

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Políticas de promoción económica a nivel municipal. Un estudio comparado en Jalisco, México.

Pablo Pineda Ortega.

Cita:

Pablo Pineda Ortega (2009). *Políticas de promoción económica a nivel municipal. Un estudio comparado en Jalisco, México. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/518>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Políticas de promoción económica a nivel municipal

Un estudio comparado en Jalisco, México

Dr. Pablo Pineda Ortega

Profesor Investigador, Universidad de Guadalajara, México

ppinedao@yahoo.com.mx

Abstract

En México a partir de los últimos lustros ha habido un auge de las iniciativas públicas locales para atender diversos problemas de sus comunidades. Esta circunstancia, que tiene su origen tanto en reformas constitucionales de carácter nacional como en el propio dinamismo político local, ha fructificado en múltiples estrategias de políticas públicas de entre las que destacan las referidas a la promoción económica. En ese orden de ideas, el ensayo analiza las políticas locales en la materia promovidas en 4 municipios medios del estado de Jalisco, México, y destaca cuáles son sus logros más notables y sus principales obstáculos. Se concluye que si bien el potencial de estas estrategias es elevado, su cobertura se encuentra limitada por los escasos recursos públicos de los gobiernos locales, por lo que deben operar en mayor coordinación con las propuestas por los otros niveles de gobierno.

1. Introducción.

Con una muy nutrida historia en procesos de reforma institucional de su aparato público, México se encuentra hoy inmerso en una etapa de consolidación de sus políticas de descentralización, a través de las cuales se pretenden fortalecer las atribuciones de sus órganos de gobierno locales.

Con esta estrategia, iniciada con un grupo de reformas constitucionales en 1982 que le otorgaban mayores atribuciones al Municipio, órgano de gobierno de más directa vinculación con la ciudadanía, se sentaron las bases para revertir un proceso de concentración de la vida pública nacional, que se vino gestando a partir del triunfo de la revolución que vivió el país en la segunda década del siglo pasado.

Sin duda, uno de los planos más ostensibles de esta nueva atmósfera de dinamismo de los espacios locales tiene que ver con las acciones de los gobiernos locales en materia de promoción económica. Estas acciones, sin embargo, continúan siendo insuficientes, y en ese ensayo se analizan sus principales razones. En ese orden de ideas, el siguiente apartado revisa de manera muy sucinta la estructura jurídico política del país y refiere los instrumentos de planeación, para estudiar en el tercer apartado las propuestas de promoción económica en los municipios de estudio. Finalmente, en la cuarta sección se revisa la estrategia federal de coordinación en materia de programas públicos, la llamada Agenda desde lo Local, destacando cómo este mecanismo permitirá incrementar la eficacia de los programas de promoción económica ofrecidos.

2. Estructura jurídico política, instrumentos de planeación y ejes relevantes.

Existe una amplia discusión en torno a las bondades tanto de los regímenes centralistas como de los federalistas, si bien la literatura muestra una tendencia general en torno al tema, según la cual a los gobiernos nacionales les competen las responsabilidades de defensa, comercio y, más en general, asuntos exteriores, regulación de procesos migratorios y desarrollo industrial, comunicaciones y transportes. Por su parte, a los gobiernos intermedios les corresponden, entre otras responsabilidades, agricultura, silvicultura, infraestructura regional, protección ambiental. Finalmente, por lo que refiere a las áreas de incumbencia local, las más comunes son policía y bomberos, saneamiento y transporte (Cabrero, 2004: 347).

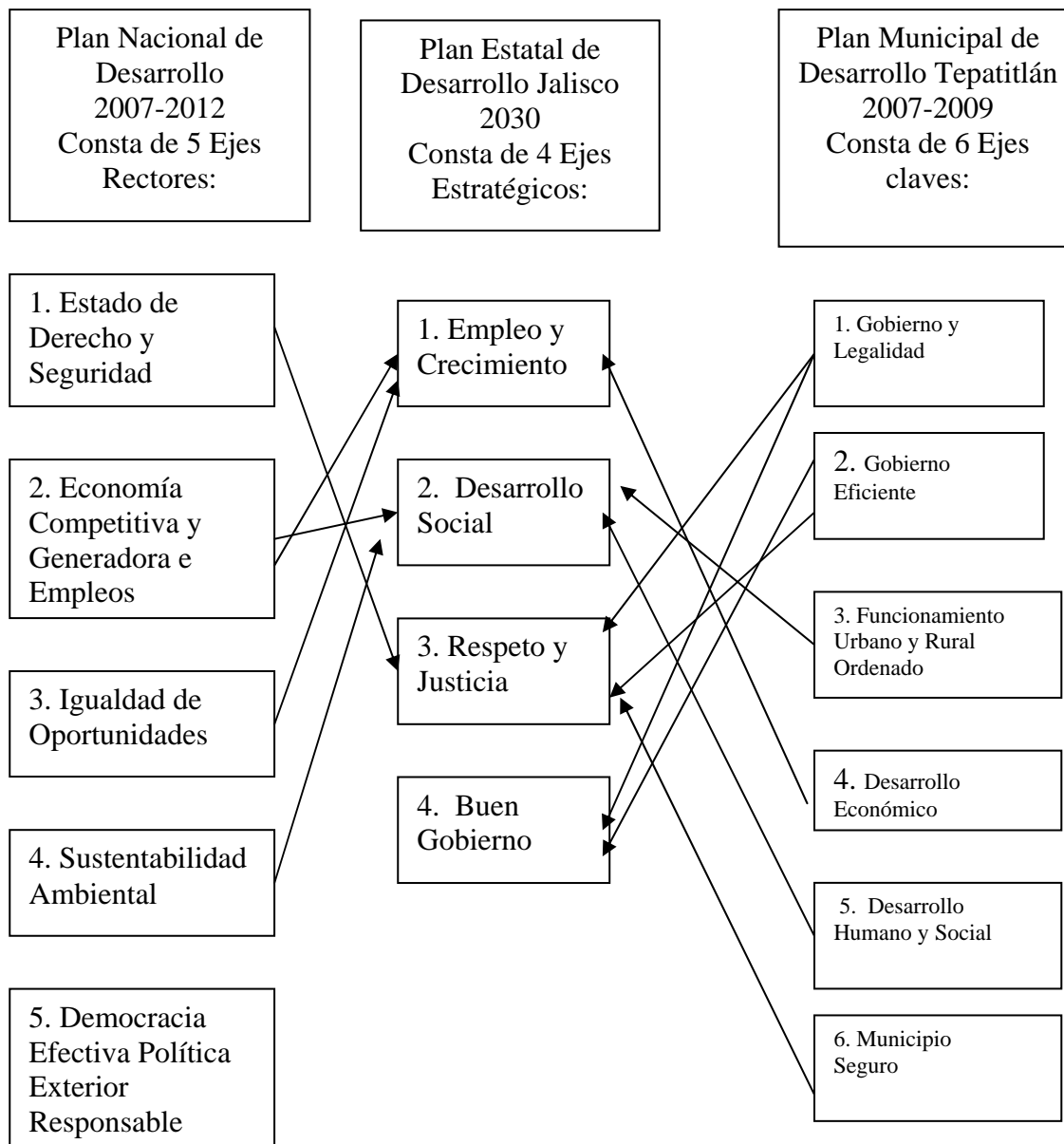
En esa tendencia general se enmarca México, cuya Constitución define la estructura jurídico política del país como un una república democrática, compuesta de Estados libres en todo lo concerniente a su régimen interior, y teniendo como base de su división territorial a los municipios, con personalidad jurídica y facultades para manejar su patrimonio.

En ese marco, un número creciente de municipios de México han venido ampliando su espectro de acciones más allá de las tradicionalmente emprendidas, relativas a los servicios públicos básicos (agua potable, alumbrado público...), involucrándose así en actividades de promoción económica y desarrollo social principalmente, que en el pasado reciente habían sido responsabilidad de otros órdenes de gobierno.

El hecho mismo de que exista desde algunos años un proceso institucional de planeación que involucra a los tres órdenes de gobierno (denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática) facilita la definición de prioridades públicas y el alineamiento de ellas entre los tres órdenes de gobierno. Sobra decir, sin embargo, que los ejercicios de planeación en México han vivido un proceso de maduración con altibajos y no han estado exentos de desvíos y desajustes; más aún, en la actualidad los municipios pequeños siguen operando sin su respectivo plan debido a las limitantes de recursos.

La gráfica 1 presenta el alineamiento de las prioridades –o ejes centrales de política- establecidos en la planeación de los tres órdenes de gobierno en México para el periodo 2007-2009 (o 2012, según el caso), y a donde al nivel municipal se toma como referente a Tepatitlán, que es uno de los cuatro municipios de análisis en este ensayo.

*Gráfica 1. Alineación de la planeación en los tres órdenes de gobierno.
Tepatlán de Morelos.*



Como se aprecia en la gráfica, los ejes relevantes para este estudio son, del plan nacional, el de Economía Competitiva y Generadora de Empleos, del plan estatal, el de Empleo y Buen Gobierno, y del plan municipal, el de Desarrollo Económico.

Por lo que va al orden de gobierno más bajo, el municipal, aquí el nivel de sistematización y ejecución del plan mediante programas específicos es el más disperso y desigual, como desiguales son las dimensiones y capacidades de los propios municipios. Baste decir que mientras los ayuntamientos de los municipios más importantes, principal pero no exclusivamente las ciudades capitales de los estados, cuentan con significativos presupuestos y personal calificado en sus áreas claves, los municipios más pequeños, eminentemente rurales y con muy limitadas capacidades, disponen de presupuestos que no les permiten atender de manera mínima las necesidades básicas de su población. Véase en el cuadro 1 la gran dispersión que existe entre los municipios de México.

Cuadro 1. Población y municipios en México por rangos.

Rango de población	Población total, 2000	%	Municipios en el rango de población	%
0-14,999	8'286,687	8.50	1,407	57.55
15,000-49,999	18'748,413	19.23	684	27.98
50,000-99,999	12'729,139	13.06	187	7.65
100,000-499,999	29'424,500	30.18	135	5.52
500,000-999,999	13'465,410	14.12	21	0.86
1,000,000 y más	14'527,286	14.90	11	0.45

Fuente: Arroyo, 2007: 106, tomado del Censo General de Población y Vivienda, 2000.

En todo caso, por la amplitud de los objetivos de cada uno de los ejes generales de los distintos planes de desarrollo, su alcance requiere una diversidad de instrumentos y, muy deseablemente, un razonable nivel de coordinación en las acciones de los tres niveles de gobierno. Ya se dijo que existen instrumentos jurídicos para ese propósito, sin embargo, su operatividad y eficacia varían en gran medida en cada experiencia estatal, y aún dentro de cada estado la coordinación puede ser asimismo desigual.

3. Los municipios de estudio y las acciones de promoción económica de sus Planes de Desarrollo.

El estado de Jalisco se encuentra entre los estados de más bajo nivel de marginación y por sus dimensiones y población es sólo superado en PIB por el Estado de México y la ciudad capital, si bien en términos per cápita existen otros estados que están por encima de él. En el país existe una megalópolis en la región centro compuesta de 8 zonas metropolitanas, a donde residen más de 23 millones de habitantes, hay asimismo seis metrópolis de más de un millón de habitantes, 18 ciudades medias de entre 500 mil y un millón de habitantes y 37 ciudades medias no conurbadas, de entre 100 mil y 500 mil habitantes. Con una población de 110 millones de habitantes, en consecuencia, México es un país eminentemente urbano, si bien con un sector rural de cierta importancia.

Como sucede a nivel nacional, también en el interior del estado existe un fuerte centralismo de su vida económica concentrada en Guadalajara. No obstante lo anterior, de entre los 125 municipios del estado existe un número reducido de ellos que son considerados como zonas urbanas medias, mismos que prácticamente tienen 100 mil habitantes o más y, por ello, ofrecen un ejemplo interesante y representativo de lo que los ayuntamientos de dimensiones medias pueden ofrecer a su sociedad en materia de promoción económica. Son estos municipios los que aquí se analizan.

El cuadro 2 muestra los datos básicos de estos municipios en cuanto a su población y a los niveles de marginación que padecen; como es sabido, el índice de marginación mide el nivel de carencia de los servicios básicos de una población, muy especialmente –aunque no de forma exclusiva- en materia de la salud, vivienda y alfabetización. Como se aprecia en él el grado de marginación en tales municipios no es preocupante, si bien al interior de ellos existen zonas con índices de pobreza muy elevados pues todos ellos tienen una estructura territorial heterogénea.

Cuadro 2. Indicadores sociales básicos. Municipios selectos de Jalisco.

Municipio 2005	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
Tepatitlán de Morelos	128,924	51.43	8.28	6.89	90.36	94.86	96.72	Muy bajo
Lagos de Moreno	142,633	43.9	9.69	6.98	87.02	85.87	95.66	Bajo
Puerto Vallarta	240,019	59.11	3.6	8.82	91.05	93.44	94	Muy bajo
Zapotlán El Grande	99,966	57.87	5.79	8.9	95.69	96.67	96.74	Muy bajo
Ocotlán	91,818	61.26	6.06	7.94	88.71	96.40	97.59	Muy bajo

Nota: Dato estimado por COEPO a 2008.

Fuente: Elaborado con base en datos del Índice de Marginación, CONAPO 2005 y II Censo de Población y Vivienda, INEGI 2005

Esta somera caracterización de los municipios de estudio permite entender la necesidad de acciones públicas focalizadas a su promoción económica pues, a la postre, la creación y preservación de fuentes de empleo redundan en la elevación del bienestar social.

Ya se dijo que en México la legislación en los tres órdenes de gobierno exige al inicio de cada gestión el diseño de su plan de gobierno, mismo que a nivel municipal se expresa en el respectivo Plan de Desarrollo. En este sentido, el cuadro 3 precisa cuáles de los municipios de estudio contemplan en tal plan qué tipo de acción de promoción económica. El cuadro incluye en su segunda columna un dato que remite a la llamada “Agenda desde lo Local” sobre la que nos detendremos más adelante.

Cuadro 3. Áreas de la Promoción Económica consideradas

Municipio	A. L.	Tepatitlán	Lagos	Vallarta	Ocotlán
Área					
Fomento a la mipyme	2.1, 2.8				x
Capacitación y asistencia técnica	2.4, 2.1		X	X	
Infraestructura para la producción y servicios	2.6	X	X	X	x
Información estratégica a negocios	2.1, 2.2, 2.8		X	X	x
Información y canales de interacción en el mercado laboral	2.4, 2.7	X			
Esquemas de atracción de inversión	2.1, 2.6	X	X	X	x
Simplificación administrativa	1.1, 1.10				
Crecimiento del sector externo	2.1, 2.8		X		
Promoción de las empresas y/o productos locales	2.8	X	X		x
Promoción del sector turístico	2.5	X		X	x
Apoyo al sector agropecuario	2.7	X	X	X	x

En el caso de Tepatitlán las estrategias relevantes propuestas son las siguientes: Apoyar el fomento económico de la Industria, Comercio y Servicios; Fomentar el Turismo Nacional y Extranjero; Fortalecer el Potencial Agropecuario; La Generación de Fuentes de Empleo para la ciudadanía y Salvaguarda de Salarios Justos.

El Plan de Lagos incluye programas con distinto grado de relevancia para la promoción económica en tres de sus temas generales, a saber: en el de Productividad y Competitividad, en el de Ámbito Demográfico y Mercado de Trabajo y finalmente, en el de Infraestructura y Servicios Básicos Municipales.

De los dos ejes relevantes del plan de Pto. Vallarta y debido a su conocida vocación turística, uno está totalmente focalizado a este sector, y en él destacan las siguientes estrategias: Negociación para el desarrollo turístico, Fortalecimiento de capacidades organizacionales y Valorización del patrimonio. Por su parte, el otro eje citado, más genérico, contempla entre otras líneas de trabajo: impulso a la competitividad de las actividades económicas y mejores prácticas empresariales.

Por lo que respecta a Ocotlán, cada uno de los cinco ejes que integran su Plan (dos de los cuales tienen una relevancia señalada en nuestro tema y están citados arriba) se descomponen en las mismas secciones cada uno. La primera de ellas se denomina Desarrollo Económico y es de ella de donde se obtiene la información relevante.

Como se aprecia en el cuadro 3, los esfuerzos que realizan los municipios medios en Jalisco en materia de apoyo y promoción a las micro, pequeñas y medianas empresas es reducido, lo cual se explica en buena medida porque a nivel nacional existe una política *ad hoc* para tal propósito, el *Fondo Pyme*, y cuya operación se aterriza a nivel municipal.

Las acciones municipales en materia de capacitación y asistencia técnica son especialmente limitadas, lo que obedece al relativamente elevado nivel técnico que éstas requieren. Pareciera asimismo que no existe tampoco mayor interés por los gobiernos locales para emprender esta tarea porque el citado Fondo Pyme ya opera acciones en este terreno.

La creación de infraestructura para la producción y servicios sí es una práctica generalizada entre los municipios medios, si bien su presencia se explica mayormente porque el gasto de inversión, en general, tiene efectos transversales en otras políticas públicas, y eso le otorga un mayor peso en la sensibilidad política de la población.

El desarrollo de un área de información estratégica para los negocios es un servicio público aun incipiente en los municipios medios, y pareciera que por ahora sólo lo han desarrollado de manera sistemática los municipios con una muy clara vocación económica, como pasa con Pto. Vallarta en el área del turismo.

Las gestiones locales en materia laboral, tales como el establecimiento de espacios institucionales para hacer más eficiente y fluida la información en los mercados de trabajo, como se ve en el cuadro, no son muy socorridas, lo que una vez más se explica porque ya hay acciones en la materia de cierto éxito en los otros órdenes de gobierno.

Como se ve en el cuadro, prácticamente todos los planes de desarrollo municipal considerados contemplan acciones de promoción de la inversión, local o foránea, circunstancia que da cuenta del reconocimiento de los gobiernos locales del importante papel que ellos juegan en la materia.

El tema de la simplificación administrativa es otro de los que aparecen poco en los planes de análisis, si bien aparece en todos la referencia genérica de mejorar el desempeño gubernamental.

Lo que hemos denominado acciones de Crecimiento del Sector Externo refiere todo ese conjunto de acciones orientadas a la promoción en el exterior de la producción local (tanto de bienes como

de servicios) y a diferencia de otros rubros similares –como el de promoción a la inversión- aquí se refieren acciones dirigidas *exclusivamente* a los mercados internacionales. Como se ve, en este plano las acciones de los gobiernos municipales son casi nulas, no obstante que el índice de apertura económica del país es el más alto del continente. Esto quiere decir que las acciones en la materia son mayormente emprendidas en los otros dos niveles de gobierno.

En materia de promoción de las empresas y/o productos locales, como se ve, existe una proporción equilibrada entre los municipios que emprenden y no, acciones en la materia. Lo cierto es que en este campo las acciones públicas locales son cada vez mayores y, con frecuencia, éstas se coordinan con las promovidas en otros niveles de gobierno.

Los últimos dos planos, Promoción del Turismo y Apoyo al Sector Agropecuario, han sido desde hace algún tiempo áreas en las que los gobiernos municipales empeñan un esfuerzo visible. En particular, y como es entendible, en el primero las acciones tienen mayor sistematicidad en los municipios que tienen una conocida vocación en el sector, pero paulatinamente los municipios medios en el país han venido reconociendo las bondades de fortalecer este sector. Asimismo, la agricultura ha sido un área de especial interés porque en ese sector se encuentra un porcentaje importante de la población de los citados municipios.

4. A manera de conclusión, la Agenda desde lo Local y la promoción económica municipal en Jalisco.

En el apartado anterior se analizan cuáles son los campos de promoción económica emprendidos por los municipios de estudio, y el cuadro 3 presenta esta información de manera más ágil; como se ve, este cuadro incluye una primera columna referente a la llamada *Agenda desde lo Local*.

La citada Agenda es una estrategia del gobierno federal mediante la cual se busca fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales, para lo cual se establece una instancia de coordinación entre los tres niveles de gobierno. En ese sentido la primera columna del citado cuadro precisa a qué área de la Agenda corresponde la acción de política contemplada.

Por su parte, el cuadro 4 presenta los cuatro grandes temas de la Agenda y el desglose de los mismos en áreas específicas; como se ve, en el caso del tema “Desarrollo Económico Sostenible”

también se precisan algunos de los programas federales definidos para abordar cada una de las áreas en las que se descompone el tema económico.

El hecho mismo de que los municipios cuenten con plena autonomía para la definición de sus políticas significa que tienen libertad para emprender acciones de manera coordinada, independiente, complementaria y aún a contracorriente de las propuestas en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior no significa, sin embargo, que la coordinación entre los tres niveles de gobierno sea del todo eficaz y que no pueda haber mejorías importantes en ella. Aunque la Agenda desde lo Local ofrece la estrategia más sólida de coordinación, sus trabajos aún son incipientes.

En todo caso, la exigüidad de los recursos públicos municipales, la prohibición de la reelección inmediata del presidente, el en general bajo nivel profesional de los funcionarios municipales, así como la insuficiente capacidad para definir e instrumentar las acciones idóneas para la promoción económica, hacen que este ámbito de las políticas públicas locales en México tengan un desarrollo del todo insuficiente. Desde otro punto de vista, sin embargo, esto presenta una importante ventana de oportunidad para el quehacer público municipal y la diversidad de políticas contempladas en sus planes de desarrollo da cuenta del interés en avanzar en la materia.

Cuadro 4. La Agenda desde lo Local y programas federales para el área económica.

CUADRANTE E INDICADOR	Programas Federales para el área económica
DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA UN BUEN GOBIERNO	
1.1 Administrado con responsabilidad y calidad	
1.2 Asociado y vinculado	
1.3 Con sistema profesional de servidores públicos	
1.4 Municipio participativo	
1.5 Fiscalmente responsable	
1.6 Líder en protección civil y promotor de esta cultura	
1.7 Tecnificado y con Internet	
1.8 Jurídicamente ordenado	
1.9 Con vigencia del estado de derecho	
1.10 Transparente	
1.11 Con finanzas sanas	
1.12 Seguro	

DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE	
2.1 Innovador de alternativas económicas	Fondo Nacional de Apoyo para empresas en Solidaridad, Programa de Opciones Productivas, etc.
2.2 Promotor de las vocaciones productivas	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, etc.
2.3 Responsable de promover el abasto de artículos básicos	Programa de Abasto Rural, Programa de Tortilla, Programa Microrregiones: Abasto y Acopio, etc
2.4 Promotor de la capacitación para el empleo local	Programa de Apoyo a la Capacitación, Programa de Apoyo al Empleo, etc.
2.5 Promotor del turismo	Programa Pueblos Mágicos, etc.
2.6 Comunicado interna y externamente	Programa de Carreteras, Vialidades y Puentes, etc.
2.7 Promotor del sector agropecuario	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, etc
2.8 Promotor de la industria, el comercio y los servicios.	Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción, etc.
DESARROLLO SOCIAL INCLUYENTE	
3.1 Prestador de servicios públicos	
3.2 Promotor del deporte y la recreación	
3.3 Étnica y socialmente incluyente	
3.4 Promotor de la equidad de género	
3.5 Responsable de la población socialmente en riesgo	
3.6 Saludable	
3.7 Promotor de la calidad educativa a nivel básico	
3.8 Con vivienda digna	
3.9 Formador de ciudadanía	
3.10 Promotor de la cultura y el patrimonio histórico	
3.11 responsable del combate a la pobreza	
DESARROLLO AMBIENTAL SUSTENTABLE	
4.1 Promotor del cuidado del aire	
4.2 Limpio y responsable de su basura y otros residuos	
4.3 Promotor del cuidado de su imagen	
4.4 Promotor de sus recursos naturales	
4.5 Promotor del territorio ordenado	
4.6 Promotor del cuidado del agua	
4.7 Promotor del cuidado del suelo	
4.8 Promotor de la educación ambiental	

Fuente: Agenda desde lo Local, 2008.

Bibliografía

- Arroyo, Jesús y Sánchez Antonio. Políticas municipales para la promoción del desarrollo, en Políticas Públicas Municipales, una Agenda en Construcción, Cabrero, Enrique, Coordinador, Cide, México, 2007.
- Cabrero, Enrique.
- -La agenda de las políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria.
- -Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias.
- En Políticas Públicas Municipales, una Agenda en Construcción, Cabrero, Enrique, Coordinador, Cide, México, 2007.
- García, Rodolfo, La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes, en Políticas Públicas Municipales, una Agenda en Construcción, Cabrero, Enrique, Coordinador, Cide, México, 2007.
- Ziccardi, Alicia, La planeación urbana municipal, ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?, en Políticas Públicas Municipales, una Agenda en Construcción, Cabrero, Enrique, Coordinador, Cide, México, 2007.
- Agenda desde lo Local. Gobierno Federal, 2008, México.
- Anuario Estadístico del Estado de Jalisco, INEGI.
- Informe de Gobierno del Estado de Jalisco, varios años.
- Plan de Desarrollo Municipal, 2007-2009 de Tepatitlán de Morelos, México. Gobierno municipal
- Plan de Desarrollo Municipal, 2007-2009 de Lagos de Moreno, México. Gobierno municipal.
- Plan de Desarrollo Municipal, 2007-2009 de Puerto Vallarta, México. Gobierno municipal.
- Plan de Desarrollo Municipal, 2007-2009 de Ocotlán, México. Gobierno municipal.
- Plan de Desarrollo del Estado de Jalisco, 2007.2012. Gobierno del Estado.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009. México. Gobierno Federal.