



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.

DR PABLO PINEDA ORTEGA¹

Resumen

La literatura distingue entre políticas macro, meso y micro en la promoción económica de un país o una región, que son políticas que estarían contribuyendo a elevar su ventaja competitiva. En ese marco, el ensayo analiza las acciones de promoción económica en un municipio medio de México, Puerto Vallarta, y concluye que los municipios de estas dimensiones sí cuentan con la infraestructura física e institucional para emprender tales acciones, pero que ella puede aprovecharse mejor si se alcanzan acuerdos de coordinación con los otros órdenes de gobierno.

De este modo, el objetivo del ensayo es mostrar los alcances de la coordinación de acciones de política pública para elevar la ventaja competitiva de una región, los resultados muestran que, en efecto, tal coordinación contribuye a elevar dicha ventaja, y la metodología se centra en el análisis de las atribuciones de los tres órdenes de gobierno, así como en la revisión de las políticas locales en la materia.

Palabras clave: promoción económica local, estructura de gobierno, gobiernos locales, programas de promoción económica.

Abstract

The literature distinguishes between macro, meso and micro economic promotion of a country or a region, which are policies that would contribute to increasing their competitive advantage. In this context, the essay analyzes the economic promotion in Puerto Vallarta, and concludes that the municipalities to have physical and institutional infrastructure to undertake such actions, but she can be better utilized if coordination agreements are reached with the other levels of government. Thus, the aim of the essay is to show the scope of the coordination of public policy actions to raise the competitive advantage of a region. The results show that, in fact, such coordination will help to increase this advantage, and the methodology focuses in the analysis of the powers of the three levels of government as well as in the review of local policies in this area.

¹ Profesor Investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades Universidad de Guadalajara

Keywords: promoting local economic, governance, local governments, economic promotion programs.

1. Introducción.

En un sistema político de corte federal como lo es, en teoría, el mexicano, pero que tiene una fuerte tradición centralista que sólo de manera reciente se ha venido revirtiendo, las estrategias de promoción económica municipal son de limitado alcance para elevar la competitividad local. No obstante ello, existe una enorme ventana de oportunidad para los gobiernos locales en tanto que aún con recursos y capacidades limitadas para desarrollar con éxito acciones en este campo, les queda la opción de emprender de manera sistemática iniciativas de gestión ante 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.

2. 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.

En ese sentido no resulta casual que el estado prácticamente se encuentre a media tabla del llamado *Índice de Competitividad* en los tres últimos años (en el lugar 16), que refiere la capacidad de un país para atraer y retener inversiones. Como es sabido, los factores o componentes del índice son los

siguientes: 1. Sistema de derecho confiable y objetivo; 2. Manejo sustentable del medio ambiente; 3. Sociedad incluyente, preparada y sana; 4. Macroeconomía estable; 5. Sistema político estable y funcional; 6. Mercados de factores eficientes; 7. Sectores precursores de clase mundial; 8. Gobiernos eficientes y eficaces; 9. Relaciones internacionales benignas, y 10. Sectores económicos con potencial.

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% en el estado, alcanzando así en el año de análisis los 6'604,556 personas.

Jalisco cuenta con 125 municipios -el 5.1% del total de México- 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, compuesta de siete municipios, cuatro de ellos con una elevada urbanización. Se trata así de la región más poblada en estado, que en 2007 concentraba el 63.2% de la población total. El crecimiento de esta región ha contribuido a que otras zonas del estado vayan perdiendo población y con ello, también, su potencial de desarrollo.

Para fines de planeación, el estado ha sido dividido en 12 regiones, a saber: Norte; Altos Norte; Altos Sur; Ciénega; Sureste; Sur; Sierra de Amula; Costa Sur; Costa Norte; Sierra Occidental; Valles, y Centro. La capital del estado se ubica en la región Centro, integrada de 13 municipios más, y ya se dijo que es la más poblada del estado. En 2005, a ella le seguían las regiones de la Ciénega, Altos Sur y Altos Norte, si bien ninguna de ellas contaba con más de 7% de la población estatal.

Por lo que se refiere al nivel de desarrollo social en el estado, se retoma el concepto de desarrollo humano formulado por el PNUD que, como es sabido, 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.

En base a lo anterior, el índice de desarrollo humano (IDH) recoge estas capacidades para medir el concepto de desarrollo humano, y el IDH del país en 2005 ascendió a 0.8200, apenas superando el límite inferior del rango alto, que es de 0.80², en tanto que el valor del índice para Jalisco, casualmente, es el mismo que el del país, ubicándose así la entidad en el lugar 14 a nivel nacional.

² En aquel capítulo se dijo que los tres rangos de desarrollo humano (DH) son alto (con un IDH mayor o igual 0.80), medio (IDH entre 0.50 y 0.79) y bajo (IDH menor a 0.50).

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%

Visto en la perspectiva internacional y si Jalisco fuese un país, la entidad habría ocupado el lugar 61 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 del 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. De hecho, los municipios medios del estado se encuentran distribuidos entre estas regiones, y cuentan con una dinámica e identidad propias. Específicamente, tales municipios se ubican dentro de las regiones que a continuación se citan: en la región Costa Norte, el municipio de Puerto Vallarta; en la Sur, Ciudad Guzmán; en la Altos Norte, Lagos de Moreno; en la Ciénega, Ocotlán y, por último, en la región Altos Sur, se encuentra el municipio de 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.

Se prevé que la ciudad de Puerto Vallarta continúe siendo la más poblada de estas ciudades e inclusive aumentará 2.0 puntos porcentuales para alcanzar, en el 2012, el 70.7 por ciento de su región. Por el otro lado, la ciudad menos poblada y con menos representación en su región es Ocotlán, y para 2012 su población sólo alcanzará a contar con el 18.7 por ciento de dicha población regional.

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. Por ello, se ha dicho que el estado no supo aprovechar la oportunidad de consolidar a las ciudades medias (salvo Puerto Vallarta) como importantes polos de atracción, lo que obliga a fortalecer las estrategias de impulso a tales ciudades y así frenar la fuerte concentración en la zona metropolitana de Guadalajara.

Para un acercamiento general al estado que guardan los municipios de estudio, 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 sean los que cuenten con el más pobre PIB per capita entre todos los municipios analizados.

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

| Mpio. | Ocotlán | Puerto Vallarta | Zapotlán | Lagos de moreno | Tepatitlán |
|--|----------------|------------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|
| 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 pesos corrientes 2005 | 74,667 | 106,052 | 83,364 | 59,490 | 57,235 |

http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/datos_financieros_y_socioeconomicos_municipales

(consulta 30 de marzo 2010)

Finalmente, el cuadro 2 muestra tanto los índices de marginación como el citado índice de Desarrollo Humano 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 Vallarta | 240,019 | 59.11 | 3.6 | 8.82 | 91.05 | 93.44 | 94 | Muy bajo | 0.876 |
| 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.

3. 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 y regiones, 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, se ha dicho, 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*). Finalmente, en la fracción segunda del art 115 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 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 pública³.

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. Asimismo y debido a sus relativamente restringidas atribuciones, se ha señalado que los municipios de lo que disponen es más bien de un relativo nivel de autonomía, más que de libertad en el sentido amplio (Tena, citado por Rowland).

³ Sólo como ejemplo, considérese lo establecido en la fracción X de tal 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”.

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.

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 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).

De manera específica en lo que concierne a la promoción económica, el marco de atribuciones legales de los tres órdenes de gobierno se entremezcla para generar un andamiaje institucional complejo.

En ese orden de ideas, a continuación se revisa la legislación federal en la materia para analizar después la local, destacando cómo existen en los tres niveles de gobierno instancias –contempladas en distintas leyes- que atienden la temática de promoción económica tal y como ahora se estudia.

Legislación Federal.

Un primer acercamiento al fundamento legal en materia de política de promoción económica se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LOAPF⁴, mientras que las líneas generales de la política en cuestión se establecen en el 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 SE, y específicamente en su fracción tercera se señala que es su atribución “establecer la Política de

⁴ 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.

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 SAGARPA (f. XV).

El fomento y apoyo del sector secundario de la economía también forma parte de sus atribuciones, y en ese orden de ideas le compete 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 su atribución coordinar y ejecutar la política de apoyo a empresas que asocien a grupos en esa condición en áreas urbanas. 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 si bien no menos importante, en un plano menos focalizado y más sutil de la promoción económica se encuentra la atribución de la SE -según se establece en la fracción VI- de estudiar y determinar mediante reglas generales y conforme a los montos establecidos por la SHCP, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación.

De manera ya más puntual al tema central de este ensayo se encuentra la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa⁵, 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 precisa 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.

⁵ 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, LOPE⁶, 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).

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, la Secretaría de Planeación, de Desarrollo Rural y del Trabajo y Previsión Social, también inciden aunque en menor medida a dicho aliento. En específico, la SEPROE le compete promover, coordinar y fomentar el desarrollo del estado, su planeación y financiamiento, particularmente del desarrollo industrial y comercial, el abasto y las exportaciones de la entidad (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, Instituto Jalisciense de la Calidad e Instituto de la Artesanía Jalisciense (art 15 bis del Reglamento⁷), los tres de especial relevancia para la promoción económica local.

El Consejo estatal de Promoción Económica, CEPE, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encuentra sectorizado a la SPE. En lo sustantivo,

⁶ 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. Debe señalarse asimismo que a nivel federal existen otros organismos públicos que coadyuvan a la promoción de la competencia y eficiencia económicas, así como la protección del consumidor en distintos ámbitos, tales como 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, entre otras

⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de Promoción Económica, publicado el 10 de marzo de 2005.

su función es operar de manera coordinada con tal secretaria para promover la inversión en la entidad⁸.

El Balance.

Como se revisó, el conjunto de atribuciones de política pública que convencionalmente se conocen como política micro y mesoeconómica se encuentran dispersas entre los tres niveles de gobierno, si bien las más relevantes se concentran a nivel federal. En particular, la política de competencia económica se fundamenta en las atribuciones con que dispone la SE y, de manera central, en las de su órgano desconcentrado, la Comisión Federal de Competencia Económica, si bien ya se dijo que existen asimismo otros organismos públicos que coadyuvan a la promoción de la competencia y eficiencia económicas en este nivel de gobierno.

Por todo lo anterior, es claro que el ámbito de mayor relevancia para la promoción económica corresponde a los niveles federal y estatal –con o sin coordinación con los propios municipios- a través de la SEPROE a nivel estatal, y la SE a nivel federal. 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.

4. Promoción económica local en Jalisco, acciones y coordinación intergubernamental.

Ya en el segundo apartado 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 estados⁹, lo que vuelve muy significativas tales transferencias, tanto en las finanzas públicas estatales como en las municipales. Lo anterior se puede apreciar para el caso de Jalisco 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 estado en

⁸ Art. 19 de la Ley para el Fomento Económico del Estado de Jalisco, publicada el 17 de febrero de 2001. En lo sucesivo y si no se indica otra cosa, los artículos que se citen corresponden a esta ley.

⁹ 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.

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 siguientes dos cuadros 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 citados en el punto anterior.

A su vez, el cuadro 7 registra las acciones de promoción económica emprendidas por el municipio de estudio, 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 es una estrategia federal para fortalecer institucionalmente a los municipios mediante programas focalizados a tales indicadores. Como se ve, los números de la columna de Acciones corresponde a los números del resumen de la parte económica del Informe de Gobierno Municipal 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).

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 alcanzado en el municipio vía los programas de la Secretaría de Promoción Económica, 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, 2008¹⁰

| 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 |
| 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: SEPPOE.

¹⁰ 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.

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 sin engorrosos trámites la apertura de nuevos negocios.

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 por un lado como el empuje de una gestión municipal puede generar políticas que complementen la iniciativa empresarial de su gente, pero implica la desventaja, por otro, de que este conjunto de acciones no se complementen con otras del mismo carácter emprendidas por los otros dos órdenes de gobierno, en particular el federal a través del llamado Fondo PYME, que como antes se dijo ofrece un variado conjunto de apoyos a los micro y pequeño empresarios, principalmente.

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.

5. Conclusiones.

El estado de Jalisco dispone de 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 superior al resto de tales municipios. Es claro que una importante circunstancia que permite explicar 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.

El presente ensayo da cuenta sin embargo que este crecimiento también ha sido producto de acciones de política pública de corte local, algunas de las cuales también han buscado con cierto

éxito diversificar económicamente al municipio, esto es, han buscado promover el crecimiento y consolidación de otros sectores económicos distintos al del turismo, de manera particular el sector industrial.

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 así como la insuficiencia de instrumentos analíticos en los propios informes de gobierno local para evaluar la pertinencia, eficacia y eficiencia del primer conjunto de políticas 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. emprenderlas 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.

Cuadro 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 ¹¹ | área | Alineación con la Agenda | Alineación con los objetivos del PED ¹² | Alineación con los objetivos del PND ¹³ | 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 FOJAL | | 2.8 | 1.6, 1.7, 1.2 | 2.5,2.6 | FOJAL |
| | 2 | Consultoría de MIPYMES. | | 2.8, 2.2 | 1.3, 1.6, 1.5 | 2.5, 2.6 | FOJAL COECYTJAL |
| | 3 | Estudios para la toma de decisiones empresariales | | 2.8, 2.2 | 1.5, 1.6 | 2.5, 2.13 | SIIJ, IES. |
| | 4 | Programa SARE para creación de empresas. | | 2.1, 2.2 y 2.8 | 1.9, 1.8 | 2.4, 2.5 | |
| | 5 | Niveles de inversión. | | 2.8 | 1.9 | | SE |
| | 6 | Promoción de la producción local | | 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 | |
| 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 | |

¹¹ Si la expresión va entrecomillada se trata del nombre del programa asignado por el propio ayuntamiento.

¹² 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.

¹³ 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.

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.

Literatura citada.

- Aguilar Gutiérrez, 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.
- Bazdresch, M. (2007). Cambio municipal y participación social, en Cabrero, coordinador *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: Cide.

- Bresser Pereira, L. (2001). Reforma de la nueva Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo.... *International Journal of Political Studies*, 3, 143-166.
- 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.
- 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*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- 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.
- 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.
- Secretaría de Finanzas, Gobierno del estado de Jalisco (2008,2009) *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos del Estado de Jalisco*.