



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



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

**ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL: LA COORDINACIÓN PÚBLICA EN LA
PLANEACIÓN Y GESTIÓN LOCAL EN LA PROMOCIÓN DE LOS PEQUEÑOS
EMPRESARIOS EN JALISCO.**

Área del Conocimiento: Ventaja Competitiva y Desarrollo Económico.

Mesa: Desarrollo Regional.

Autor: Pablo Pineda Ortega

Institución: Universidad de Guadalajara.

Domicilio: Jaime Nunó 1669-5, Col. Chapultepec Country, Guadalajara, Jalisco, México.

Teléfono: 044.333.119.40.22.

Correo ppinedao@yahoo.com.mx.

Dirección para correspondencia: Jaime Nunó 1669-5, Col. Chapultepec Country, Guadalajara, Jalisco, México.

Resumen:

En los países con regímenes de corte federal las atribuciones a los órdenes de gobierno subnacionales son cada vez más importantes y México no es la excepción. En ese sentido, las reformas legales emprendidas en los últimos lustros así como las acciones de descentralización de programas y acciones de gobierno han potenciado las posibilidades de desarrollo local. A la postre, estas acciones elevan los estándares de competitividad locales al elevar el cuerpo de opciones de política que tienen sus gobiernos. En ese orden de ideas, la ponencia analiza cómo las políticas municipales en el plano de la promoción económica de los pequeños empresarios, coordinadas con las políticas en la misma materia en los dos órdenes de gobierno superiores, contribuye a elevar la competitividad de dicho sector. Se analiza específicamente el caso del municipio de Guadalajara, Jalisco.

Palabras clave: Promoción económica, coordinación intergubernamental, planes de desarrollo, micro y pequeñas empresas.

Abstract:

In countries with federal regime the attributions of the local governments are every largest, and that is the case of Mexico. In this sense, the legal reforms of the late years have increase the possibilities of the local governments through the translate of several programs that now are operating at local level. With this, it is possible to improve the local productivity and competitiveness standards because there are more options of local strategies. In that frame, the essay studies the municipal policies in the area of economic promotion, focusing in one municipal government in Jalisco, Mexico. The essay concludes that there are partial success in some policies and describes them.

Keywords: Economic promotion, coordination among levels of government, development plans, micro and small business.

Objetivo.

El propósito del ensayo es documentar la experiencia de política pública a nivel municipal en el área de la promoción económica que ha sido emprendida en coordinación con los otros dos órdenes de gobierno.

Metodología.

A partir de una sucinta revisión de las instancias de coordinación en la planeación gubernamental, tal y como éstas están contempladas en la legislación de la materia, se pasa al análisis de los planes de desarrollo de los tres órdenes de gobierno analizados en el área de interés del ensayo. Hecho lo anterior, se estudian los programas instrumentados en ese marco y se revisa la consistencia en las acciones de coordinación emprendidas.

Resultados obtenidos.

Se documenta cómo los tres niveles de gobierno, en el caso concreto de Jalisco, han emprendido acciones de promoción económica. Se da cuenta de tales acciones según se expresan éstas en los programas respectivos.

1. Introducción.

En el marco de una estructura jurídico política formalmente federal como la que tiene México, en la que se le reconoce soberanía a los estados en cuanto a su régimen interior y autonomía a los municipios, prevalece una fuerte dependencia financiera de ambas entidades con respecto al gobierno federal, y aún de los propios municipios con respecto a los estados. Esta dependencia, desde luego, impone una fuerte restricción a la planeación y gestión local, pues sus acciones se encuentran supeditadas a los recursos con que disponen, mismos que mayormente les son asignados a nivel federal sin que medie de manera importante su parecer.

En ese contexto, se podría suponer en principio que esta dependencia implicaría –aunque sólo sea por la conveniencia de recibir mayores recursos federales- una mayor coordinación en la planeación de los tres niveles de gobierno, que contribuiría así a una asignación más racional de los escasos recursos públicos. Éste sería así una consecuencia colateral –positiva- de la dependencia financiera, y que exigiría retomar a nivel local los lineamientos de las prioridades nacionales en las acciones de planeación.

En el presente ensayo se sostiene que esta linealidad no opera de manera sencilla en lo absoluto, y que las razones que lo explican son diversas, de entre las que destacan la insuficientemente consolidada cultura de la planeación y un entramado institucional relativamente engorroso, así como con una desconfianza a los otros dos niveles de gobierno y un protagonismo político de los

funcionarios locales, quienes con frecuencia subestiman las bondades que pueda implicar el planear en paralelo con tales niveles de gobierno.

Lo cierto es que en materia de planeación la diversidad mostrada en cada uno de los planes de desarrollo local es muy amplia, lo que no sólo obedece a la gran variedad de estructuras socioeconómicas que refieren, sino también a las distintas perspectivas que guardan los planeadores y operadores públicos en cada instancia de gobierno. En ese orden de ideas, un estudio como éste debe focalizarse en una sola entidad federativa y un solo municipio en lo particular; se toma así como referencia el estado de Jalisco y dentro de éste al municipio capital, Guadalajara, para realizar el estudio de sus respectivos planes en paralelo con lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como de sus programas más relevantes. La investigación se centra exclusivamente en un área clave de la planeación y la gestión pública local para el desarrollo, a saber, la que tiene que ver con la promoción económica de las medianas pequeñas y micro empresas (mipymes).

Como es sabido, las estrategias de apoyo a este sector se vuelven fundamentales pues las mipymes son las unidades productivas más vulnerables en un entorno de creciente globalización, y su importancia social, adicional a la estrictamente económica, no puede ser minimizada. En efecto, los mayores generadores de fuentes de empleo en todo el mundo son las medianas, pequeñas y micro empresas, y México no es la excepción. Baste señalar que del total de unidades económicas establecidas en el país sólo el 0.2% son grandes, absorben menos del 30% de los empleos y participan con el 48% de la generación del producto total, mientras que las microempresas, por ejemplo, aportan poco más del 40% del empleo y representan arriba del 95% del total de las empresas. Por lo que va al estado de Jalisco, los datos también son coincidentes pues más del 98% de las empresas establecidas son micro, pequeñas y medianas. Para un panorama general sobre el tipo de empresas y su participación en la economía nacional véase el cuadro 1; el cuadro 2 precisa qué se entiende por cada una de este tipo de empresas.

Cuadro 1. El sector empresarial. Datos estadísticos relevantes.

	Número de empresas	% del total de las empresas	Aportación al empleo	Aportación al PIB
Micro	3,837,000	95.6%	40.6%	15%
Pequeñas	138,500	3.4%	14.9%	14.5%
Medianas	31,600	0.8%	16.6%	22.5%
Grandes	7,900	0.2%	27.9%	48%

Fuente: Secretaría de Economía. Estadísticas básicas, 2008.

Cuadro 2. Criterios de estratificación de empresas

Clasificación por número de empleados

	Manufactura	Comercio	Servicios
Micro	Hasta 30	Hasta 5	Hasta 20
Pequeña	31 a 100	6 a 20	21 a 50
Mediana	101 a 500	21 a 100	51 a 100
Grande	501 en adelante	101 en adelante	101 en adelante

Fuente: Dussell, Pequeña y mediana empresa...

Se ha destacado la importancia de las mipymes, además, no sólo por las razones cuantitativas señaladas, sino también porque debido a sus reducidas dimensiones resultan más proclives a procesos de adaptación y a la flexibilización de su estructura y comportamiento. El hecho de que sean ellas quienes crean el mayor número de fuentes de trabajo ha conducido a los gobiernos a privilegiar su apoyo, pues se ha considerado que es a través de ellas como se pueden transmitir los beneficios del desarrollo a un mayor número de familias.

Además de esta introducción, el ensayo revisa en su segundo apartado los ejes de la planeación formulados por los tres niveles de gobierno y destaca particularmente el tema central de este ensayo, el económico. En el tercer apartado se describen los programas instrumentados por los tres ámbitos de gobierno para la promoción de las mipymes, y en el cuarto se estudia el nivel de vinculación que se pudo encontrar en esta área entre tales niveles de gobierno. Finalmente, en las conclusiones se recapitula sobre los hallazgos más importantes de este ensayo.

2. Objetivos en la planeación de los tres niveles de gobierno y los temas del análisis.

No sólo por razones de consistencia entre las acciones de política pública de los tres niveles de gobierno sino, sobre todo, porque ya existe una generalizada clasificación de los grandes temas del quehacer público –aún tengan éstos nombres variados y temáticas un tanto disímiles- los respectivos planes de desarrollo consideran rubros genéricos muy similares. Lo anterior se aprecia en la gráfica 1 a donde se definen los grandes ejes rectores contemplados en los tres niveles de gobierno de las tres entidades consideradas. Como ahí se puede apreciar, en efecto, en los tres planes aparecen los siguientes temas: la problemática en torno al crecimiento económico y los aspectos que inciden en él, muy señaladamente el incremento de la competitividad; el ámbito del desarrollo social, orientado a la provisión de servicios básicos y la reducción de los índices de marginalidad; el marco jurídico y de seguridad pública y, finalmente, aparece el tema relativo a la operación propia del gobierno y la eficiencia con que debiera trabajar.

A continuación se presenta una referencia más precisa del contenido de cada uno de estos grandes temas en cada uno de los tres planes de desarrollo para cada nivel de gobierno. Nótese cómo en efecto hay una muy razonable similitud en las temáticas consideradas.

a. Nivel Federal.

El PND establece cinco Ejes Rectores que refieren igual número de temáticas en torno a los grandes problemas nacionales, mismos que atienden los siguientes contenidos. Como se aprecia en la gráfica 1, esta temática se corresponde en distinto grado con los ejes y objetivos generales de los planes de desarrollo de Jalisco y de Guadalajara.

- i. Estado de Derecho y Seguridad. Se considera a la seguridad como premisa básica de la interacción social, y su garantía se alcanza con el cabal cumplimiento de la ley; “sólo garantizando que la vida, el patrimonio, las libertades de todos los mexicanos están debidamente protegidos se proveerá de una base firme para el desarrollo” (PND: 32).
- ii. Economía Competitiva y Generadora de Empleos. Lograr mayores niveles de competitividad y generar más y mejores empleos es fundamental para el desarrollo humano sustentable. Para ello se requiere estabilidad macroeconómica, elevar las tasas de inversión, una estructura eficiente de los derechos de propiedad y una clara delimitación de la participación del estado en la economía.
- iii. Igualdad de Oportunidades. Sin importar su origen e ingreso, todos los mexicanos deben tener acceso a genuinas oportunidades de formación y realización, mediante las cuales se podrá dar la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de quienes viven en la marginación.

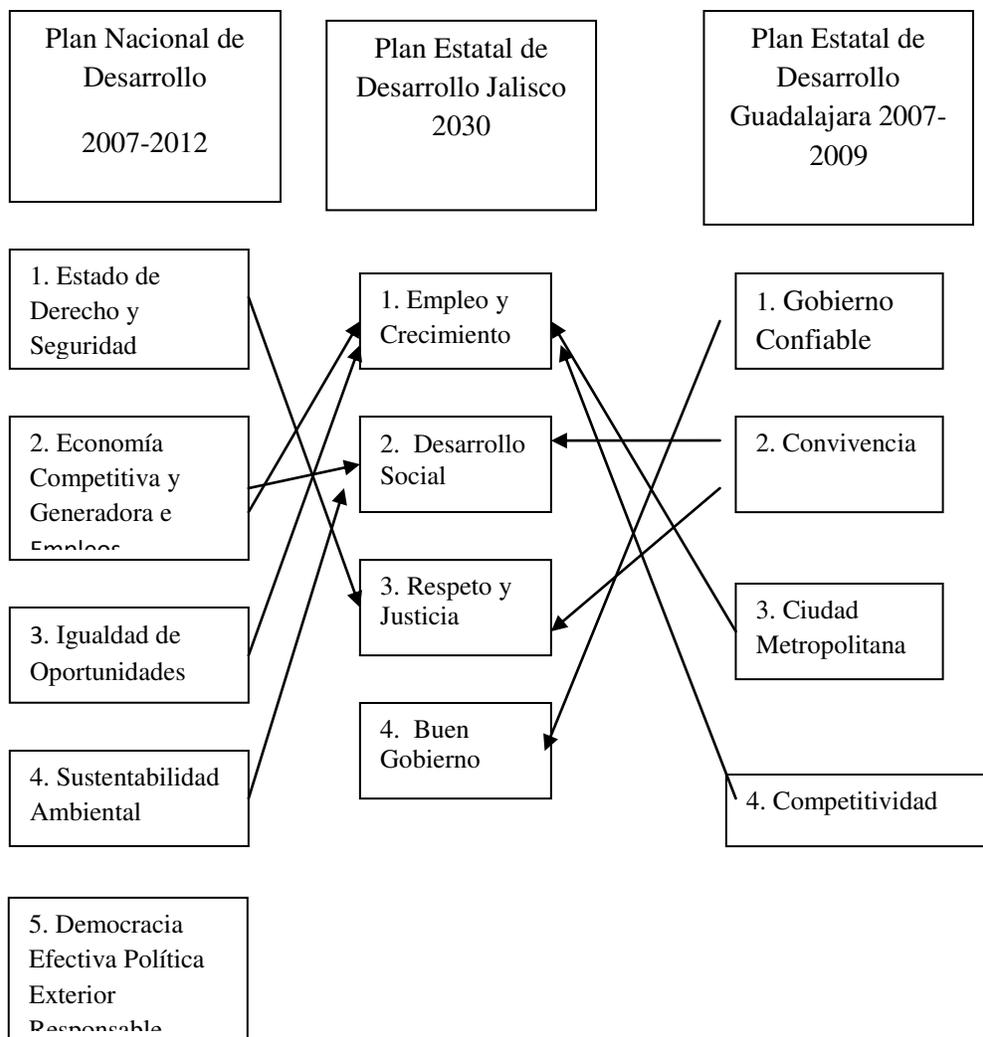


FIGURA 1

Fuente: del autor, a partir de los Planes referidos.

- iv. Sustentabilidad Ambiental. La administración responsable de los recursos naturales es el punto de partida de políticas que promuevan la sustentabilidad del medio ambiente. Detener el deterioro del medio ambiente no significa que se dejen de aprovechar los recursos naturales sino que se utilicen de una mejor manera.
- v. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable. Se precisa garantizar que los mexicanos vivan la democracia no sólo como un procedimiento sino también como una forma de vida; es necesario reducir la brecha que separa a los ciudadanos de sus representantes, avanzar en la rendición de cuentas y el diálogo.

b. Nivel Estatal.

El Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco (PED) como queda dicho plantea cuatro ejes estratégicos, también denominados Propósitos, definidos como a continuación se indica¹.

- i. Propósito de Empleo y Crecimiento. Lograr que las familias de Jalisco alcancen un mayor poder adquisitivo a través del desarrollo económico del estado, la creación y fortalecimiento de cadenas de valor, la generación de más empleos mejor remunerados y de oportunidades de crecimiento para todos.
- ii. Propósito de Desarrollo Social. Lograr el desarrollo integral de todos los jaliscienses para vivir en un ambiente digno y estimulante a través del fortalecimiento del capital humano y el incremento del patrimonio natural, cultural y social.
- iii. Propósito de Respeto y Justicia. Garantizar, con la participación de la sociedad, un entorno seguro para la vida, la propiedad y la movilidad de las personas y bienes, así como también generarles mayor certeza y seguridad jurídica.
- iv. Propósito de Buen Gobierno. Contar con un gobierno eficiente, profesional, transparente y honesto, que rinda cuentas y actúe de acuerdo con la voluntad ciudadana.

c. Nivel Municipal.

El Plan Municipal de Desarrollo de Guadalajara (PMD) establece también cuatro ejes estratégicos que abarcan la siguiente temática².

- i. Promover la convivencia y el esparcimiento en el espacio público.
- ii. Hacer que los ciudadanos recuperen la confianza en su gobierno.
- iii. Ordenar el crecimiento de la ciudad desde una perspectiva metropolitana.
- iv. Recuperar la competitividad de nuestra economía.

El propio documento abunda sobre estos temas estableciendo que atienden igual número de desafíos, a saber. Un desafío social “que busca revertir la desigualdad, erradicar la discriminación y avanzar en materia de equidad”. Un desafío político “que consiste en garantizar la protección total de los derechos de la población y también profundizar en la corresponsabilidad entre los deberes de los ciudadanos... forjar confianza; consolidar transparencia”. Un desafío territorial “que busca el equilibrio ambiental y la construcción de espacios vitalmente habitables y de una calidad de vida digna...”. Finalmente se plantea un desafío económico “que persigue la equidad comercial, la formación de cadenas de valor, el asociacionismo y el cooperativismo, y el diseño de estrategias que permitan a las empresas competir exitosamente... para incrementar... empleos de calidad” (6).

¹ Se reproducen tal y como están definidos en el PED: 60.

² Se reproducen tal y como están definidos en el PMD: 4.

De manera particular, este estudio refiere la gestión gubernamental en materia de promoción económica, y de ella se estudian sólo programas selectos del quehacer público.

Habida cuenta de que, como se vio, no existe una alineación plena entre los tres planes de los órdenes de gobierno del país es necesario tomar a uno de ellos como referente, y debido al papel central que juega el gobierno estatal en la promoción económica se ha elegido a éste. Por ello, se trabaja con el *Eje Empleo y Crecimiento* y sus respectivos objetivos, estrategias y programas.

En principio, el cuadro 3 presenta los objetivos y estrategias en el área económica propuestos por los tres planes de desarrollo. Recuérdese que, a diferencia de los planes nacional y estatal, el municipal sólo abarca tres años de gobierno.

Es necesario destacar que entre los objetivos estratégicos de cada eje y los programas sectoriales de ellos derivados no aparece una correspondencia puntual a manera de compartimentos estancos, pues, antes bien, cada uno de los programas contribuye al logro de varios ejes en un esquema de transversalidad.

Valen unas líneas para explicar el cuadro 3. El rubro que nos ocupa en el Plan federal, “Economía Competitiva...”, se divide en tres partes, cada una de las cuales tiene sus apartados, mismos que cuentan a su vez con su objetivo desglosado en distintas estrategias. El cuadro retoma 2 de estos apartados (2.5 y 2.6) y los cita con su respectivo objetivo; de ellos se mencionan las estrategias que se consideran relevantes. Del plan estatal, el eje “Empleo y Crecimiento” cuenta con 9 “objetivos estratégicos” cada uno de los cuales dispone de distintas estrategias; se consideran los objetivos 2, 6 y 9 y de ellos se seleccionan sólo las estrategias más relevantes. El plan municipal es sin duda el menos sistemático de los tres, y en sentido estricto no plantea objetivos puntuales desglosados en estrategias específicas, razón por la cual esta parte del cuadro tiene una menor ordenación: en la primera columna se citan los conceptos referidos en la sección “Competitividad” del plan (cap 5), y en las estrategias se refieren los temas contemplados en los informes de gobierno que se vinculan con esta temática; debido a ello y a diferencia de los otros dos planes, cada uno de los rubros de objetivos no se corresponden con cada uno de los rubros de las estrategias.

Cuadro 3. Eje Empleo y Crecimiento.

Nivel	Objetivos estratégicos selectos	Estrategias y Programas relevantes.
PND ³	2.5 Promoción de la productividad y Competitividad. Objetivo: Potenciar la productividad y la competitividad para lograr un crecimiento sostenido y acelerar la creación de empleos.	5.1 Integrar una agenda nacional para la competitividad que involucre a los tres poderes, los tres órdenes de gobierno y al sector privado. 5.3 Disminuir los costos para la apertura y operación de negocios mediante la mejora

³ Los puntos referidos pertenecen al Eje “Economía Competitiva y Generadora de Empleos”

	<p>2.6 Pequeñas y medianas empresas. Objetivo: promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).</p>	<p>regulatoria. Ampliar el sistema de apertura rápida de empresas, Sare, en todos los municipios.</p> <p>6.1 Favorecer el aumento de la productividad de las mipymes e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades. Cinco estrategias para ello: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico.</p> <p>6.2 Consolidar los esquemas de apoyo a las mipymes en una sola instancia.</p> <p>6.3 Impulsar el desarrollo de proveedores, elevando el porcentaje de integración de insumos nacionales en los productos elaborados en México y consolidando cadenas productivas.</p>
PED	<p>Pe02. Crear y consolidar cadenas productivas locales rentables, con el fin de fortalecerlas y aprovechar las ventajas competitivas y comparativas de las distintas regiones.</p> <p>Pe06. Promover e incentivar una dinámica que prevea la formación gerencial, el asociacionismo, el conocimiento del mercado, la incubación de empresas, la adaptación al cambio y la innovación.</p> <p>Pe09. Incrementar la inversión nacional y extranjera en el estado, a través de la promoción de Jalisco en foros de escala mundial; impulsar la mejora regulatoria, el gobierno electrónico y la simplificación administrativa.</p>	<p>2.2 Apoyar la formación de empresas integradoras mediante el financiamiento y la capacitación.</p> <p>2.3 Propiciar el fortalecimiento de asociaciones de productores con programas de asesoría y capacitación</p> <p>2.4 Vincular a los organismos institucionales al sector productivo.</p> <p>6.1 instrumentar la formación gerencial, el asociacionismo, la incubación, la adaptación al cambio e innovación.</p> <p>6.2 Impulsar la capacitación técnica a empresarios y trabajadores.</p> <p>6.3 Establecer políticas de inversión en el sector productivo para impulsar el empleo.</p> <p>9.1 Propiciar la inversión a través de la mejora regulatoria, gobierno electrónico y simplificación administrativa.</p> <p>9.2 Captar capital mediante la agilización de trámites para la instalación de nuevas empresas, aplicando estímulos fiscales.</p>
PMD	<p>Ciudad de Calidad: Hacer atractiva la ciudad para invertir, vivir y visitar.</p> <p>Sociedad que piensa, innova y crea: Gestionar el conocimiento a fin de generar valor agregado con empresas de clase mundial.</p> <p>Tapatíos más preparados y con mejores ingresos: Desarrollar capacidades de la población para el autoempleo y el acceso a mejores empleos.</p> <p>Comercio legal y equitativo: Combatir permanentemente las prácticas desleales, la ilegalidad y los</p>	<p>Fomento a la inversión y el desarrollo de negocios.</p> <p>Apoyo a la micro y pequeña empresa y cultura emprendedora.</p> <p>Desarrollo de capacidades laborales y profesionales.</p>

	desequilibrios comerciales.	
--	-----------------------------	--

Fuente: del autor.

3. La Promoción económica a los pequeños empresarios en los tres niveles de gobierno: Programas y estrategias.

En el apartado anterior se presenta el ideario de objetivos de la planeación en los tres niveles de gobierno, a partir de lo cual se focaliza el análisis en el área de la promoción económica, y se listan los objetivos y estrategias relevantes en tal tema para cada nivel de gobierno. Lo que ahora se presenta es una reflexión en torno a la consistencia de tal planeación intergubernamental y, lo que es el punto central del ensayo, en torno a la coordinación para la definición de tales áreas, así como de la implementación de los programas que permitan alcanzar el ideario propuesto.

Debe señalarse en principio que, formalmente, tal consistencia debería existir pues en el marco institucional de Jalisco –como en el resto de las entidades federativas- existe un órgano colegiado de planeación que le compete recoger las propuestas y demandas de la sociedad en su conjunto, y en el que participan los tres niveles de gobierno. Este marco no hace sino recoger el esquema federal establecido en la constitución en su artículo 26, a donde se precisa que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía...”. En ese orden de ideas, ahí mismo se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo “al que se sujetarán obligatoriamente todos los programas de la Administración Pública Federal”, cuyo diseño e instrumentación estarán a cargo del Ejecutivo Federal. Más aún, la Ley de Planeación Federal establece los mecanismos de coordinación entre el ejecutivo federal y los estados y señala que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Estado.

Para el caso de Jalisco la legislación local establece la obligatoriedad pública de diseñar un plan de desarrollo estatal, y la propia constitución local en su artículo 15 fracc VI establece que las autoridades estatales y municipales organizarán el sistema estatal de planeación que fomentará el desarrollo sustentable y una justa distribución del ingreso y la riqueza, replicando lo dispuesto en la Constitución federal. Por su parte, el artículo 16 de la Ley de Planeación del Estado (LP) establece que el Plan Estatal de Desarrollo precisará los objetivos generales, directrices, políticas y líneas de acción que coadyuven al desarrollo integral de la entidad, y al igual que lo señalado para el nivel federal, el plan estatal –se precisa- regirá la orientación de los programas de gobierno.

En este orden de ideas, la ley señala que es obligación del Ejecutivo observar el Plan y los programas que de él se deriven como base para formular el proyecto de ley de ingresos y

presupuesto de egresos, y al enviar tal proyecto al Congreso debe precisar cómo se relaciona éste con los programas de gobierno que derivan del Plan (arts 30 y 31, LP).

En tanto que la responsabilidad de la planeación del desarrollo corresponde a los tres niveles de gobierno, también los municipios participan en el proceso, para lo cual la LP define las atribuciones de los organismos de planeación, en ambos planos, el estatal y el municipal. Para el caso estatal se trata del Coplade (Comité de Planeación para el Desarrollo de Jalisco) y para los municipios de los Coplademun (Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal).

Sobre la base de ese marco normativo se describen a continuación las acciones y programas de mayor pertinencia para el tema que nos ocupa, a saber: los programas que proporcionan financiamiento y asesoría a los mipymes, así como el llamado SARE, mediante el cual se facilita la apertura de un nuevo negocio. Estos programas, como se aprecia en el cuadro 3, corresponden a nuestro eje de análisis, “Empleo y Crecimiento”.

Nivel Federal.

1.

El *Fondo Pyme* es un fondo federal de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, a cargo de la Secretaría de Economía⁴ y que opera en coordinación de los gobiernos estatales para brindar apoyos económicos a las mipymes. En su página esta Secretaría establece que el fondo otorga apoyos de carácter temporal a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad y sustentabilidad de las mipymes; los requisitos, conceptos de apoyo y restricciones se describen en las Reglas de Operación, y de manera particular su artículo 14 define las categorías y subcategorías de apoyo:

1. Formación de Emprendedores y Creación de Empresas (6 subcategorías).
2. Innovación Tecnológica (1 subcategoría).
3. Gestión Empresarial (6 subcategorías).
4. Fortalecimiento Empresarial (8 subcategorías).
5. Proyectos Productivos (3 subcategorías).
6. Acceso al Financiamiento (13 subcategorías).
7. Realización de Eventos Pyme y otras actividades e instrumentos de promoción (1 subcategoría).

En el caso de Jalisco, el gobierno participa a través de un organismo público descentralizado dependiente del Ejecutivo estatal, el Consejo Estatal de Promoción Económica (Cepe), que hace las

⁴ A esta Secretaría le corresponde, entre otras cosas, asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias y empresas, y *promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña y mediana*, y regular la organización de productores industriales.

veces de organismo intermedio, esto es, su función es “vigilar, una vez aprobados por la instancia federal, el avance y cumplimiento de los objetivos planteados por el proyecto. Asimismo, podrá participar con una aportación económica igual a la que realice la instancia federal...”⁵.

El cuadro 4 presenta los apoyos recibidos por Jalisco en los años 2007 y 2008, comparándolos con los recibidos con otras dos importantes entidades del país.

Cuadro 4. Fondo Pyme, proyectos y apoyos de entidades selectas (miles de pesos).

Entidad	Proyectos, 2007	Apoyos, 2007	Proyectos, 2008	Apoyos, 2008
Jalisco	19	10,069.1	13	8,828.7
Nuevo León	26	19,070.6	4	4,483.2
D. F.	8	11,143.2	8	18,567.3

Fuente: Fondo Pyme. Secretaría de Economía. Informe de Evaluación, 2008.

2.

El *Sistema de Apertura Rápida de Empresas* (SARE) es un programa permanente que data de 2002 y que tiene por objetivo identificar los trámites mínimos necesarios para echar a andar nuevos negocios considerados de bajo riesgo, facilitar su entrada en operación y promover su tramitación ágil y expedita en coordinación con los tres niveles de gobierno (Desarrollo Económico...: 2005, 25).

El SARE promueve la apertura de empresas en un tiempo no superior a tres días, y permite que en un solo lugar se le dé respuesta a los trámites a realizar en los tres niveles de gobierno, para lo cual la Comisión de Mejora Regulatoria (federal) da asesoría a los gobiernos locales. Está focalizado a las mipymes y sus principales beneficios son: proporcionar mayor seguridad jurídica al ciudadano, disminuir la discrecionalidad del gobierno y reducir los plazos de respuesta y costos de apertura.

En el caso de Jalisco, los municipios que ya operan con el sistema son Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tepatlán, y particularmente el municipio materia de este ensayo, Guadalajara, opera con el sistema a partir de mayo de 2003 (ibid, 29).

Nivel Estatal.

1.

Las políticas relevantes son instrumentadas por la Secretaría de Promoción Económica⁶ (Seproe) y a ella se encuentra sectorizado como organismo público descentralizado del gobierno estatal el

⁵ Cepe. En las Reglas de Operación se precisa: “Con el objetivo de promover la corresponsabilidad del sector público en el desarrollo económico, la SPYME (la subsecretaría del ramo) procurará concertar con los Gobiernos de las Entidades Federativas, la aportación conjunta de recursos públicos, buscando la concurrencia de acuerdo a las prioridades nacionales” (art 5).

Consejo Estatal de Promoción Económica (Cepe)⁷ ya antes citado, que es una dependencia responsable de varios de los apoyos relevantes. También se encuentra sectorizado a esta Secretaría el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal), cuyo objetivo principal es proporcionar soluciones a las necesidades de asesoría integral, capacitación y financiamiento para las mipymes. Los programas de apoyo relevantes son los siguientes.

Emprende tu Negocio

Descripción. Financiamiento a emprendedores para la creación y desarrollo de nuevas micro y pequeñas empresas, creando en ellos la cultura del financiamiento y desarrollo empresarial.

Tipo de beneficio: apoyo crediticio.

Dependencia responsable: Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal).

Inicia tu negocio.

Descripción. Financiamiento a los emprendedores que tengan conocimiento del sector o actividad que pretendan desarrollar y que les permita crear nuevas empresas en el estado.

Tipo de beneficio: apoyo crediticio.

Dependencia responsable: Fojal.

Mi Crédito.

Descripción. Programa de financiamiento creado para promover el desarrollo social comunitario mediante el otorgamiento de asesoría, capacitación y financiamiento creciente a miembros de grupos solidarios (preferentemente mujeres) que radiquen en las zonas de menor ingreso y que lleven a cabo el desarrollo de una actividad productiva o deseen hacerlo.

Tipo de beneficio: apoyo crediticio.

Dependencia responsable: Fojal.

Avanza.

Descripción. Financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas establecidas, que les permita continuar con su proyecto empresarial y que los constituya como un negocio viable, formal y en franco crecimiento.

Tipo de beneficio: apoyo crediticio.

Dependencia responsable: Fojal.

Impulso a tu Negocio.

⁶ La secretaría se encuentra integrada por dos coordinaciones generales, a saber. La Coordinación General de Promoción Externa e Inversión, con dos direcciones generales: Promoción a la Inversión y Proyectos Estratégicos de Inversión. La Coordinación General de Competitividad Empresarial, con cinco direcciones generales: Desarrollo e Integración Sectorial, Mejora Regulatoria, Planeación Económica y Seguimiento Programático, Comercio Interior y Abasto, Desarrollo Económico Regional, Administrativo.

⁷ El Cepe se integra de distintas secretarías, dependencias estatales y de los ayuntamientos del estado.

Descripción. Financiamiento a proyectos productivos de micro, pequeñas y medianas empresas, generando un desarrollo económico equilibrado y el fortalecimiento de las empresas, que les permita conservar y generar más y mejores empleos.

Tipo de beneficio: apoyo crediticio.

Dependencia responsable: Fojal.

10 + 10.

Descripción. Estimular la incorporación de la cultura de la Calidad en los planteles de enseñanza básica, a través de un modelo propio enfocado a proyectos de mejora.

Tipo de beneficio: servicios de consultoría-asesoría y de capacitación.

Dependencia responsable: Instituto Jalisciense de la Calidad.

Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Descripción. Programa federal ya descrito arriba que concede apoyos económicos de carácter temporal a proyectos productivos. El monto del apoyo es variable de acuerdo a 7 categorías citadas.

Tipo de beneficio: servicios de consultoría-asesoría, de capacitación, obras de infraestructura productiva, apoyos económicos a fondo perdido.

Dependencia responsable: Cepe.

Incentivos.

Descripción. Son recursos económicos que el gobierno estatal aporta a distintos proyectos. Los rubros de aplicación son: apoyos para la infraestructura de servicios (pavimentación de calles, caminos de acceso, etc), capacitación superior (apoyos para programas de capacitación y adiestramiento), reservas territoriales, que trata de la venta, renta o donación de reservas territoriales propiedad del Cepe (parques industriales) a precios competitivos.

Tipo de beneficio: recursos económicos a fondo perdido.

Dependencia responsable: Cepe.

MicroJal.

Descripción. Es un programa de poyo cuyo propósito es el fortalecimiento de los micro y pequeños empresarios consistente en un apoyo a fondo perdido hasta por \$20,000.00 para distintos rubros, tales como equipamiento (maquinaria industrial, etc), servicios básicos (electrificación interna, etc) o infraestructura menor. El apoyo es sólo del 50% del costo del bien.

Tipo de beneficio: recursos económicos a fondo perdido.

Dependencia responsable: Cepe.

Liquidez.

Descripción. Es un programa que otorga financiamiento a proyectos que demuestren rentabilidad y viabilidad, cuyos sujetos de apoyo son las personas físicas o morales que ya tengan un periodo de operación mayor de tres meses. El destino de los recursos puede ser utilizado para habilitación o avío, tales como adquisición de materias primas o gastos de fabricación.

Tipo de crédito: financiamiento.

Dependencia responsable: Fojal.

Programas y Servicios de Fojal.

El Fondo ofrece los programas de financiamiento del siguiente cuadro (ya descritos arriba) así como programas de capacitación con quince cursos sobre temas relevantes para su propósito, tales como “El A, B, C del crédito” y “Forma tu microempresa”, entre otros.

Programas de Financiamiento del Fojal

<i>Micro empresas</i>	<i>Nuevas Empresas</i>	<i>Empresas establecidas</i>
Mi Crédito individual	Emprende	Liquidez
Mi Crédito grupal	Inicia	Impulso
		Avanza

Fuente: Fojal. Secretaría de Promoción Económica, 2009.

2.

A nivel del gobierno estatal existe una instancia de coordinación con el gobierno federal para instrumentar el SARE, que es la Dirección General de Mejora Regulatoria, dependiente de la Seproe. Esta dirección participa junto con el sector productivo en el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria que promueve las acciones conducentes. Por lo que va al SARE, la Dirección viene instrumentando, junto con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Cofemer, la promoción de nuevos sistemas de apertura rápida de empresas en el estado y la rehabilitación de otros, así como la conversión de algunos de ellos en centros integrales de negocios.

Nivel Municipal.

1.

El municipio de Guadalajara dispone de una Dirección General de Promoción Económica, a la que está adscrita la Dirección de Desarrollo de Emprendedores⁸, dependencia encargada de la temática del ensayo. Esta Dirección tiene como propósito, según se afirma en su página, “coordinar los programas de financiamiento, capacitación y asesorías para el fomento empresarial a pequeños negocios, así como vincular fondos económicos a nivel local, nacional e internacional para proyectos productivos de microempresarios”.

⁸ Las otras direcciones que integran esta Dirección General son la de Fomento a la Inversión, la de Turismo y la de Padrón y Licencias, así como la de Relaciones Internacionales y Ciudades Hermanas.

Los siguientes son los programas que ofrece.

Apoyo Financiero Emprende.

Descripción. Se trata de créditos para iniciar o fortalecer pequeños negocios que les permitan la compra de materia prima, maquinaria o equipo, entre otros, con montos a financiar de \$5,000 a \$30,000 con plazo de hasta 24 meses.

Apoyo Financiero Emprende Plus.

Descripción. Al igual que el anterior, se trata de créditos para pequeños negocios que les permitan la compra de materia prima, maquinaria o equipo entre otros, pero el monto va de \$30,000 a \$100,000 siempre y cuando el empresario aporte cuando menos el 40% del total del monto a financiar, con plazo a 36 meses.

Cursos para Negocios.

Descripción. Se trata de talleres o foros cuyo propósito es reforzar teóricamente la práctica que los microempresarios ya han desarrollado en su negocio, así como apoyar a aquellos emprendedores que desean iniciar un negocio y aun no han desarrollado su plan de negocios.

Cursos y Asesorías en Cooperativas.

Descripción. Es un curso taller especializado para formar empresas Comunitarias o Sociales.

Vinculación a financiamientos Estatales.

Descripción. Vinculación a créditos dirigidos a micro y pequeñas empresas, operando o por operar, que tengan un proyecto viable y experiencia en la actividad. El monto a financiar va de \$100,000 a un millón de pesos para empresas en operación. En este caso la Dirección de Desarrollo a Emprendedores sólo es el vínculo al Fojal, instancia que se encarga de aprobar o rechazar el apoyo financiero.

2.

Aunque como ya antes se señaló el Sistema de Apertura Rápida de Empresas viene operando en Guadalajara desde mayo del 2003, lo reportado en el último Informe de Gobierno (2008) da cuenta de que tal operación venía siendo, en el mejor de los casos, parcial. En efecto, en tal informe se menciona “En materia de otorgamiento de licencias para apertura comercial, se disminuyeron los tiempos de expedición en un 88%, mientras que aumentó en un 45%, el otorgamiento de nuevas licencias (tipo A, B, C y D)” (Informe...:109). Esto es, si la operación del SARE desde el 2003 hubiese sido eficiente no se explica cómo es hasta el 2008 cuando se presenta una reducción de tiempos de expedición tan significativa.

4. ¿Existe realmente coordinación en la implementación de las políticas en los tres niveles de gobierno?.

Se analiza ahora si en la planeación de las acciones referidas ha existido y existe coordinación entre los tres niveles de gobierno, e importa precisar en principio que el hecho de que haya coincidencia –como ya se vio- entre los objetivos de la planeación no supone necesariamente que haya coordinación entre ellos; asimismo, el hecho de que haya tal consistencia en la planeación no supone tampoco que las estrategias implementadas sean también ellas consistentes, pues pueda ser que una vez definidas las metas, cada nivel de gobierno opere con sus propios instrumentos.

Lo cierto es que como ahora se analiza, sí se encontraron consistencias en algunos de los puntos considerados, si bien el nivel de coordinación fue muy variado; lo anterior obedece, entre otras razones, a las imprecisiones y márgenes de coordinación que permite la legislación, la diversidad de responsabilidades que les competen a los tres órdenes de gobierno y, como ya se dijo antes, a la desconfianza existente entre los funcionarios de cada uno de tales niveles con respecto a los demás. Veamos.

En principio hay que precisar que el Plan estatal, a diferencia del municipal, sí presenta una alineación de sus ejes rectores de la planeación con los propuestos a nivel federal⁹, y eso da cuenta de su interés en recoger la estructura programática federal y, deseablemente, instrumentar sus estrategias de manera más coordinada con las federales. El hecho mismo de que haya sido asignado a un organismo descentralizado del ejecutivo estatal, el Cepe, la instrumentación del programa federal central en la materia, el Fondo Pyme, da cuenta de la linealidad de la estrategia entre ambos niveles de gobierno¹⁰.

Por lo que se refiere al municipio de análisis, la ausencia de esta linealidad de estrategias en el plan municipal se refleja también en la ausencia de una instancia de gobierno local que opere –o participe en la operación- de éste u otros fondos federales.

Ya se dijo que el plan municipal no se encuentra alineado al federal, pero tampoco lo está al estatal. No obstante ello y por lo que va al tema que nos ocupa, nótese cómo sí existe un programa municipal *ad hoc* que busca alinear las estrategias de promoción estatales y municipales, el de *Vinculación a financiamientos estatales*, si bien se precisa que éste sólo tiene vínculo con el *Fojal*, y no con el *Cepe* que, como queda dicho, opera como organismo intermedio del *Fondo Pyme*.

⁹ Véase Figura 1.8 del Plan (p 26). Es interesante observar que en dicha figura se alinea el plan no sólo con el PND sino también con el propuesto por la administración estatal anterior, esto es, el plan 2001-2007.

¹⁰ Ya arriba se dijo que el Cepe opera como *organismo intermedio* del Fondo Pyme en Jalisco y que para ese propósito se firmó el convenio de colaboración respectivo entre ambos niveles de gobierno.

Por lo que refiere específicamente los programas de apoyo a los micro y pequeños empresarios, en los tres niveles de gobierno éstos abarcan un variado espectro de acciones que van desde el otorgamiento de créditos blandos en distintas categorías de montos, hasta la asesoría en variadas áreas de la actividad empresarial, tales como la apertura y creación de empresas, la gestión y el fortalecimiento empresarial, así como la realización de eventos y otras actividades de promoción, entre otros.

Es claro sin embargo que en esta materia el programa más integral y sistemático de los tres niveles del gobierno lo es el federal, el Fondo Pyme, que inclusive forma parte de una estrategia transexenal (el programa data de la pasada administración) de política de promoción económica a un importante sector productivo¹¹.

Los otros dos niveles de gobierno han considerado que, no obstante la integralidad de este programa, también ellos pueden y deben incursionar en esta área de la promoción económica, y en ese tenor han instrumentado los programas arriba mencionados que, por lo que va al nivel estatal, no son substitutos de él, sino complementarios, lo que se expresa precisamente en el papel de organismo intermedio que juega el Cepe en el estado. Las funciones del Cepe, desde luego, van más allá de las gestiones implicadas en el Fondo Pyme.

Pero tampoco debe magnificarse la importancia de este fondo como una estrategia que pueda revertir los rezagos en la materia; el cuadro 4 da cuenta de que el fondeo al estado por este medio no sólo ha sido limitado sino además muy inconsistente, inconsistencia que no ha sido privativa de esta entidad, como ahí mismo se aprecia.

En todo caso, el cúmulo de programas instrumentados por los tres niveles de gobierno repiten en lo sustantivo los mecanismos de apoyo, de lo que se infiere desde luego que son posibles acciones de racionalización del gasto, o reasignación de una parte de él a actividades con mayor rentabilidad económica y social.

Sin embargo, la instrumentación de estas acciones no es del todo factible porque ello implicaría que algunos órdenes de gobierno cediesen la operación de sus estrategias de política pública a otro (s) nivel (es) de gobierno, lo que acarrearía la pérdida de control de un área fundamental de promoción económica.

No obstante lo anterior sí se ha logrado instrumentar mecanismos de coordinación mediante los cuales una estrategia definida en un nivel de gobierno superior es operada en uno inferior, con el consiguiente aprovechamiento de sinergias y la optimización de recursos.

¹¹ En la pasada administración federal se creó una subsecretaría *ad hoc* para el apoyo a las mipymes, responsable –entre otros proyectos- del fondo de análisis.

Por lo que va a los apoyos a las mipymes, este mecanismo presenta dos variantes en el estado, que dan cuenta de una clara coordinación de políticas entre distintos órdenes de gobierno y que ofrecen un ejemplo exitoso de estrategias de política pública, a saber: la definición *federal* de una política de financiamiento a las mipymes (Fondo Pyme) y su operación (parcial) mediante un organismo *estatal*, el Cepe; así como la definición *estatal* (el Fojal) de un conjunto de apoyos al sector, y su operación (parcial) a través de un organismo *municipal*, la Dirección de Desarrollo de Emprendedores, con el programa “Vinculación de Financiamientos Estatales”.

Asimismo y por lo que va al ámbito de la Mejora Regulatoria con el fin de facilitar la apertura y operación de nuevos negocios, el sistema SARE, de origen federal, ha sido instrumentado en un número importante de municipios (incluyendo Guadalajara) en una estrategia replicable de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, si bien ya se dijo que por lo reportado en el último informe de gobierno municipal, la operación del sistema no habría sido del todo exitosa en el pasado reciente.

5. Conclusiones.

La coordinación en México entre los distintos niveles de gobierno en materia de política pública, desde el proceso mismo de la planeación hasta su instrumentación, es un tema hartamente complicado, si bien la legislación contempla que en el proceso de planeación habrán de participar los tres niveles de gobierno, así como el sector social y el privado, en sus distintos ámbitos de competencia.

La complicación tiene diversas raíces de entre las que se señalan la relativa ambigüedad de la ley, la insuficientemente consolidada cultura de la planeación y un entramado institucional relativamente engorroso, así como con una relativa desconfianza a los otros dos niveles de gobierno. A la postre, esta circunstancia evita que no se exploten y aprovechen plenamente las oportunidades de coordinación que permitirían elevar los niveles de eficiencia y productividad en la planeación y gestión públicas.

No obstante ello, existen experiencias interesantes y razonablemente exitosas de coordinación a lo largo del país, y que pueden ser replicables en otros ámbitos de la gestión pública. En particular, este ensayo da cuenta de un área central de las políticas públicas, la relativa a la promoción económica de los micro, pequeños y medianos empresarios, a través de acciones diversas emprendidas en los tres niveles de gobierno, y analiza ambos casos, aquellos a donde es clara la coordinación de estrategias y aquellos otros a donde simplemente se superponen mecanismos afines en todos los órdenes de gobierno.

El caso aquí analizado y la diversidad de estrategias instrumentadas, sin embargo, no permiten suponer que en general –y salvo en ámbitos muy focalizados como lo son el educativo y el de salud- existan en el país muchas experiencias de coordinación institucionalizada exitosa, pues tanto Guadalajara a nivel municipal, como Jalisco a nivel de las entidades federativas, son casos de aparatos públicos con un relativamente elevado desarrollo institucional, que suponen más elevados niveles de coordinación intergubernamental.

Bibliografía.

Ayuntamiento de Guadalajara (2007). *Plan Municipal de Desarrollo, 2007-2009.*

Ayuntamiento de Guadalajara (2008). *Segundo Informe de Gobierno.*

Cabrero, E. (2007) La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. En E. Cabrero (Coordinador) *Políticas pública municipales, una agenda en construcción* (pp 13-47) México: Ed Porrúa y Cide.

CEPAL (1998). *América Latina y el Caribe, Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial.* Santiago, Chile: FCE.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convenio de Coordinación para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, firmado entre el Gobierno del Estado de Jalisco y el Gobierno Federal el 8 de abril de 2005.

Dussell, E. (2004). Pequeña y mediana empresa en México: condiciones, relevancia en la economía y retos de política. *Economía UNAM*, 2, 64-84.

Secretaría de Economía. Informe de evaluación (2008). *Fondo Pyme.*

Fong, C. (2007). La importancia de la pyme como objeto de investigación científica. En C. Fong (coordinador), *La pyme en México situación actual y retos estratégicos* (pp 19-32). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Gobierno del Estado de Jalisco (2008). *Segundo Informe de Gobierno.*

Gobierno del estado de Jalisco (2007). *Plan Estatal de Desarrollo, 2007-2012.*

Gobierno Federal, México (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.*

Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

Pineda, P. (2008). Planeación para el desarrollo y fiscalización pública: el caso de Jalisco. Mimeo.

Secretaría de Economía (2005). *Desarrollo económico con estabilidad y responsabilidad.* México: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Promoción Económica del Gobierno del estado de Jalisco (n.d.). *Estadísticas Básicas.*