

# Capacidades fiscales: un comparativo de los ingresos municipales del área metropolitana interestatal Bahía de Banderas, Nayarit–Puerto Vallarta, Jalisco

MACEDONIO LEÓN RODRÍGUEZ AVALOS<sup>1</sup>

JORGE IGNACIO CHAVOYA GAMA<sup>2</sup>

## Resumen

Este trabajo de investigación tiene como propósito fundamental estudiar y analizar los ingresos monetarios de los municipios de Bahía de Banderas, en Nayarit y Puerto Vallarta, en Jalisco, que conforman el Área Metropolitana Interestatal, a partir un estudio comparativo entre ambos para determinar su autonomía financiera referente a los otros dos niveles de gobierno, como son sus respectivos estados subnacionales —Nayarit y Jalisco—, así como de la Federación.

No debemos perder de vista que la financiación es una variable de primer orden para la gestión y la realización de diversos proyectos que deben realizarse y que lleva al éxito o el fracaso de cualquier área metropolitana —más aún en una de reciente creación y que es la única conurbación que involucra a más de un estado subnacional en México, como es el caso de esta— con una actividad económica tan demandante en servicios como es el turismo nacional e internacional.

*Palabras clave:* gobernanza metropolitana, financiación, municipio, ley de ingresos, ingresos propios y no propios

*Clasificación JEL:* R51

---

Fecha de recepción: 26 de marzo 2020. Fecha de aceptación: 22 de junio de 2020.

1. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de la Costa. Miembro del cuerpo académico UdeG-CA-303. Dirección electrónica: macedonio.leon@cuc.udg.mx.
2. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de la Costa. Responsable del cuerpo académico UdeG-CA-303. Dirección electrónica: jorge@cuc.udg.mx.

## FISCAL CAPACITIES: A COMPARISON OF MUNICIPAL INCOME FROM THE INTERSTATE METROPOLITAN AREA BAHÍA DE BANDERAS, NAYARIT - PUERTO VALLARTA, JALISCO

### **Abstract**

The main purpose of this research work is to study and analyze the monetary income of these three municipalities, Bahía de Banderas, Nayarit and Puerto Vallarta, Jalisco that make up the Interstate Metropolitan Area, starting from a comparative study between both to determine their financial autonomy regarding the two other levels of government such as their respective sub-national states —Nayarit and Jalisco—, as well as the Federation.

We must not lose sight of the fact that financing is a primary variable for the management and implementation of various projects that must be carried out and that it leads to the success or failure of any metropolitan area - even more so in a recently created one and that it is the only conurbation that involves more than one sub-national state in Mexico, such as in this case- having a huge demanding economic activity in services such as national and international tourism.

*Keywords:* metropolitan governance, financing, municipality, income law, own and non-own income

### **Introducción**

El mundo se urbaniza cada vez más; la expansión acelerada de las regiones metropolitanas es un fenómeno cada vez más visible en el siglo XXI. En 1990, menos del 40% del total de la población vivía en una ciudad, pero desde 2010 más de la mitad de todas las personas viven en un área urbana. En 2050, las estimaciones apuntan a que siete de cada diez personas habitarán en una ciudad (Roca, 2016, en Tomás, 2016). Según el último informe del Observatorio Global de Democracia y Descentralización (GOLD IV), las áreas metropolitanas albergan en la actualidad 1.6 billones de personas (41% del total de la población urbana) y está previsto que acojan a más de 600 millones de nuevos habitantes en 2030 (Tomas, 2016).

En el siglo XXI las áreas metropolitanas se han transformado en territorios complejos y significativos que presentan importantes desafíos de gobernanza, coordinación interjurisdiccional y financiamiento. Si bien no existe una definición consensuada sobre el concepto “área metropolitana”, a efectos de esta sección nos referiremos a espacios urbanizados que se extienden sobre el territorio de más de una jurisdicción subnacional<sup>3</sup> (Rojas y Robertson, 2019: 134).

---

3. Las diversas definiciones muestran diferencias sustanciales en relación con criterios demográficos, morfológicos, funcionales, proxémicos y criterios político-administrativos entre otros. La presente

Las áreas metropolitanas han ganado importancia en términos demográficos, pues representan aproximadamente el 47% de la población de América Latina y el Caribe, en 180 aglomerados urbanos con una población de más de 100,000 habitantes, lo que equivale a cerca de 265 millones de personas (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2012). Las áreas metropolitanas también tienen un peso económico importante, que usualmente equivale a cerca de un cuarto del PIB en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Bahl *et al.*, 2013), y alcanza cifras mayores en países en vías de desarrollo.

Hoy en día el 50% de las ciudades latinoamericanas de más de un millón de habitantes abarca al menos doce municipios. Las áreas metropolitanas de San Pablo, Río de Janeiro y Ciudad de México abarcan 172, 89 y 65 municipios, respectivamente, según el Banco de Desarrollo de América Latina (2017).

Por su parte, en México las 74 zonas metropolitanas están integradas por 417 municipios, donde vive el 62.8% de la población nacional, y en su territorio se genera alrededor del 76% del producto interno bruto (PIB). Pero, más allá de las estadísticas, la realidad diaria de las zonas metropolitanas refleja un complejo sistema de flujos económicos y sociales entre diferentes jurisdicciones que, aunque gobernadas por distintas administraciones, están fuertemente interconectadas espacial y funcionalmente (ONU-Hábitat, 2017: 9).

La importancia de la gobernanza metropolitana, según el Banco de Desarrollo de América Latina (2017), radica en que: 1) las dinámicas urbanas económicas y sociales suelen sobrepasar los límites administrativos municipales; 2) muchas de las intervenciones en aspectos de regulación del uso del suelo, el transporte y la vivienda generan externalidades a otros municipios, por lo que la coordinación a escala metropolitana puede generar grandes ganancias para la ciudad.

Por ello el propósito de este artículo de investigación desde el marco teórico conceptual de la gobernanza metropolitana es el análisis comparativo de los recursos financieros con que cuentan dos municipios de diferentes estados, Bahía de Banderas, Nayarit, y Puerto Vallarta, Jalisco, para hacer frente al área metropolitana interestatal que juntos, con el respaldo de sus legislaturas y gobiernos estatales, decidieron formar y tendrán que hacer frente a los retos socioeconómicos que la nueva zona les demanda.

## **El concepto de gobernanza<sup>4</sup>**

Aunque en la producción disciplinaria de política pública, administración pública y derecho público aparecía ocasionalmente el término “gobernanza”, el uso del término comienza a generalizarse en 1989, a partir del informe del Banco Mundial *El África*

---

definición de área metropolitana ha sido establecida como marco general para abordar las diversas realidades de Latinoamérica y el Caribe.

4. Este concepto es tomado de Aguilar Villanueva (2010), pp. 31-42.

*Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable*, en el que se argumentaba que la incapacidad de gobernar y administrar de los gobiernos africanos estaba en el origen de las dificultades de sostener el desarrollo, por lo que era fundamental dar origen a una “mejor gobernanza”, que debía incluir imperio de la ley, lucha contra la corrupción, transparencia en las operaciones y la rendición de cuentas, y capacidad técnica del gobierno para diseñar e implementar políticas públicas de crecimiento y desarrollo.

A partir de ese informe comenzó a utilizarse el término en documentos de los organismos internacionales y se volvió central en la concepción del desarrollo sustentable del PNUD.<sup>5</sup>

En el medio académico, no obstante los antecedentes conceptuales que algunos autores quieren o creen encontrar en los enfoques de sociología de las organizaciones, la elección racional, el neoinstitucionalismo, la nueva gestión pública, el concepto aparece formalmente en 1993, en el libro coordinado por Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, un libro que reúne a varios autores europeos relevantes en los campos de la política pública, la administración pública y la ciencia política. En el libro se plantea por primera vez como objeto y problema de conocimiento específico y explícito el cambio que ocurre a fines del siglo XX en el modo de gobernar, y que se explica por los cambios sociales, económicos y tecnológicos ocurridos, que han provocado una disminución de la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismos problemas de importancia para la sociedad, y han dado origen a formas de interdependencia entre los actores políticos y sociales en el abordaje de los problemas sociales y en el aprovechamiento de oportunidades de futuro. Por primera vez se distingue entre “el gobernar” del gobierno y “la gobernanza”, entendida esta como el nuevo proceso de dirección de la sociedad. Se sustenta asimismo la validez cognoscitiva que tiene el concepto de gobernanza para explicar las nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, así como su utilidad práctica para renovar o reformar las funciones del gobierno.

La distinción entre gobernar y gobernanza implica distinguir analíticamente entre el modo concreto que practica el gobierno al atender diversas demandas y problemas de su sociedad, y la pauta o estructura directiva que emerge de ese modo de gobierno y que este reproduce en sus acciones gubernativas puntuales, puesto que esa pauta directiva corresponde a la situación político-social de la sociedad contemporánea y, en el fondo, a su estructura de sociedad, que es definida como “compleja, dinámica, diferenciada”.

---

5. El PNUD, en su cuaderno *Reconceptualising Governance* (1997), ofreció una definición precisa y fundada de gobernanza, que resumió los resultados de la producción teórica y ha sido de utilidad para un uso internacional ilustrado del término. Gobernanza es “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”. Tres son las instancias clave en el proceso: “el estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado” (p. 9). “El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno” (p. 10).

Kooiman es preciso y programático tanto en el prefacio como en el epílogo del libro, al afirmar que, en las condiciones contemporáneas, complejas, dinámicas y diversificadas,

hay muchas señales que indican que la capacidad de gobernar de los sistemas político-administrativos (entendiendo por ello las instituciones, autoridades, grupos y personalidades que de manera separada o conjunta tienen a su cargo realizar las acciones de gobierno) está por cruzar o ha cruzado ya la frontera de la ley de los rendimientos decrecientes. En esta situación, los actores, miembros de los sistemas de gobierno, intentan reducir por separado o, en conjunto la necesidad de gobernar (dejar que los problemas se resuelvan por sí mismos) o tratan de reajustar sus capacidades (dejar que otros participen y ayuden). Estos cambios no ocurren en el vacío, sino representan un cambio en la preferencia de los modos de gobernanza (1993: 1-2),

en razón de que, en las condiciones sociales actuales,

ningún actor, público o privado, tiene la información y el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados, ni tiene el mirador suficiente para seleccionar los instrumentos eficaces y menos aún el poder suficiente para dominar unilateralmente (1993: 4, 251).

El resultado es, lógicamente, un cambio del modo de gobernar que transita de las formas de unilateralidad gubernamental hacia formas de interdependencia gubernamental-social.

Al momento de su aparición, gobernanza fue predominantemente un concepto descriptivo. El concepto describe que, en numerosos países, a partir de los años 80 y 90, a raíz de las reformas financieras y administrativas emprendidas por los gobiernos para prevenir o superar su crisis fiscal, y debido a la mayor independencia política y capacidad de las organizaciones sociales, comunitarias y cívicas, el gobierno define sus objetivos y realiza sus políticas mediante variadas formas de consulta, acuerdo y colaboración con actores privados y sociales. Describe asimismo el hecho de que el gobierno ha aceptado y hasta formalizado legalmente que las organizaciones privadas y sociales se hagan cargo de la efectucción de ciertas políticas y servicios, sin intervenir en modo directo en su operación, aun si en estos casos el gobierno suele establecer las normas y los estándares de operación, producto y resultado, da seguimiento a las operaciones, probablemente las financia, así como evalúa sus actividades y resultados.

La primera elaboración del concepto descriptivo de gobernanza propició en algunos autores que se deslizaran hacia un concepto normativo, cargado con supuestos y juicios de valor, que declaraba que el modo de gobernar “compartido, participativo, interdependiente, relacional, horizontal, por redes, en asociación, público-privado, gubernamental-social, indirecto o mediante terceros” (adjetivaciones descriptivas) era la opción de gobierno apropiada, eficaz, responsable, que debía seguirse sin más en las condiciones de las sociedades contemporáneas. Por ende, el concepto de gobernanza llegó prematura o inquietantemente a presentarse en algunos autores y en varios documentos de los organismos internacionales como equivalente al “buen gobier-

no” o, por lo menos, a “las mejores prácticas de gobierno”, que debían ser emuladas por los gobiernos de los demás países, particularmente los de mercados emergentes y democracias recientes.

Para los intelectuales y políticos más ideologizados o menos reflexivos, la gobernanza no era otra cosa más que la propuesta del modo neoliberal de gobernar o el modo que el neoliberalismo trataba de inducir. De todos modos, una vez que los autores precipitados controlaron sus confusiones entre sus juicios de hecho y sus juicios de valor, entre lo que el gobernar es y lo que debe ser, y una vez que se cuestionaron también las críticas de formato ideológico, que reiteraban la autosuficiencia del gobierno estatal en los asuntos de la conducción de la sociedad, gobernanza se volvió un concepto teórico, en tanto el concepto se validaba al presentar el nuevo modo de gobernar como el efecto de transformaciones económicas y sociales de magnitud estructural y como el modo de gobernar que reconstruía la capacidad directiva debilitada de los gobiernos. El eje central del concepto teórico<sup>6</sup> de la gobernanza es la pérdida relativa de autonomía, soberanía, centralidad, control del gobierno (términos usados en la literatura) sobre la dinámica económica y social contemporánea, de la cual se deriva su insuficiencia directiva y, en consecuencia, afirma o conjetura que la dirección social eficaz y valiosa implica un pluricentrismo directivo, una dirigencia colectiva interdependiente y asociada.

### **La gobernanza metropolitana**

El abordaje de la temática metropolitana en la literatura especializada comenzó hacia la década de los 60 a través de un conjunto de teóricos que se interesaron por el estudio de estas nuevas conformaciones urbanas. Esta primera corriente de análisis se centró en el estudio de las realidades metropolitanas de los países europeos, sobre todo la británica, y de Estados Unidos. Los principales autores (Tiebout, 1956; Ostrom V., 1961; Ostrom E., 1978 y 2010; Parks y Oakerson, 1989) sostenían que el modelo de gobernanza metropolitana debía conformarse a partir de arreglos fragmentados o policéntricos. Para estos teóricos del *public choice*, una corriente que estudia las decisiones colectivas (o públicas) de los agentes políticos a partir de la teoría económica, este tipo de acuerdos funcionan mejor porque los gobiernos locales; es decir, del nivel jurisdiccional más próximo al ciudadano, representan las preferencias de la población de manera óptima y permiten mayor participación, además de que son mejores mo-

---

6. Un genuino concepto teórico es uno de “causa de” o “efecto de” de determinadas realidades. En el caso de la gobernanza, se tenía inicialmente solo una descripción de las características del nuevo modo de gobernar, pero se carecía de una explicación de por qué había aparecido y cuáles eran sus efectos en la dirección de la sociedad (¿mejor eficacia, eficiencia, calidad institucional, transparencia, responsabilidad, continuidad?). El registro empírico de su existencia no aseguraba su validez, vigencia y duración directiva si se desconocían las causas o condiciones de su aparición y sus efectos en la vida social. Sin identificar sus causas y efectos era imposible determinar si la dirigencia asociada público-privada o gubernamental-social podía ser el director de la orquesta social y ser una forma de gobierno duradera porqué eficaz, institucionalmente responsable y socialmente confiable.

nitoreando la provisión de servicios. En este tipo de encuadre, que buscaba generar una estructura de gobierno para el área metropolitana, se ubican las organizaciones que se basaban en la creación de agencias públicas para la planificación territorial, donde se destacan las ciudades de Boston y Barcelona, en las que generaron algún tipo de mecanismo asociativo para la conformación de un gobierno, como el caso de San Diego, Portland, Montreal y Lyon, o las que proponían algún nuevo modelo de gobierno de ciudad (Toronto) (Rodríguez, 2000). En línea con el planteamiento de los teóricos del *public choice*, especialistas como Carr y Feiock (1999), Moisis y Uusitalo (2006), Marin y Hock Schiffrin (2011) y Aulich (2013), más bien informalistas, creen que el camino para asegurar una mejor gobernanza metropolitana se basa en la consolidación de los gobiernos locales, porque reducen la complejidad de las estructuras de gobernanza metropolitana. Para esta segunda corriente, los mecanismos de coordinación informales entre autoridades locales son los que aseguran la efectiva provisión de servicios públicos y permiten asumir la complejidad y fragmentación de las ciudades. En estos casos surgen las agrupaciones de municipios (Bolonia, Turín), consejos de alcaldes no oficiales (Marsella) o asociaciones de gobiernos locales que conforman un gobierno metropolitano (como Bilbao o Valencia) (Rodríguez, 2000, en Lanfranchi, 2016: 8-10).

Siguiendo con Lanfranchi (2016: 8-10), hacia fines de siglo, en cambio, la corriente de los centristas, conformada entre otros por Pierce (1993), Orfield (1997), Savitch y Vogel (2000), sostiene un modelo diferente. Para ellos, la fragmentación administrativa en las áreas metropolitanas impulsa la inequidad regional y la extensión urbana. Por tanto, creen que las estructuras de gobernanza tienen que adaptarse a la nueva realidad de las aglomeraciones urbanas, que han sobrepasado los límites administrativos de los municipios.

La gobernanza metropolitana hace referencia a la capacidad de hacer frente a las aglomeraciones urbanas. Este concepto extendido a partir de los años noventa del siglo xx se quiere distinguir de la noción clásica de gobierno por una visión más amplia que incluye la participación del sector público y también el del sector privado en la gobernabilidad metropolitana (Jouve y Lefèvre, 1999, en Tomas, 2018: 8).

A partir de la anterior noción, Tomas (2018: 8) define la gobernanza metropolitana como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones con la intención de alcanzar unos objetivos debatidos que se han discutido colectivamente y se han definido en entornos fragmentados” (Borras y Le Galés: 350), y cuyo resultado tiene un impacto directo sobre la vida, las normas y la estructura social de las ciudadanas y los ciudadanos de nuestras metrópolis.

Para Slack y Carvalho (2019), la gobernanza metropolitana es el proceso a través del cual las entidades de gobierno (de todo nivel) y los actores no gubernamentales (como la sociedad civil, asociaciones comerciales, sindicatos, etcétera) colaboran para entregar servicios y formular políticas públicas para toda el área metropolitana. Este tipo de gobernanza se refiere a la capacidad que las áreas metropolitanas tienen para “establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables” (Lefèvre, 2008: 137). En pocas palabras, determinar

cuán bien funciona el área metropolitana hace posible que la gobernanza metropolitana afecte la productividad y el crecimiento económico. De la misma forma, la gobernanza metropolitana también determina dónde y cómo se toman las decisiones para su propia administración.

Por último, la gobernanza metropolitana es fundamental en el buen funcionamiento de las áreas metropolitanas, pues determina cómo se entregan y coordinan los servicios dentro de los límites de los gobiernos locales y cómo se comparten los costos en toda el área metropolitana.

Finalmente, la ONU-Hábitat define la gobernanza metropolitana como un conjunto de instituciones, reglas y acciones que delinear políticas y condiciones para la vida y la economía de una región metropolitana (Andersson, 2015: 11, en ONU-Hábitat, 2017: 19). Según este mismo organismo, la gobernanza metropolitana hay que verla bajo el enfoque de un trípode: la institucionalidad metropolitana, la planeación metropolitana y el financiamiento metropolitano, todos ellos girando en torno a un eje de observancia y monitoreo social (ONU-Hábitat 2015, en ONU-Hábitat 2017: 19).

## **Metodología**

De acuerdo con Tomas (2018: 14), las principales variables que influyen en la gobernanza metropolitana, independientemente del modelo de gobernanza y de elementos transversales que afectan a todas las áreas metropolitanas y a su capacidad de abordar los retos metropolitanos, son: las competencias, la financiación, la representación democrática y la participación ciudadana y las relaciones multinivel (horizontales y verticales).

Retomando la anterior propuesta, para el trabajo de investigación que aquí nos compete elegimos la variable de financiación, como la variable a analizar desde la óptica de los ingresos municipales tanto del municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, como del municipio de Bahía de Banderas, Nayarit, los que, juntos, componen el Área Metropolitana Interestatal.

## **Por qué es importante la financiación**

Pero porque para un área metropolita es importante la variable financiación, esto es lo que buscamos discernir a partir del siguiente debate de algunos autores.

Esta variable es importante porque determina en gran medida el margen de autonomía, no solo con respecto a los recursos materiales (la cantidad), sino también con respecto a la fuente de esa financiación (propia o por otras vías). En cuanto a las estructuras metropolitanas, la financiación proviene básicamente de dos fuentes, normalmente combinadas. En primer lugar, de las transferencias, y en segundo lugar de la tasa de impuestos que cobra el municipio. Cuanto mayor sea la autonomía financiera, menor dependencia de las transferencias de otros ámbitos de gobierno y mayor

capacidad para realizar diversos proyectos de infraestructura y el otorgamiento de diversos servicios públicos que por ley corresponden (Tomas: 15).

Ahrend, Kim, Lembcke y Shumann (2019: 61) establecen cinco pasos clave que guían la reforma eficaz de la gobernanza metropolitana: 1) Mejorar la colaboración mediante la identificación de proyectos metropolitanos concretos. 2) Desarrollar la apropiación metropolitana entre las partes interesadas fundamentalmente. 3) *Crear fuentes adaptadas y confiables de financiamiento metropolitano*. 4) Diseñar incentivos y compensaciones para los compromisos metropolitanos. 5) Implementar un proceso de monitoreo y evaluación metropolitano a largo plazo.

En el caso del paso 3) “Crear fuentes adaptadas y confiables de financiamiento metropolitano”, que es en el que esta investigación nos interesa, los autores citados (p. 61) plantean que una de las presiones para las reformas metropolitanas a menudo se origina en los cuellos de botella de las finanzas municipales. Las áreas metropolitanas suelen estar marcadas por amplias disparidades internas en cuanto a su potencial de recaudación de ingresos, necesidades de gasto y capacidad de inversión. Las reformas metropolitanas no pueden ser concebidas aisladas de un debate profundo sobre cómo la nueva estructura de gobernanza puede ayudar a responder a las necesidades financieras de la región metropolitana y cómo hacer coincidir las responsabilidades de las nuevas estructuras de gobernanza con los recursos financieros correspondientes. Por ello, asegurar un flujo apropiado de fondos ayuda a evitar mandatos no financiados y facilita la colaboración eficaz.

Para Ortiz y Kamiya (2019: 115), las finanzas metropolitanas son una condición fundamental, ya que el financiamiento metropolitano en el contexto del traspaso de competencias y los acuerdos fiscales a menudo involucran varios niveles de gobierno y comprenden dos clases: 1) ingresos, gastos y servicios y 2) infraestructura.

En lo que respecta a los ingresos, gastos y servicios, las responsabilidades de financiación y los acuerdos fiscales intergubernamentales deben ser coordinados, claros y eficientes, ya que involucra generalmente tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Proporcionar infraestructura también involucra niveles de gobierno (federal, estatal, municipal). De acuerdo con la legislación actual —Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco y Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco—, en el Estado mexicano, el cuadro siguiente nos muestra cuáles son las responsabilidades por nivel de gobierno.

*Tabla 1*  
Caso México: Responsabilidades por nivel de gobierno

<i>Federal</i>	<i>Estatal (subnacional)</i>	<i>Municipal (artículo 115 constitucional)</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Salud</li><li>• Educación</li><li>• Seguridad</li><li>• Infraestructura carretera federal</li><li>• Caminos rurales</li><li>• Presas</li><li>• Hidroeléctricas, principalmente</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Salud</li><li>• Educación</li><li>• Seguridad</li><li>• Movilidad y transporte</li><li>• Infraestructura carretera estatal</li><li>• Caminos rurales</li><li>• Presas, principalmente</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y eliminación de sus aguas residuales.</li><li>• Alumbrado público</li><li>• Limpia, recolección, traslado, tratamiento y eliminación final de residuos</li><li>• Mercados y centrales de abasto</li><li>• Panteones</li><li>• Rastro</li><li>• Calles, parques y jardines y su equipamiento</li><li>• Policía preventiva municipal y tránsito</li></ul>

Fuente: Elaboración propia basada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco y la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Lo que también nos muestra la tabla anterior son las grandes responsabilidades que tienen los gobiernos municipales, y esas grandes responsabilidades, por lo tanto, implican que deben contar con los recursos financieros necesarios y suficientes para hacer frente a los problemas que de ellos se derivan y atender a las demandas ciudadanas que en una sociedad democrática y participativa, y a través de diversos medios, les hacen llegar a los gobiernos municipales que, en este caso, forman una misma área metropolitana interestatal.

*En este sentido el objetivo central de esta investigación es: realizar un análisis comparativo entre los municipios de Bahía de Banderas, Nayarit, y Puerto Vallarta, Jalisco, a partir de los ingresos financieros para el año 2020, teniendo como fuente de información principal la Ley de Ingresos<sup>7</sup> de ambos municipios para el ejercicio fiscal 2020.*

Para determinar capacidad y autonomía financiera —tanto del estado, como de la federación—, dividiremos los ingresos en propios y no propios, asumiendo a la deuda pública dentro de los no propios.<sup>8</sup>

7. De acuerdo con el Artículo 115 constitucional, las leyes de ingresos municipales son aprobadas por las legislaturas estatales, pero la propuesta la hace el municipio con la aprobación de su cabildo; en el siguiente apartado se amplía dicha información.

8. Esto es debido a que para que un municipio pueda endeudarse tiene que dejar como aval las participaciones federales que llegan por la vía de los convenios derivados de la Ley de Coordinación Fiscal.

## **Municipio e ingresos**

El municipio mexicano tiene su sustento legal en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, a la letra, dice: Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

En el apartado IV de este artículo se establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con ellas mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos de los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos sobre la base de sus ingresos disponibles, y deberán incluir en ellos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Finalmente, para concluir este apartado, tenemos que establecer con claridad que las leyes de ingresos aprobadas y publicadas en los periódicos oficiales de los estados son el estimado de recursos que los municipios proyectan recaudar en el lapso de ese

año fiscal, pero el total de los recursos ingresados en las arcas municipales se sabe al siguiente mes inmediato al concluir, y se refleja en las cuentas públicas que realizan los municipios.

## **Resultados y hallazgos**

### *Contexto Bahía de Banderas<sup>9</sup>*

El municipio de Bahía de Banderas recibe su nombre de la bahía que baña la costa sur del municipio, se encuentra dividido políticamente entre los estados de Jalisco y de Nayarit, y su frontera es el cauce y la desembocadura del río Ameca. Colinda al norte con el municipio de Compostela, al este con el estado de Jalisco, al sur con el océano Pacífico y el estado de Jalisco, y al oeste con el océano Pacífico; presenta una superficie de 773.34 km<sup>2</sup>, y representa el 2.8% de la superficie del estado de Nayarit.

En 1988, el Congreso del estado realizó un amplio proceso de consulta en las comunidades, que fructificó al año siguiente, con la decisión de crear el municipio de Bahía de Banderas, mediante decreto número 7261, expedido en diciembre de 1989. El municipio de Bahía de Banderas se convierte en uno de los veinte municipios en que se subdivide el estado de Nayarit.

Desde el año 2000, el Fondo Nacional de Turismo, en coordinación con el gobierno del estado de Nayarit y el municipio Bahía de Banderas, puso en marcha la estrategia: “Centro Integralmente Planeado Nayarit” (CIP, Nayarit). De acuerdo con el plan maestro de programas y acciones del CIP Nayarit, dentro de los primeros quince años se distribuiría en las 865 hectáreas a lo largo de la planicie costera, en tres polígonos turísticos, toda una dinámica de desarrollo turístico regional; esto comprende Litibú, con 152 hectáreas, El Capomo, 268 hectáreas, y La Peñita, con 445 hectáreas, entre otras localidades.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), para 2015, el municipio de Bahía de Banderas ocupa el segundo lugar estatal en población, con 150,250 habitantes. Cuando se fundó el municipio, contaba solo con una población de 39,831 habitantes, en apenas 25 años tuvo un crecimiento cercano al 400%, debido principalmente al desarrollo turístico y la urbanización, en la existencia de focos de atracción debidos a las actividades económicas y de empleo a partir del turismo. Existen en este municipio residentes extranjeros, principalmente estadounidenses y canadienses, entre los que destacan pensionados, veteranos que habitan colonias y asentamientos localizados en la franja costera.

La población urbana (75%) de Bahía de Banderas es exponencialmente mayor que la rural (72%). La población económicamente activa (PEA) está formada por los

---

9. Este apartado fue elaborado con información del Plan de Desarrollo Municipal de Bahía de Banderas, Nayarit 2017-2021.

dedicados a actividades relacionadas con el turismo y por aquellos que viven sierra o tierra adentro, que desempeñan actividades más relacionadas con la agricultura, la ganadería y el comercio, aunque muchos de ellos se dirigen diariamente a trabajar hacia la zona hotelera; algunos grupos se dedican a la venta en playa; existen trabajadores rurales y otros dedicados a la industria de la construcción; asimismo, se cuenta con técnicos y profesionales.

La población económicamente activa (PEA) del municipio estaba constituida por 65,407 trabajadores, de los cuales 41,504 eran hombres y 23,903 mujeres. La tasa de desempleo tiende a ser cero. El municipio tiene un grado de marginación muy bajo.

### Los ingresos de Bahía de Banderas

Tabla 2  
Ley de Ingresos año 2020 de Bahía de Banderas, Nayarit

Conceptos <sup>10</sup>	Estimación de ingresos
Ingresos propios	884,039,874.00
Impuestos	517,499,533.00
Derechos	304,376,947.00
Productos	1,495,505.00
Aprovechamientos de tipo corriente	41,320,103.00
Ingresos por ventas de bienes y servicios	1,817,079.00
Ingresos no propios	579,518,546.00

10. **Impuestos:** Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por ella, y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo. **Derechos:** Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho público; también son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del municipio. **Productos:** Son contraprestaciones para los servicios que preste el municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. **Aprovechamientos:** Son los ingresos que percibe el municipio por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; tales como los recargos, las multas, las indemnizaciones por cheques devueltos y los demás ingresos no clasificables, como contribuciones, productos, empréstitos, participaciones, aportaciones o transferencias de recursos federalizados. Ingresos por venta de bienes y servicios. **Participaciones federales:** Son fondos constituidos en beneficio del municipio, con cargo a recursos que la Federación transfiera al estado, como consecuencia de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o en los términos previstos en el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Aportaciones federales:** Son ingresos que percibe el municipio, derivados de los fondos establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Ingresos derivados de convenios; para obra pública, equipamiento urbano, carreteras, escuelas, etc. Ingresos derivados de financiamiento (deuda pública). Los mismos conceptos son para Puerto Vallarta. En un desglose más amplio por concepto que serían sus componentes a cobrar es necesario ver los periódicos oficiales de cada estado que es donde se publican sus respectivas Leyes de Ingresos.

<i>Conceptos<sup>10</sup></i>	<i>Estimación de ingresos</i>
Participaciones de los gobiernos federal y estatal	155,981,212.00
Participaciones y aportaciones de organismos descentralizados	5,750,000.00
Aportaciones	135,212,909.00
Ingresos derivados de convenios	28,066,871.00
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas de organismos descentralizados	1,086,700.00
Ingresos derivados de financiamientos	253,420,854.00
<b>Total de ingresos municipales</b>	<b>\$ 1,463,558,420.00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos, año 2020, de Bahía de Banderas, Nayarit, México.

Como muestra la tabla 2, el municipio de Bahía de Banderas espera recaudar para el año 2020 la cantidad de \$1,463,558,420.00 (mil cuatrocientos sesenta y tres quinientos cincuenta y ocho cuatrocientos veinte millones de pesos). Ello nos da la cantidad de \$9,740.82 (nueve mil setecientos cuarenta pesos y ochenta y dos centavos) por habitante del municipio.

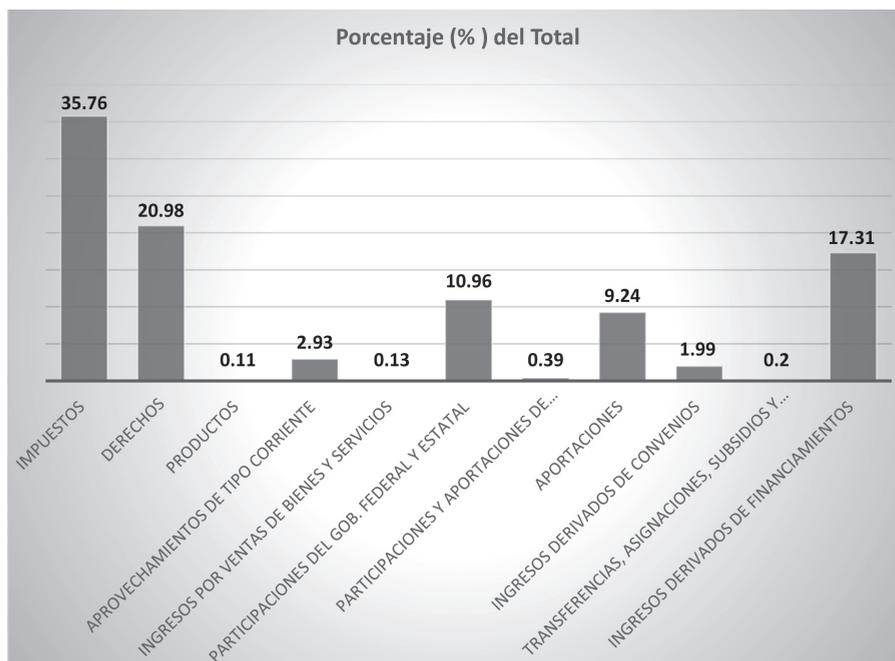
De esa cuantía, \$884,039,874.00 (ochocientos ochenta y cuatro millones, treinta y nueve mil, ochocientos setenta y cuatro pesos) son ingresos propios, y de los ingresos propios quienes aporta a los ingresos propios una cantidad mayor son, en primer lugar los impuestos (predial fundamentalmente), con la cantidad de \$517,499,533.00 (quinientos diecisiete millones, cuatrocientos noventa y nueve mil, quinientos treinta y tres pesos), seguido en segundo lugar por los derechos (permiso y licencias municipales), con la cantidad de \$304,376,947.00 (trescientos cuatro millones de pesos, trescientos setenta y seis mil, novecientos cuarenta y siete pesos); en tercer lugar están los aprovechamientos, con la cantidad de \$41,320,103.00 (cuarenta y un millones, trescientos veinte mil, ciento tres pesos). Con cantidades ya muy menores están, finalmente, los productos y los ingresos por venta de bienes y servicios.

Por los ingresos no propios el municipio recibe la cantidad de \$579,518,546.00 (quinientos setenta y nueve millones de pesos, con quinientos dieciocho mil, quinientos cuarenta y seis pesos), cuya principal fuente de financiamiento de ingresos no propios que esperan para este año es, en primer lugar, el de deuda, por la cantidad de \$253,420,854.00 (doscientos cincuenta y tres millones de pesos, con cuatrocientos veinte mil pesos, ochocientos cincuenta y cuatro pesos). La segunda fuente de financiamiento son las participaciones federales y estatales (federales principalmente), por la cantidad de \$155,981,212.00 (ciento cincuenta y cinco millones de pesos, novecientos ochenta y un mil, doscientos doce pesos); como tercer fuente de financiamiento tenemos las aportaciones que son federales (ramo 33: infraestructura social y fomento municipal, que es para seguridad principalmente), por la cantidad de \$135,212,909.00 (ciento treinta y cinco millones de pesos, con doscientos doce mil, novecientos nueve pesos).

Finalmente, con cantidades muy menores se encuentran los ingresos derivados de convenios y las transferencias de otros organismos.

Gráfico 1

Porcentaje del total por rubro de ingresos que tiene Bahía de Banderas, Nayarit

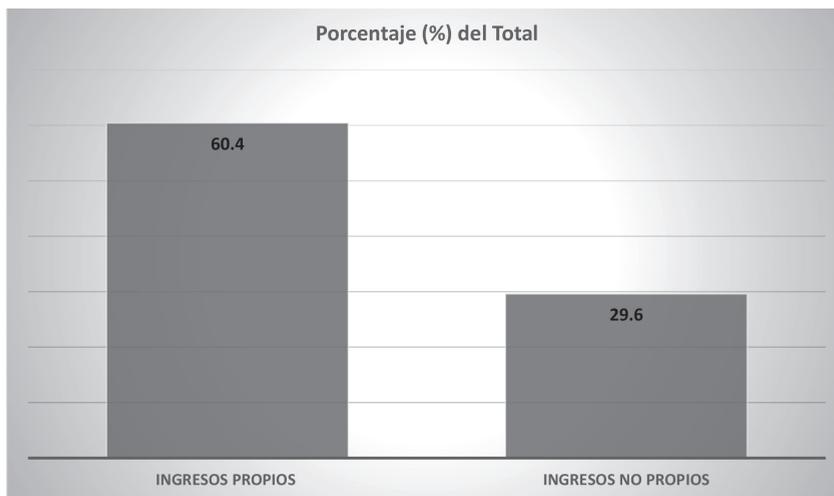


Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos, año 2020, de Bahía de Banderas, Nayarit, México.

El anterior gráfico nos muestra que, del total de los ingresos en términos porcentuales, es decir, del 100%, el rubro que tiene un mayor peso es el de los impuestos, pues solamente ellos representan el 35.76%, seguido de los derechos, con el 20.98%, pero cabe destacar que en tercer lugar nos encontramos con un porcentaje del 17.31%, que es de deuda pública. En cuarto lugar vemos las participaciones, con federales principalmente, con el 10.96%, y en quinto a las aportaciones, con el 9.24. Algo que vale la pena resaltar es que es un municipio donde las participaciones y aportaciones reciben porcentajes muy parecidos. El resto de los conceptos representa porcentajes por debajo del 3%, de los cuales cuatro conceptos representan porcentajes menores del 1%.

Si hubiésemos realizado tablas o gráficos por ingresos propios y no propios, de los propios los impuestos representarían el 59%, y los derechos el 34.93%. Por su parte, en los no propios la deuda pública representaría el 43.72%, las participaciones el 26.91% y las aportaciones el 23.33%.

Gráfico 2  
Porcentaje del total por tipo de ingresos de Bahía de Banderas, Nayarit



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos, año 2020, de Bahía de Banderas, Nayarit, México.

El gráfico 2 nos muestra o representa concretamente el porcentaje de participación que tienen del total de ingresos los propios y los no propios; así tenemos que los propios representan el 60.40% del total y los no propios el resto, que es el 29.60%.

En este 2020 el municipio de Bahía de Banderas, bajo el supuesto de que no hubiese solicitado deuda pública, sus impuestos que son ingresos propios le estarían significando alrededor del 68% del total de los ingresos.

Los anteriores análisis, que hemos realizado a partir de la tabla y de los dos gráficos, nos llevan a concluir que el municipio de Bahía de Banderas, Nayarit, tiene un grado de autonomía<sup>11</sup> financiera muy alto con respecto al estado Nayarit y del Gobierno Federal, ya que este municipio, sin contabilizar deuda, recibe entre participaciones y aportaciones solamente, alrededor del 22%, por lo que tendría de recursos propios alrededor del 78%; es decir al revés de lo que sucede con la mayoría de los municipios del país.

11. En México, de los 2,544 municipios que existen, las participaciones y aportaciones representan para sus arcas municipales entre el 80% y el 90%.

### *Contexto de Puerto Vallarta*<sup>12</sup>

El 31 de mayo de 1918 el poblado de Las Peñas se erige, por decreto del legislativo estatal, como municipio, y el 31 de mayo de 1968 se otorga a Puerto Vallarta el título de ciudad, mediante decreto número 8366 del Honorable Congreso del Estado.

El municipio de Puerto Vallarta es uno de los tres que integran la denominada Región de Bahía de Banderas, junto con los municipios de Cabo Corrientes y Bahía de Banderas, los primeros ubicados en el estado de Jalisco y el último en Nayarit. Colinda al norte con el estado de Nayarit y el municipio de San Sebastián del Oeste; al este con los municipios de San Sebastián del Oeste y Mascota; al sur con los municipios de Mascota, Talpa de Allende y Cabo Corrientes; al oeste con el municipio de Cabo Corrientes, el océano Pacífico y el estado de Nayarit.

Puerto Vallarta cuenta con 98 localidades y una población de 275,640 habitantes, de acuerdo con el conteo intercensal 2015 del INEGI. El municipio de Puerto Vallarta ha experimentado un crecimiento poblacional importante a partir de la década de los años setenta del siglo pasado, motivado por el desarrollo turístico

El municipio ha experimentado un rápido crecimiento en cuanto a su economía, sobre todo generado por el sector de los servicios en la industria turística; el desarrollo de esta actividad ha sido fundamental para el crecimiento de la ciudad y el de sus habitantes, pero, además, se han generado impactos motivados por la masividad de la actividad turística.

En la actualidad, y conforme a la información del directorio estadístico nacional de unidades económicas (DENU) del INEGI, el municipio de Puerto Vallarta cuenta con 14,672 unidades económicas hasta noviembre 2017, y su distribución por sectores revela un predominio de unidades económicas dedicadas al sector de los servicios, las que son el 51.8% del total de las empresas en el municipio.

Puerto Vallarta es uno de los cinco destinos más visitados del país, y es el número uno del Pacífico mexicano; recibe anualmente casi cinco millones de visitantes (4,373,307), de los cuales el 59% es turismo que llega a sistemas de hospedaje hoteleros, y el 23% en casa habitación; el otro 18% se considera en tránsito.

La ciudad ha adoptado un sistema de planeación urbana a partir de diez distritos urbanos, cada uno con subdistritos, lo cual permite un sistema de planeación que asegura la simetría en el desarrollo y el crecimiento de la ciudad; con este nivel de escala de planeación urbana se logra atender más certeramente las necesidades de cada colonia y sus habitantes.

Puerto Vallarta es un municipio con preponderante vocación turística que, en los últimos años, se ha potenciado por múltiples factores, lo que ha producido en su entorno un cúmulo de transformaciones de tipo urbano, social, cultural e incluso ambiental, que sin duda han impactado, de manera positiva y negativa, el modelo de desarrollo de la ciudad.

---

12. Este apartado fue elaborado con información del Plan de Desarrollo Municipal y Gobernanza 2018-2021, de Puerto Vallarta, Jalisco.

Tabla 3  
Ley de Ingresos, año 2020, de Puerto Vallarta, Jalisco

<i>Conceptos</i>	<i>Estimación de ingresos</i>
Ingresos propios	573,958,195.76
Impuestos	381,453,581.53
Contribuciones de mejoras	19,658,762.55
Derechos	143,491,634.29
Productos	6,774,863.97
Aprovechamientos de tipo corriente	13,367,860.12
Ingresos por ventas de bienes y servicios	-
Ingresos no propios	978,106,706.72
Participaciones de los gobiernos federal y estatal	626,517,418.00
Participaciones y aportaciones de organismos descentralizados	-
Aportaciones	185,789,288.72
Convenios	165,800,000.00
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas de organismos descentralizados	-
Ingresos derivados de financiamientos	-
Total de ingresos municipales	\$1,552,064,902.48

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos, año 2020, de Puerto Vallarta, Jalisco, México.

Como muestra la tabla 3, el municipio de Puerto Vallarta espera recaudar para el año 2020 la cantidad de \$1,552,064,902.48 (mil quinientos cincuenta y dos mil, sesenta y cuatro mil, novecientos dos millones de pesos, con 48 centavos). Lo cual nos da la cantidad de \$5,630.76 (cinco mil seiscientos treinta pesos y setenta y seis centavos) por habitante del municipio. De ellos \$573,958,195.76 (quinientos setenta y tres novecientos cincuenta y ocho mil ciento noventa y cinco pesos, con setenta y seis centavos) son ingresos propios; de los ingresos propios, quienes les aportan a los ingresos propios una cantidad mayor son, en primer lugar, los impuestos (predial fundamentalmente), con la cantidad de \$381,453,581.53 (trescientos ochenta y un millones cuatrocientos cincuenta y tres mil quinientos ochenta y un pesos, con cincuenta y tres centavos), seguido en segundo lugar de los derechos (permiso y licencias municipales) con la cantidad de \$143,491,634.29 (ciento cuarenta y tres millones cuatrocientos noventa y un mil, seiscientos treinta y cuatro, con 29 centavos); en tercer lugar están las contribuciones de mejoras, con la cantidad de \$19,658,762.55 (diecinueve millones seiscientos cincuenta y ocho mil setecientos sesenta y dos, con cincuenta y cinco centavos). Y con cantidades ya muy menores están finalmente los ingresos por venta de bienes y servicios, así como los aprovechamientos de tipo corriente.

Por los ingresos no propios el municipio recibe la cantidad de \$978,106,706.72 (novecientos setenta y ocho millones ciento seis mil setecientos seis, con setenta y dos centavos), cuya principal fuente de financiamiento de ingresos no propios que esperan

para este año son, en primer lugar, las participaciones federales y estatales (federales principalmente), por la cantidad de \$626,517,418.00 (seiscientos veintiséis millones quinientos diecisiete mil cuatrocientos dieciocho mil pesos); como segunda fuente de financiamiento tenemos a las aportaciones, que son federales (ramo 33: infraestructura social y fomento municipal, que es para seguridad principalmente), por la cantidad de \$185,789,288.72 (ciento ochenta y cinco millones, con setecientos ochenta y nueve mil, doscientos ochenta y ocho pesos, con setenta y dos centavos); en tercer lugar y última fuente de ingresos no propios tenemos a convenios, por la cantidad de \$165,800.000.00 (ciento sesenta y cinco millones ochocientos mil pesos), por lo que podemos decir que en este municipio los ingresos no propios solamente se componen por tres fuentes de financiamiento.

Sin embargo, el presidente municipal de Puerto Vallarta 2018-2021, ingeniero Arturo Dávalos Peña, dio a conocer que recientemente se aprobó en la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado de Jalisco la contratación de un crédito por 150 millones de pesos, solicitado por este ayuntamiento y autorizado hace unos meses en sesión edilicia, que se destinará a un conjunto de proyectos<sup>13</sup> para la ciudad, dando luz verde con ello a la reestructuración de la deuda —que es por trescientos cincuenta millones de pesos— que desde hace varios años se viene arrastrando en el municipio (<https://www.puertovallarta.gob.mx/2018-2021/Prensa/comunicado.php?id=4327>, 6 de marzo de 2020).

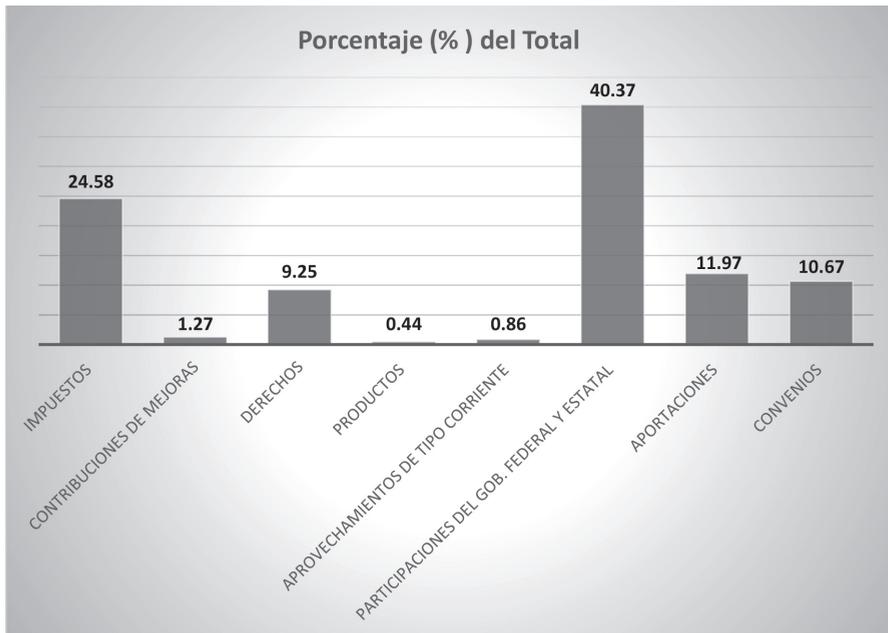
Lo anterior nos lleva a concluir que, al elaborar la propuesta de ley de ingresos para el año 2020, cuyo plazo es el 15 de agosto del año anterior —2019—, y que posteriormente así aprobó el Congreso de Jalisco sin propuesta de deuda pública, posteriormente el gobierno municipal de Puerto Vallarta decidió reestructurar su deuda y contratar un nuevo crédito, por lo que los ingresos para este ejercicio 2020 serían por la cantidad de \$1,702,064,902.48 (mil setecientos dos sesenta y cuatro novecientos dos millones de pesos con cuarenta y ocho centavos).

Pero esta investigación está basada en las leyes de ingresos oficiales, para los siguientes análisis no consideramos la deuda posteriormente adquirida, solo la mencionaremos y nos ayudara para conclusiones.

---

13. La obra pública se hará en aquellas zonas de la ciudad adonde no llegarán los apoyos del gobierno federal y estatal, con lo que se fortalecerá sobre todo la conexión vial en el puerto, como es la calle Paseo de las Flores, que va del aeropuerto al Centro de Convenciones, la rehabilitación de la calle Emiliano Zapata, en el centro de la delegación de El Pitillal, así como las calles Niza y Francia, en la colonia Versailles, además de la calle Montessori, que conectará la avenida Medina Ascencio con la avenida México en la colonia Fluvial y un puente en la misma zona. Indicó que en la colonia Del Cerro se proyecta la rehabilitación de las calles Emiliano Carranza y Miramar, así como el callejón Cuauhtémoc que conecta hacia Palito Verde. Se construirá además un malecón desde donde termina la isla del río Cuale hacia el puente de El Caloso. Finalmente, concluyó diciendo que se emprenderán proyectos en Las Juntas, Ixtapa y Las Palmas.

*Gráfico 3*  
Porcentaje del total por rubro de ingresos que tiene Puerto Vallarta, Jalisco



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos, año 2020, de Puerto Vallarta, Jalisco, México.

El anterior gráfico nos muestra que, del total de los ingresos en términos porcentuales; es decir, del 100%, el rubro que tiene un mayor peso es el de las participaciones federales, principalmente con el 40.37%; el segundo lugar, es ocupado por los impuestos, que representan el 24.58%, seguido en tercero por las aportaciones, con el 11.97%; en cuarto lugar tenemos los convenios, con el 10.67%; en el quinto sitio están los derechos, con el 9.25%. El resto de los tres conceptos representan porcentajes por debajo del 2%, de los cuales dos conceptos representan porcentajes menores del 1%, productos con el 0.44%, y aprovechamientos, con el 0.86%.

Si hubiésemos realizado tablas o gráficos por ingresos propios y no propios; los propios los dos primeros de cada uno serían: impuestos con el 66.46% y los derechos con el 25%, y las participaciones representarían el 64.05%; finalmente las aportaciones serían el 18.99%.

Gráfico 4  
Porcentaje del total por tipo de ingresos de Puerto Vallarta, Jalisco



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos, año 2020, de Puerto Vallarta, Jalisco, México.

El gráfico 4 muestra o representa concretamente el porcentaje de participación que tienen del total de ingresos los propios y los no propios; así tenemos que los propios representan el 36.99% del total, y los no propios el resto, que es el 63.01%.

Pero si en este 2020 consideramos la deuda que acaba de adquirir, entonces los ingresos no propios pasarían a representar el 66.33%.

Los anteriores análisis que hemos realizado a partir de la tabla y de los dos gráficos nos llegan a concluir que el municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, tiene un grado de autonomía financiera mediano con respecto al estado Jalisco y del Gobierno Federal, ya que este municipio, sin contabilizar deuda, recibe alrededor del 57% entre participaciones y aportaciones, y cerca del 37%; es decir, sus ingresos tienen una dependencia fuerte del gobierno subnacional y del federal principalmente, que es quien transfiere las mayores cantidades de participaciones y el único de aportaciones, pero que están estipulados en la ley de coordinación fiscal del país.

## Conclusiones

El presente trabajo de investigación nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

*Tabla 4*  
Cuadro comparativo de ingresos (propios y no propios) por municipio  
y total por área metropolitana

<i>Tipo de ingreso</i>	<i>Bahía de Banderas, Nayarit</i>	<i>Puerto Vallarta, Jalisco</i>	<i>Total ingresos área metropolitana</i>	<i>Porcentaje (%) del total</i>
Ingresos propios	884,039,874.00	573,958,195.76	1,457,998,069.76	48.35
Ingresos no propios	579,518,546.00	978,106,706.72	1,557,625,252.72	51.65
Total de ingresos	\$ 1,463,558,420.00	\$1,552,064,902.48	\$3,015,623,322.48	100

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes de ingresos, año 2020, de los municipios de Bahía de Banderas, Nayarit, y Puerto Vallarta, Jalisco.

1. El ingreso promedio por habitante de esta área metropolitana es de \$7,080.75 (siete mil ochenta pesos con setenta y cinco centavos), representa un porcentaje ligeramente mayor los ingresos no propios en un 51.61% que el de 48.35% de los propios, como muestra la tabla anterior. Pero si agregamos la deuda nueva adquirida pasaría a ser mayor todavía el rubro de los no propios.
2. Si bien Puerto Vallarta prevé captar más ingresos que Bahía de Banderas, la diferencia está marcada por las participaciones federales, ya que estas se definen teniendo como variable principal la población: Vallarta tiene más que Bahía de Banderas, pero en el ingreso promedio por habitante es más alto el de Bahía que el de Vallarta, como vimos en el desarrollo del trabajo. Sin embargo, creemos que, con los resultados poblacionales del Censo General de Población y Vivienda, Bahía se ira acercando más a Vallarta en número de habitantes.
3. En ingresos propios, Bahía tiene más recursos, lo que muestra una mayor recaudación monetaria a partir de las cuentas catastrales —predial—, principalmente; esa es su mayor fortaleza, lo cual le permite la contratación de deuda programada. La adquisición de deuda de Vallarta no fue programada, así se refleja al solicitarla fuera de su propuesta de Ley de Ingresos.
4. La Deuda de Vallarta más bien respondió a la cancelación de recursos que había comprometido el gobierno federal del programa de apoyo a zonas turísticas por alrededor de \$600,000,000 de pesos, recursos que fueron dados a Bahía por un monto de \$450,000,000.00 de pesos, y que el mismo presidente de la vino a supervisar República el pasado viernes 27 de marzo del 2020.
5. Si bien ambos municipios tienen una capacidad fuerte de recaudación y sus ingresos totales son más de \$3,000,000.00 millones de pesos, comparado con el resto de la mayoría de los municipios del país, es cierto que las obras de infraestructura que se requiere como área metropolitana son insuficientes; el ejemplo más claro es el segundo acceso de comunicación entre ambos municipios —el llamado

Puente Federación—, que no se ha podido realizar en más de una década porque no han llegado los apoyos a que se han comprometido la Federación desde finales del sexenio de Felipe Calderón, allá por los años 2011-2012, y que si bien en nuevo gobierno federal se comprometió a cumplirlo, aún no llegan.

6. En una revisión que se hizo en ambos planes de desarrollo municipal, se establecen para ambos municipios proyectos de infraestructura, equipamiento urbano, movilidad, que para cada municipio rebasa el millón de pesos.
7. Sabemos que para tener una visión más clara de las capacidades fiscales de estos municipios también se requiere el análisis de su gasto; es decir, a dónde va canalizada la mayoría de los recursos. Se buscó analizar dicho gasto de 2020, pero en ambos sitios *web* no se localizaron.
8. Se concluye diciendo que esta es una región nueva y con un gran potencial para los próximos años, ya que se espera que para 2050 se rebase el millón de habitantes, pero la calidad de sus servicios dependerá de la fortaleza financiera, de las capacidades de gestión de sus gobiernos y de la fortaleza de las instituciones creadas para ello.
9. Al estar terminando este artículo estamos en cuarentena por la covid-19, que ha asolado al mundo y a nuestro México, los impactos a la economía serán devastadores, y más en una región turística como esta, y ello disminuirá la proyección de ingresos que aquí ambos municipios habían establecido en sus leyes de ingresos 2020.
10. Pero también esta pandemia mostró otro rostro para un área conurbada e inter-estatal como esta: mientras el gobernador de Jalisco pidió cancelar actividades económicas no fundamentales en nuestro estado (incluido Vallarta) desde el día 17 de marzo del año 2020, el gobernador de Nayarit lo hizo dos semanas después, y las actividades turísticas y económicas se hicieron en Bahía de Banderas.

De este tamaño son los retos de la conurbación, pero la gobernanza metropolitana sabrá empujar en su solución.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Disponible en: [http://red.sevalladolid.mx/pdf/20150713120009871783Aguilar%20Luis\\_Gobernar%20el%20nuevo%20proceso%20de%20gobernar.pdf](http://red.sevalladolid.mx/pdf/20150713120009871783Aguilar%20Luis_Gobernar%20el%20nuevo%20proceso%20de%20gobernar.pdf).
- (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM\\_25-Aguilar.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM_25-Aguilar.pdf).
- Ahrend, Rudiger; Jin Kim, Soo; Lembcke, Alexander C. y Abel Shumann (2019). “Por qué es importante la gobernanza metropolitana y como lograrla”. En David

- Gómez Álvarez, Robin Tajack, Eduardo López Moreno, y Gabriel Lanfranchi (2019). *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco de Desarrollo de América Latina (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina; Reporte de Economía y Desarrollo*. Consejo de Fomento Andino. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1090/RED%202017%20esp.pdf?sequence=13&isAllowed=y> 05-02-2020.
- Gómez Álvarez, David; Tajack, Robin; López Moreno, Eduardo y Gabriel Lanfranchi (2019). *Gobernanza metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lanfranchi, Gabriel y Mercedes Bidart (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo núm. 151. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1069.pdf> 20-02-2020.
- Moyado Estrada, Francisco (2014). *Gobernanza y calidad en la gestión pública: Oportunidades para mejorar el desempeño de la administración pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/67276.pdf>.
- ONU-Hábitat (2017). Capacidades institucionales para la gobernanza en las zonas metropolitanas de Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta, Jalisco. Estudios desde las autoridades municipales, 2017. Implementando la nueva agenda urbana.
- Ortiz, Pedro B. y Marco Kamiya (2019). “Economía política en el norte y sur globales: Conectando, financiando, gobernando”. En David Gómez Álvarez, Robin Tajack, Eduardo López Moreno y Gabriel Lanfranchi (2019). *Gobernanza metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Plan de Desarrollo Municipal de Bahía de Banderas 2017-2021 (2018). Gobierno municipal de Bahía de Banderas, Nayarit, México.
- Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza de Puerto Vallarta (2019). Gobierno municipal de Puerto Vallarta, Jalisco, México.
- Ramírez de la Cruz, Edgar (2012). “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2 (80), pp. 491-520. Colegio de México. Disponible en: <https://estudios-demograficosurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1420/1413> 18-01-2020.
- Rojas, Francisca y Felipe Vera (2019). *Construyendo gobernanza metropolitana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo\\_gobernanza\\_metropolitana\\_el\\_caso\\_de\\_Chile\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo_gobernanza_metropolitana_el_caso_de_Chile_es.pdf) 30-01-2020.
- Rojas, Francisca y Cristián Robertson (2019). “Construcción de gobernanza metropolitana”. En Francisca Rojas y Felipe Vera (2019). *Construyendo gobernanza*

- metropolitana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo\\_gobernanza\\_metropolitana\\_el\\_caso\\_de\\_Chile\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo_gobernanza_metropolitana_el_caso_de_Chile_es.pdf) 30-01-2020.
- Slack, Enid y Gustavo Carvalho (2019). Por qué es importante la gobernanza metropolitana; en Francisca Rojas y Felipe Vera. *Construyendo gobernanza metropolitana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo\\_gobernanza\\_metropolitana\\_el\\_caso\\_de\\_Chile\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo_gobernanza_metropolitana_el_caso_de_Chile_es.pdf) 30-01-2020.
- Smoke, Paul (2019). “Desarrollo de las finanzas metropolitanas en el contexto fiscal e institucional más amplio”. En David Gómez Álvarez, Robin Tajack, Eduardo López Moreno, y Gabriel Lanfranchi. *Gobernanza metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tomas, Mariona (2016). *Tendencias metropolitanas en el mundo*. Observatorio metrópolis: Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis. Primera publicación. Área Metropolitana de Barcelona. Universidad de Barcelona. Disponible en: [https://www.metropolis.org/sites/default/files/metropolis-observatory\\_issue-paper-1\\_es\\_13-03-2020](https://www.metropolis.org/sites/default/files/metropolis-observatory_issue-paper-1_es_13-03-2020).
- (2018). *Modelos de gobernanza metropolitana*. Universitat Oberta de Catalunya Publishing. Disponible en: [http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/91326/3/Gobernanza%20metropolitana\\_M%C3%B3dulo%201\\_Modelos%20de%20gobernanza%20metropolitana.pdf](http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/91326/3/Gobernanza%20metropolitana_M%C3%B3dulo%201_Modelos%20de%20gobernanza%20metropolitana.pdf) 05-03-2020.