



Las opiniones y los contenidos de los trabajos publicados son responsabilidad de los autores, por tanto, no necesariamente coinciden con los de la Red Internacional de Investigadores en Competitividad.



Esta obra por la Red Internacional de Investigadores en Competitividad se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported. Basada en una obra en riico.net.

Acciones municipales en favor de la Competitividad y la Promoción Económica: planeación, ejecución y evaluación de políticas

PABLO ALBERTO PINEDA ORTEGA¹

Resumen

El objetivo del ensayo es estudiar la contribución que a la mejora de la eficiencia y eficacia de la gestión pública puedan aportar las acciones de planeación y medición del desempeño en municipios grandes de México, analizando las acciones en favor de la promoción económica y la competitividad. La metodología consistió en seleccionar variables relevantes sobre la citada medición en dos momentos de la gestión: la planeación y la ejecución de políticas en municipios selectos, luego de lo cual se hizo una evaluación de conjunto de los logros obtenidos y se realizó un estudio comparado entre los tres municipios de estudio. En lo sustantivo, los resultados obtenidos documentan que los avances en planeación, ejecución y evaluación de políticas de promoción económica en los municipios grandes de México son en extremo limitados y se hace necesario por ello institucionalizar sus estrategias y dotarlas de mayor sustento jurídico e infraestructura.

Palabras clave: Ventaja competitiva, desarrollo regional, políticas de promoción económica, municipios

Abstract

The aim of the test is to study the contribution to the improvement of the efficiency and effectiveness of public management can provide the actions of planning and performance measurement in large municipalities of Mexico, analyzing the actions in favor of the promotion and economic competitiveness. The methodology consisted of selecting relevant variables on the aforementioned measurement in two moments of management: planning and policy implementation in selected municipalities, after which it became an overall evaluation of the achievements and a comparative study was carried out between the three municipalities of study. The results documented that the progress in planning, execution and evaluation of policies of economic promotion in the large municipalities of Mexico are extremely limited and this makes it necessary to institutionalize this their strategies and give them greater legal livelihood and infrastructure.

Keywords: Competitive advantage, regional development, policies of economic promotion and municipalities

¹ Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

1. Introducción.

En el mundo actual el nivel de bienestar alcanzado por una sociedad atraviesa por la mejoría constante en sus índices de competitividad, pues mediante ella se eleva la productividad, se ganan y mantienen mercados y se consolida el crecimiento en el mediano y largo plazo. Ahora bien, esta mejoría es una tarea colectiva pues de otro modo sólo se crean *islas* de eficiencia en un *océano* de mediocridad que, por definición, no pueden adquirir un carácter sistémico y en consecuencia no se consolidan como estrategia sustentable.

Como tarea colectiva y con el propósito de coordinar adecuadamente a todos los actores involucrados, le corresponde al Estado jugar un papel protagónico en el proceso para lo cual, en el caso mexicano, se cuenta con el marco institucional adecuado a través del llamado *Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional* contemplado en el art 26 de la Constitución Federal, en tanto que el artículo previo establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...” a través del fomento del crecimiento económico y el empleo. Por su parte, el sector productivo en el país se encuentra organizado a través de cámaras de variado alcance con reconocimiento legal y que participan de manera cotidiana en la discusión en torno al perfil productivo que se quiere construir para cada uno de los sectores económicos.

Sin embargo, sería ingenuo suponer que este marco opera de manera fluida y eficiente, y que se dispone de un claro proyecto de nación de largo plazo a donde todos los actores se involucran de manera consistente; antes bien, la complejidad de las interacciones entre tantos actores e intereses –algunos de ellos encontrados-, generan un enmarañado cuadro a donde la coordinación pública en torno a un objetivo común no es en modo alguno una tarea sencilla y acaso exitosa.

Por lo que va al gobierno en lo particular, la circunstancia también se complejiza porque en México se cuenta con un régimen político de corte federal, que implica que los tres órdenes de gobierno cuentan con atribuciones específicas en los variados planos de política, y con frecuencia no sólo no hay coincidencia entre los objetivos de estos órdenes sino siquiera la debida coordinación entre las acciones que emprenden.

En este contexto se escriben estas líneas, que centran su atención exclusivamente en el orden de gobierno municipal, el más cercano –física e institucionalmente- a la gente, y que como tal ejerce una incidencia no menor en el nivel de bienestar de su sociedad. Más aún y como ha sido ampliamente analizado, los procesos de descentralización política por los que el país ha atravesado en las últimas décadas, amén de haberle reconocido nuevas atribuciones al municipio también le han incrementado sus recursos financieros, con lo que se han ampliado de manera sensible sus capacidades para la consecución de sus metas.

Sin embargo, la ampliación de estas capacidades ha sido desigual entre la enorme diversidad de los municipios de México, y su desarrollo institucional –reflejado en la transparencia, eficacia, eficiencia, apego a la legalidad y rendición de cuentas de sus gobiernos- tampoco reporta avances sustanciales. Tal es justamente la temática central de este ensayo, que busca evaluar si el marco institucional de los municipios grandes de México favorece una adecuada implementación de las políticas de promoción económica locales, con el consecuente incremento de su competitividad.

En este orden de ideas, además de esta introducción en el siguiente apartado se presenta la discusión teórica en torno al desarrollo de la competitividad local, para analizar en la siguiente sección el diagnóstico que presenta el IMCO de los municipios de estudio, que son Monterrey (trienio 2012-15), Naucalpan (2013-15) y Guadalajara (2012-15). Sólo después de lo anterior se emprende el análisis puntual de nuestros municipios en la perspectiva de interés: la Planeación y Evaluación de Políticas Públicas; lo que aquí se sostiene, en breve, es que una eficiente planeación, ejecución y evaluación de políticas permite potenciar el éxito de un municipio en su importante tarea de la promoción económica y la competitividad. De manera particular, este apartado se integra de dos secciones, en la primera se estudia la manera en la que se define la estructura de políticas en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y la forma en la que -se afirma- se estarán evaluando tales políticas, y en la segunda, nos detenemos en el área de Política Pública de este ensayo: la acciones de Promoción Económica y Competitividad. Finalmente, en las conclusiones se hace una reflexión de conjunto sobre el nivel real de avance en el desarrollo institucional en los municipios de México a partir de toda la discusión previa.

2. Desarrollo económico regional y competitividad a partir de acciones locales.

Sin ninguna duda, el problema del desarrollo regional se ha vuelto un tema central de la agenda pública en México, mismo que ha encontrado en las diversas estrategias del fortalecimiento municipal uno de sus principales instrumentos, si bien con éxitos sólo parciales y de variado alcance.

Para abordar el tema del desarrollo regional, en principio, debe entenderse cómo la literatura especializada ha definido a una región. Al decir de Arroyo (2007:92-3) a ésta se la puede definir según el enfoque del análisis regional o según el propósito de la política pública; a partir de lo anterior, Graizbord (ibid: 93) clasifica a las regiones en unidades geográficas y en unidades administrativas. Subdivide a su vez a las primeras en regiones homogéneas, con sub áreas que las forman y a donde ninguna de ellas presenta una importancia sensiblemente distinta a las demás, y en regiones nodales o funcionales, que son unidades geográficas organizadas por medio de las relaciones entre elementos de un área con un centro dominante, en donde la intensidad de estas relaciones o flujos es la que define el tipo de región.

En ambas regiones, las homogéneas y las nodales, se requiere promover mayores niveles de competitividad para lo cual resulta esencial reconocer y aprovechar la vocación de cada una de ellas para explotar su potencial, lo que implica la promoción de espacios que favorezcan la difusión, la innovación y las actividades productivas creadoras de valor. Estos dos tipos de regiones no son, sin embargo, excluyentes entre sí, de manera que es frecuente que importantes interacciones socioeconómicas se realicen entre asentamientos de unidades político administrativas diferentes; debido a ello, cuando la coordinación intergubernamental es deficiente se obstaculiza el desarrollo local. Lo anterior es más evidente aún porque el desarrollo local rebasa las fronteras político administrativas de los gobiernos subnacionales (y desde luego, también de los nacionales) y por ello tal desarrollo se puede explorar desde distintas perspectivas, entre otras: la gubernamental, la comunitaria, la sectorial y, finalmente, la territorial. Es claro que estos enfoques no son excluyentes entre sí y en un escenario ideal los cuatro deberían estar presentes (PNUD, Jalisco).

El enfoque gubernamental. Se trata de una perspectiva tradicional que, en lo sustantivo, promueve el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y nacionales, el refuerzo de la gobernabilidad así como el fortalecimiento de los procesos de descentralización. Con frecuencia, busca desarrollar las capacidades del gobierno y sus contrapartes de la sociedad civil para la planeación del desarrollo local, la gestión de recursos y su ejecución, entre otras metas.

El enfoque comunitario. Se trata de una perspectiva con dos variantes, la que es conducida por la comunidad (*community-driven*) en la que se recurre a las comunidades cuando los medios “convencionales” para proveer servicios no responden a las necesidades, y la que está basada en la comunidad (*community-based*), a donde se busca desarrollar las capacidades de la propia comunidad para elaborar diagnósticos y desarrollar proyectos locales.

El enfoque sectorial. Este enfoque pretende llevar una capacidad específica a su más alto nivel para la atención de algún tema particular, tal como la provisión de algún servicio público específico o el desarrollo de un sector económico con ventajas competitivas locales.

El enfoque territorial. Busca el fortalecimiento de alguna capacidad en un área determinada esté o no circunscrita a una entidad jurídico política local, y generalmente lo hace en un esquema participativo con algún sector social.

Ahora bien, cualquiera que sea el enfoque predominante para el desarrollo regional, o bien si se trate de una adecuada combinación de estos distintos enfoques, se deberán emprender acciones sólidas y consistentes de promoción económica que permitan elevar la competitividad local; en ese sentido la CEPAL² ha distinguido las acciones de corte *micro* y *meso*, de las de nivel macro que suelen emprenderse por los gobiernos nacionales, no locales. Si bien no es exacto afirmar que las políticas meso debieran emprenderse por los gobiernos intermedios (las entidades federativas en el caso mexicano) y las micro por los gobiernos locales (los municipios) sí existen ciertas correspondencias que, con reserva, pueden considerarse; en todo caso, tanto las acciones micro y meso pueden instrumentarse tanto por el gobierno nacional como por los subnacionales, o bien –como sucede con frecuencia- a través de acciones de los distintos órdenes de gobierno e instancias del sector privado pero con grados variados de coordinación entre ellos. En cada circunstancia será el esquema institucional y el entorno económico el que permita decidir cuál sea la opción más deseable y en ese orden de ideas Woo ha señalado:

... los gobiernos locales dependen de al menos tres líneas de acción para la promoción del desarrollo económico: a) la promoción de inversiones, b) el impulso a las actividades productivas locales, ya sea a través de la ampliación y diversificación de mercados o de incrementos en la productividad de las empresas, y c) la generación de condiciones de competitividad, por medio de la formación de recursos humanos, la operación de mecanismos que faciliten la innovación y el desarrollo tecnológico y a través de esquemas de gestión caracterizados por la cooperación interinstitucional (Woo: 28).

² Véase CEPAL, 1998.

Mientras que las políticas de carácter micro se enfocan mayormente a la modernización de la propia empresa (tecnología, equipos, organización, relaciones laborales), las de corte meso se orientan a mejorar el entorno de ésta (de manera especial, los mercados de factores y la infraestructura), y es claro que en estos dos campos los gobiernos locales pueden tener una influencia razonablemente importante. Más específicamente, en el campo meso la CEPAL ha propuesto acciones para mejorar el desempeño de los mercados claves: de tecnología, capital físico, capital humano y divisas, y para alcanzar estos objetivos se justifican políticas horizontales, esto es, orientadas a llenar los vacíos y superar los estrangulamientos más importantes.

En el plano micro, las empresas deben atravesar un proceso activo de aprendizaje y reestructuración en lo tecnológico y organizativo, así como en los sistemas de control de calidad y comercialización en nuevos mercados³. Importa señalar aquí que las estrategias de mayor relevancia de este plano emprendidas en el país en los últimos años han sido obra del gobierno federal.

En todo caso, las acciones de promoción económica que se pueden emprender en los distintos niveles de gobierno, como lo señala la CEPAL, tienen por objeto reforzar, y no sustituir, a las fuerzas del mercado, pues es éste el que debe orientar el grueso de las decisiones económicas. El siguiente cuadro muestra las típicas políticas instrumentadas en el área económica, y que convencionalmente se consideran de corte macro, meso y micro, mismas que operando de manera integral con otros factores constituyen lo que Meyer-Stamer (citado en Pineda, 2011) denominan *competitividad sistémica*.

Cuadro 1. Taxonomía de Políticas de corte Económico en base a su Nivel de Operación.

Nivel Macro	<ul style="list-style-type: none"> • Política Presupuestaria. • Ambiente económico, político y legal estable. • Política anti monopólica • Política de Protección al Consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> • Política Fiscal • Política Cambiaria • Política Monetaria • Política de Comercio Exterior
Nivel Meso	<ul style="list-style-type: none"> • Política Comercial. • Política de Exportaciones • Política de Infraestructura. • Política Ambiental. • Política de Educación • Política Tecnológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política Regional. • Política Industrial. • Política de Promoción Económica • Políticas específicas para la creación de Ventajas Competitivas.
Nivel Micro	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades dentro de las empresas para crear ventajas competitivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Alianzas. • Aprendizaje conjunto

³ En breve, la CEPAL (ibid) ha señalado que hay 3 conjuntos de medidas a emprender en el apoyo a la competitividad internacional: a. políticas de desarrollo tecnológico, b. la capacitación de la mano de obra, y c. el perfeccionamiento del mercado de capital a largo plazo.

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• Cooperación Formal e Informal. |
|--|--|

Fuente: Adaptación propia de Meyer-Stamer, citado por Llisterry, 2002.

Finalmente, hay que destacar que la atmósfera para emprender negocios –considerada en el concepto *ambiente político y legal estable* del círculo macro de la gráfica- se ve fuertemente influida por el marco institucional en que se realiza esta actividad, pues la forma en que dicho ambiente proporciona a los agentes económicos la información adecuada, certidumbre en sus operaciones y la seguridad apropiada (física y jurídica), influye en cuán eficiente pueda operar su aparato productivo.

Es éste, en consecuencia, el cúmulo de acciones de política y estrategias que permiten fortalecer la competitividad y que, como se ve, no se constriñen a un solo orden o nivel de gobierno. De manera particular, en el caso mexicano y a través de los procesos descentralizadores de su historia reciente, las oportunidades para que los gobiernos locales (tanto municipales como estatales) puedan emprender acciones de esta naturaleza son cada vez mayores, si bien la creatividad, eficacia y eficiencia de tales gobiernos, especialmente los municipales, han mostrado importantes limitaciones, como se estudia en este ensayo.

3. **Tres municipios claves para el crecimiento económico regional: Guadalajara, Monterrey y Naucalpan**

Recién se explicó cómo es posible constituir un sólido componente local para activar y dinamizar el desarrollo económico y la competitividad, y esto es posible justamente no sólo porque cada espacio local tiene su propia dotación de factores detonantes del crecimiento, sino también porque en un régimen federal como el que existe en México, los gobiernos municipales disponen de un cúmulo de atribuciones y recursos para inducir y estimular el crecimiento local.

De manera particular, los tres municipios materia de esta investigación se encuentran entre los más importantes de sus respectivas entidades federativas, y por la infraestructura, recursos humanos y capacidad organizativa de sus ayuntamientos bien dan cuenta de lo mucho que se podría hacer desde el gobierno local para elevar la competitividad regional. No obstante lo anterior y como se analiza en la siguiente sección, los logros aún son limitados en buena medida debido a las deficiencias asociadas a su proceso de planeación y evaluación de políticas.

Para conocer con cierto detalle el entorno económico y de competitividad de tales municipios, presentamos ahora la valoración que han recibido en el conocido *Índice de Competitividad* del Instituto Mexicano para la Competitividad. Para ello debe decirse que son sólo dos los municipios que de manera individual son evaluados por tal índice, esto es, Monterrey que ocupa el primer lugar en el ranking nacional, y Guadalajara con el noveno lugar, en tanto que Naucalpan no aparece de manera individual, pero sí el área del Valle de México (VM) a donde éste se encuentra, y de ella –que ocupa el segundo lugar en el ranking- se reportan también sus valores. Sin embargo es necesario señalar que estos valores deben resultar superiores a los que tendría exclusivamente Naucalpan pues sin duda el desarrollo del DF es superior al de los otros espacios que

integran el VM, lo que en el promedio termina elevando el valor de los demás.

Antes de entrar a una muy apretada descripción de tales espacios se reproduce la definición que el Índice presenta del concepto *Competitividad Urbana*, luego de lo cual se hace una breve reflexión en torno a la misma para valorarla en la perspectiva de esta investigación:

El Índice de Competitividad Urbana 2012 mide la capacidad de las ciudades mexicanas para atraer y retener inversiones y talento. En las ciudades, como en los países y en las regiones, el nivel de productividad de las empresas y de las personas –y por ello su prosperidad y bienestar- está estrechamente vinculado al acervo local de capital físico y humano. Tanto la inversión como el talento tienden a gravitar hacia los lugares donde pueden obtener los mejores retornos. Una ciudad competitiva -que consistentemente resulta atractiva para la inversión y para el talento- es una ciudad que maximiza la productividad y el bienestar de sus habitantes (IMCO, 2012: 18).

Como se ve, se trata más que de una descripción, de una definición de carácter operativo: sirve para explicar porqué se originan las condiciones que permiten generar bienestar, y éstas se explican por el retorno esperado –y real- de los factores que mejor contribuyen a tal bienestar: aquellos que elevan la productividad. Para propósitos de esta investigación se retoma este referente por dos cosas: a. porque compara 77 zonas urbanas del país a partir del valor alcanzado en cada una de ellas en los 10 subíndices que, se afirma, “tienen un impacto significativo en la competitividad” (162); y b. porque justamente uno de tales subíndices, *Gobiernos Eficaces y Eficientes* evalúa “la capacidad de los gobiernos locales para elevar la competitividad y calidad de vida en las ciudades a través de políticas públicas eficaces y responsables que fomenten el desarrollo económico local” (165), que es justamente el tema central de esta investigación. Lo interesante de nuestro estudio, sin embargo, es que no sólo *no* reproduce los indicadores de tal subíndice, sino que su perspectiva va más allá.

En efecto, tales indicadores se orientan más al tema financiero del municipio y a la facilidad para abrir un negocio en él, en tanto que nuestra investigación busca estudiar y documentar lo siguiente: a. si, por ejemplo, las condiciones de planeación de políticas mediante las cuales la decisión de facilitar la apertura de un negocio fueron las adecuadas; b. si en consecuencia *tiene sentido* facilitar tal apertura; c. si la instrumentación de la política de apertura es consistente; y finalmente, d. si existen o no indicadores y metas para evaluar si tal política llegó y en qué medida a buen puerto.

Dicho lo anterior, nos detenemos brevemente en la caracterización de nuestros tres municipios.

Cuadro 2. Valores alcanzados por municipios selectos en el Índice de Competitividad.

<i>Variable</i>	<i>Guadalajara</i>	<i>Monterrey</i>	<i>Valle de México</i>
Población	4'434,878	4'089,962	20,116,842
PIB per capita	\$119,549.00	\$247,490.00	\$151,912.00
Inversión por PEA	\$7,825.00	\$15,242.00	\$19,591.00
Densidad de población	9,128	6,556	10,856
Valoración General	Adecuada	Alta	Adecuada

Derecho	Media Baja	Media Baja	Baja
Medio Ambiente	Media Alta	Media Alta	Baja
Sociedad	Media Alta	Media Alta	Media Alta
Macroeconomía	Media Alta	Adecuada	Alta
Factores de Producción	Media Alta	Alta	Media Alta
Infraestructura	Alta	Adecuada	Alta
Sistema Político	Media Baja	Media Baja	Media Alta
Gobiernos	Media Alta	Media Alta	Media Alta
Relaciones Internls.	Media Baja	Adecuada	Adecuada
Innovación	Media Alta	Alta	Alta

Fuente: <http://comparadondevives.org>. La población referida abarca toda la mancha urbana que en realidad es mayor a la del municipio propiamente.

Destaca particularmente que los tres municipios forman parte de las que son, sin duda, las tres más grandes manchas urbanas que tiene el país, lo que si bien abre importantes oportunidades para aprovechar tanto economías *de escala* como *de aglomeración*, también conlleva importantes inconvenientes que van desde la polución (véase el valor del VM, en *Medio Ambiente*) como las insuficiencias de infraestructura, entre otras. Sobre este particular, también, nótese la alta similitud en la densidad poblacional de Guadalajara y el VM, muy superiores a las de Monterrey quien, sin embargo, tiene un PIB per cápita muy arriba de las dos primeras, y no obstante lo cual su inversión por PEA es inferior a la del VM. Por su parte el índice *Innovación* tiene en los tres un buen desempeño lo que sin duda se asocia a las ya citadas economías de aglomeración

El elevado PIB per cápita de Monterrey, como era de esperarse, se refleja en la más alta valoración que el municipio tiene en el Índice, si bien su más pobre desempeño en los subíndices que lo integran lo tiene en dos de las variables que refieren el gobierno, “Derecho” y “Sistema Político”; como se analiza en el siguiente apartado, estos valores son consistentes con los resultados de nuestra investigación.

Por otro lado no es casual que los tres municipios muestren un pobre valor en el subíndice *Derecho*, lo que denota en efecto que una de las grandes debilidades de los gobiernos locales se encuentra en su desarrollo institucional que, entre otros indicadores, se aprecia en el pobre apego a la legalidad de sus autoridades. Sin embargo, el subíndice *Gobierno* tiene en los tres una buena valoración, que parece contrastar con lo antes dicho; empero, aquí hay que repetir lo que ha sido ampliamente documentado: el desempeño gubernamental va de la mano de las capacidades financieras y humanas de cada administración, y éstas son grandes en nuestros municipios comparadas *vis a vis* al resto de las zonas urbanas analizadas en el Índice, pero sobre todo lo son con respecto al resto de los casi dos mil quinientos municipios que tiene el país.

4. Desarrollo institucional en los municipios de México y planeación y evaluación de Políticas Públicas locales: ¿aportan realmente a la consolidación económica regional?

En este ensayo se asume que la acción focalizada y sistemática de las autoridades locales en la promoción económica y la competitividad se constituye en un factor clave para el crecimiento regional. Sin embargo, el potencial de este impulso se ve influido por la calidad de las políticas impulsadas en el ámbito municipal pues éstas pueden ser débiles e inconsistentes o pueden, en cambio, ser sistemáticas y sólidas, con lo que los impactos en su comunidad serán más importantes y duraderos.

De manera particular, se considera que la calidad de las políticas será superior si éstas están adecuadamente planeadas y si son ejecutadas en base a esa planeación, pero si operan con la flexibilidad necesaria para adecuarse a las circunstancias cambiantes del entorno. Como es sabido, una ejecución de políticas sólida y consistente con las metas de la planeación sólo se vuelve posible si se dispone de un Sistema de Medición del Desempeño, y son justamente estos sistemas los que caracterizan hoy día a las ciudades altamente competitivas (IMCO, 2012: 13). La abundante literatura en torno a qué sea una adecuada planeación y cómo pueda ésta instrumentarse de la mejor manera va más allá de estas líneas, pero el análisis de nuestros municipios consideró variables que ilustran la calidad de estos aspectos.

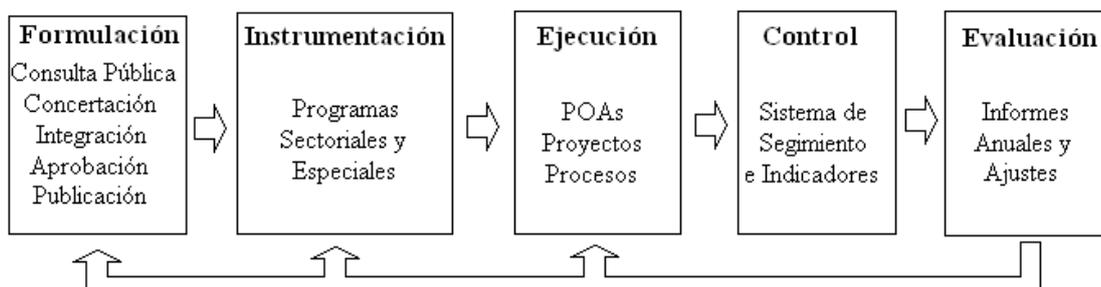
De este modo se estudian para cada uno de nuestros tres municipios dos temáticas que refieren de manera central el tema de la competitividad local, a saber: el esquema general de la planeación y los mecanismos para evaluar la ejecución de las políticas planeadas (lo que incluye un sistema de medición del desempeño), y en segundo lugar la estructura y la estrategia de las políticas de promoción económica. Como se verá a continuación, con el primer punto se busca documentar cuán sistemática y eficazmente se cumple el mandato legal de la planeación, y cómo este aspecto contribuye y en qué medida al buen logro de las metas de la planeación; con el segundo punto se estudia cómo este marco general de planeación y evaluación de políticas es operado en el ámbito de la política municipal de mayor influencia en la competitividad local: la política de Promoción Económica. Ambos temas son estudiados en los siguientes dos apartados en ese orden.

A. Planeación, Ejecución y Evaluación de la política pública en los municipios de estudio.

Para entender en qué medida esta importante faceta de la gestión pública opera en cada uno de nuestros municipios, se formularon las siguientes interrogantes, y cuyas respuestas se presentan de manera muy apretada en los siguientes tres recuadros, luego de lo cual se describen, sintetizados, los hallazgos más relevantes de este apartado. Como es claro que la sola planeación sin la adecuada ejecución es inútil, y como es necesario asimismo verificar el nivel de avance en el logro de las metas de la planeación, tanto durante su ejecución como al término de la misma, se debe evaluar cada uno de estos tres momentos y la siguiente gráfica los muestra con un desglose adicional. Aunque no se especifica en la gráfica, es claro que la etapa de la Formulación concluye con la aprobación del Plan, y las preguntas 1 a la 7 se formulan para él, mientras que el resto abarcan las siguientes etapas de ejecución y evaluación. Si bien buena parte de la información referida al avance y cumplimiento de las metas de la planeación puede obtenerse en los Informes de Gobierno anuales, por el muy corto periodo de tiempo que llevan las administraciones de estudio ninguna ha

reportado aún tales informes.

Gráfica 1 Etapas del proceso de planeación de Políticas Públicas



Fuente: Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2030: 19.

Las interrogantes en torno al PDM son las siguientes:

1. Si se define y desarrolla un modelo de planeación de mediano y largo plazo, que incluya Misión, visión, valores y objetivos o metas definidos
2. Si el PDM tiene correspondencia y en qué medida con el inmediato anterior.
3. Si existe un desglose claro en un esquema de causalidad entre objetivos abstractos y metas concretas, así como entre el largo, mediano y corto plazos.
4. Si existe congruencia entre la información reportada en el Diagnóstico y los objetivos de la gestión.
5. Si existe una explicación aún breve de su Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de políticas, y si éste dispone de lo siguiente: indicadores, cronograma, metas y objetivos específicos, participación social en el mismo, y mecanismos explícitos para la rectificación de políticas
6. Si el esquema general de la propuesta de gobierno es o no consistente con las de los otros dos órdenes de gobierno.
7. Si existe una propuesta viable y sólida de coordinación de políticas entre el orden municipal y los otros dos órdenes.

Con respecto a sus Programas Operativos Anuales y sus equivalentes.

8. Si están disponibles tales programas y si disponen de un nivel de congruencia con el PDM.
9. Si existe un programa de este carácter por dependencia o uno general.
- 10.Cuál sea la estructura del mismo.

Con respecto a la información de relevancia reportada en su página.

11. Si se precisan indicadores de desempeño consistentes con los ejes y objetivos de la planeación.
12. Si sobre la base de esos indicadores se reporta el avance en su logro a partir de un esquema amigable y claro, como puedan serlo, entre otros, un panel de control y seguimiento de objetivos.
13. Si se refiere algún otro conjunto de indicadores definidos y utilizados para las experiencias de gobiernos locales.

14. Si se reportan modificaciones de la planeación original debidos al cambio del interno y/o del entorno, y si se dispone con un esquema institucional explícito para ese propósito.
15. Si se cuenta con un sitio en la página del ayuntamiento de fácil acceso para que la ciudadanía participe con sugerencias en cualquier etapa de la gestión de políticas.

Recuadro 1. Guadalajara.

Con relación al Plan de Desarrollo Municipal	
1	Se presenta una <i>Imagen Objetivo</i> y se analiza el municipio a través de un esquema FODA de limitados alcances para cada uno de los seis ejes generales del plan, a los que se les hacen corresponder <i>Estrategias para el Desarrollo Sustentable de Guadalajara</i> de largo aliento, a partir de las cuales se definen políticas específicas
2	Los ejes contemplados en el plan abarcan los temas de la Gestión Urbana, Conservación Ecológica, Promoción Social, Seguridad Ciudadana y, finalmente, la Reactivación Económica. De los ejes que existe una coincidencia razonable con el plan inmediato anterior son los de Gestión Urbana, Promoción Social y Reactivación Económica, no así de los dos restantes
3	Para la consecución de la <i>Imagen Objetivo</i> se plantean seis <i>Estrategias para el Desarrollo Sustentable</i> de largo aliento, y cada una cuenta con sus estrategias particulares. Adicionalmente y para el corto plazo se formula un <i>Plan de Gestión Institucional</i> para el trienio que incluye <i>Líneas de Acción</i> que coinciden con las estrategias generales citadas, y que a su vez se desglosan en <i>Programas</i> , cada uno con sus propias <i>Acciones</i>
4	El plan dispone de un pobre diagnóstico pero éste se presenta en base a los mismos temas de los ejes principales de política.
5	El plan refiere de manera escueta tal Sistema, y menciona, sin desarrollarlos, que los instrumentos de tales tareas son los contemplados en la Ley de Planeación: instrumentos Normativos o rectores; Operativos; de Control, y de Evaluación. Se incluye asimismo una tabla Preliminar de Indicadores Básicos y se indica que se habrá un Sistema de Indicadores para el corto, mediano y largo plazos, para evaluar el cumplimiento del plan. Sin embargo, no se dispone de un cronograma específico de cumplimiento de metas ni existe mención alguna sobre mecanismos explícitos para la rectificación de políticas.
6	Responder este punto se vuelve complicado pues el inicio de la administración prácticamente coincide con la de los gobiernos estatal y federal y en consecuencia sobre la marcha y casi de manera simultánea se fueron definiendo los contenidos de sus planes, por lo que no se pudo atender, aún habiéndoselo propuesto, este punto.
7	Aparece una escueta y marginal mención al tema en una de las estrategias denominada: “Evolución de los mecanismos de colaboración y <i>coordinación intergubernamental</i> y metropolitanos para garantizar la mejor prestación de servicios...”

Con relación a los Programas Operativos Anuales	
8	Por lo que va a los POA's, lo que en realidad se incluye en la página es un "Resumen de Proyectos por Programa" pero que tiene la información básica de un POA, y ésta se presenta en un formato homogéneo que se corresponde con la programación referida en el PDM; de este modo, sí hay una línea de continuidad entre el mediano y corto plazo.
9	Existen programas por dependencia.
10	La estructura e información que se reporta de cada programa es la siguiente: Dependencia; Línea de Acción; Objetivo; nombre del Programa. Luego de lo cual se presenta un cuadro matricial para cada programa con columnas que refieren la siguiente información: Unidad Responsable, Proyecto, Indicador, Valor a x fecha y, finalmente, Avance físico. Adicionalmente, de cada indicador se reporta lo siguiente: Meta; el Tipo de Indicador; Avance programado por Mes; Presupuesto asignado al Proyecto; Observaciones, y por último, Fecha de Inicio y Término del Proyecto
Con relación a la Información reportada en la página del Ayuntamiento	
11	Sí se precisan. De hecho, los indicadores se definen para cada proyecto y éstos quedan adscritos a unidades responsables, mismas que se inscriben a programas específicos
12	En el hipervínculo relativo a los POA's se despliega un informe de cada dependencia a donde se reporta la información arriba citada
13	Existe un sitio denominado Herramienta CIMTRA, que ordena en base a los criterios de esta herramienta la misma información que ya contempla la ley de transparencia y que ya aparece según esta ley.
14	No se reporta nada sobre esto pero debido al corto periodo que lleva la gestión, quizá sería injusto esperar alguna modificación, sin embargo, no existe un esquema institucional que permita operar de manera sistemática tales cambios
15	El acceso a la información es sencillo pero no se dispone en la página de un instrumento de participación ciudadana

Nota: la consulta a la página del ayuntamiento es del 11 de agosto de 2013

Recuadro 2. Monterrey

Con relación al Plan de Desarrollo Municipal	
1	El plan cuenta con una Misión, Visión y valores que –se afirma- regirán la gestión de gobierno, y contempla asimismo Ejes rectores, mismos que se desglosan en Estrategias, cada una de las cuales cuenta con su propio Objetivo, y que se desglosan en Subestrategias
2	El plan se integra de cinco "Ejes Rectores" que abarcan los temas de seguridad pública, política social, promoción económica, ecología y medio ambiente y, por último, gestión de gobierno. Estos ejes prácticamente coinciden con los del plan inmediato anterior si bien éste

	tiene una mayor amplitud temática en los ejes de seguridad pública y política social, amén de que cuenta con un desglose de estrategias más completo
3	Como ya se dijo, cada Eje se desglosa en estrategias con su propio objetivo que se busca alcanzar a través de sub estrategias. Las acciones concretas en las que se desglosan estas sub estrategias se denominan Líneas de Acción. No obstante la claridad de esta propuesta y la relación de causalidad que existe entre los distintos niveles de acción, nada se dice sobre la distinción entre el largo, mediano y corto plazo si bien éstos se pueden en alguna medida diferenciar al analizar –y diferenciar- las estrategias y las sub estrategias
4	El diagnóstico es muy parco y no aparece una correspondencia puntual entre los aspectos que éste cita y las estrategias de los ejes que lo integran
5	No existe una explicación aún breve del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de políticas, ni existen indicadores ni cronograma, si bien las metas se entiende que son los productos de las acciones que sí se citan
6	No existe ningún apartado que refiera de manera explícita esta consistencia
7	No existe ningún apartado que hable de la necesaria coordinación entre las políticas del municipio con los otros órdenes de gobierno
Con relación a los Programas Operativos Anuales y sus equivalentes	
8	No existen estos programas.
9	En la liga de las dependencias no se reporta tal programa
10	No hay programa, por tanto no tienen estructura
Con relación a la Información reportada en la página del Ayuntamiento	
11	En la página de transparencia aparece un sitio para acceder a los valores de los <i>Indicadores de Gestión</i> . Sin embargo, para el año 2013 <i>no</i> se despliega ningún Indicador y lo único que aparece es una escueta hoja que reporta el avance del ejercicio del gasto. Cabe notar que para el año inmediato anterior –que corresponde a otra gestión- sí se despliega información mucho más completa. Aunque se mencionan otros dos grupos de indicadores de gestión, de ellos no se reporta información de la administración de estudio, a saber: el sistema <i>SIDEM</i> , y el sistema <i>CIMTRA</i>
12	No existe nada sobre este particular en la página de Transparencia.
13	Se refiere el sistema CIMTRA del que se reportan datos de las gestiones pasadas pero no de la actual.
14	No se reporta nada sobre el particular
15	La página de Transparencia es de fácil acceso pero no hay una liga que permita la participación de la ciudadanía en ella para los temas de planeación y/o modificación de lo planeado

Nota: la consulta a la página del ayuntamiento es del 10 de agosto de 2013

Recuadro 3. Naucalpan.

Con relación al Plan de Desarrollo Municipal	
1	El plan define una Misión y Visión así como un conjunto de valores que se supone guiarán la gestión de gobierno; más allá de esto y algunas líneas generales, el apartado no dice nada de lo que sea su planeación estratégica.
2	El plan se integra de “pilares” o ejes de gobierno para las áreas de política social, el campo económico y el área de la seguridad pública, y adicionalmente se incluyen dos ejes de corte transversal, uno relativo al “Gobierno eficiente” y otro más sobre el tema financiero. El primer eje es coincidente con su equivalente del gobierno anterior en tanto que el económico es más amplio en el plan actual. El plan anterior –como el actual- dispone de un eje transversal relativo al desempeño gubernamental
3	Para cada Pilar se plantean temas genéricos cada uno con su propio objetivo, a partir de lo cual y para cada objetivo se definen “Criterios” que son áreas de acción pública, y de éstos se desprenden distintos “Referentes”. Más adelante de cada uno de los Sub Temas se formula la siguiente estructura: Problemática; Estrategia, y Líneas de Acción
4	El plan dispone de una estructura consistente en cada uno de sus pilares en los que se aprecia tal congruencia. En efecto, para cada pilar se presenta un diagnóstico que refiere los grandes “Temas” de relevancia a partir de lo cual se presenta su Prospectiva, en la que básicamente se indica cómo la acción gubernamental favorece la mejora en indicadores selectos, y a partir de ello se definen las estrategias que buscan atender la problemática del diagnóstico
5	Se afirma que se trata del primer municipio con sistema de Gobierno por Resultados, que consiste de una plataforma informatizada que define líneas programáticas y los impactos asociados a cada una de ellas. El capítulo 8 hace una razonablemente amplia explicación del Sistema, describiendo el tipo de indicadores que contempla y la instancia que lo operará. Se refiere asimismo un Anexo que describe el Sistema de Evaluación de la Gestión (SEGEMUN) pero éste no se encuentra en la página del ayuntamiento. La participación ciudadana aparece dentro del Eje Transversal del Plan y para ella se definen Estrategias y Líneas de Acción.
6	El capítulo 6 refiere la vinculación entre la planeación municipal y la de los otros dos órdenes de gobierno, a donde se incluye una alineación de sus respectivos ejes de gobierno.
7	Aunque en el capítulo 6 citado se hace clara referencia al alineamiento de políticas entre los tres órdenes de gobierno, no se hace mención explícita a mecanismos de coordinación más allá de declaraciones retóricas.
Con relación a los Programas Operativos Anuales	

8	En el hipervínculo respectivo de la página de Transparencia sólo aparece información histórica hasta el trienio pasado. Del actual trienio no hay nada
9	No hay información.
10	No hay información.
Con relación a la Información reportada en la página del Ayuntamiento	
11	No hay tales indicadores; en la sección de la página que pudiera ser relevante, denominada “Plan de Desarrollo Municipal”, lo único que contiene es tal plan
12	No hay tales indicadores
13	No se refiere ninguno
14	No se reporta nada.
15	En la página existe la liga “Mecanismos de Participación Ciudadana”, pero sólo contiene la relación de Consejos de Participación Ciudadana del trienio anterior

Nota: la consulta a la página del ayuntamiento es del 9 de agosto de 2013

Aunque los tres planes cuentan con una Misión, Visión y valores que los rigen, el único que emprendió –y con limitados alcances- un ejercicio de planeación estratégica a donde se formulan las Oportunidades y Amenazas del entorno y las Fortalezas y Debilidades del Interno es Guadalajara.

Ahora bien, una de las enormes debilidades de la gestión municipal es su ausencia de una *memoria institucional*, pues la prohibición de la reelección inmediata marca cada tres años un principio y un fin radical a los gobiernos municipales. Con la segunda pregunta se intenta evaluar hasta qué grado esta limitante se logra subsanar mediante la continuidad en los planes y, salvo el de Naucalpan –y en mínima medida- en los otros dos es claro que ella no existe.

Sólo en el caso de Guadalajara hay una clara distinción entre el largo y mediano/corto plazos, pues los otros dos planes muy poco dicen de cómo alcanzar su imagen objetivo del largo plazo. La causalidad entre los fines y estrategias propuestas aunque plausible resulta mecánica y, en consecuencia, supone de manera simplista que no habrá modificaciones en el entorno que la puedan afectar.

Sólo Naucalpan presenta un esfuerzo relativamente serio de hacer coincidir el diagnóstico con las estrategias para su modificación deseable, y para ello refiere variables concretas que dan cuenta de él. En los otros dos casos el diagnóstico no sólo es muy parco sino que ni siquiera se corresponde de manera puntual con las estrategias.

Aunque los tres lo citan, sólo Guadalajara y Naucalpan presentan una visión de conjunto de sus sistemas de evaluación, y en particular este último lo describe con mejor tino, pero refiere un anexo al plan a donde supuestamente se encuentra el conjunto de indicadores, pero tal documento no aparece en la página del ayuntamiento.

Habida cuenta de la enorme ventana de oportunidad que existe en México para la complementariedad y coordinación de políticas entre los tres órdenes de gobierno por el carácter federal del régimen, se esperaría

que en los tres planes esta posibilidad estuviese planteada con toda claridad, pero es sólo Naucalpan quien hace una explícita mención de la alineación de sus políticas con la de los otros dos órdenes.

Si bien Guadalajara y Naucalpan hacen claros señalamientos a la necesidad de coordinación de políticas, y plantean asimismo estrategias genéricas para ese propósito, no incluyen definiciones puntuales para áreas específicas.

Por lo que respecta a los programas operativos anuales que son los instrumentos que aterrizan las estrategias de mediano plazo en el corto, ninguno de los tres municipios los tiene disponibles en su página, como los obliga la ley, y bien se puede concluir que no existan; el caso de Guadalajara es el menos grave pues ahí aparece un concentrado de proyectos que sí cuenta con la información básica de un POA pero no hay nada más. Monterrey no muestra nada y en el caso de Naucalpan existen tales POA's pero sólo de la administración anterior. En el caso de Guadalajara lo que se muestra es la relación de POA's por dependencia y los conceptos que incluye tal relación son el resumen de cada uno y la información básica que permiten observar el avance alcanzado en base a metas establecidas e indicadores selectos.

En la página de los ayuntamientos únicamente Guadalajara precisa los indicadores y reporta avances, pero no lo hace mediante algún instrumento gráfico amigable, en tanto que Monterrey sólo presenta los del trienio anterior y Naucalpan no presenta nada. También, es sólo Guadalajara el ayuntamiento que presenta información actualizada de indicadores externos, los de CIMTRA.

Finalmente, ninguno de los tres municipios presenta modificaciones a su planeación original debidas a cambios en el contexto (lo que de cualquier modo era previsible por lo corto de su gestión) ni disponen de un esquema institucional para ese propósito. Tampoco disponen de un instrumento en su página para la participación ciudadana en la planeación o ejecución de políticas.

B. Planeación y ejecución de políticas en el ámbito de la Promoción económica.

En el apartado anterior se estudia un aspecto sustantivo para evaluar *la calidad* de las políticas en nuestros municipios, los términos –de haberlos- de la planeación y evaluación sistemática de sus acciones; a partir de ello aquí se revisa cómo esta faceta de la gestión municipal opera en un ámbito específico, y que es de primera importancia para la competitividad local, la Promoción Económica. Como se hizo ahí, aquí también se presentan a continuación interrogantes claves para evaluar tal política, luego de lo cual aparecen sintetizadas las respuestas para cada municipio y se concluye con una reflexión de conjunto.

Variables e interrogantes en torno a la Promoción Económica municipal.

1. Si las iniciativas atienden el cúmulo de áreas en las que un municipio puede tener participación en la Promoción Económica (La Agenda del INAFED)
2. Cómo se estructura la promoción económica del municipio.
3. Qué dependencias atienden tales responsabilidades y cómo se organizan.
4. Si existe una instancia de la Iniciativa Privada que participe en los programas municipales.
5. Si existe una instancia y/o iniciativa (s) de expresa vinculación con los programas de los otros dos órdenes de gobierno y cómo opera.

Recuadro 4. Guadalajara.

Promoción Económica	
1	En el cuadro correspondiente se reporta sobre qué variables de La Agenda existen iniciativas en el PDM.
2	En el PDM se plantean dos niveles de acción, largo y mediano/corto plazo, y en ambas las estrategias generales son las mismas, sin embargo, en el largo plazo se definen estrategias particulares en tanto que en el mediano/corto plazo se definen programas que se desglosan en estrategias, que se complementan con proyectos estratégicos
3	Se cuenta con una Secretaría de Promoción Económica con las siguientes Direcciones: de Relaciones Internacionales y Ciudades Hermanas; de Desarrollo de Emprendedores; de Padrón y Licencias; de Fomento a la Inversión, y finalmente de Turismo.
4	El Reglamento de la Administración Pública Municipal no contempla ninguna instancia de este tipo.
5	Existe mención en la participación de los otros dos órdenes de gobierno en varios rubros, destacando el proyecto de la Ciudad Creativa Digital del Programa (P) 21, Estrategia (E) 1, el proyecto de apoyo a emprendedores del P22, E1

Recuadro 5. Monterrey.

Promoción Económica	
1	En el cuadro correspondiente se reporta sobre qué variables de La Agenda existen iniciativas en el PDM.
2	El plan contempla para el eje económico cinco estrategias y cada una cuenta con una sub estrategia, misma que se desglosa en líneas de acción específicas
3	La Secretaría de Desarrollo Económico cuenta con las siguientes tres Direcciones: de Empleo y Desarrollo Empresarial; de Vivienda y Patrimonio, y de Relaciones Interinstitucionales y de Turismo
4	No hay tal aunque el art. 25 f. I incisos C y D del Reglamento Orgánico de Gobierno le reconoce como atribuciones el realizar convenios para la consecución de sus fines, y la f. II contempla la creación de un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Económico
5	No hay tal aunque el art. 25 f. I incisos C y D del Reglamento Orgánico de Gobierno le reconoce como atribuciones el realizar acuerdos y convenios para la consecución de sus fines

Recuadro 6. Naucalpan.

Promoción Económica	
1	En el cuadro correspondiente se reporta sobre qué variables de La Agenda existen iniciativas en el PDM
2	El plan contempla un eje genérico denominado Municipio Progresista que además del tema de las actividades económicas, el empleo y el turismo incluye los servicios públicos. Para cada uno de estos temas se definen subtemas y de ellos se plantean estrategias
3	Existe una Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico con las siguientes sub direcciones: de Atención Empresarial; de Promoción al Empleo y PYMES; de Normatividad; de Mercados y Vía Pública
4	No hay tal.
5	No hay tal.

El cuadro 3 sintetiza los grandes temas de política en materia de promoción económica de nuestros municipios, y el cuadro 2 los clasifica en base al esquema “La Agenda desde lo Local” del INAFED, en su cuadrante “Desarrollo Económico Sostenible”. Como se desprende de ambos cuadros, las propuestas de nuestros municipios no están en modo alguno formuladas de manera equilibrada entre todas las áreas en las que el municipio tiene atribuciones, y si bien esto puede deberse a que algunas de sus propuestas se hubiesen registrado en otros ejes de la planeación (lo cual puede ser cierto para los dos ejes a donde no se registra ninguna acción), lo cierto es que lo que se aprecia es un sensible descuido en la programación de políticas en áreas claves para el desarrollo económico local, de manera particular –pero no única- en la promoción turística y en la capacitación para el empleo.

Si bien lo que se reporta en el cuadro refiere exclusivamente la información de los PDM’s y pudiera ser que se estén operando programas en otras áreas, el hecho de que esos programas no hubiesen formado parte de la planeación general de políticas impide darles una perspectiva de mediano plazo, así como ubicarlos en una perspectiva integral de la visión de futuro del municipio. Más aún, de la revisión de las atribuciones con que cuentan los ayuntamientos de estudio en sus respectivos ordenamientos orgánicos es claro que no se tuvo el cuidado de proponer acciones en la mayoría de tales áreas⁴.

Ya en lo particular destaca el fuerte posicionamiento propuesto en el plan de Monterrey a favor de la innovación y la competitividad, en tanto que la propuesta de Guadalajara es la que aparece más equilibrada, si bien descuida el campo de la capacitación laboral; finalmente, de Naucalplan destaca la débil formulación de su propuesta a donde se pudo encontrar que cuando menos una de sus estrategias simplemente se reproduce en distintos temas lo que documenta un importante descuido en la redacción.

Por lo que va a la estructura orgánica del área económica de estudio, destaca que sólo el campo del apoyo a emprendedores tenga *status* de primer nivel en los tres municipios, y que sea Guadalajara quien tenga el

⁴ Las atribuciones de las áreas de promoción económica de los ayuntamientos de Guadalajara y Monterrey se contemplan en los artículos 51 y 25 de sus respectivos ordenamientos orgánicos.

mayor número de direcciones, lo que es, por lo demás, coincidente con el mayor equilibrio que existe en su propuesta de promoción económica. Finalmente, también aquí Naucalpan aparece con una estructura más débil, refiriendo con ello el más limitado número de instancias para atender los variados temas de la promoción económica.

Por otro lado, aunque nuestros ayuntamientos no contemplan una instancia *ad hoc* para la vinculación con el sector privado en las tareas de la promoción económica, sí se le faculta a la dependencia del cargo alcanzar acuerdos y convenios para este propósito. Lo mismo sucede en lo relativo a la coordinación con los otros órdenes de gobierno y de manera específica Guadalajara sí precisa proyectos concretos en los que deba haber esta vinculación con los otros dos órdenes.

Conclusiones.

El ensayo centra el análisis en la planeación, ejecución y evaluación de políticas en favor de la promoción económica en tres municipios del país que son, con mucho, de la mayor importancia estratégica en sus estados, tanto por sus dimensiones, su generación de riqueza y su desarrollo institucional. Sin embargo, lo que se aprecia a través de las variables estudiadas es que las deficiencias en la planeación son de tales dimensiones que las propuestas de política en sus instrumentos de planeación ni siquiera contemplan acciones que coincidan con sus respectivos reglamentos orgánicos, no se extienden a todos los planos en los que el ayuntamiento tiene atribuciones, ni presentan una consistencia seria entre el diagnóstico presentado, por citar sólo algunas evidencias de la baja calidad de su planeación.

Pero más allá del contenido sustantivo de sus planes de desarrollo, los esquemas e instrumentos propuestos para la evaluación y el control de las políticas propuestas son débiles, insuficientes y de muy limitada cobertura. Por su parte, la información que debieran reportar a la sociedad para ejercer un verdadero esquema de transparencia y rendición de cuentas es prácticamente inexistente, y como se vio es sólo Guadalajara quien hace un esfuerzo en este sentido.

En este sentido, si bien el ensayo destaca las importantes oportunidades al alcance de los gobiernos municipales estudiados, y que desde luego existen para muchos de los gobiernos locales en México, es claro que tales oportunidades son pobremente aprovechadas, debido a lo cual no se logra un cambio sustancial en la ventaja competitiva que ofrece el gobierno municipal para posicionar mejor a su territorio y a las empresas en él asentadas. Lo anterior es aún más grave porque los avances en descentralización emprendidos en los últimos lustros ahora le reconocen al municipio muchas y muy variadas atribuciones en la promoción económica, y le asignan importantes recursos financieros mediante las cuales las podrían operar de una manera eficiente.

El ensayo documenta ampliamente las limitaciones referidas pero se detiene poco en la discusión de sus causas, sobre las cuales sin duda alguna las más importantes tienen que ver con la ausencia de una verdadera memoria institucional, las debilidades en la rendición de cuentas y la transparencia, así como a la pobre importancia que se le reconoce a la planeación como un factor clave para el buen ejercicio de una gestión pública, no sólo del orden municipal, sino también de los otros dos niveles de gobierno a donde, todo indica,

hay mayor reconocimiento de su importancia.

Referencias

- Arellano, D. (2006). *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*. México: CIDE.
- Arroyo, J. et al. (2007). Políticas municipales para la promoción del desarrollo. En Cabrero, coordinador, *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.
- Barcelata, H. (2007). El Estado en el desarrollo económico y humano. En J. C. Calva, coordinador *Finanzas Públicas para el Desarrollo. Agenda para el Desarrollo No 5*, México: Ed Miguel Ángel Porrúa.
- Bazdresch, M. (2007). Cambio municipal y participación social. En Cabrero, coordinador *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.
- Cabrero, E. (2007). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria, en E Cabrero. *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México: CIDE.
- CEPAL (1998). *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Cepal y FCE, Chile, 1998, Segunda Ed.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- García del Castillo, R. (2007). La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes, en E. Cabrero, *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México, CIDE.
- Guillén, T. (2007). Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma. En *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.
- IMCO (2012). *Índice de Competitividad Urbana 2012*. Instituto Mexicano para la Competitividad, México.
- Informe sobre el Desarrollo Humano en Jalisco, 2009. PNUD.
- La Agenda desde lo Local, Guía para su implementación*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, 2012.
- Pineda P. (2011). *Gestión municipal y coordinación inter gubernamental en México: un estudio de caso*. México, Universidad de Guadalajara
- Plan de Desarrollo Municipal, 2012-15, Guadalajara, Jalisco.
- Plan de Desarrollo Municipal, 2012-15, Monterrey, Nuevo León.
- Plan de Desarrollo Municipal, 2013-15, Naucalpan, Estado de México.
- Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2030 (2007) Gobierno del Estado de Jalisco
- Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara;
- Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Monterrey
- Sitio de Transparencia en la página electrónica del ayuntamiento de Guadalajara.
- Sitio de Transparencia en la página electrónica del ayuntamiento de Monterrey.
- Sitio de Transparencia en la página electrónica del ayuntamiento de Naucalpan.
- Woo Gómez, G. (2002). La gestión del desarrollo económico local. Apuntes de la experiencia en el estado de Jalisco. *Revista Mercado de Valores*, 3, año LXII.

Cuadro 2. Clasificación de las iniciativas y programas públicos de los municipios de estudio en base a las variables del Eje Desarrollo Económico Sostenible del INAFED

V. INAFED Municipios	Innovador de alternativas económicas	Promotor de las vocaciones productivas	Responsable del abasto de artículos básicos	Promotor de la capacitación para el empleo local	Promotor del turismo	Comunicado interna y externamente	Promotor del sector agropecuario	Promotor de la industria, comercio y servicios
Naucalpan		T1, E1-2	T3, E3-4		T1,E3			T2, E1-2 T3, E1-2
Monterrey	SE2, LA2 SE2, LA3 SE2,LA4 SE 3, LA4 SE4, LA1 SE4, LA2 SE4,LA3 SE4, LA4	SE1,LA1 SE1, LA5 SE2, LA1 SE3, LA2 SE4, LA5	SE1, LA7	SE5, LA1 SE5, LA2 SE5, LA3	SE1, LA4			SE1, LA2 SE1, LA3 SE1, LA6 SE3, LA1 SE3, LA3
Guadalajara	P 21 E1, 2 P22, E1 PE43 PE46 PE48 PE49	P23, E1 P25, E1 PE42	P24, E1,2 PE47		P 21, E3,5 PE44			P 21, E4 P23, E1 PE45 PE46 PE48

Fuente: los PDM's de los tres municipios.

Para el caso de Guadalajara se consideran las estrategias del mediano y corto plazos de su plan, contempladas en el capítulo 4; las siglas significan lo siguiente: P, programa; E, estrategia; PE, proyecto estratégico. Para el caso de Monterrey las siglas significan lo siguiente: SE, sub estrategia y LA, línea de acción; esta información se encuentra en el capítulo 5 del plan. Para el caso de Naucalpan las siglas significan lo siguiente: T, tema y E, estrategia; la información se encuentra en el capítulo 5 del plan. Para ver el contenido sintetizado de esta información revítese el cuadro X.

Cuadro 3. Estructura del Eje genérico relativo al ámbito económico de sus PDM's.

Guadalajara	Monterrey	Naucalpan
<p>Impulso a las inversiones en sectores estratégico, 5</p> <p>Modelo de apoyo a emprendedores, 2</p> <p>Reactivación de zonas clave para el desarrollo de la ciudad, 1</p> <p>Impulso a la competitividad de los negocios y sistemas de abasto popular, 2</p> <p>Legalidad y formalización de la economía, 2</p> <p>Proyectos Estratégicos:</p> <p>Sistema de Apertura Rápida de Empresas.</p>	<p>Infraestructura para el Desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la infraestructura económica y el marco regulatorio <p>Competir para Ganar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación para la competitividad <p>La marca Monterrey.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posicionando la ciudad de Monterrey <p>Innovación Empresarial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la innovación <p>Fortalecimiento del Empleo.</p>	<p>Tema 1 Actividades Económicas del Municipio</p> <p>1 Eficientar el proceso jurídico-administrativo en la tramitación.</p> <p>2 Dar a conocer a empresarios y ciudadanos los apoyos económicos que se ofrecen.</p> <p>3 Establecer comunicación con los empresarios para fomentar el Turismo, invitándolos además a capacitaciones.</p> <p>4 Realización de Censos para conocer las dimensiones del Ambulantaje.</p> <p>Tema 2 Empleo</p> <p>1 Ofrecer a las Empresas nuestro servicio de bolsa de trabajo</p> <p>2 Fomentar el Autoempleo</p> <p>Tema 3 Abasto y Comercio.</p> <p>1 Realizar Censos sobre los padrones, para emprender operativos que verifiquen que los comerciantes estén regularizados.</p>

<p>Ciudad Creativa Digital. Turismo de placer, tradiciones y moda. Zona Industrial. Incubadora empresarial Red de mercados municipales Plataforma virtual de difusión a emprendedores. Internacionalización de empresas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la innovación 	<p>2 Notificar acuerdos a los particulares, como respuesta a sus peticiones. 3 Implementar inspecciones de mercados y vía pública. 4 Programa de inspecciones para regularizar comercios</p> <p>Tema 4 Imagen Urbana y Turismo.</p> <p>1 Eficientar el proceso jurídico-administrativo en la tramitación. 2 Elaborar el Plan de Desarrollo Urbano, para coadyuvar al cumplimiento de los compromisos establecidos. 3 Plan de mejora regulatoria para disminuir el tiempo de respuesta a las solicitudes que realiza la ciudadanía 4 Socializar los beneficios de la regularización construcciones 5 Programas de monitoreo para atender congestionamientos viales. 6 Estrategia difusión de políticas de austeridad, de fomento al ahorro y transparencia en la rendición de cuentas.</p>
<p>Se incluye el nombre del programa y el número de líneas de acción de cada uno, así como los proyectos estratégicos</p>	<p>Se incluye la estrategia con su sub estrategia</p>	<p>El Eje “Municipio Progresista” incluye, además de los temas arriba citados, el de Estructura y ocupación de la superficie municipal y el de Servicios Públicos. Se citan los temas de relevancia y sus respectivas estrategias.</p>

Fuente: Planes de Desarrollo Municipal de los tres municipios.

Cuadro 4. Estructura de las dependencias responsables de la Promoción Económica.

Áreas contempladas	<i>Fomento a la Inversión</i>	<i>Turismo</i>	<i>Desarrollo de Emprendedores y Apoyo</i>	<i>Relaciones Internacionales</i>	<i>Padrón y Licencias</i>	<i>Empleo y Capacitación Laboral</i>
--------------------	-------------------------------	----------------	--	-----------------------------------	---------------------------	--------------------------------------

			<i>Empresarial</i>			
Monterrey	@	@	@			@
Naucalpan			@			@
Guadalajara	@	@	@	@	@	

Fuente: Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara; Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Monterrey, y para el caso de Naucalpan su página de transparencia en la liga “Directorio y Organigrama” (consulta 15 agosto de 2013)