo Social, 2003, *El Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006*. México: SEDESOL.
- Secretaría de Desarrollo Social, 2013, *El Programa Institucional Oportunidades 2006 – 2012*. México: SEDESOL.
- Skoufias, E., Davis, B. and De la Vega, S., 2001. “Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA.” *World Development*, 29(1) 1769-84.
- Soto Romero, et. al., 2008, *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007*. México: OPORTUNIDADES.
- Székely, M., 2005, *Pobreza y desigualdad en México entre 1954 – 2004*. México: SEDESOL.
- Villarreal, R., 1993. *Liberalismo Social y Reforma del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

La industria en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá

ROSA ELENA REYES NODHAL
TERESITA DE JESÚS ALVARADO CASTELLANOS
ERNESTO MARCELO GUEVARA

Resumen

En de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), como en la mayor parte de las grandes ciudades del país, la problemática industrial se encuentra estrechamente relacionada con su esquema de desarrollo histórico.

En los años ochenta la superficie ocupada por industrias en la ZMG casi se duplicó: pasó de 400 a casi 750 ha. En esta zona se asentaron establecimientos manufactureros grandes, pequeños y medianos. Los primeros, se instalaron en suelo clasificado como área industrial.

Las pequeña y mediana empresas, por su parte, se establecieron en forma dispersa y anárquica, incluso en áreas habitacionales. Para el año 2012 se calcularon 42 023 establecimientos según estimaciones elaboradas con base en la tasa de crecimiento anual de 0.375.

Palabras clave: ZMG, actividad manufacturera, zona industrial, pequeña y mediana empresa, establecimientos industriales.

Abstract

In the metropolitan area of Guadalajara (ZMG), as in most of the large cities of the country, industrial problems are closely related to its historical development scheme.

In the 1980s the area occupied by industries in the ZMG almost doubled, went from 400 to 750 acres. In this area large manufacturing establishments settled on land classified as industrial

The small and medium enterprises, on the other hand, was established in the form more scattered and anarchic, even in residential areas.

42 023 Establishments according to estimates elaborated based on the rate of annual growth of 0.375 are estimated for the year 2012.

Key words: GMA, manufacturing activity, industrial zone, SME small and medium-sized enterprises, industrial establishments.

Clasificación JEL: L60

Fecha de recepción: 06/09/13 Fecha de aceptación: 08/10/13

Introducción

Hasta antes de los años treinta la ZMG¹ dependía fuertemente de las actividades comerciales y agropecuarias; ya en las décadas de 1940 y 1950 se convirtió en un importante centro comercial y manufacturero.

Así, la actividad manufacturera continuó en expansión durante los decenios siguientes, de tal forma que en los años setenta se establecieron en Guadalajara numerosas industrias extranjeras, de las cuales las más importantes son la fotográfica, la cigarrera, la hulera y la de productos químicos, que se agregaron a las industrias nacionales de producción de alimentos, bebidas y metalurgia.

En los años ochenta la superficie ocupada por industrias en la ZMG casi se duplicó, pasó de 400 a casi 750 hectáreas.² En esta zona se asentaron establecimientos manufactureros grandes, por una parte, y pequeños y medianos, por la otra. Los primeros, se instalaron en suelo clasificado de industrial, tuvieron desde un principio acceso a la infraestructura básica necesaria: diseño urbano adecuado, terrenos amplios, dotación de servicios, vías de comunicación apropiadas. Con vocación para atraer inversión e inducir un ordenamiento territorial de la actividad manufacturera, se vincularon estrechamente a la ubicación de las vías del ferrocarril y la mayoría se localizó en el sur de la ciudad. Por su parte, La pequeña y mediana empresa se establecieron en forma más dispersa y anárquica, incluso en áreas habitacionales.

De acuerdo con el Censo Económico de 2004, en la ZMG existían 2 392 establecimientos industriales, cifra que se incrementó a 16 139 unidades económicas según registro del Censo Económico 2009. El número de las industrias continuó con una tendencia creciente: para el año 2012 alcanzó los 42 023 establecimientos según estimaciones elaboradas con base en la tasa de crecimiento anual de 0.375. (ver cuadro 1)

-
1. La Zona Metropolitana de Guadalajara la integran básicamente los Municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto. Sin embargo, la mancha urbana empieza ya a extenderse hacia los municipios de Juanacatlán, Acatlán de Juárez, Ixtlahuacán del Río, Ixtlahuacán de los Membrillos, San Cristóbal de la Barranca, Zapotlanejo, Tala y El Arenal.
 2. Programa para el Mejoramiento de la Calidad del Aire en la Zona Metropolitana de Guadalajara 1997-2001

Cuadro 1
ZMG: número de establecimientos industriales

| <i>Años</i> | <i>Núm. de establecimientos</i> |
|-------------|---------------------------------|
| 2004 | 2392 |
| 2005 | 4522 |
| 2006 | 6218 |
| 2007 | 8550 |
| 2008 | 11756 |
| 2009 | 16139 |
| 2010 | 22799 |
| 2011 | 30562 |
| 2012 | 42023 |

Fuente: INEGI, Censos Económicos 2004 y 2009
2010-2012, estimadas con base en Tasa de Crecimiento Anual

En los años recientes el sector industrial de Jalisco y en particular de la ZMG ha dado un giro hacia la maquila de alto valor agregado, se han instalado empresas extranjeras de alta tecnología (electrónica, software y biotecnología) así como agroindustrias. Cabe señalar que la vocación económica hacia los servicios prevalece: las actividades con mayor dinamismo y crecimiento son los servicios financieros, de seguros, inmobiliarios y de alquiler; seguidas por las actividades de transporte, comunicación, almacenamiento y servicios personales; las empresas turísticas se mantienen con modesto crecimiento (CESJAL 2010).

La industria en Guadalajara

La tendencia económica predominante en el municipio de Guadalajara en las últimas décadas apunta hacia los servicios y al desarrollo de los sectores estratégicos: turismo, electrónica y tecnologías de la información, moda, diseño y joyería, así como la manufactura de alto valor agregado.

El desarrollo industrial de Guadalajara ha tenido su propia dinámica a través de la promoción de industrias aisladas y de parques industriales. La planta productiva de Guadalajara refleja el capital comercial que predomina en el municipio y conforma una industria de pequeña escala que produce bienes de consumo final orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de la población regional y nacional.

Si bien el número de unidades económicas se incrementó al pasar de 75 432 en el año de 1999 a 84 651 unidades en 2009, lo que representa un aumento del 12.2 %, se debe tener presente que el tejido económico tiene una participación predominante de micro, pequeñas y medianas empresas, que representan 95 % de las unidades de negocios, según datos del INEGI. Los establecimientos industriales dedicados a la manufactura comprenden 11 % del total municipal de unidades económicas en el año 2009.

De acuerdo con una nueva zonificación, las actividades industriales de Guadalajara quedaron aisladas de las zonas habitacionales; tal es el caso de los espacios denominados parques, ciudades o corredores industriales. Sin embargo, en amplias zonas del municipio ha prevalecido la mezcla de usos del suelo, de tal forma que se observa una dispersión de establecimientos industriales, sobre todo de micro y pequeñas empresas; este es el caso de la industria alimentaria, de la fabricación de productos metálicos, de la elaboración de productos de cuero y piel, de la industria química, de la de plástico y hule, y la fabricación de prendas de vestir, entre otras. (ver mapas 1-5)

La orientación económica del municipio para el año 2004, de acuerdo con los resultados del Censo Económico, era hacia el comercio al por menor con 24.39 % del total del personal ocupado; la industria manufacturera con 23.34 %; los servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos, con 9.51 % y el comercio al por mayor ocupaba 9.01 %

Respecto al número de unidades económicas, en ese mismo año, el comercio al por menor se mantenía en primer lugar con 48.54 % del total; otros servicios excepto actividades de gobierno tenían 15.64 %; la industria manufacturera contaba con 11.22 %, mientras que los servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas registraban 9.25 %.

El cuadro 2 ilustra la distribución de la actividad económica de los sectores productivos más representativos en el municipio para el año 2009, de acuerdo con cifras del INEGI. La principal rama de actividad corresponde al comercio al por menor con 25.42 % de personal ocupado y casi 46.27 % del total de unidades económicas. En segundo lugar, las industrias manufactureras con 22.83 % de personas empleadas y 10.27 % de establecimientos industriales. Los servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos ocupa el tercer lugar con 9.03 % de personal empleado y 2.69 % de unidades económicas; a continuación se encuentran los servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas, donde se registro un total de 10.29 % de unidades económicas y un personal ocupado de 8.55 %..

Es importante destacar que el comercio al por menor y la industria manufacturera conforman casi 50.0 % del personal que cuenta con empleo formal y que alcanzan casi 60.0 % de los establecimientos comerciales en la zona.

La actividad manufacturera en el año 2009, según cifras de la misma fuente, constituye un sector dinámico en la economía de Guadalajara dado que representan el segundo sitio en absorción de mano de obra así como en número de establecimientos industriales. Sin embargo, el indicador de personal ocupado por número de establecimientos industriales dedicados a la manufactura muestra una tendencia decreciente para el municipio, de 16.2 para 2004, 14.0 en 2009 y 13.1 estimado para el 2012, lo que significa una pérdida paulatina de empleo de 3.1 empleados por establecimiento en un lapso de 8 años. (ver tabla 1)

Cuadro 2
 Guadalajara: Unidades Económicas y Población Ocupada
 por Sectores Económicos, 2009

| <i>Sector económico</i> | <i>Unidades económicas</i> | | <i>Personal ocupado total</i> | |
|---|----------------------------|----------|-------------------------------|----------|
| | <i>Absoluto</i> | <i>%</i> | <i>Absoluto</i> | <i>%</i> |
| Comercio al por menor | 37385 | 46.27 | 129241 | 25.42 |
| Industrias manufactureras | 8298 | 10.27 | 116095 | 22.83 |
| Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos | 2176 | 2.69 | 45930 | 9.03 |
| Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas | 8316 | 10.29 | 43504 | 8.55 |
| Comercio al por mayor | 3978 | 4.92 | 40857 | 8.03 |
| Otros servicios excepto actividades gubernamentales | 12241 | 15.15 | 35195 | 6.92 |
| Construcción. | 678 | 0.84 | 30985 | 6.09 |
| Transportes, correos y almacenamiento. | 387 | 0.48 | 24204 | 4.76 |
| Servicios profesionales, científicos y técnicos. | 2964 | 3.67 | 22553 | 4.44 |
| Servicios de salud y de asistencia social. | 4372 | 5.41 | 19958 | 3.92 |
| Total sectores económicos | 80795 | 100.00 | 508522 | 100.00 |

Fuente: Departamento de Economía, CUCEA, UdeG, con base en el Censo Económico, 2009, INEGI.

Los datos del cuadro 3 muestran la importancia de cada rama dedicada a la manufactura con respecto al total sectorial. La principal rama de manufactura, de acuerdo a la demanda de personal y al número de unidades económicas, es la industria alimentaria con 27.28 % y 28.19 % respectivamente, en donde destacan la elaboración de productos de panadería y tortillas, así como la matanza, empaclado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles. En segundo lugar la fabricación de productos metálicos con 13.74 % de trabajadores empleados y 19.40 % de establecimientos. El curtido y acabado de cuero y piel así como la fabricación de productos de esos materiales y sucedáneos, representan 13.58 % del personal ocupado y 9.95 % de unidades económicas. La industria química absorbe 9.77 % del total de personal ocupado y representa 2.76 % de establecimientos.

La industria manufacturera en Guadalajara muestra una apreciable diversificación, de acuerdo con datos del INEGI: en el año 2009 absorbió la cuarta parte tanto del personal ocupado como de establecimientos del total en Jalisco, sobresaliendo la contribución de las ramas de alimentos y bebidas; maquinaria y equipo. Y en menor medida, la de productos de piel, químicos y plásticos; textiles, vestido y calzado, y madera y muebles.

Cuadro 3

Guadalajara: Unidades Económicas y Población Ocupada en Industria
Manufacturera por Ramas Económicas, 2009

| <i>Ramas de actividad económica</i> | <i>Unidades económicas</i> | | <i>Personal ocupado total</i> | |
|---|----------------------------|----------|-------------------------------|----------|
| | <i>absoluto</i> | <i>%</i> | <i>absoluto</i> | <i>%</i> |
| Industria alimentaria | 1989 | 27.28 | 28472 | 28.19 |
| Fabricación de productos metálicos | 1414 | 19.40 | 13879 | 13.74 |
| Curtido y acabado de cuero y piel y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos | 725 | 9.95 | 13715 | 13.58 |
| Industria química | 201 | 2.76 | 9870 | 9.77 |
| Industria del plástico y del hule | 315 | 4.32 | 7182 | 7.11 |
| Otras industrias manufactureras | 418 | 5.73 | 6348 | 6.28 |
| Fabricación de muebles, colchones y persianas | 537 | 7.37 | 5802 | 5.74 |
| Impresión e industrias conexas | 952 | 13.06 | 5564 | 5.51 |
| Industria de las bebidas y del tabaco | 228 | 3.13 | 5279 | 5.23 |
| Fabricación de prendas de vestir | 511 | 7.01 | 4900 | 4.85 |
| Total industria manufacturera municipal | 7290 | 100.00 | 101011 | 100.00 |
| Total industria manufacturera estatal | 29991 | 24.30 | 379987 | 26.58 |

Fuente: Departamento de Economía, CUCEA, UdeG, con base en el Censo Económico, 2009, INEGI.

La industria en Zapopan

La industria en Zapopan se consideraba tradicional, basada en la producción de bienes de consumo final; sin embargo, con la Ley de Fomento Industrial, en los años sesentas se promovieron ramas industriales (química, eléctrica, alimenticia y partes para maquinaria), que permitieron que el sector industrial adquiriera cierta importancia debido a la modificación de su estructura y a la tecnificación de sus procesos que actualmente exigen grandes inversiones en materia prima y mano de obra cuya producción se destina tanto al consumo interno como a la exportación.

La industria ubicada en Zapopan, a partir de los años ochenta, básicamente perteneció a la rama de transformación de alimentos, con 43 % de establecimientos dedicados a esta actividad; el segundo lugar lo ocupaba la industria de minerales no metálicos, que representaba 11 %; y, en tercero, maquinaria y equipo, con 10 %. Desde 1993 los negocios dedicados a la elaboración de alimentos, artículos de madera, de papel, al procesamiento de sustancias químicas y la fabricación de textiles y confección de prendas de vestir han sido las más dinámicas en cuanto al número de establecimientos. (INEGI 1980-1995). Cabe señalar, que a partir de este año el sector manufacturero se extiende hacia la periferia de la mancha urbana debido a la dotación de terrenos industriales y al abaratamiento en el costo del suelo.

En el año 2004, de acuerdo con los resultados del censo económico, las ramas de actividad económica corresponden a la industria alimentaria en el primer sitio, respecto al número de unidades económicas, con 33 % del total de la industria manufacturera municipal; la fabricación de productos metálicos, con 17 %. La fabricación de muebles representa 8 % y la manufactura del plástico y del hule así como la industria de bebidas y tabaco con 4 % cada rama.

Respecto al personal total que ocupa la industria manufacturera, los alimentos aportan 17 %; la fabricación de equipo de computación y componentes electrónicos, 15 %, la industria del plástico y del hule 12 %, la industria de bebidas y tabaco, 7 % y la fabricación de productos químicos, 6 %. Cabe destacar que las empresas dedicadas a fabricar equipo de computación y componentes electrónicos son grandes empresas, ya que emplean 15 % del personal ocupado en la industria manufacturera del municipio con tan sólo 1 % de las unidades económicas emplazadas.

En el año 2009, con respecto al número de unidades económicas, destacan la industria alimentaria, los productos metálicos, y los muebles y colchones, así como los productos a base de minerales no metálicos. Por su parte, la rama que genera mayor empleo es la fabricación de equipo de computación y componentes electrónicos, con 21.97 %, seguida por la industria alimentaria, la industria química y la fabricación de plástico y de hule, con 17.73 %, 14.27 % y 7.77 %, respectivamente. (ver cuadro 4). Dicho sector aporta a Jalisco 11 % de establecimientos y casi una cuarta parte del empleo en manufacturas.

No obstante estas cifras, el indicador personal ocupado por número de establecimientos industriales dedicados a la manufactura en Zapopan, muestra una tendencia decreciente para el municipio, de 23.9 para 2004, 17.2 en 2009 y 6.4 estimado para el 2012, lo que significa una pérdida alarmante de empleo de 17.5 empleados por establecimiento en un lapso de 8 años. (ver tabla 1)

El desarrollo industrial de Zapopan ha sido propiciado por factores que representan ventajas en el emplazamiento de las empresas, como son las comunicaciones, infraestructura y equipamiento urbano, mano de obra calificada, apoyo a la inversión y construcción de parques industriales, tal es el caso de empresas como HP invent, Telect, Freescale, Vogt Electronic, Pegaus Control, Technicolor y Resser .

Parques industriales en el municipio de Zapopan

En el estado de Jalisco se ha manifestado una gran tendencia hacia la industrialización, como resultado de los acuerdos internacionales de cooperación económica: el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá (TLC) mismo que entró en vigor en 1994 y el Tratado Comercial con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) con vigencia a partir de 2001. El último censo económico registra para el estado 24 742 unidades económicas y 325 887 personas ocupadas en el sector. Las cifras representan 6.9 % del valor agregado nacional y lo ubican en el quinto lugar de participación total.

Cuadro 4

Zapopan: Unidades Económicas y Población Ocupada en Industria Manufacturera por Ramas Económicas, 2009

| <i>Ramas de actividad económica</i> | <i>Unidades económicas</i> | | <i>Personal ocupado total</i> | |
|---|----------------------------|----------|-------------------------------|----------|
| | <i>absoluto</i> | <i>%</i> | <i>absoluto</i> | <i>%</i> |
| Fabricación de equipo de computación y equipos y componentes electrónicos | 27 | 8.0 | 18887 | 21.97 |
| Industria alimentaria | 948 | 28.1 | 15240 | 17.73 |
| Industria química | 134 | 3.97 | 12268 | 14.27 |
| Industria del plástico y del hule | 149 | 4.41 | 6682 | 7.77 |
| Fabricación de muebles, colchones y persianas | 293 | 8.68 | 4424 | 5.14 |
| Fabricación de productos metálicos | 585 | 17.34 | 3654 | 4.25 |
| Impresión e industrias conexas | 157 | 4.65 | 3260 | 3.79 |
| Fabricación de productos a base de minerales no metálicos | 197 | 5.84 | 3076 | 3.58 |
| Subtotal | 2490 | 73.82 | 67491 | 78.52 |
| Total industria manufacturera en Zapopan | 3373 | 100 | 85951 | 100 |

Fuente: Departamento de Economía, CUCEA, UdeG, con base en el Censo Económico, 2009, INEGI.

Esta tendencia hacia el desarrollo industrial ha transformado también el concepto de su localización en parques, ciudades o corredores industriales (PCCI), lugares con cierta dotación de recursos e infraestructura adecuada para su desarrollo; sin embargo esta imagen ya se presentaba en Jalisco con la Zona industrial de Guadalajara y con el corredor industrial del Salto, a partir de los años sesenta y principios de los setenta. Pero si bien es cierto que su localización se debió a que eran zonas alejadas de los asentamientos urbanos, con el tiempo se han convertido en áreas con graves problemas vehiculares y de contaminación ambiental, debido a que no se consideró la infraestructura vial, En la actualidad, se pretende la ubicación de estas zonas de especialización principalmente industrial, y planificarlas tomando en cuenta los estándares internacionales para la preservación del medio ambiente y el respeto a las áreas urbanas cercanas a su localización o área de influencia.

El impulso del crecimiento industrial en el estado ha generado el establecimiento de parques o corredores industriales, que de acuerdo a las cifras proporcionadas por el Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE), Jalisco contaba con 39 parques industriales en el 2002. Según información contenida en el proyecto Atlas de la Producción del Suelo en el Área Metropolitana de Guadalajara, de esa cifra, se localizan en el Área Metropolitana de Guadalajara 33 parques industriales que se encuentran ubicados hacia el norte, poniente y sur de la mancha urbana. El mapa siguiente muestra la localización de los dichos parques enlistados en el cuadro 5:

Cuadro 5
Parques Industriales en al Área Metropolitana de Guadalajara

| No | Nombre | Clave localización en mapa 1 | No | Nombre | Clave localización en mapa 1 |
|----|----------------------------------|------------------------------------|----|---|------------------------------------|
| 1 | Zona Industrial Guadalajara | 1 | 16 | Parque Industrial La Azucena | 26 |
| 2 | Zona Industrial el Álamo | 2 | 17 | Parque Farmacéutico | 27 |
| 3 | Parque Industrial el Álamo | 3 | 18 | Parque Industrial Bugambilias | 28 |
| 4 | Parque Industrial Tecnológico | 4 | 19 | Parque Industrial San Agustín | 29 |
| 5 | Parque Industrial Tecnológico II | 5 | 20 | Parque Industrial Guadalajara San Agustín II | 30 |
| 6 | Parque Industrial El Bosque | 6 | 21 | Parque Industrial Santa Anita | 31 |
| 7 | Parque Industrial El Bosque II | 7 | 22 | Parque Industrial San Jorge | 32 |
| 8 | Parque Industrial Santa Rosa | 8 | 23 | Parque Industrial Aeropuerto | 33 |
| 9 | Centro Industrial Intermex | 9 | 24 | Zona Industrial Los Belenes | 10 |
| 10 | Parque Industrial Idea | 20 | 25 | Parque Industrial Los Belenes | 11 |
| 11 | Zona Industrial El Castillo | 21 | 26 | Parque Industrial Ferran | 12 |
| 12 | Zona Industrial El Salto | 22 | 27 | Parque Industrial Vallarta | 13 |
| 13 | Parque Industrial El Salto | 23 | 28 | Parque Industrial Ecopark II | 14 |
| 14 | Parque Industrial Guadalajara | 24 | 29 | Parque Industrial Ecopark | 15 |
| 15 | Parque Industrial CIMEG | 25 | 30 | Parque Industrial Integral | 16 |
| 32 | Parque Industrial San Angel | 18 | 33 | Parque Industrial Tecnópolis | 19 |

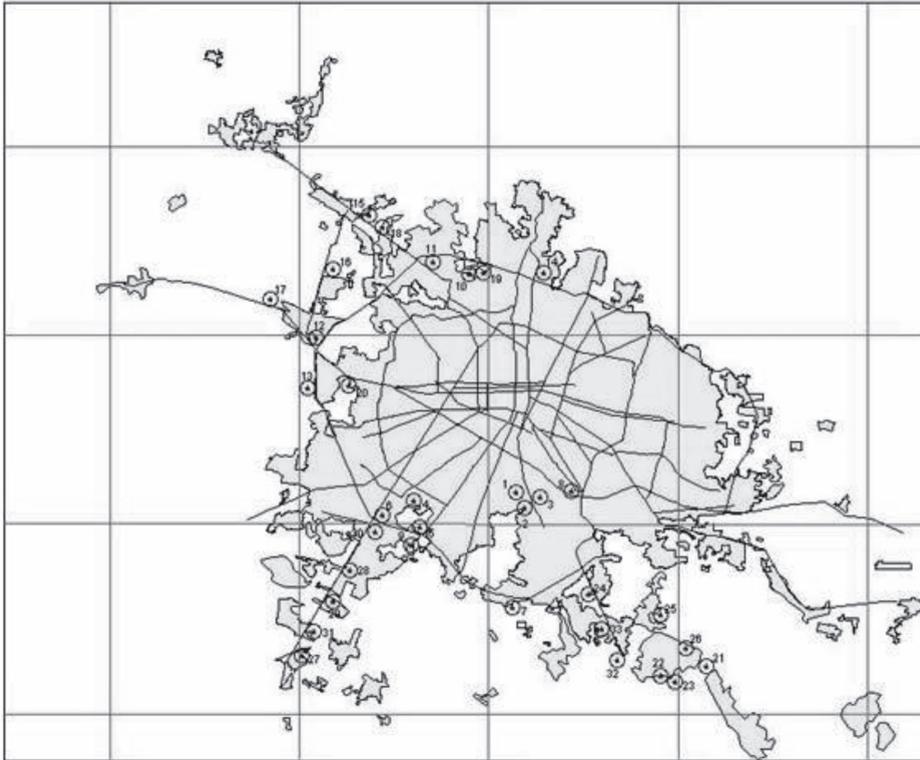
Fuente: Atlas de la Producción del Suelo en el AMG, elaborado a partir de la Guía Turística de la Zona Metropolitana de Guadalajara 1995 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

De acuerdo con el Centro de Promoción Económica y Turismo de Zapopan, dicha situación no le es ajena, pues actualmente se localizan 17 parques industriales hacia el norte, norponiente y poniente del municipio, que en conjunto representan 380 hectáreas destinadas al funcionamiento de las empresas. Si se compara su superficie actual con las 150 hectáreas que ocupaban estos desarrollos en 1998, se observa un incremento de 153% en el área dedicada a la actividad manufacturera, lo cual contribuye a la expansión urbana y por consiguiente al cambio de uso del suelo. Las ramas de actividad económica desarrolladas en estos asentamientos industriales son diversas: elaboración de alimentos, fabricación de equipo de computación y componentes electrónicos, manufactura de productos farmacéuticos, fabricación de muebles, fabricación de productos de plástico y hule, producción de cosméticos y perfumes, elaboración de complementos industriales, elaboración de prendas de vestir y de calzado, así como la fabricación de productos metálicos, entre otras.

De acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Economía, para el 2004, se registran en el sector industrial del municipio de Zapopan un total de 1 122 empresas, de las cuales 272 se ubican en ocho parques industriales y representan 24.24

% del total municipal³. El Parque Industrial Zapopan Norte participa con 6.9 %, Belenes Norte aporta 5.2 %, Technology Park contribuye con 3.5 %, Tecnología Electrónica Flextronics con 2.5 %, Ferrán con 2.2 %, Ecopark aporta 2 % y, Tecnópolis Belenes, U de G y Vallarta 1.2 y 0.5 %, respectivamente. (Ver cuadro 6)

Mapa 5
Parques Industriales del Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Atlas de la Producción del Suelo en el AMG, elaborado a partir de la Guía Turística de la Zona Metropolitana de Guadalajara 1995 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI); del plano de la ciudad de Guadalajara, Área Metropolitana y alrededores generación 2000 de Guía Roji; de la imagen satélite Landsat 2000.

Con respecto a la participación de personal en el sector manufacturero de Zapopan, el Parque Industrial Tecnología Electrónica Flextronics representa 8.8 %, Vallar-

3. Los parques industriales: Laureles, City Park, San Angel, Belenes Milenium, El Colli, San José del Astillero, Camichines, Ferrán III e Industrial Guadalupe, no proporcionaron información suficiente o cuentan con algunas secciones todavía a nivel de proyecto.

ta 2.8 %, Ferrán contribuye con 2.5 %, Belenes Norte con 2.3 %y; la menor aportación es de Technology Park con 0.3 %.

Estos desarrollos en forma conjunta aportan 16.38 % al total de empleos generados por las actividades industriales en el municipio.

Cuadro 6
Zapopan: Parques industriales, número de empresas y personal ocupado, 2004

| <i>Localización</i> | <i>Número de empresas*</i> | | <i>Personal ocupado</i> | |
|---|----------------------------|----------|-------------------------|----------|
| | <i>Absoluto</i> | <i>%</i> | <i>Absoluto</i> | <i>%</i> |
| Zapopan | 1 122 | 100 | 129 733 | 100 |
| Total parques industriales | 272 | 24.24 | 21 253 | 16.38 |
| Parque Industrial Zapopan Norte | 78 | 6.9 | - | - |
| Parque Industrial Belenes Norte | 59 | 5.2 | 3000 | 2.3 |
| Paque Industrial Technology Park | 39 | 3.5 | 350 | .03 |
| Parque de Tecnología Electrónica Flextronics | 28 | 2.5 | 11 000 | 8.8 |
| Parque Industrial Ferrán | 25 | 2.2 | 3 299 | 2.5 |
| Parque Tecnológico Ecopark | 23 | 2.0 | - | - |
| Parque Industrial Tecnopolis (Belenes U de G) | 14 | 1.2 | - | - |
| Parque Industrial Vallarta | 6 | 0.5 | 3600 | 2.8 |

Fuente: Centro de Promoción y Turismo Zapopan, Gobierno de Zapopan, 2007.

* Secretaría de Economía Padrón SIEM, 2007

SIMPPI: Sistema Mexicano de Promoción de Parques Industriales, Jalisco 2007

AMPPI: Asociación Mexicana de Parques Industriales Privados, Jalisco, 2007

Las cifras muestran que la industria electrónica tiene un impacto importante sobre la generación de empleos en el municipio de Zapopan. Solamente el Parque Industrial de Tecnología Electrónica Flextronics aporta 8.8 % del total en el sector industrial, en 2004.

Cabe mencionar que la extensión territorial ocupada (380 ha) por estos desarrollos industriales equivalen a 2.36 % del municipio de Guadalajara, que cuenta con una extensión de 160.95 km². La transformación industrializante que se observa en el municipio de Zapopan tiene sus riesgos. Genera, además de la esperada riqueza, problemas de tipo de ambiental.

La industria en Tlaquepaque

Tlaquepaque producía casi exclusivamente manufacturas de consumo final. Tradicionalmente ha desarrollado la actividad artesanal. Pequeños productores contaban con una tecnología rudimentaria. Sin embargo, con la Ley de Fomento Industrial en los años sesentas se promovieron ramas industriales (química, eléctrica, alimentaria y partes para maquinaria), que permitieron que el sector industrial adquiriera cierta importancia debido a la modificación de su estructura y a la tecnificación de sus pro-

cesos, los cuales actualmente exigen grandes inversiones en materia prima y mano de obra, y cuya producción se destina tanto al consumo interno como a la exportación.

De acuerdo al XI Censo Industrial, a principios de los años noventa, la principal rama de actividad económica de Tlaquepaque era la industria manufacturera que contaba con 979 unidades económicas y absorbía 35 % de la población económicamente activa ocupada del municipio. A finales del decenio, la industria que se encontraba establecida en Tlaquepaque pertenecía a la rama de elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco con 29 % de unidades económicas; productos metálicos, maquinaria y equipo, con 24 %; los productos minerales no metálicos representaban 22 %; industrias de la madera y productos de madera y muebles, con 11 %; y sustancias químicas, productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y de plástico, 6 %. (INEGI, 1999)

Cada día la industria es más variada e importante, de acuerdo al desarrollo metropolitano, al dejar de ser un pueblo solamente alfarero. De 1999 a 2003 se observa un crecimiento de 24 % en el número de licencias. En el sector industrial destaca la rama de la electrónica y telecomunicaciones; no obstante, se cuenta con presencia importante de la industria metal mecánica y autopartes, así como de la industria alimentaria. (INEGI, 2004)

En el año 2004, de acuerdo con los resultados del censo económico, las principales ramas de actividad económica del municipio corresponden a la industria alimentaria, en el primer sitio respecto al número de unidades económicas, con 31 %; en segundo, la fabricación de productos a base de minerales no metálicos, con 19 %; la elaboración de productos metálicos representa 14 % y la manufactura de muebles y productos relacionados, 9 %

Respecto al personal ocupado total, en la industria manufacturera municipal, la del plástico y del hule es la más dinámica con casi 13 % de participación; en segundo término destaca la industria alimentaria con 12 %; la fabricación de productos metálicos representa 11 % y le siguen la manufactura de muebles y productos relacionados así como la elaboración de productos a base de minerales no metálicos, con 10 % cada rama.

La industria manufacturera concentra 71 % de establecimientos y 75 % del personal municipal ocupado en algunas ramas de actividad económica, en la cual destacan la industria alimentaria, la fabricación de bebidas y tabaco, la de artículos de plástico y hule, así como la de productos metálicos; en menor medida la industria química, la de productos minerales no metálicos así como la de los componentes electrónicos. (ver cuadro 7). Además, contribuye con el 6.8 % de establecimientos industriales y 8.22 % de empleos generados del total para Jalisco.

Por su parte, el indicador de personal ocupado por establecimientos industriales dedicados a la manufactura muestra una tendencia creciente para el municipio, de 11.7 para 2004, 11.9 para 2009 y un estimado de 12.3 para 2012, lo que significa un incremento paulatino de empleo de 0.6 empleados por establecimiento en un lapso de 8 años. (ver tabla 1)

Cuadro 7

Tlaquepaque: Unidades Económicas y Población Ocupada en Industria
 Manufacturera por Ramas Económicas, 2009

| <i>Ramas de actividad económica</i> | <i>Unidades económicas</i> | | <i>Personal ocupado total</i> | |
|--|----------------------------|----------|-------------------------------|----------|
| | <i>Absoluto</i> | <i>%</i> | <i>Absoluto</i> | <i>%</i> |
| Industria alimentaria | 519 | 25.64 | 4924 | 15.76 |
| Industria de bebidas y del tabaco | 90 | 4.45 | 4746 | 15.19 |
| Industria del plástico y el hule | 73 | 3.61 | 3974 | 12.72 |
| Fabricación de productos metálicos | 399 | 19.71 | 3848 | 12.31 |
| Industria química | 41 | 2.03 | 2014 | 6.44 |
| Fabricación de productos minerales no metálicos | 318 | 15.71 | 1943 | 6.22 |
| Fabricación de equipos de computación , componentes u otros accesorios electrónicos* | - | - | 1910 | 6.11 |
| Subtotal | 1447 | 71.49 | 23359 | 74.75 |
| Total de Tlaquepaque | 2024 | 100 | 31249 | 100 |

*Esta rama de actividad industrial no proporcionó datos individualizados del número de unidades económicas por razones de confidencialidad de la información.

Fuente: Departamento de Economía, CUCEA, UdeG, con base en el Censo Económico, 2009, INEGI.

Actualmente la economía de Tlaquepaque presenta contrastes importantes: la base principal recae en los sectores industrial, turístico, artesanal y comercial. Mientras que la actividad artesanal en su mayoría se lleva a cabo por pequeños productores, quienes cuentan con un rudimentario nivel de tecnología, en los últimos años se ha consolidado un clúster de la industria electrónica, las de telecomunicaciones e informática, con un gran potencial hacia la economía del conocimiento, en especial en alta tecnología, diseño digital y multimedia. Asimismo, la logística de distribución y almacenaje es otra actividad que muestra gran dinamismo en el municipio debido a las ventajas que representa su posición geográfica. (PMD 2007-2009)

Asimismo, el nivel de tecnificación de las industrias muestra contrastes; sólo 10 % son altamente tecnificadas; las demás son de baja tecnificación. La mayor parte de la producción industrial se destina al mercado local, regional y nacional y los productos con niveles elevados de especialización, hacia mercados extranjeros.

El desarrollo industrial de Tlaquepaque ha sido propiciado por factores que representan ventajas en el emplazamiento de las empresas, como son las comunicaciones, infraestructura y equipamiento urbano, apoyo a la inversión, construcción de parques industriales y mano de obra con diferentes adiestramientos desde aquellos para elaborar artesanías en general hasta los que requieren alto grado de calificación o especialización, como los obreros o empleados dedicados al ensamble y empaque de material eléctrico, electrónico y de telecomunicaciones, por mencionar algunos. De tal suerte que al interior del municipio se desarrolla actividad industrial y de manufactura: empresas como Herbalife, Genesis, Tecnología Acumen, GDX, Sumida,

Hp/GISE, Interlatin, C&A, Avnet en México, Agilent Technologies México, Celestica, E.S. Electric-Cord, Pemstar, Saargummi, Sanmina-SCI, Pioneer Standard, Banta Global Turnkey, Hispanic Teleservices de Guadalajara, AMB, Onity, Manufacturas TESA, Intel, Ferrero, Exel Logistics, STMicroelectronics, BDT de México, Redwood Systems Logistics de México, Embutidos Corona, Boart, Truper, Hemoeco, Ryder, Trasca, Roadway, Ofiplan, tienen ubicadas sus plantas en el municipio.

Parques industriales en el municipio de Tlaquepaque

De acuerdo a la Dirección de Desarrollo Económico y Turismo de Tlaquepaque actualmente en él se localizan nueve parques industriales, que en conjunto representan 803 702 m² destinados al funcionamiento de las empresas, superficie que equivale a 0.3 % del área total del municipio que cuenta con una extensión de 270.88 km². La vocación de estos parques industriales, es de industrias ligeras de riesgo bajo, así como de distribución, almacenaje y servicios de apoyo logístico, actividades que facilitan la instalación de nuevas empresas al estar autorizado el uso de suelo. Asimismo, dichos espacios alojan empresas e industrias con capital de origen nacional, extranjero o bien, mixto.

Con base en datos proporcionados por la Secretaría de Economía, para el 2004, se registran en el sector industrial del municipio de Tlaquepaque un total de 1 659 unidades económicas correspondientes a la industria manufacturera, de las cuales 46 se distribuyen en nueve parques industriales, algunos con superficies desarrolladas que ocupan actualmente toda su capacidad instalada y, otros, cuentan con naves industriales, edificios e incluso superficies disponibles sin construir, las cuales conjuntamente representan 2.77 % del total de establecimientos en el municipio. El Parque Industrial Jalisco participa con 0.96 %, El Bosque II aporta 0.54 %, Tecnológico III contribuye con 0.42 %, Tecnológico II con 0.36 y El Bosque I con 0.3 %, respectivamente, y por último, Intermex con 0.24 % (Ver cuadro 8)

Con respecto a la participación de personal ocupado en el sector manufacturero de Tlaquepaque, destaca el Parque Industrial Tecnológico II al emplear 10.28 % de trabajadores, El Bosque II, Intermex y Santa Rosa contribuye al empleo sectorial con 2.57 % cada complejo industrial; Tecnológico III y Cale con 1.28 % y El Bosque I con la menor participación, 0.77 % del total de mano de obra ocupada en el sector.

Estos desarrollos en forma conjunta aportan 21.34 % al total de empleos generados por las actividades industriales manufactureras en el municipio.

Actualmente, la industria electrónica, la de telecomunicaciones e informática, así como actividades de almacenaje, distribución y de apoyo logístico, llevadas a cabo en los dichos desarrollos industriales, tienen un impacto importante sobre la generación de empleos en el municipio de Tlaquepaque. Solamente el Parque Industrial Tecnológico II ofrece 10.28 % del total de empleos en la industria manufacturera, como indican las cifras anteriores.

Cuadro 8
**Tlaquepaque: Parques industriales, número de empresas
 y personal ocupado, 2004**

| <i>Localización</i> | <i>Número de empresas</i> | | <i>Personal ocupado</i> | |
|-----------------------------------|---------------------------|----------|-------------------------|----------|
| | <i>Absoluto</i> | <i>%</i> | <i>Absoluto</i> | <i>%</i> |
| Tlaquepaque | 1659 | 100 | 19440 | 100 |
| Total parques industriales | 46 | 2.77 | 4150 | 21.34 |
| Parque Industrial Jalisco | 16 | 0.96 | - | - |
| Parque Industrial El Bosque I | 5 | 0.30 | 150 | 0.77 |
| Parque Industrial El Bosque II | 9 | 0.54 | 500 | 2.57 |
| Parque Industrial Tecnológico II | 6 | 0.36 | 2000 | 10.28 |
| Parque Industrial Tecnológico III | 7 | 0.42 | 250 | 1.28 |
| Parque Industrial Intermex | 4 | 0.24 | 500 | 2.57 |
| Parque Industrial Prologis* | - | - | - | - |
| Parque Industrial Santa Rosa* | - | - | 500 | 2.57 |
| Parque Industrial Cale* | - | - | 250 | 1.28 |

*Estos parques no proporcionaron datos suficientes por razones de confidencialidad de la información

Fuente: Censos Económicos, 2004, INEGI

Secretaría de Economía Padrón SIEM, 2007

SIMPPI: Sistema Mexicano de Promoción de Parques Industriales, Jalisco 2008

AMPIP: Asociación Mexicana de Parques Industriales Privados, Jalisco, 2007

APIEJ: Asociación de Parques Industriales del Estado de Jalisco, 2009

El desarrollo de la industria que se observa en el municipio de Tlaquepaque implica, por una parte, los procesos productivos de transformación altamente tecnificados relacionados con la rama electrónica, así como las actividades de almacenamiento, distribución y servicios logísticos que llevan a cabo sobre todo aquellas firmas establecidas en los parques industriales que conllevan un intenso tránsito y congestión de automotores en la zona. Por la otra, el desarrollo de la mediana y pequeña empresa con menor grado tecnológico, en particular la producción de alimentos, artículos de plástico, hule y latex, productos a base de minerales no metálicos, productos metálicos, muebles, y sobre todo la elaboración de artesanías tanto por productores establecidos como por aquellos que se dedican al comercio informal de artículos artesanales.

La industria en Tonalá

En las últimas décadas del siglo pasado, el municipio de Tonalá, como parte de la zona conurbada de Guadalajara, se ha involucrado en la dinámica económica muy específica que caracteriza a estos conglomerados urbanos. No sólo le ha correspondido cubrir sus propias necesidades, sino también las de algunas entidades colindantes, por ello es importante reconocer que en muchos aspectos es un municipio proveedor, razón por

la cual se ha desarrollado en diferentes ramos productivos. De igual forma, sus tierras de cultivo han sido desplazadas por la construcción de complejos habitacionales, para dar respuesta a la demanda de vivienda por parte de inmigrantes de varias localidades, en especial de Guadalajara, sobre todo en los años ochenta.

No obstante los cambios ocurridos en el ámbito mundial, nacional y local en los últimos decenios, el pueblo tonalteca conserva la alfarería y el comercio de productos artesanales como un elemento que lo identifica, además de ser también en la actualidad una importante fuente de ingresos de la propia comunidad. Anteriormente, su producción se realizaba sobre todo por pequeños productores o empresas familiares que contaban con una tecnología rudimentaria; hoy en día, se combina la producción artesanal tradicional con la moderna, esta última, caracterizada sobre todo por la introducción de nuevos elementos como el yeso, la pasta, el papel maché, el vidrio soplado, la madera tallada, entre otros.

Por su parte, la actividad industrial a finales de los años setenta y durante los años ochenta, estaba dedicada a la manufactura de productos metálicos en primer lugar, seguida por la elaboración de alimentos y, finalmente, de la industria manufacturera diversa. Según el *Manual de Estadísticas básicas* de 1978 del estado de Jalisco, Tonalá participaba en diversos ramos industriales, en donde sobresalía la elaboración de alimentos y bebidas, confección del vestido, industrias químicas y fabricación de calzado.

En el año 2004, de acuerdo con los resultados del Censo Económico, la vocación económica de Tonalá se modificaba, las actividades de industria manufacturera cedían terreno a los servicios, específicamente al comercio minoritario. Las principales ramas de actividad económica del municipio correspondían al comercio al por menor; en el primer sitio. Respecto al personal ocupado, con 40.14 % del total; las industrias manufactureras con 29.36 %; los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas representaban 8.27 % y otros servicios, excepto actividades del gobierno, comprendían 7.19 % (INEGI, 2004)

Respecto al número de unidades económicas, el comercio al por menor nuevamente se establecía como la actividad económica más dinámica en Tonalá, con 53.23 por ciento del total de establecimientos; las industrias manufactureras en segundo término con casi 20.0 % de participación; en tercer sitio destacan otros servicios, excepto actividades del gobierno, con 11.75 por ciento y los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas con 6.54 %..

El cuadro 10 ilustra la distribución de la actividad económica de los sectores productivos más representativos en Tonalá; para el año 2009, de estos sectores el comercio al menudeo muestra mayor dinamismo en términos del número de unidades económicas, así como del número de personas empleadas.

La vocación económica de Tonalá corresponde básicamente a las siguientes ramas: comercio al por menor con 35.71 % del personal ocupado y casi 50 % del total de unidades económicas; las industrias manufactureras con 25.00 % de personas empleadas y 18.69 % de establecimientos industriales; los servicios profesionales absorben 8.25 % del personal ocupado y menos de 1.00 % de unidades económicas, y los servicios

de alojamiento representan 7.79 % de mano de obra y 8.62 % de establecimientos. (INEGI 2009)

Cabe destacar la vocación comercial del municipio de Tonalá, entre el comercio al por menor y el comercio de mayoreo, absorben conjuntamente casi a 40.0 % del personal con empleo formal, y además rebasan, en número, 50.0 % de establecimientos comerciales en el municipio.

Cuadro 9
 Tonalá: Unidades Económicas y Población Ocupada
 por Sectores Económicos, 2009

| <i>Sector económico</i> | <i>Unidades económicas</i> | | <i>Personal ocupado total</i> | |
|---|----------------------------|----------|-------------------------------|----------|
| | <i>Absoluto</i> | <i>%</i> | <i>Absoluto</i> | <i>%</i> |
| Comercio al por menor | 6380 | 48.80 | 15914 | 35.71 |
| Industrias manufactureras | 2444 | 18.69 | 11139 | 25.00 |
| Servicios profesionales, científicos y técnicos | 96 | 0.73 | 3676 | 8.25 |
| Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas | 1127 | 8.62 | 3473 | 7.79 |
| Otros servicios excepto actividades gubernamentales | 1707 | 13.05 | 3445 | 7.73 |
| Comercio al por mayor | 297 | 2.27 | 1607 | 3.60 |
| Transportes, correos y almacenamiento | 17 | 0.13 | 1423 | 3.19 |
| Servicios de salud y de asistencia social | 232 | 1.77 | 921 | 2.07 |
| Servicios educativo | 116 | 0.89 | 800 | 1.79 |
| Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos | 240 | 1.83 | 576 | 1.29 |
| Total sectores económicos | 13072 | 100.00 | 44562 | 100.00 |

Fuente: Departamento de Economía, con base en, información de los Censos Económicos, 2009, INEGI.

La actividad manufacturera tonalteca en el año 2009, según cifras documentadas en el Censo Económico, constituye un sector muy dinámico en la economía municipal, al representar el segundo sitio en generación de empleos y en número de establecimientos industriales. Del total de Jalisco, su industria contribuye casi con 3 % en generación de empleos y con 8.5 % de unidades económicas, en las cuales destacan la producción de arcillas y minerales refractarios, cal, yeso, productos de yeso, concreto y productos de vidrio, la industria alimentaria, de muebles y colchones, de productos metálicos forjados y troquelados, y de herrería.

Cuadro 10
**Tonalá: Unidades Económicas y Población Ocupada en Industria
 Manufacturera por Ramas Económicas, 2009**

| Ramas de actividad económica | Unidades económicas | | Personal ocupado total | |
|---|---------------------|--------|------------------------|--------|
| | Absoluto | % | Absoluto | % |
| Fabricación de productos a base de minerales no metálicos | 845 | 34.57 | 3293 | 29.56 |
| Industria alimentaria | 449 | 18.37 | 2543 | 22.83 |
| Fabricación de muebles, colchones y persianas | 256 | 10.47 | 1549 | 13.90 |
| Fabricación de productos metálicos | 316 | 12.92 | 996 | 8.94 |
| Curtido y acabado de cuero y piel y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos | 101 | 4.13 | 475 | 4.26 |
| Otras industrias manufactureras | 130 | 5.32 | 472 | 4.23 |
| Fabricación de prendas de vestir | 78 | 3.19 | 467 | 4.19 |
| Total industria manufacturera municipal | 2444 | 100.00 | 11139 | 100.00 |
| Total industria manufacturera estatal | 29991 | 8.15 | 379987 | 2.93 |

*Esta rama de actividad industrial no proporcionó datos individualizados del número de unidades económicas por razones de confidencialidad de la información.

Fuente: Departamento de Economía, con base en información de los Censos Económicos, 2009, INEGI.

Por su parte, el indicador de personal ocupado por establecimientos industriales dedicados a la manufactura muestra una tendencia decreciente de 4.8 para 2004, de 4.4 para 2009, y el estimado para el año 2012 es de 3.5, lo que significa una pérdida paulatina de 1.3 empleados por establecimiento en un lapso de 8 años. (ver tabla 1)

Es de notar que una tercera parte de la población ocupada en el ramo manufacturero se desempeña en la industria de minerales no metálicos, 70.0 % de los empleados en esta rama se dedica a producir artículos de alfarería, porcelana, loza y muebles de baño así como productos de arcilla para la construcción. De acuerdo a información de INEGI en 2010, la ubicación de establecimientos donde se procesan materiales de arcilla para la construcción, es decir las ladrilleras, se encuentran dispersas y en forma desordenada a lo largo de localidades como Coyula y Santa Rosa. (ver mapa 6)

Por su parte, la pequeña y microempresa que comprenden 99.58 % de establecimientos económicos en el municipio (SIEM, 2010), están dedicadas a procesos de transformación en el ramo de minerales no metálicos, en gran proporción alfarería y arcilla para la construcción, al comercio de menudeo y mayoreo así como a ofrecer servicios diversos.

Comentarios finales

En Guadalajara, la zona industrial y los parques industriales fueron zonificados en forma aislada de las zonas habitacionales. Sin embargo, en el municipio ha prevaleci-

do la mezcla de usos del suelo en amplias zonas del mismo, de tal forma que se observa una localización dispersa de establecimientos industriales, sobre todo de micro y pequeñas empresas; este es el caso de las industrias con mayor representación en personal ocupado y número de unidades económicas: actividad alimentaria, fabricación de productos metálicos, elaboración de productos de cuero y piel, industria química, industria de plástico y hule, así como fabricación de prendas de vestir.

Zapopan ha observado un desarrollo industrial dinámico propiciado por las ventajas que ofrecen las comunicaciones, infraestructura y equipamiento urbano, mano de obra calificada, apoyo a la inversión y construcción de parques industriales. Destaca en cuanto a generación de empleo la industria electrónica con 22 % del sector. Allí ubican empresas como HP invent, Telect, Freescale, Vogt Electronic, Pegaus Control, Technicolor, y Resser.

El desarrollo manufacturero que se observa en el municipio de Tlaquepaque implica, por una parte, los procesos productivos de transformación altamente tecnificados relacionados con la rama electrónica, así como las actividades de almacenamiento, distribución y servicios logísticos que llevan a cabo sobre todo en los parques industriales. Por la otra, el desarrollo de la mediana y pequeña empresa con menor grado tecnológico, en particular la producción de alimentos, artículos de plástico, hule y latex, productos a base de minerales no metálicos, productos metálicos, muebles, y sobre todo la elaboración de artesanías.

Tonalá conserva la alfarería y el comercio de productos artesanales como un elemento que lo identifica, además de ser también en la actualidad una importante fuente de ingresos de la propia comunidad. Anteriormente, su producción se realizaba sobre todo por pequeños productores o empresas familiares que contaban con una tecnología rudimentaria; en la actualidad se combina la producción artesanal tradicional con la moderna, esta última, caracterizada sobre todo por la introducción de nuevos elementos como el yeso, la pasta, el papel maché, el vidrio soplado, y la madera tallada, entre otros.

Mapa 3
Guadalajara: Industrias de productos de cuero y piel, 2012



Fuente: Departamento de Economía, CUCEA, UdeG, con base en información de DENEU, INEGI, 2012

Mapa 4
Guadalajara: Industrias del vestido, 2012



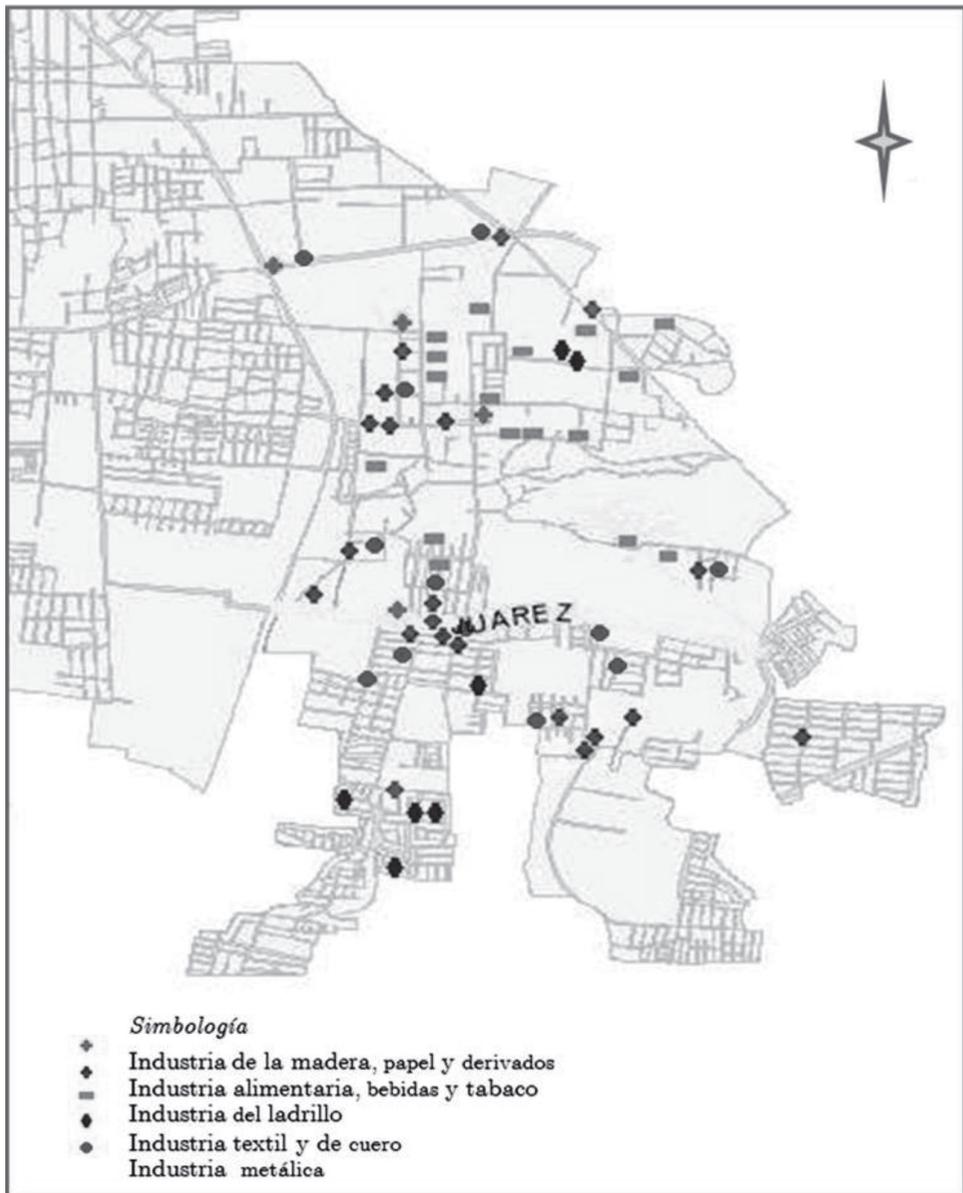
Fuente: Departamento de Economía, CUCEA, UDG, con base en información de DENEU, INEGI, 2012

Mapa 5
Guadalajara: Industrias de productos de plástico, 2012



Fuente: Departamento de Economía, CUCEA, UDG, con base en información de DENEU, INEGI, 2012

Mapa 6



Referencias

- 2009, Gobierno Municipal de Tonalá (2009). *Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012*. AMPIP. (2007). *Parques Industriales de Jalisco*. Ampip.
- CAREINTRA. (2009). *Padrón de empresas Industriales de Jalisco*. Careintra.
- CESJAL. (2010). *Informe Socioeconómico del estado de Jalisco 2010*. Gobierno del estado de Jalisco.
- Economía, Secretaría de Economía (2010). *Sistema de Información Empresarial Mexicano. directorio Industrial*. México.
- García, A., & Fernández, O. (1998). La Contaminación y la Pequeña Industria en México. *Comercio exterior*.
- Guadalajara, Ayuntamiento de (2010). *Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara 2010-2012/2022*. Ayuntamiento de Guadalajara.
- Guadalajara, Gobierno municipal (2012). *Plan Municipal de Desarrollo de Guadalajara 2012-2015*. Guadalajara: Gobierno del Edo. de Jalisco.
- INEGI. (2004 -2009). *Censos Económicos*.
- Jalisco, Gobierno de (1997). *Programa para el mejoramiento de la calidad del aire en la zona metropolitana de Guadalajara 1997-2001*. Guadalajara.
- Jalisco, Gobierno de (2007). *Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2030 (versión borrador 0.2)*. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Kakuta, S. (febrero-marzo 1999). *Fuentes entre el comercio y el desarrollo sostenible*. Bridges.
- Kish, L. (1995). *Diseño estadístico para la investigación*. Madrid.
- Municipal, Tlaquepaque Gobierno (2006). *Plan Municipal de Desarrollo 2007-2009*. Gobierno del estado de Jalisco.
- SEIJAL. (Enero-Marzo 2013). *Sistema Estatal de Información*. Guadalajara: SEIJAL.
- SIMPPI. (2008). *Parques Industriales en México*.
- Tonalá, M. d. (2009). *Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012*. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Zapopan, A. (2010). *Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2012-2015*. Ayuntamiento Zapopan.

Suplemento

En el foro social mundial de Túnez: La lucha contra la mercantilización de la naturaleza

WOLFGANG ACHLEITNER

Fecha de recepción: 29/08/13 Fecha de aceptación: 30/09/13.

Por primera vez un foro social mundial, mega-evento de los contestadores de la globalización neoliberal, se ejecutó en el mundo árabe y esto en cierto sentido, para honrar el país donde empezó la llamada primavera árabe. En el centro de los debates figuraron naturalmente las cuestiones de la democratización, de la participación popular, de los derechos sindicales, de las minorías y de los migrantes, sobre todo la escandalosa marginalización del pueblo palestino, extranjero en su propia tierra, y al cual fue dedicado buena parte de la conferencia. El enfoque era así más bien político, pero había mucho espacio para el tratamiento de otros temas, como por primera vez el de la agricultura, siendo el punto común los resultados del neoliberalismo en el empobrecimiento de los pequeños agricultores y asimismo en la destrucción del medio ambiente.

En contra de la naturaleza como mercancía

Había numerosos talleres y seminarios sobre los efectos de la globalización sobre la agricultura campesina. En general, la crítica identifica el punto de partida de muchos de los problemas actuales en la política del ajustamiento estructural, impuesto desde los años setenta por el Banco mundial y el Fondo Monetario, sostenidos por las burguesías locales. Esto implicó la reducción drástica de los gastos estatales, de la apertura aduanera completa, también de los mercados agrícolas a la competencia internacional y de la reducción de cualquier subsidio o apoyo al desarrollo agrícola. La idea de base era que, el mercado y la iniciativa privada serían mucho mejores gestores de los escasos recursos que el estado, y esto para lograr nuevos equilibrios innovadores. Hasta hoy en día esta política fue impuesta principalmente a los países del Sur, pero recientemente también a países europeos, dizques desarrollados, que están sufriendo los mismos tratamientos y donde están ocurriendo los mismos problemas sociales y ecológicos.

Los mercados son por supuesto necesarios y desde siempre, los productos agrícolas han sido intercambiados localmente y también a larga distancia. Pero desde los años 50 del siglo pasado el mercado agrícola no se contentó con esto y empezó a tratar de controlar toda la cadena de producción y a empeñar los recursos genéticos de los cereales. Organizaciones como la IRRI de Manila para el arroz, el CIMMIT en México para el maíz o CIP para la papa en Lima fueron creados para establecer los bancos de genes correspondientes. Los fondos provenían de fundaciones estadounidenses como la Rockefeller, ligados a las grandes empresas del agrobusiness. Estos programas fueron apoyados por la llamada “*revolución verde*” o sea la mecanización de los trabajos agrícolas y el uso de semillas certificadas, así como los insumos químicos (pesticidas y fertilizantes) lo que produjo generalmente un auge de la producción, pero causó también muchos problemas sociales y ecológicos.

En el foro se presentaron varias organizaciones que denunciaron los efectos negativos de tales tecnologías para la agricultura campesina que no solo queda estructuralmente endeudada sino también desposeída de la riqueza de la biodiversidad que se está privatizando cada vez más. Un seminario sobre la llamada “*biopiratería*” denunció la extensión del sistema de bancos de genes vegetales a muchas especies. Las discusiones permitieron intercambiar experiencias de varios países y regiones en la lucha contra los organismos, a veces hasta internacionales, que bajo el pretexto de estudios tratan de apoderarse de los recursos biológicos. Otros talleres focalizaron sus esfuerzos en la extensión de la misma revolución verde al continente de África, supuestamente “olvidado” en este tipo de desarrollo. Efectivamente, hay nuevos programas implicados en la “*alianza para la revolución verde en África*” AGR. Sus protagonistas son las fundaciones estadounidenses supuestamente altruistas, como la de Bill Gates, de George Soros y, naturalmente, Rockefeller. Lo que es nuevo es que estos organismos lograron juntar organizaciones internacionales a su programa, como la FAO, los que sirven en cierto sentido como pantalla de neutralidad y progreso. Los participantes en el foro denunciaron estas prácticas refiriéndose a varias evaluaciones ejecutadas sobre todo en la India, el país donde la revolución verde tuvo su primera aplicación en los años 50. Es cierto que la producción cuantitativa y la productividad allí han aumentado, pero al precio del empobrecimiento de largas capas de pequeños agricultores que ya no pudieron pagar sus deudas. Otro problema era la destrucción de los suelos por los monocultivos y el daño ecológico por las obras gigantescas de irrigación. Los programas de microcrédito que han sido proporcionados en los últimos años no ayudaron mucho, al contrario, contribuyeron a extender el endeudamiento a las mujeres y a las capas más pobres de la sociedad. Los representantes de las organizaciones campesinas africanas no querían que este modelo de “*mal desarrollo*” se extendiera a sus tierras, sobre todo que va de par a menudo con los fenómenos de “*land grabbing*” para la producción de alimentos para algunos ricos países árabes o asiáticos, o de biocarburantes para los países del Norte.

La agricultura se revelaba un buen negocio para las multinacionales productoras de los insumos pero quedó algo al margen de la especulación financiera. Esto iba a

cambiar con la crisis de 2008: los capitales que ya no encontraron posibilidades lucrativas de inversión en la industria o en los servicios, descubrieron la agricultura, con el resultado de un súbito auge de los precios y por consecuencia, fenómenos de hambre y de rebeliones en varios países del Sur. Se trató de contener el problema con la reintroducción de políticas de ayuda alimentaria. Incluso el Banco Mundial recomendó desde 2009 más intervenciones estatales en la agricultura, un área dejada durante veinte años a las fuerzas del libre mercado según las exigencias del mismo banco. Pero estas opciones son en largo plazo contrarias a la exigencia de un estado mínimo y barato, como lo proponen los neoliberales. Otras soluciones más mercantiles deberían ser encontradas y así nació el concepto de la “*green economy*”

Hoy en día, en las conferencias internacionales la economía verde se está imponiendo como solución ideal a muchos problemas, como por ejemplo en el año 2012 la gran conferencia de las Naciones Unidas “Rio+20”. En el foro esto no se veía así y muchos talleres denunciaron sus implicaciones negativas en términos agrícolas o de medio ambiente. Los autores de la economía verde parten de la constatación de que muchos problemas ambientales ocurren porque las funciones y los bienes de la naturaleza no tienen precio mercantil, y entonces no se respetan o se despilfarran. La naturaleza, al contrario, se debería concebir como una empresa de servicio, que ofrece no solamente bienes y recursos materiales, sino que proporciona también funciones esenciales para la vida, como la regulación climática, la biodiversidad, la regeneración vegetal etc. Estos servicios indispensables y hasta ahora gratis se protegerían mejor si fueran remunerados, o sea, incluidos en el mercado.

Esta introducción a primera vista no es fácil de realizar, pero los especialistas de la economía verde han encontrado la solución, o sea, simplemente la aplicación de la racionalidad tecnológica e industrial en tales funciones. Estos últimos deberían ser definidos, analizados, modelados como cualquier procedimiento industrial o de servicio para después ser introducidos en un mercado y así monetarizados.

En la práctica, eso puede funcionar de tal manera que comunidades en regiones con alta concentración de biomasa serían remuneradas para mantener y proteger estos recursos. La definición del inventario y la necesaria evaluación periódica entrarán también en los costos, los que constituyen la base de un valor de mercado, que se podría negociar. En analogía con el proceso de Kyoto sobre las emisiones de carbón, países o empresas que en otras partes producen daños al medio ambiente se pueden “limpiar” comprando tales acciones o certificados. Como la mayoría de los dañadores se encuentran en el hemisferio Norte y la mayoría de la biomasa en el Sur, esto implicaría también un traslado de recursos hacia donde lo más se necesita. Las regulaciones que se elaboran en las múltiples conferencias internacionales para frenar las emisiones de gases de carbón se pueden de esta manera cambiar en dinero. Cabe mencionar que según los participantes en el foro esta orientación mercantil de las organizaciones de las Naciones Unidas no sorprende, porque ellas están cada vez más sometidas a los intereses de las grandes compañías multinacionales. En teoría, la evaluación del proceso de Kyoto debería llamar a más prudencia en la extensión del concepto, y esto porque los certificados correspondientes, debido a la crisis

económica, se han desvalorizado tanto, que ya es más barato de comprarlos que de invertir en una tecnología más respetuosa del medio ambiente. Pero los protagonistas de la economía verde ven aquí solo un accidente marginal, visto que el mercado potencial es gigantesco.

Otro programa de las Naciones Unidas que esta basado en la misma lógica se llama REDD (*reducing emissions from deforestation and degradation*). Su objetivo es reducir las emisiones producidas por la degradación de los bosques y aumentar su capacidad de absorber más gases de efecto invernadero. Los campesinos o forestales serán pagados para proteger los bosques y no cortar demasiado. Pero entran en la definición de bosque también plantaciones de monocultivos, como la palma de aceite, que tiene otras desventajas para las poblaciones rurales. En el foro la tendencia de las discusiones era más bien de boicotear tales proyectos por razones ecológicas, sociales y porque se considera que incluso contienen elementos neo-coloniales.

La naturaleza en todas estas concepciones representa algo como un objeto, que es visto del exterior y que se debería someter y dominar. En este sentido bíblico el hombre tiene casi la obligación de apropiarse de las funciones naturales, o sea, transferirlas en propiedad privada. Así el hombre deja de ser parte de la naturaleza, al contrario, es un actor externo que interviene basándose en ciencia y tecnología, y la “*res communis*” se transfiere en mercancía. Mientras en la conferencia del medio ambiente de Río de Janeiro en 1992 se elaboró un compromiso entre los aspectos políticos sociales y económicos del desarrollo aparentemente sustentable, veinte años después es no más la economía que predomina.

En este contexto se organizaron durante varios días talleres bajo el sello “*climate space 2013*” sobre las supuestas soluciones de la problemática de desarrollo y del medio ambiente, avanzadas por el agribusiness y en gran parte erróneas: la bioenergía industrial, la energía nuclear, los carburantes biológicos, las semillas genéticamente modificadas, la biología sintética (la vida artificial) así como el llamado *geo-engineering* (ingeniería geológica) que consistiría por ejemplo en la fertilización de los océanos o la manipulación del clima por la protección con capas químicas de los rayos solares. Frente a tales perspectivas, casi apocalípticas, los talleres que trataron los fenómenos conocidos como los daños causados al campo por la extracción minera, la urbanización creciente o la creación de reservas para el turismo en detrimento de poblaciones locales, son asuntos que se revelan relativamente fáciles de resolver.

Los participantes del Foro coincidieron en que la mercantilización de la naturaleza implica más daño al medio ambiente y que así se producían condiciones mucho más difíciles para los pequeños campesinos. La privatización del espacio rural, hoy en día, ya causa problemas de escasez del agua, de fertilidad disminuida de las tierras, del cambio climático y como la agricultura se está “feminizando” cada vez más, sobre todo por la migración de los varones, en ciertos talleres se consideró el agro-negocio como una nueva forma de violencia contra las mujeres.

Formas de resistencia de los pequeños agricultores

Los participantes del Foro eran en su mayoría sindicalistas o militantes de organizaciones ecologistas y de la sociedad civil de muchas partes del mundo. No sorprende entonces que la denuncia al neoliberalismo fue el denominador común en todos los talleres. El foro representó una plataforma ideal para comunicar y establecer redes de intercambio para mejor resistir a los planteamientos tecnológicos considerados como nocivos. Las experiencias de formas de resistencia pacíficas y violentas, como la ocupación de tierras, experimentadas en Asia y en AL procuraron valiosas informaciones para la mayoría de los participantes árabes, recién salidos de las dictaduras. Pero hubieron también comunicaciones sobre otras formas de resistencia más políticas, como grupos que militan contra el pago de la deuda con la grandes instituciones financieras, que proponen la salida de sus países respectivos de la Organización Mundial del Comercio, que organizan la oposición en contra de los mega-proyectos financiados del Banco Mundial y del Banco Europeo de Desarrollo, o que denuncian las prácticas de las multinacionales de semillas como Monsanto etc.

La Unión Europea es de gran importancia para África, y parece que sus agencias de desarrollo están muy de acuerdo con los conceptos de la economía verde. Se denunció en algunos talleres que la UE utiliza su poder económico para negociar acuerdos de libre asociación con varios países del continente para poder exportar sus productos agrícolas subsidiados y además, de abrir el campo para el negocio de la economía verde. Se trata, sobre todo, de asociaciones de la sociedad civil y sindicatos quienes militan en contra de tales acuerdos, como actualmente en Túnez, pero incluyen también grupos de empresarios nacionales que temen una pérdida de mercados.

Pero el Foro no se limitó a la pura negación de las practicas neoliberales, también fue un espacio de encuentro de iniciativas constructivas ofreciendo soluciones alternativas a las propuestas emitidas por las grandes instituciones internacionales. Uno de los argumentos que más se ha avanzado es la promoción de la **agro-ecología** en el contexto de la pequeña finca familiar. El aumento de la productividad allí es importante, pero no dominante porque aspectos de ecología, de solidaridad y de democracia deben tomarse en consideración. También importa el papel de la mujer que hoy en día ya es mayoritaria en la agricultura familiar mundial. Se trata de propagar una agricultura más bien orgánica integrando un control de pestes por medio biológico y que funciona sin semillas híbridas, productos fitosanitarios y fertilizantes importados. No se trata de un regreso al pasado o a la autosubsistencia, porque se busca sistemáticamente el mejoramiento de la diversificación de la producción, de la protección de las tierras y de la distribución colectiva de insumos, así como de la comercialización y de la transformación local de la producción agrícola. Hoy en día la agro-ecología constituye ya una ciencia cada vez más dinámica.

Si se pasa del nivel micro de los sistemas de producción campesina (*farming systems*) al nivel macro, el concepto clave que integra los esfuerzos locales y regionales y estatales es el de la **soberanía alimenticia**. Se trata de una teoría elaborada por el movimiento español “*vía campesina*” desde los años noventa del siglo pasado y que

integra también una componente de acción. Se traspasan conceptos mercantiles como las del desarrollo sostenible o de la seguridad alimenticia, puesto que este último también se puede realizar por una política de exportación-importación, o sea por los mercados internacionales. Se trata al contrario de evitar tales remedios reforzando la capacidad de una economía de subvenir a las necesidades alimenticias principales de su pueblo por la producción local o regional. La base ética está constituida por el derecho de los pueblos a una alimentación suficiente y equilibrada, respetando las exigencias culturales y sociales de producción y de consumo. Pero no se trata de un decreto sino de un proceso de lucha para la autodeterminación y en contra de la competencia de productos importados, muchas veces producidos sin respeto al medio ambiente y también a menudo altamente subsidiados. De preferencia se debería consumir la producción local y solo los excedentes se podrían exportar. La *vía campesina*, hoy en día una red importante de movimientos internacionales, se orienta a mercados locales pero busca también el contacto con otros movimientos sociales y sindicatos obreros para alcanzar directamente los consumidores urbanos.

La *soberanía alimenticia* es intrínsecamente igualitaria en lo que se refiere a la relación entre ambos sexos. En el plan ecológico es integral, ella defiende un concepto de desarrollo rural que va por delante de la producción, incluyendo la gestión de aguas y hasta daños causados por la extracción minera. En América Latina, se apoyan los programas de reforma agraria, pero se oponen a los que se hacen con el interés de instalar monocultivos con campesinos que no serán nada más que obreros disfrazados de la industria transformadora. Los participantes coincidieron en que la soberanía alimentaria, para realizarse plenamente, necesita el ejercicio de la soberanía política, que se debe alcanzar con la presión de los de abajo.

Los organismos internacionales como la FAO proponen otras alternativas para la agricultura, como por ejemplo la biológica u orgánica. Según los participantes en los talleres, se trata de un fenómeno marginal, porque los costos de la certificación de los productos referentes son muy altos y no están al alcance de los campesinos. Además incluye otras formas de dependencia de los mercados y de los países del Norte. La soberanía alimenticia combinada a la agro-ecología, según sus protagonistas en el Foro, sería mucho más importante siendo la mejor política en contra de las múltiples crisis de alimentación, de malnutrición y de destrucción del medio ambiente.

Vía campesina y movimientos similares como la red *moreandbetter* exigen de la cooperación internacional un apoyo a los sistemas de producción campesina, pero se desaconseja de financiar a las grandes ONGs nacionales o internacionales. Estas son muchas veces demasiado orientadas para resultados fáciles o, a corto plazo, para satisfacer a sus donantes. En lugar de esto se deberían apoyar a los movimientos campesinos directamente. Pero, dada la burocratización de la cooperación internacional –que prefiere estructuras similares en los países recibidores– y de la creciente influencia del agro-negocio es poco probable que tales movimientos sean incluidos en los programas correspondientes de la ayuda al desarrollo (*Official Development Aid*) por parte de los países ricos.

La soberanía alimenticia, implícitamente, toca a los modos actuales de producción y del consumo mundial. El modelo neoliberal y anglosajón parece invadir también los países del sur, una perspectiva que los participantes del foro criticaron. Varios talleres sobre temas como la renta básica universal, el *buen vivir* (Ecuador, Bolivia, Mexico) o el movimiento francés del decrecimiento así como el “*slow food*” italiano ofrecieron posibilidades de discutir problemas elementares de civilización con sus ramificaciones filosóficas. Así el centro Frantz Fanón ofreció una plataforma para la crítica de la dominación del racionalismo europeo en las políticas de desarrollo de los países del sur.

El denominador común de todos los eventos en el Foro fue que solo un desarrollo verdaderamente sustentable lleva a la paz y garantiza un futuro para las generaciones siguientes. Uno de los fundadores del Foro, el filósofo social Samir Amin declaró en este sentido que el obstáculo principal para alcanzar tales metas sigue siendo el capitalismo, que necesariamente polariza la sociedad entre pobres y ricos. Pero, como lo explicó en su ponencia, existen actualmente muchas posibilidades de resistencia y de contra-cultura. Tomando ejemplo de los movimientos sociales en su país, Egipto, demostró que es posible oponerse ahora mismo a las tendencias neoliberales, que identificó además como *lumpen-desarrollo*. El Foro Social Mundial, a pesar de algunos problemas de organización y de infiltración ofreció en este sentido una buena ocasión de intercambiar, de aprender, de establecer nuevos contactos y de reforzar las redes existentes. La mayoría de los participantes y de los organizadores consideraron entonces el evento como un gran éxito, y que no tuviera mucha resonancia en los medios de comunicación internacionales no debe sorprender, visto las posiciones críticas y contestatarias expuestas aquí arriba.

Expresión económica

Revista de análisis

Lineamientos a autores de trabajos a publicar

Contenido de los artículos

1. Expresión Económica es una revista orientada, primordialmente, al análisis crítico de la política económica y soluciones, tanto a nivel regional, nacional e internacional.
2. Todos los artículos recibidos son sometidos a evaluación y dictamen por parte de dos árbitros anónimos especializados. En caso de obtener resultados contradictorios, la contribución será enviada para su análisis a un tercer árbitro. Los resultados son inapelables.
3. Una vez recibido el dictamen correspondiente, se hará del conocimiento del autor del trabajo el resultado del mismo. En caso de que el dictaminador recomiende algunas modificaciones, el autor deberá realizarlas a fin de que el artículo sea publicado.
4. El trabajo a publicar deberá ser inédito.
5. Todo trabajo debe contener al inicio un resumen del artículo, el cual no debe de exceder de 10 renglones. Este resumen deberá presentarse en español e inglés.
6. Todo trabajo debe contener después del resumen del artículo las palabras clave que deberán presentarse en español e inglés. Así como la clasificación JEL correspondiente.

Formato de los artículos

1. Los trabajos a publicar deberán contar con una extensión de 25 a 30 cuartillas a espacio y medio, con un margen de 3 cms. a cada lado y en letra Times New Roman 12. Estas cuartillas incluyen cuadros, anexos y referencias bibliográficas.
2. En caso de que el trabajo después del arbitraje, requiera modificaciones, será enviado al autor con las observaciones de los árbitros. El autor al corregirlo, debe enviar una explicación aparte, de cómo abordo estas modificaciones.
3. Se aceptan trabajos en idiomas inglés y francés.
4. Los gráficos, cuadros, mapas o cualquier otro material ilustrativo deberán enviarse, por separado, en el programa en que fueron elaborados, especificando claramente su sitio de inserción en el texto. Todos los materiales ilustrativos deben contener título, número consecutivo, explicaciones sobre los conceptos y las referencias correspondientes.

5. Las referencias bibliográficas, hemerográficas, electrónicas o de cualquier tipo, deben cubrirse obligatoriamente en el sistema APA (American Psychological Association)
6. Los trabajos que se presenten de manera incompleta no serán aceptados.

Envío de los artículos

1. Los artículos deben enviarse, todos los materiales juntos, al correo electrónico expresioneconomica@cucea.udg.mx, antes del 28 de Febrero para la edición 32 (primer semestre de 2014) o entregar directamente en CD en la coordinación de la revista, edificio K, planta alta, cubículo 13, en el CUCEA. Tel. 37703300, Ext. 25346.
2. Los artículos deben enviarse o entregarse con una hoja de datos personales de referencia y una carta de transmisión de derechos llenados como corresponde, las cuales se presenta al final de los lineamientos.
3. También debe incluirse una copia escaneada de la credencial de elector (IFE) del autor, por ambos lados.

CARTA ECONÓMICA Regional

año 23 | núm. 107 | enero-junio 2011

- KURT UNGER Mercado y autoconsumo. Vocación agropecuaria de los municipios de Guanajuato
-
- ROSARIO COTA YÁÑEZ
ETHIEL MACÍAS MC MAHAN Evaluación de los municipios con potenciales de desarrollo económico del Occidente de México
-
- JUAN J. JARDÓN URRIETA
ERIKA J. GONZÁLEZ MEJÍA La sustentabilidad local y la interrelación con lo espacial
-
- PETER R. W. GERRITSEN
MARÍA REBECA HERNÁNDEZ Recursos naturales y su potencial turístico en cuatro comunidades ribereñas de Autlán y el Grullo
-
- WILLY W. CORTEZ YACTAYO
RAFAEL SALVADOR ESPINOSA RAMÍREZ Reentendiendo la inversión extranjera directa vertical: una aproximación a la evidencia latinoamericana actual
-
- MIGUEL A. MONTOYA
FRANCESC TRILLAS Liberalización, privatización y regularización de los servicios públicos en América Latina
-
- RESEÑA
► MA. DE LA LUZ AYALA *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*



Revista del Departamento de Estudios Regionales-INESER
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara | México
ISSN: 0187-7674

EconoQuantum

Revista de Economía y Negocios
Economics and Business Journal

Primer semestre 2013 First Semester

Vol. 10 Núm. 1

ARTÍCULOS / ARTICLES

Las tasas activas de interés
en el sector microfinanciero de México: Un estudio de caso
PABLO COTLER

Reaching the optimal growth:
The role of labor market institutions
CORALIA AZUCENA QUINTERO ROJAS

Efectos de las fórmulas para las transferencias
inter-gubernamentales en el tamaño del gobierno federal
RAÚL ALBERTO PONCE RODRÍGUEZ

Cambio estructural y convergencia de precios
entre las principales ciudades de México
MARIO GÓMEZ AGUIRRE y
JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ CHÁVEZ

Problemas de asimetría para el análisis y
la predictibilidad del tipo de cambio mexicano
SEMEI CORONADO RAMÍREZ y
LEONARDO GATICA ARREOLA

SUPLEMENTO / SUPPLEMENT

Análisis de economías rurales mediante
el modelo de hogares agrícolas bajo un equilibrio general
MARCO ANDRÉS LÓPEZ SANTIAGO,
RAMÓN VALDIVIA ALCALÁ,
JOSÉ LUIS ROMO LOZANO y
CRISTÓBAL MARTÍN CUEVAS ALVARADO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Universidad de Guadalajara

Mtro. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Rector General

Dr. Miguel Ángel Navarro Navarro
Vicerrector Ejecutivo

Lic. José Alfredo Peña Ramos
Secretario General

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

Mtro. José Alberto Castellanos Gutiérrez
Rector del CUCEA

Mtro. José Alberto Becerra Santiago
Secretario Académico

Dr. J. Jesús Arroyo Alejandre
Director de la División de Economía y Sociedad

Dr. Martín G. Romero Morett
Jefe del Departamento de Economía