

---

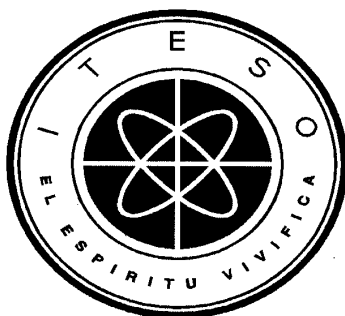
# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS A NIVEL SUPERIOR SEGÚN  
ACUERDO SECRETARIAL 15018, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN  
EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

---

## **DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS**

**MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS PARA LA PROMOCIÓN  
ECONÓMICA EN EL ESTADO DE JALISCO DEL 96 AL 2000.**

### **TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**ALFONSO ALARCÓN SALDÍVAR**

**ASESOR: DR. CARLOS RIOJAS LÓPEZ**

# **“LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS PARA LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL ESTADO DE JALISCO DEL 1996 AL 2000”.**

## **INDICE**

### **1.- Introducción.**

- I.- Antecedentes y objetivos**
- II.- El Campo de acción**
- III.- Supuestos a comprobar.**

### **2.- Un enfoque teórico sobre la organización pública.**

#### **2.1. Los contextos de la teoría organizacional.**

- a) Decisorio.**
- b) Organizacional.**
- c) Normativo.**

#### **2.2. Las teorías del mercado**

- a) Los supuestos de la Teoría del Mercado.**
- b) Aspectos específicos de la Teoría de Mercado.**
- c) El desarrollo o conjunción de Ostrom.**
- d) Lindblom y el incrementalismo.**
- e) La crítica de Hirschman**

#### **2.3. Los conceptos relevantes.**

### **3.- El Desarrollo económico estatal desde la perspectiva de una organización gubernamental.**

#### **3.1. La Secretaría de Promoción Económica en el organigrama del Gobierno de Jalisco.**

- 3.2. La visión de la realidad estatal.**
- 3.3. El marco legal de la promoción**
- 3.4. Los objetivos, metas y estrategias propuestas.**
- 3.5. La aplicación de los instrumentos gubernamentales.**

#### **4.- La interpretación de las decisiones en la distribución de los incentivos.**

- 4.1. Desde el Contexto:**
  - 4.1.1. Decisorio.**
  - 4.1.2. Organizacional.**
  - 4.1.3. Normativo.**
- 4.2. Desde los conceptos específicos de las Teorías de mercado.**
- 4.3. Desde los nuevos enfoques de la administración pública.**
- 4.4. Conclusiones.**

#### **5.- Bibliografía**

# LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS PARA LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL ESTADO DE JALISCO DEL 1996 AL 2000.

## 1.- INTRODUCCIÓN.

### I.- Antecedentes y objetivos.

Un asunto recurrente en la agenda de los grupos de estudiosos de política, en México y en el mundo, es el desarrollo de la democracia, entendida como respeto y reconocimiento real a los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. Un paso innegable de este desarrollo en México es la democracia electoral, cuyo producto más llamativo es la alternancia: el que se vea como un proceso natural que detenten el poder representantes de diferentes partidos, y no siempre del mismo (Partido Revolucionario Institucional) como había ocurrido durante 70 años. Sin embargo, ¿qué es lo que se espera, para el desarrollo de la democracia, del ejercicio que se haga del poder de parte de los alternantes? En el estado de Jalisco ha terminado el primer periodo de un gobierno presidido por personas propuestas por un partido político diferente al que estuvo en los últimos 70 años. Las estrategias escogidas y las líneas de acción trazadas en cada una de las secretarías, en este período, son otros tantos terrenos donde pudiera mostrarse cuanto avance o retroceso ha habido en el camino del ejercicio democrático del poder.

Ahora bien, uno de los terrenos más sensibles en la sociedad acerca del quehacer del gobierno en turno es la concepción del funcionamiento económico. El debate teórico acerca del papel y la injerencia del gobierno en la economía de una sociedad pareció inclinarse abiertamente, a partir de 1970, hacia una de las corrientes, la del Liberalismo que propugna por una intervención más bien modesta de parte del gobierno en los asuntos económicos, al contrario de lo propuesto por el Socialismo. Las desventajas de una y otra corriente son (1):

que EL MERCADO puede llevar a la ineficiencia cuando:

- **Los agentes privados conspiran para buscar, mantener o acrecentar privilegios.**
- Evaden impuestos.
- Establecen monopolios.
- Depredan los recursos naturales y el medio ambiente.
- Ocultan información relevante para los consumidores.
- Asumen una conducta especulativa.

Que EL ESTADO puede llevar a la ineficiencia cuando:

- Incurre en prácticas abiertas o veladas.
- Manipula el sistema electoral para favorecer intereses de grupos corporativos.
- **Aplica un proteccionismo discriminatorio.**
- **Favorece ciertas actividades a expensas de otras.**
- **Otorga subsidios a empresas políticamente influyentes.**
- Expande los organismos públicos para favorecer grupos de la burocracia.
- Reserva los cargos públicos relevantes para los grupos de la élite gobernante
- Manipula los programas de gasto en provecho de los grupos de interés.

En la práctica, sin embargo, no son pocos los que han descrito las ventajas de la asignación libre de los recursos, supuestamente regulada por el mercado, o de la planificada y ejecutada por el Estado, como reguladores de la economía de un país.

En este contexto es que se pretende llevar a cabo un estudio sobre la desregulación que en el campo de las inversiones se aplicó en el estado de Jalisco en el período del 1996 al 2000. El interés principal en este análisis está en describir y evaluar, a la luz de la toma de decisiones y de sus repercusiones, la distribución de los incentivos para la inversión, y, de este modo, contribuir con más información acerca del papel asumido por un gobierno alternante, a través de una de sus secretarías, en el desarrollo democrático de la sociedad, como impulsor del desarrollo económico.

**Objetivo General:**

Analizar la distribución de los incentivos para la inversión que se operó en el Estado de Jalisco en el período 1996-2000, a través de la Seproe (Secretaría de Promoción Económica), como política para el desarrollo económico del Estado.

**Objetivos Específicos:**

- a) Contrastar lo sucedido en esta organización, en relación a la distribución de los incentivos, a la luz de una teoría de las organizaciones públicas y sacar las conclusiones que resulten para una y para otra, (la organización y la teoría).
- b) Evaluar a través de las incidencias de sanción y exención, la posible correlación esperada entre la aplicación de la ley y el fomento de la economía en el estado.
- c) Describir los mecanismos de las relaciones de fuerza que los actores implicados han ejercido.

## **II.- El campo de acción.**

Los actores que tienen que ver con el asunto a analizar son: Por parte del Gobierno: Las Secretarías de Promoción Económica, Finanzas, Desarrollo Urbano, y Turismo, y por los gobiernos municipales, el presidente del Municipio involucrado. Por parte de la iniciativa privada: La Confederación de Cámaras Industriales, la Cámara Nacional de Comercio, y el Centro Empresarial de Jalisco. Además, empresas establecidas e inversionistas nacionales y extranjeros solicitantes de incentivos. Por parte del Sector social: dos representantes de los Sindicatos y algunas organizaciones no gubernamentales ambientalistas.

Un representante de cada una de las instancias mencionadas, a excepción de los organismos ambientalistas, constituyen el Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE). Generalmente es el titular de cada instancia el que asiste al Consejo encargado de asignar los incentivos

LA SEPROE: Es el actor principal del gobierno en este asunto. Desde ahí se coordina la asignación y distribución del monto anual para incentivos y la realización de convenios para la venta, cesión o arrendamiento de bienes muebles e inmuebles a precios menores a los del mercado. Aunque la Ley para el Fomento de la Inversión le impone dos características importantes como son, la composición democrática del Consejo que toma las decisiones al respecto y la obligación de inscribir en el Registro Público de la Propiedad sus resoluciones tomadas en este campo, las

presiones para llevar a cabo sus actuaciones de acuerdo al tipo tradicional clientelar son intensas. Otro foco de tensión es el seguimiento o no al pié de la letra de los criterios para la selección de los candidatos a recibir incentivos, sabiendo que los recursos son escasos.

LA SEFIN (Secretaría de Finanzas): Su participación en el asunto es más bien técnica, pues, aunque participa en el Consejo decisorio, su función es poner a disposición del interesado, a través de la Seproe y del Municipio donde se ubica o tiene intención de ubicarse la empresa, los recursos, reducciones o bienes otorgados.

LA SEDEUR (Secretaría de Desarrollo Urbano): Como en el caso anterior también participa en el Consejo decisorio y además es la encargada de proveer la infraestructura indispensable (debe calcular el costo de la implantación de infraestructura tanto en caminos como en servicios públicos, en caso de que la resolución aprobada vaya a requerir de tales servicios para operar). Indirectamente representa un factor muy importante para la toma de decisiones, pues puede optar por favorecer aquellas empresas que se deseen instalar donde no hay servicios, lo cual la hace aumentar su propio presupuesto, o abogar porque se instalen donde ya se cuenta con lo que le tocaría proporcionar a esta secretaría.

LA SECTUR (Secretaría de Turismo): Al participar en el Consejo decisorio le puede interesar favorecer a las empresas turísticas y de esa manera extender sus relaciones y consecuentemente su juego político. Pudiera oponerse pues, por esta razón, a las secretarías ocupadas en un campo distinto al turístico; tiene también a su interior un juego de fuerzas clientelar por la concurrencia de varias empresas del ramo por obtener las exenciones o prebendas que la ley permite.

EL PRESIDENTE MUNICIPAL DEL MUNICIPIO INVOLUCRADO EN EL PROYECTO del solicitante. El interés de este actor es claramente favorable a la aprobación de la solicitud a la que se le invita a analizar, pues representa para su municipio un mayor movimiento de recursos y un "cliente" más del Ayuntamiento. Sin embargo, en ocasiones, el color político del solicitante llega a moldear la conducta del presidente en el Consejo.

UN REPRESENTANTE DE CADA CAMARA EMPRESARIAL: La lucha de fuerzas en cada cámara participante (Consejo de Cámaras Industriales, Cámara Nacional de Comercio, y Consejo Empresarial de Jalisco), presenta una doble perspectiva: Una al exterior en cuanto que cada representante pugna porque se le concedan incentivos a sus agremiados, y otra al interior, en cuanto que el representante puede escoger a quién y cuántos de sus agremiados apoyar desde el Consejo Estatal. En este trabajo interesa esclarecer más el primer antagonismo que el segundo puesto que existen políticas definidas por la ley para el determinado direccionamiento de incentivos hacia algunos sectores productivos que, en la práctica, es contrapuesto a intereses particulares que desearían no se le hiciera caso, y que en definitiva es una expresión del juego de fuerzas.

LOS INVERSIONISTAS, tanto nacionales como extranjeros, que solicitan por su cuenta la exoneración o concesión, es decir, no a través de la asociación respectiva, por aquello de ya no es obligatoria. En este sector, la pugna también es doble. Por un lado hay una cierta oposición con los colegas que sí están agremiados y representados en el Consejo estatal, y por el otro, compiten con todos los solicitantes en razón, en teoría, de una mayor acumulación de criterios definidos (monto

de la inversión, ubicación geográfica, sector estratégico, repercusiones ambientales, etc). Está sobreentendido que, por su condición de solicitantes, guardan una cierta relación de dependencia hacia el gobierno; aunque también se verifica que los funcionarios del mismo hacen invitaciones expresas a los inversionistas.

LOS REPRESENTANTES DEL SECTOR "SOCIAL" (SINDICATOS). Desde el nombre y el número queda imprecisa su definición. Aunque tiene su lógica el que en este campo de acción el "Sector Social" esté representado por los sindicatos, dado que se trata de empresas establecidas o por establecerse, las repercusiones de éstas últimas en la sociedad van más allá de sus trabajadores. Las fuerzas que jalonean a estos actores son dos: por un lado la indecisión en su relación con el gobierno del PAN, pues acostumbrados al corporativismo del gobierno anterior, que no necesariamente es diferente al actual, no acaban de decidirse sobre qué papel tomar frente a él. Por otro lado la acostumbrada situación de encontrarse en medio del patrón y los trabajadores, donde sin embargo, en este caso, se les facilita la opción por el patrón al tratarse más bien de la creación de empleos que de la discusión de las condiciones laborales; en esta opción se sienten reconfortados por el cuarto criterio definido para aprobar un incentivo, el compromiso de proporcionar capacitación a los empleados por parte del solicitante.

ORGANIZACIONES CIVILES AMBIENTALISTAS: Su posición en el asunto es sólo reactivo pues hasta que se da a conocer el proyecto y se analizan las posibles repercusiones entran en juego como oposición tanto hacia la empresa solicitante como contra el gobierno que dio los permisos respectivos, y, si es que es el caso, que otorgó incentivos promocionales, se convierte en un antagonista importante en el asunto estudiado. En la inclusión en la ley de fomento a la inversión del criterio de repercusión ambiental, seguramente influyeron las opiniones de los grupos ambientalistas, lo cual puede considerarse como un antecedente de su actuación.

En algunos casos las organizaciones ambientalistas son contratadas como asesores especialistas por la empresa del proyecto solicitante de incentivos, y entonces se establece una correlación de dependencia, aunque no necesariamente condicionada. En este segundo tipo las organizaciones que han tenido que ver en proyectos solicitantes en este período son, La Asociación de Industriales del Salto, A.C. y el Centro Regional de Apoyo de la Gestión Ambiental Empresarial. En el primer caso, el que más nos interesa, han actuado como opositores El Grupo Ecologista Jalisco, A.C., El Grupo de Ecología El Roble, y Ciudadanos por el Medio Ambiente.

### **III.- Supuestos a comprobar.**

- a) La discrecionalidad que la ley para el fomento de la inversión en lo relativo al otorgamiento de incentivos otorga al funcionario en turno, facilita más el autoritarismo que el ejercicio democrático.
- b) Aparentemente los incentivos otorgados sí manifiestan la intención clara de aportar resultados que cumplan los objetivos del desarrollo predeterminado y los del desarrollo específico o directo, expresadas en el diagnóstico que de la economía estatal hace la Secretaría de Promoción Económica.
- c) El monto de los incentivos otorgados declarado por la SEPROE no concuerda con el que resulta de las resoluciones inscritas en el Registro Público de la Propiedad.-

- d) El procedimiento usual en la toma de decisiones del CEPE da la impresión de haber sido cabildeadas y tomadas con anterioridad a las sesiones respectivas.
- e) Las características de las empresas beneficiadas manifiesta el no seguimiento de las políticas establecidas por la ley para el otorgamiento de incentivos, sobre todo en lo relativo a la prioridad y orden de los criterios definidos.
- f) En la aprobación de otorgamiento de incentivos se dio preferencia a aquellas empresas donde era necesario proveer la infraestructura indispensable, justificando de esa manera el aumento de la obra pública del gobierno.
- g) En las resoluciones negativas en ningún caso las razones expresadas se refieren a condiciones laborales perjudiciales y el criterio de mayores sueldos fue pocas veces empleado.
- h) En la mayoría de las concesiones de incentivos económicos otorgados por el CEPE en este período no se pueden comprobar usos de nepotismo o clientelares.
- i) La pugna entre las cámaras empresariales por favorecer a sus respectivos agremiados, no dio en números, la prevalencia de una sobre la otra, pero sí en cuanto al total de beneficiarios agremiados por sobre los que no lo estaban.
- j) En ninguna de las reacciones de las organizaciones ambientalistas a las concesiones de incentivos su acción, a través de la influencia en la opinión pública, o directa con las autoridades, logró revocar las concesiones.



## 2.- UN ENFOQUE TEÓRICO DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA.

### 2.1. Los contextos de la Teoría Organizacional.

La organización pública, como cualquier objeto de estudio, puede ser "iluminado" desde varios ángulos y con diferentes herramientas, obteniendo con ello apreciaciones y facetas muy diversas. La selección del enfoque teórico que se desee utilizar tiene un cierto grado de objetividad: se supone algún grado de idoneidad entre el instrumento teórico y aquello que se desea entender del objeto estudiado. El objetivo del siguiente apartado es presentar primero un marco más general de toda organización pública, y posteriormente un breve desarrollo de los conceptos principales de un enfoque, el de la teoría de mercado, que se considera útil para ayudar a comprender el marco conceptual donde se ubica la distribución de los incentivos como actividad básica de una organización encargada de la promoción económica.

El objetivo que persigue la teoría de las organizaciones es encontrar respuestas a las preguntas de cómo y porqué los individuos actúan como lo hacen en los medios organizacionales. Una manera coherente de adentrarse en este intento es empezando por definir un marco que circunscriba el campo de la administración pública como organización: lo primero sería definir a qué se juega en dichos sitios (contexto decisorio), cuáles son las características del lugar donde se juega (contexto organizacional), y finalmente cuáles son las reglas del juego (contexto normativo).

a) A qué se juega (contexto decisorio): todos los administradores o "servidores públicos" de cualquier nivel jerárquico se enfrentan a problemas de variada importancia y tratan consecuentemente de encontrarles una solución. Desde el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el director de recursos humanos de la Secretaría de Seguridad, un auditor de cualquier Contaduría Mayor estatal, el jefe de algún sector de la policía y hasta el mismo patrullero. En todo este proceso, sin importar el nivel del asunto, invariablemente se llega a una decisión donde están siempre involucrados tres aspectos: 1º. se afecta la vida de las personas, ya sea a la misma que decide, a los compañeros de trabajo, a algún grupo social o dependencia relacionada, o a la sociedad en general; 2º. se toman en nombre de la ciudadanía, pues no hay ninguna función dentro de una organización, ni mucho menos todo un organismo público que tenga sentido por sí mismo; y 3º, emplean recursos públicos. Antes de cualquier acción realizada por un "funcionario" público existe una decisión remota o inmediata que contiene estos

tres ingredientes aunque el que la ejecute no los tenga presente en ese momento.

Para esclarecer aún más el contenido del juego de la administración pública se pueden distinguir en las respuestas públicas a determinados problemas, dos partes del mismo proceso: la "política" como línea a seguir previamente determinada, y como lugar donde se ubica el poder, y la "administración", guiada en parte por algunos principios de la economía, como la ejecución de una tarea. Debe advertirse, sin embargo, que aunque esta distinción es útil, puede hacer aparecer como demasiado simple la segunda parte, la de la administración, cuando en realidad no lo es, pues en ella los que la ejecutan, al menos hasta este punto del desarrollo de la sociedad, aun no son robots y por lo tanto, al realizar las tareas, concilian intereses, rinden cuentas por determinadas consecuencias y deben justificar algunos actos. Dado que al "llevar a cabo" se toman también decisiones, se abre el espacio para un análisis más complejo de lo que aparentemente es una simple ejecución, pero que en realidad entran en juego tres grandes aspectos: la experiencia, la división de las funciones y el cálculo de las posibilidades en diferentes opciones.

Otro modo de esclarecer el juego a que se dedican los administradores públicos es distinguiendo entre problemas dóciles y problemas perversos. La diferencia entre unos y otros está en la solución: mientras que los primeros se solucionan con alguna medida técnica adecuada, los segundos no se solucionan en definitiva con nada pues su complejidad es tal que aunque se apliquen medidas diferentes sólo se solucionan a medias o se posponen. La diferencia entre unos y otros tiene que ver también con el planteamiento del problema. Los problemas dóciles pueden plantearse suficientemente bien, son más objetivos, mientras que los perversos son susceptibles de múltiples planteamientos, son más subjetivos. Esto último es lo que sucede en los problemas sociales, incluidos a los económicos entre éstos. Dado que los problemas perversos están sujetos a varias definiciones, en la evaluación de las soluciones es importante que se tenga presente el planteamiento dado, pues es el único que se pretende corregir.

Ahora bien, la mayoría de los problemas a los que se enfrenta la administración pública son problemas perversos. Lo que los administradores públicos hacen es aplicar análisis instrumentales y medidas para que los problemas perversos sean susceptibles de solución. Cuando el administrador público hace esto, es decir, hace análisis y aplica medidas, asume una función meramente instrumental, o sea se adentra en una relación que ya tiene definidos la mayoría de sus términos. Puede darse también que en la mayoría de los términos de relación intervengan, en una actividad previa, los individuos que posteriormente las van a desempeñar.

Otro factor que viene a volver más compleja la toma de decisiones es que éstas se llevan a cabo en un contexto organizacional, en una red de relaciones que confunde no sólo a los observadores externos, por los intereses en juego no declarados, sino a los mismos participantes internos. Las formas más comunes de enturbiar las relaciones en la red son, la discrecionalidad, imposible de eliminarla completamente a base de procedimientos escritos, institucionales y formales, y la información incompleta sobre objetivos, derechos y responsabilidades tanto de quien presta como de quien recibe los servicios.

En un intento de acercamiento para medir la eficacia de la toma de decisiones, evitando el problema de la complejidad organizacional, los estudiosos suelen separar lo personal de lo organizacional. Para medir el grado de eficiencia las organizaciones modernas se ajustan a un precepto normativo, el de la racionalidad instrumental, no tomando en consideración la participación individual de los actuantes, por un lado, y la influencia de las relaciones organizacionales por el otro. Esto significa poner el énfasis en el medio instrumental (persona, proceso o cosa), indispensable para el logro de un determinado fin, independientemente de lo que pudiera pensar o decir el que aplica el medio y de lo que pudieran tener que ver los tipos de relaciones establecidas en la red por todas las instancias y personas que tengan que ver con la organización. Representa y describe muy bien una visión positiva de la organización pero desconoce o descuida la visión normativa.

b) Dónde se juega: El Contexto organizacional.

Para abordar el conjunto de funciones que desempeña el administrador público se suelen considerar tres campos: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo.

En el primero el administrador trata con representantes de otras unidades del Gobierno que están fuera de su control inmediato, o con otras dependencias y grupos de interés y clientelares. El establecimiento de estas relaciones puede originarse por estatuto, por la historia o simplemente por la práctica. Este tipo de relaciones es muy importante pues de él dependen tanto la infraestructura que justifique tener la organización como la legitimidad para el funcionamiento de la misma. En este nivel es donde se mide la adaptabilidad y, por ende, la sobrevivencia y la legitimidad política de la organización.

En el segundo, el campo intraorganizacional, se incluyen las funciones administrativas que crean la estructura interna y definen los vínculos dentro de las organizaciones; se conciben como de unidad a unidad, posición a posición, más que de persona a persona. Los problemas más comunes en este nivel tienen

que ver con la sobrevivencia de una instancia dentro de la organización, o su conformidad o legitimidad en confronto con otras instancias; el manejo de estos problemas suele ser más bien implícito; a nivel explícito los problemas intraorganizacionales se centran en funciones básicas como el orden y el control, el logro de las metas y la coordinación de la comunicación.

En el tercer campo de las funciones administrativas se estudian las relaciones entre la organización y el individuo, o más exactamente las situaciones en que los administradores que, con autoridad, con autoridad organizacional, se relacionan con otros individuos tanto de fuera como de dentro de la organización. Los principales problemas en este campo tienen que ver con la discrecionalidad en la aplicación de reglas, la motivación del empleado, y en general con los estilos de relaciones personales. Los problemas que las diferentes doctrinas sobre las organizaciones suelen abordar en este campo se refieren a consideraciones éticas, que van implícitos en todos los juicios de los administradores públicos. Las necesidades y los derechos individuales se confrontan con los valores asociados a los campos inter e intraorganizacionales que se acostumbra pesen más que los primeros. El otro ámbito de interés en este campo son los problemas acerca de la motivación individual y la eficacia de las relaciones en pequeños grupos. En este segundo aspecto hay enfoques que son completamente opuestos unos a otros. ( 2 )

Un aspecto aparentemente más raro que importante pero que sirve para identificar mejor el campo de la organización pública es el comparar a ésta con la privada. ¿Todo lo que se sabe sobre la administración en general es válido para la administración pública y viceversa? ¿Existen suficientes elementos de teoría como para armar una teoría diferente de la teoría genérica de las organizaciones? La respuesta es importante porque ayuda a esclarecer lo específico del campo de la administración pública de manera que se puedan analizar aquellos elementos que caracterizan al terreno de la organización pública.

El punto clave en relación a este asunto está en cómo argumentar contra la visión genérica, que ofrece explicaciones sobre los aspectos estructurales y modos de práctica comunes a todas las organizaciones en general, independientemente del tiempo y del lugar y, sobre todo, del contexto social y político donde operan. El fundamento de esta idea, ofrecido por Simon (3) partía del supuesto positivista de que se puede separar el hecho del valor, y por lo tanto, todo lo que en las organizaciones públicas tenía que ver con el valor político podía ser fácilmente olvidado. Exactamente lo contrario es lo que se propuso demostrar Appleby (4) , es decir, el carácter político inherente a la administración pública, cuyas características principales, diferentes a la administración privada son: primero el

impacto y alcance de sus decisiones, y después el hecho de su responsabilidad pública. No se puede afirmar que estos dos acercamientos difieran en el objetivo pues los dos ofrecen conceptos que ayudan a entender a la organización pública, pero es obvio que difieren en los procedimientos, pues el primero lo hace a través de consideraciones mucho más generales, y el segundo a través de una distinción pertinente que permite un acercamiento mayor al objeto estudiado; e indudablemente llegan a conclusiones diferentes que, aunque no se oponen pues la visión general también es útil, la utilidad de la segunda es mucho mayor. Las notas características de la organización pública son:

- Mayor énfasis en el bienestar social que en las ganancias.
- Responsabilidad legal con mayores exigencias.
- Mayor dificultad para medir las consecuencias de los objetivos.
- Una toma de decisiones más plural y más pública.
- Atiende necesidades públicas no necesariamente dentro de la lógica del mercado.

Otro modo de allegarse información sobre el campo de la organización pública es revisando las diferentes concepciones de "organización" que existen en las teorías, (En la agrupación de Harmon y Mayer: 1ª: las organizaciones como conjuntos decisorios, 2ª: las organizaciones como entidades propositivas, 3ª: integración de individuos y organizaciones, 4ª: organizar como interés revelado, 5ª: organizar como acción social, y 6ª: La organización como racionalidad descubierta) no tanto para evaluar cuál es la más completa sino para entresacar aquellos elementos en que los diferentes enfoques teóricos sobre la organización, coinciden o se distinguen formando una gama de dimensiones que, en conjunto, forman un campo de acción suficientemente definido : (5)

- a) Los diferentes intereses cognoscitivos o propósitos prácticos que persigue cada teoría, y que van desde el control social, la interpretación de situaciones problemáticas, o el ofrecimiento de una base para críticas normativas.
- b) Las metáforas dominantes, que se emplean para ofrecer una imagen general de la organización. Las principales son seis: Organización igual a: conjunto de decisiones objetivo, organismo biológico, integración, mercado, idioma y surgimiento.
- c) Unidades de análisis, lo que cada teoría considera como más real y más básico para la comprensión de la organización: la decisión, el sistema visto como finalidad, el individuo que se interesa en sí mismo o que se desarrolla, el encuentro cara a cara, y el encuentro humano intrapsíquico.
- d) La relación del individuo con la organización. Cada una de las suposiciones acerca de la naturaleza humana y de la naturaleza social dan pie para varios

enfoques teóricos que ven a las organizaciones como instrumentos de dominación o como asociaciones benignas de actividad cooperativa.

- e) Significado de la racionalidad. Las posiciones acerca del significado de la racionalidad más comunes son dos: la que la considera como meramente instrumental, donde la acción es simplemente un medio para conseguir un fin predeterminado; y aquella donde se discute si el pensamiento suele preceder e influir a la acción; o si ésta, impulsada por algo inconsciente, suele preceder y hacer brotar al pensamiento. La sede de la racionalidad sí cambia mucho con el enfoque teórico: puede ser desde quien toma la decisión, la organización en conjunto, el individuo con varios matices (autorrealizado, egoísta, crítico) y hasta los procesos sociales.
- f) Los valores primarios, que no son otra cosa que la manera como cada teoría toma una postura diferente ante cada una de las dimensiones anteriores. Las más comunes son: la eficiencia, la supervivencia de la organización, el logro de las metas junto con la realización del individuo, la libre elección individual y la máxima utilidad, los procesos no coercitivos de toma de decisiones, y el descubrir propósitos compartidos a través de procesos sociales”.

### c) Las reglas del juego. El Contexto normativo.

La vieja discusión sobre el saber dónde termina la política y empieza la administración es el punto de partida para aclarar cuáles son las reglas del juego en la administración pública. Si la administración se concibe sólo como la aplicación del derecho público, el administrador no tiene ninguna responsabilidad sobre el resultado de sus acciones; pero si el administrador tiene margen para tomar decisiones, grandes o pequeñas, su acción queda dentro del renglón "político y jurídico", y por lo tanto hay espacio para la rendición de cuentas y se modifica radicalmente el alcance de su cometido.

La base para la toma de decisiones del administrador, es decir el modelo en el que se basa para hacer juicios, constituye los valores o las normas que se mueven en la esfera de la administración pública. Los intereses que el gobierno tiene presente para regir sus acciones suelen agruparse en tres áreas generales:

- Interés en la eficiencia y la efectividad. (interés en el hecho en sí mismo o cuando mucho en la meta)
- Interés en los derechos y la capacidad del sistema gubernativo. (interés en la visión política a la que pertenece la organización)

- Interés en el control que la ciudadanía pudiera tener sobre el funcionamiento del gobierno. (Preocupación por el análisis externo del hecho en sí mismo y de la visión política).

Uno de los supuestos por el que la eficiencia es considerada un valor en la administración pública es que si para la administración privada, que se gasta sus propios recursos, es un constitutivo importante de su actuar, con mayor razón lo debe ser para la primera que se gasta los recursos ajenos. La eficiencia en la aplicación de recursos es útil ya sea que se trate de beneficios privados o sociales. En este contexto es donde se originan los programas de buen gobierno y la aplicación de la ingeniería gubernamental que contribuye con todo lo que rodea al concepto de "gestión científica".

Aunque en el fondo no se oponen, lo cierto es que, cuando el Estado dejó de ser el benefactor, generador y organizador del desarrollo, y se le planteó el problema del cambio social, cuando empezó a tener que proporcionar más servicios que cosas, la eficiencia dejó de ser, injustificadamente, la inspiradora de las actividades de gobierno. En realidad hay ejemplos de Estados en los que también en sus épocas de estado-empresario, la ineficiencia, generalmente por ineptitud y corrupción, fue también una de sus características; cfr. por ejemplo el caso de México entre los años 60-80 en Ugo Pipitone ( 6 ). La explicación que se ha encontrado es que es más difícil aplicar una racionalidad instrumental al quehacer de los administradores públicos del tipo burocrático Weberiano, cuando los objetivos tienen más que ver con las personas, como es en el caso de los servicios. De acuerdo a este desarrollo el vector normativo de eficiencia y efectividad se aplica más al campo intraorganizacional y un poco menos al de la relación organización e individuo. En el campo interorganizacional entran en juego otros valores; influye más en este medio la supervivencia y la adaptación al entorno que la eficiencia con respecto al logro de los objetivos, que pasa a un segundo término.

Una determinada situación, como es la de que cada individuo deba ser tratado de acuerdo a sus circunstancias y recursos, le plantea al administrador público un problema de normatividad: ¿Debe el funcionario actuar siempre de acuerdo a la letra de la ley o puede hacer ajustes a la aplicación de la misma? Es el problema de relación entre la equidad (lo mismo para todos) y la justicia (lo que toca a cada uno). Un ejemplo muy usual en México de esta circunstancia la vive el recaudador de impuestos donde, por un lado, de acuerdo a la ley. debe exigir un pago determinado de acuerdo al tamaño del negocio, y por el otro, se encuentra con que la empresa no cuenta con los recursos ni siquiera para subsistir, y no necesariamente por una mala administración. Una manera de encontrarle una solución a este dilema del administrador, acerca de que criterio seguir, el de la

generalidad de la ley o el de la necesidad individual, ha sido invitar a la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, sobre todo a nivel de reglamentaciones específicas, de modo que el administrador se guía por la norma sólo después que esta ha sido aceptada, consensuada por el ciudadano.

Finalmente, otro de los criterios que orienta al administrador público es la preocupación por la representatividad; qué tanto lo que lleva a cabo comprende a las necesidades del beneficiario. Los tres aspectos con los que se mide la representatividad son la rendición de cuentas, la responsabilidad y la sensibilidad. El primero no es más que un comparativo entre medios y fines, sin preocuparse ni mucho menos ponerse a revisar la pertinencia de estos últimos. El administrador es un ejecutor ciego y en el mejor de los casos honrado, en el sentido de que utiliza todos los medios para el fin designado.

El segundo, la responsabilidad, es propuesto como guía para el administrador, en el sentido de tener que apegarse a criterios de competencia profesional técnica. De aquí proviene la preocupación por el papelismo curricular. Otro argumento muy cercano al de la responsabilidad es cuando se invoca al sentido de obligación moral, a los conceptos básicos de honradez, justicia y equidad. En esta línea aparecen los códigos de ética de cada profesión. ( 7 ).

El último criterio llamado en causa es el de la sensibilidad como aspecto normativo, consiste en orientar las actividades hacia la búsqueda de la igualdad social. Lo original de este criterio es que no se origina en la administración pública sino en los beneficiarios que, con sus demandas y participación, la han llevado a imponerse este criterio normativo para obtener legitimidad y, así justificar la sobrevivencia.

## 2.2. LAS TEORÍAS DE MERCADO

Dentro de las seis teorías (Teoría Neoclásica, Teoría de Sistemas, Teoría Moderna de las Relaciones Humanas, Teorías de Mercado, Teorías Interpretativas y Críticas, Teorías Emergentes) o conjuntos de ideas en las que se suele agrupar a los estudiosos de las organizaciones están las teorías de mercado, donde el interés individual y manifiesto es el perno que hace girar a las organizaciones. La Teoría Neoclásica centra su atención en la organización como conjunto decisorio: más enfocada al interior que al exterior de las organizaciones, lo contrario de lo que hace la Teoría de Sistemas que habla de las organizaciones como entidades propositivas, aunque sin abandonar la clave positivista de las anteriores. Las otras tres, desde diferentes ángulos se centran más en lo que le sucede a la condición humana en su relación con la organización ya sea individualmente o como grupo. (8).



Para este estudio me ha parecido conveniente retomar algunos conceptos de las Teorías de Mercado porque aparentemente una característica del modo de organizar de los gobiernos actuales en México ha venido siendo partir del escuchar y del motivar los intereses particulares para, desde ahí, buscar el desarrollo de la sociedad.

Bajo este título suelen agruparse aquellas aportaciones que desde un enfoque economicista moderno, se han hecho al estudio de las organizaciones. El objetivo en síntesis consiste en aplicar los conocimientos obtenidos en economía sobre el interés manifiesto de los individuos, al proceso de toma de decisiones propio de la organización, a la elección racional que los organismos públicos y privados llevan a cabo. Conviene tener presente para no confundirlo que en la economía de mercado el mecanismo regulador son los precios, pero que detrás de ellos está la búsqueda del interés individual, pues nadie pagaría, sabiéndolo, el precio más caro por el mismo producto. (Maximización del mercado). El interés manifiesto (A) seguido por el proceso de elección racional (B), dan por resultado la maximización del interés, perno sobre el cual gira el enfoque economicista moderno (C):  $C = A + B$ .

La Teoría de la Elección Pública ( 9 ), como también se le conoce a las teorías del mercado, no sólo intenta ofrecer propuestas concretas para llevar a cabo una reforma gubernamental sino que intenta aportar una base teórica general para la creación y operación de una administración pública efectiva y eficiente.

Los dos principales representantes de este esfuerzo son Buchanan y Tullock, por un lado, con su obra "The calculus of consent", y por el otro, "The intellectual crisis in american public administration" de Vincent Ostrom. Y las dos obras que añaden matices a la idea original son la de Braybrook y Lindblom "A strategy of decision", y la de Alberth Hirschman en su obra "Exit, voice and loyalty".

a) Los supuestos de la corriente.

La unidad fundamental de análisis indudablemente es lo que caracteriza a las teorías de mercado, y es el individuo dedicado a su propio interés, que trata de maximizar sus utilidades mediante el ejercicio de la elección racional. El supuesto básico en economía acerca de la motivación humana es que todos los individuos cuando se enfrentan a elecciones verdaderas de intercambio elegirán "más" en lugar de "menos", es lo más común. Los casos de que escojan menos, aparte de no ser lo más común, exigirían explicaciones normativas basadas en un deber ser teórico, no empírico, y que ciertamente difiere del concepto de hombre, (individuo) del cual

parten estos principios. El primer argumento en este orden de ideas es cuantitativo: el hecho de que sean muchos más los que escogen "más", desalienta la formulación de un sistema político basado en una suposición con muy poca ocurrencia como es la de los que escogen "menos". La predicción y la explicación de una conducta es conveniente que se base en lo que más sucede. El segundo argumento supera los intereses científicos de la predicción y llega al campo valoral: la coincidencia de los intereses compartidos por los seres humanos, identificados empíricamente y no postulados de antemano, fundamenta el que se pueda hablar de valores colectivos, de ahí que conviene que se establezcan instituciones y limitaciones legales que ordenen la búsqueda de la ganancia privada de tal manera que la hagan congruente y no contraria con el alcance de los objetivos del grupo o comunidad. La organización debe apoyar al logro de los intereses de la mayoría. Una argumentación lógica impecable si se admiten los supuestos y se subraya lo lógico, es decir, su existencia y valor sólo como razonamiento no como procedimiento ni siquiera como posibilidad.

Este tratamiento de la economía aplicable a las organizaciones públicas se desprende del utilitarismo, quien a su vez se apoyaba en el empirismo. En este sentido opinaban que es a través de la experiencia y no de la reflexión abstracta como se pueden conocer los intereses de la gente. El papel de la razón, en comparación al de las pasiones pasa a un segundo lugar pues estas últimas son quienes en realidad gobiernan las acciones de la gente.

En relación a la acción política, y de acuerdo a este supuesto metodológico, las Teorías de la Elección Pública opinan que debe interpretarse como resultado de las acciones de los individuos, que intentan favorecer sus propios intereses, y que por lo general difieren unos de otros. Las normas de valor para juzgar la bondad de las instituciones se determina por el grado con el cual promueven la libertad y la utilidad entre grupos de individuos. Exactamente en este punto los teóricos de la elección se dan cuenta que para proteger la libertad individual y permitir al mismo tiempo la acción colectiva, tienen que explicar de dónde va a salir, y con qué requerimientos, un orden social estable. Las cinco nociones básicas con que este problema se plantea son:

- La base de la acción organizadora es en el fondo la acción individual. La acumulación de estas últimas es lo que constituye la acción colectiva.
- Al origen de toda elección individual está una preferencia individual que generalmente entra en conflicto con la de otro. Esto es propio de la vida social y para manejarlo es para lo que se hace la organización.
- Para poner orden entre las preferencias en conflicto se necesitan reglas.

- Dadas las limitaciones de tiempo, información y recursos, los que toman las decisiones para solucionar las diferencias entre preferencias individuales proponen estrategias satisfactorias no maximizadoras.
- Las estrategias satisfactorias en el contexto organizacional producen unas decisiones que difieren de grado en relación a las decisiones anteriores y no en lo fundamental.

#### b) Los aspectos específicos de las teorías.

Los tres aspectos que los teóricos de la elección pública desarrollan son: 1º: el de los costos que origina el llegar a una acción colectiva, 2º: el de la regla de unanimidad como alternativa real para llegar a la toma de decisiones, y, 3º: el de la descentralización como sugerencia práctica más acorde a las reglas de competencia que imperan en el mercado.

#### 1º: El problema de los costos.

La diferencia entre la acción individual y la acción colectiva son los costos. La toma de decisiones para una acción colectiva, debido al tiempo y a los recursos, es más costosa; es por eso que si se puede elegir entre una y otra, sabiendo que la base son los costos relativos de organizar las decisiones, se debe preferir la acción individual. La acción política, necesariamente colectiva, debe tratar de minimizar los costos.

La acción colectiva se propone entonces sólo cuando la acción individual no puede lograr el objetivo por sí sola, no obstante que los costos de organizarse para la toma de decisiones sean mayores, y aún en este caso, se debe buscar el minimizar los gastos y el lograr resultados tolerables para todos los participantes.

#### 2º: La búsqueda de la unanimidad.

La unanimidad sería para esta teoría la regla en que debería basarse la toma de decisiones colectiva, porque a través de ella es como se puede preservar la libertad individual, dado que se anula la coerción y , además, se reducen los daños que se le infligirían al individuo por aceptar los actos de otros.

El problema es que la unanimidad aceptable como ideal, en muchas ocasiones parece inalcanzable. Lo que esta teoría propone es que la regla de decisión deberá tener en cuenta la consideración de los costos para los participantes, además de evaluar si les va a dar ganancias mutuas, en lugar de basarse en un principio moral impuesto por autoridad.

El marco propuesto para llegar a acuerdos considerados justos para todos los participantes es el del intercambio. Con este ejercicio, dicen, se llega a decisiones que satisfacen la mayor parte de los requerimientos de la regla de unanimidad, ya que se toma en cuenta la preferencia de todos los participantes y se evita todo medio coercitivo para llegar a él.

Un caso convincente y claro que los autores describen (10) es el de un funcionario local promotor de la vivienda que tiene que asignar seis unidades habitacionales a diez familias que las han solicitado. Como desde luego las diez familias no pueden caber en las seis unidades, surge la cuestión de cómo llegar a una decisión que haga que todas se encuentren mejor que antes. Dado que la decisión no debe ser coercitiva, las familias deben participar en la decisión. Además, dado también que se supone que todas las familias tratan de maximizar su utilidad, favoreciendo sus propios intereses, no se puede contar con que el altruismo y el sacrificio guíen sus estrategias de negociación.

En estas condiciones, un proceso de elección pública para llegar a una decisión haría que el funcionario creara seis contraseñas que representaran las viviendas y que fueran divisibles en décimas partes. Se entregaría entonces a cada familia seis décimas partes de una contraseña que pudieran emplearse como moneda, junto con sus otros recursos (dinero, habilidades, posesiones) para intercambiarlas con las otras. La familia puede negociar sus propios recursos por más partes de la contraseña, o bien negociar sus partes para obtener de los recursos de las otras lo suficiente para costear el alquiler de un alojamiento de calidad comparable. El proceso de decisión se considera completo cuando seis familias tienen toda una contraseña (10 décimas) y, las otras cuatro, recursos suficientes, debido al intercambio de sus partes de las contraseñas, para que las vaya igualmente bien en el mercado privado.....A pesar de las dificultades prácticas, este proceso tiene en principio al menos tres beneficios importantes: primero, las 10 familias se encuentran mejor de lo que estaban antes; nadie resulta perjudicado. En segundo lugar, en el proceso de toma de decisiones se tomaron en cuenta las diferentes preferencias (es decir, las definiciones de utilidad) de una forma que no pueden hacerlo las soluciones preestablecidas que emplean las organizaciones burocráticas. Por último, las familias participaron en la determinación de su propio destino, en lugar de dejar que otros decidieran por ellas.

Harmon y Mayer hacen notar en su análisis de este mismo caso ( 11 ) que esta metodología funciona en el supuesto de que los intereses individuales no sean irreconciliables.

3º: La descentralización.

Otra medida que coincide con la del intercambio en lo relativo a dispersar la autoridad es la descentralización. Con ella, opinan los teóricos de la administración pública, se da la oportunidad y/o necesidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales y de introducir alternativas parecidas a las del mercado a los procesos políticos. No produce el mismo resultado el tener por costumbre que lo que se decida centralmente sea la única alternativa viable y posible, a que las decisiones se tengan que cotejar entre varias medidas ya tomadas en diferentes centros.

c) El desarrollo o conjunción de Ostrom.

¿En qué sentido el paradigma clásico de la administración pública, aquel que deja a la administración en un nivel meramente técnico y no considera que en la toma de acuerdos administrativos haya una verdadera elección, y por lo tanto, esté desprovista de toda dimensión política, debe considerarse inadecuado?, y, ¿cómo, a través de los fundamentos de la elección pública, puede construirse una teoría de la administración democrática? Estos son los dos objetivos que Ostrom se propone en su libro. ( 12 )

1º: La crítica al paradigma clásico.

El primer autor que Ostrom critica en su libro es a W. Wilson. Un punto se refiere a aquello de que los principios de la administración eficiente se derivan de la premisa de que la administración está separada de la política y subordinada a ésta, es decir, que los valores que fundamentan la administración científica no tienen nada que ver con los que se mueven en la esfera política. Un ejemplo de esto es el papel que se le asigna a la necesidad de un ordenamiento jerárquico en la administración para poder lograr el máximo de eficiencia; la jerarquía es el principal elemento estructural de la organización. En opinión de Ostrom la toma democrática de decisiones y la eficiencia dentro de la organización no tienen por que ser valores incompatibles.

Por otro lado en lo relativo a las ideas de Weber, afirma que Weber aporta claridad en la intelección de la burocracia, en sus elementos principales y en las condiciones sociales que la hacen posible, pero al pasar a la descripción de los valores organizativos implícitos en ella, los ve como congruentes con la descripción de Wilson en lo que toca a la separación radical de política y administración. El modo de desempeñarse de la burocracia es dando por descontado que los fines de la administración pública los define la política en forma autoritaria y que a ella le corresponde tratar de alcanzarlos de manera racional, eficiente e impersonal. Al caminar la burocracia en este orden de ideas, llega a convertir a la eficiencia en fin en sí mismo, al grado tal que las autoridades políticas se vuelven impotentes para

controlar a la burocracia y ésta llega a ser ineficiente respecto de los fines propuestos por la política.

Lo que Ostrom descubre al analizar a Gulick, otro de los defensores del paradigma clásico, es que el principio de homogeneidad, es decir, el que los medios deben de servir de instrumentos para la realización de una tarea particular, no tiene una aplicabilidad universal, y por lo tanto se pelea con las nociones jerárquicas de un solo centro de autoridad administrativa. El hecho de que tareas muy diferentes queden bajo el mismo mando va en menoscabo de la eficiencia técnica.

Herbert Simon tuvo también la duda acerca de la validez universal de los principios tradicionales como el de que la perfección en la organización jerárquica es sinónimo de eficiencia, y sostuvo que "la administración es más bien la administración de interdependencias entre elementos constitutivos dentro de una organización, en relación con las oportunidades y las amenazas en un medio dinámico" (P. 45).

Sin embargo, según Ostrom, Simon aplica esta definición a las relaciones entre organizaciones y no a la administración interna donde sigue defendiendo el principio de la autoridad jerárquica como sinónimo de eficiencia, y, por lo tanto, admitiendo la separación entre política y administración.

La propuesta de Ostrom.

Las opiniones de Ostrom giran en torno al concepto de "administración democrática" donde, por un lado, intenta quitarle un poco de la rigidez a la concepción administrativa de los clásicos en lo que se refiere a la aplicación de la racionalidad instrumental, y por el otro, intenta conectar a la administración con la política a través de la elección pública que el administrador lleva a cabo. Para redondear este segundo aspecto utiliza algunas ideas de la democracia como la corruptibilidad de quienes toman las decisiones políticas, la no indiferencia de parte de los usuarios acerca de los bienes y servicios públicos que reciben, el papel de la competencia entre las dependencias gubernamentales como incentivo para realizar bien las funciones, la no eliminación de la eficiencia sino que, al calcular los costos menores, debe tomarse en cuenta no sólo las alternativas instrumentales sino también la preferencia de los consumidores.

En síntesis en esta propuesta se ve a la organización pública como facilitadora del logro de los intereses individuales, y en donde los intereses individuales no son puestos a discusión sino legitimados a priori: las normas para evaluar los resultados de la toma de decisiones públicas son la democracia y la eficiencia vistos como sinónimos.

Y, a propósito de normatividad, contra el paradigma clásico que suponía que la obediencia a la autoridad es lo característico que define a la administración responsable, Ostrom afirma que el mejor modo para asegurar la responsabilidad administrativa es a través del funcionamiento efectivo de procesos parecidos a los del mercado, que suprimen el monopolio de la autoridad en la toma de decisiones. La duda principal que queda a este respecto es cómo la acción administrativa va a resolver las pugnas que pudieran darse entre varios intereses individuales y, si existe un interés público general, con qué procedimiento el gobierno o el mercado lo van a definir.

d) Lindblom y el concepto de incrementalismo.

Tanto desde el punto de vista práctico como del punto de vista normativo las Teorías del Mercado salen ganando en relación a las Teorías Burocráticas. Por un lado, si se compara el proceso para llegar a una decisión colectiva, la burocracia es mucho más compleja e ineficiente para procesar la información de como suele procesarse en el mercado. Por otro lado, la imagen que transmite este último, de individuos autónomos haciendo elecciones libres, es más atractiva que la dominación autoritaria del modelo burocrático que tiene una toma de decisiones controlada centralmente.

En las obras llamadas "incrementalistas" (13) el énfasis de la crítica a la teoría clásica se dirige más bien al aspecto práctico, es decir a la eficacia de una racionalidad general que caracteriza a la toma de decisiones de la burocracia. Las aportaciones de esta corriente más que enfocarse al análisis de la toma de decisiones en sí se dirigen a los modos de análisis socio-políticos previos que exige la toma de decisiones. El incrementalismo insiste en la conveniencia de notar las diferencias marginales que existen entre una política propuesta o un estado de cosas por un lado, y una política actual por el otro.

El modelo tradicional de la racionalidad general exige que quienes toman decisiones empiecen por especificar sus objetivos, y luego redacten una lista completa de los diversos medios para alcanzarlos. Se supone que las alternativas están dispuestas de tal forma que permiten hacer una comparación minuciosa de costos, beneficios y tiempos. Haciendo esto las elecciones se presentan en forma neutral al individuo, quien las sopesa antes de tomar una decisión razonada.

Según Lindblom este proceso no representa una guía útil para la política o la toma de decisiones porque sencillamente no puede ser puesta en práctica, pues presupone un acuerdo inicial sobre los valores, sobre todo al hacer el comparativo

de costos, beneficios y tiempos; y como la política es afectada por una multiplicidad de valores no es realista esperar que haya un acuerdo inicial sobre éstos, para de esa manera operar.

El análisis incremental en lugar de evaluar los estados de cosas ideales futuros según todos los medios disponibles para alcanzarlos, compara diferencias marginales y adopta la forma de una reacción contra las condiciones actuales. El incrementalista es más inmediatista que planeador de largo plazo, y además elude, justificándose en motivos de procedimiento, importantes cuestiones de valor. O, como afirman Harmon y Mayer, "hacen de la necesidad una virtud en su defensa del modelo incremental" ( 14 ).

e) La crítica de Hirschman.

Otro de los economistas que han hecho aportaciones a las teorías de la organización desde la óptica del mercado es Alberth Hirschman. Este autor se refiere sobre todo a la responsabilidad organizacional donde encuentra que hay una conducta similar aunque compleja entre lo que se da en el mercado y en la política (15 ).

Las tres condiciones para que los directores de una organización se movilicen y emprendan una acción colectiva, cuando la organización que dirigen se encuentra en dificultades, manifestadas por la insatisfacción de sus clientes, son: Primero que para que la insatisfacción del cliente se manifieste debe haber un medio efectivo de manifestación que comúnmente son o la salida (no seguir comprando o salirse de la organización) o la voz (intento por cambiar un estado poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo). En segundo lugar está el factor tiempo-recursos, el cual deberá ser suficiente para que los directores hagan los cambios en políticas , prácticas administrativas, o trato al público. Y, finalmente, que los directores de la organización deberán tener un interés propio para tomar en serio el ejercicio de la salida o la voz de sus clientes.

Las combinaciones que el autor realiza (p. 49-58) de las tres funciones Voz, Salida y Lealtad, son en realidad un análisis de su teoría y un redimensionamiento de la teoría del mercado:

- La Salida es efectiva sólo que no haya otros clientes que los substituyan.
- La Voz (protestas, quejas, peticiones de ciudadanos) puede quedarse en el aire si no es apoyada por una amenaza real de Salida, o dicho de otra manera, la Voz funciona mejor cuando también la Salida es una opción. Pero también puede darse que la presencia de la opción de la Salida puede tender a atrofiar el desarrollo o recurso de la Voz.



- Por otro lado, la Salida sin Voz, perjudica a los menos aventajados y quita a los administradores su mejor fuente de información.
- La Lealtad, entendida como decisión de no salir, más que sacrificio altruista es para Hirschman cálculo razonado basado en el propio interés a largo plazo, y la función que cumple es suspender la Salida y activar la Voz.

Un elemento importante que queda claro en el análisis de Hirschman sobre la relación entre Salida y Voz, es que el mercado como organizador exclusivo, es insatisfactorio en relación a varios de los vectores normativos de la administración pública, por ejemplo: es difícil que el mercado responda al descontento de los ciudadanos sólo por el ejercicio de la función de Salida; es más probable que lo haga si esta función se junta con la función de la Voz. Por otro lado, es casi seguro que los mecanismos de mercado aumenten las situaciones de desigualdad entre los clientes, pues las posibilidades de Salida de situaciones insatisfactorias son mucho mayores para los ricos que para los pobres, para los más educados que para los menos educados. Y finalmente, la calidad de la administración será mucho menor cuando la administración no tenga, o tenga muy poco incentivo, para tomar en serio la Voz.

El análisis de Hirschman acaba de aclarar que desde los valores del mercado, el éxito se entiende exclusivamente en términos individuales no comunitarios.

### 2.3. LOS CONCEPTOS RELEVANTES.

Los conceptos que parecen más relevantes para este estudio y que por lo tanto vale la pena tener presente son:

- DEL REPASO DEL CONTEXTO DECISORIO, la distinción, por motivos puramente analíticos, entre política y administración al hablar del quehacer de la administración pública, y, como consecuencia de esta misma distinción, el concepto de racionalidad instrumental que es útil para describir los términos positivos (concretos) de la organización pero ignora todos los aspectos normativos de la misma, que describe a la organización como un medio indispensable para el logro de un fin predeterminado, pero incapaz de hacer ver la injerencia de las personas que intervienen en el medio y los tipos de relaciones establecidas en la red donde se ubica la organización.
- DEL REPASO DEL CONTEXTO ORGANIZACIONAL: primero las distinciones que se establecen según el énfasis que la organización le da a las relaciones inter,

intra y organización-persona; segundo la distinción o posible asimilación entre una organización pública y una privada, donde se subrayan como diferencias principales de la pública, un necesario mayor énfasis en el bienestar social que en las ganancias, una responsabilidad legal con mayores exigencias (i), una mayor dificultad para medir las consecuencias de los objetivos, una toma de decisiones más plural y más pública, y, finalmente, que atiende necesidades públicas no necesariamente dentro de la lógica del mercado. Y tercero, la posibilidad de definir a la organización a través de una metáfora dominante (y que en este caso es la del mercado) donde se concibe su procedimiento como "organizar como interés revelado", es decir que la organización adquiere sentido o aprovecha una finalidad ya perseguida (por individuos o asociaciones de individuos) y a los cuales ayuda a potenciar, sin que se aclaren los límites, sin que se defina si la organización pública está al servicio de la privada.

- DEL REPASO DEL CONTEXTO NORMATIVO, una idea importante la constituye la distinción entre los diversos tipos de intereses que suelen regir en la administración pública y que se constituyen en los valores o normas que dirigen sus actos; entre intereses en la eficiencia y efectividad, interés en los derechos y la capacidad del sistema gubernativo, e interés en el análisis que la ciudadanía pudiera hacer sobre lo realizado. De esta distinción se aprende que no necesariamente un Estado eficiente o ineficiente coincide con un régimen democrático. Otra idea que surge de la reflexión sobre el contexto normativo es la de la disyuntiva o perplejidad en que suele encontrarse el administrador público entre la aplicación generalizada de la ley o la aceptación de excepciones a la misma debidas a situaciones particulares; lo interesante de esta discusión no es la conclusión a la que se llega sino el mecanismo o proceso sugerido al administrador público de invitar a la participación ciudadana en la elaboración de las normas, de modo que la aplicación sea una responsabilidad compartida, no obligada. Y la otra idea que surge de la reflexión sobre el contexto normativo es la de la presentación de tres criterios: rendición de cuentas, responsabilidad, y sensibilidad, para medir la representatividad del administrador público, es decir, aquello que lo hace preguntarse acerca de la pertinencia de sus decisiones. En el primer caso revisa el que los recursos no se hayan desviado sin cuestionarse si los fines que se buscaban eran justificables. En el segundo se preocupa por justificar con argumentos profesionales los medios propuestos. Y en el tercero llega a cuestionarse si sus decisiones contribuyeron a la igualdad social.
- DEL ANALISIS DE LOS SUPUESTOS DE LAS TEORIAS DE MERCADO la pregunta a la que los mismos autores llegan es ¿qué tipo de orden debe establecer la organización pública de modo que respete la

motivación "mas común", el que cada quien busque sus intereses, y además, a quiénes la misma organización pública debe apoyar para que los consigan?

- DEL REPASO DE LOS ASPECTOS ESPECÍFICOS de las Teorías de Mercado los conceptos que más llaman la atención son, por un lado, la tolerancia de la acción colectiva cuando la acción individual no puede lograr el objetivo por sí solo; esto implica, para aceptar la segunda en lugar de la primera, la verificación del logro de las metas (en el caso que nos ocupa, el desarrollo económico de la sociedad local a partir de favorecer las inversiones privadas), y la posibilidad de iniciar acciones colectivas con el mismo fin. Por otro lado, el concepto de unanimidad como requisito de aceptación de la acción colectiva. La reflexión sobre este concepto representa los esfuerzos de los teóricos de esta línea por hacer aceptable la idea de la acción colectiva, sin con esto opacar el valor de la acción individual.
- DENTRO DE LAS IDEAS QUE CORRIGEN AL PARADIGMA CLÁSICO está, en primer lugar, la de la administración democrática: eliminando la indiferencia de los usuarios acerca de los bienes y servicios públicos que reciben, e incluyendo la posibilidad de competencia entre las dependencias gubernamentales como incentivo para realizar bien las funciones, la organización pública deja de ser un simple facilitador de los intereses individuales, pues todos los receptores finales de la acción gubernamental por un lado, y las instancias o agencias alternativas que pudieran conducir al mismo objetivo, deben ser tomadas en cuenta en la toma de decisiones del administrador público.  
En la misma línea que el concepto de administración democrática están los conceptos de Voz, Salida y Lealtad, como elementos indispensables para revisar los alcances de las decisiones tomadas según las directrices de las teorías de mercado. En una organización pública donde no haya manera de que los destinatarios de la decisión puedan manifestar su inconformidad por la falta o mala calidad del servicio que la organización ofrece, o donde no puedan optar por no recibirlo, y por lo tanto, poder escoger otra alternativa, queda claro que las decisiones tomadas de acuerdo a cualquier teoría deben ser revisadas y puestas en su exacta dimensión.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- 1) Ayala Espino, José (1996), *Mercado, elección pública e Instituciones*, Ed. Porrúa-UNAM, México. Pp. 37-41.
- 2) Mc´Gregor, Douglas, (1969), *El aspecto humano de las empresas*, Ed. Diana, México. Pp. 55-65.
- 3) Simon, Herbert. (1946), "The proverbs of public administration", *Public administration review* 6, Pp 53-67.
- 4) Appleby, Paul, (1978) "Government is different", en Jay Schafritz, *Classics of public administration*, P. Oak Paek, P. 105.
- 5) Un notable análisis comparativo de los varios enfoques de la teoría de la organización para la administración pública se encuentra en Harmon y Mayer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, FCE, pp. 451-477.
- 6) Pipitone, Ugo, (1995), *La salida del Atraso, Un estudio histórico comparativo*, Ed. FCE, México, pp. 386-467.
- 7) En Harmon y Mayer, op cit. Se puede revisar el código de la American Society for public administration, P. 82.
- 8) Dos agrupaciones de las teorías que coinciden en los agrupamientos pero no así en el enfoque desde el cual las describen son el ya citado de Harmon y Mayer, y la obra de Perrow, Charles, (1991), *Sociología de las organizaciones*, McGraw Hill, Madrid.
- 9) Muller, Den, (1976), "Public choice: a survey", *Journal of economic literature* 14, P. 395.
- 10) Buchanan y Tullock, (1962), *The calculus of consent*, University of Michigan press, pp. 277-279. De este mismo autor, y Otros, una versión

mucho más reciente (1979) de estas mismas ideas se encuentra en *El Sector público en las economías de mercado*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, pp. 77-162.

- 11) Harmon y Mayer, op. cit. P. 296
- 12) Ostrom, Vincent, (1974), *The intellectual crisis in american public administration*, University of Alabama Press. Una propuesta más actualizada de la misma idea se encuentra en Ostrom, Elinor, (2000), *El Gobierno de los bienes comunes*, FCE, pp. 31-60.
- 13) Lindblom, Charles, (1991), *El Proceso de elaboración de Políticas públicas*, Ed. MAP, Madrid, pp. 19-38, y 83-107. Puede también consultarse una síntesis en Roberts y Hunt, (1991), *Organizational Behavior*, PWS-Kent Publishing company, pp. 326-346.
- 14) Harmon y Mayer, op. cit. P- 321.
- 15) Hirschman, Albert, (1977), *Salida, Voz y Lealtad*, FCE, México, pp. 13-58. De este mismo autor, un tratamiento posterior (1984) del mismo tema se encuentra en *De la economía a la política y más allá*, FCE, México, Caps. IX-XI.

### 3.- EL DESARROLLO ECONÓMICO ESTATAL DESDE LA PERSPECTIVA DE UNA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL.

#### 3.1. La Secretaría de Promoción Económica en el organigrama estatal, y estructura interna.

La SEPROE es una de las doce secretarías y cuatro organismos, (Contraloría, Procuraduría, Tribunal de Arbitraje y Comité de Planeación) que conforman las instancias que dependen directamente del ejecutivo. Las 16 están en la misma línea. Otras dos, junto con la SEPROE contienen en el nombre el concepto de desarrollo: urbano, rural y económico. (Cuadro No. 1)

La estructura orgánica al interior de la SEPROE (Cuadro No. 2) está formada por siete direcciones generales al mismo nivel y siete organismos sectoriales. Uno de estos últimos es el (CEPE), Consejo Estatal de Promoción Económica, que es el organismo que nos ocupa más específicamente en este estudio, pues es desde donde la SEPROE maneja la distribución de los incentivos. Otro de los organismos es el Fondo de Fomento Empresarial (Fojal) que administra los créditos a las empresas, y los otros cinco tienen funciones de búsqueda de desarrollo más específico, como son la calidad, las artesanías, el comercio exterior, la información y la ciencia y la tecnología. En la estructura actual (2001) desaparecieron el de Comercio Exterior y el Ciencia y Tecnología.

El Objetivo en general de la SEPROE es "promover el desarrollo económico sustentable para mejorar la calidad de vida de los jaliscienses y facilitar la inversión productiva nacional y extranjera, preferentemente en los sectores estratégicos por Jalisco" (1).

#### 3.2. La visión de la Realidad estatal.

El diagnóstico que en conjunto la SEPROE y la Coplade (2) realizaron al inicio del período analizado detecta nueve temas, entre ventajas y desventajas de Jalisco, en las siguientes dimensiones:

- El problema del desempleo y subempleo. El documento hace notar la diferencia de las cifras reportadas por el INEGI y las que manejan organismos empresariales y centrales obreras sobre el desempleo en el Estado en el mes de mayo del 95: el primero reporta 6.8.% de la PEA, y los segundos entre el 24 y el 28%. La diferencia, aunque no se especifica en el diagnóstico, se explica por la manera diferente de clasificar al desempleo por cada una de las organizaciones.

- Las dificultades financieras. Las tasas de interés vigentes en 1995 y la reducción del poder de compra de la población llevaron a una elevada cantidad de empresas de Jalisco a caer en la insolvencia, incrementando la lista de los deudores que estaban en cartera vencida con la banca y con sus proveedores, o que optaron por recurrir a la suspensión de pagos.
- Infraestructura para actividades industriales. Jalisco ocupaba el lugar número 25 a nivel nacional en cuanto a superficie disponible en parques industriales; noveno lugar nacional en autopistas de cuatro carriles; doceavo lugar en costo del agua en parques industriales; 29°. Lugar en cuanto a costo de la energía para la industria y 21° lugar en costo del gas.
- La escasez de agua. El 72% de la población vive en zonas donde ya no hay más posibilidad de aprovechamiento de las aguas superficiales; y sólo un 6.9. de la población del Estado vive en municipios en donde hay alta disponibilidad de agua superficial o el recurso está subexplotado. El restante 20 % tiene una disponibilidad media o en equilibrio.
- Regulación para el fomento económico. La ley con la que se autorizó que el gobierno destinara recursos públicos para el fomento de la actividad económica fue reformada en 1995, (la anterior era del 1973 y en enero de este año acaba de ser revisada de nuevo) y ahí mismo se autoriza la creación del CEPE; sin embargo, no existió en este período el Reglamento respectivo para dicha ley.
- Sistema de información confiable. No existía un sistema de información que proporcionara a las empresas interesadas en instalarse en el Estado reportes completos sobre costos de insumos, bienes y servicios. Y que, a su vez, observara y supervisara la evolución de los principales sectores productivos e indicadores económicos del Estado. A finales del 1996, a través de un Decreto el Poder Ejecutivo estatal estableció la creación de un sistema con este objetivo, el cual empezó a organizarse en 1997.
- Sectores en los que Jalisco ocupa un lugar destacado:
  - Jalisco es el principal productor agropecuario de la República, pero no hay el suficiente número de empresas agroindustriales que agreguen mayor valor a la producción de este sector, ni hay el suficiente número de empresas fabricantes o comercializadoras de bienes de capital económicos que favorezcan la instalación de las empresas agroindustriales.
  - Jalisco es un Estado con gran potencial silvícola. De acuerdo a la información proporcionada (3) el tiempo de maduración en la selva del Estado para algunas especies de madera (pino y maderas duras) es muy atractivo pues está un 60% por debajo de lo que se tarda en Canadá y en los países nórdicos de Europa.
  - Jalisco cuenta con un gran potencial geológico, sobre todo de minerales no metálicos como granito, mármol, cantera y obsidiana.

- En Jalisco se puede desarrollar aún en grandes proporciones el potencial acuícola, sobre todo de especies tropicales y subtropicales.
  - Jalisco cuenta con un muy buen clima y suficientes atractivos turísticos para el desarrollo del turismo.
  - Jalisco ocupa aún un lugar destacado en la producción de artesanías.
  - Existe en Jalisco un buen número de empresas productoras de bienes de alta tecnología.
- La industria maquiladora. Esta industria genera en Jalisco 10,000 empleos directos, casi el 2% del total de esta industria en el país.
  - Jalisco reúne las condiciones para convertirse en un centro médico internacional, pues cuenta con dos grandes escuelas de medicina, se han realizado proyectos de inversión en el ramo hospitalario, y los costos comparativos del sector comparados con los de E.U. y Latinoamérica son más bajos.

### 3.3. El Marco legal de la promoción económica.

Lo que se presente enseguida es una síntesis de La ley de fomento económico (4) vigente en el Estado durante el período analizado y entresacando los principales conceptos que para este estudio tienen alguna relevancia.

QUÉ: Los incentivos a inversionistas consistente en:

- Reducción o exención temporal de impuestos y derechos.
- Convenios para vender, permutar o arrendar bienes inmuebles del Estado a precios inferiores a los del mercado.
- Concesiones de actividades que son atribuciones del Gobierno.
- Programas, becas y apoyo financiero para la superación de los recursos humanos.
- Aportación estatal para obras de infraestructura y servicios públicos.
- Apoyos para asistir a eventos y ferias nacionales y extranjeras.

QUIÉN: El gobierno del Estado y los municipios a través de la Seproe quien para este fin constituye un Consejo formado por cinco funcionarios del Gobierno estatal, tres representantes del sector empresarial, dos representantes del sector social (Entiéndase Sindicatos) y un representante de cada uno de los municipios conurbados de la ZMG.

A QUIÉN: A personas físicas o jurídicas que lo soliciten, establecidas o por establecerse y cuyas inversiones tengan los siguientes requisitos:

Criterio de ubicación geográfica.

- Prioridad 1: Ubicados donde se aplique una política de consolidación o desconcentración.
- Prioridad 2: Ubicados en las ciudades medias y pequeñas.
- Prioridad 3: Ubicados en los municipios o zonas geográficas donde prevalezcan condiciones de marginación y pobreza extrema.



Criterios de rentabilidad social. Aunque el término puede prestarse a discusión, en el texto "oficial" está usado en su acepción más amplia de significar alguna ventaja o beneficio para toda la sociedad o sólo para algún sector, independientemente de que este favorecimiento perjudique a otros.

- Los que generen mayor número de empleos y tengan más altos salarios.
- Los de mayor monto de inversión.
- Los de menor plazo para realizar la inversión.
- Si cuentan con programas de capacitación.
- Los que generen nula o menor contaminación.
- Los que tengan menor consumo de agua.
- Los que supongan un mayor desarrollo tecnológico.
- Los que tengan un mayor volumen de exportaciones.
- Los que propongan la formación de una cadena productiva.

PARA QUÉ: Los objetivos que la iniciativa persigue se pueden agrupar en cuatro categorías:

1ª.- Los que prefiguran un determinado desarrollo deseado:

- Promover el desarrollo económico con dos características: equilibrado y sustentable.
- Estimular el desarrollo de las actividades identificadas como estratégicas.
- Impulsar el desarrollo de las ciudades medias y pequeñas.
- Activar las zonas económicamente deprimidas.
- Adecuar las políticas de desarrollo a: El plan de desarrollo estatal, la legislación federal, y los ordenamientos internacionales.
- Promover la integración regional de las actividades productivas de la micro y pequeña empresa.
- Impulsar la capacitación y desarrollo tecnológico.

2ª.- Los que especifican resultados específicos o directos:

- Generar nuevas fuentes de empleos.
- Aumentar el número y cantidad de inversiones en el Estado.

3ª.- Los que persiguen resultados más genéricos o indirectos:

- Incrementar el bienestar y calidad de vida de los jaliscienses.
- Apoyar el desarrollo de la productividad y competitividad de los productores.
- Promover el respeto a la ecología.
- Promover la infraestructura comercial y de servicios.
- Impulsar la operación de una bolsa de trabajo disponible en el Estado.
- Fomentar la asesoría, integración y asociación de la micro y pequeña empresa.

4ª.- Los que persiguen el aumento de recursos disponibles.

- Impulsar la formación de organismos financieros que puedan emitir bonos estatales para obtener recursos y promover el desarrollo económico.
- Promover sistemas de apoyo financiero acorde a las necesidades de la micro y pequeña empresa.

CUÁNDO: Desde 1995 al 2000.

CÓMO: Una vez hecha la solicitud por el interesado, el Consejo Estatal de Promoción Económica lo analiza y expide la resolución que a través de su secretario ejecutivo da a conocer a los solicitantes. No hay una definición específica del tiempo de respuesta.

### 3.4. Objetivos, metas y estrategias propuestas.

Los objetivos. Entre los 11 objetivos definidos al inicio del período en el plan de desarrollo estatal, uno más tiene la apariencia de ser una meta: que Jalisco siga siendo el líder nacional en producción de alimentos. Se entiende que se pretendía que la producción suba o baje en la misma proporción que los otros estados lo hagan, con tal de que siga siendo el líder. Del análisis del alcance y significado de los otros 10 objetivos, es interesante notar como en algunos el gobierno es el agente o actor principal, o al menos eso se supone puesto que son objetivos de la SEPROE:

- Generar más riqueza y empleo.
- Combatir la pobreza de manera prioritaria.
- Promover la infraestructura como palanca de desarrollo.
- Fomentar una cultura de consumo responsable.

Y en otros cinco objetivos el gobierno se propone sólo como intermediario o impulsor para que otros hagan o intervengan en la economía, (aunque sigue siendo un actor principal):

- Propiciar una distribución más equitativa de la riqueza.
- Apoyar para mantener y acrecentar una relación cercana cooperativa y eficiente entre los diferentes actores productivos.
- Desarrollar mecanismos de competencia ante insuficiencias del libre mercado.
- Alentar el desarrollo regional sustentable e integral del estado, enfatizando a los sectores prioritarios y ciudades medias.
- Promover la inversión productiva como base para mejorar la calidad de vida de los jaliscienses, aprovechando las potencialidades del estado.

De la redacción de estos objetivos se recibe la impresión de que los funcionarios del gobierno tienen dudas de que los beneficios de las iniciativas, dejadas en manos de otros, vayan a ser generalizados, lo cual vuelve más interesante el ver, en las líneas de acción, en que quedó el papel del Gobierno, del CEPE, a este respecto.

Finalmente, el último de los objetivos tiene que ver con una política administrativa que aparentemente repercute sólo al interior de la Secretaría:

- Lograr finanzas sanas, transparentes y participativas. Aunque el último adjetivo es una invitación a unir recursos probablemente privados o de otras dependencias públicas.

Las estrategias. El esquema de salida de la crisis propuesto por la SEPROE como red de causalidades es bastante claro en cuanto a la relación de los factores involucrados, Estado, Iniciativa Privada, Sociedad, y al papel de los incentivos en la promoción del desarrollo económico. (ver Tabla No. 1)

Junto al esquema de salida la SEPROE propuso 20 estrategias más específicas para llevar a cabo el proceso descrito en el esquema, y se definieron para cada una, algunas líneas de acción. De entre estas últimas, las que se propusieron realizar y que tienen que ver con los incentivos están: (el primer número se refiere a la estrategia y el segundo a la línea de acción tal como se enumeran en el documento original).

3.3. Organizar misiones empresariales para la promoción de servicios y oportunidades de inversión o coinversión, dentro y fuera de la República. El incentivo queda en el hacer llegar la información de las oportunidades que debieran ser tan atractivas como para mover al capital en algún proyecto en la localidad.

4.2. Destinar recursos provenientes de la federación y del gobierno estatal para fortalecer el Fondo Jalisco de fomento industrial, el cual ofrece apoyo crediticio, asistencia técnica y capacitación sobre todo si se trata de desconcentración de la Zona Metropolitana de Guadalajara, de ubicación en otros municipios, o de agrupación de empresas bajo cualquier forma de asociacionismo. El crédito además puede ser hasta por gastos de operación en caso de rescate de la planta productiva.

9.3. Promover el establecimiento de empresas presentando a posibles inversionistas proyectos de inversión en las áreas en que Jalisco ofrece oportunidades de negocio con ventajas comparativas. No queda claro si el papel de la Secretaría llega sólo hasta la elaboración del proyecto y su presentación, excluyéndose luego de la ejecución del mismo.

10.1 Uno de los sectores donde el gobierno se encargaría de elaborar proyectos de empresas es el agroindustrial. En el campo acuícola y geológico lo que el gobierno se propone es sólo la ubicación de los sitios y la definición de los requerimientos necesarios para que se establezcan empresas en estos campos.

- 16.5 Elaborar libros, folletos y material audiovisual para el rescate, enaltecimiento y promoción de la actividad artesanal. El incentivo es más bien indirecto haciendo atractiva la actividad ante la sociedad.
- 16.6 Promover la instalación de un Centro Promotor de Diseño en el que se involucren las universidades.
- 18.2 Promover la celebración de convenios con universidades e institutos para que adecuen sus planes de estudio a las necesidades de la industria maquiladora. Los incentivos en estas dos últimas líneas consisten en asegurar de algún modo la existencia de personal capacitado para las empresas maquiladoras y de las artesanías.

Las Metas. La Secretaría explicita cuatro metas económicas (5) en los renglones de inversión privada y extranjera, el empleo, las exportaciones y el establecimiento de "Casas Jalisco" en la República y en el extranjero. (Ver las siguientes tablas).

#### Inversión privada total

Año	Meta
1995	Similar al porcentaje que sobre el Producto interno bruto (Pib) se tenga a nivel nacional.
1996	5% superior que sobre el pib se tenga a nivel nacional.
1997	7.5% superior que sobre el pib se tenga a nivel nacional.
1998	10 % superior que sobre el pib se tenga a nivel nacional.
1999	12.5% superior que sobre el pib se tenga a nivel nacional.
2000	15% superior que sobre el pib se tenga a nivel nacional.

#### Casas Jalisco

Tener en funcionamiento por lo menos 25 en el año 2001.
---

#### Inversión extranjera directa

Año	Meta: (% sobre captación nacional)
1995	2.8%
1996	2.9%

1997	3.0%
1998	3.1.%
1999	3.2.%
2000	3.3.%

El promedio en los últimos seis años había sido del 2.7.% de la inversión extranjera directa captada a nivel nacional.

#### Crecimiento del Empleo

Año	Meta
1995	Igual al promedio nacional
1996	10.0% superior al promedio nacional
1997	15.0% superior al promedio nacional
1998	20.0% superior al promedio nacional
1999	25.0% superior al promedio nacional
2000	25.0% superior al promedio nacional

#### Exportaciones

Año	Meta (en millones de dólares)
1995	3,600
1996	3,850
1997	4,000
1998	4,250
1999	4,500
2000	4,750

La relación entre las metas económicas propuestas y los incentivos no es explícita en el documento de la Secretaría, de cualquier manera se puede suponer que las primeras deben resultar como producto del conjunto de actividades de promoción, y que en esta última juegan un papel muy importante los incentivos.

### 3.5. La aplicación de los instrumentos gubernamentales.

#### A) Aspectos cuantitativos de la aplicación.

Una de las lagunas o problemas (unos son problemas otros sí son ausencias) que ha existido en la planeación de la gestión pública en México ha sido la falta de criticidad, la aceptación de las líneas estratégicas como las únicas posibles, la aceptación tácita del centralismo, sin negar que en materia de política económica, algunas definiciones no pueden establecerse unilateralmente desde los estados. En un gobierno de alternancia, era posible esperar, sin embargo, que se diera un cambio de visión tanto del diagnóstico de la realidad como de las perspectivas futuras. Al parecer ese no fue el caso en Jalisco pues ante una situación deprimente en la producción y en la disponibilidad de capital, el gobierno se alineó a la directriz trazada en el país más claramente desde 1982, y sobre todo en el período 88-94: la dependencia externa. "El empresariado local estaba hablando de cómo sobrevivir, como reestructurar y/o reducir el tamaño y operación de sus empresas, como salir adelante ante la falta de financiamiento, la alta volatilidad de las tasas de interés, la falta de capital disponible y la recesión en el mercado interno. Estas circunstancias de la economía estatal hicieron que el fomento de la inversión extranjera fuera una línea de acción imprescindible para la actuación del gobierno estatal" (6). Es importante señalar que se trató de una alternancia política dejando intacta, al parecer, la estrategia de clase. Aparentemente no hay contradicción en la estrategia seleccionada pues si se parte de un diagnóstico equivocado, lo más probable es que el antídoto también lo esté.

La selección de esta estrategia tuvo implicaciones tanto con el tipo de actividades económicas y de bienes por producir como con la orientación de sus mercados. En esta lógica de acción la primera actividad consistió en seleccionar aquellos sectores de la actividad económica donde se tuviera posibilidades de competir, tanto como opción de inversión como de mercado externo. Los sectores seleccionados fueron el de la industria electrónica, por tener ya tres décadas de permanencia en el estado, el de la industria textil y de confección por tratarse de un sector de manufactura que la economía estadounidense estaba transfiriendo a otras latitudes, y el de la industria automotriz y de autopartes por tratarse de una industria en crecimiento en la economía mundial.

El segundo gran rubro de actividades pensado consistía en dar a conocer esta apertura y disponibilidad en el extranjero a través de material promocional especializado, la profesionalización de las instancias promotoras, la organización de seminarios de promoción sectorial (los tres mencionados arriba) y de desarrollo de proveedores, y finalmente, colocando el nombre de Jalisco en revistas especializadas de uso común para los ejecutivos y tomadores de decisiones.

Por último, el tercer paso consistía en contemplar las provisiones instrumentales para el otorgamiento de incentivos y para el desarrollo de un sistema estatal de parques industriales.

El concepto con el que se intentó manejar a los incentivos por la administración estatal fue el de una herramienta para reducir costos indirectos generales, dadas las insuficiencias en la infraestructura requerida para el desarrollo. La opción que se escogió fue que más que un carácter fiscal los incentivos tuvieran el enfoque orientado a hacer que Jalisco fuera más atractivo para el establecimiento de empresas de capital local, nacional o extranjero, compitiendo con cualquier otro sitio a nivel nacional o internacional; aunque el enfoque principal no significa que los incentivos no abarcaran otros rubros como se ve en la tabla no. 2.

De acuerdo a los datos presentados en la tabla 2, efectivamente los incentivos en infraestructura fueron los que alcanzaron la mayor cantidad (63%) en comparación a los incentivos otorgados a los otros programas. Por infraestructura se entendió aquella que repercute en un costo adicional para el desarrollo de un proyecto de inversión en determinada localidad: electricidad, agua, tramos de carretera, y en algunos casos, en el cableado de fibra óptica. En la mayoría de los casos la infraestructura fue construida específicamente para beneficio de alguna empresa en particular, y sólo en algunos casos se benefició también a la comunidad cercana al lugar escogido por la empresa.

Aunque no hay una relación directa entre el monto total de los incentivos otorgados con el monto de la inversión privada que se dio en el mismo período sí vale la pena tener presente las dos cifras: para un gasto en incentivos de casi 166 millones de pesos, la inversión privada fue en el mismo período de 5277 millones de dólares (7). Como parte de esta última cifra, la cantidad que de acuerdo a los datos del CEPE sí fue generada por los incentivos fue sólo de 1327 millones de dólares (ver Tabla No. 9 ), una cuarta parte del total de la inversión privada. El origen de los incentivos fue exclusivamente del presupuesto estatal.

La SEPROE se lamenta (8) a este respecto de que tanto el gobierno federal como dos de sus dependencias que están involucradas en el desarrollo de la infraestructura como son la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Federal de Electricidad hayan contestado negativamente a la propuesta del gobierno estatal de contribuir en la misma proporción que lo hiciera el gobierno federal.

Por lo que se refiere a la ubicación geográfica de los recursos ejercidos, las cantidades no se presentan por municipios sino agrupados en cinco grandes zonas (Tabla 3). El sentido de la separación en estas zonas es resaltar los esfuerzos en la

descentralización, al tratar de impulsar el desarrollo fuera de la Zona Metropolitana de Guadalajara y de su zona conurbada, y presionar para que se ubiquen en las zonas menos desarrolladas, pero sin contar con una clasificación precisa de "ciudades medias", "en vías de desarrollo", o "marginación". Se puede notar en los datos un crecimiento de las cantidades asignadas en el transcurso de los años a las ciudades medias, poblaciones en vías de desarrollo y en las de mayor índice de marginación; y una asignación con altibajos en cada año en las zonas de Guadalajara, tanto la metropolitana como la conurbada. Las cantidades totales asignadas a éstas últimas, sin embargo, son sólo poco inferiores (48%) a las asignadas a las otras tres zonas en conjunto (medias, en vías de desarrollo y con marginación mayor). Es obvio que si se compara lo asignado a las zonas de Guadalajara (48%) contra lo asignado a las zonas en vías de desarrollo y mayor marginación (36%) es mucho mayor la primera.

No obstante que una política declarada por el gobierno del estado haya sido "eliminar la discrecionalidad con la que suelen manejarse los recursos destinados para estos fines", la búsqueda de la transparencia en todas las acciones de gobierno, y que la misma ley para el fomento económico del estado de Jalisco señale en el artículo 16.III que las resoluciones del otorgamiento de estímulos o incentivos deberán inscribirse en el registro público de la propiedad, la información que el CEPE proporciona en relación a los receptores de los mismos es incompleta en los siguientes aspectos:

1: El "para qué" de la solicitud y otorgamiento de los incentivos. La información que se presenta habla de apoyos a las acciones de muy diversa índole y sin especificar montos y/o facilidades.

- a) Capacitación de recursos humanos a nivel técnico y superior.
- b) Proyectos de integración de micro y pequeñas empresas.
- c) Normalización, certificación y verificación de la calidad
- d) Relocalización, desarrollo de proveedores e integración de las cadenas productivas.
- e) Investigación y desarrollo tecnológico
- f) Comercio exterior.
- g) Contribución al mejoramiento del patrimonio cultural.

De lo que se alcanza a entender de los items anteriores, en este periodo se apoyó al desarrollo del personal de algunas empresas, incisos a), e) y g), y al desarrollo de la capacidad organizativa y productiva de algunas otras empresas (los demás incisos). No se puede precisar cuáles fines prevalecieron sobre los otros.

La excepción en cuanto a la precisión sobre la aplicación de los incentivos se dio en el rubro de Apoyos a Proyectos de Desarrollo Sectorial, donde, aunque no con



la precisión requerida se ofrecen algunos datos sobre los sectores y los montos ejercidos (ver tabla No. 7).

La idea principal de este rubro es que el gobierno apoye proyectos que fomentan un reenfoque de las actividades productivas, de manera que la promoción del desarrollo económico no se limite a la promoción de las inversiones. Las limitaciones por superar en el sector industrial de Jalisco son el bajo nivel tecnológico, la orientación al mercado basada en precios bajos y productos con bajo valor agregado, e incluso la tendencia a trabajar sólo bajo el esquema de maquila para empresas comercializadoras nacionales y extranjeras. Hasta aquí llega el reenfoque de las actividades productivas. Volverse competitivas en una economía de mercado.

Estos son los objetivos que en línea general persiguen las asociaciones formadas e incentivadas en este período. De acuerdo a los datos encontrados la asociación que más aportaciones recibió y operó en el período, tanto de parte del CEPE como de otras instituciones fue el IFM-Jalisco. Sin embargo, teniendo en cuenta que el importe total del período destinado al desarrollo sectorial fue de 19.222 millones y que la principal rama incentivada fue la de la electrónica (Tabla 8) es probable que la asociación "Cadelec" haya sido también la que más aportaciones recibió.

Desgraciadamente no hay datos específicos de esta iniciativa en relación a la superación de los productos ni al número de empleos creados por esta vía.

Llama la atención también que, mientras que en la distribución de los incentivos por sectores estratégicos sí se conocen cantidades ejercidas para promocionar sectores como el de alimentos y bebidas, y el del Plástico (Tabla 8) se desconozcan las aportaciones otorgadas para el desarrollo de estas áreas como sector. Se entiende que los primeros fueron otorgados a empresas particulares para su desarrollo propio, con la intención de que interactuaran con las demás.

2: Influencia de algunos factores "legales" en la decisión de otorgamiento o negativa de los incentivos como:

- a) el monto de la inversión prometida en proporción a la cantidad solicitada y otorgada como estímulo.
- b) El compromiso de que la construcción de la nueva planta o remodelación fuera hecha por empresas de Jalisco.
- c) La forma como los inversionistas preferían recibir los incentivos, si en efectivo o en especie, por ejemplo cesión en comodato de terrenos, o capacitación desde la SEPROE para el personal de la empresa.

La negativa del CEPE para proporcionar la información acerca de los criterios que se tomaron en cuenta para decidir el otorgamiento y las cantidades precisas se basa, según declaración de los funcionarios de la SEPROE, en que la publicación de los

mismos pondría en desventaja al CEPE en las negociaciones presentes y futuras con las empresas solicitantes de incentivos. Si se dice con que reglas se actúa se pierde poder. El marco normativo pasa a un segundo nivel en relación al contexto decisorio organizacional.

Por otro lado, la fuente de información que representa el Registro Público de la Propiedad, en el supuesto de que se hayan enviado las resoluciones del CEPE a registrar es, por el momento, prácticamente no manejable debido al retraso en la sistematización electrónica y/o manual de la información en las oficinas del Registro.

La información que sí ha sido posible consultar en el CEPE acerca de los beneficiarios de los incentivos es la que tiene que ver con el tamaño de las empresas beneficiadas (Tablas 4, 5 y 6). Los aspectos sobresalientes de esta distribución son:

- El porcentaje del total ejercido en el período habla de un favorecimiento mayor de las grandes empresas (53%), contra un 47% dividido entre todas las demás, medianas, pequeñas, micro, parques industriales y desarrollos sectoriales incluidos.
- Los porcentajes ejercidos en todo el período son directamente proporcionales al tamaño de las empresas, no obstante que de acuerdo a las políticas definidas debería ser exactamente el contrario, mayores incentivos a las micro y pequeñas empresas.
- Los importes ejercidos por la SEPROE a lo largo del período tuvieron un comportamiento con altibajos en el rubro de las grandes empresas, diferente al que tuvieron en los demás rubros donde los importes fueron subiendo año con año, pero sin llegar a los importes distribuidos entre las grandes empresas. (Ver gráfica 1)
- El número total de empresas apoyadas en todo el período es casi igual entre las grandes, pequeñas y micros (66, 58 y 63 respectivamente) pero si se tiene en cuenta que el total de empresas existentes es de una grande o mediana por diez pequeñas o micro, el número de empresas grandes y medianas apoyadas parece desproporcionado comparado con el de las pequeñas y micro empresas.

Otro de los aspectos interesantes sobre el que también se consiguió información es el que tiene que ver con la distribución de los incentivos por sector estratégico (ver Tabla 8) donde se puede notar que:

- Todos los sectores a lo largo del tiempo fueron aumentando el monto de los incentivos recibidos.
- Los cuatro primeros sectores, entre los cuales están los tres declarados como estratégicos en el Plan de Desarrollo, (electrónica, textil y automotriz) alcanzan el 72 % de los incentivos totales del período. Y sólo entre los dos primeros alcanzan

el 53 % del total. Restando el 8% destinado a parques industriales al 28% restante, queda un 20% que se distribuye entre los 12 sectores restantes.

Finalmente, la información que se refiere a la correlación entre los incentivos otorgados, y la inversión y los empleos comprometidos (ver Tabla No. 9) de lo que nos habla es del apoyo promedio, aportado por la CEPE para la creación de un empleo. Como se puede observar mientras que la inversión fue disminuyendo a lo largo de los años, los incentivos otorgados fueron aumentando, al grado de que al incentivo otorgado para la creación de un empleo en el 2000 fue de 7112 pesos, contra 589 del 1996, mientras que el promedio de todo el período fue de 2360 pesos por empleo. Probablemente una cifra relativamente baja comparada con el beneficio.

## B) Aspectos cualitativos de la aplicación.

El número de empresas apoyadas durante el período fue de 283, 80% de un total de 340 solicitudes, es decir que fueron rechazadas 57 (20%). La razón principal de las negativas de otorgamiento de incentivos fueron, de acuerdo a las declaraciones de los miembros del CEPE entrevistados, la falta de requisitos legales del proyecto. Dentro de estos últimos se dio el caso de algunas cooperativas, las cuales por su carácter jurídico no tienen empleados, y por lo tanto no cumplen con este requisito pedido por la Ley de Fomento, y consecuentemente no eran sujetos de recibir incentivos. Posteriormente se hicieron enmiendas a la ley (1998) con propósito de eliminar esta restricción para estas empresas. En algunos otros casos la causal de negativa fue que se trataba de proyectos "de saliva", en el sentido de que el solicitante no contaba más que con la idea de lo que pensaba realizar, además de varias solicitudes de financiamiento y apoyo en otras dependencias de gobierno.

De acuerdo con los datos anteriores acerca del criterio utilizado para el otorgamiento o negativa de incentivos, lo que queda por aclarar de entrada es lo relativo a la determinación del monto. Con el fin de proceder lo más objetivamente posible, la Dirección General del CEPE diseñó y puso en operación en la presentación de proyectos ante el Consejo, una fórmula para calcular, y en su caso negociar, el monto otorgable a cada proyecto. Esta fórmula incluía "bonos" a favor según las siguientes características del proyecto:

- 1) El monto de la inversión prometida.
- 2) La masa salarial en juego.
- 3) El número de empleos por crear o mantener.
- 4) La región donde ubicaría o ubicaba la empresa.
- 5) Que la empresa fuera de algunos de los sectores estratégicos escogidos por la SEPROE.

- 6) El volumen de las exportaciones presumibles de su producto.
- 7) La contribución a la preservación del medio ambiente en sus sistema de producción.

Como se mencionó arriba estas características no tenían nada que ver con la concesión o no del incentivo sino con la cantidad otorgable. Un proyecto que reuniera los siete requisitos tenía "derecho" (no conocido por el dueño del proyecto sino solo por el Consejo) a recibir la cantidad solicitada. Un proyecto con producción contaminante, no exportador, ubicado en la ZMG, etc. reducía sus bonos y su monto de incentivos. Cabe aclarar que en la operación tanto la masa salarial como el número de empleos eran verificados, según fue reportado en las entrevistas a los Funcionarios de la Seproe, semestre a semestre, con los datos de alta de los empleados en el Seguro Social.

Una característica que estaba previsto que tuvieran los proyectos solicitantes y que no fue posible aplicar fue la de que se favorecería más aquellos proyectos cuya infraestructura propia fuera posible que se construyera a través de una empresa local. La razón de la no aplicación de esta característica fue que se dieron cuenta que había que ponerle antigüedad en Jalisco a las constructoras propuestas pues sucedió con algunos proyectos que las constructoras con sede en otro estado abrían una pequeña oficina en Jalisco sólo con el fin de demostrar que se trataba de una constructora local.

El desglose de los proyectos a través de estas características, aunque no se conozca el valor en pesos del bono a que daba derecho cada una, sí permitió a los concejales tener un análisis del proyecto suficientemente objetivo, y aunque la votación aprobatoria o negativa estuviera condicionada por otros factores personales, había que lidiar con las características objetivas del proyecto.

En lo relativo a las relaciones que se dieron al interior y alrededor del Consejo, al juego de poder entre los miembros relacionado con la toma de decisiones, los datos que se desprenden de las entrevistas a los participantes son:

- 1) Los grupos naturales por representación funcionaron como tales, es decir en las intervenciones estaba claro desde que posición se estaba hablando. Los grupos eran: a) del gabinete económico del gobierno, cuatro miembros, los secretarios de Promoción Económica, Turismo, Desarrollo Urbano, y Finanzas. b) de organismos empresariales, tres miembros, los presidentes del Consejo de Cámaras Industriales, del Centro Empresarial de Jalisco y de la Cámara de Comercio de Guadalajara. c) del sector social, tres miembros, los secretarios de la Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, la Federación de Trabajadores de Jalisco, y de la Federación de Agrupaciones Obreras y

Campesinas del Estado. d) los presidentes de la zona metropolitana de Guadalajara, cuatro miembros, los presidentes municipales de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. e) los presidentes de los municipios involucrados en algún proyecto. El 90% de los miembros asistieron, o el titular o el suplente a todas las reuniones celebradas en el período analizado. Hubo una reunión ordinaria al mes y en contadas ocasiones reuniones extraordinarias.

2) Por lo que respecta a la relación entre los grupos como tales, los comentarios hablan de cordialidad, sin embargo es importante notar que en el transcurso del año 2000, el Congreso del Estado recibió, a iniciativa del ejecutivo, y aprobó el 9 de Enero del 2001, es decir, todo dentro del mismo gobierno del período que se está analizando, una propuesta de nueva ley para el fomento económico del estado, donde se dejó a los representantes de los organismos empresariales y sociales (sindicatos) sólo con voz pero sin voto. Este hecho, dejando aparte la cordialidad exterior, demuestra que, al quedar en el Consejo sólo representantes del gobierno, no le parece conveniente a éste involucrar en la toma de decisiones a los otros grupos y hace lo necesario para excluirlos, aunque de hecho todo el período analizado sí participaron en las decisiones.

3) Las relaciones que se dieron al interior de cada grupo fueron: en el gabinete económico los representantes presentaron casi siempre una visión homogénea sobre los proyectos, cuidando más bien no contradecirse. Las participaciones daban la impresión de una división del trabajo por especialidad: el de finanzas, los aspectos económicos de los proyectos, el de Sedeur, la viabilidad y aspectos técnicos, el de Seproe, la coordinación de las aportaciones sin imponer abiertamente la propia, y el que, en realidad menos participó fue el de Sectur, excepto en el año 2000, donde se trataron algunos proyectos de desarrollo turístico. Entre los representantes de los organismos empresariales sobresalió la participación del representante de la Concamin, participó un poco menos el representante de Coparmex, y el que tuvo menos que ver con el trabajo del Consejo fue el representante de la Canaco. La razón de este interés manifiesto en la participación probablemente se debe a que los dueños de los proyectos, al tratarse casi exclusivamente de industrialización más que de comercialización, eran agremiados, en ese orden, de la Concamin, de la Coparmex y finalmente de la Canaco. El interés por el desarrollo económico está en relación directa al gremio que se intenta desarrollar.

Ningún representante de los sindicatos sobresalió sobre los otros del mismo grupo. El interés mayor expresado por este grupo fue manifiesto por aquellos proyectos que proponían el mayor número de empleos, sin tener en consideración las demás características del mismo.

De entre el grupo de presidentes de la ZMG, el que mostró menor interés fue el representante de Tlaquepaque, quizá porque la mayoría de los proyectos solicitantes de incentivos no eran de su municipio. Se debe notar que la

pertenencia de este grupo al Consejo tiene un aspecto que puede parecer contradictorio con la estrategia de la SEPROE de incentivar la creación o desarrollo de empresas fuera de la ZMG, y por lo tanto, poner en dificultades a los representantes de este grupo, que, deseando ser congruentes no deberían apoyar con mayores incentivos a sus representados.

Los representantes de los municipios involucrados, aparte de los de la ZMG que formaban un grupo aparte, tuvieron una participación muy escasa, y sobre todo, en los pocos casos en los que tuvieron participación, fue muy fuera de contexto en los procedimientos del CEPE; este hecho es comprensible por lo esporádico de sus intervenciones que por definición no podían ser sistemáticas, pues eran invitados sólo que algún proyecto tuviera que ver con su municipio. En algunos casos que sí tenían que ver y fueron invitados no pudieron asistir. La participación de este grupo refleja quizá una actitud de centralismo en su concepción y proceder.

En síntesis, la participación de los grupos refleja una doble tendencia: por un lado la búsqueda del favorecimiento del sector representado, y por el otro, a través de la aplicación de la fórmula (característica del proyecto igual a bono que define el monto de la incentivación) ideada por el CEPE, una intención de realizar un análisis objetivo de la solicitud independientemente de donde viniera

- 4) Para los miembros del CEPE el asunto de la obligación de enviar al Registro Público de la Propiedad las resoluciones del CEPE fue entendido más que como un medio para transparentar la distribución de los incentivos, como un instrumento legal para defenderse como dependencia de gobierno en caso de incumplimiento de alguna empresa. En este período se documentaron sólo cinco incumplimientos, de los cuales tres devolvieron el incentivo recibido, en uno se recurrió a la fianza declarada, y en el restante sí se tuvo que entablar una demanda, por lo cual, en este caso, se tuvo que recurrir al comprobante en el registro del convenio realizado.
- 5) El procedimiento común para la revisión de los proyectos no contemplaba la entrega anticipada de los mismos a los miembros del Consejo, sino que era presentada en la sesión en que se iba a tratar. La medida prevenía en parte la toma de posición o el cabildeo previo sobre los proyectos, a no ser que los miembros fueran informados por los solicitantes para pedir un favorecimiento hacia los mismos, lo cual sí sucedió en múltiples ocasiones, de acuerdo a los entrevistados. Los resultados del cabildeo previo en términos de favorecimiento nepótico o clientelar no puede ser evaluado porque se desconocen los titulares de los proyectos. La distribución de los incentivos por sector estratégico (Tabla No. 8) permite sólo hacer suposiciones de una postura favorecedora de tipo clientelar, de parte de algún grupo o miembro del CEPE, por pertenecer al gremio representado.

6) Finalmente, en este renglón de los datos más cualitativos acerca de la participación en la toma de decisiones en el CEPE, sólo en un caso de los 340 solicitudes se dio la intervención externa de un grupo ambientalista en contra de un proyecto de una empresa de agronegocios de Tomatlán, Jal. que, a decir de los representantes del grupo que protestaba, iba a contaminar las aguas de un río cercano a donde se pensaba instalar la empresa. El proyecto no prosperó ni fue incentivado, pero no sólo por efecto de las actuaciones del grupo ambientalista, sino por problemas legales sobre el terreno.

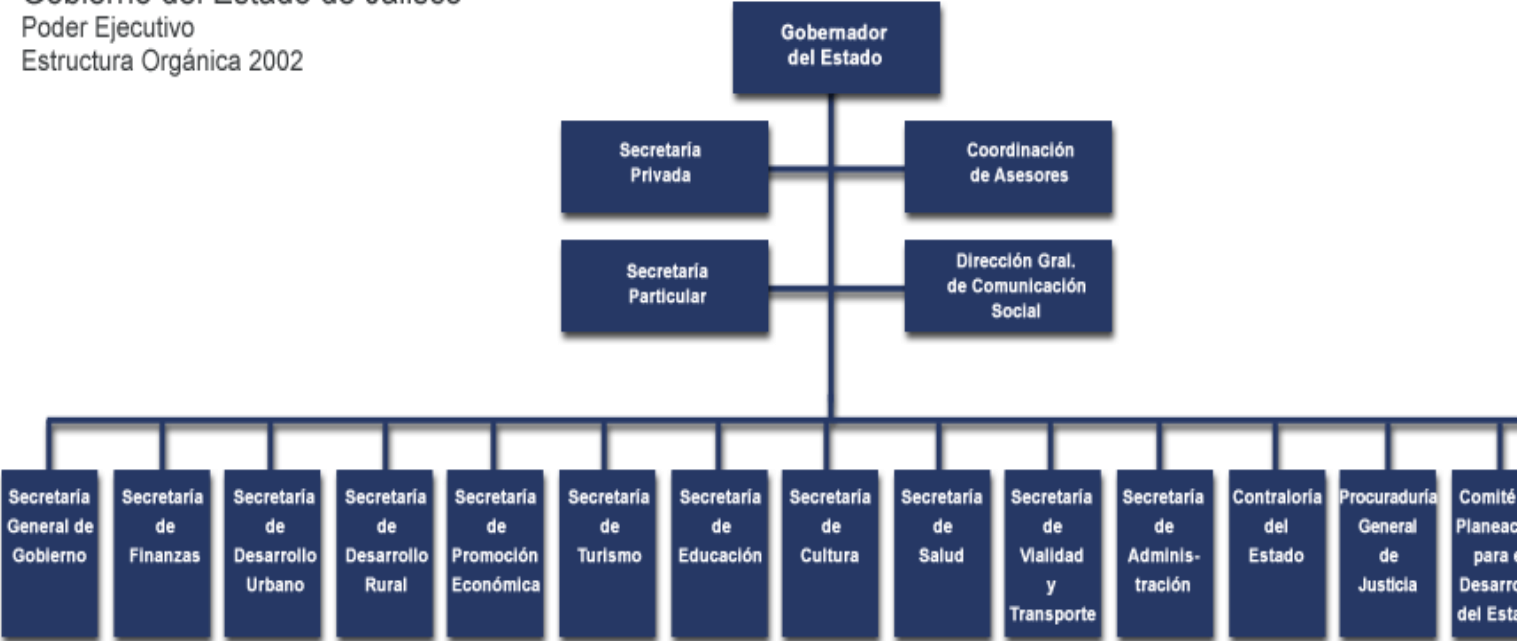
CITAS BIBLIOGRÁFICAS del Capítulo 3:

- 1) [WWW.Jalisco.gob.mx/srias/seproe](http://WWW.Jalisco.gob.mx/srias/seproe), P. 1
- 2) [WWW.jalisco.gob.mx/srias/coplade7seproe](http://WWW.jalisco.gob.mx/srias/coplade7seproe). pp. 1-10.
- 3) Ibidem, p. 8
- 4) SEPROE, (1997) *Ley para el fomento económico del Estado de Jalisco*, México, pp. 7-29.
- 5) Coplade, Idem, cuarta parte, p.1.
- 6) Coplade, Idem, tercera parte, pp. 1-2
- 7) Gobierno de Jalisco (2001), *Jalisco crece, una visión de su presente y su futuro*, P. 87, y Gobierno del Estado de Jalisco, *6º. Informe de Gobierno*, Febrero, 2001, p. 108.
- 8) Jalisco Crece...idem. p. 62
- 9) Jalisco Crece... idem. p. 95.



cuadro no. 1

Gobierno del Estado de Jalisco  
Poder Ejecutivo  
Estructura Orgánica 2002



## ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SEPROE

### DESPACHO DEL SECRETARIO DE PROMOCIÓN ECONÓMICA

---

#### 7 DIRECCIONES GENERALES

-----

**Dirección General Administrativa**

**Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Industrial.**

**Dirección General de Planeación y Estudios Estratégicos.**

**Dirección General de Promoción de Inversiones y Comercio Ext.**

**Dirección General de Proyectos de Inversión y Financiamiento.**

**Dirección General Sectorial**

**Dirección General de la Unidad de Desregulación Económica.**

#### 7 ORGANISMOS SECTORIZADOS

-----

**Consejo Estatal de Promoción Económ.**

**Fondo de Fomento Empresarial Jal.**

**Instituto de la Artesanía Jalisciense.**

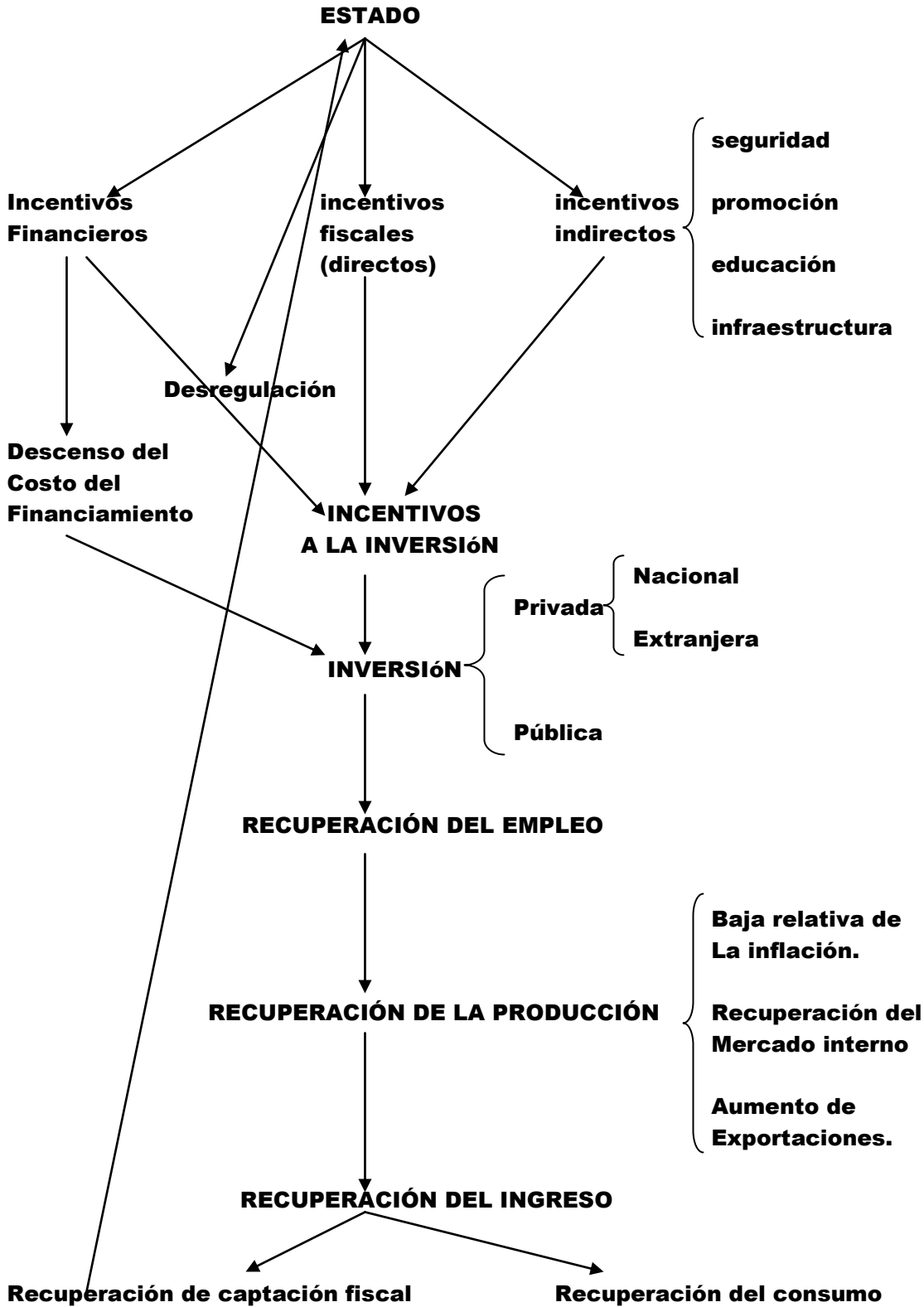
**Instituto Jalisciense de la Calidad.**

**Instituto Jalisciense de Fomento al Comercio Exterior.**

**Sistema Estatal de Información Jal.**

**Consejo Estatal de Ciencia y Technol.**

**TABLA 1**

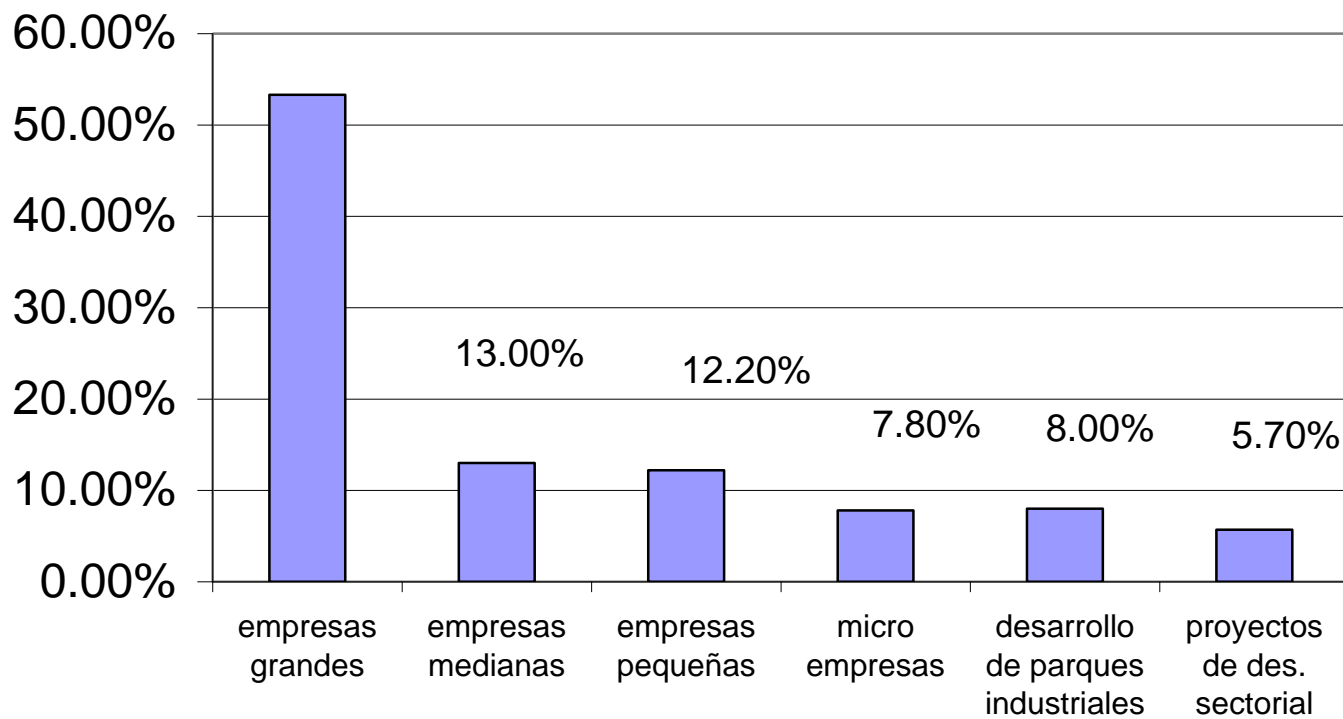


**Fuente: SEPROE**



# DISTRIBUCIÓN DE INCENTIVOS

53.30%



**TABLA 2**

**INCENTIVOS OTORGADOS POR EL CEPE (1996-2000) SEGÚN RUBRO DE Aplicación**

<b>PROGRAMAS INCENTIVOS</b>	<b>IMPORTE EJERCIDO 1996</b>	<b>IMPORTE EJERCIDO 1997</b>	<b>IMPORTE EJERCIDO 1998</b>	<b>IMPORTE EJERCIDO 1999</b>	<b>IMPORTE EJERCIDO 2000</b>	<b>TOTAL POR PROGRAMAS Y %</b>
<b>Incentivos en infraestructura</b>	<b>743,964</b>	<b>20,249,012</b>	<b>10,995,032</b>	<b>36,278,149</b>	<b>36,628,329</b>	<b>104,893,486 63 %</b>
<b>Incentivos en capacitación</b>	<b>100,000</b>	<b>5,408,306</b>	<b>3,908,595</b>	<b>3,378,208</b>	<b>11,407,541</b>	<b>24,562,650 14.5 %</b>
<b>Incentivos descuento 50% impuesto sobre nómina</b>	<b>2,245,062</b>	<b>1,623,190</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3,868,252 2 %</b>
<b>Apoyo a proyectos de desarrollo sectorial</b>	<b>0</b>	<b>4,794,482</b>	<b>6,925,582</b>	<b>1,798,525</b>	<b>5,703,416</b>	<b>19,222,005 11.5 %</b>
<b>Estudios para reservas territoriales y parques industriales</b>	<b>0</b>	<b>964,024</b>	<b>1,058,422</b>	<b>1,972,425</b>	<b>1,157,538</b>	<b>5,152,409 3 %</b>
<b>Adquisición de reservas territoriales</b>	<b>0</b>	<b>2,040,000</b>	<b>0</b>	<b>4,062,000</b>	<b>2,057,827</b>	<b>8,159,827 5 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3,088,026</b>	<b>35,079,014</b>	<b>22,887,631</b>	<b>47,849,307</b>	<b>56,954,651</b>	<b>165,858,627</b>

**FUENTE: CEPE, Informes Anuales de Gobierno.**

**TABLA 3****DESTINO DE LOS INCENTIVOS OTORGADOS POR EL CEPE (1996-2000)**

<b>REGIONES INCENTIVADAS</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>TOTAL INCENTIVOS</b>
<b>Zona Metropolitana Guadalajara</b>	<b>2,162,782</b>	<b>13,898,504</b>	<b>8,529,160</b>	<b>5,365,688</b>	<b>9,145,962</b>	<b>39,102,096</b> <b>23.5</b>
<b>Zona Conurbada Guadalajara</b>	<b>777,120</b>	<b>12,403,956</b>	<b>2,096,154</b>	<b>15,999,733</b>	<b>9,154,899</b>	<b>40,371,862</b> <b>24.3</b>
<b>Ciudades medias</b>	<b>0</b>	<b>206,000</b>	<b>2,342,862</b>	<b>6,457,066</b>	<b>17,205,888</b>	<b>26,211,816</b> <b>16 %</b>
<b>Poblaciones en vías de desarrollo</b>	<b>208,124</b>	<b>8,490,554</b>	<b>9,124,376</b>	<b>11,531,061</b>	<b>11,526,856</b>	<b>40,880,971</b> <b>24.6</b>
<b>Poblaciones con mayor índice de marginación</b>	<b>0</b>	<b>80,000</b>	<b>795,079</b>	<b>8,495,759</b>	<b>9,921,046</b>	<b>19,991,884</b> <b>11.6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3,088,026</b>	<b>35,079,014</b>	<b>22,887,631</b>	<b>47,849,307</b>	<b>56,954,651</b>	<b>165,858,429</b>

**FUENTE: CEPE, Informes Anuales de Gobierno**

**TABLA 4****DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS OTORGADOS POR EL CEPE EN EL PERIODO 1996-1997  
DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS APOYADAS**

<b>SECTORES APOYADOS</b>	<b>1996</b>			<b>1997</b>				
	<b>IMPORTE EJERCIDO</b>	<b>%</b>	<b>EMPRESAS APOYADAS</b>	<b>%</b>	<b>IMPORTE EJERCIDO</b>	<b>%</b>	<b>EMPRESAS APOYADAS</b>	<b>%</b>
<b>Grandes empresas</b>	<b>2,609,382</b>	<b>84.5</b>	<b>8</b>	<b>57.1</b>	<b>22,214,474</b>	<b>63.3</b>	<b>16</b>	<b>28.1</b>
<b>Empresas medianas</b>	<b>297,720</b>	<b>9.6</b>	<b>3</b>	<b>21.4</b>	<b>2,550,248</b>	<b>7.3</b>	<b>5</b>	<b>8.8</b>
<b>Empresas pequeñas</b>	<b>178,524</b>	<b>5.8</b>	<b>2</b>	<b>14.3</b>	<b>2,398,396</b>	<b>6.8</b>	<b>10</b>	<b>17.5</b>
<b>Micro empresas</b>	<b>2,400</b>	<b>0.1</b>	<b>1</b>	<b>7.1</b>	<b>1,467,028</b>	<b>4.2</b>	<b>7</b>	<b>12.3</b>
<b>Desarrollo de parques industriales</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3,004,024</b>	<b>8.6</b>	<b>3</b>	<b>5.3</b>
<b>Proyectos de desarrollo sectorial</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3,444,844</b>	<b>9.8</b>	<b>16</b>	<b>28.1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3,088.026</b>	<b>100</b>	<b>14</b>	<b>100</b>	<b>35,079,014</b>	<b>100</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

**FUENTE: CEPE, Informes Anuales de Gobierno**



**TABLA 5****DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS OTORGADOS POR EL CEPE EN EL PERIODO 1998-1999 DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS APOYADAS.**

<b>SECTORES APOYADOS</b>	<b>1998</b>			<b>1999</b>				
	<b>IMPORTE EJERCIDO</b>	<b>%</b>	<b>EMPRESAS APOYADAS</b>	<b>%</b>	<b>IMPORTE EJERCIDO</b>	<b>%</b>	<b>EMPRESAS APOYADAS</b>	<b>%</b>
<b>Empresas grandes</b>	<b>9,829,467</b>	<b>42.9</b>	<b>9</b>	<b>19.6</b>	<b>30,104,792</b>	<b>62.9</b>	<b>22</b>	<b>31.4</b>
<b>Empresas medianas</b>	<b>2,934,599</b>	<b>12.8</b>	<b>5</b>	<b>10.9</b>	<b>4,475,238</b>	<b>9.4</b>	<b>10</b>	<b>14.3</b>
<b>Empresas pequeñas</b>	<b>5,656,172</b>	<b>24.7</b>	<b>10</b>	<b>21.7</b>	<b>5,335,426</b>	<b>11.2</b>	<b>15</b>	<b>21.4</b>
<b>Micro empresas</b>	<b>1,174,944</b>	<b>5.1</b>	<b>7</b>	<b>15.2</b>	<b>1,426,374</b>	<b>3.0</b>	<b>11</b>	<b>15.7</b>
<b>Desarrollo de parques industriales</b>	<b>1,058,421</b>	<b>4.6</b>	<b>3</b>	<b>6.5</b>	<b>6,049,425</b>	<b>12.6</b>	<b>8</b>	<b>11.4</b>
<b>Proyectos de desarrollo sectorial</b>	<b>2,234,028</b>	<b>9.8</b>	<b>12</b>	<b>26.1</b>	<b>458,052</b>	<b>1.0</b>	<b>4</b>	<b>5.7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>22,887,631</b>	<b>100</b>	<b>46</b>	<b>100</b>	<b>47,849,307</b>	<b>100</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

**FUENTE: CEPE, Informes Anuales de Gobierno**

**TABLA 6****DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS OTORGADOS POR EL CEPE EN EL AÑO 2000 Y  
TOTALES DEL PERIODO DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS APOYADAS**

<b>SECTORES APOYADOS</b>	<b>2000</b>				<b>TOTAL</b>			
	<b>IMPORTE EJERCIDO</b>	<b>%</b>	<b>EMPRESAS APOYADAS</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL EJERCIDO EN EL PERIODO</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL EMPRESAS APOYADAS</b>	<b>%</b>
<b>Empresas grandes</b>	<b>23,601,016</b>	<b>41.4</b>	<b>11</b>	<b>11.5</b>	<b>88,359,131</b>	<b>53.3</b>	<b>66</b>	<b>23.3</b>
<b>Empresas medianas</b>	<b>11,226,576</b>	<b>19.7</b>	<b>13</b>	<b>13.5</b>	<b>21,484,381</b>	<b>13.0</b>	<b>36</b>	<b>12.7</b>
<b>Empresas pequeñas</b>	<b>6,688,157</b>	<b>11.7</b>	<b>21</b>	<b>21.9</b>	<b>20,256,676</b>	<b>12.2</b>	<b>58</b>	<b>20.5</b>
<b>Micro empresas</b>	<b>8,945,089</b>	<b>15.7</b>	<b>37</b>	<b>38.5</b>	<b>13,015,835</b>	<b>7.8</b>	<b>63</b>	<b>22.3</b>
<b>Desarrollo de parques industriales</b>	<b>3,215,365</b>	<b>5.6</b>	<b>6</b>	<b>6.3</b>	<b>13,327,235</b>	<b>8.0</b>	<b>20</b>	<b>7.1</b>
<b>Proyectos de desarrollo sectorial</b>	<b>3,278,448</b>	<b>5.8</b>	<b>8</b>	<b>8.3</b>	<b>9,415,372</b>	<b>5.7</b>	<b>40</b>	<b>14.1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>56954,651</b>	<b>100</b>	<b>96</b>	<b>100</b>	<b>165,858,629</b>	<b>100</b>	<b>283</b>	<b>100</b>

**FUENTE: CEPE, Informes Anuales de Gobierno.**

**TABLA 7**

**DESARROLLO SECTORIAL 96-2000**

<b>ASOCIACIÓN</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>APORTANTES</b>	<b>APORTACIONE</b>
<b>Cejaldi, Centro Jalisciense de Diseño, A.C.</b>	<b>Mejorar el nivel competitivo de las empresas jaliscienses, impulsando la cultura del diseño que dé a nuestros productos innovación y desarrollo integral.</b>	<b>SEPROE</b>  <b>CEPE</b>	<b>360,000</b>  <b>1,200.000</b>
<b>Cadelec, Cadena productiva de la electrónica, A.C.</b>	<b>Facilitar la integración de empresas locales, nacionales e internacionales al sector electrónico e informático de Jalisco. Permite el enlace entre proveedores especializados con el área de compras de la industria.</b>	<b>Gobierno del Estado</b>  <b>Empresas del sector</b>  <b>PNUD</b>  <b>(en forma tripartita)</b>	<b>Se desconocer</b>
<b>IfmJalisco, Instituto de Fundición y Maquinado de Jalisco, A.C.</b>	<b>Apoyar a las organizaciones empresariales para afrontar el reto de la modernización tecnológica a través de la capacitación orientada a los trabajadores en activo.</b>	<b>Instituto de máquinas y herramientas del país Vasco</b>  <b>BID.</b>  <b>CEPE</b>	<b>500,000 dlls.</b>  <b>1,767,550 dlls.</b>  <b>4,849,778 \$</b> <b>+ la cesión en un terreno de !</b>
<b>Exhivetex, Exposición de la industria del vestido.</b>	<b>Contar con una fuerte afluencia de compradores estimados en 15 mil, a nivel nacional, que evalúen diversas alternativas que ofrece la industria de la confección asentada en la ruta del vestido</b>	<b>Cámara nacional de la industria del vestido.</b> <b>SEPROE</b>	<b>Se desconocer</b>
<b>Hecho en Jalisco.</b>	<b>Lograr que el mayor número de micro y pequeños empresarios de todas las regiones del estado puedan tener la oportunidad de dar a conocer sus productos.</b>	<b>SEPROE</b>	<b>Se desconoce.</b>
<b>Instituto tecnológico del plástico, A.C.</b>	<b>Fomentar el desarrollo integral de la industria del plástico en México. Impulsar la modernización y competitividad de las</b>	<b>No se dan a conocer.</b>	<b>No se dan a co</b>

	<b>empresas del plástico.</b>		
<b>Laboratorio de control de calidad de la Cámara de la industria alimenticia.</b>	<b>Ofrecer servicios de pruebas a los industriales del sector de alimentos y bebidas.</b>	<b>Cámara de la industria alimenticia de Jalisco.</b> <b>SEPROE</b>	<b>Se desconoce</b>

**TABLA 8**

**DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS POR SECTORES ESTRATÉGICOS- EJERCICIO 1996-2000**

<b>SECTORES</b>	<b>IMPORTE -96</b>	<b>%</b>	<b>IMPORTE -97</b>	<b>%</b>	<b>IMPORTE -98</b>	<b>%</b>
Electrónica	2,433,382	79	20,599,657	59	2,723,306	12
Textil y Confección	0	0	3,542,101	10	5,793,233	25
Agronegocios	208,124	7	843.171	2	4,301,266	19
Automotriz	240,120	8	30,000	0	3,368,450	15
Parques industriales	0	0	3,004,024	9	894,971	4
Turismo y Hotelería	0	0	387,975	1	0	0
Minería, Joyería, Artesanía	0	0	400,000	1	800,000	3
Centros, educativo, financiero y médico	150,000	5	1,501,290	4	1.341.956	3
Comercio	0	0	3,225,359	9	760,012	3
Comercio exterior	0	0	687,377	2	43,100	0
Plásticos	54,000	2	304,420	1	910,558	4
Promoción programas varios	0	0	75.096	0	1,045,000	5
Diseño gráfico	2,400	0	0	0	0	0
Cámaras y agrupaciones	0	0	98,545	0	512,662	2
Madera y muebles	0	0	80,000	0	393,118	2
Centro de investigación	0	0	300,000	1	0	0
Cuero, calzado y marroquinería	0	0	0	0	0	0
<b>T O T A L</b>	<b>3,088,026</b>	<b>100</b>	<b>35,079,015</b>	<b>100</b>	<b>22,887,632</b>	<b>100</b>
<b>SECTORES</b>	<b>IMPORTE -99</b>	<b>%</b>	<b>IMPORTE -2000</b>	<b>%</b>	<b>T O T A L</b>	<b>%</b>
Electrónica	12,190,680	25	10,264,857	18	48,211,882	29
Textil y confección	17,775,036	37	12,339,575	22	39,449,945	24
Agronegocios	3,917,548	8	7,288,112	13	16,558,221	10
Automotriz	3,289,590	7	7,160,160	13	14,088,320	9
Parques industriales	5,480,002	11	3,215,365	6	12,594,362	8
Turismo y hotelería	1,807,967	4	4,411,058	8	6,607,000	4
Minería, joyería y artesánias	1,785,986	4	2,876,465	5	5,862,451	4
Centros, educativo, financiero y médico	0	0	2,821,436	5	5,814,682	4
Comercio	70,429	0	694,108	1	4,749,908	3
Comercio exterior	25,000	1	1,590,000	3	2,570,477	2
Plásticos	573,893	1	632,387	1	2,475,258	2
Promoción programas varios	0	0	528,449	1	1,648,545	1

<b>Diseño gráfico</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1,581.636</b>	<b>3</b>	<b>1,584,036</b>	<b>1</b>
<b>Cámaras y agrupaciones</b>	<b>180,000</b>	<b>0</b>	<b>317,967</b>	<b>1</b>	<b>1,109,174</b>	<b>1</b>
<b>Madera y muebles</b>	<b>481,556</b>	<b>1</b>	<b>45,551</b>	<b>0</b>	<b>1,000,225</b>	<b>1</b>
<b>Centro de investigación</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>300,000</b>	<b>0</b>
<b>Cuero, calzado y marroquinería</b>	<b>46,619</b>	<b>0</b>	<b>182,432</b>	<b>0</b>	<b>229,071</b>	<b>0</b>
<b>T O T A L</b>	<b>47,849,306</b>	<b>100</b>	<b>55,949,578</b>	<b>100</b>	<b>165,665,853</b>	<b>100</b>

**FUENTE : CEPE E INFORMES DE GOBIERNO.**

**TABLA NO. 9****INCENTIVOS, INVERSIÓN Y EMPLEOS COMPROMETIDOS – EJERCICIO 96-2000**

<b>AÑO</b>	<b>INVERSIÓN INCENTIVO MDD PROMEDIO POR EMPLEO</b>	<b>EMPLEOS</b>	<b>INCENTIVOS</b>	
<b>1996</b>	<b>152,869</b>	<b>5,328</b>	<b>3,088,026</b>	<b>589.54</b>
<b>1997</b>	<b>575,199</b>	<b>26,077</b>	<b>35,079,014</b>	<b>1,345.21</b>
<b>1998</b>	<b>114,277</b>	<b>7,905</b>	<b>22,887,631</b>	<b>2,895.34</b>
<b>1999</b>	<b>343,033</b>	<b>23,162</b>	<b>47,849,307</b>	<b>2,065.85</b>
<b>2000</b>	<b>142,062</b>	<b>7,866</b>	<b>55,949,579</b>	<b>7,112.84</b>
<b>T O T A L</b>	<b>1,327,440</b>	<b>70,248</b>	<b>165,665,853</b>	<b>14,008.78</b>

**FUENTE : CEPE E INFORMES DE GOBIERNO.**

## IV.- LA INTERPRETACIÓN DE LAS DECISIONES EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INCENTIVOS.

### 4.1. Desde los contextos:

#### 4.1.1. El contexto decisorio

- a) El modo de tomar las decisiones en el CEPE, y sobre todo, las decisiones tomadas, dan la idea de que el problema al que creen que se enfrentan sea un problema simple o dócil, en lugar de tratarse de un problema complejo o perverso. Esto se observa al ver que no hay un análisis de los diferentes planteamientos que pudieran ofrecer alternativas de solución al subdesarrollo económico, que por cierto, es un concepto que nunca aparece en el discurso oficial y pocas veces en los estudiosos sobre Jalisco. Se da la aplicación de algunos instrumentos como motivar económicamente a la inversión, prepararles la infraestructura a las empresas, competir con otros lugares en cuanto a "mayores ventajas competitivas", etc., los cuales se espera que por goteo y a la larga contribuyan al desarrollo económico de la población del Estado. Algo se intuye de que el problema no es tan simple cuando se caracterizan a los proyectos que más serían incentivados como, que se instalen en las poblaciones menos desarrolladas, a las menos contaminantes, a las que se ubiquen en sectores donde aparentemente hay más posibilidades de crecer, etc. El resultado final, sin embargo, fue que se incentivó más a las empresas más grandes, sin que se vea cómo esto redundó en un mayor beneficio a la población, y se instalaron en mayor proporción en la ZMG que en las regiones menos desarrolladas.
- b) En las decisiones tomadas se verifican las tres condiciones para que se puedan llamar "decisiones públicas": 1º, se afectan las vidas de las personas, al seleccionar una alternativa como la única. 2º, se toman en nombre de los ciudadanos, es decir cuando se habla de salir del subdesarrollo se entiende de toda la población, y 3º, se emplean recursos públicos, pues el presupuesto sale de los impuestos.
- c) En la toma de decisiones el CEPE demuestra tener fe en la racionalidad instrumental. Aparentemente se cree, puesto que nunca se pone en duda, que la aplicación de los instrumentos, incentivos-inversión-producción, como se expone en el esquema de salida de la crisis son una "red de causalidades", donde al verificarse una irremediablemente conducen a la otra sin que se contemplen otros factores que pudieran obstaculizarla o desviarla. Lo mínimo que tocaría preguntarse es, si se sabe que sucedió con la aplicación de los instrumentos, si se sabe que la decisión es un punto a partir del cual en la administración pública se desprenden consecuencias según el tipo de decisión que se tome.



#### 4.1.2. El Contexto organizacional.

- a) Al parecer le queda claro al CEPE y a la Seproe que su sobrevivencia y legitimidad dependen de su adaptabilidad a las relaciones interorganizacionales, aunque su visión luego sea más operativo-funcional que global. Se ve la necesidad de interactuar con otras Secretarías como cumpliendo cada una con las funciones que les tocan, aunque dentro del CEPE se note un cierto liderazgo de parte de la SEPROE, por otro lado natural como convocante. En su relación con el gobierno se ubica como el instrumento que le apoya en el cumplimiento de una parte de sus objetivos, que, en su conjunto, tienen la finalidad y justificación en la sociedad. En este sentido se verifica una inconsistencia entre el modo de concebirse en su definición como dependencia y la toma de decisiones y operación posterior donde opta por un servicio a sólo un determinado sector de la sociedad y aparentemente no le preocupa que pudiera pensar el sector no atendido.
- b) No ha quedado claro para los funcionarios de esta dependencia la diferencia entre organización pública y organización privada pues lo que caracteriza a la primera, como un mayor énfasis en el servicio que en la ganancia, una responsabilidad legal con mayores exigencias, una toma de decisiones más plural y más pública, y que atienda necesidades públicas no necesariamente dentro de una lógica de mercado, no se constatan en lo operado por esta Secretaría: se ha concebido a los incentivos como un servicio pero enfocado a que algunos obtengan mayores ganancias, no hay grandes exigencias legales que cumplir; las decisiones tienen la apariencia de ser plurales, con las reservas de la representatividad de los grupos participantes, pero no hay acceso a las actas de resolución por lo cual dejan de ser públicas. Lo que se conoce es sólo por declaraciones y lo escrito publicado se refiere sólo a cuestiones más generales. Y, finalmente, se atienden las necesidades económicas eminentemente sólo desde la lógica del mercado.
- c) En lo relativo a la relación entre individuo y organización como parte del contexto organizacional se presentó el problema más común en este contexto que es el de discrecionalidad en la aplicación de la ley. La referencia de este situación es la no existencia de un Reglamento que haga operativa la ley, como suele procederse en todas las leyes. El CEPE lamenta la no existencia del Reglamento pero aparentemente no hace nada para que se publique. El otro aspecto que obscurece esta situación es el no poder verificar hasta que punto se ha cumplido con el asentamiento en el Registro Público de la Propiedad de las resoluciones del CEPE como lo manda la ley.

#### 4.1.3. El Contexto normativo.

- a) Desde su concepción y de su manera de proceder parece claro que la SEPROE tiene presentes dos de los tres intereses posibles para regir sus acciones y que

definen en general sus valores. 1º, interés en la eficiencia y en la efectividad. No hay razones para pensar que verdaderamente no crean que apoyando a las inversiones y a las empresas se vaya a poder lograr el desarrollo de toda la sociedad, aunque pudieran encontrarse datos de que los resultados no han sido muy exitosos. 2º, interés en los derechos y la capacidad del sistema gubernativo, de la visión política a la que pertenece la organización. Y 3º, interés en el control que la ciudadanía pudiera tener sobre el funcionamiento del gobierno. Este último es el que aparentemente no está presente en la organización, pues no se demuestra ninguna preocupación por el análisis externo del hecho en sí mismo y de la visión política que representa.

- b) Se puede observar que la eficiencia y la efectividad pasan a un segundo término en la presentación de resultados de la SEPROE-CEPE, pues no pasan de ofrecer cantidades globales pero no se explican los significados en términos de crecimiento económico de la población del Estado; y donde se especifica, por ejemplo en el empleo, no se evalúa sobre cuántos que había ni sobre cuántos necesarios para poder obtener una dimensión real de la aportación. Tampoco hay un comparativo con las metas que se habían fijado en el plan de inicio del período.
- c) La preocupación por la representatividad como dependencia no parece existir, o al menos explícitamente, en la organización. Si atendemos a los criterios para medirla, como la rendición de cuentas, que se reduce a los datos entrecerrados en los informes de gobierno y a un folleto recientemente publicado, a la responsabilidad profesional, que efectivamente es la que más les preocupa en la presentación de sus cuadros, y a la sensibilidad social, ésta sí casi desconocida, podemos afirmar que la representatividad no es una preocupación de esta dependencia.

#### 4.2. Desde los conceptos específicos de las Teorías de Mercado.

- a) Aunque no hay una selección explícita de las ideas que guiaron la política general y las medidas en particular de la SEPROE en el sexenio, es evidente que éstas concuerdan con los supuestos ideológicos de la Teoría de Mercado en lo relativo a la búsqueda de las ganancias, como base de lo que la organización debe facilitar. Si este procedimiento luego, en los resultados, benefició sólo a unos cuantos miembros de la sociedad y nunca llegó a ofrecer mejoría alguna a las mayorías, no parece un problema que se hayan planteado aún en esta organización. Si no existe de parte del organismo una evaluación propiamente de los resultados, menos aún puede existir una defensa de sus fundamentos ideológicos.
- b) En los procedimientos del CEPE sí existe la preocupación de que los costos de la promoción sean los menores posibles, es decir una cierta preocupación de que haya una maximización del beneficio con lo invertido. Lo que no han contemplado

y que la misma Teoría de Mercado sí menciona, es que si la acción individual no puede lograr el objetivo por sí sola, el del desarrollo económico, la organización debe favorecer la acción colectiva, aunque los costos de organizarse sean mayores, lo cual no implica, en todo caso, que se deban maximizar los gastos y lograr resultados tolerables para todos los participantes.

- c) El concepto de unanimidad como método para la toma de decisiones colectiva y su marco propuesto para llegar a acuerdos, el intercambio, son en esta organización como en la teoría, una pura idea. La unanimidad con la que se declara haber llegado a la toma de decisiones representa en realidad el voto de un solo actor, el dueño del capital, pues los demás, gobierno y empresarios le hacen el juego al primero; y el llamado actor social, en realidad no representa a los demás actores involucrados en el desarrollo económico; cuando mucho representa a algunos de los ya empleados. El ejecutivo, a través de esta Secretaría, y el poder legislativo que aprobó el marco legal, están favoreciendo el desarrollo económico de un sector de la sociedad, en la mayoría de los casos ni siquiera de esta sociedad, con la apariencia de una toma de decisiones que favorecería a la colectividad, y están perdiendo la oportunidad de representar los intereses de todos aquellos sectores que en las votaciones les dieron la mayoría. La realidad es que con esta toma de decisiones se demuestra que lo que la Teoría de Mercado afirma es utópico pues no todos los involucrados están mejor que antes de la decisión; nunca se tomaron en cuenta las preferencias de todos, ni se contemplaron siquiera otras posibles y, finalmente, fue sólo uno quien decidió qué era lo mejor para todos, el gobierno. Si este fenómeno es generalizable se puede hablar de un "autoritarismo de mercado".
- d) El tema de la descentralización como medida propuesta por la teoría de mercado para que los actores puedan comparar y escoger al que obtenga mejores resultados, no parece que haya pasado por la mente de esta organización. La distribución de los incentivos representa un poder que el gobierno no está dispuesto a compartir. En este sentido puede interpretarse la exclusión del voto, de parte del gobierno, de empresarios y sindicatos, en la nueva ley de fomento económico. Lo poco realizado por los municipios en lo relativo al fomento económico debió realizarse contra su mismo presupuesto, y por su tamaño, no representa una alternativa al CEPE. La democratización no ha pasado del campo electoral. En la toma de decisiones opera más bien el centralismo.
- e) Cuando se repasa lo realizado por el CEPE en este período a la luz del concepto de Administración Democrática, lo que aprendemos es que este concepto tiene algo de utópico y puede aplicarse sólo en sociedades donde la vida democrática esté más desarrollada. Cuando Ostrom demuestra que los elementos de toma de decisión democrática y eficiencia no son incompatibles supone que si la eficiencia no se logra, es decir, no hay adecuación entre los instrumentos aplicados y el logro de los objetivos, la toma de decisión democrática, aquella donde participan

todos los actores, donde se toma en cuenta la preferencia de los consumidores, va a ser capaz de corregir las ineficiencias de la administración pública. En el caso de Jalisco, aunque el CEPE con su fórmula para calcular los incentivos hace esfuerzos por dirigir los apoyos a los menos desarrollados, lo hace sin salirse del esquema donde el capital juega un papel preponderante, y termina favoreciendo, sin un análisis de resultados cuando menos superficial, a los grandes capitales nacionales y extranjeros. Y donde menos se ve la aplicación de la teoría es en la toma de decisiones que sigue siendo centralizada. La única alternativa de participación por el momento es la elección sexenal de los gobernantes donde los sectores no tenidos en cuenta en los programas de desarrollo pueden tomar venganza.

f) Si el gobierno y sus dependencias, por inercia o convencidos, tienen ya decidido que el esquema mejor para la búsqueda del desarrollo económico es el escogido, el concepto básico del incrementalismo podría ser útil para verificar si camina, y/o rectificar donde sea necesario. El incrementalismo insiste en la conveniencia de notar las "diferencias marginales que existen entre una política propuesta y un estado de cosas", de que para llegar a la toma de decisiones "son convenientes análisis sociopolíticos previos", es decir, la toma de decisiones no debe basarse sólo en ideología preconcebidas, como parece que fue el caso en el estado al definir el esquema de desarrollo a seguir.

g) ¿Qué posibilidades existen para que los directores de la organización (CEPE-Sepro-e-gobierno) se movilicen y emprendan una acción verdaderamente colectiva? De acuerdo a las aportaciones de Hirschman, desgraciadamente las condiciones no están dadas, pues: 1º, los medios con que el cliente insatisfecho cuenta para manifestarse, como son la Salida y la Voz, no es claro que los posean. La única Salida que se ha encontrado es pasarse al sector informal de la economía, pues en el formal va habiendo cada vez menos posibilidades. Y la Voz, como intento por cambiar un estado de cosas poco satisfactorio sin abandonarlo, no ha tenido manifestación alguna. 2º, la condición tiempo-recursos disponibles para los administradores parece no ser un obstáculo insuperable. Del tiempo disponen; en el campo de los recursos tendría que haber una reasignación diferente. 3º, el único interés que el político tiene para tomar en serio la Salida o la Voz de los clientes insatisfechos es conservar el poder. No parece que el subdesarrollo económico les preocupe tanto al grado de revisar si el esquema propuesto sea el más conveniente para salir del mismo.

Por otro lado el análisis de Hirschman es contundente en cuanto a lo que afirma sobre las posibilidades de Salida, dado que los mecanismos de mercado aumentan la situación de desigualdad entre los clientes, y por lo tanto, las posibilidades de Salida de situaciones insatisfactorias son mucho mayores para los ricos que para los pobres, para los más educados que para los menos educados.

#### 4.3. Desde los nuevos enfoques de la Administración Pública.

- a) El nuevo concepto de gerencia pública la describe como una actividad que se orienta más por la estrategia que por el proceso ( 1 ). Si los resultados, no desarrollo de la economía estatal, no son alentadores, lo que se necesita revisar es la estrategia no sólo cambiar los modos como la misma estrategia se pudiera aplicar. Por otro lado, se ha llegado a la conclusión que las nuevas organizaciones públicas son inseparablemente una combinación de gerencia con política pública. Pretender ser sólo técnicos aplicadores de un esquema sin hacer política es no conocer cabalmente lo que se está realizando. Se habla de que las organizaciones públicas son organizaciones híbridas, en el sentido de que ya lo público no es necesariamente exclusivo del gobierno. Los procesos pueden caminar hacia la socialización del Estado o hacia la estatalización de la sociedad. El primero es más acorde a un desarrollo de la democracia. De acuerdo a lo realizado en esta Secretaría se puede afirmar que en Jalisco se camina más hacia la estatalización de la sociedad que hacia la socialización del Estado.
- b) De la revisión de los procesos de cambio realizados con miras a mejorar la eficiencia y efectividad de los aparatos y agencias gubernamentales se han propuesto tres ejes de análisis ( 2 ):
- 1) El paso del gobierno monolítico al de gobierno como estructuras organizacionales. El enfoque clásico era el de la separación Estado-Sociedad Civil con una correa de transmisión compuesta por un cuerpo de funcionarios responsables, que es el concepto con el que se trabaja en Jalisco. Una manera diferente de ver la gestión pública parte necesariamente de una definición distinta de lo público y lo estatal.
  - 2) La dualidad de las organizaciones gubernamentales. Los procesos de cambio organizacional del Estado deben ir más allá de la lógica legal e incluso de la dinámica política. Se deben atender los procesos de implantación y movilización de estructuras organizacionales. Las estructuras no son rígidas y lineales sino que se desarrollan a través de esquemas interpretativos de un sinnúmero de actores.
  - 3) El gobierno como red de organizaciones. Está conformado como un ente heterogéneo de múltiples partes (actores, políticos, leyes, reglas, tiempos) que se relacionan y condicionan algunas veces con lógica cooperativa y otras con lógica de competencia.
- c) El punto de partida de todo proyecto de cambio consiste en reconocer en el gobierno una red de organizaciones, tanto en lo que se refiere a la hechura de

la política y las políticas como a los procesos de elaboración e instrumentalización de las acciones de gobierno.( 3 ) Las tres grandes características de las acciones de gobierno como redes organizacionales son:

Dependencia: dependen de los recursos que provienen de otros.

Procesos: ninguna puede controlar las estrategias de acción de los otros.

Instituciones: se generan reglas formales e informales que regulan el comportamiento de los actores involucrados en la red.

La falta de una estructuración formalizada de niveles de autoridad y de su institucionalización se manifiesta en interacciones que se desarrollan entre los polos de cooperación y de conflicto.

De acuerdo a lo analizado se puede afirmar que la dimensión de red en las políticas que la Secretaría ha diseñado y en la realización de las actividades correspondientes está vagamente presente, pero donde se escapan la dimensión y el papel que cada una de sus características tiene.

- d) Se ha dado por supuesto que existe una amplia capacidad de transferencia de las experiencias de un país a otro. Se ha supuesto que toda la tecnología organizacional aplicada con éxito en un contexto puede ser transferida a otro contexto con cambios mínimos o adaptaciones simples ( 4 ). Dado que es importante observar con ojos críticos las incorporaciones mecánicas de tecnología y modelos organizativos, como es el caso de lo propuesto y realizado por la SEPROE, conviene repasar las hipótesis de lo que normalmente sucede cuando se llevan a cabo este tipo de importaciones:
- 1) Se da una carencia de mecanismos de rendición de cuentas y una simulación de obediencia a la ley, tal como se describió páginas arriba.
  - 2) La organización es un espacio de dominación de un grupo privilegiado.
  - 3) La organización se constituye en un foro de luchas de poder.
  - 4) La autoridad se visualiza como un privilegio
  - 5) Los procesos decisorios, ajenos a una racionalidad técnica, se inclinan a la imposición o a la negociación entre grupos.
  - 6) La estructura formal es rígida y poco utilizada.
  - 7) La relación entre individuos tiende a ser una relación clientelista.

Como se puede observar cada una de estas hipótesis se han verificado en alguna medida en lo descrito a propósito de la distribución de los incentivos, principal actividad del CEPE.

#### 4.4. CONCLUSIONES.

Una síntesis posible del estudio a partir del análisis de la aplicación concreta de los instrumentos en el lugar y espacio mencionados y a la luz de los conceptos del marco explícito, puede expresarse en los siguientes términos:

a) A propósito de los conceptos relevantes del marco teórico.

1ª.- Tanto la distinción entre política y administración como el concepto de racionalidad instrumental parecen estar presentes en la mente de los funcionarios de la Organización estudiada. Sus administradores creen haber operado como eso, como meros administradores sin haberse cuestionado acerca de la dimensión política de sus decisiones. Han supuesto que la aplicación del medio instrumental aplicado va a operar sin tener en cuenta las particularidades del contexto donde se está aplicando.

2ª.- La idea que guía las decisiones de la Organización es la de organizar como interés revelado. Las condicionantes que luego se le ponen al interés revelado, como la del lugar, tamaño, funcionalidad, tienen de cualquier manera a la base el apoyo del interés individual del capitalista que invierte.

3ª.- La distinción entre organización pública y privada, y sobre todo las notas características de la pública como son una toma de decisiones más plural y más pública, una responsabilidad con mayores exigencias, y que atiende necesidades públicas no necesariamente dentro de la lógica del mercado, son ignoradas por esta organización. Su operación se asemeja mucho más a la de una organización privada, o en todo caso, a una organización pública al servicio de la privada. No se ve en ningún momento la preocupación por la representatividad de sus decisiones. Probablemente el criterio que más se refleja para la medición de este concepto es el de la responsabilidad al preocuparse por justificar con argumentos profesionales los medios propuestos. Los otros criterios para medir la representatividad como la rendición de cuentas, o la sensibilidad acerca de si las decisiones contribuyeron a la igualdad social están completamente ausentes en la Organización.

4ª.- De la distinción entre los varios intereses que suelen regir en la administración pública, creo que esta Organización se queda en el primer nivel, en el interés en la eficiencia y efectividad. No hay datos para suponer que se hayan preocupado por el análisis que la ciudadanía pudiera hacer sobre lo realizado. Por otro, la participación ciudadana en la elaboración de las normas que rijan la Organización, como medida para obviar la disyuntiva entre aplicar siempre las normas o hacer excepciones a particulares, no fue utilizada, y, al parecer, tampoco necesitada pues las normas de operación se fijaron desde la Organización y no se dejó entrever ninguna discrepancia entre la Organización y

los particulares. Hay un cierto uso de este principio en la definición acordada entre los miembros del Consejo sobre el mecanismo de cuantificación del monto del incentivo a otorgar, pero no así de la aceptación de la solicitud, donde el juego de poder quedaba abierto a los miembros del Consejo y a sus posibles nexos con el solicitante.

5ª.- Los supuestos básicos de las teorías de mercado que la Organización estudiada hace suyos son aplicados sólo en un sentido reducido, pues los intereses que la Organización apoya para que los consigan son solo los de algunos cuantos miembros de la sociedad. El supuesto de que el logro de estos intereses individuales va a favorecer el logro de los intereses de todos los demás, aunque algunas condiciones como la de la creación de empleos y la capacitación eso persiguen, no tienen seguimiento alguno, por lo cual, la Organización no va más allá del supuesto. Por otro lado, el tipo de orden que la Organización debe establecer de modo que se respete la motivación "más común", el que cada quien busque sus intereses, queda, como en la teoría, como una pregunta. En síntesis, se persigue una idea que no se sabe como se puede hacer realidad. La motivación más común es, como su nombre lo dice, de todos, no sólo de algunos. Llama la atención en este aspecto de la búsqueda del interés más común, la justificación que el gobierno da a propósito de que una parte de los incentivos otorgados los haya ofrecido en el renglón de infraestructura que, explican, es un modo de que el incentivo tenga un uso común, es decir, no exclusivo para la empresa favorecida, sino también para los habitantes aledaños a la misma.

6ª.- Los conceptos más adelantados de las Teorías del Mercado, como el de la Administración Democrática, que supone la no indiferencia de "todos" los usuarios de la organización (sociedad en general no solo empresarios) y la selección de entre varias dependencias para ver cuál cumpliría mejor el objetivo perseguido; y el de La Voz, Salida y Lealtad, que supone además del diálogo y la interacción entre organización y usuarios, la posibilidad de que éstos últimos puedan escoger otra alternativa ( en este caso para su desarrollo económico) son ajenos por completo a esta organización. Los supuestos básicos de la Teoría de Mercado son los únicos que han inspirado, hasta el momento, el accionar de esta organización que tiene por objetivo la promoción económica del Estado.

b) A propósito de los supuestos a comprobar.

1ª.- Por un lado se dio un cierre hermético de la Organización para facilitar información acerca del procedimiento para seleccionar a las empresas a incentivar aduciendo que "no convenía dar a conocer los criterios de selección para evitar



presiones por parte de los solicitantes", y por otro, no hay ningún seguimiento o evaluación acerca de la prescripción, que sí es legal, de inscribir los incentivos otorgados en el Registro Público de la Propiedad. Los dos hechos comprueban la facilidad para llevar a cabo un ejercicio autoritario del poder de promoción.

2ª.- Se puede afirmar que no hay discrepancias entre la intención explicitada en el diagnóstico de la economía y el diseño de estrategias realizado por la Seproe, y la aplicación de los incentivos otorgados en el período. Donde sí hay discrepancias es en los resultados:

### **Relación objetivos e incentivos.**

Generar más riqueza y empleo. Si se parte de la cantidad invertida (1,327,440 mdd) se puede suponer que se generó más riqueza. En cuanto al número de empleos comprometidos pero no verificados por las empresas incentivadas de 70248, se puede afirmar en términos generales que los incentivos sí sirvieron para la creación de empleos. En dado caso lo que toca preguntarse enseguida es ¿para quién sirvió la riqueza generada? Y ¿en qué proporción se satisfizo la demanda de trabajo en proporción del crecimiento de la PEA.?

Combatir la pobreza de manera prioritaria. De acuerdo al destino de los incentivos, en el entendido de que hay mayor pobreza en las zonas rurales que en las urbanas, no se utilizaron los incentivos preferentemente para cumplir este objetivo pues entre las regiones incentivadas, las poblaciones con mayor índice de marginación fueron las menos beneficiadas.

Promover la infraestructura. De acuerdo al rubro de aplicación efectivamente el de infraestructura fue donde se ejerció el importe mayor (63%), lo que faltó verificar es qué tanto la infraestructura creada fue efectivamente "palanca del desarrollo".

Fomentar una cultura de consumo. A no ser por lo ejercido en la promoción de programas varios (1%) dentro de la lista de sectores estratégicos no hay ningún otro impulso para cumplir con este objetivo.

Propiciar una distribución más equitativa. Existen dos renglones donde se puede suponer que se contribuyó en esta línea: la creación de empleos, en la medida en que este factor contribuye a la distribución del ingreso, y los incentivos en capacitación (14.5%) de acuerdo a la tabla de rubros de aplicación de los incentivos; se supone que una mayor capacitación conlleva un mejor salario, aunque no necesariamente. Lo equitativo nunca supera el juego de la oferta y la demanda.

Acrescentar una relación cooperativa y eficiente entre los diferentes actores productivos. Entendiendo por actores productivos sólo a las empresas y por relación cooperativa a la posibilidad de establecer una cadena productiva de una línea de artículos, los incentivos fueron dirigidos en un 11.5% en esta dirección (proyectos de desarrollo sectorial) aunque un solo proyecto absorbió el 20 % del monto total del período.

Desarrollar mecanismos de competencia ante insuficiencias del libre mercado. No hay ninguna iniciativa apoyada para el logro de este objetivo.

Alentar el desarrollo regional sustentable e integral. Si por desarrollo sustentable se entiende apoyar a los sectores prioritarios, como se anuncia en el subtítulo del objetivo, y de acuerdo a lo que en el diagnóstico de la economía regional se habían señalado como sectores prioritarios, los incentivos sí caminaron en la línea de apoyar este objetivo, pues las empresas más apoyadas fueron la de la electrónica, las de textil y los agronegocios. Queda sin embargo la duda en el manejo del concepto de "integral y sustentable".

### **Relación incentivos y estrategias.**

La estrategia general de salida de la crisis, o sea la promoción de inversiones productivas fue reforzada con el otorgamiento de los incentivos, pero dado que no hay información acerca de las empresas en particular, no es posible verificar si las estrategias específicas fueron apoyadas con los incentivos. Por ejemplo, cuántos de los agronegocios incentivados fueron diseñados por el propio gobierno y entregados para su funcionamiento a la iniciativa privada.

### **Relación incentivos - metas.**

No se puede establecer, por falta de información, qué porcentaje de la inversión extranjera directa y de la inversión privada total que se dio en el Estado tuvo que ver, o fue producto, de los incentivos otorgados, por lo cual, no se puede afirmar que las metas propuesta en estos rubros hayan sido impulsadas o frenadas por el otorgamiento o la falta de incentivos. El mismo discurso se puede hacer a propósito del establecimiento de 25 Casas Jalisco en el mundo, pues se desconoce el destino de los incentivos otorgados para la promoción de "programas varios" (1%) y del comercio exterior (2%).

Por lo que se refiere a la meta de crecimiento del empleo no cabe duda que los incentivos tuvieron que ver con su creación, pero las metas que se habían propuesto quedaron lejos de cumplirse. (un crecimiento 25% superior al crecimiento nacional para el 2000).

Finalmente, tampoco se puede establecer alguna correlación exacta entre la meta de crecimiento de las exportaciones, pues, aunque uno de los criterios que

otorgaban puntos para aumentar la cantidad del incentivo era que se tratara de productos exportables, no se tiene información de cuántas de las empresas incentivadas tuvieron que ver y en qué proporción con el aumento de las exportaciones. (Una de las más incentivadas, como es la electrónica, contribuye en gran cantidad a las llamadas exportaciones mexicanas).

3ª.- El monto de los incentivos declarados por la SEPROE es sólo probable que no concuerden con las resoluciones inscritas en el Registro Público de la Propiedad. Este punto no se pudo demostrar categóricamente porque el sistema de información del Registro Público de la Propiedad reporta hasta agosto del 2001 sólo nueve convenios con empresas, de 283 habidas en el período. Sin embargo esta diferencia puede deberse a que el proceso de captura en el sistema sea lento, y no a que no se hayan enviado.

4ª.- Atendiendo a la información ofrecida por los participantes en el CEPE, la información al detalle de los solicitantes de incentivos era conocida sólo al momento de cada sesión y en un formato estándar preparado por los funcionarios de la SEPROE, por lo cual no se puede afirmar con seguridad que la toma de decisiones sobre los otorgamientos de incentivos haya sido cabildeada y tomada con anterioridad a cada tratamiento.

5ª.- De acuerdo al criterio de ubicación geográfica que marca la ley, está claro que no se siguieron las políticas establecidas pues el 53% de los incentivos se quedó en la ZMG. En relación al criterio de "rentabilidad social", concepto por demás criticable y discutible debido a los indicadores en que se traduce, como mayor número de empleos y mayores salarios, mayor monto y menor plazo para realizar la inversión, mayor desarrollo tecnológico, mayor volumen de exportaciones, etc. temas todos que no necesariamente conducen a un mayor bienestar social, es muy probable, aunque no demostrable objetivamente, que de acuerdo a los incentivos otorgados a las grandes empresas (53% del total ejercido en el período), hayan sido éstas las que reunieron los requisitos, pero no necesariamente, como se dijo arriba, las que hayan producido la mayor rentabilidad social.

6ª.- Se comprueba que en otorgamiento de los incentivos se dio preferencia a aquellas empresas donde era necesario proveer la infraestructura indispensable, aumentando de esa manera el presupuesto ejercido por el gobierno (63% del total).

7ª.- Desgraciadamente, si no se dispone de información completa porque no se quiere dar a conocer, sobre las empresas a las que se otorgó el incentivo, menos

aún de aquéllas a las que se les negó, no se puede verificar el grado de influencia en la negativa, en estos últimos casos, de las condiciones laborales con las que irían a trabajar o estaban laborando.

8ª.- El uso de nepotismo o clientelar, como se había supuesto, no es posible demostrarlo por la falta de información detallada sobre las empresas incentivadas. Casualmente uno de los nueve convenios ya reportados en el Registro Público de la Propiedad se refiere a una empresa incentivada propiedad de un pariente cercano del Secretario de Promoción Económica. Creo, sin embargo que un caso sobre 268, tratado abiertamente en el CEPE y hecho público en el Registro, no permite hablar de nepotismo.

9ª.- De acuerdo a la distribución de los incentivos por sectores es evidente que las empresas cuyo giro se relaciona al Consejo de Cámaras Industriales fueron los empresarios más incentivados por la SEPROE en este período. Dado que no se conocen los nombres de las empresas no se pudo comprobar si el estar agremiado fue requisito o condicionante para ser acreedor a un incentivo gubernamental.

10ª.- La gran mayoría de las empresas incentivadas (99%) no fueron motivo de protesta de parte de ningún grupo ambientalista, por lo cual se puede suponer que, o no tenían ningún problema de este tipo en su sistema de producción, o no hay suficientes organizaciones gubernamentales o no gubernamentales dedicadas a la vigilancia de la corrupción del ambiente.

#### CITAS BIBLIOGRAFICAS, Capítulo 4:

- 1) Ramírez Zozayá, Juan Miguel, (1998), "Organizaciones públicas: nuevo paradigma en la administración pública", en Bozeman, B, *Todas las organizaciones son públicas*, Ed. FCE, México, pp. 5-26.
- 2) Arellano, David y Cabrero, Enrique, (2000), *Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, Edit. Porrúa, México, pp. 5-18.
- 3) Del Castillo, Arturo, (2000), "Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores", en Arellano, D y Cabrero, E., *Reformando al Gobierno*, Ed. Porrúa, México, pp. 359-395.
- 4) Arellano, D. y Cabrero, E. (2000), "El dilema de la importación de modelos organizacionales", en Arellano, D. y Cabrero, E. *Reformando al Gobierno*, Ed. Porrúa, México, pp. 397-418.

## 5.- BIBLIOGRAFÍA

### 5.1. CITAS BIBLIOGRÁFICAS de la Introducción y del Capítulo 1.

- 1) Ayala Espino, José, (1996), *Mercado, elección pública e Instituciones*, Ed Porrúa-UNAM, México. Pp. 37-41.
- 2) Mc´Gregor, Douglas, (1969), *El aspecto humano de las empresas*, Ed. Diana, México. Pp. 55-65.
- 3) Simon, Herbert. (1946), "The proverbs of public administration", *Public administration review* 6, Pp 53-67.
- 4) Appleby, Paul, (1978) "Government is different", en Jay Schafritz, *Classics of public administration*, P. Oak Paek, P. 105.
- 5) Un notable análisis comparativo de los varios enfoques de la teoría de la organización para la administración pública se encuentra en Harmon y Mayer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, FCE, pp. 451-477.
- 6) Pipitone, Ugo, (1995), *La salida del atraso, un estudio histórico comparativo*, Ed. FCE, México, pp. 386-467.
- 7) En Harmon y Mayer, op cit. Se puede revisar el código de la American Society for public administration, P. 82.
- 8) Dos agrupaciones de las teorías que coinciden en los agrupamientos pero no así en el enfoque desde el cual las describen son el ya citado de Harmon y Mayer, y la obra de Perrow, Charles, (1991), *Sociología de las organizaciones*, McGraw Hill, Madrid.
- 9) Muller, Den, )1976), "Public choice: a survey", *Journal of economic literature* 14, P. 395.
- 10) Buchanan y Tullock, (1962), *The calculus of consent*, University of Michigan press, pp. 277-279. De este mismo autor, y Otros, una versión mucho más reciente (1979) de estas mismas ideas se encuentra en *El Sector público en las economías de mercado*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, pp. 77-162.

- 11) Harmon y Mayer, op. cit. P. 296
- 12) Ostrom, Vincent, (1974), *The intellectual Crisis in american public administration*, University of Alabama press. Una propuesta más actualizada de la misma idea se encuentra en Ostrom, Elinor, (2000), *El Gobierno de los bienes comunes*, FCE, pp. 31-60.
- 13) Lindblom, Charles, (1991), *El Proceso de elaboración de Políticas públicas*, Ed. MAP, Madrid, pp. 19-38, y 83-107. Puede también consultarse una síntesis en Roberts y Hunt, (1991), *Organizational Behavior*, PWS-Kent Publishing company, pp. 326-346.
- 14) Harmon y Mayer, op. cit. P- 321.
- 15) Hirschman, Albert, (1977), *Salida, Voz y Lealtad*, FCE, México, pp. 13-58. De este mismo autor, un tratamiento posterior (1984) del mismo tema se encuentra en *De la economía a la política y más allá*, FCE, México, Caps. IX-XI.

#### CITAS BIBLIOGRÁFICAS del Capítulo 3:

- 10) [WWW.Jalisco.gob.mx/srias/seproe](http://WWW.Jalisco.gob.mx/srias/seproe), P. 1
- 11) [WWW.jalisco.gob.mx/srias/coplade7seproe](http://WWW.jalisco.gob.mx/srias/coplade7seproe). pp. 1-10.

- 12) Ibidem, p. 8
- 13) SEPROE, (1997) *Ley para el fomento económico del Estado de Jalisco*, México, pp. 7-29.
- 14) Coplade, Idem, cuarta parte, p.1.
- 15) Coplade, Idem, tercera parte, pp. 1-2
- 16) Gobierno de Jalisco (2001), *Jalisco crece, una visión de su presente y su futuro*, P. 87, y Gobierno del Estado de Jalisco, *6º. Informe de Gobierno*, Febrero, 2001, p. 108.
- 17) Jalisco Crece...idem. p. 62
- 18) Jalisco Crece... idem. p. 95.

#### CITAS BIBLIOGRAFICAS, Capítulo 4:

- 5) Ramírez Zozayá, Juan Miguel, (1998), "Organizaciones públicas: nuevo paradigma en la administración pública", en Bozeman, B, *Todas las organizaciones son públicas*, Ed. FCE, México, pp. 5-26.
- 6) Arellano, David y Cabrero, Enrique, (2000), *Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, Edit. Porrúa, México, pp. 5-18.



- 7) Del Castillo, Arturo, (2000), "Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores", en Arellano, D y Cabrero, E., *Reformando al Gobierno*, Ed. Porrúa, México, pp. 359-395.
- 8) Arellano, D. y Cabrero, E. (2000), "El dilema de la importación de modelos organizacionales", en Arellano, D. y Cabrero, E. *Reformando al Gobierno*, Ed. Porrúa, México, pp. 397-418.