



*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.

**“El aporte de los gobiernos locales a la creación de ventaja competitiva empresarial. El caso de Puerto Vallarta, Jalisco”.**

PABLO ALBERTO PINEDA ORTEGA.<sup>1</sup>

**RESUMEN**

El objetivo del ensayo fue evaluar la pertinencia y eficacia de las acciones promovidas por un gobierno local en 2008, el ayuntamiento de Puerto Vallarta, en la promoción económica, para elevar con ello elevar su ventaja competitiva. Para ese propósito se revisa la situación socioeconómica de las ciudades medias de Jalisco, en las que se inscribe Puerto Vallarta, y se analiza el marco de atribuciones públicas de los tres niveles de gobierno. Sobre esta base, se analizan las acciones emprendidas por el ayuntamiento, enfatizando el nivel de coordinación alcanzado con los otros dos órdenes de gobierno. Como resultado de la investigación, se aprecia que no faltan iniciativas de apoyo a los emprendedores, pero también se ve que la citada coordinación no se ha emprendido de manera integral, y ello ha limitado el fortalecimiento de su ventaja competitiva.

**Palabras clave:** competitividad local, desarrollo regional, gestión pública, planeación del desarrollo, coordinación intergubernamental.

**ABSTRACT**

The test objective was to evaluate the relevance and effectiveness of the actions promoted by a local government in 2008, the city of Puerto Vallarta, economic promotion, to raise thereby increasing their competitive advantage. For this purpose we review the economic status of medium-sized cities of Jalisco, where Puerto Vallarta is part of, and analyzes the public powers under the three levels of government. On this basis, we analyze the actions taken by the council, emphasizing the level of coordination achieved with the other two levels of government. As a result of the investigation, we see no shortage of initiatives to support entrepreneurs, but also that that coordination is not undertaken in a comprehensive manner, and this has limited the strengthening of its competitive advantage.

**Keywords:** local competitiveness, regional development, governance, development planning, intergovernmental coordination

---

<sup>1</sup> Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara

### ***Introducción.***

En un sistema político de corte federal como lo es, en teoría, el mexicano, pero que cuenta con una fuerte tradición centralista que sólo de manera reciente se ha venido revirtiendo, las estrategias de promoción económica municipal para elevar la competitividad local son de limitado alcance. No obstante lo anterior, existe una enorme ventana de oportunidad para los gobiernos locales, pues a pesar de contar con recursos y capacidades limitadas para desarrollar acciones en este campo, disponen de la opción de emprender de manera sistemática acciones de gestoría y coordinación con los otros dos órdenes de gobierno, quienes sí cuentan con las capacidades institucionales y los recursos económicos para realizar tal promoción a nivel local.

Es ésta la hipótesis central del ensayo y la misma se constata analizando la experiencia de un municipio medio en el estado de Jalisco: Puerto Vallarta. En ese orden de ideas, en el siguiente apartado se describen de manera general las condiciones socioeconómicas de los municipios medios de esta entidad, y en el tercero se revisa el marco jurídico político en el que se insertan las políticas y estrategias de promoción económica, no sólo a nivel municipal sino también en los otros dos órdenes de gobierno. En base a lo anterior en el cuarto apartado se presenta de manera sistemática las políticas instrumentadas en nuestro municipio en el año de referencia, esto es, en el 2008, y finalmente, en las conclusiones se destacan los hallazgos más relevantes del trabajo, a partir de lo cual se explica el aún pobre nivel de eficacia de las acciones de promoción económica local y su contribución al desarrollo regional.

### ***Jalisco y sus municipios medios, debilidades y fortalezas.***

Ubicado en la zona centro occidente del país, el estado de Jalisco ocupa el 4% del territorio nacional y cuenta con el 6.5% de su población, esto es, 6.9 millones de habitantes. La riqueza generada en el 2005 ascendió al 6.35% del PIB nacional, colocándose así en el cuarto lugar de las entidades federativas. De hecho, Jalisco ha mostrado una contribución al producto nacional constante en los últimos diez años y es, sin duda, la economía más importante dentro de la zona occidente no obstante que, en términos de su producto interno bruto *per capita*, su desempeño en los últimos años se ha mantenido muy cerca de la media nacional.

En ese sentido no resulta casual que en los tres últimos años el estado prácticamente se encuentre a media tabla del llamado *Índice de Competitividad* -en el lugar 16- (PENUD, 2009), que refiere la capacidad de un país o de una región para atraer y retener inversiones.

En cuanto a su crecimiento demográfico, en los últimos 25 años el estado ha reducido de manera sensible su tasa anual al pasar de de 2.2% entre 1980 y 1990, a 1.1% entre 2000 y 2005; de este modo, el crecimiento demográfico promedio entre 1980 y 2005 fue de 1.7%.

Jalisco cuenta con 125 municipios, dentro de los cuales se tienen los dos extremos: por un lado, municipios pequeñas, dispersos y altamente marginadas, y por otro, municipios sumamente complejos y conurbados, que integran la segunda gran marcha urbana del país, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), compuesta de siete municipios. El crecimiento de esta región –que la ha convertido en un importante polo de desarrollo- ha contribuido a que otras zonas del estado vayan perdiendo población y con ello, también, su potencial de crecimiento.

Por lo que se refiere al nivel de desarrollo social en el estado, se retoma el concepto de desarrollo humano formulado por el PNUD<sup>2</sup>, cuyo índice (IDH) para Jalisco ascendió en 2005 a 0.8200, apenas superando el límite inferior del rango alto, que es de 0.80<sup>3</sup>, en tanto que el valor del índice para México, casualmente, es el mismo que el del estado, ubicándose así la entidad en el lugar 14 a nivel nacional. Lo cierto es que entre el año 2,000 y el 2,005 el crecimiento del índice de Jalisco fue menor que el del promedio nacional: 1.2% vs 1.6%, lo que da cuenta de un esfuerzo insuficiente para atender las demandas de su población.

Visto en la perspectiva internacional y si Jalisco fuese un país, la entidad habría ocupado el lugar 61 en tal índice ubicándose apenas por arriba de la media del subcontinente latinoamericano, pero – al igual que México- por abajo de la media de los países con rango alto.

Ahora bien, del conjunto de las 12 regiones en que administrativamente está dividido el estado, para el 2005 sólo tres habían alcanzado un IDH alto, a saber: la Centro, con un índice de 0.8685; Costa Norte, con 0.8603, y Valles, con 0.8065. El resto de las regiones mostraron un IDH medio, siendo las de peor desempeño Altos Norte, Norte y Sureste.

En todo el estado se considera que, por su población, sólo cinco municipios pueden considerarse *medios*, y éstos son Puerto Vallarta, Ciudad Guzmán, Lagos de Moreno, Ocotlán y Tepatlán.

En el año de 2007 estos cinco municipios reunían 545 mil 460 habitantes, que en su conjunto sólo representaban el 7.9 por ciento de la población total del estado.

---

<sup>2</sup> El índice en cuestión incluye diversas capacidades básicas, mismas que se consideran determinantes para que la persona alcance todo su potencial, a saber: el contar con la posibilidad de tener una vida larga y saludable, el disponer de conocimientos valiosos, y la oportunidad de contar con recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno

<sup>3</sup> El PNUD ha definido tres rangos de desarrollo humano: alto (con un IDH mayor o igual 0.80); medio (IDH entre 0.50 y 0.79), y bajo (IDH menor a 0.50).

Se prevé que la ciudad de Puerto Vallarta continúe siendo la más poblada de estas ciudades e inclusive aumentará dos puntos porcentuales para alcanzar, en el 2012, el 70.7 por ciento de su región. En el otro extremo, la ciudad menos poblada es Ocotlán, y para 2012 su población sólo alcanzará a contar con el 18.7 por ciento de la población total de su región.

Por su parte, no obstante que las regiones Ciénega, Altos Sur, Altos Norte y Sur tenían en los años cincuenta un porcentaje de población importante a nivel estatal, ya para 2007 habían disminuido esa participación de manera significativa y se prevé que esta tendencia continúe.

Para una visión general de la circunstancia que guardan los referidos municipios medios, en el cuadro 1 se presenta el monto de la riqueza generada para el año 2007 en cada uno de ellos (pesos corrientes), de la que se deriva el PIB per capita. Como se ve, el fuerte dinamismo del sector turismo en el municipio de Puerto Vallarta no sólo ha propiciado un importante influjo migratorio sino que, adicionalmente, esto ha conducido a que el ingreso promedio de su población sea el más elevado. Asimismo, destaca el hecho de que los dos municipios de la zona alteña (Tepatitlán y Lagos de Moreno) sean los que cuenten con el más pobre PIB per capita entre todos los municipios considerados.

**Cuadro 1. PIB y PIB per capita en los municipios de estudio, con datos de 2007.**

<b>Mpio.</b>	<b>Ocotlán</b>	<b>Puerto Vallarta</b>	<b>Zapotlán</b>	<b>Lagos de moreno</b>	<b>Tepatitlán</b>
Población	89340	220368	96050	140001	126625
Pib 2005 en dólares	942,693,146	3,302,644,486	1,131,539,168	1,176,974,835	1,024,184,108
Pib per capita 2005 en dólares	10,552	14,987	11,781	8,407	8,088
Pib 2005 en pesos a pesos corrientes	6,670,759,869	23,370,434,365	8,007,087,036	8,328,602,505	7,247,412,662
Pib per capita a	74,667	106,052	83,364	59,490	57,235

pesos corrientes 2005					
-----------------------------	--	--	--	--	--

[http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/datos\\_financieros\\_y\\_socioeconomicos\\_municipales](http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/datos_financieros_y_socioeconomicos_municipales) (consulta 30 de marzo 2010)

A su vez, el cuadro 2 muestra tanto los índices de marginación como el citado IDH para nuestros municipios, y nótese que aunque los indicadores considerados para la determinación de los índices de Marginación y de Desarrollo Humano no son plenamente coincidentes, ambos conducen a resultados similares: el municipio de Lagos de Moreno no sólo tiene el valor más bajo del IDH sino que también cuenta con la marginación más aguda entre todos los municipios de estudio, en tanto que en el otro extremo, Puerto Vallarta, se encuentra con el más alto valor del índice y cuenta asimismo con el más bajo de marginación.

**Cuadro 2. Municipios medios de Jalisco. Grado de marginación e IDH.**

Municipio	Población total	% Población derechohabiente a servicios de salud	% Población de 15 años y más analfabeta	Grado promedio de escolaridad	% Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada de la red pública	% Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje	% Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica	Grado de marginación	IDH, 2008
Tepatitlán de Morelos	128,924	51.43	8.28	6.89	90.36	94.86	96.72	Muy bajo	0.808
Lagos de Moreno	142,633	43.9	9.69	6.98	87.02	85.87	95.66	Bajo	0.794
Puerto	240,019	59.11	3.6	8.82	91.05	93.44	94	Muy	0.876

Vallarta								bajo	
Zapotlán El Grande	99,966	57.87	5.79	8.9	95.69	96.67	96.74	Muy bajo	0.856
Ocotlán	91,818	61.26	6.06	7.94	88.71	96.40	97.59	Muy bajo	0.838

**Fuente:** Elaborado con base en datos del Índice de Marginación, CONAPO 2005 y II Censo de Población y Vivienda, INEGI 2005, así como con datos del II Informe de Gobierno del Estado.

### ***Marco jurídico político de las políticas de promoción económica en México.***

Se ha definido al régimen político mexicano como una Federación, figura que históricamente ha sido utilizada por distintos pueblos para alcanzar un arreglo conveniente entre sus comunidades, en cuanto a las facultades que entre ellos ceden y conservan para constituir una unidad política mayor y más sólida. En ese orden de ideas, Peña (2008, p 11) ha dicho que

...el federalismo es un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias —con independencia política entre sí— deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado Nación, cediendo parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior (el federal), con la finalidad de obtener beneficios que de manera individual serían más costosos de alcanzar por ellas.

Tal es el caso del actual arreglo político mexicano, y en ese sentido la Constitución federal define la estructura jurídico política del país como un una república democrática y representativa, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación (art 40); por lo que va a los estados, el mismo texto legal señala que éstos “adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre” (art 115, ibid), a su vez, en la fracción segunda del mismo artículo se les reconoce a los municipios personalidad jurídica, así como facultades para manejar su patrimonio conforme a la ley.

Por lo que va a las facultades de cada nivel de gobierno, el federal dispone de las atribuciones que explícitamente le reconoce la Constitución, mientras que los estados además de contar con atribuciones expresas disponen también de otras de carácter implícito, que son aquellas que no se encuentran reservadas expresamente a la Federación (art 40).

Sin embargo, los estados tienen prohibida una serie de actividades (vg establecer restricciones al comercio entre estados), y la Federación, mediante las atribuciones concedidas al Congreso por el citado artículo 73, goza de las llamadas *capacidades implícitas*, que son las atribuciones derivadas de leyes federales que le permiten hacer posible sus atribuciones expresas. Estas atribuciones, en la práctica, han conducido a que el gobierno federal –a través de ellas- intervenga en prácticamente todas las esferas de la vida pública<sup>4</sup>.

Adicionalmente, existen las llamadas atribuciones concurrentes entre distintos niveles de gobierno que, con frecuencia y en diferentes planos del poder público, se han utilizado para relegar a los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) a realizar labores de corte puramente administrativo.

Por lo que toca a los municipios, se ha dicho que su carácter de libres se concreta a la capacidad que tienen sus habitantes a elegir a sus gobernantes, esto es, a que no les sean impuestos por los otros dos órdenes de gobierno (Tena, citado por Rowland). En ese orden de ideas y debido a sus relativamente restringidas atribuciones, tal autor ha señalado que los municipios de lo que disponen es más bien de un relativo nivel de autonomía.

En consecuencia, no existe –como lo sugiere la teoría constitucional- una federación que sea producto de un pacto entre iguales, ni son los estados realmente soberanos o los municipios libres en el sentido integral de estos términos. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que ambos, tanto los estados como los municipios, han ido alcanzando mayores niveles de autonomía legal, política y financiera, lo que es desde luego producto de las diversas reformas nacionales que han reconocido mayores atribuciones a estos órdenes de gobierno, mismas que han sido impulsadas por un Congreso federal cada vez más plural y que recoge asimismo los variados intereses de las distintas regiones del país.

En gran medida, las atribuciones que actualmente tienen los tres niveles de gobierno en México tienen importantes similitudes con la experiencia internacional, tanto de los estados federados como los que no lo son, en donde la tendencia actual es que los gobiernos nacionales mantengan las siguientes responsabilidades: defensa, comercio y, más en general, asuntos exteriores, regulación de procesos migratorios y desarrollo industrial, así como lo relativo a comunicaciones y

---

<sup>4</sup> Sólo como ejemplo, considérese lo establecido en la fracción X del citado artículo 73, que le concede al Congreso facultades “para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”.

transportes; por su parte, los gobiernos intermedios atienden –con frecuencia de manera compartida- entre otras responsabilidades, los rubros de agricultura, silvicultura, infraestructura regional y protección ambiental. Finalmente, las responsabilidades locales –municipales o su equivalente- más comunes son las relativas a policía y bomberos, saneamiento y transporte (Cabrero, 2004, p 347).

En lo que concierne a la temática de este ensayo, la promoción económica, el marco de atribuciones legales de los tres órdenes de gobierno se entremezcla para generar un andamiaje institucional complejo, tal y como ahora se revisa.

### **Legislación Federal.**

Un primer acercamiento al fundamento legal de la política de promoción económica se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LOAPF<sup>5</sup>, mientras que las líneas generales de la política en cuestión se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en su eje *Economía Competitiva y Generadora de Empleos*, si bien se aclara que lo establecido en el PND, *no* tiene el estatuto de ley.

Es el artículo 34 de la LOAPF el que lista todas las áreas de competencia de la Secretaría de Economía (SE), y específicamente en su fracción tercera se señala que es su atribución “establecer la Política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros...”, de donde deriva su competencia –y su responsabilidad- en la promoción del sector primario de la economía.

Para mayor abundamiento sobre sus atribuciones en este sector, las responsabilidades de la SE abarcan el fomento del pequeño comercio rural y urbano, así como la promoción del desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional en coordinación con la Secretaría de Agricultura (f. XV).

Por lo que va al sector secundario, a esta Secretaría le compete también promover, orientar y estimular la industria nacional (f. XXIII), y de manera particular la promoción y estímulo de la industria pequeña y mediana (f. XXIV), pues éstas -y en especial la micro y pequeña empresas- disponen de limitados recursos para su desarrollo y consolidación.

En ese sentido y considerando la magnitud del sector de las micro empresas en el país, mayormente constituido por gente de escasos recursos, también es atribución de la SE coordinar y ejecutar la

---

<sup>5</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. En lo sucesivo y mientras no se indique otra cosa, los artículos que se mencionen corresponden a esta ley.

política de apoyo a empresas que asocien a grupos en esa condición en áreas urbanas. La ley precisa que estas acciones podrán ser emprendidas con la intervención de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado (f. X bis).

Finalmente y en un plano menos focalizado y más sutil de la promoción económica, se encuentra la atribución de la SE de estudiar y determinar mediante reglas generales y conforme a los montos establecidos por la Secretaría de Hacienda (SHCP), los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación (f. VI).

En cuanto refiere la promoción de la competencia y eficiencia económicas, así como la protección del consumidor en variados planos, existen distintos organismos públicos a nivel federal, a quienes se les ha criticado mayormente por sus insuficientes atribuciones para imponer las sanciones que podrían desalentar prácticas indebidas entre los agentes económicos. De entre ellos, se encuentran la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros –Condusef-, la Comisión Nacional de Protección del Consumidor – y la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Ahora bien, referido de manera más puntual al tema de la promoción económica de los gobiernos locales, tema central de este ensayo, hay que destacar la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (LDCM)<sup>6</sup>, misma que en sus artículos 5, 9 y 11 establece que es responsabilidad de la SE la ejecución de políticas y acciones de fomento a la competitividad de las citadas empresas. Para ese propósito, se establece que deberán considerarse las siguientes acciones: a. capacitación y formación empresarial; b. el fomento para la constitución de incubadoras de empresas y la formación de emprendedores; c. la formación, integración y apoyo a las cadenas productivas y agrupamientos empresariales; d. la modernización, innovación y desarrollo tecnológico; e. el desarrollo de proveedores y distribuidores; f. la consolidación de la oferta exportable; y finalmente, g. la promoción de esquemas para facilitar el acceso al financiamiento público y privado. Como se analiza más abajo, son precisamente este tipo de iniciativas las que permitirían que los micro y pequeño empresarios dispongan de una ventaja competitiva que, eventualmente, favorezcan su consolidación y crecimiento.

---

<sup>6</sup> Publicada en diciembre de 2002.

### **Legislación Estatal.**

Le compete al ejecutivo local la promoción económica en sus distintos planos, y en ese sentido la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, LOPE<sup>7</sup>, establece entre otras de sus importantes atribuciones en la materia, las siguientes (art 22): La planeación, conducción, coordinación, fomento y orientación del desarrollo económico y social (f. IV); el fomento de la industria, el comercio, la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la fauna, las artesanías, la pesca y otras actividades productivas (f. XI); y la promoción del turismo nacional y extranjero (f. XIII).

Es la Secretaría de Promoción Económica, SEPROE, la principal responsable del aliento económico, si bien tres secretarías más, las de Planeación, de Desarrollo Rural y la del Trabajo y Previsión Social, también tienen incidencia en este campo, si bien en menor medida. En específico, a la SEPROE le compete promover, coordinar y fomentar el desarrollo del estado, su planeación y financiamiento, particularmente del desarrollo industrial y comercial, y el abasto y las exportaciones (art 33).

### ***Instancias Responsables.***

La estructura orgánica de la SEPROE contempla una Coordinación General de Competitividad Empresarial, con distintas Direcciones a su cargo, de entre las que destacan para el tema que nos ocupa la de Comercio Interior y Abasto, la de Promoción Regional, así como la de Vinculación Programática y Desarrollo Empresarial. A esta Coordinación le compete la vinculación de los siguientes organismos públicos descentralizados: Consejo Estatal de Promoción Económica, CEPE, Instituto Jalisciense de la Calidad, e Instituto de la Artesanía Jalisciense (art 15 bis del Reglamento<sup>8</sup>), los tres de especial relevancia para la promoción económica local. En particular, al CEPE le corresponde trabajar de manera coordinada con la SEPROE para la promoción de la inversión en la entidad<sup>9</sup>, y es a través de esta instancia que se realizan mesas de trabajo con eventuales inversionistas en distintos campos, a donde se concretan apoyos fiscales y se comprometen inversiones públicas en materia de infraestructura para el aliento a la inversión privada.

### **El Balance.**

---

<sup>7</sup> Publicada el 28 de febrero de 1989. En lo sucesivo y hasta que no se indique otra cosa, los artículos que se citen corresponden a esta ley.

<sup>8</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Promoción Económica, publicado el 10 de marzo de 2005.

<sup>9</sup> Art. 19 de la Ley para el Fomento Económico del Estado de Jalisco, publicada el 17 de febrero de 2001.

Como recién se ha revisado, el conjunto de atribuciones de política pública que convencionalmente se conocen como políticas micro y meso económicas se encuentran dispersas entre los tres niveles de gobierno, si bien las más relevantes se concentran a nivel federal<sup>10</sup>. En particular, las acciones de promoción y fomento económico son mayormente emprendidas por la SE, en tanto que la política de competencia económica la instrumenta su órgano desconcentrado, la Comisión Federal de Competencia Económica, si bien ya se dijo que existen también otros organismos públicos que coadyuvan a la promoción de la competencia y eficiencia económicas en este nivel de gobierno, con modestos resultados.

Por todo lo anterior, es claro que el ámbito de mayor relevancia para la promoción económica corresponde a los niveles federal y en menor medida estatal –con o sin coordinación con los propios municipios- a través de la SE y de la SEPROE, respectivamente. En particular, la SE opera un programa *ad hoc* de apoyo a las micro, pequeña y mediana empresas, denominado Fondo Pyme, que cuenta con una amplia variedad de instrumentos y que desarrolla las acciones ya citadas de la LDCM.

#### ***Promoción económica local en Jalisco, acciones y coordinación intergubernamental.***

Ya arriba se describen de manera general las condiciones socioeconómicas de los municipios medios de Jalisco a donde se encuentra el que es objeto de esta investigación, en tanto que en el apartado previo se muestra cómo en efecto son los órdenes de gobierno federal y estatal los que cuentan con importantes atribuciones para la promoción económica, atribuciones que se pueden echar a andar, justamente, porque son ellos quienes disponen de los recursos para su instrumentación.

Específicamente en el año de análisis, 2008, el 37.0% de la totalidad del presupuesto de egresos federal fue transferido a los estados<sup>11</sup>, lo que de suyo da cuenta de la enorme cuantía de tales transferencias, tanto en las finanzas públicas estatales como en las municipales. Por lo que respecta a Jalisco, los datos aparecen en el siguiente cuadro, en particular en los rubros de aportaciones y participaciones federales; como se ve, las primeras representan el 40.1% de los ingresos totales del

---

<sup>10</sup> Sobra decir que la llamada política macroeconómica es de competencia estrictamente federal, y en ella interviene de manera central un organismo autónomo del propio gobierno: el Banco De México, responsable de la política monetaria, así como la propia SHCP.

<sup>11</sup> En 2008 los recursos a estados y municipios a través del Gasto Federalizado ascendieron a 769,729.5 millones de pesos (mdp) desglosados de la siguiente manera: Aportaciones (Ramo 33), 369,569.0 mdp., y Participaciones (Ramo 28), 400,160.6 mdp. Los datos se pueden consultar en la dirección electrónica de la SHCP.

estado en nuestro año de estudio, en tanto que las segundas absorben el 41.4%, sumando así un 81.5% de tales ingresos.

**Cuadro 3 Estructura de los ingresos públicos del estado de Jalisco, 2004-2008. Millones pesos.**

Año	Total	Impuestos	Derechos	Productos	aprovechamientos	Contribución de mejoras	Participaciones federales	Aportaciones federales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Financiamiento	Disponibilidad inicial
04	38,136.3	1,370.3	832.6	205.1	697.5	0	14,836.3	18,964.5	0	423.3	157.8	648
05	44,201.3	1,503.7	924.4	324.2	409.8	0	17,154.1	21,023.3	0	356.5	1,443	1,091
06	50,960.1	1,655.1	1,041	398.3	512.7	0	20,907.5	21,755.2	814	467.6	795	2,611
07	54,412.6	1,852.8	1,125	430.9	560.5	0	21,456.7	22,455.6	727	1,248	254.3	4,299
08	64,754.4	2,000.4	1,220	694.7	699.5	0	26,813.1	25,969.7	2844	2,155	2,020	3,178

Fuente: INEGI. Estadística de Finanzas Públicas estatales y municipales.

Por su parte, el cuadro 4 muestra que en el año de análisis prácticamente la quinta parte del presupuesto estatal se transfirió a los municipios, también vía participaciones y aportaciones, tal y como lo establece como mínimo la Ley de Coordinación Fiscal federal.

**Cuadro 4. Capítulo Global de Gobierno, 2008**

Capítulo	Capítulo de gasto	Presupuesto ejercido	porcentaje
1000	Servicios personales	20,274,908,521	34.34%
2000	Materiales y suministros	519,939,654	0.88%
3000	Servicios generales	1,300,455,144	2.20%
4000	Transferencias, subsidios, subvenciones, pensiones y jubilaciones	22,133,347,071	37.49%
5000	Bienes muebles e inmuebles	293,914,293	0.50%
6000	Inversión pública del estado	2,499,152,195	4.23%
8000	Participaciones y aportaciones a municipios	11,351,029,274	19.23%
9000	Deuda pública		1.13%

		59,037,123,526	100.0%
--	--	----------------	--------

Fuente: Anexo al II Informe de Jalisco: 103.

Estos dos cuadros ilustran cuán dependientes son los gobiernos locales del federal en materia de ingresos, pero también lo son, y ese es el punto central de este ensayo, en materia de iniciativas y programas para la promoción económica, lo que a la postre se expresa en los niveles de competitividad con que disponen los gobiernos municipales en el país. En ese sentido, los cuadros 5 y 6 presentan un concentrado de las acciones en la materia para nuestros municipios de análisis, acciones instrumentadas por el gobierno estatal a través de los organismos ya citados en el punto anterior.

A su vez, el cuadro 7 registra las acciones de promoción económica emprendidas por el municipio de estudio, Puerto Vallarta (según fueron reportadas en su Informe del Gobierno), y las alinea con los objetivos de los planes de desarrollo estatal y nacional, así como con los indicadores de la llamada *Agenda desde lo Local*, que –como se sabe– es una estrategia federal para fortalecer institucionalmente a los municipios mediante programas focalizados a tales indicadores<sup>12</sup>. Como se ve, los números de la columna de *Acciones* de tal cuadro corresponden a los números del resumen de la parte económica del Informe de Gobierno anexo.

Como se desprende de la primera columna del cuadro, el municipio se planteó en su PMD tres áreas generales de la promoción económica de las cuales las dos primeras, relativas a la competitividad y a la diversificación económica, son de carácter transversal, mientras que la tercera, enfocada al turismo, se centra en el que ha sido –y seguirá siendo– el sector más importante de la economía del municipio. Como se aprecia en el mismo cuadro, el grueso de las acciones municipales se orientan al tema de la competitividad, y es en ese campo a donde se aprecia un mayor esfuerzo de vinculación con los otros dos órdenes de gobierno. Sin embargo, este esfuerzo fue desigual pues mientras que los apoyos canalizados al municipio por el CEPE fueron más bien mediocres vistos comparativamente con los otros municipios medios del estado (véase cuadro 5), en otros campos –y muy señaladamente el turismo– esta vinculación fue importante (véanse puntos 10 y 11 del cuadro 7).

---

<sup>12</sup> La estrategia en cuestión la opera el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. De manera particular, véase su documento “La Agenda desde lo Local, Guía para su implementación”, México, 2008, disponible en la página electrónica de tal Instituto.

**Cuadro 5. Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE). Apoyos en 2008.**

<i>Municipio</i>	<i>Empresas</i>	<i>Monto (en pesos)</i>
Tepatitlán	10	141,994
Lagos de Moreno	8	147,052
Puerto Vallarta	7	136,589
Ciudad Guzmán	12	348,577
Ocotlán	3	47,391

Fuente: CEPE.

Resalta también el significativo financiamiento canalizado al municipio vía los programas de la SEPPOE, tal y como se aprecia en el cuadro 6, a donde se alcanzó el segundo lugar en financiamiento entre los municipios medios del estado en el año de análisis, sólo después de Ocotlán, con poco más de \$22 millones. Tales recursos fueron fondeados mayormente por el programa *Impulso*, que otorga créditos empresariales de entre 30 a 200 mil pesos.

**Cuadro 6. Incentivos y financiamiento otorgado por SEPPOE Y OPD'S, 2008<sup>13</sup>**

Municipio	Suma de incentivos otorgados por SEPPOE	Apoyo federal	Apoyo municipal	Inversión privada en pesos	Número de empresas beneficiadas	Número de empleos protegidos	Financiamiento en pesos	Número de créditos
Lagos de Moreno	239,016	0	0	60,965	68	502	7,967,932	179
Ocotlán	8,205,938	0	0	8,654,946	28	1,921	30,066,163	318

<sup>13</sup> En estos municipios los incentivos más importantes de SEPPOE se encuentran en los siguientes programas. en Lagos de Moreno, en PROVEMUS; en Ocotlán, en el Fondo U de G; en Puerto Vallarta, en Difusión y Divulgación; en Tepatitlán, en el Fondo de U de G y, finalmente, en Zapotlán, en el PROSOFTSE. Por lo que va a financiamiento (penúltima columna) el monto más alto en todos los municipios fue vía el programa *Impulso*. En los dos municipios en los que sí se registra apoyo de ellos, se trata del programa Fondo Pyme federal.

Puerto Vallarta	3,442,185	1,500,000	0	3,043,978	300	1,127	22,163,263	312
Tepatitlán	2,692,035	984,588	603,722	21,741,737	358	491	9,007,119	173
Zapotlán	23,108,816	1,691,675	210,000	4,565,277	1,265	281	12,309,819	209

Fuente: SEPROE.

En realidad ambos cuadros, el 5 y el 6, muestran los esfuerzos del municipio por alcanzar acuerdos de coordinación con las instancias de promoción económica estatales –vistos en la perspectiva comparada con los otros municipios medios del estado- justo como se destaca en los puntos 1 a 3 del cuadro 7, en tanto que la acción 4 del mismo cuadro, relativa a la instrumentación del programa SARE de apertura rápida de empresas, es de carácter federal. Hay que señalar, en todo caso, que las primeras tres acciones son de carácter proactivo, esto es, implican una acción focalizada del municipio a incrementar la competitividad de sus unidades económicas, mientras que la cuarta busca crear las condiciones idóneas para facilitar la apertura de nuevos negocios, eliminando trámites engorrosos e innecesarios.

A su vez, las acciones orientadas a la diversificación económica del municipio y a la innovación empresarial, referidas en la sección 6.2 del mismo cuadro, muestran cómo el empuje de una gestión municipal puede generar políticas que apoyen con éxito la iniciativa empresarial de su gente, pero muestran también que este conjunto de acciones no se complementan y coordinan con otras del mismo carácter emprendidas por los otros dos órdenes de gobierno, en particular el Federal a través del llamado Fondo PYME, lo que a la postre implica duplicidades e ineficiencias en el quehacer público. Este fondo, como antes se señaló, ofrece un variado conjunto de apoyos a los micro y pequeño empresarios, principalmente, a través de una estrategia razonablemente sólida que ya data del sexenio anterior.

Por último, las acciones 11 y 12 muestran una vez más la creatividad de esta gestión municipal en cuanto a desarrollar y aún innovar en nichos del mercado turístico, vocación natural del municipio, lo que permite fortalecer institucionalmente las acciones y ampliar la cobertura de las acciones.

### ***Conclusiones.***

El estado de Jalisco cuenta con un conjunto de municipios medios que ofrecen una importante ventana de oportunidad para el desarrollo equilibrado de la entidad, que sin embargo no se ha sabido aprovechar mediante las adecuadas acciones públicas, en particular con aquellas orientadas a la promoción económica local.

Una excepción a este escenario general lo representa el municipio de Puerto Vallarta, pues éste sí muestra en los últimos años una sostenida tasa de crecimiento económico, que supera al resto de los citados municipios medios, y que como consecuencia de ello también supera la tasa de crecimiento estatal. Es claro que lo que mayormente explica este fenómeno lo es su reconocida vocación turística, atribuible a sus bellezas naturales, pues es justamente este sector el que muestra las mayores tasas de crecimiento, y que absorbe el grueso de la actividad económica local.

El ensayo da cuenta sin embargo que este crecimiento también ha sido producto de acciones de política pública de corte local en otras ramas económicas, algunas de las cuales han contribuido con cierto éxito a diversificar económicamente al municipio, de manera particular el sector manufacturero.

En su conjunto, estas acciones municipales de promoción económica muestran dos importantes escenarios: aquel en que las políticas se instrumentan con los propios recursos municipales y se emprenden así con un grado importante de libertad, y aquel otro en el que se ha trabajado de manera coordinada con los otros dos órdenes de gobierno.

Aunque la exigüidad de la información reportada en el Informe de Gobierno impide evaluar de manera acuciosa estas políticas, el ensayo muestra que las relativamente pocas acciones se encuentran bien orientadas, y que las mismas tienen su base en el propio Plan de Desarrollo Municipal. Esto no significa sin embargo que no deban realizarse ajustes, que en lo sustantivo abarcan tres temas de primera importancia: a. reforzar las acciones de coordinación con los otros dos órdenes de gobierno a donde éstas ya existen; b. emprender tal coordinación a donde aún no se han realizado y, finalmente, c. sentar las bases institucionales que permitan darle continuidad, en las siguientes gestiones municipales, a lo que ya se viene emprendiendo de manera adecuada. De hecho, uno de los problemas centrales de las políticas públicas de corte municipal en nuestro país, tal y como Guillén lo ha destacado (2007), tiene que ver con la ausencia de una *memoria institucional* en el quehacer público, que se expresa en esa insuficiente –y a veces nula– continuidad de las políticas públicas al cambio de cada gestión de gobierno.

Cuadro 7. Síntesis de la Política de Promoción Económica en Puerto Vallarta, Segundo Informe de Gobierno. Eje 6. Promoción Económica

PMD	Acciones	nombre del programa o acción municipal, y/o referente (s) de la acción <sup>14</sup>	Área	Alineación con la Agenda	Alineación con los objetivos del PED <sup>15</sup>	Alineación con los objetivos del PND <sup>16</sup>	Programa o instancia federal o estatal, y/o Ramo de Apoyo
6.1 Impulso a la competitividad de las actividades económicas	1	Gestoría de créditos en		2.8	1.6, 1.7, 1.2	2.5,2.6	FOJAL
	2	FOJAL		2.8, 2.2	1.3, 1.6, 1.5	2.5, 2.6	FOJAL
	3	Consultoría de MIPYMES.		2.8, 2.2	1.5, 1.6	2.5, 2.13	COECYTJAL
	4	Estudios para la toma de decisiones empresariales		2.1, 2.2 y 2.8	1.9, 1.8	2.4, 2.5	SIIJ, IES.
	5	Programa SARE para creación de empresas.			1.9		SE
	6	Niveles de inversión. Promoción de la producción local		2.8 2.1, 2.2 y 2.8	1.9, 1.3	2.5	
6.2 Impulso a la diversificación económica y la innovación empresarial	7	Apoyos al sector industrial.		2.1, 2.8	1.5, 1.6	2.5, 2.6	
	8	Promoción de la producción local.		2.8	1.2, 1.3, 1.5	2.5, 2.6	
	9	Diversificación económica.		2.1 y 2.8	1.3, 1.5	2.5, 2.13	

<sup>14</sup> Si la expresión va entrecomillada se trata del nombre del programa asignado por el propio ayuntamiento.

<sup>15</sup> El primer dígito corresponde al eje del plan y el segundo al objetivo de tal eje. Los objetivos aparecen en orden de relevancia y, como se ve, la mayoría de los objetivos de este cuadro corresponden al eje 1 Empleo y Crecimiento.

<sup>16</sup> El primer dígito corresponde al eje del plan y el segundo al objetivo de tal eje. Como se ve, la mayoría de los objetivos de este cuadro corresponden al eje 2 Economía Competitiva y Generadora de Empleos.

6.3 Apoyo a la gestación de un nuevo modelo de desarrollo turístico	10	Ampliación de nichos del sector turístico.		2.2, 2.1 y 2.5	1.2, 1.3	2.12, 2.5	SETUR
	11	“Ruta del Nopal”.		2.1, 2.2 y 2.5	1.2, 1.3	2.12	

### **Puerto Vallarta. Segundo Informe de Gobierno. Tema Promoción Económica.**

El documento se estructura en función de los Ejes de su plan de desarrollo. Sólo se presenta la información de la política de promoción económica, integrada de tres secciones.

#### ***Uno.***

1. Dentro del programa de financiamiento empresarial del Fondo Jalisco de Fomento Empresarial, hasta noviembre se habían otorgado apoyos a 229 empresas por un monto de \$18.53 millones, quedando pendientes de resolución recursos solicitados por más de \$14 millones, para otras 60 empresas. Con lo entregado hasta ahora ya fue superado la cifra histórica en monto otorgado a las mypimes en el municipio.
2. El programa de CONSULTORÍAS UNIVERSITARIAS brinda asesoría a empresas con el fin de mejorar sus procesos empresariales. El programa se lleva a cabo en coordinación con el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECYTJAL), el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL) y diversas Universidades de esta ciudad. Este año se han beneficiado 30 empresas, 18 más que el año pasado.
3. Dentro del Centro de Información e Investigación Municipal y en coordinación con el Sistema Estatal de Información Jalisco y el Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta, se llevó a cabo un estudio económico aplicado a cerca de 400 empresas, denominado Evaluación Participativa para el Desarrollo Local (EPADEL), que brinda importante información para la toma de decisiones.
4. Gracias al PROGRAMA SARE (Sistema de Apertura Rápida de Empresas) en lo que va del año 2008, se han abierto 632 nuevas empresas, lo que representa 858 empleos y autoempleos creados, y una inversión total por \$26.27 millones.
5. En lo que se refiere a nuevas inversiones y hasta el mes de septiembre, la inversión privada directa fue del orden de los 293.39 millones de dólares. Esta cifra supera la captación de inversiones de otros años.
6. En este año, por primera ocasión se realizaron acciones de promoción de los productos Hechos en Puerto Vallarta en mercados internacionales, con la participación en el “VI Festival Internacional de Ciudades Hermanas y Amigas 2008” en Laredo, Texas.

#### ***Dos.***

7. Promoción del sector industrial. Los apoyos abarcan: información y apoyo en trámites de registro de código de barras; registro de marca y etiqueta, y en el sector de alimentos todo lo

relacionado al desarrollo tecnológico, diseño normativo de etiqueta, de logotipo, envase, verificación alimentaria, tabla nutrimental, entre otros.

8. Se apoya también en la promoción de los productos a través de ferias y exposiciones, tanto nacionales como internacionales. Así, este año se brindó apoyo a 47 productores de café, frijol preparado, tamales, salsas, quesos y ates, en alimentación; así como a productores de ropa de manta, sombreros, joyería, artesanías, y regalos.
9. Se busca continuar apoyando a estos productores, así como el desarrollo de su producto y comercialización para lograr el posicionamiento en el mercado, buscando fortalecer al sector industrial, que ha demostrado ser otra importante opción económica.

**Tres.**

10. Para diversificar la oferta turística y considerando que ya se ofrecen servicios de salud de clase mundial, se está trabajando con hoteles, restaurantes, spas, instituciones médicas, laboratorios y empresas conectadas con el sector salud, para implementar programas y paquetes destinados al nicho de mercado conocido como TURISMO DE SALUD. El objetivo es promover a Puerto Vallarta como un importante destino de salud. Para alcanzar esta meta, estamos solicitando a la Secretaría de Turismo Federal nos apoye para ser Municipio piloto a nivel nacional.
11. Dentro de este marco, se está impulsando la RUTA DEL NOPAL en la población de Santa Cruz. El programa consiste en la elaboración de una línea de productos derivados del nopal como la mermelada y la jalea, y se viene experimentando con la elaboración de tortilla de nopal; además, estas actividades tienen la gran ventaja de ser autosustentables, cuidando en todo momento la conservación del entorno.

**REFERENCIAS**

- Aguilar G. G. (2007). Potestades y potencial recaudatorio de los municipios en México. En J. L. Calva, coordinador, *Finanzas Públicas para el Desarrollo. Agenda para el Desarrollo No 5*. México: Ed Miguel Ángel Porrúa.
- 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.
- Bresser P., L. (2001). “Reforma de la nueva Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...”. *International Journal of Political Studies*, No 3, pp 143-166.
- 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.
- Feinstein, O. (2007). “Evaluación pragmática de políticas públicas” *Evaluación de Políticas Públicas*, ICE, no 836.
- Flamand, L. et al. (2007). *Índice de Desarrollo Municipal Básico, 2005*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- García, C. 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.
- González, V. (2009). “Evaluación y seguimiento del desarrollo del estado a través de indicadores”, ponencia en el 6to Foro Internacional desde lo Local, México, 2009.
- Guillén, T. (2007). “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma”, en *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: Cide.
- Informe de Gobierno del Estado de Jalisco, años 2008 y 2009.
- Informe de Gobierno del municipio de Puerto Vallarta, años 2008 y 2009.
- Plan de Desarrollo Municipal, 2007-2009, Puerto Vallarta, Jalisco.
- Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, años 2008 y 2009. Secretaría de Finanzas, Gobierno del estado de Jalisco.