
Capacidades institucionales de los municipios en la promoción económica local

Jesús Arroyo Alejandro
Julieta Guzmán Flores

Resumen Abstract

En este artículo se propone presentar un esquema de promoción económica municipal enfocado en las capacidades institucionales, la coordinación entre los niveles de gobierno y los agentes económicos, y un espacio territorial productivo local conducente a una mayor competitividad. En este contexto, aun cuando Jalisco cuenta con oficinas de promoción económica en la mayoría de sus municipios de tamaño “muy pequeño” y “pequeño”, existen deficiencias en la organización interna, vinculación, recursos financieros, dotación de bienes y servicios públicos e información que limitan su efectividad. Para que los proyectos económicos tengan éxito es necesario que estén relacionados con la organización socioespacial local, la capacidad de dirección y la corresponsabilidad gobierno-ciudadano.

In this paper we propose a municipal economic promotion scheme with a focus in institutional capabilities, coordination between governmental and economic agents, and a local economy oriented to an increased competitiveness. In such a context, although Jalisco have economic promotion offices, in most of its smaller local councils there are deficiencies regarding their internal organization, liaisons, financial resources, public facilities and information that decrease their effectiveness. For local economic projects to be successful it is necessary for them to be linked to the local community, to the management capabilities, and to the government-citizens partnership.

Palabras clave

gobierno local, planificación local, administración municipal, municipios

Keywords

local government, local planning, local administration, municipalities

Jesús Arroyo Alejandro, Profesor-investigador del Departamento de Estudios Regionales-INESER del CUCEA de la Universidad de Guadalajara, jesusarr@cucea.udg.mx.

Julieta Guzmán Flores, Profesor-investigador del CUCEA de la Universidad de Guadalajara, julieta@cucea.udg.mx.

1. Introducción

El argumento de que el gobierno municipal es la instancia que tienen más cerca los ciudadanos para que éstos puedan participar en el proceso democrático de gobernanza y en la adecuada prestación de servicios, planeación urbana y regional, protección del medio ambiente, seguridad, etc., se utiliza también para proponer que sea esta instancia la que realice la promoción económica como parte de la planeación del desarrollo que, por ley, debe llevar a cabo. De hecho, estados como Quintana Roo, Sonora, Chihuahua, Aguascalientes y Chiapas la contemplan en sus constituciones, leyes orgánicas o convenios con sus municipios.

En Jalisco casi todos los municipios tienen una dependencia encargada de la promoción económica, pues existe la creencia de que el gobierno municipal puede identificar oportunidades y promover inversiones locales o del exterior directa o indirectamente ofreciendo mejores servicios, infraestructura, incentivos o información.

El objetivo de este artículo es identificar las principales limitaciones institucionales y de recursos para que los municipios puedan hacer esta promoción, y mostrar algunos espacios en que el gobierno municipal y los ciudadanos pueden tener una alta probabilidad de éxito en la promoción económica local. Consideramos que a partir de las acciones de protección del medio ambiente, provisión de servicios, seguridad e infraestructura, así como de la capacitación de recursos humanos y la investigación, puede hacerse una promoción económica efectiva. Es decir, con organización y objetivos diferentes a la promoción que normalmente realizan las autoridades municipales – retórica centralizada y de carácter asistencial.

Además, analizamos el caso de Jalisco para contrastar nuestros supuestos en torno a la promoción económica. A lo largo del trabajo mencionamos algunas medidas importantes que las instituciones llevan a cabo para fortalecer el desarrollo local y la promoción económica en los municipios del estado. En otras palabras, esta es una aproximación al quehacer de algunos municipios jaliscienses para conocer de qué manera éstos y otros agentes del desarrollo intervienen en el cambio institucional para efectuar la promoción económica a este nivel.

A partir de la revisión de la literatura existente sobre el tema, presentamos algunos lineamientos y estrategias de promoción económica que utilizan los gobiernos municipales como parte de la descentralización. Luego analizamos las acciones de diversos municipios de Jalisco con respecto al avance de sus capacidades institucionales, con base en los resultados obtenidos de 13 entrevistas aplicadas en distintos municipios a los funcionarios de la oficina de promoción económica en diciembre 2005.

¹ De acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, existen en el país 2,427 municipios, de los cuales 382 son “muy pequeños” (menos de 2,500 habitantes), 1,025 “pequeños” (más de 2,500 pero menos de 15,000 habitantes), 683 “pequeños”, que se acercan al tamaño mediano (más de 15,000 y menos de 50,000 habitantes), 184 son “medianos” (más de 50,000 y menos de 100,000) y 127 “medianos”, casi grandes (más de 100,000 y menos de 500,000 personas).

2. Definición del problema

Creemos que las limitadas capacidades de recursos materiales y humanos de los municipios “pequeños” y “medianos” de México¹ originan en gran medida la heterogeneidad de conceptos y actividades de promoción económica local y regional, ya que tanto ésta como sus objetivos frecuentemente resultan poco claros. Las causas de las diversas formas de concebir y realizar esta actividad tienen que ver con la cultura política, la falta de comunicación entre los tres niveles de gobierno, las regulaciones incompletas o no muy conocidas y la asimetría en la información. Asimismo, también es frecuente que los perfiles de los funcionarios sean inadecuados para los cargos que se les encomiendan. Este hecho, y que el periodo de la gestión municipal dure sólo tres años, les impide acumular calificación y experiencia en esta actividad.

Otro problema de la promoción económica es que en muchos casos sus objetivos carecen de especificidad y de un horizonte de tiempo preciso, por lo cual los presidentes municipales, cabildos y encargados de llevarla a cabo pueden actuar con mucha discrecionalidad en esta área. Por ejemplo, es común que los encargados de la promoción económica de municipios “muy pequeños” o “pequeños” no concursen a los programas de los gobiernos estatales o federales por desconocimiento, o no informen de sus avances.

Más aún, falta información acerca de las posibilidades de desarrollo regional relacionadas con nuevas formas de cooperación intergubernamental. Es el caso, por ejemplo, de la provisión, saneamiento y control del agua en las cuencas hidrológicas que abarcan varios municipios, medidas necesarias que pueden orientarse al desarrollo económico regional.

Las imprecisiones en el enfoque de esta actividad se deben a que el funcionamiento institucional limita la gobernanza², la corresponsabilidad gobierno-ciudadano y las relaciones sociales en el “espacio público”. Otras causas de ellas son ciertas prácticas institucionales negativas, como las actitudes paternalistas, el clientelismo o los cacicazgos, que mantienen a los gobiernos distantes de las iniciativas de negocios formales de los municipios.

La falta de una visión compartida por gobernantes y ciudadanos sobre las prioridades de promoción para el desarrollo de la economía municipal y regional es otro problema producto de que los funcionarios de la administración pública local carecen de formación universitaria, el cual se traduce en limitaciones administrativas y se debe a que el marco normativo – muchas veces abundante pero poco efectivo – no asigna adecuadamente las competencias a cada nivel de gobierno. Por eso la cooperación intergubernamental no tiene una planeación eficiente, enfocada y realista, pues los programas, acuerdos y convenios – cuando existen – no distinguen las dimensiones sociales y geográficas. Otro problema es la mala calidad de la información pública por falta de criterios para distribuir las responsabilidades, así como por lo que se refiere a la capacitación de su personal.

² El Banco Mundial define la gobernanza o gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad política y el uso de los recursos para administrar los problemas y asuntos públicos de la sociedad.

3. El municipio como gobierno y unidad territorial clave en el desarrollo regional

Llorens *et al.* (2002) y el World Bank (2001) argumentan que la estructura descentralizada de gobierno, de acuerdo con la teoría de la organización, es más eficiente que la del gobierno centralista. Esto se debe, según Boex *et al.* (2004), a que la estructura de gobierno local presenta jurisdicciones más homogéneas en un nivel bajo e incrementa la eficiencia en la provisión de bienes, la eficiencia administrativa y la participación política, así como la información de los consumidores de bienes públicos locales.

El municipio, aparte de que es la jurisdicción más pequeña, es la unidad territorial y de gobierno adecuada para la promoción económica; para fomentar el desarrollo regional, permite en principio cohesionar la participación colectiva de los agentes locales y de los demás niveles de gobierno para planear y construir una oferta de políticas de desarrollo aplicables a la población asentada en su territorio, siempre y cuando cuente con suficientes servicios públicos, recursos humanos, infraestructura, cultura ambiental y presupuesto, entre otros factores.

Sin embargo, el municipio no siempre funciona con equidad y eficiencia, sobre todo en la prestación de servicios públicos³. Boex *et al.*, mediante el enfoque de la teoría de los clubes de Buchanan, señalan la importancia de los gobiernos municipales en estos supuestos, de acuerdo con la conveniencia de las personas que comparten los beneficios: la escala mínima de eficiencia en los servicios asignados al nivel de gobierno local dependerá del tamaño de la jurisdicción local, que deberá ser “al menos igual o más grande que el mínimo de la escala de eficiencia” (Boex *et al.*, 2004:8)⁴.

En una vertiente similar, los mismos autores aseguran que las fuerzas del mercado no permiten que haya jurisdicciones municipales excesivamente pequeñas si se quiere lograr la eficiencia técnica, pues deben ser lo suficientemente grandes para que no resulten afectadas por externalidades interjurisdiccionales. En realidad, son muchos los factores que definen la unidad territorial óptima.

Por su parte, Arroyo (2001) sugiere otro esquema analítico y dos condiciones para el análisis de la “organización espacial integral”: la distribución geográfica de la población y las economías externas que generan sus propias interdependencias locales. La primera considera los recursos naturales, los flujos de migración interna e internacional, las oportunidades de negocios, los procesos de cambio tecnológico y ecológico, y la desigualdad o equidad socioeconómica de los habitantes. La

³ Pérez (1998) señala que la capacidad de las ciudades para producir riqueza y distribuirla entre sus habitantes depende de la calidad de los servicios urbanos.

⁴ Otra explicación al respecto nos la da la teoría local (Losh, 1954), la cual considera la influencia de múltiples fuerzas externas para determinar la estructura y el tamaño del “mercado” (en este estudio nos referimos a la prestación de servicios públicos con bienes privados por parte de los gobiernos locales) por el nivel de costos de transferencia, la demanda per cápita, la densidad de la población, las economías de escala y las economías pequeñas.

segunda tiene que ver tanto con la construcción de conocimientos como con el capital social y las instituciones. En este sentido, el desarrollo local y regional dependerá de la creación de un espacio productivo descentralizado o autónomo integral con capacidad para competir en mercados abiertos.

La pertinencia de que el gobierno municipal lleve a cabo acciones descentralizadas se relaciona con su cercanía respecto de las interacciones entre los ciudadanos, diversos grupos locales y la cultura, como factores que propician relaciones cruciales para el desarrollo económico sustentable (Healey *et al.*, 1999). Este nivel de gobierno es la instancia básica para fortalecer la calidad de la gobernanza e instrumentar programas regionales para el desarrollo “sustentable” no sólo en términos ecológicos, sino también en cuanto a la preservación de las economías locales y regionales y de la integridad social (Carroll y Stanfield, 2001).

En este sentido, proponemos un esquema para explicar que la eficiencia y el desarrollo económico resultan en gran medida de las fuerzas del mercado, pero es necesaria también la coordinación y creación de capacidades institucionales de los gobiernos (véase el esquema 1), sobre todo en cuanto a organización interna, relación intergubernamental, marco normativo y relación gobierno-sociedad. Ello para contrarrestar los comportamientos monopólicos y oligopólicos y la información incompleta en el intercambio de bienes y servicios, así como el problema de los bienes preferentes y públicos puros.

En dicho esquema señalamos, particularmente, que para lograr el desarrollo económico local y regional es necesario fortalecer la promoción económica local en términos de expansión, retención y atracción de negocios, un espacio territorial sujeto a un marco institucional fundamentado en cuatro aspectos: recursos humanos, gestión de recursos, vinculación e infraestructura. El aspecto de los recursos humanos tiene que ver con la formación y capacitación de los agentes públicos para que adquieran conocimientos y aptitudes que los conviertan en expertos en la materia. La vinculación es la coordinación continua de los agentes públicos con la sociedad, para que éstos puedan realizar esfuerzos conjuntos con base en su disponibilidad, una visión compartida de intereses y la confianza. La gestión de recursos se refiere a la capacidad para hacer un uso eficiente de los recursos naturales y de proporcionar financiamiento, información y tecnología para crear ambientes que contribuyan a mejorar la calidad de vida y brinden seguridad (Grey y Sadoff, 2005). Por último, una adecuada infraestructura tiene que ver con una dotación, orientación y calidad de bienes públicos y sistemas de información empresarial para los perfiles productivos territoriales y las estrategias de desarrollo local de los mismos (Rodríguez-Pose, 1999; Alburquerque, 2001).

La idea es abogar porque haya planes estratégicos de sustentabilidad en el largo plazo, además de atraer inversiones para crear empleos y hacer que crezca la economía local. Esto tiene que ver con la importancia de aprovechar los factores exógenos y endógenos para el desarrollo de una unidad territorial particular, ya sea un estado, una región o un municipio, sin importar sus límites político-administrativos. Así se concilian la planeación y gestión gubernamentales con la funcionalidad y las coincidencias socioeconómicas de los territorios (Arroyo y Sánchez, 2003).

Cuadro 1
Escalas de medición del grado de desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios

Categoría	Grado de desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios		
	Alto	Medio	Bajo
Organización interna	Eficiente	Poco eficiente	No existe
Relación intergubernamental	Permanente y difundida	Esporádica y poco difundida	Ausente
Marco legal	Suficiente, completo y actualizado	Incompleto y no actualizado	No existe regulación
Relación con la sociedad	Existen mecanismos formales	Pocos mecanismos formales	No existen mecanismos

Fuente: Elaboración propia.

Agranoff y McGuire (1998), Gargan (1981), McGuire *et al.* (1994), Savitch (1998) y Fleischmann y Green (1991) distinguen cuatro áreas básicas en las que los gobiernos locales desarrollan capacidades institucionales: 1) organización interna; 2) relaciones intergubernamentales; 3) marco normativo; y 4) relación gobierno-sociedad.

a) Organización interna

Se relaciona con la administración de recursos humanos y su capacitación, los departamentos funcionales, la evaluación del desempeño, y con los incentivos y motivaciones de los funcionarios y la comunidad. En general, la acumulación de capacidades institucionales por parte de la organización interna tiene que ver con la separación de los departamentos para conseguir la especialización de las actividades, el entrenamiento y los nuevos procesos de organización (Fleischmann y Green, 1991).

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 (ENDIM), realizada a los presidentes municipales por el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los municipios presentan una organización interna relativamente eficiente en cuanto a las actividades de promoción económica.

En este sentido, una de las razones más importantes para entender por qué son precarias las habilidades administrativas es que en la mayoría de los municipios “muy pequeños”, “pequeños” y “medianos” no existe el servicio civil de carrera⁵, lo cual limita la especialización así como el desarrollo técnico y profesional de los servidores públicos de los municipios.

⁵ El servicio civil de carrera es un sistema de profesionalización de los servidores públicos que controla su movilidad y permanencia a largo plazo dentro del servicio público, y que les permite especializarse y ser promovidos en función de estándares preestablecidos mediante la evaluación de sus conocimientos, aptitudes, antigüedad y eficiencia. El servicio civil de carrera es un sistema de profesionalización de los servidores públicos que controla su movilidad y permanencia a largo plazo dentro del servicio público, y que les permite especializarse y ser promovidos en función de estándares preestablecidos mediante la evaluación de sus conocimientos, aptitudes, antigüedad y eficiencia.

Cuadro 2
Grado de desarrollo de la organización interna de los municipios

Acción	Organización interna	Grado de desarrollo de capacidad
Adecuada departamentalización.	• El 96 por ciento de los municipios no cuenta con una unidad administrativa para el desarrollo.	Poco eficiente
	• El 34 por ciento de los municipios necesita reforzar técnica y operativamente su organización y sus sistemas de administración, mientras que el 28 por ciento requiere de apoyo en el área de promoción del desarrollo productivo y económico.	Poco eficiente
Perfiles de funcionarios enfocados en la producción, los negocios y la administración pública territorial.	• El 55 por ciento de los presidentes municipales no tiene experiencia en la gestión pública.	Poco eficiente
	• El 55 por ciento de los presidentes municipales no cuenta con educación universitaria.	Poco eficiente
Planes y programas estratégicos para un desarrollo local sustentable.	• El 27 por ciento de los municipios carecen de un plan de desarrollo municipal.	Poco eficiente
	• El 64 por ciento de los municipios no tiene un plan de desarrollo urbano.	Poco eficiente

Fuente. Elaboración propia con datos de la ENDIM (2000).

b) Relaciones intergubernamentales

Tienen que ver con la fluidez de la información y las relaciones horizontales, y se llevan a cabo mediante acciones de los diferentes niveles de gobierno con los agentes locales involucrados. Su éxito depende en gran medida del desarrollo de políticas a través de alianzas y estrategias de negociación conjuntas y de la instrumentación de proyectos entre los distintos gobiernos y todas las organizaciones involucradas (universidades, organizaciones no gubernamentales, agencias de desarrollo).

En general, las relaciones intergubernamentales promueven la participación de las organizaciones involucradas y la concertación estratégica de los agentes locales, así como la asociación empresarial y la circulación de información sobre el desarrollo productivo y empresarial (Albuquerque, 2003).

En cuanto a las capacidades institucionales referentes a las relaciones intergubernamentales para la promoción económica de los municipios, su principal impulso debe ser la cooperación formal continua: 1) verticalmente, entre los diferentes niveles de la administración pública, y 2) horizontalmente, en la municipalidad y con los diferentes actores sociales o agentes económicos locales (Agranoff y McGuire, 1999). Ambas situaciones deben dar idea del grado de desarrollo de las capacidades institucionales. Se puede conocer su alcance, por un lado, conociendo si se aprovechan o no los programas federales y estatales, y por otro, si fomentan la asociatividad empresarial y municipal mediante espacios de diálogo permanentes y la fluidez de la circulación de información.

En México, además de agencias federales y estatales que promueven programas de desarrollo económico, existen interconexiones horizontales a nivel nacional por medio de organizaciones creadas para apoyar a los municipios, entre ellas la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. (CESEM), el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC), que promueven la vinculación y el intercambio de experiencias para contar con estrategias de búsqueda de financiamiento de proyectos, construcción de guías generales para consolidar las políticas, asistencia técnica y acceso a recursos, entre otras actividades.

Cuadro 3
Grado de desarrollo de las relaciones intergubernamentales de los municipios

Acción	Relación intergubernamental	Grado de desarrollo de capacidad
Asociatividad empresarial y a nivel municipal mediante espacios de diálogo permanentes.	<ul style="list-style-type: none"> El 12 por ciento de los municipios se asociaron con otros municipios, el 6 por ciento para el fomento económico y el 5 por ciento para facilitar el acceso a recursos y créditos. 	Esporádica y poco difundida.
Fluidez en la información.	<ul style="list-style-type: none"> El 15 por ciento de los municipios recibieron información de instituciones federales de fomento al desarrollo económico y el 5 por ciento de instituciones y organismos internacionales. El 35 por ciento de los municipios ha enviado a sus funcionarios a participar en seminarios para compartir experiencias con instituciones gubernamentales respecto al fomento del desarrollo económico. 	Esporádica y poco difundida.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIM (2000).

En esta área falta mucho por hacer, pues tales indicadores muestran que los esfuerzos de colaboración entre municipios y el intercambio de información son incipientes. En cuanto a las capacidades intergubernamentales verticales, éstas dependerán de la labor de cada una de las entidades federativas, por lo que su desempeño institucional debe ser evaluado en lo particular. Sin embargo, el arraigo de la tradición centralista aún impacta negativamente este tipo de habilidades, sobre todo por la debilidad de las instituciones del municipio.

c) Marco regulatorio

Se construye como un cambio para mejorar el desempeño, el costo y la calidad de las regulaciones, así como los correspondientes trámites gubernamentales (OCDE, 2000). Tiene efectos positivos no sólo porque facilita el intercambio en el mercado, sino porque su eficiencia permite que éste sea competitivo y, por lo tanto, aliente la atracción y expansión de la inversión, el ahorro y la innovación de tecnologías. En este sentido, las capacidades institucionales se desarrollan por medio de una permanente y suficiente mejora regulatoria que resuelva problemas de eficiencia y equidad en el entorno local. Es decir, la efectividad de los cambios institucionales en este ámbito se genera una

vez que los mecanismos jurídicos –como los derechos de propiedad, los contratos y la legislación– son suficientes, están completos y han sido actualizados.

El desarrollo institucional en cuanto a la mejora regulatoria de México es débil porque, de acuerdo con la ENDIM, tan sólo el 6 por ciento de los municipios cuenta con un reglamento de promoción económica y el 65 por ciento no ha desarrollado un reglamento para su administración.

d) Relación gobierno - sociedad

La calidad de la relación gobierno-sociedad depende del ejercicio honesto y de la rendición de cuentas. Para ello se requiere sobre todo la formalización de mecanismos institucionales como la participación ciudadana, la transparencia en la información pública y la rendición de cuentas. Como capacidad institucional, puede ser medida cuando los ciudadanos evalúan el desempeño de los gobiernos municipales por la cobertura de la difusión de la información que proporcionan –que abarca desde los impresos hasta la Internet–, si se asegura el cumplimiento de las normas y acciones del gobierno mediante restricciones en su campo de acción y con la aplicación de sanciones a los funcionarios corruptos (Pineda, 2000).

El nivel de participación ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la información en general están medianamente desarrollados, pero en algunos puntos tienden a ser bajos. De acuerdo con las encuestas a presidentes municipales del estudio realizado por el INDESOL y el INEGI, los porcentajes del cuadro 4 muestran la necesidad de institucionalizar la inclusión de los ciudadanos. La percepción de dichos funcionarios sobre la participación de los habitantes de sus municipios aparece en dicho cuadro:

Cuadro 4
Grado de desarrollo de la relación gobierno-sociedad en los municipios

Acción	Relación gobierno-sociedad	Grado de desarrollo de capacidad
Participación ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> • El 41 por ciento participan ampliamente y el 49 por ciento muy poco. • Entre las organizaciones o agrupaciones de participación ciudadana más comunes del municipio figuran: con el 48 por ciento COPLADEMUN, con el 30 por ciento consejos ciudadanos, con el 53 por ciento organizaciones comunitarias, y con el 41 por ciento organizaciones vecinales. 	Pocos mecanismos formales.
Rendición de cuentas y transparencia en la información pública.	<ul style="list-style-type: none"> • El 30 por ciento de los municipios realizó sesiones de cabildo abiertas en 1999. • El 98 por ciento de los municipios no cuenta con página <i>web</i> y tan sólo el 20 por ciento tiene acceso a la Internet. 	Pocos mecanismos formales

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIM (2000).

En resumen, la promoción económica tiene que ver con el buen desempeño de la gestión municipal, y su éxito dependerá en gran medida de la capacidad de dirección y coordinación de los gobiernos, es decir, de sus capacidades institucionales.

4.1 La promoción económica municipal

La promoción económica inicia en el país como tarea de los municipios a raíz de las reformas al Artículo 115 constitucional y como parte de su intervención en la elaboración de los programas de desarrollo regional. Su finalidad es fomentar economías de escala e inversiones y acciones conjuntas por medio de redes o regionalizaciones (colaboración intermunicipal). Corresponde también a los gobiernos municipales coordinar las acciones de los grupos sociales productivos enfocadas al desarrollo económico sustentable.

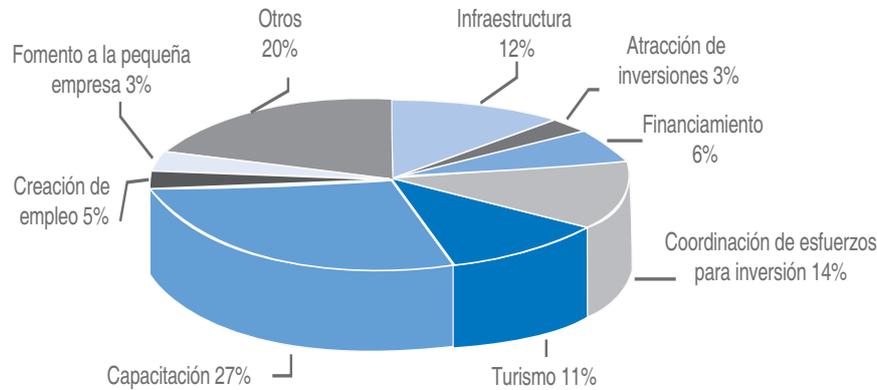
De acuerdo con Fleischmann y Green (1991), históricamente la promoción económica la han llevado a cabo las organizaciones empresariales, pero en la actualidad muchos gobiernos intentan controlarla. Según estos mismos autores, la tendencia durante los ochenta y los noventa del siglo pasado ha sido crear un buen clima de negocios para atraer grandes industrias o inversión interna para la exportación y el incremento de los ingresos de la localidad. Esta visión ha cambiado en cuanto a metas y estrategias para el desarrollo económico, que en algunas comunidades están ligadas a la urbanización, la inversión en infraestructura y la regulación ambiental, así como a los servicios locales y la cultura.

La promoción económica de los gobiernos municipales, de acuerdo con Arroyo y Sánchez (2003), tiene que ver también con la posibilidad de enfrentar los grandes procesos de globalización e industrialización, así como la difícil tarea que implican los cambios de tradiciones y de la cultura cívica. Ellos mismos destacan que a nivel municipal la promoción económica debe: 1) crear y consolidar iniciativas locales de ocupación o creación de pequeñas empresas; 2) apoyar iniciativas de promoción empresarial para fomentar valores empresariales; 3) inspeccionar y apoyar a las empresas de nueva creación, y 4) promover redes locales de formación e iniciativas de desarrollo económico mediante políticas del ayuntamiento para mejorar la capacitación del recurso humano, el conocimiento de los mercados y la oferta local.

En México las tendencias de los proyectos municipales de promoción económica en 2005, según datos del Premio Gobierno y Gestión Local⁶, se orientan a la capacitación, la coordinación para la inversión, el turismo, la creación de infraestructura y el financiamiento, como puede observarse en la gráfica 1.

⁶ Este premio es una iniciativa no gubernamental de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con cinco años de antigüedad y bajo los auspicios de la Fundación Ford. Cuenta con el apoyo de diversas instituciones, destacados expertos y estudiosos del municipio en México.

Gráfica 1
Porcentajes de programas enfocados al desarrollo económico de 66 municipios participantes en el Premio Gobierno y Gestión Local 2005



Fuente: Elaboración propia con datos de un compendio del Premio Gobierno y Gestión Local 2005 (*Prácticas municipales exitosas*, tomo v, editado por el CIDE y la Fundación Ford).

4.2 El caso del estado de Jalisco

Jalisco se encuentra en la región Centro-Occidente de México y cuenta con 126 municipios⁷. De acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el estado contaba con una población de más de 6,300,000 habitantes, que representaban el 6 por ciento de la población total del país. Según estos datos, el 55 por ciento de ellos se concentraban en cuatro municipios de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG): Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá. Además, Jalisco tiene cuatro municipios “medianos” de tamaño considerable (con más de 100,000 y hasta 200,000 habitantes): Lagos de Moreno, Puerto Vallarta, Tlajomulco de Zúñiga y Zapotlán el Grande, los cuales concentran en conjunto el 8 por ciento de la población de Jalisco. Por otro lado, 11 municipios son “medianos” (más de 50,000 y menos de 100,000 habitantes), en los que vive el 11 por ciento de los jaliscienses. El 36 por ciento (45 de los municipios) son “pequeños”, casi medianos (más de 15,000 y menos de 50,000 habitantes) y suman el 18 por ciento de la población de la entidad. Por último, el 48 por ciento (60 de los municipios) son “pequeños” (desde poco menos de 2,500 hasta 15,000 habitantes) y concentran el 8 por ciento de la población estatal. En las dos últimas categorías se encuentra el 84 por ciento de los municipios de Jalisco.

De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI, en 2003 Jalisco aportaba el 6.3 por ciento del producto interno bruto (PIB) y ocupaba el cuarto lugar nacional en este indicador. En el año 2000, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), doce municipios del estado presentaban un grado de desarrollo humano “alto”⁸: Chapala y Ocotlán (región Ciénega), Zapotlán el Grande (región Sur), Autlán de Navarro (región Costa Sur), Puerto Vallarta (región Costa Norte), Amatitán (región Valles), Ixtlahuacán de los Membrillos, Tlaquepaque, Juanacatlán, Acatlán de Juárez, Guadalajara y Zapopan (región Centro). La mayoría de los municipios presentan un grado

⁷ Para efectos de este estudio, el número de municipios es de 124, ya que después del año 2000 se crearon dos municipios más en Jalisco: San Ignacio Cerro Gordo y Capilla de Guadalupe.

de desarrollo humano “medio alto”, y sólo hay uno con grado de desarrollo humano “medio bajo”, pero ninguno presenta un grado de desarrollo “bajo”.

a) Medidas importantes de ordenamiento legal y administrativo estatales, federales y municipales para la promoción económica

La promoción económica se fundamenta en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los que se desprenden la Ley de Planeación Federal y la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, con sus respectivos reglamentos. El reglamento de la segunda establece la organización del Sistema Estatal de Planeación Democrática y precisa que estará integrado por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE) y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) de cada municipio. El COPLADE está conformado por un consejo general, los órganos ejecutivos y la coordinación general. El primero actúa como una estructura institucional compuesta por todas las entidades de la administración pública estatal y federal, el segundo es un organismo colegiado pluridisciplinario integrado por profesionistas expertos que representan a organismos públicos y privados, y la coordinación general funciona como una entidad auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Para promover la creación de comités para la planeación económica local, el Congreso estatal promulgó la Ley para el Fomento Económico y la Ley Orgánica de Jalisco y sus Municipios. La Ley para el Fomento Económico del Estado de Jalisco es aplicable a la Secretaría de Promoción Económica del Estado de Jalisco (SEPROE), al Consejo Estatal de Promoción Económica, al Sistema Estatal de Información Jalisco, así como a los municipios, según sus atribuciones.

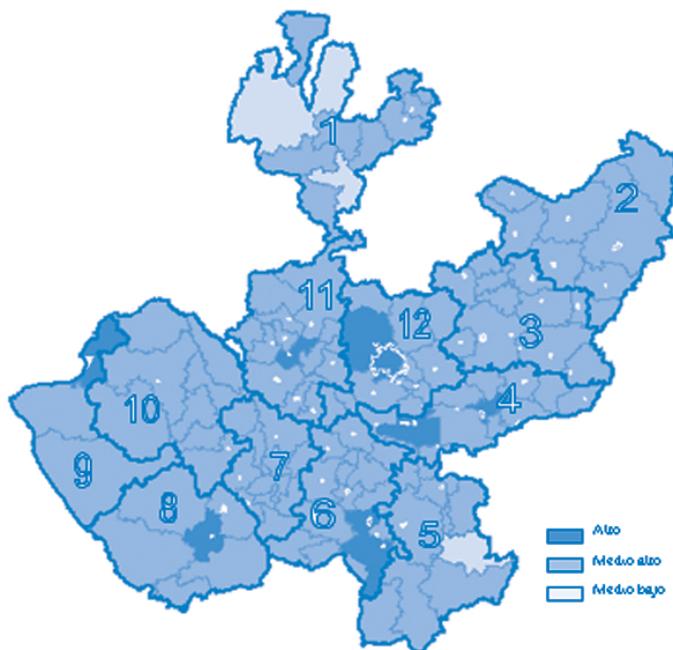
La SEPROE es la instancia encargada de promover, dirigir y fomentar el crecimiento equilibrado y el desarrollo sustentable. Para ello cuenta con dos unidades administrativas, una para la coordinación general de la competitividad empresarial y otra para coordinar la promoción externa y la inversión. La Dirección General de Promoción Regional Sectorial de la SEPROE coordina todos los trabajos de fomento, inversión y desarrollo económico con los municipios y las regiones de Jalisco, para lo cual las agrupa en pares para llevar a cabo sus funciones mediante seis direcciones de área regionales: 1) Altos Norte-Altos Sur; 2) Centro-Ciénega; 3) Valles-Norte; 4) Sierra de Amula-Costa Sur; 5) Sur-Sureste, y 6) Sierra Occidental-Costa Norte. Las regiones están integradas por un número distinto de municipios, la que tiene más es la región Sur con 16 y la que cuenta con menos es la Costa Norte, que tiene tres.

Cada ayuntamiento decide si instala o no una oficina de promoción económica. Casi todos los municipios “pequeños” tienen la suya, que por lo general es atendida por una o dos personas. Según datos de la SEPROE, todos los municipios tienen un COPLADEMUN y las 12 regiones cuentan con un

⁸ El Índice de Desarrollo Humano mide los logros alcanzados por los municipios en la prestación de bienes y servicios a la población, para que ésta pueda tener acceso a las condiciones necesarias para tener una vida prolongada y saludable, así como vivir de manera digna y poder aprovechar sus capacidades (Gobierno del Estado de Jalisco, 2005).

subcomité para el desarrollo regional. Además, la totalidad de las regiones reciben el apoyo de una unidad técnica regional. En 2005 esta misma institución señaló que se propusieron más de 3,000 proyectos municipales y regionales para hacer mejoras en infraestructura básica, productividad y competitividad.

Mapa 1
Regionalización de Jalisco e índice de desarrollo humano en 2000 (CONAPO)



Fuente: Elaborado por el Programa de Georreferenciación de Información Socioeconómica para el Desarrollo (PROGISDE) de la Universidad de Guadalajara, con base en datos del Índice de Desarrollo Humano de 2000 (CONAPO) y la regionalización administrativa del estado de Jalisco de 1998.

Con respecto a la competitividad y la integración territorial, Jalisco cuenta actualmente con ocho proyectos⁹ en 7 regiones y más de 370 programas federales y estatales de las secretarías de Economía (SE), de Turismo (SECTUR), de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), de Desarrollo Social (SEDESOL), del Trabajo y Previsión Social (STPS), de los sistemas Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipales, del Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad (FONAES), de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), de Nacional Financiera (NAFIN), Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa, A.C. (FUNTEC), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Sin embargo, la SEPROM reconoce que, ante la falta de capacidad técnica de los municipios para la promoción del desarrollo local y regional, dichos instrumentos de planeación no se han aprovechado debidamente y los funcionarios públicos aún no tienen la capacidad ni el liderazgo para poner en práctica las ideas de los planes y las agendas de desarrollo.

⁹ 1) Impulso Socioeconómico, 2) Regeneración y Aprovechamiento Turístico y Acuícola Lago de Chapala, 3) Desarrollo Integral del Sur, 4) Fortalecimiento de los municipios fronterizos, 5) Corredor Ecoturístico Sierra del Tigre, 6) Proyecto Integral Costa Alegre, 7) Corredor Ecoturístico-Productivo, y 8) Consolidación Cultural Guachimontones y Paisaje Cultural Agavero.

b) Análisis de las capacidades institucionales de municipios “muy pequeños”, “pequeños” y “medianos” de Jalisco

Para identificar el grado de desarrollo de las capacidades institucionales en la promoción económica de los 126 municipios de Jalisco, se realizaron 13 entrevistas semiestructuradas por teléfono a los encargados de las 115 oficinas de promoción económica, y se tomó una muestra aleatoria de municipios “muy pequeños”, “pequeños” y “medianos”, dejando fuera los municipios “grandes” y los de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Intentamos apreciar los alcances institucionales de los “pequeños” –pero casi medianos– y los “medianos”, ya que el 97 por ciento de los municipios de Jalisco se encuentran en estas categorías. Se hicieron entrevistas a funcionarios de seis municipios “muy pequeños”, cinco “pequeños” –casi medianos– y dos “medianos”.

Los resultados, además de que indican el nivel del desarrollo de las capacidades institucionales, permiten conocer un poco el contexto territorial en el que interactúan los agentes locales y regionales para lograr el desarrollo económico. El análisis de nuestro marco conceptual mediante las preguntas estratégicas nos llevó a la conclusión de que la mayoría de los municipios “muy pequeños”, “pequeños” –casi medianos– y “medianos” de Jalisco no cuentan con la estructura óptima para la promoción económica local y regional, sobre todo por su ineficiente dotación de bienes y servicios públicos. En ellos no sólo destaca la carencia de bienes públicos para la prestación de servicios como el abastecimiento de agua, sino la ausencia de proyectos para su protección y saneamiento.

Obtuvimos respuestas que nos permiten inferir que estos municipios no presentan la estructura organizativa que les permita crear espacios productivos para competir en los mercados, pues cada día tienen menos población y mayores responsabilidades de gobierno y administrativas. Por otro lado, no se percibe el interés económico de los ciudadanos, sobre todo porque sigue habiendo altos flujos de migración, pocos conocimientos técnicos, escasa cultura ambiental y negocios en muy pequeña escala. Por eso, aparte de que se requiere infraestructura básica (que incluye los servicios públicos), la demanda per cápita y la densidad poblacional no garantizan que la asignación de bienes y servicios públicos ayude a desarrollar economías de escala con bajos costos de transacción.

Las características de estos municipios no permiten lograr niveles aceptables de equidad y eficiencia en la distribución de bienes y servicios públicos. En primer lugar porque su tamaño no es el óptimo, pues de acuerdo con la teoría de los clubes de Buchanan, que se relaciona con la búsqueda del tamaño óptimo de un “club” (el cual puede ser, por ejemplo, un gobierno municipal) en cuanto a la provisión de bienes y servicios, el tamaño óptimo debe ser igual o más grande que el mínimo en la escala de eficiencia. Así, el retorno social y privado de las inversiones en infraestructura social y física es muy limitado si se compara con el de municipios o regiones con mayor población y actividad económica.

Los esfuerzos por superar estas limitaciones dependerán de las políticas de promoción económica del gobierno de Jalisco, orientadas a la creación de estrategias para alcanzar un desarrollo local

y regional sustentable y a la disminución de las desigualdades territoriales, básicamente por medio de la planeación territorial. Sin embargo, para que ésta se dé tiene que haber consenso e interacciones entre los ciudadanos y el gobierno, así como colaboración intermunicipal. Para poner en marcha proyectos de esta naturaleza, que organicen a la sociedad civil y a los funcionarios públicos, se necesita institucionalizar la coordinación gobierno-ciudadanos y la colaboración entre municipios, es decir, que los agentes económicos locales actúen para lograr el bienestar común y no en su beneficio personal, coordinándose con el gobierno municipal y las dependencias de otros gobiernos que instrumentan programas de desarrollo.

En estas tareas el COPLADE, como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, y los seis subcomités regionales ya mencionados realizan la planificación del desarrollo económico de manera sustentable a nivel estatal y regional, pero el COPLADEMUN no participa del todo en la planeación local aún cuando tiene atribuciones que la ley le ha conferido para ello. De hecho, todos los entrevistados de municipios “muy pequeños” y “pequeños” manifestaron que su COPLADEMUN revisa sólo aspectos que tienen que ver con el desarrollo social y la obra pública, pero no los relacionados con la promoción económica.

Aunque estas limitaciones aparentemente forman un círculo vicioso por falta de coordinación entre los gobiernos y otros agentes en una planeación integral, las instancias estatales intentan cubrir con proyectos regionales la ausencia de propuestas del COPLADEMUN y consideran áreas estratégicas para lograr un desarrollo sustentable tomando en cuenta los recursos naturales, los flujos de migración interna e internacional, las oportunidades de negocios, los procesos de cambio tecnológico y ecológico y la desigualdad o equidad socioeconómica de los habitantes, así como el capital social y las instituciones.

Un ejemplo es el proyecto denominado Estrategia para el Fortalecimiento de la Planeación y el Desarrollo Municipal y Regional 2001-2007, en el cual el COPLADE hace un diagnóstico y propone fortalecer la competitividad e integración territorial aprovechando los recursos naturales, históricos, culturales y productivos de algunas regiones de Jalisco. Aunque estos proyectos están en marcha y pretenden fomentar la cooperación y el aprendizaje de los agentes locales, no todas las regiones cuentan con ellos. Sin embargo, se publica una infinidad de convocatorias para programas y ordenamientos estatales y federales de apoyo con créditos, becas, fomento del empleo y creación de pequeñas empresas, así como mediante la capacitación de recursos humanos. Las oficinas de promoción económica de los municipios centran su atención en programas de dichos niveles, que sólo requieren gestoría, de manera que los responsables no están obligados a realizar actividades innovadoras que demanden mayor esfuerzo y responsabilidad. No obstante, la dependencia política, el clientelismo y la falta de espacios colectivos para la acción inhiben y confunden a la ciudadanía.

El modelo de promoción económica de los municipios de Jalisco intenta transformar a los individuos y las relaciones intergubernamentales. Los cambios necesarios para ello se fundamentan en el marco legal, pero las reglas del juego para hacerla no han sido establecidas formalmente para desempeñar estas nuevas responsabilidades, y si existen, no han sido actualizadas. En cambio, a

nivel estatal hay un marco legal y convenios que promueven la cooperación intergubernamental para poner en marcha estrategias productivas enfocadas en el desarrollo regional, pero no proyectos con objetivos estratégicos y líneas de acción para todas las regiones.

Las que sí abarcan todo el estado son las instituciones de carácter formativo, como el Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL), con bases de datos económicos, y la COPLADE, que tiene programas para hacer investigación e instrumentar políticas públicas orientadas al desarrollo de Jalisco en general. En el aspecto tecnológico, la COPLADE se enfoca en las Unidades Técnicas de Apoyo (UTEA) al desarrollo regional y sectorial, y los Equipos Técnicos Locales (UTL) en las instancias de apoyo a los subcomités regionales y el COPLADEMUN, estas dos últimas como mecanismos de participación social. La ejecución y coordinación de los planes estratégicos, que incluyen talleres de planeación, están a cargo de la SEPROE.

Aunque dicha planeación para la competitividad empresarial, la promoción externa y la inversión, prácticamente se instrumentan a través de esta Secretaría, la gran mayoría de los municipios “muy pequeños” y “pequeños” no tienen planes concretos. Al parecer, éstos desconocen la existencia de planes estatales, pero afirman que están implícitos en sus planes de desarrollo.

El modelo ideal para la promoción económica prevé funciones de asociación (cadenas productivas, alianzas, etc.), participación (COPLADEMUN, COPLADEREG¹⁰, entre otros) y promoción (estrategias regionales, sectoriales y acciones diferenciadas). Aunque el modelo institucional de Jalisco incluye y pone en práctica estos aspectos de manera integral, sus principales carencias son la falta de institucionalización para la corresponsabilidad gobierno-ciudadano en la gobernanza, y de conocimiento acerca de la organización espacial en los municipios. Dicho modelo no sólo requiere tiempo para su construcción, también demanda el debilitamiento de prácticas institucionales que no favorecen el crecimiento en general (clientelismo, paternalismo, autoritarismo, apatía ciudadana y cacicazgos), que se arraigaron en México durante los 70 años del presidencialismo.

Los esfuerzos de las oficinas de promoción económica de los municipios “muy pequeños” y “pequeños” no se enfocan en proyectos de factibilidad para la creación de espacios productivos. Para que esto ocurra hace falta la concertación entre la sociedad y el gobierno sobre las prioridades de la población tomando en cuenta su interacción territorial, aspecto que no se cumple por falta de recursos y por el mínimo avance de las capacidades institucionales. El contexto institucional en que se promueve el desarrollo económico local no considera objetivos y valores sociales y ambientales para conformar la plataforma mínima del desarrollo regional sostenible, y es difícil realizar proyectos de factibilidad para una unidad territorial autónoma. En cuanto a las políticas públicas municipales, aún no se ha podido concretar una visión común de todos los agentes locales y regionales que se enfoque en la administración de los recursos para el desarrollo sustentable de largo plazo.

¹⁰ Comités de Planeación y Desarrollo Regional.

Si los agentes de gobiernos municipales “muy pequeños” y “pequeños” no tienen las aptitudes y habilidades suficientes para el manejo de recursos e inversiones públicas, es necesario hacer cambios estructurales, pues los municipios aún no cuentan con una sólida capacidad administrativa, técnica y de asociación-vinculación como para considerarlos entidades autónomas capaces de coordinar y promover el desarrollo local y regional sustentable. En lo administrativo, el 85 por ciento de los “muy pequeños” y el 60 por ciento de los “pequeños” donde se hicieron entrevistas no cuentan con planes de promoción económica. Además, los funcionarios encargados de realizar esta actividad no conciben las normas que rigen la planeación económica ni el alcance de sus funciones, pues su perfil no responde a los retos y necesidades de los sectores económicos. Como consecuencia de ello, las acciones y los proyectos no siempre responden a los requerimientos y demandas de sectores específicos de la población de las regiones. Por el contrario, la mayor parte de las iniciativas de acción para municipios “muy pequeños” y “pequeños” provienen del “centro”, sea éste estatal o federal.

Todos los entrevistados de estos ayuntamientos saben que hay planes y programas de desarrollo sustentable, pero desconocen que la competencia de las unidades de promoción económica que ellos encabezan consiste en informar, vincular y organizar a la ciudadanía con los proyectos gubernamentales existentes para la creación de empleos, la reactivación o el inicio de empresas, de manera que se fortalezca la “vocación” del municipio mediante capacitación, financiamiento y aprovechamiento de los recursos naturales. Uno de los entrevistados, por otro lado, argumenta que sus posibilidades se limitan a recabar la autorización de los presidentes municipales y el cabildo para participar en los programas que les atañen. Al regidor comisionado para la promoción económica de un municipio pequeño le molestaba que el encargado de la oficina correspondiente no presentara oportunamente al cabildo la información de los trabajos realizados.

En lo técnico y administrativo, los ayuntamientos sólo tienen una oficina con uno o dos encargados, insuficientes para realizar labores de campo, administrativas y de relaciones públicas. Todos los responsables de oficinas de promoción económica pusieron de manifiesto la precariedad e insuficiencia de recursos económicos de los ayuntamientos, y el hecho que a las administraciones les urge mejorar la gestión de recursos financieros y de información. En muchos casos existen programas y recursos económicos de los gobiernos estatal y federal, pero los empleados municipales no tienen la información ni la capacidad para acceder a ellos.

En cuanto a la capacidad de cooperación intermunicipal y de vinculación con la sociedad, la fluidez de información como factor para llevar a cabo estas actividades presenta ciertas limitaciones. Una de ellas es la dificultad para ponerse de acuerdo con los presidentes municipales, cabildos y funcionarios, ya que tienen visiones diferentes y no siempre coinciden en prioridades, presupuestos y tiempos con otros municipios. La falta de continuidad en los programas, la rotación de funcionarios y los cambios de gobierno posiblemente debiliten la comunicación.

Los entrevistados tienen presente que la cooperación intergubernamental puede beneficiar a todos, pero sólo cooperarían con municipios colindantes si se les retribuye adicionalmente. Hay proyectos

de reciclaje de basura, grupos de producción y mercados regionales; pero no prevén la promoción económica para el desarrollo regional sustentable. Por ejemplo, manifestaron desconocer la factibilidad del manejo de cuencas para el desarrollo sustentable, pues no la perciben como una tarea relacionada con la promoción económica.

En cuanto a las relaciones intergubernamentales, casi todos los municipios han participado en redes regionales organizadas por la SEPROE y la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER); otros, en instituciones que promueven el turismo o la rama industrial del vestir. Los agricultores tienen espacios para el diálogo con la SEDER, pero en las respuestas se nota que a los ciudadanos no les interesa organizarse ni participar en las iniciativas de desarrollo económico.

Así mismo, en casi todas las entrevistas, las unidades de promoción económica desconocen que el municipio tiene oportunidades de negocios, y si las conocen, carecen de capacidad para asumir riesgos, innovar o promover las inversiones en infraestructura que fomenta la administración pública, a veces con el concurso de la iniciativa privada que tiene capacidad económica. Por otro lado, por más esfuerzos que hagan, las instancias estatales y federales encuentran que muchos de sus programas son rechazados por los agentes económicos. Es lo que sucede, por ejemplo, con el financiamiento para las microempresas, en que los altos intereses y los múltiples requisitos para recibir un crédito desalientan a los prospectos. En general, la ciudadanía, en lugar de aprovechar ampliamente este tipo de apoyos, demanda servicios públicos e infraestructura básica que garantice su seguridad y un mínimo de calidad de vida.

5. Espacios donde los municipios pueden realizar promoción económica

Los espacios donde tanto el gobierno municipal como los ciudadanos pueden tener una alta factibilidad y probabilidad de éxito en la promoción económica se relacionan con la interacción entre protección del medio ambiente, prestación de servicios, seguridad e infraestructura, capacitación de recursos humanos e investigación para la innovación.

a) Regionalización y nuevas formas de cooperación intergubernamental

Como vimos en el marco conceptual, las regiones y municipios son los espacios óptimos para la promoción económica, y la mejor instancia para que ésta funcione son los gobiernos locales. Para lograrlo se necesita más cooperación entre los promotores de la economía local y los ciudadanos. Para que los COPLADEMUN se enfoquen en la promoción económica, los ayuntamientos tienen que destinar más recursos financieros para institucionalizarlos, de manera que en ellos se discutan conceptos como la promoción de prácticas sostenibles, el fortalecimiento de los valores sociales y una imagen local y regional de negocios. Por ejemplo, la falta de liquidez económica impide a muchos participantes desplazarse a los puntos de reunión. Sin embargo, cualquiera que sea la situación monetaria de los agentes económicos, los estímulos o las sanciones hacen cambiar sus comportamientos. Existe un fondo económico para los gastos de operación, pero hay que reforzarlo.

Las instancias de promoción económica requieren una estructura organizacional adecuada para obtener recursos y promover programas, así como para hacer conciencia sobre el potencial de estas actividades y realizarlas de manera eficiente, porque los empleados desempeñan otras funciones totalmente diferentes. Todos los agentes locales y funcionarios municipales deben tener una visión común del desarrollo regional.

b) Cambio institucional

Puesto que los recursos institucionales son limitados, los gobiernos de municipios “pequeños” pueden promover su economía asociándose con otros y con la participación de los ciudadanos. Las acciones de promoción económica deben ser constantes, eficientes y formales, por eso hay que hacer una planeación con tareas enfocadas en el desarrollo sustentable, institucionalizar los espacios de concertación social utilizando tecnologías de la información y establecer el servicio público de carrera en esta área. Se necesita la inducción para que los funcionarios entiendan que su participación y la magnitud de sus responsabilidades derivarán en enfoques sectoriales de dimensión regional. Esto puede consolidarse a partir del conocimiento de las diversas líneas de acción para una promoción económica integral y no sólo como gestores de programas gubernamentales de niveles más altos. Mientras no sean los ciudadanos quienes realicen las acciones de promoción económica, el desarrollo institucional será lento. Pero si los funcionarios y ciudadanos tienen conocimiento local, están en capacidad de lograr:

1. Una coordinación horizontal y vertical más fuerte orientada al desarrollo económico regional sustentable entre participantes locales y regionales, es decir, entre agentes locales y funcionarios.
2. El incremento de su legitimidad mediante el fortalecimiento de los espacios de diálogo y cooperación intermunicipal.
3. Mayor eficiencia administrativa cuando las ideas, métodos y calidad de formación de funcionarios y agentes locales se emplean en planes enfocados en el desarrollo regional y local sustentable.
4. La disminución de la incertidumbre y una mejor motivación de la ciudadanía, debido a la mejor rendición de cuentas y a la mayor transparencia en la información pública gracias a la participación de los ciudadanos.
5. Eficacia y eficiencia cuando el marco legal es completo y ha sido actualizado, lo cual permite reducir los costos de transacción.
6. Fortalecimiento de una visión compartida sobre la administración del medio ambiente y su relación con las políticas públicas.
7. Acuerdos financieros y estrategias de negociación en gran escala que favorezcan a municipios “muy pequeños” y “pequeños” a nivel regional.

7. Conclusiones

Las capacidades institucionales de los ayuntamientos para la promoción económica pueden orientarse al impulso del desarrollo local y regional. Su creación y reforzamiento hacen posible una mejor coordinación entre gobiernos y agentes locales para que los municipios tengan un espacio productivo capaz de competir en los mercados. Sin embargo, la factibilidad de dotarlos de bienes y servicios públicos es determinante para una promoción económica local y regional efectiva.

Otro reto que enfrentan en este campo es satisfacer la demanda de información y contar con una visión compartida por todos los agentes locales para planear e instrumentar políticas de desarrollo regional. Para enfrentarlo hace falta un cambio institucional en cuanto a la corresponsabilidad gobierno-ciudadano, nuevas formas de cooperación intergubernamental, mejora regulatoria, capital social y el servicio civil de carrera de los funcionarios públicos municipales. Las instituciones deben tener mayores y más complejas expectativas acerca de lo que debe hacer un gobierno municipal en cuanto a la promoción económica y el desarrollo regional sustentable. Para tal efecto, los municipios pueden elaborar y poner en práctica estrategias de promoción económica como la creación de un clima de negocios, coordinar la regulación ambiental, mejorar los servicios públicos locales, el impulso de redes locales de formación, fomentar la cultura empresarial y una adecuada gestión de sus recursos.

Aunque la promoción económica municipal de México se inclina por la capacitación, la coordinación para invertir, el turismo, la infraestructura y el financiamiento, en los municipios “pequeños” de Jalisco no existe planeación. Por lo general, las actividades de las oficinas de promoción económica se relacionan con el concurso y la aplicación de programas estatales y federales. Esto se debe a que las capacidades institucionales en este ámbito no son fuertes y la infraestructura básica, el tamaño de los municipios y la información empresarial –escasa en cuanto a las oportunidades de negocios y las características del tejido productivo– no son los óptimos en la mayoría de ellos, lo cual desincentiva el liderazgo y la promoción del consenso ciudadano. Si bien son palpables las iniciativas del gobierno de Jalisco en que se contemplan proyectos regionales y de colaboración intergubernamental, para que éstos sean eficientes debe considerarse la planeación del desarrollo económico local y regional “desde abajo” por medio de los 126 COPLADEMUN. Pero este mecanismo de participación ciudadana se enfoca en el desarrollo social y la obra pública.

El cambio de los agentes públicos y privados se está dando lentamente. Con el fin de agilizarlo hay que introducir nuevos conceptos para elaborar y evaluar las políticas públicas en aspectos que incluyen contextos socioespaciales, de factibilidad de proyectos locales y regionales, de acción colectiva, de capital social y territorial¹¹. Los gobiernos federal, estatal y municipal catalizan e impulsan iniciativas emprendedoras que prestan buenos servicios a la ciudadanía. Conviene que sus líneas de trabajo futuro consideren:

1. El costo-beneficio o la rentabilidad social de las políticas públicas para la promoción económica, mediante la determinación del nivel de factibilidad de los proyectos regionales enfocados en resolver los problemas de regionalización y competitividad.
2. La generación de conocimiento acerca de qué tan prácticos son los modelos regionales para la competitividad e integridad territorial. Esto significa analizar los resultados en términos de corresponsabilidad gobierno-ciudadano, gobernanza y organización espacial integral, así como su inclusión en las políticas públicas para la promoción económica.

¹¹ El capital territorial de acuerdo con la OECD (2001) se define como “el área específica de un mismo país que se determina con factores como la situación geográfica, su tamaño, el factor de dotación de producción, el clima, las tradiciones, los recursos naturales, la calidad de vida o las economías de aglomeración ofrecidas por sus ciudades, así como sus centro de fundación y zonas industriales u otras redes de negocios que reducen los costes de transacción”. Otros factores que determinan el capital territorial según esta misma organización son el capital social (como entendimientos, costumbres y normas informales) y el entorno, que es el resultado de una combinación de “instituciones, normas, prácticas, productores, investigadores y políticas que hacen posible un cierta creatividad e innovación”.

3. Finalmente, sería interesante analizar el proceso de autonomía y especialización municipal revisando los incentivos de la sociedad civil y el mercado al proporcionar servicios, infraestructura e información. Esto significa que se le debe dar la debida importancia al desarrollo adecuado de la capacidad de acción colectiva, la disposición a actuar en forma coordinada y la existencia de un consenso básico territorial, e incluso al sentido de apropiación del proceso de cambio por todos los agentes.

Bibliografía

- Acosta, José (1999), *Las relaciones políticas de los gobiernos locales*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C., México.
- Agranoff, Robert (2001), "Managing within the matrix: Do collaborative intergovernmental relations exist?", en *Publius*, vol. 31, núm. 2, pp. 31-56.
- Agranoff, Robert y McGuire, Michael (1999), "Expanding intergovernmental management's hidden dimensions", en *The American Review of Public Administration*, núm. 29, pp. 352-369.
- Agranoff, Robert y McGuire, Michael (1998), "Multinetwork management: Collaboration and the hollow state in local economic policy", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm.1, pp. 67-91.
- Alburquerque, Francisco (2003), "Curso ORR: Estrategias para el desarrollo económico local", Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Alburquerque, Francisco (2001), "Gobiernos locales y desarrollo económico en América Latina", en J. Göske (ed.), *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, en http://www.redelaldia.org/ver.php3?id_article=1053&var_recherche=alburquerque.
- Arroyo Alejandro, Jesús (2001), "Hacia un esquema analítico para el estudio de la distribución geográfica de la población en México", en Boris Graizbord y Judith Zubieta (coords.), *Distribución territorial de la población. Estrategias de política*, El Colegio de México, México, pp. 23-45.
- Arroyo Alejandro, Jesús y Sánchez Bernal, Antonio (2003), "Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional", en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 87-128.
- Ayala Espino, José (1996), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Barrios, David y Barrios, Sharon (2004), "Reconsidering economic development: The prospects for economic gardening", en *Public Administration Quarterly*, vol. 28, núms. 1-2, pp. 70-101.
- Boex, Jamie, Martínez-Vázquez, Jorge y Timofeev, Andrey (2004), "Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations", en *International Studies Program Working Paper Series*, en AYSPPS, GSU paper 0401, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004), "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, pp. 753-784, en http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antiores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Cabrero.pdf (consultado el 7 de noviembre de 2005).
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), "Gerencia pública municipal: marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos (coords.), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Miguel Ángel Porrúa, México.

- Carroll, Michael y Stanfield, James Ronald (2001), "Sustainable regional economic development", en *Journal of Economic Issues*, vol. 35, núm. 2, pp. 469-476.
- Casanova, Fernando (2004), *Desarrollo local, tejidos productivos y formación*, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional-Organización Internacional del Trabajo, Montevideo.
- Castillo, Arturo del (2003), "Transformación institucional en organizaciones gubernamentales", en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (2005), *Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2005, Prácticas municipales exitosas*, CIDE, México.
- Culebro, Jorge E. (2003), "Cambio estructural", en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Darmohraj, Andrew (2004), "Relación público-privado en municipios. Identificación de capacidades institucionales en gobiernos locales para la captación de inversiones", Departamento de Administración de la Universidad de San Andrés, Argentina, en <http://www.udes.a.edu.ar/departamentos/administracion/publicaciones/workp/archivos/48.pdf> (consultado el 14 de noviembre de 2005).
- Durant, Robert F. (2000), "Whither the neoadministrative state? Toward a polity-centered theory of administrative reform", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, núm. 1, pp. 79-109.
- Feiock, Richard C. (2002), "A quasi-market framework for development competition", en *Journal of Urban Affairs*, vol. 4, núm. 2, pp. 123-142.
- Fleischmann, Arnold y Green, Gary P. (1991), "Organizing local agencies to promote economic development", en *American Review of Public Administration*, vol. 21, núm. 1, pp. 1-14.
- Gargan, John (1981), "Consideration of local government capacity", en *Public Administration Review*, vol. 41, núm. 6, pp. 649-658.
- Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Promoción Económica (SEPROE), Documento base de información general, "Escuela de formación transmunicipal", en <http://www.munimadrid.es/Principal/ayuntamiento/ServMuni/internacional/urbal/html/experjalisco.pdf> (consultado el 14 de noviembre de 2005).
- Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Desarrollo Humano, Cuadernos Estatales de Política Social No. 7 "Reporte de Indicadores Municipales para Jalisco", en <http://desarrollohumano.jalisco.gob.mx/index.html> (consultado el 24 de febrero de 2006).
- Gray, Andrew y Jenkins, Bill (1995), "From public administration to public management: reassessing a revolution", en *Public Administration*, vol. 73, núm. 1, pp. 75-99.
- Grey, David y Sadoff, Claudia (2005), "Agua para el crecimiento y desarrollo: un marco de trabajo para el análisis", documento base para el IV Foro Mundial del Agua, México.
- Guerrero, Omar (2003), "Nueva gerencia pública: ¿gobiernos sin política?", en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 8, núm. 23, pp. 379-395, en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/290/29002302.pdf> (consultada el 9 de enero de 2006).
- Guillén López, Tonatiuh (1998), "Política municipal y partidos", en Carlos Garrocho Carlos y Jaime Sobrino (coords.), en *El Colegio Mexiquense*, A.C., México.
- Healey, Patsy; Khakee, Abdul; Motte, Alain y Needham, Barrie (1999), "European developments in strategic spatial planning", en *European Planning Studies*, vol. 7, núm. 3, pp. 339-355.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", en *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, pp. 3-19.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, en: <http://www.indesol.gob>.

- mx/indesol/comunicacion/documentos/Encuesta/Resultados%20Nal%20Encu_2000.htm (consultado el 18 de noviembre de 2005).
- Llorens, Juan Luis; Alburquerque, Francisco; Castillo, Jaime del (2002), *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, en: <https://www.iadb.org/sds/doc/MSM.114.pdf> (consultado el 18 de noviembre 2005).
- McGuire, Michael; Rubin, Barry; Agranoff, Robert y Richards, Craig (1994), "Building development capacity in nonmetropolitan communities", en *Public Administration Review*; vol. 54, núm. 5, pp. 426-433.
- Milward, Brinton H. y Provan, Keith G. (2000), "Governing the hollow state", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, núm. 2, pp. 359-379.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2001), *Perspectiva territorial* de la OCDE, París.
- Pineda, Luis (2000), "Democracia y gobernabilidad desde el ámbito local", en Miguel, Bazdresh (coord.), *Gobiernos locales. El futuro político de México*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara.
- Pírez, Pedro (1998), "Municipios y servicios públicos en un contexto de descentralización y privatizaciones", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coords.), *Desarrollo municipal. Retos y posibilidades*, El Colegio Mexiquense, A.C., México.
- Rodríguez-Pose, Andrés (1999), "Instituciones y desarrollo económico", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. 31, núm. 122, pp. 775-784.
- Rodrik, Dani (2000), "Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, núm. 3, pp. 3-31.
- Romero, Jorge Javier (1999), "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías", en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sánchez Bernal, Antonio (2000), "Las posibilidades del desarrollo económico local en México", en Bazdresh, Miguel (coord.), *Gobiernos locales. El futuro Político de México*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara.
- Sánchez Bernal, Antonio (1998), "Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos", en *Revista Interamericana de Planificación*, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Ecuador, vol. xxx, núms. 117 y 118, pp. 238-250.
- Savitch, Hank (1998), "Global challenge and institutional capacity or how we can refit local administration for the next century", en *Administration & Society*, vol. 30, núm. 3, pp. 248-273.
- Woo Gómez, L. Guillermo (1999), "Planeación y desarrollo. Algunos aprendizajes de la planeación regional en Jalisco", documento presentado en el seminario *Gobiernos locales. El futuro político de México*, Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), en <http://www.iglom.iteso.mx/PDF/gwoo.PDF> (consultado el 18 de noviembre de 2005).
- World Bank (2001), *Decentralization in the transition economies: Challenges and the road ahead*, The World Bank, Washington.
- Ziccardi, Alicia (2003), "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, pp. 323-350, en <https://coplade.jalisco.gob.mx/files/dtm/PDR01norte.pdf> (consultado el 4 de noviembre de 2005).