

La promoción económica en los gobiernos estatales de México

Planeación y programación de sus políticas públicas

PABLO PINEDA ORTEGA



Universidad de Guadalajara



La Promoción Económica en los Gobiernos Estatales de México

Planeación y Programación de sus Políticas Públicas

Pablo Pineda Ortega

La Promoción Económica en los
Gobiernos Estatales de México

Planeación y Programación de sus Políticas Públicas

Universidad de Guadalajara
2022

Esta publicación fue dictaminada favorablemente mediante el método doble ciego por pares académicos y financiada por el Programa a la mejora en las condiciones de producción SNI (PROSNI 2021)



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Primera edición, 2022

D.R. © Universidad de Guadalajara

Centro Universitario
de Ciencias Sociales y Humanidades
Unidad de Apoyo Editorial
Guanajuato 1045
Col. Alcalde Barranquitas, C.P. 44260
Guadalajara, Jalisco, México

ISBN: 978-607-571-504-9

Editado y hecho en México
Edited and made in Mexico

Índice

PRIMERA PARTE

Capítulo 1

Desarrollo local y las políticas que lo favorecen, a manera de introducción 15

Capítulo 2

Qué es competitividad, cómo se evalúa y por qué es importante 23

 Índice de competitividad global 32

 Índice (y atlas) de complejidad económica 37

Capítulo 3

Políticas de promoción económica, un acercamiento 41

 Introducción 41

 La intervención pública para atender los *fallos* del mercado 44

 Intervención gubernamental en los sectores económicos 49

 1. Gobierno que promueve el crecimiento económico en sectores
 específicos 56

 2. Gobierno que fomenta la creación de empleos formales 72

 3. Gobierno que incentiva la inversión 74

SEGUNDA PARTE

Capítulo 4

México, lugar en competitividad, marco legal para la promoción económica y la estrategia del actual gobierno	79
Introducción	79
El entorno económico de México y sus niveles de competitividad	80
Marco legal de la promoción económica y debilidad institucional	85
La mala asignación y el “mundo de las relaciones empresarios-trabajadores”	93
La mala asignación y el “mundo de los impuestos”	95
La mala asignación y el “mundo de las condiciones del mercado”	95
Planeación federal en materia de Promoción Económica y su marco metodológico	98

Capítulo 5

Desigual desarrollo regional en México	115
Una aproximación a la geografía social y económica de México	115
Algunos referentes para entender la diversidad regional	120
Entendiendo la desigualdad regional de México	129

TERCERA PARTE

Capítulo 6

Las entidades de estudio y estructura de su planeación	133
Introducción	133
Caracterización general de las entidades	134
Estructura de la planeación en nuestras entidades	145
La planeación de la promoción económica estatal	161

Capítulo 7

La vinculación entre la planeación y programación: estrategias y líneas de acción 183

Introducción 183

De la Planeación a la Programación y Presupuestación 184

Recuadro 7.1 Desagregación y fluidez entre la planeación y la programación 191

Conclusiones 206

Bibliografía y siglas 215

Siglas 215

Bibliografía 216

PRIMERA PARTE

Capítulo 1

Desarrollo local y las políticas que lo favorecen, a manera de introducción

En general, el análisis del crecimiento económico asume como objeto de estudio a las naciones, en la idea verificable de que estas son unidades económicas razonablemente integradas, con fuertes y crecientes vínculos en el comportamiento económico de entre todas sus regiones y sectores productivos. En este sentido las unidades políticas frecuentemente llamadas estados nacionales son también y en distinta medida verdaderas economías nacionales que comparten iniciativas y que emprenden proyectos económicos de largo alcance a través de políticas de Estado.

Sin embargo y es este el gran tema de esta obra, los estados nacionales modernos, aunque son unidades políticas de vínculos prácticamente inseparables, no disponen a su interior de una dotación de factores productivos homogénea, de visiones de crecimiento unitarias ni por tanto de políticas públicas de promoción económica consistentes y que sólo se replican en sus distintas regiones de manera acrítica. Antes bien, las regiones locales que integran cada unidad política nacional se integran además de una gran diversidad de factores de producción, de proyectos de crecimiento diferenciados en los que sólo de manera laxa y flexible se comparten derroteros comunes definidos en la capital política del país, pero en los que participan actores políticos y agentes económicos locales.

En qué medida esta participación de agentes locales logre incrustar sus genuinos intereses en un proyecto económico de alcance nacional es un tema harto complejo, lo cual tiene que ver, entre otras cosas, con la naturaleza del

régimen político, esto es, si se trata de un modelo de gobierno centralista o uno descentralizado, y si los intereses locales son tan fuertes y organizados que logren insertar su visión de mundo en la Agenda Nacional. Más aún, los grandes campos de intervención pública tienen distinta naturaleza y por ello no se podría establecer en principio el mismo alcance y cobertura en todos ellos, si bien sí se pueden distinguir y regular de manera diferenciada estos distintos campos de intervención. Baste señalar que la política de seguridad nacional debe tener necesariamente un alcance muy amplio en tanto que la política medioambiental, aunque se guíe por principios comunes, puede tener distintas expresiones según la circunstancia local.

En este orden de ideas el alcance de un adecuado marco institucional de coordinación de políticas entre el orden de gobierno nacional y los órdenes locales se mantiene como un tema a debate, y sobre lo cual hay desde luego buenas y malas prácticas a lo largo del globo que deben considerarse. No obstante, lo anterior y a tono con lo antes dicho, la simple extrapolación de historias de éxito a entornos con características distintas no garantiza que se repliquen los mismos resultados, lo que advierte sobre la necesidad de tener presente siempre, para la buena operación de una política pública, el contexto en que esta se busca implementar y las condicionantes que incidan en su éxito. Es justo el objeto de esta obra el análisis de las políticas públicas en materia de promoción económica a nivel estatal en México, y por ello estas consideraciones se vuelven cruciales para nuestro estudio. Pero ¿por qué es pertinente un libro como este y de manera particular en un momento como el que atraviesa el país?

Considérese en primer lugar que, no obstante, el contar con un régimen democrático en el que se recoge la voluntad ciudadana en las urnas, esto no ha sido suficiente en México para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos con el electorado. Baste decir en este sentido que desde el gobierno anterior se afirmó que país requería un crecimiento económico sostenible e incluyente que estuviese basado en un desarrollo integral y equilibrado (PND 2013-2018, p.71), a pesar de lo cual durante el periodo que va de 1990 a 2018 la economía mexicana mostró una muy mediocre tasa de crecimiento de sólo un 2.5 % en promedio, que considerando el crecimiento poblacional se reflejó en un crecimiento del PIB per cápita de apenas un 1.2 %.

Este crucial indicador se compara desfavorablemente con las tasas de China y la India, de 8.8 % y 5.0 % respectivamente, pero es también inferior al que presentan países más cercanos y similares al nuestro como Chile (3.4) y Colombia (2.1) (PEPC, 2021, p. 5-6).

Por su parte, el actual gobierno prometió una tasa de crecimiento promedio del 4 % con la expectativa de alcanzar al final del sexenio el 6 %, pero ya desde el primer año de gestión esta fue negativa por primera vez en los últimos 10 años con un -0.5 %, y en el segundo año en el contexto de la pandemia el colapso no tiene precedente en la historia reciente del país: -8.23 %. Esto ha significado, desde luego, el crecimiento de la pobreza y la pérdida de empleos así como la caída del salario promedio en prácticamente todo el territorio, sobre lo que se da cuenta con más detalle en distintas secciones de esta obra.

Considérese además que si bien las obligadas acciones de distanciamiento social y contracción de la actividad económica producto de la pandemia se extendieron a todo el globo, no fueron acompañadas de estrategias contracíclicas del mismo impacto y dimensión entre países, y baste señalar que a diferencia del colapso económico de México en la otra importante economía latinoamericana, Brasil, la contracción del crecimiento fue de sólo la mitad en el 2020: -4.01 % (CEPAL, 2021), amén de la dolorosa —y también cuantiosa— pérdida de vidas humanas en ambas naciones.

Finalmente, y dado un escenario macroeconómico global el desempeño económico de un país tiene que ver mayormente con estrategias nacionales, en el caso mexicano con estrategias que formalmente derivan del Plan Nacional de Desarrollo, PND, también juegan un importante papel las estrategias locales. De este modo y dadas las acciones públicas emprendidas en estos dos órdenes de gobierno, así como de su grado de coordinación —o ausencia de ella— los resultados han sido distintos en cada entidad federativa, impactando de manera diferenciada en sus comunidades. De ahí entonces la importancia de analizar estas estrategias locales, pero teniendo presentes ambos, los programas y acciones federales que deseablemente las complementan, y el entorno económico en que se instrumentan.

Para este cometido intelectual se vuelve necesario estudiar, en primer lugar, qué se entiende por competitividad y por qué esta es importante, pues el bienestar de la gente no es obra exclusiva de la dotación de factores productivos que tenga una región o país, ni tampoco es producto únicamente de las buenas decisiones que sus agentes económicos y sus gobiernos toman. La literatura en este punto es amplia y vale la pena detenerse en algunos de los referentes de mayor reconocimiento académico y que cuentan con evidencia empírica, y de manera particular nos interesa aquí retomar los hallazgos de reconocidos *think tanks* que generan análisis sólidos en la materia dentro y fuera de nuestro país. De ellos desprendemos que los factores que contribuyen al éxito económico en el mundo están razonablemente bien identificados, si bien se mantiene un amplio y provechoso debate en cuanto a la ponderación que estos factores tienen y los términos de su adecuada complementariedad. Toda esta temática se estudia en el siguiente capítulo con lo que se busca poner en perspectiva la pertinencia y relevancia de las acciones de política pública objeto central del libro.

Sólo después de estudiar el concepto de competitividad nos introducimos en la amplia e inacabada discusión de qué sean políticas públicas en el campo económico, cuáles sean sus principales campos de intervención y cual su alcance, todo lo cual es materia del capítulo tres. En particular y a tono con la literatura en la materia, aquí se distingue entre las intervenciones públicas que buscan atender los llamados *fallos* del mercado, de aquellas otras que tienen un carácter más proactivo y focalizado, pero sin desconocer que esta distinción tiene sentido mayormente en términos didácticos, pues en la complejidad de una economía ambos planos interactúan de manera permanente. Se asume en todo caso que es el mercado el que mejor contribuye a una asignación razonablemente eficiente de los escasos recursos económicos, por lo que el papel del gobierno es atender aquellos factores —los fallos— que obstaculizan dicha asignación, amén de contribuir a identificar ventanas de oportunidad para apoyar así el fortalecimiento de determinados sectores

Lo cierto es que no hay un acuerdo plenamente compartido sobre todos los campos de intervención pública en la promoción económica, ni tampoco

lo hay en cuanto a los instrumentos para ello, ni la relación de causalidad que exista entre el uso de tales instrumentos y el alcance de ciertas metas, amén de que, otra vez, cada contexto es distinto y en consecuencia también lo serán los resultados de las acciones emprendidas. No obstante, esta diversidad de instrumentos, campos de intervención y enfoques para su comprensión, existe una nutrida experiencia en ello misma aquí se revisa aún de manera general, todo lo cual ayuda a clasificar y ponderar las estrategias concretas que se emprenden en las entidades federativas que se estudian en esta obra.

La temática de estos dos capítulos, junto con esta introducción, integran la Primera parte del libro, misma que le da el sustento analítico necesario, en tanto que ya en la Segunda parte nos concentramos en nuestro país, con dos grandes materias correspondientes a igual número de capítulos. De manera particular, en el capítulo cuatro se analizan los siguientes tres temas de nuestro mayor interés, en el primero hacemos una revisión básica del entorno económico nacional para entrar enseguida al estudio del lugar que ocupa el país en el concierto latinoamericano, en los índices de competitividad que se revisaron en el capítulo segundo. Se trata pues de ver cuáles sean las fortalezas y debilidades del entorno económico nacional teniendo como referencia estudios comparativos que parten de tales índices. Como se revisa en el capítulo dos estos índices se definen cada uno con base en una propuesta metodológica propia en la que se identifican variables de relevancia, se les asigna una ponderación y se definen indicadores puntuales para la evaluación de cada país. A partir de este ejercicio se observa que México tiene importantes retos hacia adelante pero también se observa que no parece que vayamos en el sentido correcto.

En la segunda sección de este cuarto capítulo nos detenemos en el marco legal de la promoción económica a nivel nacional, pero dada su amplitud nos concentramos centralmente en la parte económica de la Constitución Política, de la que por definición derivan las demás leyes en la materia. Lo cierto es que como se documenta en el apartado previo, México no se caracteriza por contar con un sólido Estado de Derecho, razón por la cual en esta sección se estudian las debilidades institucionales del entorno económico y social del país, buena parte de las cuales provienen justamente de la débil vigencia de la legalidad; pero el problema no sólo proviene del insuficiente cumplimiento de la ley sino

también de lo inadecuado para el buen funcionamiento económico de muchas de sus instituciones, tal y como aquí se documenta. Finalmente, en el tercer apartado del capítulo se hace una revisión a vuelo de pájaro de la planeación federal en materia económica, porque como antes se adelantó se espera que en un régimen federal las políticas públicas guarden un grado de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

En el quinto capítulo se estudia un aspecto señalado de la realidad mexicana que en gran medida explica la diversidad de las políticas locales en materia de promoción económica, el tema central del libro, que es justamente la diversidad misma del país. Esta multiplicidad se aprecia desde luego en la variada geografía de sus casi dos millones de kilómetros cuadrados, y se aprecia igualmente en el desequilibrado desarrollo socioeconómico que existe en sus regiones. Se trata en efecto de una diversidad más regional que estatal, si bien aún entre estados colindantes puede haber escenarios muy distintos como los existentes entre la ciudad capital y las zonas marginadas del Estado de México.

Ante esta complejidad el capítulo se detiene en una revisión de conjunto de las grandes diferencias a lo largo del país (a nivel estatal y regional) en función de indicadores selectos de entre los que destaca uno que se considera de la mayor utilidad, el Índice de Competitividad del Instituto Mexicano para la Competitividad. Se trata en breve de identificar cuál sea el desempeño de nuestros estados en función de este índice, mismo que contribuye a explicar por qué ellos presentan los niveles de desarrollo económico que tienen.

En la Tercera parte del libro, la de mayor relevancia y a donde se encuentran los principales hallazgos del estudio, se definen los criterios de selección de las ocho entidades consideradas, se explica su relevancia, se describe con cierto detalle el estado que guarda su economía, y de manera central, se estudian sus políticas en nuestro campo de interés. Esta amplia tarea se desagrega en dos capítulos y en el primero de ellos, el capítulo seis, los temas que se abordan son tres. En el primero una vez seleccionadas las entidades de estudio se hace una caracterización de las mismas, lo que ayuda a entender por qué en efecto ellas son representativas del país. En su segunda sección el capítulo presenta la estructura de la planeación general de sus gobiernos, tal y como aparece en sus

Planes Estatales de Desarrollo, para analizar en la tercera los temas del eje económico y su desagregación en rubros específicos.

Finalmente, en el séptimo capítulo se retoma plenamente el análisis del anterior, a partir de lo cual se evalúa en qué medida las metas de la planeación en materia de promoción económica son en efecto dables de ser alcanzadas a través de un ejercicio razonablemente sistemático de programación de políticas. Se trata de un análisis comparado entre nuestras distintas entidades en el que se retoma el conocido modelo de las Etapas de las Políticas Públicas, y en el que se clasifican tales políticas en base al esquema de la Agenda de Desarrollo Estatal de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED.

De manera principal, este capítulo documenta con cierto detalle la verdadera hechura de nuestra política pública, mostrando las entendibles diferencias en el desempeño gubernamental en la materia, mismo que en cierta medida se explica por el desigual desarrollo institucional de su aparato de gobierno. En este sentido aquí se muestra como ciertas entidades tienen carencias de significación en materia de transparencia, lo que dificulta avanzar con mayor detalle en su estudio. Esta circunstancia sin embargo no se convirtió en un obstáculo insalvable para nuestro estudio y de este modo la obra presenta hallazgos de gran importancia sobre el quehacer público a nivel de los estados. Estos hallazgos no sólo tienen valor analítico y cognitivo, sino que pueden servir también para el fortalecimiento de la gestión gubernamental en los estados, lo que deberá reflejarse en la mejoría del bienestar de sus ciudadanos.

Capítulo 2

Qué es competitividad, cómo se evalúa y por qué es importante

El concepto competitividad no tiene un significado compartido en la literatura especializada, si bien sí cuenta con un núcleo duro que se asocia al crecimiento económico, a la productividad y al progreso. A su vez, este mismo concepto y el de promoción económica se encuentran plenamente entrelazados y confluyen hacia un objetivo común que es, con mucho, la más ostensible meta de un gobierno: mejorar el bienestar de la gente. En efecto, el Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO (2017) entiende por Competitividad la capacidad que tiene un país (un estado, una ciudad) para atraer y retener inversión y talento, y son justamente las acciones de promoción económica de un gobierno las que de manera central se orientan a ese propósito. Con mayores tasas de inversión que se reflejan en la creación de empleo y con trabajadores mejor calificados —atracción, formación y retención de talento— se eleva el ingreso de la población y con ello se mejoran sus niveles de bienestar¹.

Ahora bien, junto con la referida definición existe toda una rica discusión sobre qué se entiende por este concepto y en este marco se retoma la clasificación planteada por un grupo de instituciones que coordina el INEGI (2017, p. 8 y ss) y que divide en tres grupos la literatura en torno al mismo. En

¹ Estos conceptos van a tono con la definición que aparece en el art. 25 constitucional de nuestro concepto: “La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.

primer lugar están las corrientes de corte macroeconómico que afirman que la competitividad está determinada tanto por el agregado empresarial como por el entorno macro a donde se incluyen principalmente variables de corte económico y financiero tales como el producto interno bruto (PIB) y el PIB per cápita, la tasa de inflación y la de crecimiento económico, así como la balanza de pagos y todo el conjunto de políticas que influyen sobre ellas (fiscal, monetaria, cambiaria, de promoción económica). En segundo lugar, están los enfoques que vinculan la competitividad con el contexto microeconómico a donde particularmente las empresas y su desempeño juegan el papel fundamental. Por último, están aquellas corrientes que, en distinto grado, vinculan ambos componentes, el macro y el micro y donde sólo nos detenemos en dos de las más ampliamente referidas, a saber: aquella que marcó un paradigma sobre el concepto, de Porter, para quien la competitividad se finca en la interrelación de los siguientes cuatro componentes: i) condiciones de los factores (infraestructura y capital físico, humano y financiero); ii) condiciones de demanda (composición de la demanda local); iii) industrias relacionadas y de apoyo (proveedores nacionales que sean competitivos a nivel internacional); y iv) la estrategia empresarial, estructura y rivalidad (creación y organización de empresas, y rivalidad interna) (INEGI, 2017, p. 8).

En segundo lugar, se incluye a Esser *et al.* (1996), quienes desarrollan el concepto de competitividad sistémica, y que al igual que Porter integran una serie de planos o dimensiones a donde la interconexión creativa entre los mismos determina el nivel de dicha competitividad. Los autores desarrollan este concepto en los siguientes términos:

Los países más competitivos poseen: i) en el *nivel meta*, estructuras básicas de organización jurídica, política y económica, capacidad social de organización e integración, y capacidad de los actores para la integración estratégica; ii) un *contexto macro* que exige mayor eficacia de las empresas; iii) un *nivel meso* estructurado a donde el Estado y los actores sociales desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad, y vi) en el *nivel micro* un gran número de empresas que buscan simultáneamente la eficacia, calidad, flexibilidad y

rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración recíproca (Esser, 1996, p. 41).

Como se puede ver, en esta tercera corriente la visión es más integral y aglutina un mayor número de variables y actores, al tiempo que supone que la competitividad no se finca sólo en una estrategia pública que, por muy sólida que sea, resulta insuficiente si no se han tejido redes de aprendizaje colectivo y de apoyo recíproco, así como el compromiso por la mejora continua de las propias empresas y la adecuada provisión de factores que les permitan hacer la diferencia. De manera adicional y no menos importante, están las acciones gubernamentales tanto en el plano de apoyos focalizados a cada campo en el que el sector productivo opera como en el nivel macro a donde el desempeño público aliente un entorno amigable a la inversión y el crecimiento.

Con el propósito de delimitar los planos y las variables específicas del entorno socioeconómico y el marco institucional de relevancia para el análisis de la competitividad, se sintetizan en la siguiente tabla los factores contemplados en los dos importantes modelos para la comprensión del fenómeno en México ya citados. Se trata del Índice de Competitividad del IMCO así como del Índice Nacional de Competitividad, INC, elaborado por INEGI.

Tabla 2.1
Marco conceptual de la Competitividad en INEGI e IMCO y sus similitudes

Índice Nacional de Competitividad. INEGI		"Vinculación entre ambos modelos"	Índice de Competitividad. IMCO	
Componentes	"Subcomponentes y número de variables"		Subíndices	Indicadores
Desempeño macroeconómico	"Ambiente macroeconómico, 11 variables (v). Tamaño de mercado, 6 v. Productividad, 2 v."	"Se asocia mayormente al siguiente subíndice (s): VII, VIII, IX y X"	"I. Sistema de derecho confiable y objetivo"	"Homicidios Secuestros Incidentia delictiva Percepción de seguridad Cumplimiento de contratos"
Instituciones	"Seguridad, 9 v. Eficiencia de Gobierno, 11 v."	"Se asocia mayormente al siguiente subíndice (s): I y V."	"II. Manejo sustentable del medio ambiente"	"Volumen tratado de aguas residuales Pérdida en superficie cubierta por árboles Disposición adecuada de residuos sólidos Intensidad energética en la economía Número de certificados industria limpia"
Capacidades	"Educación básica, 8 v. Educación avanzada, 4 v. Salud, 4 v."	"Se asocia mayormente al siguiente subíndice (s): III y VI."	"III. Sociedad incluyente, preparada y sana"	"Pobreza Equidad salarial Analfabetismo Esperanza de vida Camas de hospital"
Infraestructura	"Infraestructura básica, 13 v. Infraestructura tecnológica, 5 v."	"Se asocia mayormente al siguiente subíndice (s): VII, VIII y X"	"IV. Sistema político estable y funcional"	"Percepción de corrupción Participación ciudadana Equidad en el Congreso Agresiones a periodistas Matrimonio igualitario"

Índice Nacional de Competitividad. INEGI		Índice de Competitividad. IMCO	
Componentes	"Subcomponentes y número de variables"	Subíndices	Indicadores
Eficiencia de negocios	"Mercado de bienes, 5 v. Mercado financiero, 7 v. Mercado laboral, 7 v."	"V. Gobierno eficiente y eficaz"	"Informalidad laboral Interacción con el gobierno por medios electrónicos Registro de una propiedad Apertura de una empresa Índice de información presupuesta"
Innovación	"Incentivos a la innovación, 6 v. Resultados de la innovación, 7 v."	VI. Mercado de factores eficientes	"Contribución laboral al crecimiento Ingreso promedio de trabajadores Desigualdad salarial Absorción de educación superior Capacitación laboral"
Medio ambiente e inclusión social	"Medio ambiente, 8 v. Inclusión social, 6 v."	VII. Economía estable	"PIB per cápita Crecimiento del PIB Deuda pública Diversificación económica Dependencia económica"
		VIII. Sectores precursores de clase mundial	"Hogares con acceso a internet Disponibilidad de cajeros automáticos Captación de ahorro Red carretera avanzada Flujo de pasajeros aéreos"

Índice Nacional de Competitividad. INEGI		Índice de Competitividad. IMCO	
Componentes	"Subcomponentes y número de variables"	Subíndices	Indicadores
		IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales	"Certificación para turismo médico Flujo de pasajeros aéreos internacionales PIB turístico IED Exportaciones"
		X. Innovación de los sectores económicos	"Complejidad económica en sectores de innovación Productividad total de los factores Investigadores Patentes Empresas e instituciones científicas y tecnológicas"

Notas: en el caso del INC se listan en la primera columna los siete componentes, mismos que se desagregan en la segunda columna en sus subcomponentes; no se listan las variables en que se descompone cada subcomponente pero se cita su número. En el caso del IC se listan en la cuarta columna sus subíndices de los cuales solo se listan sus 5 principales indicadores en la quinta columna. De estos indicadores no se incluye su definición y cuando su nombre es muy largo tampoco se incluye completo. Para subsanar estas insuficiencias en la información en razón de mantener breve y didáctica la tabla, se remite a la fuente original.

Fuente: IMCO, 2016 e INEGI, 2017.

De estos dos índices sus diseñadores afirman que han sido formulados con el rigor analítico necesario para poder establecer que en efecto existe una estrecha correlación entre el desempeño de las variables citadas y la competitividad, entendida en los términos ya referidos. De este modo, el IMCO señala que en el modelo se identificaron 10 diferentes factores asociados a la competitividad, mismos que “surgen de la teoría económica, la experiencia internacional y el sentido común” (IMCO, 2016, p. 180), a partir de lo cual cada factor se constituyó en un subíndice que se descompone en un conjunto de indicadores, tal y como aparece en la tabla. En este sentido:

La base del índice son los indicadores de inversión y talento. El resto de los indicadores pertenecientes a los 10 subíndices son comparados contra los primeros para poder establecer relaciones que permitan orientar el diseño de políticas públicas. La construcción del índice está en función y gira en torno a los primeros y por lo mismo los llamamos variables ancla (IMCO, 2016, p. 181).

En este orden de ideas, afirma el IMCO:

El puntaje que arroja el Índice general muestra una correlación positiva con la variable ancla compuesta, la cual se construyó con un promedio simple de la inversión y el talento. Es decir, los estados que tienen tanto un alto nivel de inversión como un gran porcentaje de su población de 25 años o más con educación superior, tienen las mejores calificaciones. (IMCO, 2016, p. 200)

Se vuelve sobre este índice en los ulteriores capítulos, particularmente en el sexto. Por su parte en el INC del INEGI se construyó con el cálculo del promedio simple de los índices de los siete componentes a donde todos ellos tienen la misma ponderación, en tanto que el índice de cada componente se obtiene también del promedio simple de todos sus subcomponentes. Por último, el índice de cada subcomponente se obtiene del promedio simple de los índices de las variables que lo integran (INEGI, p. 18).

Lo cierto es que el diseño del INC está más asociado a la orientación y evaluación de las políticas públicas y en ese sentido muchos de sus indicadores provienen del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio anterior y de los programas que de él derivan, en tanto que el IC tiene una perspectiva más amplia, amén de que en su diseño hay más años de experiencia acumulada. Dado que los determinantes de la competitividad están razonablemente establecidos por la literatura y ellos son considerados en estos dos referentes, en la tercera columna de la tabla se asocian los componentes de INC con los del IC. De este modo y de manera muy apretada caben las siguientes consideraciones.

El primer componente del INC, *Desempeño Macroeconómico*, se vincula con los siguientes subíndices del IC: *Economía estable*, *Sectores precursores de clase mundial*, *Aprovechamiento de las relaciones internacionales* e *Innovación de los sectores económicos*.

Se trata fundamentalmente de aspectos macro que inciden en la buena marcha de una empresa así como en su potencial para innovar y mejorar su productividad por una parte, y en la estabilidad del entorno que le genere certidumbre para invertir y crecer, por otra. El segundo componente del INC, *Instituciones*, se relaciona con los siguientes subíndices del IC: *Sistema de derecho confiable y objetivo* y *Gobierno eficiente y eficaz*. En este apartado se considera el estratégico tema de la seguridad y con ella el desempeño de las instituciones de procuración de justicia y de la integridad personal, pero también un tema crucial y de la mayor importancia para esta obra que es el de la operación del gobierno y las facilidades que genere para la creación de nuevas fuentes de empleo; de manera particular un aspecto de este último punto tiene que ver con el tema de la corrupción en tanto que la existencia de engorrosas regulaciones que se establecen para la apertura de una empresa (aparentemente con buenas intenciones) pueden convertirse en fuente constante de extorsión por parte de inspectores sin escrúpulos.

El tercer componente del INC, *Capacidades*, se asocia a los siguientes subíndices del IC: *Sociedad incluyente, preparada y sana* y *Mercado de factores eficiente*. Como se ve, aquí se contemplan los temas vinculados a los derechos sociales elementales, salud y educación principalmente, y a las capacidades que de ellos derivan, esto es, mayores cualificaciones del factor trabajo; se trata así

del campo en el que más estrechamente se vinculan las acciones de política social y de promoción económica. Por su parte, el cuarto componente del INC, *Infraestructura*, se encuentra fuertemente relacionado con los siguientes subíndices del IC: *Economía estable*, *Sectores precursores de clase mundial*, así como con *Innovación de los sectores económicos*, en particular porque la infraestructura en movilidad, así como la de corte tecnológico —de manera central pero no única en TIC´s— son claves para el crecimiento y nótese en la tabla que así lo reconocen ambos índices. En el mismo sentido, el potencial y las dimensiones de una economía están fuertemente influidos por toda su infraestructura pues esta se constituye en la base de operación de la actividad productiva.

El quinto componente, *Eficiencia de Negocios*, se vincula a los siguientes subíndices del IC: *Mercado de factores eficiente* y *Sectores precursores de clase mundial*, en tanto que en ambos se contemplan los factores Trabajo y Capital, determinantes centrales de la productividad, y las retribuciones que les corresponden en el proceso de producción, que son justo el elemento central para atraerlos y retenerlos. El penúltimo componente del INC, *Innovación*, se vincula al mayor número de factores del IC ahora listados: *Economía estable*, *Sectores precursores de clase mundial*, *Aprovechamiento de las relaciones internacionales* e *Innovación de los sectores económicos*. Esta amplia asociación destaca que, en efecto, la clave de la competitividad en el mundo contemporáneo lo es la innovación a partir de la cual es posible alcanzar una mejor inserción en la economía global al generarse una ventaja sobre la competencia. Finalmente, el componente *Medio ambiente e inclusión social*, se vincula a los subíndices del IC: *Manejo sustentable del medio ambiente* y *Sociedad incluyente, preparada y sana*. Este último componente enfatiza que la competitividad necesariamente se vincula a la preservación de los recursos, y que por ello muestra una estrecha relación con el bienestar de una sociedad en el mediano y largo plazos.

Ahora bien, estos dos modelos en torno a la Competitividad si bien recogen la amplia literatura en la materia a nivel internacional se formulan para la

comprensión de la circunstancia mexicana², lo que nos será por ello de gran utilidad en la tercera parte de esta obra —la parte central— a donde nos detenemos con detalle en el estudio de las acciones emprendidas a nivel estatal en torno a ella y a la promoción económica. Desde luego existen otros modelos ampliamente referidos a nivel internacional, mismos que nos ayudan a poner en perspectiva el estado que guarda nuestro país en esta temática. De ellos sólo nos detenemos en dos, el primero de los cuales tiene una reconocida trayectoria de varias décadas, el Índice de Competitividad Global, ICG, del Foro Económico Mundial, y el segundo, con un enfoque muy plausible en términos de su valor explicativo, así como de las acciones de política pública que deberían emprenderse, el Índice (o Atlas) de Complejidad Económica; veámoslos

Índice de competitividad global

Este índice propone una visión holística en la que interactúan todos sus componentes de manera conjunta, esto es, no se le concibe como un simple agregado inconexo de sus partes, y en él se plantea que “en el corazón de la agenda de la competitividad está el reconocimiento de que el crecimiento económico es el motor del desarrollo humano” (GCR, 2018, p. 1). De manera específica, el ICG aborda la competitividad a través de los factores que determinan el nivel de productividad de una economía, misma que ha sido considerada el principal motor del crecimiento en el largo plazo. En este sentido, se afirma que el valor que alcanza un país en el ICG explica arriba del 80 % de la variación en los niveles de ingreso y el 70 % del crecimiento económico en el largo plazo; de manera adicional, la competitividad está asociada a mejores resultados en el desempeño económico, incluida una vida más satisfactoria (GCR, 2018, p. 2).

² Si bien el IMCO dispone de una edición internacional de su Índice a donde se incluyen a 43 países que, o bien tienen nexos económicos con México o bien son sus competidores en los mercados internacionales, especialmente en EE.UU.. Se retoma esta edición en el capítulo cuatro.

Como se aprecia en la siguiente tabla, el ICG se integra de doce pilares que cuentan con la misma ponderación (8.3 %, o 1/12) y que se adscriben a los siguientes cuatro campos:

- Ambiente habilitante;
- Mercados;
- Capital humano y
- Ecosistema de innovación.

Los pilares del primer campo, **Ambiente habilitante**, son los siguientes. El número uno denominado *Instituciones* incluye la seguridad; derechos de propiedad; capital social; equilibrio de poderes; transparencia; desempeño del sector público y la gobernanza corporativa. El pilar dos, *Infraestructura*, captura la calidad y extensión de la infraestructura del transporte (camino, vías férreas, agua, aire) e infraestructura de electricidad. El tercer pilar, *Adopción de las TICs*, contempla el grado de difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones. El cuarto pilar, *Estabilidad Macroeconómica*, incluye el nivel de inflación y la sostenibilidad de la política fiscal.

Tabla 2.2
Estructura del Índice de Competitividad Global

Pilares	Indicadores
	Ambiente habilitante
"1. Instituciones"	A. Seguridad: Costo en los negocios por el crimen organizado; tasa de homicidios; incidencia del terrorismo y credibilidad en la policía. B. Capital social: Capital social, C. Equilibrio de poderes: transparencia presupuestaria; independencia del poder judicial, y eficiencia del marco legal y retos en la regulación; libertad de prensa. D. Desempeño del sector público: límites de la regulación gubernamental; eficiencia del marco legal en la resolución de disputas; E Participación, y orientación hacia el futuro del gobierno. E. Transparencia: incidencia de la corrupción; F. Derechos de Propiedad: derechos de propiedad; protección a la propiedad intelectual, y calidad en la administración del suelo. G. Gobernanza corporativa: fortaleza de los estándares de auditoría y contabilidad; regulación de los conflictos de interés y gobernanza de los accionistas

Pilares	Indicadores
"2. Infraestructura"	A. Infraestructura de transporte: I. Carreteras: calidad de la red carretera; calidad de la infraestructura carretera. II. Trenes: densidad de las vías férreas, eficiencia de los servicios de trenes. III. Aire: conectividad aeroportuaria y eficiencia de los servicios de transporte aéreo. IV. Mar: conectividad de las líneas de barcos y eficiencia de los servicios portuarios. B. Infraestructura en agua y electricidad: I. Electricidad. Acceso a electricidad y calidad de la misma. II. Agua. Exposición al consumo de agua insegura y confianza en la provisión de agua.
"3. Adopción de las TIC's"	Suscripciones a telefonía celular; suscripciones a banda ancha de celular; suscripciones a conexiones fijas de internet de banda ancha; suscripciones a fibra de internet, y usuarios de internet
4. Estabilidad Macroeconómica	Inflación, dinámica de la deuda
Capital Humano	
5. Salud	Expectativa de vida saludable
6. Habilidades	A. Fuerza de trabajo actual: I. Educación de la fuerza de trabajo. Años de escolaridad promedio; II. Habilidades de la fuerza de trabajo actual. Extensión de la Capacitación; calidad de la capacitación vocacional; habilidades de los graduados; habilidades digitales de la población, y facilidad para encontrar trabajadores capacitados. B. Fuerza de trabajo futura: I. Educación de la fuerza de trabajo futura. Esperanza de la vida escolar. II. Habilidades de la fuerza de trabajo futura. Pensamiento crítico en la educación y razón de alumnos por maestro en educación primaria.
Mercados	
7. Mercados de Productos	"A. Competencia en el mercado doméstico: Efectos disruptivos de los impuestos y los subsidios sobre la competencia; extensión de la dominancia de mercado, y competencia en servicios. B. Apertura de mercado: prevalencia de barreras no arancelarias; tarifas al comercio; complejidad de las tarifas; eficiencia de las aduanas, y servicios de apertura comercial."
8. Mercado Laboral	"A. Flexibilidad: costos redundantes; prácticas de contratación y despido; cooperación en las relaciones patrón-trabajador; flexibilidad en la determinación de los salarios; políticas laborales activas; derechos del trabajador; facilidad para contratar trabajadores extranjeros, y movilidad laboral interna. B. Meritocracia y motivación: confianza en una administración profesional; pagos y productividad; participación femenina en la fuerza de trabajo, y tasa de impuestos al trabajo."

Pilares	Indicadores
9. Sistema Financiero	"A. Profundidad: crédito doméstico al sector privado; financiamiento a las pequeñas y medianas empresas; disponibilidad de capital de riesgo; capitalización de mercado, y seguros. B. Estabilidad: fortaleza de los bancos; créditos en default; brecha de crédito, y regulación a la tasa de capitalización de los bancos."
10. Tamaño del mercado	Producto Interno Bruto, importaciones de bienes y servicios
Ecosistema de Innovación	
11. Dinamismo de los negocios	A. Requerimientos administrativos: costos de iniciar un negocio; tiempo para iniciar un negocio; tasa de recuperación de insolvencias; marco regulatorio de la insolvencia. B. Cultura empresarial: actitudes ante el riesgo de emprender; disposición para delegar autoridad; crecimiento de las compañías que innovan, compañías que recogen ideas disruptivas.
12. Capacidad de innovación	A. Diversidad e interacción: diversidad de la fuerza de trabajo; desarrollo de clusters; co-inversiones internacionales y colaboración con los distintos agentes. B. Investigación y Desarrollo: publicaciones científicas; aplicación de patentes; gasto en investigación y desarrollo; índice de prominencia de instituciones de investigación. C. Comercialización: sofisticación del comprador, y aplicaciones de marcas registradas

Fuente: ICG, 2018, p. 631-3.

El segundo campo se denomina **Capital humano** y abarca los siguientes dos pilares. Pilar cinco, *Salud*, que captura la expectativa de vida ajustada por salud, esto es, el número de años promedio que un recién nacido puede esperar vivir con buena salud. Pilar seis, *Habilidades*, que captura el nivel general de capacitación de la fuerza de trabajo y la calidad y cantidad de educación.

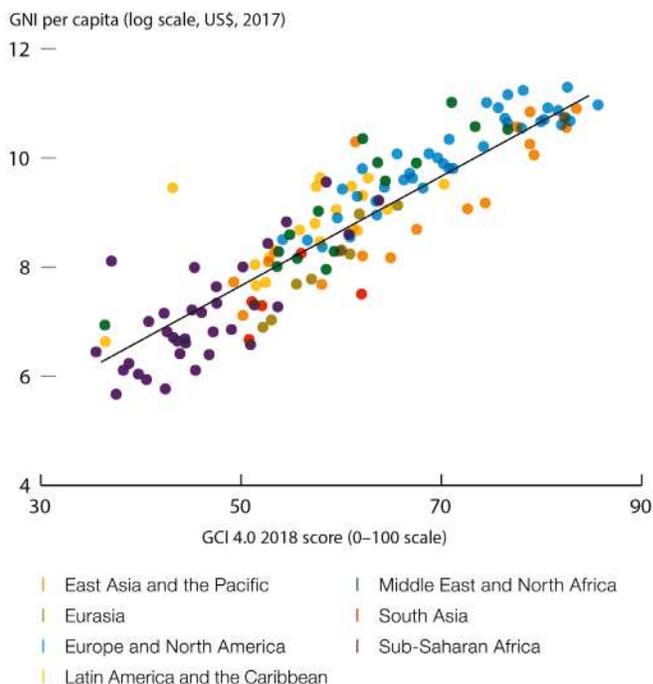
El tercer campo, **Mercados**, incluye lo siguiente. El pilar siete, *Mercados de productos*, captura la extensión en la cual un país provee un piso parejo para las empresas y es medido en términos del poder de mercado, apertura a las firmas extranjeras y el grado de distorsiones a los mercados. El pilar ocho, *Mercado Laboral*, captura la "flexibilidad", esto es, la extensión en la cual los recursos humanos pueden ser reorganizados. El pilar nueve, *Sistema Financiero*, incluye la profundidad del sistema, esto es, la disponibilidad de crédito, títulos, deuda, seguros y otros productos financieros, así como su estabilidad, esto es, la

mitigación de la asunción de riesgos excesivos por los agentes. Finalmente, el pilar diez, *Tamaño del mercado*, captura el tamaño de los mercados doméstico y extranjero a los cuales las empresas tienen acceso. Es un aproximado de la suma del consumo, la inversión y las exportaciones.

Por último, el campo **Ecosistema de Innovación** contempla dos pilares, el número once, *Dinamismo de los negocios* que captura la capacidad del sector privado de generar y adoptarse a las nuevas tecnologías y las nuevas formas de organizar el trabajo, lo que se logra a través de una cultura que se apropie del cambio, los riesgos y nuevos modelos de negocios. El último, el pilar doce, *Capacidad de innovación* captura la cantidad y calidad de la investigación y el desarrollo, la extensión en la cual el ambiente de un país promueve la conexión, la creatividad, la colaboración, así como la diversidad y confrontación a través de diferentes visiones y ángulos.

Cada uno de estos pilares a su vez se integra de distintos indicadores, 98 en total, de los que se obtiene su valor de diferentes fuentes (en algunos el valor es imputado) para cada uno de los 140 países considerados en el índice, a partir de lo cual se ordenan en función del puntaje alcanzado y se deriva un ranking. Que en efecto este índice permite evaluar el desempeño de un país en materia de bienestar económico se aprecia en la siguiente gráfica a donde existe una clara correlación (se alcanza un valor de 0.82) entre el valor presentado en el índice y el nivel de ingreso per cápita.

Figura 2.1
Correlación entre el ICG y la tasa de crecimiento



Fuente: ICG, 2018, p. 7.

Índice (y atlas) de complejidad económica

Aunque este concepto es harto complejo se puede entender con la analogía del conocido juego *scrabble* a donde los jugadores buscan contar con un número mayor de letras —que vienen cada una en tejas de madera— para así construir más palabras; de este modo, los jugadores que logren generar más palabras ganan el juego. Pues bien, podemos suponer que las letras son las capacidades que tienen los agentes y las palabras generadas con ellas son los productos que fabrican; las capacidades provienen de aprendizajes que en lo particular no pueden generar productos pero que unificadas en

entidades económicas que llamamos firmas sí pueden hacerlo. En este sentido, se plantea en el índice:

Nuestro reto es medir el número de letras diferentes que los jugadores tienen a través de la observación de dos cosas: primero, el número de palabras que cada jugador puede escribir; segundo, el número de jugadores que pueden escribir una palabra en particular (Hausmann, 2013, p. 20).

De este modo y así como los jugadores que tengan más letras pueden hacer más palabras, tratándose de países los que tengan más capacidades podrán hacer un mayor número de productos, circunstancia que dará cuenta de la diversificación —y con ello, la fortaleza— de sus economías. Siguiendo con la analogía, es claro que las palabras más complicadas requieren más letras y así también los productos más sofisticados que ciertos países pueden generar se deben a que cuentan también con capacidades más elevadas; estas capacidades son útiles también para hacer otros productos similares que pueden ser aún más sofisticados y contener mayor valor, y que en consecuencia permiten incrementar la productividad de tales países.

Estas mayores capacidades vuelven así a los países que las poseen más diversificados ampliando no sólo sus exportaciones sino también el perfil y complejidad de los productos exportados. Claro está que palabras o productos con mayor número de letras —con mayor conocimiento productivo acumulado— son menos comunes porque son pocos los jugadores que disponen de ellas. En sentido inverso, palabras con pocas letras las pueden hacer un mayor número de jugadores y por tanto estas puedan ser abundantes. En el mundo contemporáneo cada economía integra una cantidad enorme de conocimientos específicos (conocimiento productivo) en un número de trabajadores y empresas y que dada su complejidad y mayor valor agregado les permiten tener superiores ingresos y más alto nivel de bienestar.

De este modo, el *Atlas* recrea un mapa que captura la similitud de productos en términos de los conocimientos requeridos para su producción, mapa que delinea una red de productos que muestra las sendas mediante las cuales el conocimiento productivo es más fácilmente acumulado y con ello se amplía

la capacidad y diversidad productiva (Hausmann, 2013). Una idea básica del *Atlas* es que cada producto se hizo posible por una cantidad variada de conocimiento productivo proveniente de muchos individuos e industrias y cuya combinación se da en los mercados; en este sentido, las sociedades son redes a donde los individuos se especializan en diversos campos y comparten su conocimiento. Producir un bien de manera eficiente implica así el confiar en un conjunto amplio de sistemas complementarios, redes y mercados que aglutinan conocimiento productivo.

El punto central es que hay países que producen bienes que requieren grandes cantidades de conocimiento productivo mediante amplias redes de firmas e interconexiones, mientras que otros países sólo producen bienes que requieren un mínimo de conocimiento productivo acumulado y pocas redes que lo provean, como es el caso, por ejemplo, de la producción del plátano o artesanías. De este modo, las primeras son economías complejas que generan productos intensivos en conocimiento lo que permite a sus ciudadanos disponer de ingresos superiores, en tanto que hay otras que únicamente producen bienes muy básicos con bajo valor en los mercados. Justo de esta esta categorización se crea el índice de complejidad a donde se mide el lugar que se encuentra cada país.

En este marco dos palabras resultan claves, *diversidad* y *ubicuidad*. Se entiende por la primera el número de productos que un país puede exportar y que en esta lógica proviene del conocimiento productivo acumulado de un gran número de agentes (individuos y empresas) que se logran insertar en redes más amplias de producción y que logran aprovechar complementariedades y sinergias. Por su parte el concepto ubicuidad se relaciona con el número de países que son capaces de exportar un mismo producto. De hecho, se afirma en el índice, se puede estimar el conocimiento productivo de un país a partir de su diversidad y observando la ubicuidad de los productos que exporta.

En este sentido por ejemplo en tanto que Holanda tiene un conocimiento productivo acumulado para exportar máquinas de rayos X, medicamentos, cremas, quesos y pescado congelado, Argentina cuyo conocimiento acumulado es menor de estos mismos bienes sólo exporta cremas, queso y pescado congelado; finalmente Ghana, con todavía menor conocimiento productivo sólo logra exportar pescado congelado (*ibid*, p. 21). Ahora bien, habrá países que no

obstante su conocimiento productivo acumulado no cuenta con una gran diversidad exportadora no porque no puedan hacerlo sino porque se concentran en productos complejos con mayor valor agregado y que por lo mismo tienen baja ubicuidad, esto es, sólo son exportados por muy pocos países.

Hausmann analiza, así como dos países muy distintos, Suiza y Egipto, que, no obstante que este tiene once veces más población que aquel, tienen ambos un PIB medido en base a su paridad de poder de compra similar y exportan un número también similar de productos, 180. Sin embargo, en tanto que en promedio los productos exportados de Egipto también los exportan alrededor de 28 países (colocándolo así en el percentil 60 de países en términos de su porcentaje de ubicuidad de productos) las que realiza Suiza sólo las emprenden alrededor de 19 países, lo que la coloca en el percentil cinco. Más aún, las exportaciones de Suiza sólo las realizan países altamente diversificados en tanto que las de Egipto es al revés, debido a lo cual Suiza se coloca en el ranking muy por encima de Egipto: el 3 contra el 67 de los 128 países del ranking en el 2010. En breve, la complejidad económica refleja la cantidad de conocimiento que se encuentra inserta en la estructura productiva de una economía, y por ello los países sólo pueden mejorar su lugar en el ranking volviéndose más competitivos en un número creciente de industrias complejas (*ibid*, p. 23); al final del día, esto contribuye a mejorar la tasa de crecimiento y el ingreso de un país:

En breve, la complejidad económica importa porque ayuda a explicar las diferencias entre el nivel de ingreso entre países, y aún más importante, porque predice el crecimiento económico futuro. La complejidad económica puede no ser simple de alcanzar, pero los países que la alcanzan tienden a cosechar importantes logros (*ibid*, p. 30).

Retomando la literatura existente, Hausmann (2014, p. 68 y ss) compara a este instrumento con el referido ICG y señala que no obstante sus bondades, el índice más plausible para predecir el crecimiento económico lo es justo el Índice de Complejidad; para ello analiza la correlación existente entre cada uno de los componentes del ICG *vis a vis* con el índice de Complejidad, mostrando que en efecto existe una más alta correlación de este con el crecimiento económico. Se retoman estos elementos en el capítulo cuatro a donde ya nos centramos en la circunstancia de nuestro país.

Capítulo 3

Políticas de promoción económica, un acercamiento

Introducción

Los gobiernos tienen una multiplicidad de metas e instrumentos para alcanzarlas que no sólo recogen los valores y el ideario de su sociedad en un momento específico, sino que disponen también de una infraestructura física, humana e institucional de larga data que, conjugado todo, dan origen a un proyecto de desarrollo muy amplio, generalmente para el periodo que abarca cada gobierno, pero con la expectativa que se le dé continuidad con las siguientes autoridades. En el mundo actual, sin embargo, los países alcanzan acuerdos y compromisos con otras naciones en lo particular pero también de manera global, como sucede por ejemplo en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, acuerdos que se adicionan y entremezclan con las metas y programas de política ya definidos en cada país a su interior.

De este modo, el ideario de un gobierno se integra de una compleja combinación de valores, metas y proyectos a donde la visión de los tomadores de decisiones al interior del gobierno se entremezcla con la visión de otros agentes, tanto en el mismo país como fuera de él y a donde se proponen acciones de política en distintos planos. Una socorrida clasificación de estos planos abarca los siguientes cuatro. En primer lugar, aparece el campo del Desarrollo Social porque al final del día si los gobiernos son realmente útiles esto debería apreciarse, aún de manera parcial, en la atención de las necesidades cotidianas de la gente y en la garantía de los derechos sociales ya plenamente reconocidos en gran parte del planeta. Para el caso de nuestro país tales derechos son el

Derecho a la Educación, a la Salud, a la Alimentación, a la Vivienda, al disfrute de un Medioambiente Sano, al Trabajo y la Seguridad Social, así como los relativos a la No Discriminación¹.

Un segundo ámbito de intervención pública y que por razones ampliamente justificadas adquiere cada vez mayor importancia lo es el de la Preservación Medioambiental, a donde entre los grandes temas se encuentran el cuidado del aire y el agua, así como de los recursos naturales en su conjunto, para lo cual abona una mejor ordenación territorial, así como el amplio tema del tratamiento de los residuos y la promoción de las energías limpias y renovables. El tercer campo lo es el del Desarrollo Institucional, a donde se incluye la temática de la gobernabilidad democrática caracterizada por una eficaz división de poderes y con gobiernos que sean eficientes y rindan cuentas de sus acciones, y a donde se incluye además la seguridad ciudadana y la nacional, entre los temas de mayor relevancia².

Finalmente y como el tema central de esta obra está el ámbito económico, a donde la intervención gubernamental se da en dos grandes planos que aunque diferenciables son necesariamente complementarios: el de la estabilidad macroeconómica en primer lugar cuyas metas son el alcanzar una tasa de crecimiento razonable y sostenida, y mantener el control de la inflación, para lo cual se recurre mayormente a la política fiscal y a la monetaria, respectivamente, y en segundo lugar la política de promoción económica sobre la cual nos detenemos con detalle enseguida.

Como ya se dijo, los países comparten un espacio común con otras naciones con las que se mantiene una relación permanente, de modo que estos cuatro ámbitos de gobierno tienen una dimensión internacional, misma que influye en la definición de sus metas y los mecanismos para alcanzarlas. En este sentido y sólo como ejemplo para el caso de México los migrantes centroamericanos que entran al país deberían contar con el reconocimiento de los ya referidos

¹ Estos derechos se contemplan en el art. 6 de la Ley General de Desarrollo Social.

² Dada la diversidad de aspectos que abarca el ámbito del desarrollo institucional, en el recuadro 3.1 se sintetizan los llamados Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial que ayudan a entender este concepto.

derechos sociales, para lo cual el Estado mexicano tendría que emprender las políticas adecuadas para atenderlos. En el mismo sentido, nótese que temas tales como el calentamiento global rebasan las fronteras entre países e imponen la necesidad de alcanzar una estrategia concertada para su atención, y lo mismo vale para los temas de gobernanza global como lo son la preservación de la paz y el avance en el respeto de los derechos humanos. Como lo analizamos adelante, también en el ámbito económico el entorno internacional tiene una enorme relevancia y de manera central en dos grandes planos: el flujo de bienes y servicios (comercio internacional) y el flujo de las inversiones, tanto las directas como las de cartera (finanzas internacionales).

Se pueden así estudiar los planos de intervención gubernamental según la clasificación recién descrita, pero también se pueden entender en función de las metas y objetivos que se persiguen. En este sentido nótese que México ha hecho propios los llamados Objetivos del Desarrollo Sostenible, ODS, en el marco de la ONU, mismos que se listan en la siguiente tabla y a donde los de mayor importancia para el plano económico lo son el 7, 8, 9 y 12, si bien como se ve los otros también se vinculan a él en distinta medida.

3.1 Objetivos del desarrollo sostenible
1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, con 5 metas
2. Poner fin al hambre, con 5 metas.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, con 9 metas.
"4. Garantizar una educación equitativa, inclusiva y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, con 7 metas."
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, con 6 metas.
"6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, con 6 metas."
7. Energía asequible y no contaminante, con 3 metas.
"8. Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos, con 10 metas."
"9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación, con 5 metas."

3.1 Objetivos del desarrollo sostenible
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos, con 7 metas.
11. Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, con 7 metas.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, con 8 metas.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, con 3 metas.
"14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos, con 7 metas."
"15. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad, con 9 metas."
16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, con 10 metas.
17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, con 19 metas.

Fuente: ONU

Como se ve, la complejidad y amplitud de la intervención pública es muy grande y por ello para su estudio sistemático se debe restringir a campos específicos, tal y como aquí lo analizamos para el ámbito económico. En este orden de ideas en el siguiente apartado se presenta el modelo de intervención en el campo económico de Samuelson, quien identifica de manera genérica las razones y los campos de tal intervención; este análisis nos es útil para introducir al tercer y más importante apartado del capítulo, en el que se estudian en específico los sectores en que convencionalmente los gobiernos intervienen para la promoción económica, así como los instrumentos que se dispone para ello. Lo deseable es que desde cierta perspectiva tales intervenciones no generen distorsiones en los mercados que se reflejen en asignaciones ineficientes de los siempre escasos recursos, si bien con frecuencia y no obstante sus efectos no deseados estas se pueden emprender en razón de consideraciones de otra naturaleza

La intervención pública para atender los *fallos* del mercado

Desde una perspectiva general se asume que en buena parte de la actividad económica opera una lógica de mercado razonablemente competitiva, en la que los precios envían señales a los agentes dando cuenta de la escasez relativa de un bien, a partir de lo cual los consumidores deciden sus gastos. En breve esto significa que en aquellos casos en los que el valor de un bien o un servicio es tal que su oferta

resulta insuficiente, entonces su precio se eleva y esto alienta a los productores a incrementar su oferta, o a la inversa, que cuando la demanda de un bien o servicio es muy menor entonces su precio cae y con ello se desalienta su producción. Si las cosas operan así entonces es el mercado el que conduce a una asignación más eficiente de los recursos económicos y con ello se contribuye a una mejoría general del desempeño económico y eventualmente del bienestar general.

Lo cierto es que hay buenas razones para creer que inclusive en economías desarrolladas los mercados no siempre operan de la mejor manera, y que aun operando con una razonable eficiencia estos no necesariamente conducen a una sociedad más justa y menos desigual. De este modo y como aparece en la siguiente tabla, se vuelve necesaria la intervención del Estado para resolver, o cuando menos paliar, los tres grandes problemas que se pueden generar en una economía de mercado moderna: la Ineficiencia, la desigualdad, y los problemas macroeconómicos³. Por lo que va a la *ineficiencia* sus principales expresiones tienen que ver con tres modalidades: la primera se presenta cuando sólo existe un solo productor —*monopolio*— y este en aras de elevar su utilidad produce menos con el propósito de elevar su precio, o bien justo por la falta de competencia descuida la calidad del producto; en ambos casos esto genera un daño al consumidor y afecta al desempeño económico de una sociedad.

Tabla 3.2
El Estado y los fallos del mercado

Fallos del Mercado	Intervención del Estado	Ejemplos
Ineficiencias		
Monopolios.	Fomenta la competencia.	Leyes antimonopolios, liberalización comercial.
Externalidades.	Interviene en los mercados.	Leyes contra la contaminación y el tabaco.

³ Un buen y didáctico recuento de ejemplos emblemáticos de los fallos de los mercados actuales, así como de las estrategias que deberían emprenderse para atenderlos aparece en Stiglitz (2021)

Fallos del Mercado	Intervención del Estado	Ejemplos
Bienes públicos.	Fomenta las actividades benéficas.	Construcción de faros, educación pública.
Desigualdad		
Desigualdades de la renta y la riqueza.	Redistribuye la renta	Impuestos progresivos, programas de transferencias.
Problemas Macroeconómicos		
Ciclos económicos (altos niveles de inflación y de desempleo).	Estabiliza con medidas macroeconómicas.	Política monetaria (para modificar la oferta monetaria y la tasa de interés), política fiscal (ingreso y gasto público).
Lento crecimiento.	Estimula el crecimiento.	Invertir en educación, elevar la tasa de ahorro reduciendo el déficit fiscal.

Fuente: Samuelson.

La segunda modalidad de la ineficiencia es el caso de las llamadas *externalidades*, a donde la producción o consumo de un agente afecta —para mal y entonces se trata de una externalidad negativa, o para bien y entonces es una externalidad positiva— la producción o el consumo de otras partes sin que aquel absorba los costos o beneficios del proceso. El típico caso —y en cierta medida el más interesante para el análisis de Política Pública— es el de aquella externalidad negativa que se genera cuando las industrias arrojan sus residuos tóxicos a los mantos freáticos y esto afecta a la salud pública; en estos casos en consecuencia la autoridad pública debe exigir el tratamiento de tales residuos para reducir su toxicidad y el pago de los daños causados.

Finalmente la tercera modalidad de ineficiencia es el caso de los llamados *bienes públicos*, concepto con el que se refiere a aquellos bienes cuyo consumo o utilidad no se puede restringir a un solo individuo como lo es la iluminación en las calles, por ejemplo, y en consecuencia deben ser provistos por el gobierno. De no ser así ningún agente privado estaría dispuesto a ofrecer el servicio pues

sabría que debido a que no se puede restringir su consumo o ningún agente este no estará dispuesto a pagarlo.

El otro importante factor que anima a la intervención del gobierno lo es la existencia de *inequidades* que no sólo atentan contra el buen desempeño económico sino que son claramente reprobables desde una perspectiva ética. Aunque no es el único, aquí el principal mecanismo que dispone el Estado es el de la Política Fiscal que se refiere al cobro de impuestos y otros conceptos así como las políticas de gasto; se dice que una política de impuestos es progresiva cuando se cobra una tasa (un porcentaje) más alta a los que más ganan, y una tasa menor a los que menos ganan. En el mismo sentido y por lo que va a la política de gasto, en situaciones de inequidad lo que se hace es canalizar el gasto público a los que menos tienen, ya sea a través de la provisión directa de bienes y servicios o mediante transferencias en efectivo.

Finalmente la tercera razón por la que el Estado debe intervenir en la economía tiene que ver con los *problemas macroeconómicos* a donde se destacan dos aspectos, el primero es aquel a donde existen altibajos más bien pronunciados del ciclo económico, esto es, hay una alza o caída en la demanda agregada debido a lo cual el Estado deba intervenir para paliar esas alzas o caídas. En el primer caso lo que se busca es contraer la excesiva demanda con acciones tales como incrementos en las tasas de interés o contracción del gasto público, y en el segundo —caída pronunciada del ciclo— con las acciones contrarias, esto es, reducción de la tasa de interés para estimular el consumo o el incremento del gasto público con el mismo propósito. En este plano se incluyen también los eventuales choques externos a la economía como el vivido en el 2008 por la crisis de los títulos hipotecarios y que colapsaron la bolsa neoyorquina con efectos globales, en cuyo caso se sugiere para contener sus efectos el mantener tipos de cambio flexibles, reducir la composición de la deuda pública en moneda extranjera y contar con un monto razonable de reservas internacionales, entre otros instrumentos. En el mismo sentido, la pandemia vivida durante el 2020 y buena parte del 2021 también implicó disrupciones económicas que en muchos países se enfrentó con el incremento deficitario del gasto para realizar transferencias a los grupos más afectados.

El segundo aspecto se refiere al lento crecimiento que es de la mayor importancia pues, en gran medida, la tasa de crecimiento determina en el mediano plazo el nivel de bienestar general de una sociedad. Dado que la educación eleva las calificaciones laborales y con ello se incrementa la productividad que contribuye al crecimiento, y a tono con todo lo discutido en el capítulo previo, los Estados se involucran en la provisión del servicio educativo, ya sea proporcionándolo ellos mismos o ideando distintos mecanismos para subsidiar su servicio.

Como se ve, aún en el escenario de que el sistema de mercado en las economías modernas asigne de una manera razonable los escasos recursos de una sociedad para elevar el bienestar, siempre existen *fallas* que deben ser atendidas por el Estado. Estos fallos tienen que ver con los tres grandes componentes que recién se explican y nótese sin embargo que *de manera explícita* no aparece el tema central objeto de esta obra: la Promoción Económica auspiciada por la intervención gubernamental, esto es, las Políticas de Promoción Económica. Decimos que no aparece de manera explícita porque en efecto no se indica con qué instrumentos a disposición del gobierno de manera específica se aliente la actividad industrial, la agropecuaria o la turística, por citar sólo unos ejemplos, pero eso no significa que la atención eficiente de los referidos *fallos* no contribuya a que tales instrumentos operen adecuadamente para el alcance de las metas propuestas.

En este sentido la atención de los *fallos* del mercado tiene para propósitos de nuestro estudio dos planos de importancia que se revisan de manera breve. El primero que hace las veces de una precondition general para la promoción económica, abarca el segundo *fallo* del mercado, el de la desigualdad, pues claramente una sociedad menos desigual —amén de las bondades que se aprecian en otros planos— dispone de una clase media más amplia cuya capacidad de consumo alienta la inversión y el crecimiento; por ello, la atención de este *fallo* contribuye a la promoción económica. En el mismo sentido, la atención al tercer *fallo* relativo a los problemas macroeconómicos, incide favorablemente en la promoción económica pues para su aliento se requiere certidumbre del entorno económico, y para ello abona un escenario de relativa estabilidad, esto es, de cambios sólo menores en los ciclos económicos, así como un crecimiento sostenido en el mediano plazo.

Por último y no ya como precondition general sino más bien de apoyo a áreas específicas de la promoción económica, la atención del primer *fallo* relativo a las ineficiencias juega un papel de gran importancia. En efecto, nótese que las restricciones a los monopolios por definición mejoran la competencia y con ella el aliento en la eficiencia y la calidad en la producción de bienes y servicios; en el mismo sentido, la atención de las externalidades en cada campo de la actividad económica mejora la eficiencia en tanto que la provisión de bienes públicos incide favorablemente en cada uno de estos campos. Aspectos concretos de lo anterior se pueden ver en el siguiente y último apartado del capítulo a donde nos detenemos con suficiencia en el análisis de la promoción en cada sector del quehacer económico, precondition para el estudio del tema central de la obra.

Intervención gubernamental en los sectores económicos

A tono con el concepto competitividad, la promoción económica como política pública abarca las acciones emprendidas por el gobierno para alentar la llegada y permanencia de la inversión y talento a un país o una región y elevar con ello la productividad⁴, todo lo cual debe contribuir al crecimiento económico y al bienestar. Como recién se estudió, estas acciones son sólo una parte del cúmulo de iniciativas de un gobierno en el campo económico pues este también debe resolver los fallos del mercado. Sin embargo, la atracción de inversión y talento se ven alentadas u obstaculizadas también por factores distintos a la sola intervención del gobierno, y aun constriñéndonos a este, sus atribuciones son distintas en cada país, e inclusive a su interior varían según el orden o nivel de gobierno que se trate.

Por otro lado, considérese que una política que desde cierto enfoque se considera plausible y aún necesaria, desde otra perspectiva se entiende de manera

⁴ “El concepto de productividad se refiere a la forma en que interactúan los factores en el proceso productivo, es decir, la tecnología, la eficiencia y la calidad de los insumos de producción” PND 2013-2018: 71. El concepto se analiza con más detalle en el capítulo previo.

distinta, y siempre habrá argumentos atendibles para compartir una u otra visión lo cual resalta la complejidad inherente al análisis y ejecución de toda política de promoción económica. En el mismo orden de ideas una estrategia que parezca adecuada en un contexto puede no serlo en otro por una diversidad de razones, lo que advierte sobre los inconvenientes de la simple extrapolación mecánica de políticas. Más aún, un conjunto de políticas que parezcan adecuadas para un momento dado puede dejar de serlo al paso del tiempo, como sucede por ejemplo con el viejo argumento de la *industria naciente* según el cual un gobierno debería ser proteccionista con algún sector o industria en aras de favorecer su crecimiento, pero que a la larga pueda generar monopolios que reduzcan la eficiencia económica y la competitividad. Por ello, el que un gobierno sólo adicione más y más acciones de promoción económica a su gestión sin hacerlo de manera integral, paulatina y sistemática es muy probable que no conduzca a los resultados buscados.

Teniendo presente esta complejidad y dado que en esta obra sólo se estudia la promoción económica en el orden estatal, para propósitos de clasificación de políticas se toma como referente la llamada *Agenda para el Desarrollo Estatal*⁵ del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, INAFED, misma que como aparece en la siguiente tabla clasifica los campos de intervención de los gobiernos estatales en seis ejes y de los cuales el de nuestro interés se denomina “Estado Promotor del Desarrollo Económico y el Empleo”. Tomar este referente tiene sentido porque como se revisa más adelante y no obstante el cúmulo de atribuciones públicas en el ámbito económico,

⁵ Esta Agenda es una iniciativa “...que busca desarrollar las capacidades institucionales de... los estados, con base en un diagnóstico interno de la gestión, orientado a contribuir al logro de resultados cada vez mejores en el desempeño de las funciones estratégicas de los gobiernos estatales” (INAFED, 2015, p. 7).

a las entidades federativas sólo les compete un número relativamente delimitado de campos de intervención⁶.

Tabla 3.3 Ejes y Temas de la Agenda para el Desarrollo Estatal, y Objetivos del Eje 4.		
"1. Estado en Paz, Cercano y Moderno"	"2. Estado Socialmente Incluyente"	"3. Estado Financieramente Responsable"
1.1 Gobierno seguro 1.2 Gobierno que promueve la gobernabilidad democrática 1.3 Gobierno organizado y profesionalizado 1.4 Gobierno que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) 1.5 Gobierno que rinde cuentas 1.6 Gobierno que combate la corrupción"	2.1 Gobierno que disminuye la pobreza y promueve la cohesión social 2.2 Gobierno que promueve la educación 2.3 Gobierno que mejora la salud y la calidad de vida 2.4 Gobierno promotor de la vivienda digna 2.5 Gobierno promotor de la equidad"	3.1 Gobierno que incrementa sus ingresos propios 3.2 Gobierno que ejerce adecuadamente las transferencias federales 3.3 Gobierno con un manejo responsable de la deuda 3.4 Gobierno con un gasto público efectivo"
"4. Estado Promotor del Desarrollo Económico y el Empleo"	5. Estado con Responsabilidad Ambiental	6. Estado Promotor del Desarrollo Municipal

⁶ Nótese por ejemplo que a nivel estatal no puede haber políticas comerciales en su modalidad de barreras arancelarias y no arancelarias pues no existen fronteras entre ellos, ni puede haber una política monetaria propia pues esta es operada a nivel nacional por el banco central.

Tabla 3.3 Ejes y Temas de la Agenda para el Desarrollo Estatal, y Objetivos del Eje 4.		
"4.1 Gobierno que promueve el crecimiento económico en campos específicos 4.2 Gobierno que fomenta la creación de empleos formales 4.3 Gobierno que incentiva la inversión"	"5.1 Gobierno que aprovecha sustentablemente sus recursos 5.2 Gobierno que cuida sus recursos naturales"	"6.1 Gobierno coordinado con sus municipios 6.2 Gobierno que fortalece las capacidades institucionales de sus municipios 6.3 Gobierno promotor de los servicios públicos municipales 6.4 Gobierno que fortalece las finanzas de sus municipios"
"4. Estado Promotor del Desarrollo Económico y el Empleo Objetivo del Eje: Impulsar el desarrollo económico del estado mediante la promoción del crecimiento, la generación de oportunidades de empleo y el desarrollo de sus sectores productivos en beneficio de sus regiones y sus habitantes, con pleno respeto a sus vocaciones productivas."		
Objetivo de los temas		
"4.1. Gobierno que promueve el crecimiento económico OB 1. Fomentar el crecimiento sostenido de los diversos sectores que conforman la economía estatal, a fin de mejorar los niveles de ingreso de sus habitantes. OB 2. Impulsar políticas y programas de fomento al crecimiento económico estatal, a fin de mejorar los niveles de ingreso de sus habitantes"		
" 4.2. Gobierno que fomenta la creación de empleos formales OB 1. Fomentar la creación de empleos formales suficientes para atender a la población en edad laboral. OB 2. Fomentar la formalidad laboral. OB 3. Combatir el trabajo infantil, especialmente en lugares no permitidos o que representen riesgos para los niños y las niñas. OB 4. Implementar políticas o programas de fomento al empleo, la formalidad y la inclusión"		
"4.3. Gobierno que incentiva la inversión OB 1. Fomentar el crecimiento sostenido de la inversión. OB 2. Impulsar políticas y programas de fomento a la atracción de inversión"		

Nota: OB significa "objetivo".

Fuente: INAFED (2015), Agenda para el Desarrollo Estatal: 16 y 123.

Como se ve en la parte inferior de la tabla y que es justo la temática central de esta obra, la *Agenda* clasifica los campos de intervención estatal de la siguiente manera:

1. Gobierno que promueve el crecimiento económico en sectores específicos;
2. Gobierno que fomenta la creación de empleos formales, y
3. Gobierno que incentiva la inversión.

De manera específica, el punto 1 se desagrega en los siguientes puntos de intervención: sector agrícola; pecuario; pesquero; construcción; industrial; manufacturero; comercio; transportes, correos y almacenamiento, y sector turismo, así como sector exportador. Lo cierto es que estos sectores prácticamente se corresponden con la mayoría de los considerados en las Estadísticas Económicas del INEGI (acordadas a nivel internacional), lo que debería facilitar el obtener información sobre ellos⁷.

Teniendo en mente estos tres campos y la desagregación del primero en los sectores indicados, se listan a continuación las más socorridas políticas de promoción económica que la literatura y la práctica internacional han considerado. Ahora bien, con frecuencia las políticas de promoción económica se formulan de tal manera que algunas de ellas se traslapan y entrecruzan —sin que necesariamente se complementen— o bien operan de una forma claramente transversal (la desregulación es un buen ejemplo), por lo que según el enfoque que se considere una misma acción bien puede clasificarse en cualquiera de estos tres campos; por ello y en la medida de lo posible en este libro se buscó mantener un criterio común para una clasificación consistente de estas políticas.

Dos consideraciones adicionales son necesarias. En primer lugar y para no hacer una amplia desagregación que vuelva engorroso el análisis, en la clasificación de políticas del primer campo de la *Agenda* se procedió a lo siguiente:

⁷ En efecto, en estas estadísticas se incluye en el capítulo 10 sector Agropecuario, aprovechamiento forestal y pesca; en el 11 Industrial; en el 12 Comercio; en el 13 Turismo; en el 14 Transportes; en el 15 Comunicaciones, y en el 18 Sector Externo.

- a) Dada su afinidad, los sectores agrícola, pecuario y pesquero se unifican en un solo sector;
- b) Los sectores manufacturero e industrial también se juntan y dado que el grueso de las exportaciones se dan en este campo, el sector exportador también se integra aquí.
- c) En tanto que el sector de la Construcción y en menor medida el de Correos y almacenamiento incluyen la creación y habilitación de infraestructura, estos también se unifican y se les agrega el concepto genérico de Infraestructura.
- d) Como los rubros emblemáticos de la política comercial —barreras arancelarias y no arancelarias, cuotas...— no son factibles de operar a nivel estatal pues aquí no existen barreras comerciales, y dado que otras acciones de política que influyen en el comercio como la infraestructura carretera o apoyos a las empresas en general (incluyendo a las de este campo) ya se contemplan en otros campos, aquí también se elimina a este sector.
- e) Si bien la política energética es de primera importancia en el ámbito de la promoción del crecimiento económico aquí no la consideramos de manera independiente porque dado que sus acciones generalmente se establecen a nivel nacional, estas corresponden mayormente al orden federal en México. Sin embargo, en la breve revisión del rubro infraestructura sí se considera la relativa al sector energético.

De este modo de los diez sectores que contempla la *Agenda* aquí los concentramos en los siguientes cuatro:

- Sectores manufacturero, industrial y exportador;
- Sectores Agrícola, pecuario y Pesquero;
- Sector turismo;
- Sectores construcción, correos y almacenamiento, así como infraestructura;

En segundo lugar, para la siguiente clasificación también se tomaron en cuenta las acciones consideradas en la actual administración federal según aparecen en los siguientes programas: Programa Sectorial de Economía (PSE); Programa Sectorial de Turismo (PST); Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (PSA), y el Programa Especial para la Productividad y la Competitividad (PEP). En razón de ello cuando se cita una política de estos programas sólo se incluyen sus siglas. Finalmente se reitera que en el siguiente análisis se adscriben nuestras políticas a los sectores referidos no porque exista un acuerdo en la literatura que las clasifique así de manera puntual sino porque se buscó que el amplio campo de la promoción económica pudiera clasificarse en base a un referente estatal de gobierno: la multicitada *Agenda*.

Revisemos entonces las políticas y para ello en primer lugar se abre una sección para los sectores recién clasificados correspondientes al primer plano de la *Agenda*, “Gobierno que promueve el crecimiento...”, para estudiar enseguida los otros campos: “Gobierno que fomenta la creación de empleos formales”, y “Gobierno que incentiva la inversión”. Ahora bien, dado que las MIPYMES enfrentan una situación distinta a la de las empresas grandes.

caracterizada por carencias y limitaciones en distintas áreas, se han propuesto acciones concretas para atenderlas y de las cuales las más recurrentes son las que contempla la LMIPYMES, mismas que se citan en la siguiente tabla; nótese que algunas de ellas aparecen también en el resto del capítulo adscritas a los tres campos de la *Agenda*.

Tabla 3.4 Programas de apoyo a las MIPYMES.

I. Capacitación y formación empresarial, así como de asesoría y Consultoría para las MIPYMES;
II. Fomento para la constitución de incubadoras de empresas y formación de emprendedores;
III. Formación, integración y apoyo a las Cadenas Productivas, Agrupamientos Empresariales y vocaciones productivas locales y regionales;
IV. Promover una cultura tecnológica en las MIPYMES; modernización, innovación y desarrollo tecnológico;
V. Desarrollo de proveedores y distribuidores con las MIPYMES;
VI. Consolidación de oferta exportable;

Tabla 3.4 Programas de apoyo a las MIPYMES.

VII. Información general en materia económica acordes a las necesidades de las MIPYMES, y Fomento para el desarrollo sustentable en el marco de la normativa ecológica aplicable.

Fuente: art. 11 de la LMIPYMES

1. Gobierno que promueve el crecimiento económico en sectores específicos

Sectores manufacturero, industrial y exportador

Un importante campo de intervención pública para alentar —promover— el crecimiento económico lo es la llamada *Política Industrial*. Con esta se busca estimular la creación y ampliación de la base productiva de un país pues se reconoce que la transformación de los bienes primarios que se da en la industria no sólo les agrega valor retribuyendo mejor a los factores que participan en el proceso, sino que contribuye también a la creación de una estructura industrial razonablemente integrada —abonando a su *complejidad* tal como se estudió antes— así como a insertar al país sobre bases más sólidas a la economía global. Con frecuencia y dadas las condiciones de un país o una región esta política se centra de manera prioritaria, si bien no exclusiva, en un número reducido de sectores que puedan convertirse en el motor del crecimiento por sus efectos multiplicadores en otros campos de la economía.

Aunque en el pasado reciente las naciones desarrolladas solían apostar por la ampliación del sector industrial y se asumía que esto tiene como principal efecto una mejoría general en la base económica de un país, lo cierto es que los sectores más innovadores en el mundo de hoy se encuentran no ya en la industria propiamente sino en el sector de los servicios. Debido a ello, muchos de los procesos industriales han sido trasladados desde los países desarrollados hacia los de menor desarrollo y con ello se ha logrado que, al menos en algunos de ellos y en ciertos sectores económicos, logren una mejor inserción en las cadenas de valor globales; tal es el caso por ejemplo del sector automotriz en México pero cuyos efectos expansivos han sido limitados.

De manera general se puede decir que existen dos grandes modelos de política industrial (Maldonado): el *Liberal Horizontal* y el *Vertical Estructuralista*, si bien en lustros recientes ha surgido un tercero, el *neoschumpeteriano*, que recoge de manera parcial las ideas del conocido pensador austriaco Joseph Schumpeter. El modelo *Liberal Horizontal* asume que el mejor mecanismo para lograr una asignación eficiente de los recursos en una economía es el mercado, y en consecuencia el recurrir a los instrumentos discrecionales de un gobierno puede resultar contraproducente. En este sentido la tarea del gobierno es sólo de carácter general, tal como el ampliar y mejorar la infraestructura o el optimizar la operación del sistema fiscal, así como atender los fallos del mercado justo como se estudió en el apartado anterior; fallos más específicos también deben ser atendidos por el estado, tales como el proveer información que resulta insuficiente (casos de información asimétrica) o el reducir los costos de entrada para las nuevas empresas a ciertos sectores económicos.

Contrario a este enfoque, el modelo *Vertical Estructuralista* reconoce que las economías en desarrollo tienen profundas raíces de desigualdad, tanto en la distribución del ingreso como en los niveles de productividad entre sus distintos sectores, de manera que coexisten un sector moderno y de elevada productividad junto con otro tradicional de pobre desempeño; en razón de ello se vuelven necesarias intervenciones públicas amplias que atiendan de raíz estas expresiones. En una variante de este enfoque y ya no constreñido a las economías en desarrollo, se asume que el Estado es el principal agente *estructurador* del desarrollo y en consecuencia debe participar de manera proactiva en el crecimiento; en este sentido, por ejemplo, se considera que las ventajas competitivas⁸ de un país son dinámicas y en consecuencia el gobierno debe participar en su creación y fortalecimiento a través de acciones deliberadas. En este modelo, también, se asume que hay sectores clave que pueden constituirse

⁸ Una “ventaja competitiva” es una característica que posee una empresa que la diferencia de la competencia y que en razón de ello atrae más consumidores. Como se revisa en esta obra existe otro significado de esta expresión, mismo que es útil para entender mejor las bondades de la apertura comercial.

en “motores del desarrollo” razón por la cual se justifican estrategias sectoriales de intervención pública sólidas, pero bien focalizadas en tales sectores.

Finalmente, el modelo *neoschumpeteriano* de política industrial —señala Maldonado— “busca posicionarse como una especie de tercera vía” en tanto que, si bien valora positivamente el intervencionismo estatal de la estrategia vertical estructuralista, advierte junto con el modelo liberal sobre los efectos indeseados de una irrestricta distribución de subsidios o de apoyos sin criterios de desempeño que deberían contribuir al alcance de una economía más eficiente. Se trata de un modelo de aprendizaje conjunto y de cooperación entre el sector público y el privado, cuyo propósito es elevar la competitividad y mejorar la inserción de un país o de una región en las cadenas de valor globales.

Hecha esta revisión de los enfoques más generales de la Política Industrial, se listan a continuación algunos de los objetivos e instrumentos más característicos de la misma. Estrategias específicas en este campo pueden mantenerse a lo largo del tiempo o bien cancelarse cuando a juicio de la autoridad esto resulte conveniente o cuando su operación contravenga acuerdos internacionales:

1. Implementar acciones (des)regulatorias que ayuden a reducir los obstáculos a la llegada y permanencia de nuevas empresas, así como a limitar asignaciones ineficientes del capital. Ejemplos de estas reformas lo son las relativas a la racionalización de los requisitos para la apertura de un negocio, así como la eliminación de disposiciones que se constituyen en un obstáculo para la llegada de nuevas inversiones y que obstaculizan la competencia. En este orden de ideas, se ha encontrado una clara asociación entre mayores requisitos regulatorios y más altos índices de corrupción, debido a lo cual en algunos países se han creado instancias *ad hoc* que supervisan la idoneidad de las nuevas regulaciones. En México esta instancia es la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

En este rubro de política se adscriben las siguientes estrategias del PSE: Fomentar un entorno regulatorio eficiente para reducir el costo de hacer negocios, Fortalecer el entorno institucional y mejorar el ambiente para hacer negocios y Generar los programas estatales y municipales de mejora regula-

toria para homologar los estándares de trámites y reducir la carga regulatoria a nivel sub nacional

2. Crear y echar a andar figuras jurídicas especiales para ciertas regiones de un país en aras de detonar ahí la inversión con esquemas amigables para los negocios. Se trata de las llamadas *Zonas Económicas Especiales, ZEE*, que, entre otras cosas, cuentan con una legislación pro mercado que facilita la apertura y operación de ciertas industrias que en cualquier otra región exigirían atender “leyes de alcance nacional”. Entre otras modalidades de ZEE se encuentran ciertos parques industriales y las zonas de libre comercio.
3. Aprobar incentivos y subsidios focalizados a áreas o sectores económicos específicos considerados estratégicos para detonar el crecimiento con el propósito de atraer inversión nacional y extranjera. Entre otros, los mecanismos aquí utilizados son tratamientos fiscales preferenciales, creación de espacios *ad hoc* para la instalación y adecuada operación (parques industriales) de nuevas firmas y suministro de insumos básicos a precios razonables tales como el agua y la electricidad.
4. Crear corporaciones público-privadas para la promoción de sectores económicos de gran relevancia, lo que permite entre otras cosas aprovechar sinergias, compartir gastos y alinear las estrategias de la iniciativa privada a la planeación pública en tales sectores. Estas figuras también pueden operar como entidades financieras para el sector y en el caso de nuestro país un buen y exitoso ejemplo de ello lo fue Pro México⁹ que desapareció en el actual sexenio.
5. Constituir instituciones financieras —Banca de Desarrollo— que parcial o totalmente sean fondeadas por el Estado con el propósito de otorgar créditos blandos (esto es, créditos a tasas inferiores a las del mercado y con mayores plazos de maduración) a sectores y actividades económicas específicas que se consideran estratégicas, lo que con frecuencia se acompaña del adecuado asesoramiento técnico. Estas instituciones complementan la

⁹ Se trataba de un fideicomiso federal con 46 oficinas en el mundo que promovía el comercio y la inversión extranjera: “ProMéxico impulsaba la participación activa del país en el panorama internacional y lo consolidaba como un destino atractivo, seguro y competitivo para la inversión extranjera” proméxico - Bing.

provisión de servicios financieros sobre bases especiales en los mercados locales, no los sustituyen.

6. Dada la creciente relocalización de empresas multinacionales en los países en desarrollo, originalmente con el propósito de aprovechar sus ventajas competitivas locales como lo son los bajos salarios o su cercanía a importantes mercados, se formulan estrategias para fortalecer a las pequeñas y medianas empresas locales para convertirse en proveedores de tales empresas. Como se ve, se trata de constituir cadenas de valor que queden plenamente integradas a los grandes corporativos¹⁰.

En este campo de política se adscriben las siguientes estrategias del PSE: Fortalecer las competencias y especialización del capital humano en los sectores productivos para mejorar la competitividad de la economía, e Impulsar la capacitación del capital humano para elevar la capacidad competitiva de las MIPYMES.

7. No obstante que se les suele clasificar dentro de la política comercial, también las políticas que restringen la entrada de mercancías a través de aranceles o cuotas pueden abonar en favor del desarrollo industrial, tal como se estudió con el concepto de *industria naciente*. Estas y otras medidas de política comercial operan ya de manera limitada debido a los acuerdos comerciales de gran alcance, de entre los que destaca la Organización Mundial del Comercio, OMC, o bien acuerdos entre un número menor de países como el T-MEC.
8. En la lógica del modelo neoschumpeteriano, Maldonado (366) refiere “medidas de apoyo a procesos virtuosos de aprendizaje y acumulación de sinergias, distanciándose así del paradigma antiguo más intensivo en protección tarifaria, y en subsidios fiscales y financieros”. Se trata de mecanismos que incluyen acuerdos entre el sector público y privado en especial en los campos de la educación e investigación, a donde se busca elevar la competitividad consi-

¹⁰ Con esta connotación se entienden a las Cadenas Productivas en la LMIPYME, al señalar que se trata de “Sistemas productivos que integran conjuntos de empresas que añaden valor agregado a productos o servicios a través de las fases del proceso económico” (art. 3 f. VIII).

derando al Estado como un socio estratégico; esta estrategia debería operar especialmente —pero no de manera única— en el campo de la llamada economía del conocimiento. En esta perspectiva y dados los elevados niveles de integración productiva global, el Estado juega un importante papel para facilitar la inserción de la industria nacional en las cadenas de valor mundiales.

9. Implementar estrategias focalizadas en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), que en la mayoría de los países representan más del 90 % del total de las unidades productivas existentes. Tres son los principales componentes de este tipo de estrategias para mejorar su operación: *i.* financiamiento; *ii.* capacitación, y *iii.* desregulación; como se ve, estos componentes ya aparecen en distintos apartados de esta relación. En este campo de política se adscribe la siguiente estrategia del PSE: Otorgar apoyos mediante financiamiento, asesoría y capacitación para lograr el desarrollo de micro negocios en comunidades marginadas.
10. Apoyar el desarrollo tecnológico y la innovación de la economía, con especial énfasis en los sectores en los que resulte más viable la integración de las MIPYMES a las cadenas de valor globales. En este rubro se adscriben las estrategias del PSE relativas al impulso del desarrollo tecnológico en los sectores productivos para disminuir el rezago en innovación

Sectores agrícola, pecuario y pesquero

No obstante, su relativamente menor importancia en el PIB de las economías contemporáneas¹¹, el desarrollo de un país o un estado requiere la ejecución de estrategias de apoyo al sector agropecuario. Como en las demás áreas de intervención pública, con frecuencia se demandan políticas diferenciadas porque sus potenciales beneficiarios presentan características

¹¹ La participación de las actividades primarias, secundarias y terciarias en el PIB de México al cuarto trimestre del 2020 ascendió a 3.9 %, 28.3 % y 61.4 %, respectivamente. INEGI. El caso de México no es muy distinto al resto de las economías modernas y más aún, países altamente desarrollados, pero con limitadas dimensiones como Japón y Singapur la participación de su sector primario es mucho menor.

y necesidades distintas. En el caso de un país como México, por ejemplo, se puede distinguir entre ejidatarios, pequeños propietarios, unidades de agricultura comercial y de temporal, que dadas las dimensiones de sus unidades productivas y de su forma de organización económica, requieren estrategias de apoyo público diferenciadas.

Con la *Política Agropecuaria* los gobiernos han buscado distintos objetivos, no necesariamente complementarios entre sí, a través de diferentes instrumentos y estrategias tales como las que ahora se citan; como en las demás secciones, la siguiente no es una relación exhaustiva:

1. Alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Dado que para ciertos países debido a sus condiciones geográficas y dimensiones esta no siempre es una meta alcanzable, lo que se plantea con frecuencia es que al menos se logre producir un porcentaje significativo de tales alimentos. Lo cierto es que no obstante que el **PSA** sí plantea como un objetivo la autosuficiencia alimentaria, esta no es ya una preocupación importante en un gran número de países dado que en un mundo globalizado ellos prefieren aprovechar sus ventajas competitivas para insertarse mejor en los flujos de comercio mundiales; en este sentido, le resulta mucho más costeable a Japón concentrar sus energías en la producción de aparatos electrónicos sofisticados y con las divisas generadas con su exportación importar los alimentos que no produce.
2. Favorecer el proceso de industrialización y el desarrollo urbano a través de una oferta agropecuaria a precios bajos a las clases trabajadoras (“bienes salario”) de las grandes ciudades. Para ello se contemplan apoyos para el incremento de la productividad en el sector rural así como subsidios al mismo.
3. Elevar la productividad del sector mediante el financiamiento para la adquisición de equipo e insumos, así como con la capacitación y organización de sus productores. En el caso de países con elevada concentración de la tierra y con un gran número de trabajadores del campo que sólo cuentan con minifundios —pequeñas extensiones de tierra— se han propuesto estrategias de asociación para aprovechar economías de escala, entre otros instrumentos. En este rubro de política se adscriben las siguientes estrategias del **PSA**: Apoyos directos a productores agropecuarios y pesqueros de pequeña y me-

diana escala para detonar su producción; fomento a la producción y uso de insumos para incrementar la productividad del campo, y fortalecimiento de las actividades productivas de las comunidades indígenas en territorios rurales y costeros para su integración al sistema alimentario local.

4. Incrementar la productividad del sector mediante el apoyo a la investigación científica y tecnológica, ya sea de las instituciones educativas y de investigación existentes o en otras de nueva creación para este propósito.

En este campo se adscribe la siguiente estrategia del PSA:

Impulso del desarrollo científico e innovación agropecuaria y pesquera para la mejora de sus procesos productivos.

5. Apoyo a la comercialización de la producción agropecuaria mediante el financiamiento a la promoción y difusión, así como apoyos para participar en ferias agropecuarias y para el transporte.

En este campo se adscribe la siguiente estrategia del PSA:

Fortalecimiento del mercado interno de alimentos con MIPYMES agroindustriales y de comercialización para la generación de empleos locales.

6. Establecimiento de Precios de Garantía. Mediante este instrumento se le garantiza al productor la compra de su cosecha a un precio mínimo que lo estimule a mantener su producción. Se ha dicho que este instrumento desalienta la eficiencia porque no permite que sean los precios de mercado los que le indiquen al productor sobre el verdadero valor que los consumidores encuentran en cada bien; de manera adicional, en el caso de abundantes cosechas puede comprometer los siempre escasos recursos públicos pues es el Estado el que garantiza el precio mínimo establecido.

7. La instrumentación de “mercados de futuros” o la utilización de los ya existentes para incrementar la certidumbre en el mercado agrícola nacional. En estos mercados se celebran contratos mediante los cuales a cambio de una prima se le otorga al productor la garantía de que se le comprará su cosecha a cuando menos un precio dado en fecha futura establecida.

8. El equilibrio en la balanza comercial del sector, mediante aliento a la exportación y a la sustitución de importaciones. Para el primer mecanismo se requiere la identificación adecuada de qué tipo de bienes agrícolas se tiene ventaja comparativa para apoyar su producción, y para el segundo —la sustitución

de importaciones— se requiere apoyar la producción local de bienes de elevado consumo nacional o de elevado precio en los mercados internacionales. En este rubro de política se adscribe la siguiente estrategia del **PSA**: Fortalecimiento de las exportaciones de productos agropecuarios y pesqueros para mantener una balanza agroalimentaria positiva.

9. La preservación medioambiental y la salud de los consumidores mediante la implementación de procesos productivos sustentables y con altos niveles de sanidad. En ámbito se adscriben las siguientes estrategias del **PSA**: Implementación de políticas de uso, conservación y recuperación del suelo y agua agrícolas para la sustentabilidad, así como acciones de adaptación y mitigación al cambio climático para el manejo integral de riesgos; aprovechamiento sustentable de recursos biológicos y genéticos agroalimentarios para su preservación y conservación, y fortalecimiento de la sanidad agropecuaria y acuícola para la producción de alimentos sanos y nutritivos

Sector turismo

Este sector se constituye en un verdadero motor del crecimiento y factor de desarrollo en nuestro país por cuando menos dos características, en primer lugar, porque cuenta con una elevada productividad que permite pagar salarios remuneradores, y en segundo término porque con frecuencia se impulsa en regiones históricamente marginadas (PND, 2007-2012, p. 118). Debido a esto no sólo contribuye al crecimiento local con oportunidades de empleo e inversión, sino que también abona a paliar el desequilibrado desarrollo regional de México; de hecho, en el caso de nuestros municipios turísticos la proporción de la población que tiene “muy baja” marginación es del 87 % en tanto que en aquellos que no lo son esta proporción es de sólo el 9 % (PND, 2013-2018, p. 82). Lo anterior se explica además porque dada la naturaleza propia de esta actividad, ella demanda una gran cantidad de empleos.

Justo por la diversidad de oportunidades de negocios asociadas al sector, además de promover el crecimiento económico este contribuye —cuando se explota de manera sustentable— a preservar y aun fortalecer la amplia riqueza cultural del país, amén de aprovechar y mantener la diversidad de su flora y fauna. Nótese en este sentido que el país está ampliamente favorecido para esta

actividad pues dispone de un muy variado entorno que ofrece alternativas para prácticamente todas las modalidades de turismo, tales como el turismo cultural, ecoturismo, de aventura y el de salud y de negocios, por citar sólo los más relevantes. Esta diversidad favorece además la creación de pequeñas unidades económicas para servicios turísticos específicos en pequeña escala, que operen de manera complementaria con las empresas hoteleras de gran turismo; en este orden de ideas, se generan oportunidades de proveeduría local a estas y otras empresas tales como las navieras, que permitan una sólida integración a las cadenas globales de valor.

No puede ignorarse además que la derrama económica que llega con el turismo, y particularmente con el extranjero, al tiempo que contribuye al crecimiento económico permite también sustentar la política cambiaria contribuyendo a la estabilidad macroeconómica. En este orden de ideas, el incremento del valor agregado de los productos y servicios en el sector eleva la derrama promedio por turista así como sus días promedio de estadía. En un sentido más amplio, el desarrollo del turismo genera sinergias con los demás sectores de la economía incrementando su competitividad y posicionando mejor al país en el concierto internacional.

De manera particular, la coordinación de esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno y el sector privado ha resultado una muy buena estrategia de crecimiento en este campo, pues existen intervenciones públicas que favorecen y alientan la inversión privada, tales como la creación y mantenimiento de infraestructura que atraiga y facilite la llegada del turismo, así como las de preservación y promoción de cada sitio en base a sus particulares méritos. En este campo las estrategias deben emprenderse por los tres órdenes de gobierno y se busca, entre otras cosas, que identificada un área o sector de elevada (o potencial) atracción turística, este sea promovido de manera coordinada entre los sectores público y privado, ampliando además el espectro de atractivos y actividades para el turista. De este modo, definido un número de puntos de atracción de determinado tipo, por ejemplo, de sol y playa, lo que se busca es formular estrategias para posicionar nuevos segmentos de interés que no sustituyan, sino complementen, los ya existentes.

Bajo este escenario general se listan a continuación algunos de los objetivos más relevantes que los gobiernos se proponen en este campo, así como los instrumentos definidos para su alcance.

- Desarrollar un modelo de turismo sustentable a donde se ponga especial énfasis en la preservación —y aún mejora— de los recursos naturales, así como la promoción de espacios y prácticas culturales de cada región.
En este campo se adscriben las siguientes estrategias del **PST**:
Promover proyectos sostenibles para impulsar el desarrollo turístico y fortalecer la planeación territorial para el aprovechamiento sostenible, la conservación y ampliación del patrimonio turístico.
- Implementar un modelo de negocios turísticos que incremente su impacto en el bienestar social, a donde destaca la creación de más y mejores fuentes de empleos, así como la mejoría en la infraestructura social que contribuya a reducir la marginación y la desigualdad en las comunidades y regiones con vocación turística.
- Promover la innovación en las opciones turísticas elevando así la competitividad a través de la diversificación de productos y servicios con un mayor agregado y calidad, así como la consolidación de los ya existentes.
- Quedan adscritos a este rubro las siguientes estrategias del **PST**:
- Impulsar la formación y profesionalización de recursos humanos para generar oportunidades de bienestar y elevar la calidad en los servicios asociados al turismo, así como innovar en la promoción turística para impulsar el crecimiento del sector.
- Incrementar los flujos de inversión para la ampliación y consolidación de los destinos turísticos existentes, así como la creación de nuevas opciones con un mayor impacto en la generación de empleos con, entre otros mecanismos, el desarrollo de la infraestructura de transporte necesaria.
- Se inscriben aquí las siguientes estrategias del **PST**:
- Impulsar proyectos de infraestructura para el desarrollo turístico integral y sostenible en las distintas regiones del país.

- Ofrecer una gama de opciones turísticas a los sectores de menores ingresos que se acompañe de los medios para hacerlas efectivas con instrumentos tales como financiamientos accesibles y paquetes subsidiados.
- Quedan adscritos a este rubro las siguientes estrategias del **PST**:
- Desarrollar instrumentos y mecanismos de política pública que contribuyan al turismo social incluyente.

Sectores construcción, correos y almacenamiento, así como infraestructura

No se pueden alcanzar niveles razonables de bienestar sin la inversión necesaria en áreas clave que detone el crecimiento sostenido. Como lo muestra la experiencia internacional, la realización de fuertes y bien focalizados gastos de inversión pública y con financiamiento privado en infraestructura física y tecnológica es indispensable para alentar la inversión privada. En aras de contribuir a reducir el desigual desarrollo regional, como ya se revisó, estos gastos deben extenderse a amplias regiones del país para que la mejoría en las comunicaciones y el transporte facilite la logística que necesitan las empresas. En este sentido, sólo con una adecuada provisión de infraestructura se pueden constituir los parques industriales ya referidos que son un factor clave para la atracción y permanencia de la inversión.

El crecimiento económico requiere también inversiones significativas en el sector eléctrico pues esta energía se requiere tanto para el consumo cotidiano de las familias como para echar a andar la actividad económica en su conjunto. De manera específica, el concepto *arquitectura energética* abarca al “sistema físico integrado por fuentes de energía, transporte y sectores de consumo, que incluye al gobierno, la industria y la sociedad civil” (PNI, 2014, p. 47), y cuyo buen desempeño contribuye al desarrollo económico, deseablemente de una manera sustentable asegurando la provisión energética de manera universal. Esta sustentabilidad puede alcanzarse en la medida en que la generación eléctrica provenga de fuentes renovables (hidráulica, geotérmica, eólica y solar), pero todo indica que las decisiones del actual gobierno que revierten la Reforma Energética del

anterior dificultan este avance al imponer mayores restricciones a la instalación y operación de fuentes limpias de los particulares¹².

Dentro de la infraestructura se incluye también al sector hidráulico, que se integra de toda la obra que hace posible el abastecimiento de agua potable, así como su saneamiento y las obras de protección a los centros de población, tales como presas y bordos de almacenamiento, además de plantas potabilizadoras.

De manera específica y tal como lo revisamos en capítulo previo, el Índice de Competitividad Global contempla como uno de los cuatro Pilares del campo denominado “Ambiente Habilitante” a la *Infraestructura*. Aunque no podemos detenernos en el detalle, en la siguiente tabla se reporta el lugar que ocupa el país en cada uno de los rubros en que se desagrega tal Pilar en la edición 2019 del índice (en la del 2020 no aparece el dato)¹³. Nótese que nuestro pilar se desagrega en los dos campos arriba citados, Infraestructura de Transporte con 8 rubros, y Servicios de Agua y Electricidad con 3. Los conceptos incluidos en las columnas son los siguientes: después de cada rubro aparece la columna “valor”, que le asigna el puntaje obtenido y cuyo rango para el mismo aparece después del concepto; la siguiente es “score”, que va de 0 a 100 y a donde este último representa la situación óptima; la siguiente es “ranking” que indica el lugar que

¹² En el gobierno del sexenio anterior se señaló con relación a tal Reforma: “La posibilidad de abrir la gama de inversiones, no sólo por parte del Estado, sino también de inversionistas privados, permitirá una mejor selección de las inversiones y eficiencia de las empresas operadoras... la multiplicación de proyectos a partir de un mayor número mayor de empresas compitiendo... y la rectoría del Estado mediante ordenamientos y regulación” (PNI, 2014, p. 54). Por su parte, en el Índice de Competitividad Internacional del IMCO 2017, p. 48 se señalaba que en tal año y como producto de la Reforma la inversión detonada en exploración y extracción en hidrocarburos era de 65 mil millones de dólares, en gas natural y petrolíferos 28 mil millones, y en electricidad 126 mil millones.

¹³ Como se ve, en esta sección y a diferencia de las otras sí nos detenemos en el análisis de la realidad nacional, lo que aquí tiene sentido porque de este modo se comprenden mejor ambos, los principales rubros que abarca la Infraestructura económica y el papel crucial que ellos juegan en el desarrollo económico de un país.

se ocupa el país entre los 141 considerados, y finalmente aparece el nombre del país con el mejor desempeño (cuando son varios ya no se cita el nombre sino sólo su número).

Tabla 3.5
Desempeño y lugar que ocupa México en los rubros del Pilar Infraestructura del ICG

	Valor	Escore	Ranking	Mejor desempeño
INFRAESTRUCTURA	-	72.4	54	Singapur
Infraestructura de Transporte, 0-100	-	57.4	51	Múltiple 3
Conectividad de caminos, 0-100	90.3	90.3	22	Singapur
Calidad en infraestructura de caminos, 1-7	4.5	58.4	49	Singapur
Densidad en vías ferroviarias, km/1000 km ²	7.3	18.4	60	Múltiple 24
Eficiencia en servicios de trenes, 1-7	3.3	38.0	58	Japón
Conectividad aeroportuaria, escore	497 K	92.4	15	Múltiple 8
Eficiencia en servicio de transporte aéreo, 1-7	4.4	57.4	80	Singapur
Conectividad en barcos, 0-100	49.1	49.1	34	Múltiple, 5
Eficiencia en los servicios portuarios, 1-7	4.3	55.2	63	Singapur
Servicio público de agua y electricidad, 0-100	-	87.5	63	Islandia
Acceso a electricidad, % de población	100	100	2	Múltiple, 67
Calidad en provisión eléctrica, % del total	12.5	91.2	81	Múltiple, 10
Exposición a agua no potable, % del total	6.8	95.1	48	Múltiple, 28
Fiabilidad en oferta del agua, % de población	4.8	63.7	72	Islandia

Nótese que en materia de infraestructura de transporte el valor 57.4 se encuentra literalmente a media tabla y en el lugar 54 en el ranking global, muy insuficiente para contribuir de manera central al crecimiento económico, y a donde sólo la conectividad en caminos y aeropuertos tiene un valor elevado pero

la calidad de tales caminos es baja, como lo es también la eficiencia en el servicio aéreo. Como se sabe, la construcción del que iba a ser el tercer aeropuerto más grande del mundo —obra de la que se llevaba poco menos del 40 % de avance— fue cancelada al inicio de este sexenio. Por lo que va a la densidad en vías ferroviarias el valor es muy bajo por lo que se ubica al país en el lugar 60, en tanto que en materia de conectividad en barco y la eficiencia en su servicio también es muy insuficiente colocando al país en los lugares 34 y 63 respectivamente.

Por lo que respecta a la provisión de agua y electricidad el valor alcanzado es razonable, 87, pero colocando al país en el lugar 63 del ranking, a donde en particular destaca la provisión plena del servicio eléctrico de buena calidad. Por lo que va al servicio de agua no potable es razonablemente alto pero la fiabilidad del servicio es insuficiente para dejar al país en el lugar 72 del ranking.

Con relación a estas dos áreas se desprende que las acciones de mayor importancia para el Sector Infraestructura en el país son las siguientes:

- Dada la exigüidad de los recursos públicos y la necesidad de ampliar la infraestructura se debe alentar la constitución de asociaciones público-privadas para el desarrollo de proyectos para la prestación de servicios, tanto para el sector público como para el usuario final mediante los cuales se utilice infraestructura provista por el sector privado; adicionalmente, esta modalidad debe emprenderse para el desarrollo de proyectos inversión productiva, investigación aplicada e innovación tecnológica (LAPP, artículos 2 y 3).
- Promover la llegada y permanencia de la inversión privada otorgando certidumbre al inversor, entre otros medios, mediante una adecuada regulación.

Para el sector energético esto implica la reversión de ciertas decisiones del gobierno federal que han generado desconfianza en el sector energético¹⁴.

- Garantizar la autonomía de los órganos públicos cuya función es promover el desarrollo eficiente del sector energético, esto es, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, ASEA, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, CNH y la Comisión Reguladora de Energía CRE¹⁵.
- Establecer un periodo razonable pero ambicioso para elevar de manera sostenida el porcentaje del presupuesto público destinado a infraestructura en los sectores telecomunicaciones, energía y el plano hídrico, de manera que este se iguale al promedio de los países de la OCDE.

Si bien con una importancia menor para la promoción económica en el corto plazo, pero de gran relevancia para el desarrollo social está la infraestructura en el sector Salud a donde su principal indicador, camas por cada mil habitantes, ha caído en los últimos años al pasar de 1.8 a sólo 0.9 entre 2010 y 2020; considérese que el promedio de los países de la OCDE es de 4.8 camas. Finalmente, y también crucial para el desarrollo social está la infraestructura en el sector Desarrollo Urbano y Vivienda, a donde los grandes problemas lo son la insuficiencia de vivienda digna con todos sus servicios y el descontrolado crecimiento urbano. Específicamente, CONEVAL (2021) reporta que en 2020 el 9.3 % de la población presentaba carencia en materia de calidad y espacios

¹⁴ En lo sustantivo, en este gobierno se estableció que la empresa estatal de generación eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad, provea al sistema eléctrico su energía por encima de los proveedores privados, con lo que se modificó el criterio original según el cual el criterio para la prelación lo sería el costo. De manera adicional, cuando se escriben estas líneas se ha propuesto una nueva reforma en el mismo sentido que por razones de espacio y dado su aún status de propuesta no nos detenemos en su análisis.

¹⁵ En ese sentido considérese lo recomendado en IMCO (2020, p. 14): “Modificar los estatutos de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) para blindarla de los ciclos políticos y alinear su capacidad regulatoria a las de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y Comisión Reguladora de Energía (CRE). Dar mayor visibilidad al Consejo Coordinador del Sector Energético y a sus determinaciones”.

en su vivienda en tanto que el 17.9 % presentaba carencia en servicios básicos de su vivienda.

2. Gobierno que fomenta la creación de empleos formales

En el capítulo cuatro se analiza con detalle cómo el entorno institucional y socioeconómico del país muestra rasgos de desaliento a la creación de un mayor empleo formal, razón por la cual el siguiente desarrollo debe complementarse con lo allá señalado. Aunque no hay una definición compartida sobre su significado, en general, se habla de informalidad en el trabajo cuando los trabajadores o la unidad productiva para la que laboran no están registrados en los sistemas de Seguridad Social o en el Sistema Tributario¹⁶.

Lo cierto es que la generalizada presencia de la informalidad no es un rasgo exclusivo de la economía mexicana y es más bien un denominador común en las economías en desarrollo. El tema es relevante para la promoción económica porque la productividad de las empresas informales es en promedio 45 % más baja que la que presentan las formales (PND, 2013, p. 76), entre otras razones porque no pueden aprovechar economías de escala, no cuentan con suficiente estímulo a la capacitación de sus trabajadores y no tienen acceso al crédito bancario, debido a lo cual sus trabajadores pocas veces cuentan con un salario decente. La formalidad es importante además porque por definición con ella se garantizan —aún de manera parcial— las prestaciones de la Seguridad Social¹⁷ y dado que implica la inscripción de ambos (la empresa y el trabajador)

¹⁶ En cierta medida la dificultad para alcanzar un acuerdo sobre el concepto proviene de la diversidad de tipos de trabajadores y empresas que la legislación de cada país contempla; en el caso de México por ejemplo, la condición de trabajador no subordinado exige a las empresas de cumplir ciertos requerimientos a los que sí se obliga si tienen el status de subordinados (Levy, 2008).

¹⁷ El artículo 2 de la Ley del Seguro Social señala que “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.

al sistema tributario, se contribuye así a fondear los ingentes gastos del Estado. Por este conjunto de razones además de la necesidad de promover el empleo, se deben generar los incentivos y estrategias adecuados para su formalización, de entre los que destacan los siguientes:

- Establecer exenciones impositivas por un cierto periodo de tiempo a quienes se den de alta ante el Fisco. La idea es que se disponga de un lapso para que las micro y pequeñas empresas regularicen su situación ante el fisco y en su nueva condición no sólo comiencen a pagar impuestos, sino que aprovechen su nueva condición para crecer con bases más sólidas, puedan solicitar créditos y se vean alentadas a capacitar a sus trabajadores, entre otros beneficios.
- Crear figuras fiscales sencillas y prácticas a las que se puedan acoger los pequeños contribuyentes para el pago de sus impuestos. Se trata de reducir los costos que le significan a una micro y pequeña empresa la abigarrada administración del tema tributario.
- Racionalizar y simplificar los trámites que por alguna razón se consideren necesarios para la buena operación de una empresa. Se trata de minimizar el número de gestiones ante la autoridad local para obtener los permisos necesarios para operar; entre otras, aquí las soluciones encontradas son las conocidas *ventanillas únicas* a donde se concentran tales trámites para evitar la visita a diferentes oficinas con el desgaste que eso implica.
- Empezar sobre bases regulares *Ferias del Empleo* a donde se encuentran los demandantes y oferentes de trabajo. Se trata de establecer con periodicidad este tipo de eventos —que pueden ser realizados parcial o totalmente vía electrónica— a donde la autoridad no sólo provee (o contribuye a ello) la infraestructura para su realización sino que realiza además la difusión adecuada.
- Disponer y operar centros de capacitación laboral que al tiempo que proveen la adecuada capacitación recogen también las nuevas necesidades laborales del entorno para atenderlas mediante los cursos idóneos. Para esta iniciativa la autoridad necesita trabajar de cerca de las cámaras em-

presariales para conocer de primera mano los perfiles laborales de mayor demanda.

- Establecer esquemas de subsidio al empleo que, entre otras cosas, implican la posibilidad de contar con exenciones fiscales por cada nuevo trabajador contratado.
- Instrumentar programas de empleo público que permitan la colocación de un número de personas para la provisión de servicios públicos locales y que no necesariamente creen plazas permanentes.
- Generar programas de capacitación para el auto emprendimiento alentando con ello el autoempleo y ampliando así la oferta de bienes y servicios cuya provisión no requiere de una infraestructura amplia como la que disponen las grandes empresas¹⁸.
- Empezar las reformas legales que contribuyan a reducir las cargas que enfrentan las empresas cuando realizan contrataciones. En el caso mexicano Levy ha destacado que la eventualidad de enfrentar demandas por despido injustificado se constituye en una verdadera carga para el empleador y desalienta el empleo formal.
- 10. Si bien no es un mecanismo que de manera directa incrementa la generación de nuevos empleos, el impulso de acciones que amplían la inclusión laboral como la operación de guarderías infantiles, por ejemplo, también tiene efectos benéficos para el fortalecimiento del mercado laboral.

3. Gobierno que incentiva la inversión

La inversión, el incremento del stock de capital que hace posible elevar el número y calidad de los bienes y servicios que se proveen a los consumidores, no puede suministrarla el Estado no sólo porque sus recursos son escasos sino también —y de la mayor importancia— porque las sociedades sólo crecen y progresan con la iniciativa de los particulares que arriesgan sus recursos y

¹⁸ 20 De las cuatro últimas iniciativas la CEPAL (2021.b, p. 28) ha señalado: “Este tipo de políticas se usa ampliamente en los países de la... OCDE y han mostrado ser muy eficaces para aumentar el empleo, mejorar la equidad, mejorar la movilidad laboral y la calidad de los trabajos, así como para reducir la pobreza”.

talento para emprender e incrementar la riqueza general. Son las empresas de todos tamaños las que generan empleo y crecimiento y es por ello que los gobiernos deben instrumentar las acciones necesarias para alentar su llegada, cuidar su permanencia y promover su crecimiento.

Ya en el capítulo previo nos detuvimos en el concepto Competitividad y señalamos que el IMCO lo entiende como la capacidad que tiene un estado o un país para atraer y retener la inversión y el talento. Sobre esta base y considerando los diez subíndices que lo integran, mismos que aparecen en la tabla 2.1 y sobre los que se vuelve más adelante, derivamos las acciones que deben emprenderse para incentivar la inversión, deteniéndonos sólo en los subíndices que se consideran de mayor importancia.

1. Fomentar un entorno regulatorio eficiente para reducir el costo de hacer negocios y permitir así que los agentes se concentren en su actividad fundamental. Entre otros aspectos, esta “mejora regulatoria” incluye la simplificación y homologación de trámites entre los distintos órdenes de gobierno y agencias, así como el disponer de medios electrónicos para todo tipo de gestiones, particularmente para la autorización y regulación de las MIPYMES. Esta es justo una de las estrategias contempladas en el **PSE**.
2. Definir e implementar mecanismos para elevar la competitividad y competencia en el mercado interno, tales como la eliminación de estructuras monopólicas u oligopólicas que inhiban la entrada de nuevos agentes. Esto deberá reflejarse en una mayor eficiencia en la asignación de los recursos en la economía, así como en el acceso a bienes y servicios a precios justos y de mejor calidad. También esta es una estrategia contemplada en el **PSE**.
3. Generar certidumbre y confianza entre los agentes económicos en torno a la aplicación de la ley, la operación imparcial de los tribunales y la seguridad e integridad física de la ciudadanía. Este punto alienta la llegada de capital al generar certeza sobre el respeto al marco jurídico.
4. Favorecer el desarrollo de un mercado de factores eficiente mediante la capacitación laboral, la reducción de las brechas salariales (promovida mayormente por el incremento paulatino de los salarios del quintil más bajo) y la mejora en la absorción de los egresados universitarios en el mercado laboral.

SEGUNDA PARTE

Capítulo 4

México, lugar en competitividad, marco legal para la promoción económica y la estrategia del actual gobierno

Introducción

Hemos estudiado el papel crucial que juega la promoción económica para el crecimiento y el bienestar de una sociedad, revisando también aún de manera general cuáles sean los medios e instrumentos más socorridos con que los estados modernos cuentan para este propósito. Lo cierto es que cada nación cuenta con distintas capacidades institucionales para emprender estas tareas al tiempo que se tienen, como es natural, opiniones diversas sobre los objetivos a perseguir, las prioridades entre ellos y los instrumentos para alcanzarlos.

En este sentido, no se puede asumir en automático que las naciones podrían avanzar de manera sostenida hacia el crecimiento mediante el aprovechamiento del cúmulo de experiencias disponible, pues dada la complejidad del ejercicio de gobierno y la diversidad de visiones sobre tal ejercicio no existen un solo derrotero en esta materia. Lo anterior desde luego le otorga mayor sentido a esta obra pues no sólo a nivel nacional sino también en el plano subnacional las diferencias en el quehacer público son substanciales, como también lo son los logros alcanzados y los retos por atender.

Ante esta diversidad es necesaria una revisión general del estado que guarda la economía y la competitividad del país, así como de las condiciones institucionales y socioeconómicas en que se insertan sus estrategias de promoción económica. De este modo, en el siguiente apartado se presenta una revisión general del lugar que ocupa nuestro país en diversos instrumentos que evalúan

tanto la competitividad de una nación como aspectos específicos de la misma, como lo es la libertad económica y las condiciones propiciatorias para abrir y operar negocios.

Se analiza después el marco legal de la actividad económica en el país, destacando que dada su estructura federal y la naturaleza del quehacer económico mismo cada uno de los tres órdenes de gobierno tiene sus atribuciones; en este sentido y en el marco de un proceso de planeación nacional debería existir un desempeño homogéneo de sus instituciones de promoción y regulación económica. Lo cierto es que como se estudia en el apartado previo esto no sucede lo cual se explica en cierta medida por la debilidad institucional del entorno socioeconómico, plano que se estudia en la siguiente sección.

Por último el capítulo estudia el marco de la planeación nacional y su metodología, pues dada la naturaleza de nuestro régimen federal y dado el mandato constitucional de la planeación nacional del desarrollo, importa revisar cuáles sean los objetivos planteados a nivel federal y cómo se desagregan en la programación. Justo a partir de este análisis se podrá revisar en un ulterior capítulo en qué medida estos objetivos son o no consistentes con los establecidos en las entidades federativas de estudio.

El entorno económico de México y sus niveles de competitividad

México venía mostrando una tasa de crecimiento muy insuficiente hasta el 2018, con un modesto promedio de 2.7 % en los últimos ocho años y que sólo le permitió alcanzar un PIB per cápita de 9,426 dólares en el 2019 (CEPAL, 2019, p. 31), pero ya con el nuevo gobierno en 2019 el crecimiento fue inclusive negativo (-0.5 %) para alcanzar en la pandemia en 2020 una caída sin precedente del 8.24 %, atribuible a ambos, la gravedad de la pandemia misma y las insuficiencias de la estrategia pública implementada¹;

¹ El FMI (2021) reporta que la caída del PIB en el promedio latinoamericano fue del 7 % y la de Brasil de sólo 4.1 %, menos de la mitad que la de nuestro país. Para un análisis general de la estrategia mexicana vis a vis la de otros países de esta región véase, para el plano social, Panorama Social de América Latina 2020, y para el plano fiscal y económico, Panorama Fiscal de América Latina 2020, ambas ediciones de la CEPAL (2021).

la CEPAL (2021, p. 34) reporta que inclusive la caída en el PIB per cápita para el 2020 fue aún mayor: del -10.1.

Ante este escenario y con el propósito de mostrar el lugar que guarda el país en el concierto económico global, en la siguiente tabla se sintetiza su posición en los siguientes referentes, incluyendo para propósitos comparativos algunas otras economías latinoamericanas. La mayoría de estos referentes ya fueron revisados aún de manera general en el capítulo segundo, pero sin discutir aún los datos de cada país, por lo que aquí se retoma ese análisis. Se trata del Índice de Competitividad² del IMCO; del Índice de Competitividad Global del Foro Económico; el índice “Doing Business” del Banco Mundial; el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage, así como el Atlas de Complejidad Económica.

El primero de estos referentes, el Índice de Competitividad Internacional del IMCO, ya se dijo, define a la Competitividad como la capacidad que tiene un país o un estado para atraer de manera sostenida inversión y talento, a lo que se asocia una mayor productividad y en consecuencia un más elevado PIB per cápita y mejor bienestar. La edición que se revisa es la del 2021 en la que se evalúa a 43 países en 10 subíndices mediante 85 indicadores, y ya en la tabla 2.1 se listan tales subíndices con algunos de sus indicadores más relevantes. De las 6 categorías en que se clasifican los países (alta, adecuada, media alta, media baja, baja, muy baja) el nuestro se inserta en la penúltima, baja —definida como aquellos países cuyo puntaje se encuentran entre una y dos desviaciones estándar por debajo de la media—, y ocupa también el penúltimo lugar total con un retroceso de seis lugares desde la edición del 2018. Adicionalmente, de los 6 países latinoamericanos que se incluyen en la tabla nuestro país ocupa el cuarto lugar, sólo por arriba de Brasil y Argentina.

El segundo referente es el Índice de Competitividad Global, cuya composición aparece en la tabla 2.2 y que se integra de 4 grandes dimensiones desagregadas en 12 pilares. Como se dijo en capítulo 2, se contempla aquí una visión holística en la que interactúan todos sus componentes de manera conjunta y no

² En nuestra tabla aparecen los valores del IC internacional en tanto que en el capítulo 6 se citan los valores del IC en su versión nacional.

como un simple agregado inconexo, del que se afirma que “en el corazón de la agenda de la competitividad está el reconocimiento de que el crecimiento económico es el motor del desarrollo humano” (GCR, 2018, p. 1). Nótese aquí que el mejor lugar —EU con 86 puntos— está a 23 puntos del promedio de las naciones latinoamericanas citadas, esto es, 36 % de ese valor, en tanto que México con 65 puntos se encuentra apenas arriba de ese promedio y ocupa el lugar número 46.

Tabla 4.1
Lugar de países selectos de Latinoamérica en los índices

País	Lugar en el ranking y puntaje						"Mejor lugar y puntaje"
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	
IC	40 (38.6)	38 (40.6)	24 (52.1)	34 (41.9)	28 (48.8)	37 (40.7)	Noruega (72.5)
	"El promedio de nuestros países es 44, a una distancia de 29 puntos del mejor posicionado que es Noruega con 73 puntos; se trata pues de una diferencia del 39 % de ese valor"						
ICG	81 (57.5)	72 (59.6)	33 (70.3)	60 (61.6)	55 (62.1)	46 (64.6)	E.U. (85.6)
	"El promedio de nuestros países es 62.8, a una distancia de 23 puntos del mejor posicionado que es EU con 85.6 puntos; se trata pues de una diferencia del 36 % de ese valor"						
DB	117 (58.1)	125 (56.5)	55 (71.2)	59 (69.4)	61 (69.1)	49 (72.3)	"N. Zelandia (86.6)"
	"El promedio de nuestros países es 66.0, a 21 puntos del mejor lugar, Nueva Zelandia, que tiene 86.6, esto es, a una diferencia del 24 % de ese valor."						
ILE	148 (52.2)	150 (51.9)	18 (75.4)	49 (67.3)	61 (65.3)	66 (64.7)	"Hong Kong (90.2)"
	"El promedio de nuestros países es 62.7, a 28 puntos del mejor lugar, Hong Kong, que tiene 90.2, a una diferencia del 31 % de ese valor."						
ACE	50 (0.23)	37 (0.60)	61 (0.04)	53 (0.14)	49 (0.24)	21 (1.09)	Japón (2.30)

	Lugar en el ranking y puntaje						
País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	"Mejor lugar y puntaje"
	"El promedio de nuestros países es 0.38, a 1.91 puntos del mejor lugar, Japón, que tiene 2.30, a una diferencia del 83 % de ese valor"						

Notas: IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad; ICG, Índice de Competitividad Global; DB, Doing Business; ILE, Índice de Libertad Económica. Cuando en la fuente aparece el puntaje éste también se incluye.

Fuente: IMCO, 2021; ICG 2018; DB, 2018; ILE, 2019, y AEC, 2013

El estudio del Banco Mundial "Doing Business" incluye a 190 países y evalúa con distintos indicadores aspectos asociados a la regulación de los negocios y las implicaciones que esto tiene para su establecimiento y operación. La idea que subyace a este estudio es que las regulaciones pueden ser amigables a la actividad económica y de este modo alentarla contribuyendo a la generación de empleos y al crecimiento. Nótese en nuestra tabla que México ocupa el lugar 49 de todas las economías evaluadas con un valor de 72 puntos, no muy lejos del mejor lugar que es Nueva Zelandia con 87 puntos, y nótese también que el promedio latinoamericano está por debajo del lugar ocupado por México y es, de entre los índices que aquí revisamos, uno de los dos únicos en los que nuestro país ocupa el mejor lugar latinoamericano. En todo caso, debe considerarse que la información es del año 2018 y por tanto no recoge las modificaciones al entorno regulatorio del actual sexenio.

En su edición 2019 el Índice de Libertad Económica, ILE, evalúa a 186 economías y se centra en el desempeño estatal en materia de Estado de Derecho, Dimensiones del gobierno (en el entendido de que un gobierno obeso no es más eficiente y antes bien le resta libertad a los agentes económicos), Eficiencia regulatoria concebida como el conjunto de reglamentaciones que permiten un desempeño económico que no constriñe las libertades económicas, así como la Apertura del mercado. En este índice como se muestra en la tabla el mejor país es Hong Kong quien alcanza un puntaje de 90, en tanto que el promedio de los países latinoamericanos considerados sólo llega a 63 puntos, un 31 % menos que el diminuto país asiático. Nótese asimismo que México

prácticamente se encuentra en la media de tales países muy distante de Chile, el mejor de la muestra latinoamericana.

Por último, incluimos el valor que la región alcanza en el Atlas de Complejidad Económica, que como se vio recoge la idea de que conforme los países disponen de mayores capacidades productivas pueden hacer un número más grande de bienes que cuenten con un mayor valor agregado, circunstancia que dará cuenta de la diversificación y fortaleza de sus economías. Nótese que el mejor país es Japón con un puntaje de 2.30 en tanto que la muestra latinoamericana sólo llega a 0.38 que es un valor muy distante de aquel, apenas un 17 %. Se trata pues del promedio latinoamericano más distante del mejor valor de los referentes que aquí estudiamos y se trata también de un índice a donde México se encuentra mejor posicionado regionalmente, si bien a una distancia muy importante del Japón.

Como se desprende de este apretado comparativo de los valores que alcanzan los países latinoamericanos y el mejor posicionado a nivel global, se aprecian tres puntos de especial relevancia. En primer lugar se observa que aunque la región latinoamericana muestra un comportamiento relativamente uniforme sí destaca un país que consistentemente ha mostrado un buen desempeño, Chile (y que su bajo puntaje en el último referente se explica parcialmente por sus reducidas dimensiones). No obstante, lo anterior ni aún este país muestra un nivel que se acerque al promedio de las economías desarrolladas, si bien en algunos indicadores no está distante del mismo.

En segundo término y de nuestro mayor interés se observa que México se mantiene muy cercano al promedio latinoamericano si bien distanciándose de manera favorable en el último referente, el Atlas de Complejidad, pues en efecto su apuesta a la industrialización le ha permitido una razonable diversificación que favorece la referida complejidad. Sin embargo, existen evidencias de que no se avanza al ritmo deseado y que, antes bien, hay señalados retrocesos en algunos planos a donde la mayor muestra aparece en el multicitado Índice de Competitividad del IMCO.

Desde una perspectiva metodológica se aprecia —a tono con las tablas 2.1 y 2.2— que los factores que la literatura y los *think tanks* referidos encuentran como factores claves para el desarrollo económico y la competitividad, son ma-

yormente coincidentes. Estas coincidencias también se encuentran en nuestro capítulo sobre las políticas de promoción económica, y muestran así que los países en el mundo actual disponen ya de estrategias bien definidas para alcanzar el desarrollo. Lo cierto es que la complejidad del ejercicio de gobierno no muestra que los tomadores de decisiones públicas en Latinoamérica sean —amén del difícil entorno que enfrentan— actores racionales que de manera consistente buscan maximizar el bienestar de sus pueblos.

Marco legal de la promoción económica y debilidad institucional

a) El marco constitucional

El régimen jurídico político de México es de corte federal y esto significa que los tres órdenes que lo integran —municipal, estatal y federal— tienen atribuciones gubernativas, esto es, tienen capacidad de decisión en materia de política pública y disponen de recursos para echar a andar sus programas. Lo cierto es que dadas las carencias sociales en el país el monto de estos recursos es del todo insuficiente, y baste señalar que México tiene un nivel de presión tributaria muy inferior al que tienen en promedio las economías con un nivel de ingreso similar. Nótese por ejemplo que mientras Brasil y Argentina recaudaron en 2018 el 33 % y 29 % de su PIB, respectivamente, México sólo recaudó el 16 % (CEPAL, 2021, p. 66), esto es, apenas el 48 % y 55 % de tales países³. El dato es importante porque, al final del día, los recursos con que disponen los tres niveles de gobierno para la promoción económica son exigüos, y esto implica que el número de iniciativas de política pública en este campo y la cobertura de las mismas también es limitado.

Ahora bien, qué acciones se emprendan en cada orden de gobierno no sólo depende de las atribuciones reconocidas a cada uno de ellos, sino también y sobre todo del alcance y la naturaleza de cada ámbito de atribución, como ahora se analiza. Antes de este estudio sin embargo considérese lo dicho en el art. 41

³ Con la caída de la recaudación debido a la pandemia en el 2020 los valores fueron, respectivamente: 29, 20 y 13 %. En el Anexo 5.1 se aprecia con mayor amplitud el monto porcentual que recaudan un número de países...

de la CPEUM: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores...”, y considérese asimismo lo dicho en el art. 49: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Finalmente, el art. 116 establece que “El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona...”.

Todo lo anterior significa que, en ambos órdenes, el federal y el estatal, se cuenta con una estructura tripartita de poderes a donde el Ejecutivo es el responsable de la Administración Pública y el Legislativo tiene como una de sus principales atribuciones la aprobación de las leyes y la fiscalización del gasto público, que es mayormente ejercido por el Ejecutivo. En buena medida, la siguiente discusión gira en torno a las atribuciones de estos dos poderes en ambos órdenes. Considérese finalmente que el orden municipal no tiene esta división tripartita de poderes, sino que cuenta con un órgano colegiado de representación, el Cabildo, a donde el presidente cuenta con la mayoría de sus miembros, los regidores, lo que le garantiza un grado elevado de gobernabilidad; como se revisa abajo, este orden tiene definidas el grueso de sus atribuciones en el art. 115 constitucional.

Ya específicamente en el plano económico, en el orden federal se reconoce en el artículo 25 el compromiso gubernamental para la conducción del desarrollo nacional a donde el crecimiento, la generación de empleos y la competitividad juegan un papel central, y a donde también se contempla la mejora en la distribución de la riqueza y el ingreso. Se considera que estas metas pueden alcanzarse mediante un proceso de planeación y coordinación de acciones, así como mediante un esquema regulatorio y de fomento económico. El artículo 26 por su parte delinea un esquema de planeación que en teoría permite dar certeza a las acciones, cuya principal expresión es el Plan Nacional de Desarrollo que se revisa enseguida. En este orden de ideas, el art. 4 de la Ley de Planeación establece que “Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales.”

El artículo 28 a su vez establece de manera explícita que están prohibidos los monopolios, y ya se sabe que la promoción de la competencia genera eficiencia en la asignación de los recursos y alienta la innovación y la calidad; en ese sentido se contempla una Comisión Federal *ad hoc* con el propósito de garantizar la libre competencia y concurrencia. Este mismo artículo prevé también la creación de empresas públicas para la atención de las áreas estratégicas, y define asimismo a las áreas prioritarias a donde a diferencia de las primeras, la intervención podrá ser por sí o con la concurrencia de los sectores social y privado. De lo anterior no se desprende que el mexicano sea un Estado fuertemente interventor con empresas públicas *ad hoc*, sino más bien uno que, como se prevé en el artículo 25, pueda participar en la economía mediante tales empresas, pero también mediante un mecanismo más moderno y eficaz como lo son las regulaciones. Finalmente, el artículo contempla un órgano autónomo, el Banco Central, responsable de la política monetaria e instrumento fundamental y necesario —si bien no suficiente— para mantener la estabilidad macroeconómica. El banco central por cierto y debido a su carácter autónomo, es uno de los órganos del estado mexicano que no se encuentran adscritos a ninguno de los tres poderes.

El artículo 73 regula las facultades del Congreso —el poder legislativo— y a donde destaca para propósito de esta obra la de legislar en materia impositiva y de deuda, que son sin duda los instrumentos centrales del Estado para promover el dinamismo y la estabilidad económica. Por su parte, el artículo 74 define las facultades de la Cámara de Diputados, una de las dos que integran el Congreso, a donde se establece entre otras la facultad de aprobar el presupuesto —el ejercicio de los recursos obtenidos vía impositiva— y cuyos efectos no pueden ser subestimados; mediante el presupuesto no sólo se provee de la infraestructura necesaria para la promoción del crecimiento, sino que se atienden las necesidades sociales y se influye sobre el accionar de los agentes económicos. También le compete a esta cámara la revisión del ejercicio del gasto —la revisión de la Cuenta Pública— tarea que realiza mediante un órgano técnico *ad hoc*, la Auditoría Superior de la Federación contemplada en el artículo 79. El artículo 90 regula la estructura del Poder Ejecutivo, integrada por un sector central y otro paraestatal, estructura mediante la cual se echan a andar los pro-

gramas públicos a donde se incluyen, entre otros, los destinados a la promoción económica y el crecimiento.

Por lo que respecta al orden estatal, se destaca en el artículo 116 que son las legislaturas estatales las que aprueban el presupuesto de egresos, y ya se dijo que no existe otro instrumento más importante para la promoción económica que un buen uso de los recursos públicos a través de programas adecuados, mismos que son financiados con el presupuesto. Justamente, el objeto central de esta investigación es el estudio de estos programas en nuestro campo de interés. Por su parte el artículo 117 establece una serie de prohibiciones a la potestad estatal para regular ciertas actividades económicas que podrían implicar un desaliento al comercio y al crecimiento.

En el orden municipal por último es el artículo 115 el que define las áreas de intervención de los gobiernos locales y con ello los servicios básicos que proveen a sus comunidades. Dado que en este nivel no sólo se proveen tales servicios sino también se tienen atribuciones regulatorias en el plano económico (las licencias para abrir un negocio y la reglamentación en materia de desarrollo urbano son buenos ejemplos) el municipio puede ser un factor crucial para el aliento —o para su obstáculo— a los negocios, particularmente las micro y pequeñas empresas.

Como se desprende de esta breve revisión de la estructura jurídico política del país, y particularmente de las atribuciones en materia económica de los tres niveles de gobierno, existe una clara asignación de responsabilidades que debiera permitir una adecuada conducción del desarrollo económico; lo cierto es que estas atribuciones no hacen sino reconocer que ciertas acciones públicas por su propia naturaleza son dables de emprenderse en cierto nivel de agregación y que en consecuencia corresponden de manera diferenciada a cada uno de estos tres niveles de gobierno.

Sin embargo y a pesar de la aparente idoneidad de todas estas atribuciones, las mismas se instrumentan de manera parcial y aun con sensibles limitaciones debido a que no obstante el nivel de carencias sociales, ya se dijo, los recursos

públicos que se dispone para atenderlas son del todo insuficientes. Pero nótese que no se trata sólo de un problema de exigüidad de recursos públicos sino también de uno más, harto complejo, que denominamos con Levy de *debilidad institucional del entorno social y económico*; dada su enorme importancia para el desarrollo económico, esta *debilidad* se analiza en el siguiente apartado.

b) Debilidad institucional del entorno social y económico

El disponer de una arquitectura legal amplia y actualizada no garantiza que esta necesariamente opere de la mejor manera, y aun operando razonablemente bien, si ella no es la adecuada para la promoción económica, el aliento al crecimiento y la generación de empleos, los resultados pueden resultar insuficientes o pueden aun ser contraproducentes en algunos campos, como lo es en uno de nuestro mayor interés: el de la productividad. Si bien sobre esto mucho se ha escrito, nos concretamos aquí a una sintética revisión de los principales argumentos esgrimidos por Santiago Levy (2018) porque ellos dan cuenta de ambos, las limitaciones de las leyes vigentes, así como de las condiciones que con frecuencia las hacen sólo parcialmente aplicables; esto es, existe una arquitectura institucional en el Estado mexicano que en algunos de sus planos no alienta sino al contrario, obstaculiza el incremento de la productividad y el crecimiento. Esta discusión tiene que verse a la luz de lo estudiado a lo largo de esta obra, lo que ayuda a tener una visión más amplia de los desafíos que enfrentan las entidades federativas para la promoción del crecimiento.

El análisis que emprende Levy parte de una aseveración muy básica, pero igualmente contundente, la pobre —y aún negativa en algunos años— tasa de crecimiento en la productividad que ha vivido la economía mexicana. De manera muy sintética, señala Levy:

A mediano plazo, el crecimiento se produce porque la fuerza laboral aumenta (en cantidad y calidad), porque hay más inversión en capital físico y porque aumenta la productividad del trabajo y el capital (productividad total de los factores — PTF) (2018, p. 6).

Lo cierto es que considerando el incremento en la calidad de la fuerza laboral —una mayor educación— se tiene en el pasado reciente una PTF negativa, del -0.53 %, lo que significa que el crecimiento proviene únicamente del incre-

mento de los factores trabajo y capital sin que haya habido una mejora en la eficiencia. La hipótesis central del autor es que esto se explica porque existe una mala asignación de los escasos recursos:

La mala asignación se interpreta aquí como una situación en que la distribución de individuos entre diferentes ocupaciones, la distribución de empresas entre diferentes sectores o tamaños, y la correspondencia entre empresas y trabajadores de diferentes habilidades, distan mucho de ser óptimas. En una economía con mala asignación hay personas que, dados sus talentos y habilidades, deberían participar en la actividad económica como trabajadores, pero lo hacen como empresarios, y viceversa (Levy, 2018, p. 7)⁴.

La explicación a este complejo fenómeno Levy la encuentra en la coexistencia de políticas e instituciones muy arraigadas en la cultura de la clase política mexicana —los diseñadores de políticas y los legisladores—, así como en la insuficiente operación —amén de su mal diseño— de instituciones de relevancia en el quehacer económico en el país. Al final del día, este conjunto de factores conduce a que los agentes económicos incurran en prácticas contrarias a una buena asignación de los recursos y con ello a la mejoría en la productividad y el crecimiento; esto es, “inducen comportamientos que son privadamente rentables, pero socialmente ineficientes”⁵.

De manera sintética, esta complejidad Levy la integra en tres grandes campos o “mundos” que denomina el “entorno social y económico” simbolizado por E (L, T, M), cuyo significado es el siguiente (15):

⁴ Más aún: “el marco de una mala asignación, algunas empresas de baja productividad atraen más capital y trabajo del que deberían, mientras que empresas más productivas no capturan suficientes recursos. Además, el proceso Schumpeteriano de “destrucción creativa” esta trastocado: empresas improductivas permanecen en el mercado mientras que empresas productivas salen o no consiguen crecer...” (ibid, p. 8)

⁵ La mala asignación es el resultado de políticas e instituciones que influyen en las decisiones de los empresarios y trabajadores en dimensiones perjudiciales para la productividad, y no de deficiencias subyacentes de sus características o habilidades ...” (ibid, p. 11).

El “mundo de las relaciones empresario-trabajador”: se refiere a las leyes e instituciones que regulan cómo empresarios y trabajadores se pueden asociar para formar empresas y crear riqueza. Se pone un énfasis especial en las implicaciones que tienen diferentes acuerdos contractuales sobre el alcance y financiamiento de la seguridad social y las normas que regulan cómo se pone fin a los contratos.

El “mundo de los impuestos”: se refiere a las leyes e instituciones que determinan cómo los trabajadores, las empresas y los consumidores son gravados. Se pone un énfasis especial en las implicaciones de diferencias en los impuestos a los trabajadores dependiendo de su contrato laboral, de diferencias en los gravámenes a las empresas dependiendo de su tamaño, y de diferencias en los impuestos al consumo dependiendo del bien o servicio de que se trate.

El “mundo de las condiciones de mercado”: se refiere a todas las otras leyes e instituciones que tienen un impacto en el funcionamiento de los mercados, poniendo énfasis en aquellas que determinan la confianza que los agentes (bancos, empresas, trabajadores) depositan en las instituciones que velan por el cumplimiento de los contratos y la competencia en los mercados de bienes.

El argumento es contundente, esta intrincada combinación de los tres “mundos” atenta contra la prosperidad porque define los incentivos que encuentran los empresarios y trabajadores en sus relaciones económicas que si bien conducen a un beneficio contractual particular, se aleja del óptimo en términos de productividad agregada. Para propósitos explicativos al primer mundo se le denomina L , al segundo T y M al tercero. De este modo el entorno social y económico del país —y que opera en todo el territorio nacional— se sintetiza en la expresión $E(L, T, M)$, y el punto estriba en que las bondades que la ley le concede a la condición de trabajador asalariado en una empresa en condición de formalidad, incrementan los costos de su contratación *vis a vis* a contratarlo como trabajador no asalariado, y el mantenerlo a él y a la empresa misma en condición de informalidad.

Se trata de un claro ejemplo del viejo proverbio “de buenas intenciones está empedrado el camino del infierno”, en el cual la formalidad con todas sus ven-

tajas al trabajador⁶ le significa un costo al empleador y que debido a ello busca eludirla pues, al final del día, la probabilidad de ser sancionado es muy baja y más aún si la unidad productiva es muy pequeña. Los distintos casos se aprecian en la siguiente gráfica y de ella se desprende que existe un amplio abanico de escenarios al que se adaptan ambos, el trabajador y el empleador, para sobrevivir en un contexto adverso al emprendurismo y a la eficiencia.



Fuente: Levy, 2018: 17.

⁶ “...en conformidad con los mandatos constitucionales ...muchas políticas e instituciones de México han sido diseñadas específicamente para los trabajadores asalariados, imponiendo obligaciones a las empresas sólo cuando contratan trabajadores asalariados. Entre éstas están las obligaciones de pagar la seguridad social de los trabajadores, retener los impuestos sobre sus ingresos, y cumplir con las regulaciones sobre el despido” (Levy, 2018, p. 16). Específicamente y este es un punto crucial, en el caso de los trabajadores no asalariados no existe la obligación de retener impuestos y atender las regulaciones del despido.

De una revisión muy amplia de los censos económicos de distintos años, así como de los resultados de la Encuesta de la Encuesta Nacional de Empleo Levy desprende cuatro hechos estilizados básicos (*ibid*, 40):

Uno. El $E(L, T, M)$ de México asigna demasiados recursos a empresas con trabajadores no asalariados en comparación con empresas con trabajadores asalariados, y dentro de estas últimas, a aquellas que incumplen las regulaciones laborales, tributarias y de seguridad social. **Dos.** El $E(L, T, M)$ de México induce la dispersión de la producción en empresas más pequeñas. Un corolario de esta dispersión es que demasiadas personas participan en la actividad económica como empresarios en lugar de hacerlo como trabajadores en las empresas. Otro corolario es que hay demasiado empleo por cuenta propia.

Tres. El $E(L, T, M)$ de México favorece la entrada de nuevas empresas en lugar del crecimiento de las ya existentes, aun cuando las ya existentes tengan mayor productividad. Paralelamente, permite la sobrevivencia de empresas de baja productividad y la salida de empresas de alta productividad.

Cuatro. A pesar de importantes reformas a diversos elementos del $E(L, T, M)$ de México a lo largo de las últimas dos décadas, la mala asignación aumentó. Una dinámica empresarial disfuncional profundizó los hechos estilizados 1 y 2.

Sobre este escenario el autor analiza los factores de mayor importancia que inciden en la mala asignación y que por ello obstaculizan el avance en productividad; el análisis lo hace diferenciando los tres “mundos” referidos. Las principales conclusiones son las siguientes (*ibid*, pp 42 y ss)

La mala asignación y el “mundo de las relaciones empresarios-trabajadores”

Las relaciones asalariadas entre trabajadores y empresarios están implícitamente gravadas por las políticas e instituciones asociadas con la seguridad social contributiva.

Aunque estos servicios no los valora el trabajador lo cierto es que sí le cuestan a la empresa, lo que conduce al hecho estilizado 1.

Las empresas más grandes con trabajadores asalariados están gravadas de facto más que *las más pequeñas*. Al decir de Levy esto se explica porque la fiscalización del IMSS y del INFONAVIT para el cumplimiento de los pagos se concentra en las empresas grandes, lo que conduce a los hechos estilizados 2 y 3.

Las relaciones asalariadas entre trabajadores y empresarios están sujetas a gran incertidumbre. Dado que la ley no contempla como “justificados” los despidos cuando hay una caída en las ventas, las empresas se ven reacias a contratar más trabajadores, amén de las deficiencias en las instancias de conciliación laboral. Esto conduce a los hechos estilizados 1 y 3.

Las relaciones no asalariadas entre trabajadores y empresarios están subsidiadas por programas no contributivos de seguridad social. Aunque los beneficios de salud, pensiones y guarderías que proveen estos programas tienen un menor alcance que los que los provistos por los programas contributivos (IMSS e ISSSTE), dos aspectos los vuelven muy atractivos para empresas y trabajadores: el que desde su perspectiva ellos son gratuitos y el que no hay un prerrequisito para que los trabajadores tengan acceso a ellos. Esto conduce al hecho estilizado 1.

En las relaciones no asalariadas entre trabajadores y empresarios no hay incertidumbre en relación con el despido. Esto se explica porque la ley no contempla a los trabajadores no asalariados como subordinados y en consecuencia su despido no tiene consecuencias legales para la empresa. Esto conduce al hecho estilizado 1.

Las relaciones asalariadas ilegales entre trabajadores y empresarios están implícitamente subsidiadas por programas no contributivos. Lo anterior se explica porque los beneficios de estos programas se ofrecen a todos los trabajadores que no cuentan con los beneficios de los programas contributivos. Más aún, los trabajadores asalariados pueden gozar de estos beneficios, pero sólo si no son dados de alta ante las autoridades, lo cual implica menor riesgo si se trata de empresas pequeñas y esto induce a los hechos estilizados 2 y 3.

La mala asignación y el “mundo de los impuestos”

Las relaciones asalariadas entre empresas y trabajadores se gravan más que las relaciones no asalariadas. Las obligaciones empresariales en cuanto al impuesto sobre la renta de sus trabajadores dependen del tipo de contrato. Sólo en el caso de que las empresas contraten a sus trabajadores como asalariados están obligadas a retener tal impuesto pues si se trata de trabajadores no asalariados a ellos les compete presentar su declaración. Dado que la fiscalización a estos últimos trabajadores es más complicada esto conduce al hecho estilizado 1.

Los impuestos estatales aumentan la carga sobre las relaciones asalariadas entre empresas y trabajadores. A nivel estatal se grava al empleo asalariado entre el 2% y el 3% de la nómina de las empresas, pero no se grava al empleo no asalariado. Esto induce al hecho estilizado 1. *Las empresas más pequeñas de facto enfrentan impuestos al trabajo más bajos que las grandes.* La insuficiente fiscalización que realiza el SAT permite que las empresas más pequeñas evadan el impuesto a la nómina más que las empresas grandes, pero esto a la postre también les dificulta crecer. Esto conduce a los hechos estilizados 2 y 3.

Los regímenes especiales del impuesto al valor agregado (IVA) —un régimen de tasa cero y un régimen exento— contribuyen a la mala asignación. Estos regímenes, señala Levy, que abarcan el 42% de la base del impuesto y significan un 1.5% del PIB en impuestos no percibidos, ayudan a la sobrevivencia de empresas informales y “distorsionan sus decisiones de aprovisionamiento, induciéndolas a comprar insumos intermedios de otras empresas informales”. Esto índice a los hechos estilizados 1 y 2.

La mala asignación y el “mundo de las condiciones del mercado”

El cumplimiento imperfecto de los contratos reduce el tamaño de la empresa. Cuando los tribunales funcionan bien las empresas pueden realizar transacciones a distancia con numerosos agentes (proveedores, clientes), pero si no es así, estas limitan su número y entorno de clientes o sus redes de suministro a actores en los que ya se confía, lo que limita su potencial de crecimiento. Adicionalmente, “(e)l grado de cumplimiento de los contratos también tiene un impacto en la estructura de propiedad de las empresas. Las personas que

poseen todos los activos de una empresa pueden no estar dispuestas a arriesgar una mayor parte de su riqueza aumentando sus inversiones en ella”. En el mismo sentido, estos individuos no querrán diversificar la propiedad con la entrada de nuevos accionistas y ampliando la empresa “si el cumplimiento de los derechos de propiedad no está asegurado y los tribunales permiten conductas oportunistas”. Todo esto conduce a los hechos estilizados 1 y 2.

La concentración de los mercados y el cumplimiento imperfecto de los contratos resultan en poco crédito para las empresas. “Como porcentaje del PIB, las empresas en otros países de la OCDE obtienen cinco veces más crédito que las empresas en México, y las empresas en Chile (el único otro país de América Latina en esa organización) obtienen cuatro veces más”. Más allá del tamaño, en general las empresas no se financian de los bancos comerciales fondeándose más bien de una combinación de su flujo de caja, crédito de proveedores y de otros intermediarios financieros. Esta exigüidad de crédito se explica en buena medida por ambas, la concentración bancaria y la falta de confianza en los tribunales. Lo anterior índice al hecho estilizado 3.

Las empresas más pequeñas tienen más dificultades para obtener crédito de los bancos comerciales. La pobre competencia en los mercados conduce a la concentración del crédito en empresas grandes sin que necesariamente sean las más productivas, de manera que las empresas pequeñas e inclusive las de tamaño medio se ven limitadas a lo obtención de crédito aún si son muy productivas. “La concentración del crédito en las empresas más grandes induce al hecho estilizado 2”.

Como se ve, no hay una sola causa que conduzca a la mala asignación de los recursos que opera en contra de la productividad y antes bien existe todo un conjunto de factores que se refuerza mutuamente:

Puede que las empresas no crezcan porque, en un contexto de cumplimiento imperfecto de contratos, tienen escaso acceso al crédito y no confían en la participación de nuevos accionistas; porque son adversas al riesgo y no quieren aumentar los pasivos contingentes asociados con la contratación de más trabajadores asalariados; porque evaden al IMSS o a el SAT y no quieren aumentar su exposición; o porque sus ganancias después de

impuestos disminuirían si crecer implica transitar del Repeco al régimen general del impuesto corporativo⁷. También hay numerosos motivos por los que las empresas prefieren contratos no asalariados: porque no ven ningún sentido en pagar el impuesto implícito asociado con los programas contributivos de seguridad social en lugar de disfrutar del subsidio de los programas no contributivos; porque no pueden soportar los impuestos sobre la nómina federales y estatales; porque se enfrentan a una demanda incierta y necesitan flexibilidad para ajustar su fuerza laboral sin arriesgarse a ser demandadas por despido “injustificado”; etcétera (Levy, 2018, p. 49).

De este modo, el problema de la baja productividad en el país es producto de un cúmulo complejo de factores que abarcan los referidos tres “mundos” y en cada uno de los factores a atender cuentan con sus propias rigideces e implicaciones. Como se ve, no sólo se trata de un deficiente desempeño de las instituciones que aplican y velan por la vigencia de las leyes en este amplio campo, sino también por el contenido de las leyes mismas, cuyo espíritu de protección social es entendible, pero del cual se desprenden efectos no deseados de gran significación:

Las políticas e instituciones (en México) para mejorar la inclusión social gravan al sector de alta productividad de la economía y subsidian al sector de baja productividad, sofocando la productividad y frenando el crecimiento. (Levy, 2018, p. 2)

Dado que los principales componentes de estos tres “mundos” corresponden al orden federal, su influencia permea a la totalidad del territorio, de manera que las acciones de promoción económica subnacionales aquí estudiadas se insertan en este entorno y se ven fuertemente influidas por él teniendo que operar a contracorriente.

⁷ Se trata de una figura jurídica ya desaparecida que contemplaba un régimen fiscal especial para pequeños contribuyentes.

Planeación federal en materia de Promoción Económica y su marco metodológico

Ya vimos que el régimen federal mexicano le reconoce atribuciones en materia de promoción económica a los tres órdenes de gobierno, y este campo no ha sido entendido de manera unívoca en la literatura de manera que definir qué sea “planeación federal en el ámbito económico” no es del todo sencillo⁸. Ante esta dificultad se volvía conveniente no escribir este apartado sino después de sintetizar en las secciones previas las principales atribuciones constitucionales en esta materia en los tres órdenes de gobierno, así como presentar las graves debilidades institucionales del entorno social y económico que operan en contra de una mayor competitividad, y por tanto contra la eficacia de la política de estudio. Sobre esta base nos detenemos ahora en la referida planeación y para lo cual vale la siguiente consideración introductoria.

Aunque la obra se centra en las políticas de promoción económica estatales, se consideró importante incluir esta sección pues no sólo es deseable sino que además es una obligación legal el que exista una complementariedad entre las estrategias emprendidas en los tres órdenes de gobierno; en este sentido y dada la importancia del orden federal, tanto por la magnitud de los recursos con que dispone como por la amplitud de sus atribuciones, se vuelve necesario revisar sus procesos de planeación lo que también ayuda a ver en un contexto más amplio las políticas propuestas en el ámbito estatal.

Ahora bien, como se analiza con detalle en la tercera parte de esta obra, el modelo de las Etapas de las Políticas Públicas asume que después de la planeación a donde se define el ideario general que se busca alcanzar, se realice la programación a donde se establecen ya estrategias y líneas de acción más específicas, mismas que se aterrizan en programas presupuestarios que al ejecutarse contribuirán al alcance de las metas generales de la planeación.

⁸ 28 En su art. 3 la LP establece que por planeación nacional del desarrollo se entiende “la ordenación racional y sistemática de acciones que... tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con (los) objetivos” establecidos en la Constitución.

Para un desarrollo sistemático de este modelo México ha hecho propio desde hace varios lustros la Metodología del Marco Lógico, MML, con su instrumento, el Presupuesto Basado en Resultados, PbR, que se acompaña de la llamada Matriz de Indicadores para Resultados, MIR⁹. Esta metodología tiene un amplio reconocimiento internacional y busca mantener la consistencia entre los distintos momentos de una política pública tal y como se revisa a continuación, aunque su instrumentación en nuestro país muestra aún importantes limitaciones¹⁰. De manera específica:

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) es el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente (SHCP, s/f, p. 3).

Con este presupuesto se busca que cada instancia de gobierno precise los objetivos que se buscan alcanzar con los recursos asignados y que el nivel de alcance se pueda verificar mediante el Sistema de Evaluación del desempeño, SED; justo con este sistema se logra una valoración objetiva del desempeño de los programas mediante un seguimiento y verificación del cumplimiento de metas en base a ambos, indicadores estratégicos y de gestión. Sobre esta

⁹ Estos procesos metodológicos tienen su sustento en la LFPRH; específicamente, en ella se establece que la programación y presupuestación se realizará con base a, entre otros puntos, “la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño ...” (art. 25 f. III).

¹⁰ “... en 2017, mediante la operación del PbR-SED, la SHCP y el CONEVA L generaron información sobre el desempeño de los programas; sin embargo, a más de diez años de operación, no se acreditó que ésta se usara en cada fase del ciclo programático-presupuestario, ni se ha determinado el costo que implica este esfuerzo, lo que ha limitado su contribución en la reducción del ejercicio inercial de los recursos y en la mejora de la calidad del gasto” (ASF, 2017, p. 41).

lógica general se formulan los llamados Programa Presupuestario, Pp, que “es una categoría que permite organizar, en forma homogénea y representativa, las asignaciones de los recursos a los ejecutores para el cumplimiento de sus objetivos y metas” (*ibid*).

De manera particular, la formulación de los indicadores para la adecuada medición del avance se hace mediante la MML, cuyo propósito es: a. la identificación y solución de problemas o aspectos a resolver, organizando de manera lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; b. la identificación y definición de los factores externos al programa que pueden influir en él; c. la evaluación del avance en la consecución de dichos objetivos, así como el examinar el desempeño del programa en todas sus etapas (*ibid*). Todo lo anterior permite fortalecer la vinculación entre la planeación y la programación.

El principal instrumento para ello lo es la Matriz de Indicadores de Resultados, MIR, definida como:

la herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla establece: los objetivos de un programa y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre las contingencias que pueden afectar el desempeño del programa (*ibid*).

No nos podemos detener en el detalle y baste señalar que para llegar a la MIR se requiere primero formular un diagnóstico de la problemática que se busca atender con el programa público, para lo cual se define un “Árbol de Problemas” mediante el que se identifica el problema principal y las causas que lo generan (las raíces del árbol) y los efectos (las ramas) del mismo. De lo anterior y en un segundo momento se formula el “Árbol de Objetivos” tal y como aparece en la siguiente gráfica; nótese que existe una correspondencia horizontal en los dos árboles, así como con la multicitada MIR.

Gráfica 4.2

Derivación de la MIR de los árboles de problemas y de objetivos



Fuente: SHCP.

En breve, los cuatro componentes de la MIR dan cuenta del vínculo entre el nivel más básico de la acción de gobierno, la Actividad, hasta el más general, la Planeación, y por cada uno de ellos se entiende lo siguiente. *Actividades*: Son las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes o servicios que produce o entrega el programa. *Componentes*: Son los bienes o servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito. *Propósito*: Es el resultado directo a ser logrado en la población o área de enfoque como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes o servicios) producidos o entregados por el programa. *Fin*: Es la contribución del programa en el mediano o largo plazo, al logro de un objetivo superior (a la consecución de los objetivos del Plan Nacional, Estatal o Municipal del Desarrollo o sus Programas) (SHCP, *ibid*).

En la siguiente tabla se presenta un ejemplo referido a las becas a alumnos en condiciones de marginación de la educación pública superior, donde se aprecia el vínculo que va del árbol de problemas al árbol de objetivos, mismo que se concreta en un programa público que contiene los cuatro conceptos clave de la MIR recién citados. Como antes se dijo, la MIR se integra de 4 columnas de las cuales aquí sólo aparece la información de la primera, los Objetivos, pero nótese que de cada uno de los 4 niveles de desagregación (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) la MIR define sus respectivos Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos, sobre lo cual no podemos detenernos.

Tabla 4.2
De los árboles de Problemas y Objetivos al Resumen narrativo de la MIR.

Pregunta analítica: ¿por qué hay jóvenes que no finalizan su educación superior?		Resumen narrativo de la MIR			
Árbol de Problemas	"Árbol de Objetivos"	Objetivos	indicadores	Medios Verific.	Supuestos
Deterioro de la calidad de vida "Efectos de la consecuencia inmediata Los jóvenes en marginación se incorporan a las actividades informales o ilegales"	Contribución a la solución de una situación mediata	"Fin. Contribuir a la igualdad de oportunidades para permanecer y concluir la educación superior que ofrezcan las instituciones públicas mediante el otorgamiento de becas a los estudiantes con ingresos menores o iguales a los 4 salarios mínimos per cápita"	Relación de eficiencia de terminación entre becarios del PRONABES y no becarios del programa en la educación superior pública	Número de estudiantes no beneficiados por PRONABES	"Las prioridades de política continúan alineadas al apoyo de este tipo de programas."
"Consecuencia inmediata del problema principal Los jóvenes en marginación tienen dificultades para concluir sus estudios superiores"	"Consecuencia de solucionar el problema principal"				

Pregunta analítica: ¿por qué hay jóvenes que no finalizan su educación superior?					
"Tronco del árbol o problema principal Los jóvenes en marginación no tienen apoyos económicos para solventar sus estudios"	Problemática revertida	"Propósito. Los alumnos inscritos en la Educación Superior Pública integrantes de familias marginadas reciben la beca para concluir sus estudios"	% de alumnos, inscritos de hogares con ingresos menores o iguales, a cuatro salarios mínimos, que cuentan con beca.	% de inscritos en las IES públicas que reciben beca respecto al total de la población de inscritos	Los alumnos becados mantienen el interés en continuar con sus estudios.
"Problema inmediato Los jóvenes en marginación no poseen ingresos suficientes para transportarse a los centros educativos"	Medio para solucionar o controlar una causa inmediata del problema principal	"Componentes Becas entregadas a beneficiarios del programa"	"% de alumnas beneficiadas por el programa"	"Nombre del formato y área responsable de su elaboración o aplicación; periodicidad con que se recogen los datos"	Los gobiernos estatales y las IES aportan el correspondiente 50 % de los recursos
"Problema profundo Los jóvenes en marginación usan sus escasos recursos en el sostenimiento del seno familiar"	Medio para solucionar o controlar una causa profunda	"Actividades Distribución oportuna de los recursos para el pago de becas"	% de los programas estatales que cuentan en tiempo con los recursos necesarios	Nombre del formato y área responsable de su elaboración o aplicación;	Hay condiciones en mecanismos bancarios que permiten realizar las entregas

Fuente: Desarrollo propio a partir de ABC del PbR-SE, SHCP (s/f)

En base a estos conceptos ahora diferenciamos dos de los momentos centrales de todo proceso de política pública, el de la planeación propiamente que abarca la visión más amplia y deseablemente de más largo plazo de la acción gubernamental, y el de la programación, a donde ya se establecen objetivos particulares y estrategias concretas en los distintos campos de la actividad económica. Nótese que en la lógica del PbR y de la MIR —si bien con posibles ajustes para su adecuación— la planeación corresponde al nivel del *Fin* y la programación al del *Propósito* por lo que para la siguiente descripción considérese lo arriba dicho.

Por lo que va a la Planeación la ley de la materia establece que el PND deberá contener, entre otras cosas: un diagnóstico general; los ejes generales que agrupen los temas prioritarios; los objetivos específicos que habrán de impactar en tales temas prioritarios; las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos, así como los indicadores de desempeño y sus metas (LP, art. 21 Ter).

En este orden de ideas véase en la siguiente tabla que el PND se integra de tres ejes y que el de nuestro interés, el eje económico, además de un objetivo general se desagrega en diez objetivos específicos, cada uno con sus respectivos indicadores. Como se ve, nuestro eje se propone el incremento de la productividad y la promoción del uso eficiente de los recursos para contribuir a un crecimiento equilibrado con un desarrollo igualitario y sostenible. Por su parte los diez objetivos específicos recogen la siguiente temática: sistema financiero (objetivo 1); la formalidad y el empleo de calidad (2); la innovación, la competencia y las cadenas de valor (3); la estabilidad macroeconómica y la promoción de la inversión (4); la política energética (5); las comunicaciones y transportes (6); las telecomunicaciones (7); el sector agropecuario y acuícola (8) y el turismo (9), así como la preservación medioambiental y adaptación al cambio climático (10).

Tabla 4.3
El Eje Económico en el PND 2019-2024.

Ejes Generales		
1. Justicia y Estado de Derecho	2. Bienestar	3. Desarrollo Económico
Objetivo General		
Garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano	"Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios"	"Incrementar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento o económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio"
"9 Objetivos específicos y 18 indicadores"	"11 Objetivos específicos y 22 indicadores"	"10 Objetivos específicos y 21 indicadores"
Estrategias de cada objetivo		
"1-5; 2-5; 3-4; 4-6; 5-5; 6-4; 7-5; 8-8; 9-5."	"1-6; 2-6; 3-4; 4-8; 5-9; 6-6; 7-5; 8-5; 9-7; 10-5; 11-9."	"1-8; 2-7; 3-8; 4-9; 5-9; 6-6; 7-5; 8-8; 9-5; 10-5."
Ejes Transversales		
"Igualdad de Género, no discriminación, inclusión"	"Combate a la Corrupción y mejora de la Gestión Pública"	Territorio y Desarrollo Sostenible
5 criterios	5 criterios	5 criterios
"Eje "Desarrollo Económico" Objetivos e Indicadores"		
"Objetivo General: Incrementar productividad y promover uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio."		
Indicador E3.A: Productividad Total de los Factores.		
"Objetivo 3.1: Propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero priorizando la atención al rezago de la población no atendida y la asignación más eficiente de los recursos a las actividades con mayor beneficio económico, social y ambiental."		
Indicador 3.1.1: Monto de los pagos realizados con medios electrónicos como proporción del PIB		
Indicador 3.1.2: Porcentaje de personas incluidas en el sistema financiero.		

Ejes Generales
Indicador 3.1.3: Índice de Desarrollo del Sistema Financiero.
" Objetivo 3.2: Propiciar un ambiente que incentive la formalidad y la creación de empleos y que permit a mejorar las condiciones laborales para las personas trabajadoras."
Indicador 3.2.1: Tasa de informalidad laboral (TIL-1).
Indicador 3.2.2: Mediana del ingreso mensual real (pesos de 2013) de los ocupados de 15 años y más.
" Objetivo 3.3: Promover la innovación, la competencia, la integración en las cadenas de valor y la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos bajo un enfoque de sostenibilidad."
Indicador 3.3.1: Resultado de innovación en el estudio de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual
" Indicador 3.3.2: Contenido nacional de las exportaciones de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación"
" Objetivo 3.4: Propiciar un ambiente de estabilidad macroeconómica y finanzas públicas sostenibles que favorezcan la inversión pública y privada"
Indicador 3.4.1: Nivel máximo de la deuda bruta del sector público no financiero como porcentaje del PIB
Indicador 3.4.2: Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB.
" Objetivo 3.5: Establecer una política energética soberana, sostenible, baja en emisiones y eficiente para garantizar la accesibilidad, calidad y seguridad energética."
Indicador 3.5.1: Participación de la generación eléctrica con energías limpias.
Indicador 3.5.2: Índice de independencia energética.
" Objetivo 3.6: Desarrollar de manera transparente, una red de comunicaciones y transportes accesible, segura, eficiente, sostenible, incluyente y moderna, con visión de desarrollo regional y de redes logísticas que conecte a todas las personas, facilite el traslado de bienes y servicios, y que contribuya a salvaguardar la seguridad nacional."
Indicador 3.6.1: Empleo formal registrado en el IMSS del Sector Comunicaciones y Transportes.
Indicador 3.6.2: Porcentaje de la red federal de carreteras libres de peaje en estado bueno o regular.
" Objetivo 3.7: Facilitar a la población, el acceso y desarrollo transparente y sostenible a las redes de radiodifusión y telecomunicaciones, con énfasis en internet y banda ancha, e impulsar el desarrollo integral de la economía digital."
Indicador 3.7.1: Porcentaje de la población con cobertura de servicios de banda ancha.
" Indicador 3.7.2: Porcentaje de localidades de alta y muy alta marginación con más de 500 habitantes que cuentan con servicio de internet gratuito en espacios públicos ."

Ejes Generales
" Objetivo 3.8: Desarrollar de manera sostenible e incluyente los sectores agropecuario y acuícola -pesquero en los territorios rurales, y en los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas."
Indicador 3.8.1: Porcentaje de la producción de granos básicos y leche respecto al consumo nacional.
Indicador 3.8.2: Índice de producción de alimentos.
" Objetivo 3.9: Posicionar a México como un destino turístico competitivo, de vanguardia, sostenible e incluyente."
Indicador 3.9.1: Índice de ingreso de divisas internacionales por concepto de turismo.
Indicador 3.9.2: Índice de PIB turístico per cápita.
" Objetivo 3.10: Fomentar un desarrollo económico que promueva la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático para mejorar la calidad de vida de la población"
Indicador 3.10.1: Intensidad de carbono por la quema de combustibles fósiles.

Por lo que va al sistema financiero, se plantea que este sea incluyente y que canalice recursos a las actividades de mayor beneficio. En cuanto a la formalidad se propone incentivarla, así como fortalecer la creación de empleos con la mejora de sus condiciones laborales. El tercer objetivo busca la promoción de la innovación y la competencia además de fortalecer la integración de las cadenas de valor con enfoque sostenible. En cuanto a la estabilidad macroeconómica con finanzas públicas sostenibles se afirma que ello promoverá la inversión, en tanto que la política energética se plantea sea soberana, sostenible y baja en emisiones, garantizando la calidad y accesibilidad energética.

En el tema de las comunicaciones y transportes se plantea el disponer de una red eficiente, segura y sostenible con visión de desarrollo regional, y a tono con él en materia de telecomunicaciones se busca su desarrollo sostenible con el impulso de la economía digital. En cuanto al sector agropecuario se propone, como en los objetivos previos, que este alcance un desarrollo sostenible e incluyente con especial mención a los pueblos indígenas. Con respecto al turismo se busca posicionar al país como un destino competitivo y, una vez más, que tenga un desarrollo sostenible e incluyente. Finalmente, se plantea que el desarrollo económico atienda el problema de la emisión de gases de efecto invernadero.

Ahora bien, como se observa en la tabla y a tono con la metodología de la MIR, en el PND sólo se formulan idearios de corte muy general que abordan los grandes planos de la economía, mismos que son considerados en los citados objetivos, y a donde los adjetivos recurrentes son sostenibilidad, incluyente e igualitario, que también aparecen en el Objetivo General. En base a lo discutido en el capítulo tres, nótese que estos campos de la actividad económica se asocian mayormente con la necesidad de atender los fallos del mercado con intervenciones puntuales del Estado, al tiempo que buscan vincular más estrechamente el crecimiento económico con el desarrollo social, así como emprender acciones en sectores específicos que se consideran prioritarios.

Nos detenemos ahora de manera muy breve en el nivel de la Programación, y nótese que la LP establece que los programas “observarán congruencia con el Plan” (a. 22), agregando que “Los programas sectoriales... especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate (art 23). Sobre esta base revisamos el Recuadro 4.1 a donde aparecen los objetivos estratégicos en materia económica a nivel federal. De manera específica, aquí se presentan los objetivos estratégicos desagregados en estrategias, que corresponden a los puntos 3, 8 y 9 del PND, en los siguientes términos.

Del punto 3 se plantea el fomento de la innovación y el desarrollo económico de los sectores productivos; el impulso de la competencia en el mercado interno y la mejora regulatoria; la promoción de las MIPYMES productivas para una mayor inclusión productiva, así como el impulso de mecanismos que permitan la creación de nuevas empresas y mejorar la productividad de las ya existentes. Finalmente, se plantea el impulso de la productividad general a través de estrategias que mejoren el capital humano, la infraestructura y la innovación, así como el impulso de un ambiente competitivo a nivel nacional.

Del punto 8 se propone el logro de la autosuficiencia alimentaria vía el aumento de la producción y la productividad, además de contribuir al bienestar de la población rural mediante la inclusión de los productores excluidos, y el

aprovechamiento del potencial de los territorios y los mercados locales, así como el incremento de las prácticas de producción sostenible en el sector agropecuario frente a los riesgos agroclimáticos. Finalmente, del punto 9 se plantea el garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos en la actividad turística, el impulso al desarrollo equilibrado de los destinos turísticos, así como el fortalecimiento de la diversificación de mercados del sector y el fomento del turismo sostenible.

Finalmente, considérese que para el análisis de la probable correspondencia entre las acciones del orden federal y el estatal, no todas las entidades federativas de estudio recogen lo dicho en el PND vigente y sus programas, pues algunas de ellas iniciaron su gestión antes que la federal; como se habrá de ver, aún en las entidades federativas cuyo periodo coincide con el federal, no en todas se aprecian con claridad las complementariedades.

Recuadro 4.1

Objetivos estratégicos y estrategias federales en materia económica

Programa Sectorial de Economía 2020-2024
Fomentar la innovación y el desarrollo económico de los sectores productivos.
Impulsar el desarrollo tecnológico en los sectores productivos para disminuir el rezago en innovación
Fortalecer el entorno institucional y mejorar el ambiente para hacer negocios.
Fortalecer las competencias y especialización del capital humano en los sectores productivos para mejorar la competitividad de la economía.
Impulsar la oferta institucional para fortalecer el proceso de innovación en los sectores industriales.
Impulsar el desarrollo de los sectores industriales con el fin de promover crecimiento económico.
Propiciar un entorno económico favorable a la salud como un elemento esencial para aumentar la productividad y competitividad de mediano y largo plazo de los sectores productivos
Impulsar la competencia en el mercado interno y la mejora regulatoria.
Fomentar un entorno regulatorio eficiente para reducir el costo de hacer negocios
Fortalecer el Sistema Nacional de Normalización, Evaluación de la Conformidad y Metrología para garantizar la seguridad y calidad de los productos y servicios.

Reducir las malas prácticas de comercio o prestación de servicios para proteger de forma efectiva los derechos del consumidor.
Promover una cultura de confianza ciudadana y consumo responsable para promover la competencia en el mercado interno.
Fortalecer mecanismos para incrementar la competitividad y competencia en el mercado interno.
Promover la creación y consolidación de las MIPYMES productivas para una mayor inclusión productiva.
Promover el acceso al capital físico y financiero para ampliar el potencial productivo de las MIPYMES.
Impulsar la capacitación del capital humano para elevar la capacidad competitiva de las MIPYMES.
Fomentar un entorno institucional y ambiente de negocios adecuados para aumentar la productividad de las MIPYMES.
Impulsar la capacidad de la innovación y el desarrollo tecnológico para incentivar la competitividad de las MIPYMES
Fomentar la diversificación económica para una mayor igualdad entre regiones y sectores.
Impulsar la diversificación del destino de los flujos de inversión en todas las regiones para disminuir la desigualdad económica.
Diversificar los mercados de destino de las exportaciones mexicanas para reducir vulnerabilidad y aprovechar nuevas oportunidades comerciales.
Generar los programas estatales y municipales de mejora regulatoria para homologar los estándares de trámites y reducir la carga regulatoria a nivel sub nacional.
Otorgar apoyos mediante financiamiento, asesoría y capacitación para lograr el desarrollo de micro negocios en comunidades marginadas
Programa Sectorial de Turismo 2020-2024.
Garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos en la actividad turística del país.
Desarrollar instrumentos y mecanismos de política pública que contribuyan al turismo social incluyente.
Fortalecer el turismo accesible para contribuir al bienestar de la población con mayor vulnerabilidad.
Impulsar el desarrollo turístico integral mediante esquemas de coordinación interinstitucional para favorecer la generación de bienestar en destinos turísticos.
Fortalecer las capacidades institucionales para promover una administración responsable, incluyente, eficiente, honesta y transparente
Impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México.

Impulsar proyectos de infraestructura para el desarrollo turístico integral y sostenible en las distintas regiones del país.
Fortalecer la integración de productos y servicios para consolidar la actividad turística.
Promover el fortalecimiento de los sistemas de información estadística y geográfica para fomentar el desarrollo del turismo.
Impulsar la formación y profesionalización de recursos humanos para generar oportunidades de bienestar y elevar la calidad en los servicios asociados al turismo.
Modernizar el marco normativo del sector para fortalecer la conducción de la política turística.
Fortalecer la política de servicios al turista para garantizar su seguridad y protección integral
Fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional.
Diversificar las estrategias de comercialización para incrementar los flujos turísticos y la inversión.
Innovar en la promoción turística para impulsar el crecimiento del sector.
Promover la imagen de México en el exterior para posicionarlo como un referente turístico.
Fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional.
Contribuir a la reducción de los impactos negativos del turismo en el ambiente para su sostenibilidad.
Promover proyectos sostenibles para impulsar el desarrollo turístico.
Fortalecer la planeación territorial para el aprovechamiento sostenible, la conservación y ampliación del patrimonio turístico.
Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024
Lograr la autosuficiencia alimentaria vía el aumento de la producción y la productividad agropecuaria y acuícola pesquera.
Impulsar la capacidad productiva con apoyos directos a productores agropecuarios y pesqueros de pequeña y mediana escala para detonar la actividad agropecuaria y pesquera.
Fomentar la producción, uso y acceso a insumos productivos para incrementar la productividad del campo.
Impulsar el desarrollo científico e innovación agropecuaria y pesquera con enfoque sustentable de los recursos para mejorar los procesos productivos agropecuarios, acuícolas y pesqueros.
Fortalecer el mercado interno de alimentos con micro, pequeñas y medianas empresas agroindustriales y de comercialización para la generación de empleos e ingreso en los territorios.
Fortalecer la sanidad agropecuaria y acuícola-pesquera, y la inocuidad para la producción de alimentos sanos y nutritivos.
Fomentar las exportaciones de productos agropecuarios y pesqueros estratégico para mantener una balanza agroalimentaria positiva.

Contribuir al bienestar de la población rural mediante la inclusión de los productores históricamente excluidos en las actividades productivas rurales y costeras, aprovechando el potencial de los territorios y los mercados locales.
Promover la inclusión productiva de las y los productores de pequeña y mediana escala para un desarrollo regional incluyente.
Mejorar el empleo, el ingreso y el abasto de la canasta básica de las y los pequeños productores en territorios rurales y costeros para la reducción de las carencias alimentarias.
Impulsar la igualdad de género en las actividades agropecuarias y acuícola-pesqueras para la promoción y protección de los derechos de las mujeres rurales.
Fortalecer las actividades productivas de las comunidades indígenas en territorios rurales y costeros para su integración al sistema alimentario local.
Implementar políticas diferenciadas por regiones agroalimentarias para el aprovechamiento del potencial de los territorios
Incrementar las prácticas de producción sostenible en el sector agropecuario y acuícola-pesquero frente a los riesgos agroclimáticos.
Instrumentar una política de uso, conservación y recuperación del suelo y agua agrícola para la sustentabilidad de los recursos naturales
Promover acciones de adaptación y mitigación al cambio climático para el manejo integral de riesgos.
Promover el aprovechamiento sustentable de recursos biológicos y genéticos agroalimentarios para su preservación y conservación.
Fortalecer sistemas de producción sustentables para la conservación, restauración y aprovechamiento de la agrobiodiversidad
Programa Especial para la Productividad y la Competitividad 2020-2024
Incrementar la dotación de los recursos de la economía nacional y mejorar su asignación.
Fomentar la dotación de capital y mejorar la asignación de recursos a través del sistema financiero para incrementar la inversión en capital de las empresas.
Asegurar el abasto de recursos naturales para las actividades productivas de manera sostenible.
Facilitar la participación laboral de las mujeres en igualdad de oportunidades en empleos más productivos y con mejores salarios.
Fomentar la formalidad de las y los trabajadores y de las empresas para mejorar la asignación de los factores de la economía nacional.
Impulsar el acceso a mecanismos que permitan la creación de nuevas empresas y mejorar la productividad de las ya existentes en nuestro país .
Mejorar las condiciones de acceso a financiamiento para aumentar la productividad de las empresas.
Impulsar el desarrollo de habilidades gerenciales y financieras dentro de las empresas.

Impulsar la creación de nuevas empresas a través de la capacitación en el uso de la tecnología financiera, habilidades empresariales y plataformas digitales.
Impulsar la mejora regulatoria que promueva la creación de empresas formales.
Impulsar la productividad general de la economía nacional a través de estrategias que mejoren el capital humano, la infraestructura y la innovación para aumentar el bienestar de las personas y empresas.
Planear y ejecutar obras de infraestructura estratégica que fomenten la productividad y competitividad de la economía nacional.
Impulsar mecanismos que promuevan la innovación con el objetivo de incrementar la competitividad de las empresas del país
Incrementar las habilidades y competencias de la población
Promover la salud como un elemento esencial para aumentar las capacidades productivas de las y los trabajadores en el mediano y largo plazo
Impulsar un ambiente competitivo a nivel nacional en el que operan las empresas.
Desarrollar estrategias que fomenten la competencia económica a través de mejorar la regulación, la información y focalizando los esfuerzos en sectores estratégicos
Fortalecer el estado de derecho para eliminar los espacios de corrupción y garantizar la certidumbre jurídica y la seguridad.
Promover el buen funcionamiento de los mercados laborales que permita la creación de empleos formales.
Reducir las divergencias regionales y fortalecer los sectores estratégicos de la economía.
Reducir las divergencias regionales del país a través de proyectos de infraestructura que fomenten la conectividad y el bienestar social.
Mejorar las condiciones que aumentan la productividad de personas y empresas para impulsar el crecimiento económico en zonas rezagadas

Fuente: los programas indicados.

Capítulo 5

Desigual desarrollo regional en México

Una aproximación a la geografía social y económica de México

Mucho se ha escrito en torno a la enorme desigualdad regional que caracteriza al país, y de entre los datos peculiares sobre ello está el citado por Mayer (2015) quien afirma que no obstante la enorme diferencia que hay entre el desarrollo económico de Estados Unidos y el de México, existen entidades en el país como Nuevo León y la Ciudad de México que tienen un desarrollo que se acerca más al de los estados pobres de Estados Unidos, como la Luisiana, que al de otras entidades de México como Oaxaca o Chiapas. Se trata pues de un escenario de desigualdad regional aguda y que se constituye en un verdadero obstáculo para el desarrollo equilibrado, precondition para un verdadero desarrollo integral.

Más allá del desigual desarrollo regional, la complejidad geográfica de los 1'964,375 km² que comparten las 32 entidades federativas se refleja en sus diversas regiones naturales, a donde las zonas templadas abarcan el 23% del territorio, las de trópico húmedo el 12% y las de trópico seco el 16%, en tanto que las zonas áridas y semiáridas abarcan el 48%. De manera particular, la mayor parte del norte del país se compone de zonas áridas y semiáridas mientras que el sur y el sureste disponen de importante bosques y agua en abundancia.

Por lo que va a su población, México está por alcanzar los 127 millones de los cuales poco más del 51% son mujeres y a donde los grandes grupos de edades abarcan los siguientes porcentajes: de cero a 14 años el 27%, de 15 a 64 el 66% y de 65 en adelante el 7%, debido a lo cual se considera que todavía México es un

país joven¹; en este orden de ideas para el 2018 el INEGI (2018) calculó una relación de dependencia del 52.2%, en tanto que se ha mantenido una constante aunque lenta reducción de su tasa anual de crecimiento poblacional: 2.77% en 1980, 2.66% en el 2000 y a partir de ese año se ha acelerado para llegar a 1.09% en el 2019, con lo que comienza a acercarse a las tasas que presentan los países de mayor desarrollo. Por su parte, para el 2020 la esperanza de vida al nacer ya llega a los 75.23 años, siendo ligeramente mayor para las mujeres.

Como en los otros grandes países de Latinoamérica, en México la población se concentra en torno a la capital y sus zonas conurbadas, así como en otras importantes áreas metropolitanas, teniéndose una densidad demográfica de 62 habitantes por km². De este promedio se tienen los casos extremos de la zona metropolitana de la ciudad de México con una densidad de 679 habitantes por km² y en el otro polo se encuentran Sonora, Coahuila y Campeche con densidades por debajo de los 20 habitantes. En la actualidad se tienen 76.4 millones de habitantes viviendo en zonas urbanas, así como 23.6 millones en áreas rurales, esto es, 62.4% y 37.5% del total, respectivamente. De manera particular, ya más de la mitad de la población vive en las 33 zonas metropolitanas más grandes del país, una proporción inclusive mayor a la de la mayoría de los países comparables, en tanto que la población que vive en ciudades pequeñas y medianas es reducida, lo que contrasta con la mayoría de los países que integran la OCDE (Viesti, 2015).

En este sentido México enfrenta el indeseado escenario, especialmente en el centro del país, de una elevada concentración demográfica que complica la habitabilidad dada la insuficiencia de infraestructura urbana derivada de ambos, una pobre inversión en ella y una elevada tasa migratoria a las ciudades debido a la búsqueda de mejores oportunidades. Por otro lado, y sobre todo en el sur se tiene el otro extremo, esto es, un número muy importante de comunidades con menos de 2,500 habitantes que se encuentran muy dispersas y

¹ “Desde la óptica de la estructura de edad, México es un país muy joven. Las personas mayores (de 65 años o más) representan solamente 6 % de la población total, en comparación con la media de 15 % de la OCDE”, Viesti, 2015, p. 9. Nótese que en el cuerpo del texto el número que aparece es 7 %, que es el dato más reciente.

que por ello sólo disponen de una muy limitada infraestructura social, lo que a la postre se refleja en sus más altos niveles de marginación.

Desde una perspectiva general a donde hay consideraciones de corte geográfico y sociodemográfico, el país suele dividirse en las tres regiones que aparecen al lado izquierdo de la siguiente tabla, y a donde se inscriben los 2,457 municipios de las 32 entidades. Como en otras variables consideradas, los municipios tampoco se encuentran distribuidos de manera homogénea entre ellas y se tienen así los casos de Baja California y Baja California Sur cada una con 5 municipios en tanto que en el otro extremo se ubica Oaxaca con sus 570 municipios.

Tabla 5.1

Regiones de México, polos de crecimiento y las entidades que lo integran

Región	Entidades que la integran		Polos y entidades que lo integran
Norte	"Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas"	3.	"Nuevo León, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas. 22.0% del PIB"
Centro	"Aguascalientes, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala"	1.	"Cd. de México y México. 26.6% del PIB"
		2.	"Jalisco, Guanajuato, Puebla y Querétaro. 15.4% del PIB"
"Sur-Sureste"	"Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán"	4.	"Tabasco y Campeche, 8.9% del PIB."
		5.	"Quintana Roo, Baja California Sur y Nayarit. 3.0% del PIB."

Fuente: Viesti, 2015, pp. 8 y 14, y desarrollo del autor

En breve, se puede decir que las dos más grandes diferencias regionales son las que existen por un lado entre el norte y centro del país con respecto al sureste, y las que existen entre las importantes zonas metropolitanas y las de corte rural, por otro. Si bien el viejo modelo de crecimiento fincado en la sustitución de importaciones significó la mayor concentración industrial y de servicios en la zona centro alrededor de la capital del país, así como en Monterrey, eventos importantes de las últimas décadas modificaron este escenario. Dentro de estos destacan la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica TLCAN en 1994 —con su reciente actualización en el 2020 con el T-MEC— así como el notable crecimiento del sector turismo y la explotación petrolera, estos últimos mayormente en el sureste, todo lo cual significó un reacomodo de los polos del crecimiento a donde como ya se mencionó, el norte ha vivido un importante crecimiento y lo propio le ha pasado a zonas focalizadas del sureste por los referidos auges del petróleo y el turismo. Lo cierto es que la caída en los últimos años de la producción petrolera también se ha reflejado en el deterioro económico de las zonas en que esta actividad había tomado fuerza, como es el caso de los estados de Tabasco y Campeche particularmente.

En este orden de ideas Viesti (2015, p. 14) identifica cuatro importantes polos de crecimiento económico en los últimos años y a donde el de mayor peso económico se ubica en la zona centro integrado por la ciudad de México y el estado de México, que concentran más de la cuarta parte de la riqueza generada al año en el país (17.5 y 8.7%, respectivamente). También dentro de la zona centro el segundo polo incluye un conjunto de estados que cuentan con niveles razonablemente elevados de producción y a donde se incluyen los siguientes estados con su respectiva participación en el PIB nacional: Jalisco (6.8%) y Guanajuato (4.1%) en el centro occidente y Puebla (3.3%) y Querétaro (2.3%) más al sur, y cuya sumatoria asciende al 16.5% del PIB. El tercer polo se concentra en el norte del país, fuertemente vinculado al gigante económico de EU, y a donde destaca particularmente Nuevo León con una participación en el producto nacional del 7.2%, así como las otras 6 entidades que colindan con el vecino del norte y que representan un 15.9% del PIB nacional, esto es, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas; como se ve, este tercer polo representa el 23.1% del PIB. Finalmente, los dos estados sureños de

Campeche y Tabasco por su fuerte producción petrolera representaron hasta hace muy poco el cuarto polo de crecimiento con el 6.6%² del PIB nacional, pero como ya se dijo la producción petrolera ha venido declinando.

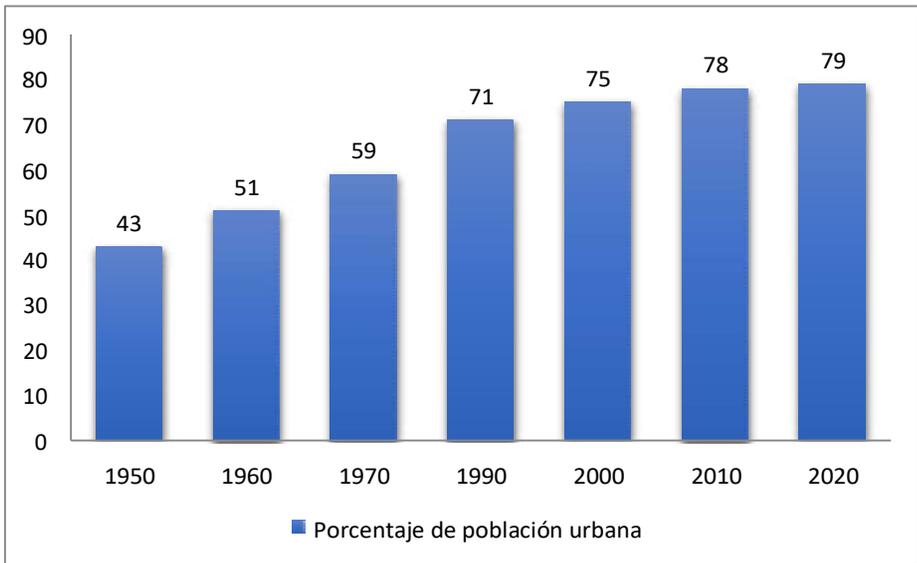
Estos cuatro polos se hacen corresponder con las 3 regiones en que se divide el país en la tabla 5.1, y en ella proponemos un quinto polo integrado por aquellas entidades a donde el sector turismo viene jugando un papel preponderante, como lo son Quintana Roo, Baja California Sur y Nayarit, con una participación en el PIB nacional del 3.0%. Por lo que va a Quintana Roo particularmente, su aeropuerto ya es el segundo de mayor tráfico en el país y el grueso de sus visitantes son turistas extranjeros, característica que también está presente en las otras dos entidades si bien en una proporción menor.

Por lo que respecta a la citada distinción entre el México urbano y el rural, y particularmente a la persistente y sensible migración que ha fluido a las zonas urbanas dando origen a importantes conglomerados metropolitanos, de manera especial pero no única los de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, véase la gráfica 5.1. En ella se observa que ha habido un crecimiento sostenido de la población urbana con respecto a la rural, y si bien este crecimiento se ha reducido en las últimas décadas no se ha podido contener.

² Si bien el texto de Viesti es del 2015 los porcentajes referidos en este párrafo son del 2018 y su fuente es INEGI. Para este año por cierto y a diferencia de lo referido por este autor la presencia del último grupo ha perdido peso.

Gráfica 5.1

Porcentaje de la población urbana en las últimas décadas en México.



Fuente: INEGI

De este acercamiento a la marcada diversidad nacional ya se desprende que no podría existir una razonable homogeneidad en las políticas públicas en materia de promoción económica entre los estados, nuestro tema central de estudio. Sin embargo, para entender con mayor profundidad la racionalidad de estas políticas, en el siguiente apartado se revisan distintas perspectivas que dan luz sobre el desempeño socioeconómico de nuestras entidades, y de la mano con ello de las políticas que operan.

Algunos referentes para entender la diversidad regional

A partir de la breve revisión en torno a la geografía económica del país y dada la diversidad de criterios para evaluarla, seleccionamos ahora un grupo de referentes que cuentan con un sólido rigor analítico y que recogen distintas perspectivas disciplinarias, mismos que ayudan a enriquecer nuestra com-

presión de la diversidad existente en nuestros estados. La idea es revisar estos enfoques para abonar a un conocimiento más amplio de la variedad regional en México, a partir de lo cual ya nos podemos centrar en nuestro principal tema de interés.

Los referentes considerados aparecen en la siguiente tabla y como se aprecia en ella se incluye en primer lugar el número de habitantes en cada entidad federativa, seguido de su Grado de Marginación evaluado por el Consejo Nacional de Población, CONAPO, y en las columnas tercera y cuarta se registra el nivel alcanzado en el Índice de Desarrollo Humano, IDH, y el puntaje en el mismo índice y su equivalente internacional, respectivamente. Se incluye después la posición y rango de competitividad del multicitado Índice del IMCO y por último aparece el PIB per cápita que es, con mucho, el indicador más genérico del desempeño socioeconómico de nuestros estados, a donde las estrategias y capacidades del gobierno estatal se constituyen en un factor de primera importancia. Dada su importancia, en la gráfica 5.1 aparecen todas las entidades ordenadas en función de tal indicador y a continuación se explica el sentido y composición de estos referentes.

Tabla 5.2 Indicadores selectos sobre el desempeño estatal

Entidad	Población (2020)	"Grado de marginación (2019)"	"IDH, nivel"	"IDH, Puntaje y equivalente mundial (2019)"	"Posición y Rango Competitividad IMCO (2021)"	PIB per cápita (2021)
Nacional	126,014,024		Alto	0.779, lugar 76	37 de 43	8,346,702 US
Aguascalientes	1,395,794	Muy Bajo	Alto	.796, Seychelles	6, M. Alto	\$208,811
B. California	3,521,242	Bajo	Muy alto	.809, Costa Rica	13, M. Alto	\$217,291
B. Calif. Sur	771,294	Bajo	Muy alto	.804, Mauricio	8, M. Alto	\$147,128

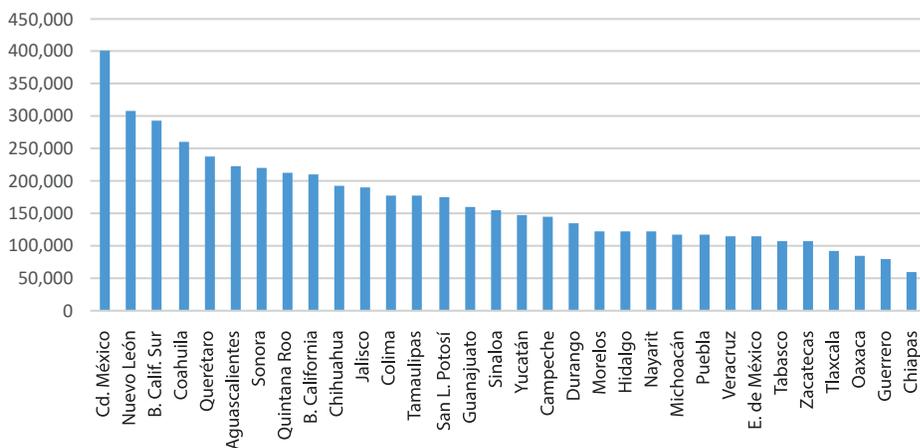
Entidad	Población (2020)	"Grado de marginación (2019)"	"IDH, nivel"	"IDH, Puntaje y equivalente mundial (2019)"	"Posición y Rango Competitividad IMCO (2021)"	PIB per cápita (2021)
Campeche	967,319	Alto	Alto	.769, Colombia	19, M. Bajo	\$122,356
Coahuila	3,132,017	Muy Bajo	Alto	.797, Seychelles	4, Adecuado	\$256,121
Colima	760,333	Bajo	Alto	.788, Cuba	21, M. Bajo	\$141,669
Chiapas	5,563,869	Muy Alto	Medio	.696, Kirguistán	31, Bajo	\$58,264
Chihuahua	3,727,984	Medio	Alto	.784, Cuba	11, M. Alto	\$204,968
Cd. de México	9,041,395	Muy Bajo	Muy alto	.837, Brunei	1, Alto	\$408,042
Durango	1,836,460	Alto	Alto	.769, Colombia	18, M. Bajo	\$132,750
Guana-juato	6,117,205	Medio	Alto	.756, Azerbaiyán	17, M. Bajo	\$157,510
Guerrero	3,629,733	Muy Alto	Alto	.714, Turkmenistán	32, Bajo	\$77,088
Hidalgo	3,014,258	Alto	Alto	.758, Santa Lucía	22, M. Bajo	\$108,703
Jalisco	8,238,991	Muy Bajo	Alto	.788, Cuba	5, Adecuado	\$197,767
E. México	17,056,666	Bajo	Alto	.784, Cuba	20, M. Bajo	\$120,405
Michoacán	4,757,482	Alto	Alto	.744, Líbano	26, M. Bajo	\$116,588
Morelos	2,000,527	Medio	Alto	.776, Armenia	24, M. Bajo	\$110,655
Nayarit	1,252,363	Alto	Alto	.776, Armenia	15, M. Alto	\$102,155
N u e v o León	5,454,848	Muy Bajo	Muy alto	. 8 0 7 , Kuwait	2, Adecuado	\$317,390

Entidad	Población (2020)	"Grado de marginación (2019)"	"IDH, nivel"	"IDH, Puntaje y equivalente mundial (2019)"	"Posición y Rango Competitividad IMCO (2021)"	PIB per cápita (2021)
Oaxaca	4,096,998	Muy Alto	Alto	.708, Palestina	30, Bajo	\$80,338
Puebla	6,478,819	Alto	Alto	.741, Maldivas	23, M. Bajo	\$113,116
Querétaro	2,197,938	Bajo	Alto	.787, Cuba	3, Adecuado	\$216,386
Quintana Roo	1,645,237	Bajo	Alto	.780, Bosnia	16, M. Bajo	\$145,935
S. Luis Potosí	2,825,157	Alto	Alto	.760, China	14, M. Alto	\$178,359
Sinaloa	3,104,610	Medio	Muy alto	.803, Mauricio	7, M. Alto	\$167,158
Sonora	3,000,127	Bajo	Muy alto	.802, Mauricio	9, M. Alto	\$229,293
Tabasco	2,515,926	Alto	Alto	.772, Macedonia	29, Bajo	\$122,537
Tamaulipas	3,590,486	Bajo	Alto	.791, Albania	12, M. Alto	\$190,954
Tlaxcala	1,347,932	Medio	Alto	.770, Colombia	28, Bajo	\$63,884
Veracruz	8,434,163	Alto	Alto	.743, Fiyi	27, Bajo	\$122,213
Yucatán	2,208,236	Alto	Alto	.772, Macedonia	10, M. Alto	\$137,928
Zacatecas	1,642,388	Medio	Alto	.764, Brasil	25, M. Bajo	\$114,754

Notas: La M significa Medio; IMCO establece los siguientes rangos del más alto hacia abajo: Alto; Adecuado; Medio Alto; Medio Bajo; Bajo, y Muy Bajo.

Fuente: CONAPO; IMCO, 2021, p. 88; INEGI; PNUD; IDD, 2015.

Gráfica 5.2
Entidades federativas por PIB per cápita



Fuente: IMCO. Índice de Competitividad Estatal 2020.

Por lo que respecta al *Grado de Marginación*, GM, seleccionamos este indicador en primer lugar porque si bien nuestro objetivo central gira en torno a la descripción y evaluación de las acciones de promoción económica estatales, al final del día estas no son sino sólo un medio para un fin de mucho mayor importancia, que es el bienestar de la sociedad; en este sentido, importa conocer en qué medida nuestros estados logran o no alcanzar niveles mínimos de bienestar y para ello nos ayuda el citado índice. El CONAPO define a la marginación como un “Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios” (CONAPO, 2010, p. 14). Se trata pues de un concepto que delimita las carencias que tiene una comunidad y las identifica puntualmente, lo que permite así cuantificarlas a través de indicadores *ad hoc*. El agregado de este ejercicio para un espacio específico —un municipio, un estado o un país— permite medir la intensidad de las carencias y con ello dar cuenta de su grado de marginación; el concepto abarca las cuatro dimensiones socioeconómicas de la siguiente tabla, mismas que se descomponen en las formas o expresiones de exclusión que también aparecen.

Tabla 5.3 Componentes del índice de marginación

Tabla 5.3 Componentes del índice de marginación		
"Dimensiones socioeconómicas"	Formas de exclusión	"Indicador para medir la intensidad de la exclusión"
Educación	Analfabetismo	"Porcentaje de población de 15 años o más Analfabeta"
	Población sin primaria completa	"Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa"
Vivienda	"Viviendas particulares sin drenaje ni excusado"	"Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado"
	"Viviendas particulares sin energía Eléctrica"	"Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica"
	"Viviendas particulares sin agua Entubada"	"Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada"
	"Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento"	"Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento"
	"Viviendas particulares con piso de tierra"	"Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra"
"Distribución de la población"	"Localidades con menos de 5 000 Habitantes"	"Porcentaje de población en localidades con menos de 5 000 habitantes"
"Ingresos monetarios"	"Población ocupada que percibe hasta 2 salarios"	"Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos"

Fuente: CONAPO, 2,010, p. 14.

Este concepto adquiere especial relevancia para esta obra porque:

La marginación como fenómeno estructural expresa la dificultad para propagar el progreso en el conjunto de la estructura productiva, pues excluye a ciertos grupos sociales del goce de beneficios que otorga el proceso de desarrollo (CONAPO, 2010,p11).

En ese sentido, continúa CONAPO, “la precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos... los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que, a menudo, escapan al control personal, familiar y comunitario” (*ibid*), y ante este escenario se requieren intervenciones eficaces que modifiquen tal estructura en el sentido deseado. Estas intervenciones no se constriñen al aparato público y deben por ello incluir la participación de otros agentes, como los actores privados y la sociedad civil organizada con el concurso del gobierno en sus tres niveles.

Dado que el Índice de Marginación mide el impacto global de las carencias que se tienen en base a los citados componentes e indicadores, este alcanza un valor cuantitativo sobre el que no nos detenemos aquí, y retomamos en su lugar el concepto Grado de Marginación, GM, que a diferencia de aquel, tiene una connotación cualitativa más clara e intuitiva; el GM en efecto sólo se integra de cinco rangos puntuales definidos de mayor a menor (y a donde las carencias son más altas en el mayor) que son: Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo.

Nótese en la tabla 5.2 que son sólo 5, el 16%, las entidades que tienen un grado de marginación Muy Bajo, 8 (el 25%) las que alcanzan el nivel Bajo, en tanto que en el nivel Medio se encuentra 6 (el 19%) y en el nivel Alto hay 10 (el 31%); finalmente, son sólo 3, el 10%, las que presentan un nivel Muy Alto de marginación. De este modo, la mitad de los estados se encuentran en los niveles medio y alto y son sólo unos cuantos los que muestran un desempeño muy deficiente (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) en tanto que también son muy pocos los que se encuentran ubicados en el mejor escenario (Aguascalientes, Coahuila, Cd. de México, Nuevo León y Jalisco). El hecho mismo de que son las regiones —más que los estados— las que muestren grados similares de marginación da cuenta de las fuertes raíces estructurales del fenómeno, y que por ello rebasan las acciones de política pública local, estatal.

El *Índice de Desarrollo Humano*, IDH, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, es un instrumento que mide los avances de un país o un estado en tres componentes esenciales del desarrollo humano, a saber:

una vida larga y saludable, el avance educativo y un nivel de vida con dignidad. El PNUD (2015, p. 20) evalúa estos tres componentes de la siguiente manera: la vida larga y saludable se mide por la esperanza de vida al nacer (Índice de Salud); la educación es medida por los años promedio de educación que alcanzan los adultos así como los años esperados de escolarización (Índice de Educación), y el nivel de vida digno se mide por el Ingreso Nacional Bruto per cápita en dólares en base al poder de paridad de compra (Índice de Ingreso).

En este enfoque se destaca que son justamente las personas y sus capacidades los factores mediante los cuales debe medirse el desarrollo de una sociedad, y estas capacidades se aprecian a través de los citados índices; de manera particular, se asume que el incremento de estas capacidades amplía las libertades de los individuos, y por ello la mejor expresión del desarrollo de una comunidad o un país lo es justamente la ampliación de tales libertades.

Dada la composición del IDH, el PNUD afirma que su enfoque es multidimensional, a diferencia por ejemplo de un criterio puramente económico como lo es el ingreso per cápita.

El índice puede alcanzar un valor entre cero y uno, a donde el desempeño ideal sería uno, de manera que “cuanto más cercano a uno sea el valor del IDH, mayor será el avance obtenido por la entidad en relación con los parámetros definidos en el ámbito internacional” (PNUD, 2015, p. 6). Como se aprecia en la tabla el índice contempla 4 categorías, Muy Alto, Alto, Medio y Bajo, mismos que corresponden a los 4 cuartiles en que se dividen los estados.

Este índice es útil también porque permite evaluar el desarrollo humano en México a la luz del existente a nivel internacional y en este sentido los 187 países considerados igualmente se dividen en cuartiles con los mismos nombres y significado que en el país. En el comparativo internacional nuestro país se encuentra en el nivel de desarrollo humano Alto y nótese en nuestra tabla que la gran mayoría de las entidades, el 78%, alcanzan un valor Alto, el 19% un valor Muy Alto y sólo una entidad, Chiapas, tiene el valor Medio. Nótese asimismo que de las pocas entidades con valor Muy Alto prácticamente todas, salvo la Ciudad de México, se encuentran en el norte del país.

Como se revisó el capítulo dos, el IMCO desarrolla el *Índice de Competitividad estatal*, ICE, que busca medir “la capacidad de los estados para atraer y retener talento e inversiones” (IMCO, 2016, p. 87). Esto resulta de primera importancia porque, ya se dijo, la inversión y talento vuelven más productiva a una sociedad y con ello se mejora su bienestar general y se eleva su prosperidad. Este instrumento se desagrega en 10 subíndices, cada uno correspondiente a una dimensión de la competitividad, mismos que se descomponen en 100 indicadores. Si bien el IMCO desarrolla el ya referido índice internacional con una estructura prácticamente igual a la aquí analizada —la estatal— el índice internacional evalúa y compara al país con un número de naciones que tienen características y un entorno similar al nuestro, y que por ello son considerados su competencia³.

Debido a su diseño el índice otorga a cada estado una calificación de cero a cien y por tanto permite compararlos entre sí, de manera adicional cada uno de sus subíndices se evalúa en el mismo rango con lo que también se pueden hacer comparaciones puntuales relativas a cada dimensión de la competitividad. Valorando el desempeño y ponderación de cada uno de sus subíndices, el ICE “permite hacer conjeturas razonables en relación al efecto en inversión y talento resultante de un aumento en la posición competitiva de los estados” (IMCO, 2016, p. 180).

Ahora bien, para medir la variable inversión y debido a que en las Cuentas Nacionales de México no existe desagregado por estados el dato de la inversión bruta fija, se parte del hecho de que este dato a nivel nacional gira entre 20 y 23% del PIB y así se aplica este factor al PIB estatal para obtenerla. Por su parte, el talento se mide considerando el porcentaje de la población de 25 años o más que cuenta con educación superior y en la tabla 5.2 se aprecia que nuestro país ocupa el lugar 37 de los 43 países evaluados. A continuación, se listan los

³ “Los países considerados en el análisis son principalmente aquellos con los que México compete: Por consumidores y mercados; Por inversiones; De manera muy especial por el mercado estadounidense y los productos que éste importa” (IMCO, 2015, p. 234).

nombres de los subíndices y en el Recuadro 5.1 se reproduce su definición, así como sus temas e indicadores principales.

I. Sistema de derecho confiable y objetivo; II. Manejo sustentable del medio ambiente; III. Sociedad incluyente, preparada y sana; IV. Sistema político estable y funcional; V. Gobiernos eficientes y eficaces; VI. Mercado de factores; VII. Economía estable; VIII. Precusores; IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales, y X. Innovación en los sectores económicos.

Sobre esta base véase en nuestra tabla que sólo una entidad (el 3% del total) alcanza el valor Alto, en tanto que el siguiente nivel, el Adecuado lo tienen 4 estados representado el 13%, y en el nivel Medio Alto se inscriben 10, el 31%. En el nivel Medio Bajo por su parte están 11 estados (el 32%) y en el Bajo están 6 (el 19%), no habiendo ninguna entidad en el nivel Muy Bajo.

De este modo se observa que prácticamente la mitad de nuestros estados (el 47%) tiene un buen desempeño pues ahí se incluyen los del rango Alto, Adecuado y Medio Alto, si bien es en este último a donde está el grueso de ellos con el 31%. El nivel inmediato inferior también tiene una fuerte presencia (32%) así como el que le sigue con el 19%, de manera que el comportamiento en su conjunto se acerca a una campana, que ratifica la amplia diversidad estatal que vimos arriba y que revisando la adscripción de cada entidad a su rango ratifica lo dicho en el sentido que esa diversidad tiene un componente regional importante.

Entendiendo la desigualdad regional de México

Como se discutió en la primera parte de esta obra, el pobre desempeño social afecta y a su vez se ve afectado —la relación es de doble vía— por el bajo desempeño económico, y lo es por las siguientes razones. Si el nivel de ingreso de la población es bajo, como en efecto lo es en las entidades con mayor grado de marginación, la capacidad de compra también lo es y con ello se tiene una demanda agregada regional reprimida, lo que a la postre desalienta el establecimiento de nuevas unidades productivas; esto a su vez inhibe la creación de empleos y de los que existen se mantiene un salario promedio contraído. Los elevados niveles de marginación de estos estados, también, se reflejan en una insuficiente y deteriorada infraestructura, lo que abona al desaliento de

nuevas inversiones y la generación de más fuentes de empleo. En el mismo sentido, en tanto que un más alto nivel de marginación da cuenta de un pobre nivel educativo, esto implica en el promedio una más baja productividad de la fuerza laboral que genera ambos, un bajo nivel de ingresos salariales y pobres niveles de competitividad regional. Finalmente, existe una clara asociación entre marginación e informalidad, y existe asimismo una fuerte asociación entre esta y la pobreza, tal y como lo documenta IMCO, 2020.

En este sentido en efecto, las entidades de más elevada marginación, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, presentan también los más bajos niveles de Desarrollo Humano en la siguiente columna de nuestra tabla. En un sentido se puede decir que el IDH no hace sino medir de una forma distinta el deterioro social que mide la marginación, no sólo porque algunos de sus indicadores comparten una lógica similar, sino también porque ambos enfoques —y particularmente el de IDH— conciben el desarrollo como el incremento de las capacidades de los actores sociales, incremento que a la postre contribuye a abatir el rezago social. El hecho mismo de que haya también una elevada coincidencia entre las entidades con más alto IDH y muy baja marginación, tales como Aguascalientes, Ciudad de México y Nuevo León, documenta esta relación.

TERCERA PARTE

Capítulo 6

Las entidades de estudio y estructura de su planeación

Introducción

La diversidad regional del país, ya se estudió, es muy amplia y son por ello igualmente vastas las políticas para atender sus necesidades y orientar su desarrollo. En este sentido y antes de analizar tales políticas en el documento más emblemático de cada uno de sus gobiernos, su PED, se vuelve necesario presentar una visión muy general del perfil económico de cada una de las entidades de estudio. Esta tarea es importante porque el análisis de una política pública debe ponerse en la perspectiva de la circunstancia en que esta se instrumenta pues sólo así esta adquiere pleno sentido y se valora mejor su alcance.

Esa es justo la visión general de esta obra, el entender que una simple extrapolación de una política pública que pudo tener éxito en un contexto no necesariamente operará con igual éxito en otro, pues no sólo el entorno en que se implementa es distinto sino son también diferentes las capacidades institucionales que tiene cada gobierno. Estas diferencias se reflejan justamente en el proceso de la hechura de la política pública tal y como ahora se estudia.

En este orden de ideas en el siguiente apartado, además de explicar por qué se eligieron nuestras entidades de estudio, se hace el esfuerzo por caracterizar a cada una pero sólo con referentes para una investigación como esta, es decir, contemplando aspectos que tienen que ver con su composición económica y su nivel de competitividad. Lo anterior se emprende con una muy apretada revisión del lugar que ocupan nuestros estados en los subíndices del multicitado índice de Competitividad del IMCO así como mostrando la estructura de su

producción agregada, aspectos ambos que contribuyen a entender la lógica de sus instrumentos de planeación,

De este modo y en la lógica del referido Modelo de las Etapas de las Políticas Públicas sintetizado en la gráfica 6.1, la ejecución de políticas públicas implica el desarrollo de un diagnóstico amplio de los grandes retos que se enfrentan a partir del cual se definen ejes generales de intervención. Ya se dijo que para propósitos de esta obra tales ejes se insertan en el modelo de la *Agenda* del INAFED, misma que recogiendo la estructura jurídico política del país contempla los planos de política para los cuales los gobiernos estatales tienen atribuciones y cuentan además con capacidades para intervenir.

En este orden de ideas después del diagnóstico en la siguiente sección se revisa la estructura de la planeación en las entidades de estudio tal y como se presenta en su PED, mismo que por disposición legal contempla y pone en contexto las referidas acciones. Como se aprecia ahí, los gobiernos de estudio incluyen programas y acciones en todos los campos considerados en la *Agenda*, si bien no a todos ellos les conceden la misma jerarquía amén de que se estructuran de manera distinta.

Finalmente, en la tercera sección se estudia con amplitud la estructura de la planeación en el ámbito económico, citando los ejes contemplados en cada PED y su desagregación para que, en un esquema de causalidad de medios a fines, se puedan deseablemente alcanzar las metas establecidas. Al igual que en la parte general de cada PED, se aprecia que en el plano económico existe una relativamente variada relación de objetivos e instrumentos generales para su alcance, sobre la cual nos detenemos con detalle y nótese que para su clasificación también utilizamos como criterio el modelo de la *Agenda*.

Caracterización general de las entidades

Hemos visto que México es un país muy desigual no sólo en materia social y en cuanto a las condiciones geográficas del territorio, sino lo es también en el nivel de ingreso entre sus entidades federativas; en este sentido y dado que como aparece en la tabla 5.2 la distancia entre la entidad con el más alto PIB per cápita (Cd. de México con 408.0 miles de pesos) y la que alcanza el más bajo valor (Chiapas con 58.3 miles, apenas

un 14% de aquella) es de 341.4 miles de pesos, para volver representativa esta obra establecimos seis rangos con un valor cada uno de un sexto de tal cantidad, esto es 56.9 mil pesos, y seleccionamos una entidad de cada rango. Lo cierto es que la distribución de las 32 entidades en estos rangos no es nada homogénea pues como se aprecia en la siguiente tabla los dos primeros rangos con más alto ingreso tienen muy pocas entidades en tanto que los demás tienen entre 8 y 10, razón por la cual de estos últimos se seleccionaron dos entidades más de manera que el estudio incluye ocho, la cuarta parte del total.

Tabla 6.1

Rangos de entidades federativas por PIB per cápita y entidades seleccionadas

Rango	Entidades en el rango	Entidades seleccionadas
344.7-401.6	Cd. México,	Cd. México
287.8-344.7	B. California Sur, Nuevo León,	Nuevo León
230.9-287.8	Coahuila, Querétaro,	Querétaro
174.0-230.9	"Aguascalientes, B. California, Chihuahua, Colima, Jalisco, Quintana Roo, San L. Potosí, Sonora, Tamaulipas,"	Jalisco
117.1-174.0	"Campeche, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Sinaloa, Yucatán"	Guanajuato, Nayarit
60.2-117.1	"Chiapas, Guerrero, E. de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas."	Veracruz, E. de México

Fuente: desarrollo propio con información de IMCO. Índice de Competitividad Estatal 2020.

De manera específica, de los rangos uno y dos se seleccionaron a la Cd. de México y Nuevo León porque son sin duda dos entidades emblemáticas en cuanto a su emprendimiento económico, si bien la primera claramente se ve favorecida por su condición de ser la ciudad capital y por ser, en buena medida debido a ello, la beneficiaria del centralismo que ha vivido el país a lo largo de

décadas. Del tercer rango se seleccionó a Querétaro quien viene emprendiendo interesantes estrategias desde hace algunos lustros y sobre las cuales se ha dado una razonable continuidad, lo que explica por qué se encuentra tan bien posicionado. Los restantes tres rangos si bien abarcan el 50% del espectro de nuestro indicador —de 60.7 a 230.9 miles de pesos— es a donde se adscribe el mayor número de entidades, 27, el 84% del total.

Del cuarto rango la entidad elegida es Jalisco, considerada justo por su importancia en la región occidente del país, así como por la diversidad de acciones emprendidas, que se explican en buena medida por sus dimensiones y por su ubicación geográfica. Del penúltimo rango incluimos a Guanajuato que se ha convertido en un polo industrial estratégico en el centro del país pero que enfrenta una creciente inseguridad y a Nayarit porque ejemplifica tanto el potencial como los logros y limitaciones que implica el centrar su estrategia en un campo de gran importancia en la economía global, el turismo. Finalmente, del rango más bajo se eligieron a las dos entidades en función de su importancia estratégica en sus respectivas regiones dado su tamaño y número de habitantes, se trata del Estado de México y de Veracruz.

Nótese además que el conjunto seleccionado incluye cuando menos a una entidad de cada una de las seis regiones en las que se divide el país, esto es, de la región Bajío se seleccionó a Guanajuato; de la región Centro a la Ciudad de México; de la región Noroeste a Nayarit y de la región Noreste a Nuevo León, en tanto que de la región Sur-sureste se seleccionó a Veracruz. Si bien las entidades de estudio son sólo 8, el 25% del total, para propósitos de esta obra son plenamente representativas pues nuestro eje de interés es la promoción económica y si ésta funciona bien, al final del día sus logros deberán reflejarse en el nivel de ingreso per cápita, y ya dijimos que ellas abarcan todo el espectro de ingresos en el país. Nótese así que nuestras entidades se ubican a lo largo del continuo que aparece en la gráfica 5.2 y que ordena a los estados en función del PIB per cápita.

La diversidad económica de nuestras entidades es muy grande y mayor aún es el número de indicadores mediante las cuales pueden estudiarse, por ello y ante esta complicación se decidió retomar los valores que ellas alcanzan en los diez subíndices del referido Índice de Competitividad del IMCO, mismo

que ya se estudia en el segundo y previo capítulos, y particularmente en este último se definen sus 10 subíndices. Sin embargo y con el propósito de mostrar la diversidad de su composición económica, en la siguiente tabla se muestran ambos, el valor absoluto y su participación porcentual de todos los sectores de la actividad económica en el valor agregado bruto de la producción para el año 2019¹; se vuelve sobre esta tabla más adelante pero en principio en ella se observa la variada vocación económica de nuestros estados.

¹ Aunque cuando se escriben estas líneas ya se dispone de esta información para el año 2020, se consideró más representativo utilizar la del 2019 pues con la pandemia la afectación entre los distintos sectores económicos ocurrió de manera diferenciada, razón por la cual sus datos son menos característicos de la tendencia de los últimos años.

Tabla 6.2
 Valor Agregado Bruto por sector de actividad económica a precios corrientes, 2019. Millones de pesos

	Jalisco		CDMX		Nuevo León		Querétaro		Guanajuato		Veracruz		Edo. México		Nayarit	
	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
PIB	1 641 532	100	3 698 404	100	1 845 595	100	533 021	100	972 164	100	1 038 620	100	2 028 166	100	149 070	100
11	110 121	6	1 417	0.1	9 813	0.5	12 108	2	38 065	4	58 211	6	25 348	1	11 469	8
21	2 580	0.2	158	0.1	21 759	1	1 992	0.3	3 614	0.3	40 907	4	6 034	0.3	1 815	1
22	25 216	1	20 313	0.6	44 919	2	11 757	2	23 820	2	41 574	4	34 417	2	4 289	3
23	123 659	8	150 424	4	182 589	10	54 218	10	76 667	8	93 900	9	90 862	4	15 586	10
31-33	366 605	22	203 217	5	488 864	26	160 172	30	271 744	28	159 836	15	397 367	20	7 766	5
43 y 46	383 418	24	696,997	19	359 455	19	107 988	20	207 436	21	208,849	20	529,914	26	17 793	12
48-49	80 313	5	326 603	9	144 184	8	34 515	6	70 172	7	80 836	8	132 875	7	5 682	4
51	17 083	1	230 939	6	29 808	2	8 775	2	6 195	0.6	4 893	0.5	10 831	0.5	599	0.6
52	56 291	3	419 152	11	99 242	5	15 861	3	29 357	3	26 719	3	63 853	3	3 650	2
53	188 972	11	344 535	9	136 022	7	40 666	8	88 555	9	138 491	13	338 595	17	19 105	13
54	29 255	1	195 787	5	39 397	2	17 197	3	9 005	0.9	9 227	0.9	21 517	1	949	0.7
55	1 926	0.1	85 497	2	40 898	2	358	.1	666	0.1	434	0.1	1 552	0.1	12	0.0
56	38 760	2	380 106	10	89 282	5	11 107	2	25 839	3	13 528	1	51 226	3	2 467	2
61	51 275	3	117 436	3	40 564	2	16 012	3	33 536	3	54 131	5	100 506	5	8 603	6
62	38 424	2	112 499	3	30 203	1	8 373	1	22 517	2	28 105	3	56 963	3	3 825	3
71	6 491	0.3	30 668	0.8	9 370	0.5	735	0.1	3 252	0.3	2 047	0.2	7 205	0.4	472	0.3
72	47 030	3	64 742	2	27 843	1	10 280	2	15 494	1	16 836	2	21 328	1	20 683	14
81	30 486	2	98 045	3	20 060	2	7 892	1	18 120	2	22 379	2	51 249	3	2 972	7
93	43 627	3	219 868	6	31 323	2	13 015	2	28 110	3	37 718	4	86 524	4	10 011	7

"El significado de los números de la primera columna es el siguiente: 11. Agricultura, ganadería y pesca; 21. Minería; 22. Generación y transmisión de energía eléctrica y suministro de agua; 23. Construcción; 31-33. Industrias manufactureras; 43 y 46. Comercio al por mayor y menor; 48-49. Transportes y almacenamiento; 51. Información en medios masivos; 52. Servicios financieros y seguros; 53. Servicios inmobiliarios y de alquiler de muebles; 54. Servicios profesionales, técnicos y científicos; 55. Corporativos; 56. Servicios de apoyo a los negocios; 61. Servicios educativos; 62. Servicios de salud y de asistencia social; 71. Servicios de esparcimiento; 72. Servicios de alojamiento temporal y alimentos y bebidas; 81. Otros servicios; 93. Actividades gubernamentales y legislativas."

Notas: las cantidades están cerradas a unidades.

Fuente: INEGI. Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2020, p. 365 y ss

En la siguiente tabla aparecen los valores de los subíndices en las entidades de estudio en la edición 2021 del Índice, y vale recordar que la bondad del mismo es doble, por un lado muestra que el desempeño económico de un estado o un país es producto de un complejo entramado de factores, buena parte de ellos considerados en los 72 indicadores de los 10 subíndices, y por otro que el mismo da cuenta de la clara asociación que existe entre el bienestar económico de una región y la atracción del talento y la inversión que se genera en ella². El índice clasifica a todas las entidades en las siguientes categorías: alta; adecuada; media alta; media baja; baja, y muy baja. Lo cierto es que sólo la Cd. de México alcanza el valor alto en la edición 2021 del índice, Nuevo León, Jalisco y Querétaro el nivel adecuado, Nayarit medio alto, Guanajuato y Estado de México medio bajo, y Veracruz bajo. Dada esta ordenación así se listan en la tabla.

Tabla 6.3

Valores alcanzados por nuestras entidades en cada uno de los subíndices del Índice de Competitividad del IMCO.

Entidad	Derecho	M. ambiente	Sociedad	Político	Gobierno	Factores	Economía	Precursores	R Internación	Innovación	General
CDMX	54	72	79	42	68	70	70	93	30	95	67
N. León	70	36	67	60	73	75	70	50	25	73	60
Jalisco	56	37	57	60	59	65	71	52	26	81	56
Querétaro	61	31	63	69	78	58	57	52	30	88	59
Nayarit	80	34	56	56	39	67	45	38	8	41	46
Guanajuato	50	28	46	46	57	32	63	37	28	62	45
E. México	46	34	53	34	49	48	62	41	15	46	43
Veracruz	57	25	40	34	40	36	58	32	9	37	37

Fuente: IMCO (2021) Índice de Competitividad Estatal 2021

² “Un estado competitivo es aquel que consistentemente resulta atractivo para el talento y la inversión, lo que se traduce en mayor productividad y bienestar para sus habitantes” (IMCO, 2021, p. 5).

Lo cierto es que, aunque el valor máximo alcanzable en el índice es de 100, el más alto registrado —Ciudad de México— es de 67 puntos en tanto que el más bajo es el de Guerrero con sólo 30, registrándose así un promedio de 46 puntos. Ya se dijo que en el Recuadro 5.1 se reproduce la definición de cada uno de los 10 subíndices, así como sus temas e indicadores principales, de manera que se remite nuevamente a él. Teniendo presentes los valores de cada entidad en esta tabla y considerando la composición de su PIB de tabla 6.2 se hace ahora un breve recuento de cada una de ellas.

Ciudad de México

En la estructura de su PIB, en esta entidad destacan las siguientes cinco grandes actividades: el comercio (con una participación del 19 % en el total); servicios financieros (11 %); servicios de apoyo a los negocios (10 %), y transporte y almacenamiento, así como servicios inmobiliarios y de alquiler (con el 9 % cada uno).

Por lo que respecta al Índice de Competitividad muestra un buen desempeño en los subíndices Medio Ambiente (con un puntaje de 72 como se aprecia en la tabla), Sociedad (79), Sectores Precursores (93) e Innovación (95), a donde se posiciona como primer lugar, pero tiene fuertes debilidades en los sectores Derecho (54) y Sistema Político (42) con los lugares 23 y 25, respectivamente. Tiene asimismo un desempeño mediocre en el ámbito de las Relaciones Internacionales (30) con el lugar 8 en tanto que lo viene haciendo razonablemente bien en los subíndices Gobierno (58), Economía (70) y Mercado de Factores (70), con los lugares 4 en el primero y 3 en los dos últimos.

Nuevo León

En la composición de su PIB las actividades con mayor presencia según su importancia son las siguientes: industrias manufactureras (con el 26 % de su PIB); comercio (19 %); construcción (10 %), así como transportes y almacenamiento, y servicios inmobiliarios (8 y 7 %, respectivamente).

Por su parte, el puntaje general que alcanza en el Índice es de 60, apenas a 7 puntos del más alto valor, de manera que se encuentra en el noveno lugar nacional y muestra un desempeño sólido en los subíndices Sociedad (con 67 puntos),

Gobierno (73) y Economía (70), así como en el de Mercado de Factores (75), ocupando en todos ellos el segundo lugar en el ranking nacional. Con un buen desempeño también pero ya debajo de los anteriores, aparece en los campos de la Innovación (73), Medio Ambiente (36) y Precursores (50), así como en Sistema Político (60), donde se posiciona en el quinto lugar en los dos primeros y en los lugares 6 y 7 en los dos últimos. Finalmente, en el subíndice Derecho (70) ocupa el noveno lugar y en Relaciones Internacionales (25) el treceavo.

Jalisco

Los rubros de mayor presencia en la composición de su PIB también ordenados en base a su importancia son los siguientes: comercio (con el 24 % del total); industrias manufactureras (22 %); servicios inmobiliarios (11 %); construcción (8 %), y ganadería y pesca (6 %).

Con 56 puntos en el Índice ocupa el tercer lugar en el ranking de las entidades de estudio, pero el quinto del ranking general, con lo que se encuentra muy cercano a Nuevo León. De manera específica, alcanza el primer lugar en Economía (con 71 puntos) y el segundo en Sectores Precursores (52), en tanto que en Innovación (81) ocupa el tercer lugar y el cuarto en Medio Ambiente (37), posicionándose así entre las mejores entidades también en estos rubros. Ya en un lugar intermedio se ubica en Sistema Político (60) y Mercado de Factores (65) con el octavo lugar nacional, así como en Sociedad (57) y Gobierno (59) con en el décimo lugar. Relaciones Internacionales (26) ocupa el doceavo lugar y queda en su peor lugar en Derecho (56) ocupando el lugar 19 nacional.

Querétaro

Dentro de la composición de su PIB las actividades de mayor peso son las siguientes: industrias manufactureras (con el 30 % del total); comercio (20 %); servicios inmobiliarios (8 %), y por último transportes y almacenamiento (6 %).

En cuanto al Índice esta entidad ocupa el cuarto lugar dentro de nuestro grupo y está en catorceavo lugar a nivel nacional, prácticamente a la mitad. Tiene un muy buen desempeño en los rubros Gobierno (78) con el primer lugar nacional y alcanza el segundo en Innovación (88) y Sistema Político (69).

También está bien posicionado en Sectores Precursores (52) con el tercer lugar y Sociedad (63) con el quinto. Ya con un lugar distante de los mejores se encuentra en Relaciones Internacionales (30) con el lugar nueve, así como en Mercado de Factores (58) y Medio Ambiente (31) en los que ocupa el onceavo lugar. Finalmente muestra un desempeño mediocre en Derecho (61) y Economía (57) con los lugares catorce y dieciséis, respectivamente.

Nayarit

Los rubros de mayor presencia en la estructura de su PIB son los siguientes: servicios de alojamiento temporal y de alimentos (con el 14 % del total): servicios inmobiliarios (13 %); comercio (12 %), así como construcción (10 %) y agricultura, ganadería y pesca (8 %).

Con sus 46 puntos en el Índice este estado se coloca en el quinto lugar de nuestro grupo y en el quinceavo a nivel nacional. Con un buen desempeño en Derecho (80) y Mercado de Factores (67) ocupa los lugares tercero y cuarto nacionales, y con una posición aceptable se encuentra en Medio Ambiente (34), Sistema Político (56) y Sociedad (56), con los lugares siete, diez y once, respectivamente, en tanto que en Sectores Precursores (38) también muestra un razonable lugar, el doce. En materia de Innovación (41), Gobierno (39) y Economía (45), ya con un desempeño francamente insuficiente, se posiciona respectivamente en los lugares veintidós, veintitrés y veinticuatro, para quedar en un muy mal lugar, el veintisiete, en Sistema de Relaciones Internacionales (8).

Guanajuato

Las actividades de mayor presencia en su PIB son las siguientes: con el 28 % de participación se encuentra en primer lugar las industrias manufactureras, seguido por el comercio (21 %); servicios inmobiliarios (9 %), y por último transportes y almacenamiento (7 %).

Con sólo 45 puntos en el Índice este estado se encuentra posicionado en el sexto lugar de nuestro grupo, así como en el muy lejano veintisiete a nivel nacional. De manera específica, ocupa sus mejores lugares en Economía (63) e Innovación (62), con las posiciones quinta y séptima nacionales, y aún en lugares decorosos aparecen Sistema Relaciones Internacionales (28) con el lugar

diez y Gobierno (57) en el onceavo lugar. En una posición intermedia aparecen Medio Ambiente (28), lugar dieciséis y Sectores Precursores (37) en quinceavo puesto. Finalmente, y ya ocupando malos lugares se encuentra en Sistema Político (46) con el lugar diecinueve y Sociedad (46) con el veintitrés. Son dos lugares adicionales a donde Guanajuato tiene una tarea muy fuerte por atender, el campo del Derecho (50) a donde ocupa el lugar veintisiete y en Mercado de Factores (32) con el treintavo lugar.

Estado de México

Los componentes principales de su PIB son los siguientes: comercio con el 26 % del total; industrias manufactureras (20 %); servicios inmobiliarios (17 %), así como transportes y almacenamiento (7 %).

En el Índice esta entidad se encuentra en el penúltimo lugar de nuestro grupo con sólo 43 puntos y ocupa el lugar número veinte a nivel nacional. Su comportamiento en cada uno de los rubros no es malo en Medio Ambiente (34), Economía (62) y Sectores Precursores (41), a donde ocupa lugares seis, ocho y diez, respectivamente, en tanto que muestra un comportamiento intermedio en el mayor número de rubros: en Sociedad (53) y Gobierno (49) con el lugar dieciséis, en Innovación (46), diecisiete, Mercado de Factores (48), dieciocho y Relaciones Internacionales (15) veinte. Por último presenta el peor desempeño en Derecho (46) y Sistema Político (34), ambos en el lugar veintinueve.

Veracruz

Las principales actividades de su PIB en su orden de importancia son las que ahora se listan: comercio con el 20 % del total; industrias manufactureras (15 %); construcción (9 %), y transporte y almacenamiento (8 %).

Se trata de la entidad con el peor desempeño en el Índice con puntaje general de sólo 37, y que se ubica a nivel nacional en la posición veintisiete, también entre los últimos lugares. No muestra buen desempeño en ninguno de los rubros específicos en que se descompone nuestro índice, y sólo aparece a media tabla en Economía (58) con el catorceavo lugar y Derecho (57), con el lugar dieciocho. En todos los demás rubros se ubica en el tercer grupo de peor desempeño con los siguientes valores: Medio Ambiente (25) y Gobierno (40)

en lugar veintiuno, luego del cual aparecen Mercado de Factores (36) en el lugar veinticinco, en tanto que Sectores Precursores (32) y Sistema Relaciones Internacionales (9) se posicionan en el lugar veintiséis. En el lugar de peor desempeño están Innovación (37) en la posición veintisiete, Sociedad (40) en la veintiocho y por último Sistema Político (34) en la treinta.

Estructura de la planeación en nuestras entidades

Toda política pública bien diseñada se desarrolla en distintos momentos, mismos que aquí son estudiados con detalle recogiendo no sólo la literatura en la materia sino también el modelo de planeación que dispone el país, tal y como se revisa con cierto detalle en el punto 4.3 al que se remite al lector; de manera particular considérese lo dicho en la LP en su artículo tercero:

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Como se ve, además de las etapas de la planeación y programación propiamente a donde se fijan “objetivos, metas, estrategias y prioridades”, existe una etapa de presupuestación en la que se asignan “recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución”, así como una más de evaluación. Todo lo anterior se aprecia en la siguiente gráfica que sirve de referencia para el análisis, pero conviene aclarar que el diseño y ejecución de una política no es desde luego un proceso secuencial, fluido y plenamente racional como podría desprenderse de la misma, no obstante, lo cual la gráfica cuenta con un valor didáctico y heurístico que nos es de utilidad.

Gráfica 6.1
Las etapas de las Políticas Públicas



Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco.

En este orden de ideas y luego de haber presentado una caracterización general de las entidades de estudio, ahora se analiza con profundidad cómo es concebida en cada una la promoción económica en su Plan Estatal de Desarrollo, PED, esto es, la primera etapa de nuestro ciclo de políticas. Como se sabe, es justo en el PED —que se enmarca en la lógica del Sistema Nacional de Planeación del art. 26 constitucional— a donde aparecen las líneas más generales de actuación de los gobiernos estatales tanto en lo inmediato como en el mediano plazo, y junto con ello también se explica la lógica que las justifica. Si bien es del orden nacional, no estatal, la Ley de Planeación, LP, señala en su art. 21 Ter qué apartados tendrá el PND y dada la relevancia de

esta ley, sus homólogas estatales recogen en distinta medida este contenido. Los apartados son:

I.- Un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas;

II.- Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios referidos en la fracción anterior, cuya atención impulsen el desarrollo nacional;

III.- Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda

alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico;

IV.- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan;

V.- Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan, y

VI.- Los demás elementos que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.

En la siguiente tabla se indica si los PED de nuestro estudio contemplan o no cada uno de estos puntos y, como se ve, salvo el último de ellos todos los demás están incluidos en todos los planes, si bien con distinto nivel de profundidad, precisión y desagregación, punto en el que por cuestiones de espacio no podemos detenernos aquí.

Tabla 6.4

Presencia de los temas de la Ley de Planeación federal en los PED.

	Jalisco	C. México	Nuevo León	Querétaro	Guanajuato	Veracruz	Edo México	Nayarit
"1. Diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional (estatal) así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas."	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

	Jalisco	C. México	Nuevo León	Querétaro	Guanajuato	Veracruz	Edo México	Nayarit
"2. Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios referidos en la fracción anterior, cuya atención impulsen el desarrollo nacional (estatal)."	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
"3. Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico."	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
"4. Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan."	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
"5. Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan."	✓		✓		✓	✓	✓	✓

El artículo 21 Ter de la LP establece que el PND contendrá cuando menos los puntos referidos en la tabla, y en ella se reporta si las entidades de estudio también los incluyen aunque se denominen de otro modo.

Además de la estructura general de los PED que se desprende de la tabla, en cada uno aparecen distintos esquemas de jerarquización de objetivos, así como de desagregación de temas, lo cual en principio representa un problema para poderlos presentar de manera sintética y ordenada. Para atender este reto se seleccionó como criterio ordenador la llamada “Agenda para el Desarrollo Estatal” del INAFED, misma que ya se revisó en el capítulo 3 y cuya estructura aparece en la tabla 3.3; cómo ahí se dijo, la *Agenda* es una iniciativa federal que busca coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales, tal y como lo define el INAFED:

Este programa tiene por objetivo constituir una herramienta nacional de planeación estratégica para el desarrollo estatal, basado en los principios de desarrollo sustentable de la Agenda Local 21 de la ONU y Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo

Local), con la finalidad de consolidar un esquema de evaluación y seguimiento estratégico del desarrollo sustentable en las Entidades Federativas (<https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-estatal>)

Como se aprecia en dicha tabla, son seis los Ejes en los que interviene un gobierno estatal, mismos que se desagregan en 24 temas; dado que nuestro campo de interés es el Eje cuatro, “Estado Promotor del Desarrollo Económico y el Empleo”, en el a se listan también sus tres temas desagregados en ocho objetivos.

Como se observa en ella, los gobiernos estatales en México, y en distinta medida en la gran mayoría de los gobiernos intermedios en el resto del globo, intervienen en los ámbitos del desarrollo social, la promoción económica y la preservación ambiental (ejes 2, 4 y 5), así como en la seguridad en un marco de gobernanza y rendición de cuentas (eje 1); para ello necesitan disponer de los recursos financieros suficientes y es su obligación administrar los adecuadamente (eje 3). Finalmente, y en la lógica de nuestro régimen federal a donde los estados son soberanos en su régimen interior y los municipios son la base de su división territorial (arts. 40 y 115 de la Constitución), los gobiernos estatales tienen la responsabilidad de fortalecer las capacidades institucionales de sus ayuntamientos (eje 6).

A partir de este referente en la siguiente tabla se aprecia que los gobiernos de estudio incluyen en sus procesos de planeación todos y cada uno de los temas de la *Agenda*; de este modo, véase que la información de cada estado en la tabla se divide en dos partes, en la superior aparecen los ejes generales de cada PED y en la inferior se registran los apartados en que se desagrega nuestro eje de interés, el de la promoción económica. Nótese asimismo que de cada uno de los ejes de la parte superior se indica en la columna de la derecha a qué temas de la *Agenda* se corresponden. De este primer ejercicio se destacan las cinco reflexiones que aparecen al final de este apartado, mismas que se entienden mejor en el marco de una muy apretada síntesis de la lógica y estructura de cada plan que ahora presentamos.

Querétaro Humano	2	Seguridad y Paz Social	1	Política y Gobierno	1 y 3
Querétaro Próspero	4	Desarrollo Humano y Social	2	Política Económica	4
"Querétaro con Infraestructura para el Desarrollo"	4	Educación de Calidad	2	Educación	2
Querétaro Seguro	1	Economía para Todos .	4	Bienestar Social	2
Querétaro con Buen Gobierno	1 y 3	Desarrollo Ordenado y Sostenible	5		
		Gobierno Humano y Eficaz	1 y 3		
Desagregación del eje relativo a la Promoción Económica					
"Promoción del crecimiento económico equilibrado por sectores y regiones del Estado de Querétaro"		Incrementar el empleo y el ingreso.		Desarrollo Económico	
"Creación de condiciones favorables de trabajo que propicien la inserción de las personas en el mercado laboral del Estado"		Diversificación y articulación productiva		Empleo	
"Posicionamiento del Estado de Querétaro como un destino turístico competitivo a nivel nacional"		"Innovación y nuevos sectores económicos"		Infraestructura	
"Fortalecimiento de la competitividad agropecuaria en el Estado."				Sector Primario	
"Conservación y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural del Estado"				Turismo	
Estado de México 2017-2023		Nayarit 2017-2021			
Segundo Nivel					

Primer Nivel	"Pilar Social. Estado de México socialmente responsable, solidario e incluyente"	2	"Gobierno eficiente y seguridad ciudadana"	1
	"Pilar Económico. Estado de México o competitivo, productivo e innovador"	4	Empleo y Productividad	4
	"Pilar Territorial. Estado de México ordenado, sustentado y resiliente"	5 y 6	Gestión Social Integral	2
	"Pilar Seguridad. Estado de México con seguridad y justicia."	1	Gestión sustentable para el territorio	5 y 6
Desagregación del eje relativo a la Promoción Económica				
Segundo Nivel	Trabajo digno y crecimiento económico		"Programa de promoción y fomento al desarrollo económico"	
	Sector primario sustentable		"Programa de gestiones de inversión pública privada e impulso a la inversión estratégica"	
	Innovación		"Creación de la Agencia para el Desarrollo de Nayarit (AGED)"	
	"Infraestructura con una visión de conectividad integral"		"Programa de fortalecimiento a la economía de inclusión"	
			"Programa de competitividad para el desarrollo y las exportaciones"	
			"Programa estatal de promoción y fomento al turismo"	
		Programa Nayarit emprende		

Notas: los **Ejes de la Agenda** ya aparecen en la referida **tabla 3.3**, esto es: **1.** Estado en paz, cercano y moderno; **2.** Estado socialmente incluyente; **3.** Estado financieramente responsable; **4.** Estado promotor del desarrollo económico y el empleo; **5.** Estado con responsabilidad ambiental, y **6.** Estado promotor del desarrollo municipal. A su vez, **los temas del Eje 4 son: 4.1.** Gobierno que promueve el crecimiento económico en: Sector agrícola; Sector pecuario; Sector construcción; Sector industrial; Sector manufacturero; Sector comercio; Sector transportes, correos y almacenamiento; Sector turismo; Sector exportador; **4.2.** Gobierno que fomenta la creación de empleos formales, y **4.3.** Gobierno que incentiva la inversión.

A continuación, se listan los PED que incluyen ejes transversales o afines y los nombres de estos.

Estado de México. Igualdad de Género; Gobierno Capaz y Responsable, y Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno.

Jalisco. Tiene los siguientes “temas transversales”: Derechos humanos; Igualdad de género; Gobernanza para el desarrollo; Cultura de paz; Cambio climático, y Corrupción e impunidad. Además, incluye la siguientes “temáticas especiales”: Femicidios; Personas desaparecidas; Desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes, y Recuperación integral del Río Santiago.

Ciudad de México. No tiene.

Querétaro. No tiene.

Guanajuato. Aquí se denominan *Agendas Transversales* y son las siguientes: Igualdad entre mujeres y hombres; Inclusión con enfoque de Derechos Humanos; Innovación, y Prevención social de la Violencia y la Reconstrucción del tejido social.

Nuevo León. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; Derechos humanos; Igualdad de Género, y Participación Ciudadana.

Veracruz. Cultura de Paz y Derechos Humanos; Honestidad y Austeridad.

Nayarit. Gobierno abierto y transparente; Derechos humano e igualdad sustantiva; Desarrollo sostenible y Productividad democrática.

A continuación, se indican los PED que incluyen proyectos o prioridades y los nombres o el número de estos.

Estado de México. Son tres: Igualdad de Género, Gobierno Capaz y Responsable, así como Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno.

Jalisco. Cada uno de sus 5 “apartados estratégicos” (así se les denomina a los ejes del plan) cuenta con sus “proyectos estratégicos”. El apartado Seguridad, Justicia y Estado de Derecho tiene 5 (p. 73); el de Desarrollo Social tiene 14 (p. 95-98), el de Desarrollo Económico tiene 15 (p. 123-25), el de Desarrollo Sostenible tiene 18 (p. 153-156), y el de Gobierno Efectivo tiene 10 (p. 182-184).

Ciudad de México. No tiene.

Querétaro. No tiene.

Guanajuato. Se denominan Proyectos Emblema y cada uno de los Ejes cuenta con varios, esto es: el Eje de Seguridad tiene 2; el de Desarrollo Humano, 3; el de Educación, 5; el de Economía, 3; el de Desarrollo Ordenado, 8, y el de Gobierno Eficaz, 3.

Nuevo León. Cuenta con un capítulo para ello, el 8, “Prioridades de Gobierno”, y son las siguientes: Un Gobierno ciudadano; Reconstrucción del tejido social para erradicar la pobreza; Movilidad y transporte para reducir el tiempo y costo de traslado de los ciudadanos; Combate a la corrupción y la impunidad; Seguridad para vivir con tranquilidad; Infraestructura para el desarrollo

Veracruz. Cultura de Paz y Derechos Humanos, y Honestidad y Austeridad

Estado de México. No tiene.

Nayarit. Gobierno abierto y transparente; Derechos humanos e igualdad sustantiva; Desarrollo sostenible, y Productividad democrática

Fuente: los Planes Estatales de Desarrollo

Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019–2024

A diferencia de las demás entidades, en la ciudad de México el documento (de 239 páginas) no se llama Plan sino Programa, pero al igual que los otros abarca todo el periodo de gobierno y todos los campos de intervención. Si bien sí se generó un plan, el “Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México”, su edición se dio relativamente avanzada la gestión de gobierno de estudio (es de septiembre del 2020), razón por la cual aquí sólo estudiamos el Programa. El documento inicia con una Presentación y una Introducción, luego de lo cual hay un diagnóstico que incluye apartados específicos para la siguiente temática: tema social y derechos sociales (crecimiento y pirámide poblacional; pueblos, barrios y comunidades indígenas; educación; salud y desigualdad) el tema económico (economía y empleo), urbanismo y movilidad (desarrollo urbano y movilidad) y la temática ambiental (medio ambiente). Existe enseguida un eje, “Honestidad, Austeridad Republicana y Buen Gobierno”, que contempla un grupo de “acciones” para cada uno de estos tres conceptos sin incluir ningún elemento adicional.

Sobre esta base el programa define sus Ejes —los seis de la tabla— y de cada uno existe un diagnóstico, y luego de estos se derivan programas o temas con una reflexión general, mismos que se desagregan objetivos y que cuentan con sus respectivas acciones. El documento no dispone de indicadores ni plazos de realización, ni se indica qué dependencias atenderán las acciones contempladas.

Plan estatal de Desarrollo de Nuevo León 2016–2021

El plan (de 260 páginas) inicia con una Presentación luego de la cual se incluyen dos capítulos de contexto: 1. “Un Gobierno ciudadano” y 2. “Criterios de elaboración”, para desarrollar en los siguientes cinco capítulos igual número de ejes que aparecen en nuestra tabla. El documento contempla también dos últimos capítulos que corresponden a las “Prioridades de Gobierno” (cap. 8) y a la “Implementación y evaluación” (cap. 9).

La desagregación del plan es la siguiente. Cada eje cuenta con una “visión” luego aparece una Introducción y un Diagnóstico del mismo, a donde se incluyen distintos temas. Estos temas a su vez contemplan distintos objetivos

que se desagregan en estrategias, y cada una a su vez cuenta con sus líneas de acción; se incluyen finalmente uno o varios indicadores para todo el tema. En este sentido, el capítulo 9 señala que el plan cuenta con el instrumento de Presupuesto Basado en Resultados acompañado del Sistema de Evaluación de Desempeño, agregando que la coordinación Ejecutiva de la Administración Pública estatal dará seguimiento a las políticas y evaluará sus resultados.

Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024. Visión 2030

El plan (de 334 páginas) contiene una Introducción y luego tres capítulos de contexto (“La Refundación de Jalisco”; “Gobernanza y desarrollo”, y “Sistema estatal de planeación, medición y contribución a la Agenda 2030”) para incluir uno más de “Diagnóstico” muy breve, a donde más bien se sintetizan las percepciones de la gente obtenida mediante distintos instrumentos. Sin duda el capítulo más importante y extenso es el seis, “Apartado estratégico: objetivos, metas y proyectos estratégicos”, que se integra de los cinco ejes de nuestra tabla.

De estos su estructura es la siguiente. Cada uno cuenta con una Introducción y una relación de “proyectos estratégicos” y se desagrega en diversas temáticas, las que cuentan con su propio objetivo, un “resultado general esperado para el 2024” y “resultados específicos”, y cada uno de estos dispone de indicadores. Por su parte, cada temática incluye un breve cuadro denominado “Vinculación Plan Nacional de Desarrollo y Agenda 2030 para el desarrollo sostenible” a donde se hace corresponder el “resultado general esperado para el 2024” con los objetivos del PND y los ODS. Sin embargo, las temáticas no cuentan con estrategias que se desagreguen en acciones a través de las cuales se alcancen ambos, el “resultado general esperado” y los “resultados específicos”.

El capítulo contiene dos secciones adicionales, “Temáticas transversales” (Derechos humanos; Igualdad de género; Gobernanza para el desarrollo; Cultura de paz; Cambio climático, y Corrupción e impunidad), y Temáticas especiales (Feminicidios; Personas desaparecidas; Desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes, y Recuperación integral del Río Santiago). Cuenta

asimismo en su capítulo 7 con “Proyectos estratégicos regionales” dada la diversidad regional y extensión de la entidad.

Plan Estatal de Desarrollo de Querétaro 2016–2021

El plan (de 96 páginas) inicia con una Presentación y luego en el capítulo uno se incluye una reflexión de corte introductorio, “El Plan Estatal”, para desarrollar en el capítulo segundo el “Planteamiento Estratégico”. Es sólo hasta el capítulo 3, “Los Ejes Rectores”, que se presentan los grandes temas de intervención que son cinco y se denominan “ejes”, todos contando con la misma estructura, esto es, se formula en principio un “Diagnóstico” a partir del cual se definen los “Objetivos de Gobierno” que se buscan alcanzar con distintas “Estrategias” mismas que se desagregan en “Líneas de Acción”. No se dispone de indicadores, ni plazos de realización ni dependencias responsables. Sin embargo, se dispone de una Matriz de Alineación con el PND 2013–2018.

Programa de Gobierno 2018–2024 y Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato 2018–2024

Esta entidad dispone de dos documentos generales, un Plan (de 78 páginas) y un Programa de Gobierno (de 254 páginas) que no tienen la misma estructura, dado que el segundo es el más completo y del que se desprenden las ulteriores etapas de la política pública, es el que tomamos para su análisis aquí.

El documento inicia con un Mensaje del Gobernador para incluir después una Introducción y un tercer apartado denominado Marco Institucional de la Planeación que describe su marcojurídico, la alineación de los instrumentos de planeación y la estructura orgánica de la administración. En su cuarto capítulo se describe el proceso de elaboración del programa luego de lo cual se cita la Filosofía de la Administración.

El planteamiento estratégico se cita en el capítulo VI luego de lo cual se listan los Ejes Gubernamentales que no son otros que los que aparecen en la tabla 6.3. Es sólo en el capítulo VI a donde se desarrollan cada uno de los Ejes mismos que como se observa en la tabla 6.5 se desagregan en los siguientes elementos: fines, objetivos, estrategias y por último acciones. El programa contempla también una Agenda Transversal con acciones adscritas a cada uno de

los Ejes y se dispone además de un conjunto de Indicadores para cada objetivo de cada Eje así como sus respectivas metas.

Plan Estatal de Desarrollo de Veracruz 2019-2024

El plan (de 306 páginas) inicia con varias secciones de carácter general y de contexto (mensaje del gobernador, principios que rigen las acciones del gobierno y marco jurídico) y luego incluye una Introducción que se acompaña de un apartado “Proceso de Integración del PVD 2019 – 2024”, para citar después los Ejes Transversales y los Ejes Generales. Le sigue una sección diagnóstica, “Veracruz: identidad, diversidad y cultura”, luego de la cual se desarrollan los “Bloques temáticos” que en esta obra denominamos Ejes. En su parte final, el plan incluye un “Programa prioritario de Proyectos de Trabajo en Comunidad (PTC)”, así como dos “Programas especiales: A. Cultura de Paz y Derechos Humanos, y B. Honestidad y Austeridad. Por último hay dos apartados más de gran relevancia para la operación del plan, “Objetivos, estrategias y líneas de acción” así como “Seguimiento y Evaluación”.

La desagregación de los ejes es la siguiente. Cada uno se integra de distintas temáticas y contiene una primera sección denominada “¿Cómo estamos?” que corresponde al diagnóstico e incluye los principales retos y desafíos, una segunda denominada “¿Qué queremos?” y un último apartado, “¿Cómo lo vamos a lograr?”. Este último se desagrega en objetivos, cada uno con su propia estrategia y acompañada de líneas de acción. Al final de cada eje aparece una sección de Metas e Indicadores. Finalmente, el plan contiene una breve sección de Evaluación y Seguimiento señalando que la información de los indicadores estará disponible a través de una plataforma.

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2017-2023

El documento (de 328 páginas) se integra de un primer apartado de Presentación al que le sigue uno relativo al Marco Legal y un tercero de Introducción. Después se incluye una sección denominada “El PDEM 2017-2023 y su alineación a la Agenda 2030”, para desarrollar después los cuatro Pilares o ejes, mismos que aparecen en nuestra tabla. En su parte final, el plan desarrolla los

llamados Ejes transversales que son Igualdad de género; Gobierno capaz y responsable, y Conectividad y tecnología para el buen gobierno.

De manera adicional, los cuatro pilares se encuentran alineados a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, ODS, y cada uno cuenta con distintos apartados que se dividen en dos secciones, la del Diagnóstico y la de las acciones a emprender, denominada “¿Hacia dónde vamos?”, y al final se incluyen los indicadores de cada eje; también, los ejes transversales cuentan con estas dos secciones y un apartado general de indicadores para todos estos ejes.

Plan Estatal de Desarrollo de Nayarit 2017-2021

Además de la Presentación el documento (de 482 páginas) se integra de tres grandes secciones, en la primera “Un acercamiento a Nayarit” se incluye la Introducción y un apartado que explica la estructura del plan y la relación de este con otros instrumentos de planeación, entre otros temas. La segunda sección “Escenarios y estrategias de Desarrollo”, la más importante y extensa, incluye la “Visión” y ambos, los Ejes rectores —que aparecen en nuestra tabla— y los Ejes transversales. La última sección se denomina “Instrumentación del plan” y existe un apartado complementario de Anexos.

Los ejes rectores se desagregan a su vez en 7 ejes estratégicos, cada uno con su objetivo estratégico, incluyendo estrategias y lineamientos programáticos, los que a su vez se descomponen en temas o programas, y estos cuentan con sus propias líneas de acción. Finalmente, se definen los siguientes tipos de indicadores para el seguimiento del plan: Indicadores de impacto; Indicadores de desempeño de las dependencias, y Programas, acciones y proyectos vinculados.

Reflexiones básicas sobre la estructura de la planeación en nuestras entidades

Uno. Los procesos de planeación en nuestras entidades de estudio —y dada su representatividad bien se desprende que en las demás también— son muy variados, no sólo en sus procesos de integración y participación ciudadana sino también en su estructura y definición de objetivos. Sin embargo y como es entendible todos incluyen los ejes de la *Agenda* del INAFED aunque no

necesariamente en el nivel más general de sus respectivos PED, esto es, al nivel de Ejes del plan.

Dos. De manera específica, los ejes de la *Agenda* que si bien sí se tocan a lo largo del documento pero que *no* se les concede el status de ejes generales lo son el tema Medioambiental y el relativo a la promoción del Desarrollo Municipal. Como se desprende de la tabla (y desde luego se explica con detalle en cada PED) la temática municipal o bien es concebida como un tema transversal y de este modo, por ejemplo, las acciones de desarrollo social o de promoción económica se plantean ejecutarlas en los municipios, o bien se contemplan en el Eje correspondiente al Desarrollo Institucional (que en la *Agenda* se denomina Estado en Paz, Cercano y Moderno, tabla 3.3). La temática Medioambiental por su parte se incluye en campos tales como el territorial y nótese así, por ejemplo, que en Jalisco se inserta en el Eje Desarrollo Sostenible del Territorio o en la Ciudad de México en el eje Ciudad Sustentable.

Tres. Los dos temas que aparecen en todos los PED con el status de ejes generales lo son el de nuestro interés —el Económico— y el de Desarrollo Social, en tanto que el de Seguridad Pública si bien en Veracruz no aparece de manera independiente como eje general, en todos los demás sí. Por su parte, el Eje relativo al Desarrollo Institucional aunque existe en todos los PED adquiere distintos nombres y sus grandes temas (cercanía a los ciudadanos, eficiencia gubernamental, transparencia...) también tienen presencia con una distinta ponderación.

Cuatro. Se aprecia que el esfuerzo técnico y documental empeñado en la redacción de cada PED fue muy variado y nótese por ejemplo que mientras el PED de Querétaro sólo contiene 96 páginas, los de Nayarit y Jalisco tienen 482 y 334 respectivamente. Nótese asimismo que mientras en Jalisco, Querétaro y Veracruz sólo existen 3 niveles de desagregación, en Nuevo León, Guanajuato y el Estado de México son 5 los niveles (véase tabla 6.7), esto indica que el esfuerzo para avanzar mediante un modelo causal en la definición de estrategias y acciones para la consecución de los objetivos de la planeación también fue muy diverso. Vale agregar que existe ya una iniciativa federal para lograr que las referidas etapas de políticas en el orden subnacional, se implementen en base al Modelo de Marco Lógico, MML, con la metodología del Presupuesto en

Base a Resultados, PbR, pero en las páginas de los gobiernos de estudio la información es insuficiente para verificar con detalle dicho avance¹.

Cinco. Después de esta revisión general de la estructura de la planeación en las entidades de estudio, en el siguiente apartado nos detenemos ya en el análisis puntual de la promoción económica en los PED. Este esfuerzo es de primera importancia porque sólo a partir de la revisión integral de la planeación económica en cada entidad se puede pasar al estudio, en la lógica del modelo de las etapas de las políticas públicas, de cómo se programan, ejecutan y evalúan las acciones gubernamentales en este campo.

La planeación de la promoción económica estatal

Analizamos en el apartado previo cómo se estructuran los grandes temas en que intervienen los gobiernos de estudio según se describen en sus PED, a partir de lo cual ahora nos concentramos en el campo de la Promoción Económica. Como ya se vio, en la tabla 6.5 aparecen los ejes generales de la planeación en cada entidad, y aparecen también los campos de política en que se desagrega el eje de la promoción económica, lo que nos permite aterrizar ahora en el tema central de la obra.

Ya se dijo que para propósitos de ordenación de las políticas de estudio tomamos como referencia el modelo de la *Agenda*, y como se revisa en el capítulo Tres nuestro tema de interés en ella (4. “Estado Promotor del Desarrollo Económico y el Empleo”) se desagrega en tres campos de intervención pública, tal y como aparece en la multicitada tabla 3.3². De este modo para el siguiente análisis se consideran tres referentes, los dos primeros muy sintéticos que son

¹ Véase al respecto el documento de la SHCP “Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2021”.

² El objetivo del tema según se define en la Agenda es: “Impulsar el desarrollo económico del estado mediante la promoción del crecimiento, la generación de oportunidades de empleo y el desarrollo de sus sectores productivos en beneficio de sus regiones y sus habitantes, con pleno respeto a sus vocaciones productivas” Agenda, 2015, p. 123.

las tablas 6.6 y 6.7 y por último el Recuadro 6.2; en breve, estos insumos abordan lo siguiente:

- La tabla 6.6 clasifica la promoción económica de cada uno de los PED en base al multicitado Eje 4 de la *Agenda*³, de manera que tiene las siguientes 3 secciones: Gobierno que promueve el crecimiento económico en áreas específicas; gobierno que fomenta la creación de empleos formales, y Gobierno que incentiva la inversión.
- La tabla 6.7 muestra cuántos y cuáles son los niveles de desagregación del Eje Económico de cada uno de nuestros PED.
- El recuadro 6.1 describe con detalle cómo se estructura este amplio campo de la gestión gubernamental en cada entidad.

Revisamos entonces cuál sea la situación de cada una de las entidades a partir de lo cual derivamos un conjunto de reflexiones de carácter general; veamos.

³ Lo cierto es que la Agenda contempla una desagregación más amplia de sectores que los de la Tabla 6.4, pero que para sintetizarlos mejor se concentran en los aquí listados, según se explica en el capítulo 3.

Tabla 6.6
Clasificación de la promoción económica en los PED en base al Eje Económico de la Agenda

	Jalisco	Ciudad de México	Nuevo León
	4.1. Gobierno que promueve el crecimiento económico en:		
S. agrícola	DE1. Desarrollo Rural	2.3.4 Regeneración de las condiciones ecológicas de la ciudad: Áreas de Valor Ambiental	O 5. Favorecer el desarrollo competitivo del campo
S. pecuario	DE1. Desarrollo Rural		O 5. Favorecer el desarrollo competitivo del campo
S. pesquero			
S. construcción			
S. industrial	"DE2. Industrial DE3. Energía;"	2.1.1 Apoyo a la industria innovadora, sustentable y la economía circular.	"O 3. Desarrollar y fortalecer el sector energético O 8. Integrar los productos y servicios de las mipymes a las cadenas productivas" O 6. Impulsar el desarrollo científico, tecnológico y de innovación
S. manufacturero	DE2. Industria DE7. Ciencia y tecnología		
S. comercio	DE4. Comercio y Servicios	2.1.4 Mejorar los canales de abastecimiento, comercio y distribución.	
S. transp. c. y a.			
S. turismo	DE5. Turismo	2.1.5 Fomento al turismo.	O 4. Incrementar la derrama económica de la actividad turística
S. exportador	DE8. Innovación		
	4.2. Gobierno que fomenta la creación de empleos formales		
	DE6. Competencias y capacidades del capital humano	2.1.7 Derechos humanos y empleo.	O 1. Fortalecer el empleo de los sectores productivos
		2.1.3 Fortalecer la economía social y el emprendimiento.	O 9. Impulsar la actividad económica y el empleo en las regiones fuera del área metropolitana

4.3. Gobierno que incentiva la inversión		
DE9. Financiamiento para el Desarrollo	2.1.2 Apoyo a la micro y pequeña empresa	O 2. Desarrollar y fortalecer sectores con potencial económico O 7. Promover la formación, el desarrollo y fortalecimiento de las mipymes
	Querétaro	Veracruz
S. agrícola	"E II.4 Fortalecimiento de la competitividad agropecuaria E II.5 Conservación y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural"	Guanajuato Consolidar un sector agroalimentario productivo, que garantice la seguridad alimentaria
S. pecuario	E II.4 Fortalecimiento de la competitividad agropecuaria	Consolidar un sector agroalimentario productivo, que garantice la seguridad alimentaria
S. pesquero		
S. construcción		"O. 3. Impulsar la obra pública del Estado para fortalecer la infraestructura estatal, generando una integración económica y territorial"
S. industrial		"Impulsar la internacionalización de la economía guanajuatense Fortalecer el sistema de innovación de Guanajuato y su articulación con las demandas productivas"
S. manufac.		"Aprovechar las ventajas comparativas, locales y regionales, y activar las cadenas de valor que incluyen a las micro, pequeñas y medianas empresas locales"
S. comercio		

S. transp. c. y a.				
S. turismo	Es II.3 Posicionamiento del Estado de Querétaro como un destino turístico competitivo	Consolidar el potencial turístico de Guanajuato e impulsarlo a ser uno de los principales destinos turísticos a nivel nacional.	O. 4. Impulsar un turismo sostenible e inclusivo que favorezca económicamente a cada región	
S. exportador				
	4.2. Gobierno que fomenta la creación de empleos formales			
	E II.2 Creación de condiciones favorables de trabajo que propicien la inserción de las personas en el mercado laboral	Promover el empleo de calidad, inclusivo y bien remunerado, formado y capacitado para la empleabilidad	O. 1. Definir los Programas... dirigidos a la mejora del crecimiento económico sostenible e inclusivo a través de la innovación, el emprendimiento	
			O. 2. Impulsar fuentes de empleo, garantizar trabajo digno y fortalecer la justicia laboral	
	4.3. Gobierno que incentiva la inversión			
	"E II.1 Promoción del crecimiento o económico equilibrado por sectores y regiones"	"Consolidar al estado como un destino favorable para la inversión extranjera."		
	Estado de México			
	4.1. Gobierno que promueve el crecimiento económico en:			
S. agrícola	2.2. O Incrementar de manera sustentable la producción, calidad, eficiencia... del sector primario			

S. pecuario	2.2. O Incrementar de manera sustentable la producción, calidad, eficiencia... del sector primario		
S. pesquero	2.2. O Incrementar de manera sustentable la producción, calidad, eficiencia... del sector primario		
S. construcción			
S. industrial	2.3. O Transitar hacia una planta productiva más moderna y mejor integrada	E.2. Promover la transformación productiva de las regiones intensificando los apoyos de financiamiento y asistencia técnica	
S. manufac.	2.4. O Potenciar la innovación y el desarrollo tecnológico como instrumento para impulsar el desarrollo económico.		
S. comercio			
S. transp. c. y a.			
S. turismo		P estatal de promoción y fomento al turismo	
S. exportador		"P de competitividad para el desarrollo y las exportaciones"	

4.2. Gobierno que fomenta la creación de empleos formales			
	"E 3. Establecer un modelo de desarrollo basado en los esquemas de asociación pública, social y privada"	P de promoción y fomento al desarrollo económico	
	4.3. Gobierno que incentiva la inversión		
	2.1. O Recuperar el dinamismo de la economía y fortalecer sectores económicos con oportunidades de crecimiento	E 1. Impulsar la inversión pública en infraestructura productiva como soporte de la actividad económica regional	
	2.5. O Desarrollar infraestructura con una visión de conectividad integral	E 4. Establecer un es quema de representatividad como una fórmula de impulso a los proyectos de reactivación económica	
		P de gestiones de inversión pública privada e impulso a la inversión y Agencia para el Desarrollo de Nayarit	

Notas: s. transp c. y a. quiere decir "sector transporte, correo y almacenamiento"

Ciudad de México

Se trata de la entidad que presenta la estructuración de ejes de política menos alineada a la Agenda (tabla 6.3) y cuya ordenación es también la menos sistemática, a donde el tema de la innovación por ejemplo no se vincula a la actividad económica y se le otorga un énfasis particular al campo de la cultura. Centrados en el campo económico destaca que no existe un eje ad hoc para él (tabla 6.3) de manera que los 8 objetivos de este sector se inscriben a uno de los 3 apartados del eje Ciudad Sustentable como se explica en el Recuadro.

De la tabla 6.4 se desprende que objetivos en sectores económicos específicos (punto 4.1⁴ de la *Agenda*) sólo existen en el turismo y en un campo de la industria —la de carácter sustentable e innovador— y en la mejora del abasto y el comercio, así como la regeneración ecológica. Por lo que respecta al empleo formal (punto 4.2 de la *Agenda*) no existe un objetivo en torno a él y más bien se habla de economía social y derechos humanos así como emprendimiento. En materia de inversión (punto 4.3 de la *Agenda*) no se incluye n objetivos específicos si bien se habla de apoyo a las MIPYMES.

Nuevo León

Aquí se aprecia una clara alineación de su PED con la Agenda (tabla 6.3), y ya enfocados a la promoción económica se contemplan cinco temas que se desagregan en nueve objetivos (*Recuadro*). De entre ellos y por lo que va a sectores económicos específicos (punto 4.1 de la *Agenda*) sólo están ausentes el de la exportación, el comercio y los servicios, así como el de la construcción. Por lo que va al punto 4.2 de la *Agenda* se habla explícitamente de fortalecer el empleo, pero no se precisa que sea el empleo formal y en cuanto al punto 4.3 relativo a la Inversión se habla de Desarrollar y fortalecer sectores con potencial económico así como de promover a las MIPYMES.

⁴ Para evitar confusiones cuando se hable aquí de los puntos 4.1, 4.2 y 4.3 se trata de los tres apartados del eje económico de la Agenda, mismos que aparecen en cursivas.

Jalisco

En esta entidad también se recogen en su mayoría los ejes de la *Agenda* (tabla 6.3) y por lo que respecta a la promoción económica esta se aborda a través de nueve temáticas cada una con distinto número de resultados específicos, según se cita en el *Recuadro*. De estas temáticas se aprecia que en el punto 4.1 de la *Agenda* (campos específicos de la actividad económica) sólo están ausentes los sectores de la construcción y los transportes —que deben abordarse en el campo de la infraestructura— en tanto que con relación al punto 4.2 se incluye la temática de Competencias y capacidades del capital humano, sin referir explícitamente la creación de empleo formal; finalmente, con relación al punto 4.3 se propone la temática del Financiamiento para el Desarrollo.

Querétaro

Por lo que va a esta entidad se cuenta con una estructura similar a la de la *Agenda* si bien no tiene un eje específico para el tema ambiental, pero lo tiene para la infraestructura; debido a ello es el único de los PED que le otorga el nivel más alto de la planeación a este rubro (tabla 6.4). Por lo que va a la promoción económica se contemplan cinco estrategias en el eje respectivo, mismas que se desagregan en distintas líneas de acción (*Recuadro*). De manera específica y como se ve en la tabla 6.4, tales estrategias se inscriben en sólo tres sectores de la agenda, siendo así el PED que menos estrategias presenta en ello (punto 4.1 de la *Agenda*). Por lo que va al punto 4.2 se formula una estrategia, “Creación de condiciones favorables de trabajo que propicien la inserción de las personas en el mercado laboral”, que como se ve no hace mención al empleo formal. Finalmente, con respecto al punto 4.3 se plantea la promoción del crecimiento equilibrado, pero en sentido estricto no se dice que se promueva la inversión.

Guanajuato

Aunque con la recurrente ausencia de la temática municipal, esta entidad presenta como ejes de su planeación prácticamente los mismos que la *Agenda* (tabla 6.3), y el de nuestro interés, la “Economía para Todos”, se integra de tres Fines que se descomponen en nueve objetivos desagregados en estrategias

que para su logro cuentan cada una con sus principales acciones (*Recuadro*); los objetivos son los que aparecen en la tabla 6.3. En ella se aprecia que por lo que va a objetivos propuestos en sectores económicos específicos —punto 4.1 de la *Agenda*—, esta entidad tiene una amplia diversidad si bien y como sucede con la gran mayoría de las aquí estudiadas nada se contempla en el sector pesquero, así como en Comercio, Correos y almacenamiento, y el sector exportador. Por lo que va al tema de la creación de empleos formales, punto 4.2, sí se plantea un objetivo, como también se establece uno para la promoción de la inversión, punto 4.3 de la *Agenda*.

Veracruz

Aquí al nivel de sus ejes generales están ausentes la temática municipal y la medioambiental en tanto que se le concede este nivel al tema educativo (tabla 6.3); ya referidos al tema económico hay un eje puntual para él, mismo que se desagrega en cinco objetivos cada uno con su propia estrategia y esta se compone de varias líneas de acción (*Recuadro*). Son estos objetivos los que aparecen en nuestra tabla 6.4 a donde se aprecia que por su reducido número sólo refieren muy pocos, cuatro, de los sectores económicos correspondientes al punto 4.1 de la *Agenda*. Por lo que va al punto 4.2 se formula un objetivo, “Impulsar fuentes de empleo, garantizar trabajo digno y fortalecer la justicia laboral”, que sin embargo no habla del empleo formal propiamente. Del punto 4.3, promoción de la inversión, nada se dice en este nivel de la planeación.

Estado de México

Se presenta de entre sus ejes generales la mayoría de los temas de la *Agenda* salvo el multicitado de los municipios, y el que se refiere a la Gobernabilidad sólo contempla el tema de seguridad (tabla 6.3). En lo que respecta a la promoción económica su eje se integra de tres apartados que contemplan cinco objetivos y estos disponen de distintas estrategias desagregadas en líneas de acción (*Recuadro*). Por lo que va a la calificación de tales objetivos en base a la *Agenda* nótese que estos sólo hacen referencia a los sectores primario e industrial sin citar al sector turístico, siendo así el único PED que a este nivel de desagregación no lo menciona (tabla 6.4 punto 4.1). Por lo que va al punto 4.2,

la promoción del empleo formal, nada se dice de manera explícita en tanto que a la inversión (punto 4.3) lo que más se le aproxima es el propósito de recuperar el dinamismo de la economía y la creación de infraestructura.

Nayarit

Entre sus ejes generales contempla todos los de la *Agenda* salvo, como pasa con los demás, el relativo a los municipios (tabla 6.3). En cuanto al plano económico su eje corresponde con un eje estratégico mismo que cuenta con 4 estrategias y 7 programas (*Recuadro*). De manera específica, tales estrategias sólo se alinean con los siguientes sectores de la *Agenda*: el turístico, exportador y el industrial (punto 4.1); en cuanto a la promoción del empleo no se dice nada específico pero se habla del fomento económico que debería impactar en él, y finalmente por lo que respecta a la inversión se habla del impulso de la inversión pública —que debe incidir en la privada—, así como el impulso de proyectos de reactivación económica.

Reflexiones generales sobre la estructura de la planeación en nuestras entidades

Uno. Véase en nuestras entidades que a diferencia de la *Agenda* en ninguno de los PED —en ninguno— existe a nivel de los ejes generales una mención explícita a los municipios, lo que no deja de resultar preocupante pues al final del día todas las intervenciones de un gobierno estatal se realizan en sus municipios, y habría sido deseable que se establecieran lineamientos al respecto; lo anterior se vuelve aún más necesario debido a que entre ellos existen los dos extremos: aquellos municipios que por su debilidad institucional y exigüidad de recursos necesitan de sobremanera el apoyo estatal y aquellos otros, los menos, que disponen de una razonable dotación de recursos humanos, institucionales y financieros para atender por sí mismos sus tareas. Si bien se podría esgrimir que los lineamientos de vinculación entrambos niveles de gobierno ya aparecen en diversas leyes, lo cierto es que la heterogeneidad municipal no puede ser abordada adecuadamente en una ley, pues esta es por definición general y abstracta.

Dos. Nótese en las tablas 6.6 y 6.7 que no hay acaso una razonable homogeneidad en la planeación económica en las entidades del país, y antes bien se aprecia una diversidad en los nombres y áreas de política que va a tono con lo dicho en el capítulo tres, en el sentido de que no hay ni en la literatura ni en la gestión de gobierno misma una clasificación ampliamente compartida de los campos e instrumentos de intervención. Más aún, la distinta vocación económica de cada entidad hace que los énfasis en las estrategias de promoción económica también varíen de manera importante, y que como se revisa más adelante esto se refleje en los recursos presupuestales asignados.

Tres. Se aprecia en la tabla 6.6 que es sólo una entidad, Nayarit, en la que de manera explícita en este nivel de la planeación aparece la palabra *exportaciones* o sector exportador —que sí aparece en la *Agenda*— lo que no significa que acciones públicas en este campo estén ausentes, y baste señalar por ejemplo que aquí Nuevo León y Jalisco realizan un importante esfuerzo, sino que más bien las estrategias de apoyo no se constriñen a los sectores en los que hay —o tienen potencial en— exportaciones. De igual manera y a diferencia de los sectores listados en la *Agenda*, en los ejes de la planeación de nuestras entidades no aparece la palabra *construcción* lo que en parte se explica porque las acciones en este rubro se asocian al campo de la infraestructura y esta no necesariamente se registra en el ámbito de la promoción económica. Nótese por lo demás que el concepto mismo de infraestructura sólo aparece como un eje general en un PED, el de Nayarit.

Cuatro. Nótese en la tabla 6.6 que los sectores “Comercio” y “Correos y almacenamiento” sólo aparecen en el PED de Jalisco, lo que al igual que en el punto anterior no se debe a que nada se tenga contemplado en estos rubros pero que sí es un campo en el que los gobiernos de estudio no muestran un mayor interés; nótese en este sentido que estos campos tampoco aparecen en los siguientes niveles de desagregación, que son los que aparecen en la tabla 6.7.

Cinco. Se puede observar que la desagregación del eje económico es también variada, al grado que se tienen los casos de Querétaro, Jalisco y Veracruz que sólo tienen tres niveles, el número más reducido, en tanto que Nuevo León, Guanajuato y Estado de México tienen el número mayor, cinco, para quedar en el nivel intermedio Ciudad de México y Nayarit con cuatro niveles. Lo

anterior se aprecia en la siguiente tabla a donde también se indica para cada entidad el nombre de cada nivel y el número de ítems en que se descompone.

Tabla 6.7
Niveles de desagregación en la planeación.

	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
"Ciudad de México"	"Eje 2. Ciudad Sustentable"	"2.1 D. económico sustentable e incluyente y empleo"	Objetivos	"Acciones por Objetivo"	
Jalisco	"Desarrollo Económico"	"Temáticas (9) cada una con su resultado"	"Resultados específicos"		
"Nuevo León"	"Economía Incluyente"	Temas (5)	Objetivos (9)	Estrategias	Líneas de acción
Querétaro	"2. Querétaro Próspero"	Estrategias (5)	Líneas de acción		
Guanajuato	"Eje Economía para Todos"	Fines (3)	Objetivos (9)	Estrategias	"Principales acciones"
Veracruz	"Política Económica"	Objetivos (5)	Líneas de acción		
Estado de México	Pilar Económico	Apartados (4)	Objetivos (5)	Estrategias	Líneas de acción
Nayarit	"Eje Rector Productividad y Empleo"	Un solo eje estratégico	Estrategias	Programas	

Nota: Nuevo León tiene indicadores al nivel de los temas; Estado de México cuenta con 17 indicadores para todo el pilar; en Nayarit el eje cuenta con 9 indicadores de impacto y 18 indicadores de desempeño; Guanajuato tiene 29 indicadores que se adscriben a los distintos objetivos.

Fuente: análisis propio en base a la estructura de los PED.

Seis. Nótese que la atención que se presta al seguimiento de los avances a través de indicadores *ad hoc* también es muy dispar, al grado que Jalisco, Guanajuato, Nuevo León, Nayarit y Estado de México sí los contemplan, en tanto que la Ciudad de México y Veracruz no. Más adelante profundizamos sobre este punto pues si bien la definición de indicadores es clave para una adecuada evaluación del desempeño de una política pública, el ejercicio se vuelve irrelevante si no se actualiza la información pertinente o si los indicadores no son los idóneos a partir de un marco conceptual más amplio.

Siete. Finalmente y aunque esta es una aseveración provisional porque a este nivel del análisis no se dispone de la suficiente información, se destaca que no se aprecia una clara consistencia entre la estructura de la planeación económica en cada entidad y el peso que juega cada sector económico en su PIB; véase en este sentido en tabla 6.2, por ejemplo, que no obstante que la ponderación de los sectores comercio y servicios financieros en el PIB de la Ciudad de México asciende a 30 %, en el Recuadro 6.1 se observa que en la estructura de la planeación de esta entidad no aparece el rubro financiero y el de comercio sólo aparece acompañado de otros rubros.

Recuadro 6.1 Desagregación del eje de promoción económica de los ped

Ciudad de México 2019–2024

El Eje 2 *Ciudad Sustentable* se integra de los siguientes apartados: 2.1 “Desarrollo económico sustentable e incluyente y generación de empleo”; 2.2 “Desarrollo urbano sustentable e incluyente”, y 2.3 “Medio Ambiente y Recursos Naturales”. Cada apartado tiene su objetivo para cuyo alcance se cuenta con distintas acciones. El apartado de interés es el 2.1 pero las acciones de apoyo al campo —muy mínimas por el muy reducido espacio rural existente— aparecen en el 2.3. Por ello, se listan a continuación los componentes del apartado 2.1, así como la acción de promoción del campo del punto 2.3, si bien este no se orienta de manera central a la producción sino a la preservación.

2.1.1 Apoyo a la industria innovadora, sustentable y la economía circular.

2.1.2 Apoyo a la micro y pequeña empresa

2.1.3 Fortalecer la economía social y el emprendimiento.

2.1.4 Mejorar los canales de abasto, comercio y distribución.

2.1.5 Fomento al turismo.

2.1.6 Mejorar la protección social para el desempleo.

2.1.7 Derechos humanos y empleo.

2.3.4 Regeneración de las condiciones ecológicas de la ciudad: Áreas de Valor Ambiental, Áreas Naturales Protegidas y Suelo de Conservación.

En la siguiente tabla se indica el número de acciones en que se desagrega cada objetivo (el 2.3 cuenta con 8 acciones, pero sólo 2 son pertinentes para la promoción económica).

Objetivo	2.1.1	2.1.2	2.1.3	2.1.4	2.1.5	2.1.6	2.1.7	2.3.4
Acciones en que se desagrega	6	3	7	4	6	3	3	2

Jalisco 2018-2024

De los cinco ejes del plan el de nuestro interés, “Desarrollo Económico”, se desagrega en nueve “temáticas”, cada una con su objetivo y “resultado general esperado para el 2024” (RG), así como con distintos “resultados específicos”. Las temáticas son las siguientes:

DE1. Desarrollo Rural. RG: Potencializar el liderazgo de Jalisco en materia agropecuaria a nivel nacional e internacional.

DE2. Industria. RG: Incrementar la competitividad y sostenibilidad de los sectores industriales del estado, mejorando la calidad y remuneración de los empleos.

DE3. Energía. RG: Alcanzar la suficiencia energética de Jalisco, y desarrollar la producción del sector en el estado.

DE4. Comercio y Servicios. RG: Lograr que los servicios y establecimientos comerciales mejoren su competitividad y volumen de ventas incorporando proveeduría con mayor contenido local.

DE5. Turismo. RG: Incrementar la afluencia y la derrama económica proveniente del turismo, de manera incluyente y sustentable.

DE6. Competencias y capacidades del capital humano. RG: Mejorar el entorno económico y social para incrementar la cantidad, calidad, remuneración e inclusión de los empleos formales en Jalisco, acortando la brecha salarial de las mujeres.

DE7. Ciencia y tecnología. RG: Incrementar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en todas las regiones del estado.

DE8. Innovación. RG: Fortalecer el ecosistema de innovación en el estado de Jalisco

DE9. Financiamiento para el Desarrollo. RG: Fomentar el emprendimiento, el financiamiento y la inversión productiva en el estado de Jalisco, incluyendo sectores y regiones en situación de marginación.

El número de resultados específicos e indicadores que tiene cada temática es el que se indica en la siguiente tabla.

Temática	DE1.	DE2.	DE3.	DE4.	DE5.	DE6.	DE7.	DE8.	DE9.
Resultados específicos	6	7	6	6	8	6	8	8	4
Indicadores	3	3	2	3	3	3	3	2	3

Nuevo León 2016-2021

El eje de interés se denomina “Economía Incluyente”, pero se contempla también un capítulo relativo a las “Prioridades de Gobierno”. En el diagnóstico del eje se incluyen los temas que abajo se listan, mismos que se desagregan en objetivos y estos a su vez en estrategias que contemplan cada una distintas líneas de acción. Se tiene asimismo una relación de indicadores para todo el tema. La relación es la siguiente:

Tema 1. Capital humano y empleo.

Objetivo 1. Fortalecer el empleo de los sectores productivos de Nuevo León. 1 Indicador.

Tema 2. Potencial de sectores económicos.

Objetivo 2. Desarrollar y fortalecer sectores con potencial económico para el estado.

Objetivo 3. Desarrollar y fortalecer el sector energético.

Objetivo 4. Incrementar la derrama económica de la actividad turística en el estado.

Objetivo 5. Favorecer el desarrollo competitivo del campo. 4 Indicadores.

Tema 3. Innovación, ciencia y tecnología.

Objetivo 6. Impulsar el desarrollo científico, tecnológico y de innovación fortaleciendo los sectores sociales y económicos del estado.

1 Indicador.

Tema 4. Micro, pequeñas y medianas empresas.

Objetivo 7. Promover la formación, el desarrollo y fortalecimiento de las mipymes, emprendedores y emprendedoras.

Objetivo 8. Integrar los productos y servicios de las MIPYMES a las cadenas productivas.

2 Indicadores.

Tema 5. Desarrollo regional.

Objetivo 9. Impulsar la actividad económica y el empleo en las regiones fuera del área metropolitana de Monterrey.

1 Indicador.

En la siguiente tabla aparece el número de objetivos con sus estrategias y el número de las líneas de acción de cada.

	Tema 1. Capital humano y empleo			
Objetivo 1	E 1.1	E 1.2		
Líneas de acción	5	4		
	Tema 2. Potencial de sectores económicos			
Objetivo 2	E 2.1			
Líneas de acción	4			
Objetivo 3	E 3.1			
Líneas de acción	4			
Objetivo 4	E 4.1	E 4.2		
Líneas de acción	5	4		
Objetivo 5	E 5.1	E 5.2	E 5.3	E 5.4
Líneas de acción	4	5	3	3
	Tema 3. Innovación, ciencia y tecnología.			
Objetivo 6	E 6.1	E 6.2		
Líneas de acción	6	4		

	Tema 4. Micro, pequeñas y medianas empresas			
Objetivo 7	E 7.1	E 7.2		
Líneas de acción	3	3		
Objetivo 8	E 8.1			
Líneas de acción	4			
	Tema 5. Desarrollo regional.			
Objetivo 9	E 9.1	E 9.2	E 9.3	
Líneas de acción	4	5	6	

Querétaro 2016–2021

El eje de interés es el segundo y se denomina “Querétaro Próspero”. Luego del Diagnóstico se formula el Objetivo de Gobierno que cuenta con las siguientes estrategias mismas que se desagregan en Líneas de Acción.

Estrategia II.1 Promoción del crecimiento económico equilibrado por sectores y regiones del Estado de Querétaro.

Estrategia II.2 Creación de condiciones favorables de trabajo que propicien la inserción de las personas en el mercado laboral del Estado.

Estrategia II.3 Posicionamiento del Estado de Querétaro como un destino turístico competitivo a nivel nacional.

Estrategia II.4 Fortalecimiento de la competitividad agropecuaria en el Estado.

Estrategia II.5 Conservación y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural del Estado.

En la siguiente tabla se indica el número de líneas de acción que tiene cada Estrategia.

Estrategia	E II.1	E II.2	E II.3	E II.4	E II.5
Líneas de Acción	8	5	7	5	7

Guanajuato 2018–2024

El Eje de interés del Programa (se dispone de un plan, pero el primero es más completo y tiene una mejor estructura) se denomina “Economía para Todos” que se desagrega en Fines, mismos que tienen cada uno distintos objetivos y estos a su vez cuentan con Estrategias integradas de Principales Acciones. Los citados fines son los siguientes:

Incrementar el empleo y el ingreso. Diversificación y articulación productiva Innovación y nuevos sectores económicos

En la siguiente tabla se listan los fines y sus objetivos, indicándose también cuántas estrategias y principales acciones tiene cada uno.

Fines, Objetivos y Estrategias				"Principales acciones"
Fin 4.1 Incrementar el empleo y el ingreso.				
Objetivo 4.1.1 Incrementar las oportunidades de empleo en el estado				
E 1, 4 PA	E 2, 5 PA			
Objetivo 4.1.2 Desarrollo y profesionalización del capital humano				
E 1, 9 PA	E 2, 8 PA	E 3, 4 PA		
Fin 4.2 Diversificación y articulación productiva				
Objetivo 4.2.1 Integrar las cadenas productivas y agregar valor a la producción.				
E 1, 11 PA	E 2, 7 PA	E 3, 11 PA	E 4, 3 PA	
Objetivo 4.2.2 Fortalecer al sector turístico como motor de desarrollo económico				
E 1, 7 PA	E 2, 13 PA			
Objetivo 4.2.3 Incrementar la productividad y la rentabilidad en el sector agroalimentario				
E 1, 8 PA	E 2, 6 PA	E 3, 9 PA		
Fin 4.3 Innovación y nuevos sectores económicos				
"Objetivo 4.3.1 Consolidar la comercialización e internacionalización de los productos guanajuatenses"				
E 1, 7 PA	E 2, 9 PA	E 3, 6 PA	E 4, 9 PA	
Objetivo 4.3.2 Detonar la innovación y el emprendimiento.				
E 1, 4 PA	E 2, 6 PA	E 3, 8 PA	E 4, 5 PA	E 5, 5 PA
Objetivo 4.3.3 Fortalecer la logística para los negocios.				
E 1, 11 PA	E 2, 5 PA			
"Objetivo 4.3.4 Promover la suficiencia energética a través de la investigación e inversión en el sector."				
E 1, 5 PA	E 2, 2 PA			

Notas: E significa estrategia; PA, principales acciones. Fuente: Guanajuato Programa de Gobierno 2018-2024.

El eje de interés se denomina “Política Económica”, mismo que se integra de los siguientes apartados “¿Cómo estamos?” que corresponde al diagnóstico, “¿Qué queremos?” y un tercero llamado “¿Cómo lo vamos a lograr?”. Este último contempla los siguientes cinco objetivos.

O. 1. Definir los Programas y Políticas Públicas Estatales dirigidos a la mejora del crecimiento económico sostenible e inclusivo a través de la innovación, el emprendimiento, la participación de la sociedad en su conjunto y de las administraciones estatal y municipal, garantizando la transparencia de las Finanzas Públicas.

O. 2. Impulsar fuentes de empleo, garantizar trabajo digno y fortalecer la justicia laboral.

O. 3. Impulsar la obra pública del Estado para fortalecer la infraestructura estatal, generando una integración económica y territorial que contribuya al bienestar social de la Entidad.

O. 4. Impulsar un turismo sostenible e inclusivo que favorezca económicamente a cada región del Estado mediante la promoción de su diversidad turística.

O. 5. Establecer una política agropecuaria enfocada a los procesos de producción sostenible para contribuir a la seguridad alimentaria.

Cada objetivo cuenta con su propia estrategia misma que se desagrega en un número de Líneas de Acción, tal y como aparece en la siguiente tabla

Objetivo y Estrategia	O. 1	O. 2	O. 3	O. 4	O. 5
Número de Líneas de Acción	8	5	4	5	5

El pilar de nuestro interés, “Pilar Económico”, se integra de cuatro aparatos con los siguientes objetivos:

Trabajo digno y crecimiento económico

2.1. Objetivo: Recuperar el dinamismo de la economía y fortalecer sectores económicos con oportunidades de crecimiento.

Sector Primario Sustentable.

2.2. Objetivo: Incrementar de manera sustentable la producción, calidad, eficiencia, productividad y competitividad del sector primario.

Innovación

2.3. Objetivo: Transitar hacia una planta productiva más moderna y mejor integrada.

24. Objetivo: Potenciar la innovación y el desarrollo tecnológico como instrumento para impulsar el desarrollo económico.

Infraestructura con una visión de conectividad integral.

25. Objetivo: Desarrollar infraestructura con una visión de conectividad integral.

El número de estrategias para cada objetivo y sus líneas de acción aparecen en la siguiente tabla. Además, existe una relación de 17 indicadores para todo el pilar y las variables que incluyen son las siguientes: propósito/intención; indicador técnico; línea base (Estado de México y referente nacional); meta Estado de México (2023 y 2030), y Vinculación con la Agenda 2030 (Alineado a la meta y Alineado al indicador)

	Trabajo digno y crecimiento económico							
Objetivo 2.1	"Recuperar el dinamismo de la economía y fortalecer sectores económicos con oportunidades de crecimiento"							
Estrategias	2.1.1	2.1.2	2.1.3	2.1.4	2.1.5	2.1.6	2.1.7	2.1.8
Líneas de acción	12	8	15	2	13	10	4	7
	Sector primario sustentable							
Objetivo 2.2	"Incrementar de manera sustentable la producción, calidad, eficiencia, productividad y competitividad del sector primario"							
Estrategias	2.2.1	2.2.2	2.2.3	2.2.4	2.2.5	2.2.6		
Líneas de acción	8	5	3	5	7	5		
	Innovación							
Objetivo 2.3	Transitar hacia una planta productiva más moderna y mejor integrada							
Estrategias	2.3.1	2.3.2	2.3.3	2.3.4				
Líneas de acción	6	2	2	14				
Objetivo 2.4	"Potenciar la innovación y el desarrollo tecnológico como instrumento para impulsar el desarrollo económico."							
Estrategias	2.4.1	2.4.2	2.4.3	2.4.4	2.4.5	2.4.6		
Líneas de acción	5	6	8	3	7	7		
	Infraestructura con una visión de conectividad integral							

Objetivo 2.5	Desarrollar infraestructura con una visión de conectividad integral						
Estrategias	2.5.1	2.5.2	2.5.3				
Líneas de acción	7	8	6				

Nayarit 2017-2021.

El eje rector de nuestro interés se denomina “Productividad y Empleo”, mismo que sólo cuenta con un eje estratégico: Reactivación económica, innovación productiva y empleo, que cuenta con 4 estrategias y 7 programas. En la siguiente tabla se describe su estructura. Se definen los siguientes tipos de indicadores para el seguimiento del plan: Indicadores de impacto; Indicadores de desempeño de las dependencias, y Programas, acciones y proyectos vinculados. Para el eje se listan 9 indicadores de impacto, así como 18 indicadores de desempeño de las dependencias y se incluyen 2 programas vinculados.

Eje Rector Productividad y Empleo
Eje Estratégico 3. Reactivación económica, innovación productiva y empleo , pp. 167 y ss. "4 estrategias. E 1. Impulsar la inversión pública en infraestructura productiva como soporte de la actividad económica regional E 2. Promover la transformación productiva de las regiones intensificando los apoyos de financiamiento y asistencia técnica E 3. Establecer un modelo de desarrollo basado en los esquemas de asociación pública, social y privada de los actores económicos E 4. Establecer un esquema de representatividad democrática como una fórmula de impulso a los proyectos de reactivación económica local"
"7 programas Programa de promoción y fomento al desarrollo económico Programa de gestiones de inversión pública privada e impulso a la inversión estratégica Creación de la Agencia para el Desarrollo de Nayarit (AGED) Programa de fortalecimiento a la economía de inclusión Programa de competitividad para el desarrollo y las exportaciones Programa estatal de promoción y fomento al turismo Programa Nayarit emprende"

Nota: E quiere decir Estrategia.

Capítulo 7

La vinculación entre la planeación y programación: estrategias y líneas de acción

Introducción

El modelo de las Etapas de las Políticas Públicas supone que dado el proceso de planeación que estudiamos en el capítulo previo se emprenda la ejecución de tales políticas, previo a lo cual se formulan programas sectoriales cuyas estrategias se aterrizan en programas presupuestales; estos programas requieren para su ejecución la aprobación de un presupuesto que les provea de los recursos necesarios, etapas todas que aparecen en la gráfica 6.1. Dentro de este marco, la etapa de la programación es de la mayor importancia porque es justo en ella cuando realmente se establecen las precisiones necesarias para la buena instrumentación de una política pública. Sin este esfuerzo, los objetivos generales de la planeación pueden, en el mejor de los casos, quedar sólo en buenos deseos.

Justo por ello, el punto estriba en alcanzar una adecuada fluidez o continuidad entre ambas etapas, que dado el proceso de desagregación que se verifica en la MIR, implica el identificar con razonable precisión cuáles sean las estrategias que en un esquema de medios a fines permitan alcanzar los objetivos más generales, los fines, de la planeación. En este orden de ideas en el apartado se analiza el caso particular de cada una de nuestras entidades estudiando si en efecto existe una línea de continuidad que verifique que los programas de promoción económica bien provienen del PED. A partir de este análisis se deriva un grupo compacto de reflexiones sobre estos hallazgos, mismos que dan cuenta de la solidez —o debilidad, según el caso— existente

en cada entidad federativa en sus procesos de hechura de las políticas públicas materia de esta obra.

De la Planeación a la Programación y Presupuestación

Si bien es una ley del orden federal, lo cierto es que la LFPRH ha sido un referente también para las entidades federativas no sólo porque contribuye a homologar criterios en distintos planos a este nivel de gobierno (las Reglas de Operación es un buen ejemplo) sino también porque un monto muy significativo de los recursos que ejercen los estados proviene del PEF, regulado en aspectos clave por dicha ley. En razón de ello conviene citar los dos rubros (hay un tercero no relevante) que comprende la programación y presupuestación, según aparecen en el art. 25 de dicha ley:

- I. las actividades que deberán realizar las dependencias...para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño...
- II. Las provisiones de gasto...para cubrir los recursos... necesarios para el desarrollo de (tales) actividades...

Como se ve, la LFPRH unifica la programación y la presupuestación en una sola categoría, misma que abarca tanto las actividades a realizar como los recursos para emprenderlas, y nótese que tales actividades se orientan a cumplir los objetivos de los programas derivados del PND. De este modo, el modelo va a tono con la multicitada gráfica 6.1 a donde se vinculan la planeación, programación y presupuestación, y va a tono también con lo dicho de la MIR y el SED. Por su parte y en la lógica de tal gráfica, la LP señala que los programas sectoriales:

... especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución (art. 23)

Sobre esta base y retomando lo dicho en el capítulo previo, el Recuadro 7.1 desagrega la Planeación en la Programación de las entidades de estudio y a partir del cual a continuación se presenta el caso específico de cada una de estas entidades. De manera particular, se estudia ahora si existe o no un proceso fluido entre ambas etapas que permita establecer una causalidad entre medios y fines para el alcance de las metas de la política de estudio.

Ciudad de México

En esta entidad no fue posible disponer de la información relevante, misma que se buscó tanto en su página de transparencia como mediante petición pública por los mecanismos contemplados en la ley de la materia, así como con distintas llamadas telefónicas. Los folios asignados a estas peticiones, así como las dependencias a las que fueron solicitadas aparecen en el Recuadro 7.1.

Nuevo León

En la tabla de esta entidad en el Recuadro 7.1 se hacen corresponder en la medida de lo posible los objetivos (O) del PED con los de los cuatro programas del ámbito económico: el Programa Sectorial de Economía y Competitividad (PSE), el Programa Especial de Impulso al Turismo (PET), el Programa Especial Ciencia, Tecnología e Innovación (PECT) y el Programa Especial de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional (PEDR), indicándose también el número de estrategias que estos tienen. Considérese asimismo que aunque no existe un esquema puntual de continuidad entre el PED y los programas referidos sí se aprecia un grado parcial de correspondencia entre ambos, tal y como se delinea en la tabla. También, tanto en el PED como en los programas se contempla el mismo esquema de desagregación, esto es: objetivos, estrategias y líneas de acción; de manera muy relevante, los programas vinculan sus objetivos, estrategias y líneas de acción con los programas presupuestarios indicándose además cuál sea la dependencia responsable y, de haberlos, cuáles sean las dependencias y organismos vinculantes. Finalmente, los programas incluyen una sección de indicadores y metas.

Jalisco

La correspondencia de la programación con las nueve “temáticas” del PED aparece en la tabla de esta entidad en el Recuadro 7.1 y de ella valen las siguientes aclaraciones. Si bien no hay programas sectoriales, existen “planes institucionales” que por su estructura hacen las veces de aquellos, y nótese en la tabla que los mismos se hacen coincidir mayormente con las “temáticas” del PED. Además de estas temáticas, el PED incluye “proyectos estratégicos” en los cuales participan varias dependencias pero que se insertan en tales temáticas. La estructura básica de los referidos planes institucionales es la siguiente: 1. Introducción; 2. Marco Jurídico; 3. Misión, Visión y Alineación al Plan Estatal; 4. Diagnóstico de la Organización; 5. Apartado estratégico, que incluye los objetivos institucionales y la Identificación de programas y proyectos, y 6. Alineación de programas presupuestarios a objetivos institucionales. En la tabla se lista en la tercera columna el número de objetivos de cada Plan así como el número de programas en que se desagrega cada objetivo. Nótese que en sentido estricto no hay un plan institucional para la temática Industrial ni para la de Comercio y Servicios pero para ambas hay cierta coincidencia con los objetivos de la Secretaría de Promoción Económica; en ese tenor, el número de tales objetivos se incluye en la temática industrial.

Querétaro

En la tabla correspondiente a esta entidad en Recuadro 7.1 se indica en qué página del Informe de Gobierno 2020 se hace referencia a la estrategia y línea de acción del Eje Económico del PED, pero considérese lo siguiente. Esta entidad no cuenta —no aparece en su página de transparencia y a petición expresa no se responde favorablemente— con una desagregación de los objetivos y estrategias del PED en un programa sectorial o equivalente, que en un esquema causal contribuya a la consecución de tales objetivos; ante esta ausencia lo que se hace es verificar si existe o no tal desagregación de la siguiente manera. En el Recuadro 6.2 se presenta una tabla de esta entidad en la que en su primer renglón se cita el número de estrategias del PED en nuestro tema de investigación, y en el segundo se cita el número de líneas de acción que

incluye cada estrategia. Sobre esa base se incluye en la tabla del Recuadro 7.1 el nombre de la estrategia y se cita el número de líneas de acción de cada una; hecho lo anterior en los siguientes renglones se indica si en el Quinto Informe (año 2020) se reporta alguna acción de todas y cada una de las líneas. Como se aprecia en dicha tabla, salvo para la línea de acción 6 de la Estrategia 5, de todas las demás sí se hace una referencia explícita de actividades realizadas a lo largo del año. Aunque se cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados para cada uno de los 4 Ejes del PED, nuestro Eje de interés, el 2, sólo desarrolla esta para la Línea de Acción II.1 no obstante que como se dijo son 5, y aún de tal línea sus acciones no son las contempladas en el PED.

Guanajuato

En esta entidad junto con el PED se dispone de un “Programa de Gobierno” que cuenta con un desarrollo más amplio y sistemático que aquel por lo que aquí lo tomamos como referencia, y se cuenta asimismo con un “Programa Sectorial Economía para Todos”. El rubro más general del Programa de Gobierno es el de *Fin* y el del Programa Sectorial es la *Línea Estratégica*, de manera que en la primera de las dos tablas de esta entidad en el Recuadro 7.1 aparecen ambos, y nótese que no hay una correspondencia puntual entre los dos y en consecuencia tampoco la hay cuando ya se desagregan estos puntos en el programa sectorial de la segunda tabla. Lo anterior vuelve confuso su alineamiento de manera que no se aprecia una adecuada fluidez entre la planeación y programación. Específicamente, en la segunda tabla se hacen corresponder —en la medida de lo posible— los Fines, los Objetivos y las Estrategias del Programa de Gobierno con las Líneas estratégicas (LE), Objetivo Estratégico (OE) y Objetivo Sectorial (OS) del Programa Sectorial. Además de las citadas seis LE de este programa, cada una cuenta con diversas “iniciativas estratégicas”; de manera complementaria, de cada OS se acompaña una ficha técnica muy breve que incluye las siguientes variables: Contribución con la Agenda 2030; contribución a las agendas transversales de gobierno; dependencia responsable; indicador; meta para el 2024, y principales acciones

Veracruz

Se dispone aquí de un “Programa Sectorial de Desarrollo Económico 2019-2024” (PS) que contempla cinco objetivos sectoriales, mismo número que los objetivos del PED, pero como se muestra en la tabla de esta entidad en el Recuadro 7.1 no existe coincidencia entre ambos grupos, amén de que en los dos la definición misma del objetivo es genérica y vaga. Adicionalmente en el PS cada Estrategia se desagrega en líneas de acción y en su capítulo 6, “Mecanismos de Seguimiento y Evaluación: Indicadores de Evaluación del Desempeño (SED)”, se incluyen “Fichas Técnicas” de indicadores para distintas estrategias que incluye lo siguiente: alineación de la estrategia a los ODS y al PED; nombre y descripción del indicador; fórmula; unidad de medida; sentido del indicador; línea base; meta; frecuencia y medios de verificación.

Estado de México

Se dispone del “Programa Sectorial Pilar Económico 2017-2023” (PS) que se integra de los objetivos y estrategias indicados en la tabla de esta entidad en el Recuadro 7.1, mismos que se hacen corresponder con los establecidos en el PED. Nótese que existe coincidencia entre los ítems del PED y el PS, de manera que existe fluidez y continuidad entre uno y otro. En el PS cada línea de acción se desagrega en actividades específicas y estas se alinean a los ODS, diferenciando si la contribución a su logro es de manera directa o indirecta.

Nayarit

Se cuenta en esta entidad con los siguientes programas correspondientes al Eje del PED de nuestro interés: “Programa Sectorial de Promoción Económica, Productividad y Empleo del estado de Nayarit 2017-2021” (PSPE) y “Programa Estatal de Promoción y Fomento al Turismo” (PET) mismos que se hacen corresponder con el PED en la tabla de esta entidad en el Recuadro 7.1. Nótese que ambos programas reproducen las mismas estrategias del PED, y el PSPE incluye además programas específicos que corresponden plenamente con 6 de los 7 contemplados en el PED; el único que no se incluye es el relativo a Turismo que es, como se ve en la tabla, el otro programa

sectorial considerado. En la tabla se registra además el número de líneas de acción de cada programa, algunas de las cuales se desagregan en acciones o componentes específicos.

Reflexiones generales sobre la estructura de la planeación en nuestras entidades

Uno. Nótese que la desagregación —y en consecuencia la *fluidéz*— que existe de la planeación a la programación es muy desigual entre las entidades, al grado que Jalisco, por ejemplo, no dispone de programas sectoriales propiamente pero sí de programas institucionales que en gran medida hacen las veces de aquellos lo que permite una adecuada desagregación y consistencia de estrategias, en tanto que Guanajuato por ejemplo aunque dispone de un programa sectorial no se alinea plenamente ni al PED ni al Programa de Gobierno que como se dijo tiene un desarrollo más completo, y aún tiene diferencias con el mismo PED.

Dos. Véase que la ponderación otorgada entre las distintas entidades a la promoción económica es relativamente variada y, dentro de esta, la participación que tienen sus diversos sectores es todavía más disímil, amén de que no existe una nomenclatura homogénea para citarlos y describirlos. Esto va a tono con la estructura misma de sus PED que, como se analiza en capítulo previo, también presentan importantes diferencias entre ellos.

Tres. Aunque en general la literatura documenta que un buen desarrollo institucional en el desempeño del gobierno se refleja en mayores niveles de desarrollo socioeconómico (Stein, 2006), esto es, que un buen gobierno *sí paga*, el caso de la Ciudad de México es contraintuitivo: no obstante que es con mucho la entidad con más elevado desarrollo es también la que muestra mayores carencias en materia de transparencia y que impide así verificar si existe o no esta *fluidéz* entre planeación y programación. De esto se desprende en todo caso que tal relación es compleja y que hay otros factores también que juegan un rol determinante, en este caso debe influir el hecho de que las alcaldías parecen contar con una mayor autonomía decisional y financiera que los municipios con respecto al gobierno estatal, y en consecuencia la tarea aquí emprendida, el evaluar el vínculo que existe entre la planeación a la progra-

mación a nivel estatal, se vuelve más compleja. De ser este el caso, sin embargo, en el Recuadro se acredita que no obstante las múltiples solicitudes de la información requerida a sus autoridades, estas simplemente las ignoraron.

Cuatro. A tono con el punto anterior, no se desprende que exista una clara asociación entre el desarrollo de una entidad y la calidad de sus procesos de planeación y programación de sus políticas públicas. Antes bien, sobre esto juegan un papel factores variados y entre los cuales destaca la existencia de una “memoria institucional” (Cabrero) en los gobiernos de cada entidad; tal es el caso de Jalisco a donde se aprecia una continuidad en los ejercicios de planeación, programación y evaluación, lo que termina reflejándose en la solidez de sus instrumentos de política.

Cinco. Si bien existe una estrategia nacional para homologar los procesos de programación y presupuestación en los estados y municipios coordinado por la SHCP, el Informe para el 2021 sobre la misma, “Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas... en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño”, presenta un escenario mucho más optimista del que se reporta en las páginas oficiales de nuestras entidades. De hecho y como se documenta en el Recuadro 7.1, las diferencias entre etapas consideradas, conceptos e instrumentos de evaluación entre nuestras entidades es muy amplia, lo que no coincide con lo dicho en tal “Informe”.

Recuadro 7.1 Desagregación y fluidez entre la planeación y la programación

Ciudad de México 2019-2024

La Ciudad de México no presenta en su página de transparencia la información necesaria para este apartado de la investigación, pero tampoco atendió las reiteradas peticiones de transparencia para que la proporcionaran ni los comunicados telefónicos realizados. A continuación, se listan las peticiones solicitadas, el número de folio recaído a ellas y la dependencia a la que se le solicitó. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, folios 3100000078221 y 3100000091121; Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, folio 0100000062921; Secretaría de Gobierno, folio 01010000081421, y Secretaría de Desarrollo Económico, folio 0103000028821.

Nuevo León

El PED		PSE, PET, PECT y PEDR
Tema 1. Capital humano y empleo		
0.1	Fortalecer el empleo de los sectores productivos de Nuevo León	"O. 1. Desarrollar el capital humano orientándolo a elevar su competitividad y productividad, vinculándolo con la demanda del sector productivo. 5 estrategias (PSE) O. 2. Asegurar el cumplimiento de la normatividad laboral y protección de los derechos de las personas trabajadoras que potencie el desarrollo económico en la entidad . 3 estrategias (PSE)."
Tema 2. Potencial de sectores económicos		
0.2	Desarrollar y fortalecer sectores con potencial económico para el estado	"O.3 Vincular a los sectores para incrementar la competitividad (PSE) O. 2 Fortalecer la Capacidad de creación y atracción de empresas basadas en tecnología (PECT). O. 4 Favorecer el desarrollo de negocios en las regiones fuera del área metropolitana de Monterrey (PEDR)"
0.3	Desarrollar y fortalecer el sector energético	O. 4. Promover e impulsar la inversión y el desarrollo del sector energético. 2 Estrategias (PSE).

EI PED		PSE, PET, PECT y PEDR
0.4	Incrementar la derrama económica de la actividad turística en el estado.	<p>"O 1. Incrementar la derrama económica de la actividad turística en el estado. 3 estrategias</p> <p>O 2. Afianzar el posicionamiento de N.L. como sede de grandes eventos y destino líder en turismo de reuniones. 2 estrategias</p> <p>O 3. Apoyar a los gobiernos municipales en la identificación de los polos turísticos con mayor potencial, impulsando la vocación turística como generadora de riqueza de manera sostenible. 3 estrategias</p> <p>O 4. Incrementar la competitividad de la cadena de valor de la actividad turística con altos niveles de capacitación y profesionalización del sector, 2 estrategias.</p> <p>O 5. Fomentar el uso de las TIC's y su aplicabilidad en la actividad turística, 3 estrategias. Todos estos son objetivos del PET."</p>
0.5	Favorecer el desarrollo competitivo del campo	<p>"O. 5. Impulsar la productividad de las unidades primarias y la producción de alimentos sanos y de calidad. 3 Estrategias. (PSE).</p> <p>O. 6. Promover el desarrollo de capacidades de las productoras y productores del campo. 3 estrategias. (PSE).</p> <p>O. 7. Impulsar la diversificación productiva y el aprovechamiento sustentable de los recursos del sector para generar empleos en el medio rural. 4 estrategias (PSE).</p> <p>O. 8. Desarrollar y fortalecer la infraestructura del sector agropecuario. 2 estrategias (PSE)."</p>
0.6	Impulsar el desarrollo científico, tecnológico y de innovación fortaleciendo los sectores sociales y económicos del estado	<p>Tema 3. Innovación, ciencia y tecnología.</p> <p>"O 1. Fortalecer la capacidad de desarrollo de in fraestructura científica tecnológica, 5 estrategias</p> <p>O 2. Fortalecer la capacidad de creación y atracción de empresas basadas en tecnología, 4 estrategias.</p> <p>O 3. Fortalecer la capacidad de generación proyecto I+D para la resolución de demanda de la sociedad y del mercado, 6 estrategias.</p> <p>O 4. Fortalecer la capacidad de formación de talento, 6 estrategias.</p> <p>O 5. Divulgar el impacto de la ciencia, tecnología e innovación en el desarrollo económico y social del estado y del país, 3 estrategias.</p> <p>Todos estos son objetivos del PECT."</p>
		Tema 4. Micro, pequeñas y medianas empresas

El PED		PSE, PET, PECT y PEDR
O. 7	Promover la formación, el desarrollo y fortalecimiento de las Mipymes, emprendedores y emprendedoras	O. 9. Promover mecanismos para aumentar las fuentes de financiamiento, así como la consolidación y competitividad de las Mipymes que permita generar más y mejores empleos, 3 estrategias (PSE).
O. 8	Integrar los productos y servicios de las Mipymes a las cadenas productivas.	"O. 10. Aumentar la derrama económica de las empresas compradas de insumos y servicios por medio de la mayor integración de las Mipymes con empresas extranjeras y locales, 2 estrategias (PSE). O. 3. Vincular a los sectores para incrementar la competitividad, 3 estrategias (PSE)."
Tema 5. Desarrollo regional.		
O. 9	"Impulsar la actividad económica y el empleo en las regiones fuera del área metropolitana de Monterrey"	"O 3. Impulsar el desarrollo de infraestructura pública y de servicios en las regiones fuera del AMM O 4. Favorecer el desarrollo de negocios en las regiones fuera del AMM Todos estos son objetivos del PEDR."

Notas: O significa Objetivo.

Fuente: desarrollo propio en base al PED y los programas del plano económico citados.

Jalisco

El PED	Los Planes Institucionales correspondientes.	Número de objetivos del Plan Institucional y número de programas presupuestarios que les corresponden.
DE1. Desarrollo Rural	Plan Institucional (PI) de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Objetivo Uno, 4 programas (p); Dos, 4 p; Tres, 6 p; Cuatro, 2 p; Cinco, 7 p; Seis, 13 p.
DE2. Industria	PI de la Secretaría de Promoción Económica	Objetivo Uno, 1 programas (p); Dos, 7 p; Tres, 10 p; Cuatro, 2 p; Cinco, 4 p; Seis, 5 p.
DE3. Energía	PI de la Agencia de Energía del Estado de Jalisco	Objetivo Uno, 3 programas (p); Dos, 3 p; Cuatro 1 p; Cinco y Seis tienen un mismo P.

El PED	Los Planes Institucionales correspondientes.	Número de objetivos del Plan Institucional y número de programas presupuestarios que les corresponden.
DE4. Comercio y Servicios		
DE5. Turismo	PI de la Secretaría de Turismo	Objetivo Uno, 1 programas (p); Dos, 1 p; Tres, 1 p; Cuatro, 1 p; Cinco, 1 p.
DE6. Competente y capacidades de capital humano	PI de la Secretaría de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Objetivo Uno, 4 programas (p); Dos, 2 p; Tres, 1; Cuatro, 2 p; Cinco, 2 p; Seis, 1 p.
DE7. Ciencia y tecnología	PI's de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (C y T), y del Consejo Estatal de C y T de Jalisco	"Objetivo Uno, 3 programas (p); Dos, 2 p; Tres, 1 p; Cuatro, 6 p; Siete, 1 p; Ocho, 4 p; Nueve, 4 p; Diez, 5 p; Once, 3 p; Doce, 4 p; Trece, 1 p; Catorce, 3 p; Quince, 3 p; Diez y seis, 5 p; Diez y siete, siete, 7 p; Diez y ocho, 6 p; Diez y nueve, 8 p; Veinte, 1 p. (se trata sólo de la Sec de Innovación)" (las que se listan en el renglón previo)
DE8. Innovación	PI de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología	
DE9. Financiamiento para el Desarrollo	PI del Fondo Jalisco de Fomento Empresarial	Objetivo Uno, 2 programas (p); Dos, 8 p.

Notas: DE significa Desarrollo Económico.

Fuente: desarrollo propio en base al PED y los Planes Institucionales citados.

Querétaro

Estrategia	"E II.1 Promoción del crecimiento económico equilibrado por sectores y regiones"	"E II.2 Creación de condiciones favorables de trabajo que propicien la inserción de las personas en el mercado laboral"	"E II.3 Posicionamiento del Estado de Querétaro como un destino turístico competitivo"	"E II.4 Fortalecimiento de la competitividad agropecuaria"	"E II.5 Conservación y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural"
Líneas de Acc.	8	5	7	5	7
	1, p 88-89	1, p 104	1, p 110	1, p 124	1, p 132
	2, p 89	2, p 105	2, p 114	2, p 125	2, p 133
	3, p 90	3, p 105	3, p 114	3, p 126	3, p 134
	4, p 92	4, p 105	4, p 117	4, p 127	4, p 135
	5, p 95	5, p 106	5, p 119	5, p 128	5, p no hay mención
	6, p 97		6, p 119		6, p 135
	7, p 98		7, p 120		7, p 135

Fuente: desarrollo propio en base al PED y el Informe de Gobierno 2020.

Guanajuato 2018-2024

Programa de Gobierno	Programa Sectorial
Fines del Eje Económico	Líneas Estratégicas
Fin 4.1 Incrementar el empleo y el ingreso	1. Incrementar el empleo; Incrementar la articulación y productividad;

<p>"Fin 4.2 Diversificación y articulación productiva Fin 4.3 Innovación y nuevos sectores económicos"</p>	<p>"3. Impulsar la comercialización y nuevos mercados; 4. Impulsar la innovación y la transferencia tecnológica en sectores estratégicos; 5. Desarrollo de capital humano para el fortalecimiento del Estado, y Fortalecer la logística e infraestructura industrial con enfoques sostenibles"</p>
--	--

Fuente: desarrollo propio en base al PED y el Programa de Gobierno.

Desagregación de ambos programas

Programa de Gobierno	Programa Sectorial
Fines, Objetivos y Estrategias	Líneas estratégicas (LE), Objetivo Estratégico (OE) y Objetivo Sectorial (OS)
Fin 4.1 Incrementar el empleo en el es-	OE: 1.1 Incrementar las oportunidades de empleo en el Estado
Objetivo 4.1.1 Incrementar las oportunidades de empleo en el estado	OS: 1.1.1 Incrementar la atracción de inversiones de mediano y alto contenido tecnológico para generación de empleo
1 Articulación y vinculación del empleo con los sectores productivos y de servicios	OS: 1.1.2 Fortalecer los mecanismos de vinculación de los buscadores con la oferta laboral
2 Promoción, atracción, orientación y apoyo de inversión nacional y extranjera.	OE: 5.1 Fortalecer el desarrollo y profesionalización del capital humano basado en competencias
Objetivo 4.1.2 Desarrollo y profesionalización del capital humano	
1 Capacitación y certificación laboral especializada	
2 Formación y fortalecimiento de talento para el desarrollo económico y social	"OS: 5.1.1 Fortalecer los programas de formación del capital y talento humano para la innovación, el desarrollo económico, social y la empleabilidad OS: 5.1.2 Fortalecer los incentivos para atraer y retener el talento humano en Guanajuato"

Programa de Gobierno	Programa Sectorial
3 Articulación de los programas académicos y de capacitación con el sector productivo	
Fin 4.2 Diversificación y articulación productiva	
Objetivo 4.2.1 Integrar las cadenas productivas y agregar valor a la producción.	OE: 2.1 Incrementar las cadenas productivas y agregar valor a la producción.
1 Impulso a la creación, fortalecimiento y permanencia de los clústeres industriales del estado	
2 Impulso de nuevos esquemas de acceso y apoyo al financiamiento oportuno a las Mipyme	"OS:2.1.1 Incrementar los encuentros de negocio que vinculen las oportunidades que las cadenas productivas ofrecen a las Mipyme OS: 2.1.3 Incrementar el acceso al financiamiento de las unidades económicas mediante esquemas flexibles de financiamiento"
3 Impulso a la competitividad y productividad de las Mipyme	"OS: 2.1.2 Impulsar la competitividad de las unidades económicas a través de esquemas diferenciados por necesidad o características de la propia unidad económica o emprendedor. OS: 3.1.4 Fortalecer la infraestructura, equipamiento e imagen comercial de las Micro empresas y unidades económicas del comercio fijo y sencillo"
4 Incentivar el emprendimiento, la diversificación del ingreso y el ecosistema de negocios a través de equipamiento productivo	OS: 1.1.3 Fortalecer y propiciar empleo a través del equipamiento productivo.
Objetivo 4.2.2 Fortalecer al sector turístico como motor de desarrollo económico	OE: 2.2 Fortalecer al sector turístico como motor de desarrollo económico.
1 Fortalecimiento y diversificación de la actividad turística	OS: 2.2.2 Fortalecer las infraestructuras turísticas para el desarrollo sustentable de los destinos turísticos de Guanajuato

Programa de Gobierno	Programa Sectorial
<p>2 Impulso a la competitividad, el valor agregado y la sostenibilidad de los destinos turísticos.</p>	<p>"OS: 2.2.1 Fortalecer las acciones de promoción para posicionar a Guanajuato como centro turístico de la región Bajío -Occidente OS: 2.2.3 Impulsar acciones para incrementar la competitividad del capital humano y empresas turísticas en el estado de Guanajuato"</p>
<p>Objetivo 4.2.3 Incrementar la productividad y la rentabilidad en el sector agroalimentario</p>	<p>OE: 2.3 Incrementar la productividad y rentabilidad del sector agroalimentario, para el desarrollo económico sostenible de las unidades de producción del Estado</p>
<p>1 Fortalecimiento de las unidades de producción primaria.</p>	<p>"OS: 2.3.1 Fortalecer las unidades de producción de los principales sistemas agroalimentarios establecidos en el Estado. OS: 2.3.2 Incrementar la capitalización de las unidades de producción, a través de mecanismos que permitan el incremento de su rentabilidad"</p>
<p>2 Articulación productiva del sector agroalimentario que fortalezca las cadenas de valor y su competitividad.</p>	
<p>3 Fortalecer la innovación tecnológica del sector agroalimentario.</p>	<p>OS: 2.3.3 Fomentar la generación de valor agregado, a través del conocimiento y uso de tecnologías para la industrialización e innovación en función de mercado.</p>
<p>Objetivo 4.3.1 Consolidar la comercialización e internacionalización de los productos guanajuatenses</p>	<p>OS: 3.1.3 Fortalecer los esquemas innovadores de competitividad y escalabilidad para las empresas de Guanajuato</p>
<p>1 Fortalecer el posicionamiento comercial de empresas, productos y servicios de Guanajuato</p>	<p>OE: 3.1 Incrementar la competitividad de las empresas guanajuatenses para la comercialización en internacionalización de sus productos</p>
<p>2 Promoción y diversificación de la oferta exportable de Guanajuato.</p>	
<p>3 Fomento de nuevas capacidades para las Mipyme exportadoras en su inserción en el mercado global.</p>	<p>OS: 3.1.2 Fortalecer la integración de las Mipyme en mercados internacionales a través del cross border e-commerce</p>

Programa de Gobierno	Programa Sectorial
4 Digitalización de la oferta exportable guanajuatense.	OS: 3.1.1 Fortalecer los servicios de internacionalización y diversificación de la oferta exportable
Objetivo 4.3.2 Detonar la innovación y el emprendimiento.	OE: 4.1 Detonar la innovación y emprendimiento en sectores económicos estratégicos
1 Desarrollo de empresas de alto valor agregado.	OS: 2.1.5 Incrementar la productividad estatal por medio del impulso a la capacidad para identificar y apoyar proyectos de negocios estratégicos
2 Impulsar el fortalecimiento e integración del Ecosistema de Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento.	OS: 2.1.4 Impulsar la diversificaciones de los ingresos y la productividad mediante el espíritu emprendedor, facilitando la incorporación de la i4.0 en las unidades económicas a través de proyectos de infraestructura productiva
3 Desarrollo de la cultura y talento científico.	OS: 4.1.1 Fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico para la atención de demandas estratégicas de sectores económicos o áreas de especialización en el estado
4 Reforzamiento de la gestión y el financiamiento a la ciencia, tecnología e innovación.	
5 Fomento a la producción y transferencia científica-tecnológica a la industria.	OS: 4.1.2 Fomentar la creación y el desarrollo de empresas de base tecnológica orientadas a proveer servicios o productos en áreas de especialización del estado.
	OS: 3.1.5 Fortalecer los servicios de certificación y apoyos a las unidades económicas con Marcas Guanajuato y Marcas Colectivas
Objetivo 4.3.3 Fortalecer la logística para los negocios.	OE: 6.1 Fortalecer la infraestructura logística para hacer más competitivo a Guanajuato
1 Consolidación de la vocación logística de Guanajuato mediante políticas y servicios de vanguardia.	OS: 6.1.1 Consolidar la vocación logística de los negocios mediante servicios de vanguardia que fomenten la competitividad de las empresas del Estado de Guanajuato.

Programa de Gobierno	Programa Sectorial
2 Impulso a la modernización de la infraestructura y equipamiento industrial para el desarrollo logístico.	OS: 6.1.2 Fortalecer la infraestructura logística, conectividad digital y equipamiento industrial de vanguardia para el desarrollo del Estado de Guanajuato
Objetivo 4.3.4 Promover la suficiencia energética a través de la investigación e inversión en el sector.	OE: 6.2 Promover la sostenibilidad energética a través de la investigación e inversión en el sector
1 Impulso a la utilización y generación de energía a través de fuentes renovables en el sector económico.	"OS: 6.2.1 Incrementar la capacidad instalada de oferta energética en el estado.
2 Fomento a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías para la generación de energía renovable.	OS: 6.2.3 Incrementar la generación de energía a partir de fuentes renovables, mediante la implementación de infraestructura de generación distribuida" OS: 6.2.2 Promover el desarrollo de proyectos para el uso sustentable de energía, a fin de generar ahorros en su consumo en el sector público del estado

Veracruz

El PED	P.S. Desarrollo Económico
<p>Objetivos</p> <p>Definir los Programas y Políticas Públicas Estatales dirigidos a la mejora del crecimiento económico sostenible e inclusivo a través de la innovación, el emprendimiento, la participación de la sociedad en su conjunto y de las administraciones estatal y municipal, garantizando la transparencia.</p>	<p>Objetivos y sus Estrategias</p> <p>"1. Contribuir al incremento de organizaciones veracruzanas certificadas en normas de calidad mediante la administración profesional de sus negocios</p> <p>1.1.1 Implementar sistemas de calidad para organizaciones en normas técnicas de calidad y modelos de excelencia.</p> <p>1.1.2 Otorgar reconocimientos y apoyos a organizaciones veracruzanas alineadas a normas de calidad y modelos de excelencia"</p>

El PED	P.S. Desarrollo Económico
<p>Impulsar fuentes de empleo, garantizar trabajo digno y fortalecer la justicia laboral</p>	<p>"2. Contribuir al crecimiento del PIB estatal de las actividades económicas terciarias mediante acciones de promoción y vinculación económica que coadyuven al desarrollo de las MiPyMEs.</p> <p>2.1.1 Consolidar y fortalecer empresarialmente a personas emprendedoras y MiPyMEs mediante los apoyos que reciben.</p> <p>2.1.2 Otorgar la marca Hecho en Veracruz a MiPyMEs para el impulso al comercio de productos veracruzanos.</p> <p>2.1.3 Organizar Exposiciones y Foros de Desarrollo Económico dirigidos a personas emprendedoras y MiPyMEs</p> <p>2.1.4 Realizar Conferencias con Perspectiva de Género para personas emprendedoras y empresarias"</p>
<p>Impulsar la obra pública del Estado para fortalecer la infraestructura estatal, generando una integración económica y territorial que contribuya al bienestar social de la Entidad</p> <p>Impulsar un turismo sostenible e inclusivo que favorezca económicamente a cada región del Estado mediante la promoción de su diversidad turística</p>	<p>"3. Contribuir a la mejora del crecimiento económico sostenible e inclusivo mediante apoyos crediticios.</p> <p>3.1.1 Otorgar créditos a mujeres emprendedoras y empresarias.</p> <p>3.1.2 Otorgar créditos a hombres emprendedores y empresarios"</p> <p>"4. Contribuir al crecimiento del PIB industrial estatal mediante acciones de promoción, atracción, y consolidación de inversiones, desarrollo de áreas industriales y vinculación a cadenas productivas para el impulso del sector secundario.</p> <p>4.1.1 Brindar capacitación en materia de certificación de parques del sector industrial.</p> <p>4.1.2 Vincular la participación de empresas del sector industrial en eventos de promoción nacional e internacional.</p> <p>4.1.3 Otorgar apoyos económicos para la elaboración de proyectos para detonar el Sector Portuario e Industrial del Estado."</p>

El PED	P.S. Desarrollo Económico
<p>Establecer una política agropecuaria enfocada a los procesos de producción sostenible para contribuir a la seguridad alimentaria</p>	<p>"5. Establecer mecanismos tendientes a reducir y agilizar trámites gubernamentales. 5.1.1 Desarrollar los elementos que por Ley integran el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria. 5.1.2 Supervisar que los sujetos obligados en el ámbito estatal y municipal operen bajo una regulación pública eficiente 5.1.3 Dirigir la creación de los Sistemas Municipales de Mejora Regulatoria en los Ayuntamientos del Estado."</p>

Fuente: desarrollo propio en base al PED y el Programa Sectorial en Desarrollo Económico.

Estado de México

El PED	P.S. Pilar Económico
<p>Objetivos Recuperar el dinamismo de la economía y Fortalecer sectores económicos con oportunidades de crecimiento</p>	<p>Objetivos y sus Estrategias O 1: Recuperar el dinamismo de la economía y fortalecer sectores económicos con oportunidades de crecimiento</p> <p>"E. 1.1. Promover una mayor diversificación de la actividad económica estatal, especialmente aquella intensiva en la generación de empleo. 12 LA. E. 1.2. Impulsar y fortalecer el sector comercial y de Servicios. 3 LA. E. 1.3. Contribuir al incremento de los ingresos de la población ocupada. 8 LA. E. 1.4. Fortalecer la vinculación de los estudiantes de educación media superior y superior con los sectores público, privado y social. 1 LA. E. 1.5. Fomentar un marco regulatorio que permita la creación y crecimiento empresarial en la entidad. 4 LA. E. 1.6. Reorientar el desarrollo industrial. 7 LA. E. 1.7. Incrementar los flujos de inversión nacional y extranjera hacia la entidad. 4 LA. E. 1.8. Definir e impulsar una agenda de desarrollo regional a partir de las vocaciones productivas de cada región. 3 LA."</p>

El PED	P.S. Pilar Económico
Incrementar de manera sustentable la producción, calidad, eficiencia, productividad y competitividad del sector primario	<p>O 2: Incrementar de manera sustentable la producción, calidad, eficiencia, productividad y competitividad del sector primario</p> <p>"E. 2.1. Incrementar la competitividad de los productores agrícolas de la entidad por medio de mejoras en su productividad y calidad. 5 LA. E. 2.2. Fomentar la investigación para la generación y transferencia de tecnología agropecuaria. 4 LA. E. 2.3. Aumentar la eficiencia y capacidad productiva pecuaria en la entidad. 3 LA. E. 2.4. Propiciar el desarrollo de la actividad acuícola en la entidad. 5 LA. Estrategia 2.5. Fortalecer las cadenas de valor en el sector agropecuario desde el productor al consumidor. LA. E. 2.6. Propiciar el desarrollo de la actividad acuícola en la entidad. 5 LA." O 3. Transitar hacia una planta productiva más moderna y mejor integrada</p>
Transitar hacia una planta productiva más moderna y mejor integrada	<p>"E. 3.1. Facilitar el establecimiento de unidades Productivas. 5 LA. E. 3.2. Fortalecer las cadenas productivas. 2 LA. E. 3.3. Promover el financiamiento privado en inversión Productiva. 1 LA. E. 3.4. Fomentar la inversión en el estado. 3 LA."</p>
Potenciar la innovación y el desarrollo tecnológico como instrumento para impulsar el desarrollo económico	<p>O 4 Potenciar la innovación y el desarrollo tecnológico como instrumento para impulsar el desarrollo económico</p>

El PED	P.S. Pilar Económico
Desarrollar infraestructura con una visión de conectividad integral	"E 4.1. Fomentar la investigación científica y tecnológica Aplicada. 2 LA. E 4.2. Vincular a las instituciones de educación superior y a los centros de investigación con el sector privado. 1 LA. E 4.3. Incentivar la formación de capital humano Especializado. 4 LA. E 4.4. Impulsar una plataforma de información en materia de ciencia y tecnología. 3 LA. E 4.5. Implementar el Sistema Mexiquense de Innovación 5 LA. E 4.6. Fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico. 2 LA" O 5 Desarrollar infraestructura con una visión de conectividad integral
	"E 5.1. Fomentar una mayor conectividad en el estado. 7 LA. E 5.2. Construir infraestructura resiliente para una mayor y mejor movilidad y conectividad. 8 LA. Estrategia 5.3. Modernizar, ampliar y dar mantenimiento a la Infraestructura. 2 LA."

Nota: E es Estrategia y LA es Línea de acción.

Fuente: desarrollo propio en base al PED y el Programa Sectorial.

Nayarit

PED	PSPE	PET
Eje Rector Productividad y Empleo		
EE 3. Reactivación económica, innovación productiva y empleo . 4 estrategias.		
E 1. Impulsar la inversión pública en infraestructura productiva como soporte de la actividad económica regional	Misma Estrategia	Misma Estrategia
E 2. Promover la transformación productiva de las regiones intensificando los apoyos de financiamiento y asistencia técnica	Misma Estrategia	Misma Estrategia
E 3. Establecer un modelo de desarrollo basado en los esquemas de asociación pública, social y privada de los actores económicos	Misma Estrategia	Misma Estrategia
E 4. Establecer un esquema de representatividad democrática como una fórmula de impulso a los proyectos de reactivación económica local	Misma Estrategia	Misma Estrategia
7 programas		
Programa de promoción y fomento al desarrollo económico	36 LA, 5 de las cuales se refieren a la Justicia Laboral	
Programa de gestiones de inversión pública privada e impulso a la inversión estratégica	3 LA	
Creación de la Agencia para el Desarrollo de Nayarit (AGED)	12 LA	
Programa de fortalecimiento a la economía de inclusión	7 LA, mismas que incluyen al sector agropecuario y al empleo.	
Programa de competitividad para el desarrollo y las exportaciones	17 LA	
Programa Nayarit emprende	4 LA	
Programa estatal de promoción y fomento al turismo		

Nota: EE quiere decir Eje Estratégico; E, Estrategia y LA, líneas de acción. Fuente: desarrollo propio en base al PED y los Programas sectoriales citados.

Conclusiones

El desempeño económico de México en los lustros recientes venía siendo bastante insuficiente con una tasa de crecimiento per cápita promedio de apenas el 1.2 %, y ya para el 2020 se tuvo una catastrófica caída del 8.23 %; en este contexto los avances en el combate a la pobreza han sido mínimos, al grado que en el periodo que va del 2008 al 2018 el porcentaje de la población en condición de pobreza logró moverse apenas del 44.4 % al 41.9 % (CONEVAL, 2019). Como se sabe ya en el 2020 esta tendencia se revirtió, al grado de que entre el cuarto trimestre del 2019 y el mismo periodo del 2020 el porcentaje de la población en pobreza laboral creció del 37.3 % al 40.7 % (CONEVAL).

Lo cierto es que junto con este mal desempeño en el crecimiento y por tanto en el combate a la pobreza, el país muestra también un mal resultado en otra importante variable que se conjuga con lo anterior: el nivel de desigualdad. Nótese que en el ranking de países del Índice Gini —índice cuyo valor va de 0 a 1 y entre más se acerca a 1 se es más desigual— México ocupa el lugar 137 de 156 países considerados con un valor de .48, muy por encima (y por tanto más desigual) de países como Noruega y Eslovenia, con valores de .27 y .25, respectivamente, pero también por encima de países latinoamericanos como Argentina y Uruguay que muestran valores de .41 y .39, en ese orden. Nótese que la desigualdad abona al bajo crecimiento y la pobreza, entre otras razones porque contrae el mercado interno y porque la ampliación de las brechas de ingresos reduce las externalidades positivas y puede contribuir a la generación de conflictos sociales.

En este marco general de pobre desempeño económico y ante la necesidad de emprender acciones a nivel estatal para alentar tasas más elevadas de crecimiento, los gobiernos emprenden estrategias de política de diverso calado en un variado ámbito de intervención. La obra documenta el esfuerzo realizado en este sentido en ocho entidades federativas a lo largo del país, que son sin duda representativas de la diversidad nacional y que dan cuenta así de las facetas en que los gobiernos estatales emprenden iniciativas y muestra asimismo la calidad y consistencia de estos esfuerzos.

Para una amplia comprensión de estas iniciativas, después de una introducción general a la problemática de esta obra y que se incluye en el capítulo *Uno*, se analiza el complejo significado del concepto competitividad en distintos estudios dada su clara vinculación con la promoción económica, lo cual es materia del capítulo *Dos*. De manera específica, de los estudios en la materia en el país se analizan el Índice de Competitividad del IMCO y el Índice de Competitividad Nacional del INEGI, evaluando la plena consistencia entre ambos a donde existen grandes y recurrentes temas que muestran su contribución al incremento de la productividad y también —a tono con la definición del IMCO— al incremento de la inversión y el talento en un estado o un país.

Estos factores el índice del INEGI los sintetiza en cuatro Componentes: Desempeño Macroeconómico; Instituciones; Capacidades y por último Infraestructura. Como se estudia con detalle en capítulo *Dos*, en estos Componentes bien se pueden inscribir los diez subíndices del Índice del IMCO con lo que se concluye que no obstante su distinto enfoque metodológico y las raíces analíticas diferentes de ambos modelos, se encuentra un núcleo duro de factores que, atendidos de manera sostenida a lo largo de los lustros, permiten marcar la diferencia entre países pobres y ricos, de manera central pero no única, al atraer y retener personal calificado e inversión productiva.

Los anteriores son, como se dijo, modelos desarrollados en nuestro país y que son importantes no sólo por su rigor metodológico sino también porque recogen de manera puntual el escenario económico nacional, pero en este capítulo dos también se estudian dos modelos reconocidos a nivel internacional. El primero de ellos, el Índice de Competitividad Global del Banco Mundial, considera que para elevarla, se requiere incidir de manera sistemática en los siguientes cuatro indicadores, mismos que se desagregan en doce Pilares. Los indicadores son: Ambiente Habilitante; Capital Humano; Mercados y Ecosistema de la Innovación. También en la lógica de los dos Índices previos, aquí se enfatiza que no se trata de un simple agregado de componentes sino que se considera una visión holística de todos ellos, y al revisar los pilares considerados, en efecto, se encuentran muchas coincidencias con los dos modelos previos.

Finalmente, y de una naturaleza un tanto distinta, revisamos en el capítulo el menos conocido pero especialmente plausible Índice (y Atlas) de Complejidad

Económica, en el que el tema central gira en torno a la acumulación de conocimiento productivo, mismo que atraviesa por el fortalecimiento de las redes de interconexión productiva entre las empresas y otros sectores de innovación como lo puedan ser las universidades. Lo anterior, se afirma, ha contribuido a que los países más exitosos se inserten en la economía global exportando bienes que dada su complejidad, sólo pueden producir unas cuantas naciones y que les ha ayudado a posicionarse mejor elevando con ello el bienestar de su gente.

Estos cuatro modelos en torno a los factores que contribuyen a elevar la competitividad de un país no son los únicos que ha generado la literatura en los últimos lustros, desde luego, pero dado su rigor analítico y la referencia sistemática a la evidencia empírica, se retoman en este estudio. De manera especial, su enorme mérito estriba en que nos ayuda a identificar qué factores son realmente importantes en la promoción de la inversión y la competitividad y nos ayudan a tener una perspectiva más amplia en la evaluación de las políticas públicas que aquí se estudian.

Identificados estos factores y descrito de manera general el entramado en que ellos se expresan en una economía, en el siguiente capítulo, el *Tres*, se analiza el papel que la intervención de un gobierno juega en la estabilidad macroeconómica, y de nuestro mayor interés, el papel que cumple en la promoción de la inversión y el crecimiento. Como se ve ambos capítulos son plenamente complementarios pues, al final del día, el tener claridad sobre los factores que tienen mayor impacto para la promoción del crecimiento resulta crucial para la adecuada definición de políticas públicas en este campo.

Se analizan así dos grandes temas en este capítulo, y con el primero se asume que en realidad en las economías modernas la asignación eficiente de los siempre escasos recursos económicos se alcanza a través de los mercados. Esto significa que las intervenciones indiscriminadas de los gobiernos en la economía pueden generar distorsiones que reduzcan la productividad, razón por la cual es necesario evaluar los medios de intervención pública, racionalizar su utilización y valorar su impacto. Sin embargo, esto no significa que el mercado *per se* resuelva todos los importantes problemas asociados al desempeño económico y a la búsqueda del bienestar social de un país. De manera particular, son tres los grandes fallos que acompañan a una economía de mercado, debido a

lo cual el Estado debe intervenir con los instrumentos idóneos y conseguir con ello ambos, una economía más estable y con crecimiento sostenido, así como una sociedad menos desigual, mejorando el desempeño económico general. Como se estudia en el capítulo, estos fallos tienen que ver con las ineficiencias en la operación económica, las inequidades en la distribución del ingreso y los riesgos de inestabilidad macroeconómica; para cada uno de estos temas se han formulado estrategias y sobre ellas nos detenemos en su estudio.

El segundo gran tema del capítulo trata de las estrategias concretas que los gobiernos emprenden para la promoción económica y el aliento al crecimiento, mismas que son harto variadas y pueden o no ser complementarias entre sí. Dada su diversidad y la distinta naturaleza de las mismas, y dado que nuestra obra se centra en las políticas en el ámbito estatal, se toma como referencia para su clasificación la llamada *Agenda para el Desarrollo Estatal* del INAFED, a partir de lo cual se describen en base a los tres rubros que contempla dicha *Agenda*. La revisión de estas políticas es amplia e incluye aún estrategias que no son dables de instrumentarse a nivel estatal pues la idea es comprender la muy amplia relación de instrumentos con que disponen las economías nacionales modernas en este campo; con esta comprensión general se vuelve más productivo el estudio de las acciones concretas que emprenden las entidades federativas de estudio. Si bien no son las únicas, pero a tono con lo revisado en el capítulo previo, se destacan las estrategias asociadas al sector industrial, al agropecuario, al turismo y a otros ámbitos selectos del sector servicios, así como al plano de la infraestructura.

Como se ve, esta Primera Parte de la obra que incluye los tres capítulos iniciales tiene un carácter más analítico, y recién se dijo que ello contribuye a entender la naturaleza e impacto de las políticas públicas que nuestros estados. Pero antes del análisis de tales políticas en las ocho entidades de estudio se vuelve necesario conocer el contexto económico nacional describiendo aún de manera sintética el marco institucional en que opera, así como la amplia diversidad que presenta el país, lo cual es objeto de la Segunda Parte de la obra y que abarca los capítulos *Cuatro* y *Cinco*. De manera específica, en aquel nos centramos en tres grandes apartados que recogen los siguientes rubros y que deben ser vistos como una unidad temática dada su complementariedad.

En el primer apartado se estudia el lugar que ocupa el país en materia de competitividad internacional y con especial énfasis en Latinoamérica, a donde se retoman los índices analizados en el capítulo segundo, y que destacan las grandes carencias que se tienen y los retos que deben enfrentarse. Aunque hay avances parciales en algunos de los principales indicadores de estos índices, también se reportan retrocesos que se imponen como un lastre para el crecimiento. En el segundo apartado se analiza el marco constitucional de la promoción económica en nuestro régimen de corte federal, y se estudia asimismo el contexto institucional y socioeconómico que opera en contra de la productividad; en concreto, se estudia como si bien se cuenta con un marco legal amplio que le reconoce a los tres órdenes de gobierno atribuciones para la promoción económica, se cuenta también con instituciones económicas que se constituyen en un lastre para la productividad porque conducen a prácticas contrarias a la buena asignación de recursos. Finalmente, el capítulo revisa el proceso de la planeación nacional del desarrollo deteniéndose en los grandes planos de la planeación y programación de la economía; sin duda, esta temática es relevante porque la estructura federal del país requiere que las acciones de ambos órdenes, el federal y el estatal, se encuentren en sintonía para contribuir al logro de sus metas, objetivo que no se alcanza en el nivel deseado.

El capítulo *Cinco* y último de esta Segunda Parte se centra en el estudio de la diversidad regional de México analizando los grandes planos en que esta se refleja y dando cuenta así que no sólo hay diferencias entre regiones en materia de desarrollo socioeconómico sino también las hay entre el campo y las crecientes zonas urbanas. De manera adicional, el capítulo analiza de manera comparada ciertos referentes del desempeño socioeconómico, el IDH, el Grado de Marginación y el Índice de Competitividad, con lo que se documenta con cierto detalle cuáles son y qué entidades los presentan los mayores rezagos para el alcance de un desarrollo económico equilibrado. Estos elementos son de primera importancia para tener una visión de conjunto del país lo que nos permite entonces ya centrarnos en el estudio de las entidades seleccionadas en esta obra.

La Tercera Parte, la última del libro, se integra de dos capítulos y en el primero, el capítulo *Seis*, se seleccionan las ocho entidades en función de un criterio que las vuelve representativas de la diversidad nacional. Seguidamente se hace

una caracterización de las mismas, destacando particularmente la composición de su PIB y los valores que alcanzan en cada uno de los diez subíndices del Índice de Competitividad del IMCO. Estos elementos nos sirven para conocer con suficiencia el estado que guarda su economía y su competitividad, prerequisite para el análisis puntual de su planeación y programación económica.

Teniendo en mente esta información, en el siguiente apartado del capítulo se estudia la estructura de cada uno de los Planes Estatales de Desarrollo, PED, de nuestras entidades, haciendo una breve revisión comparativa de los mismos en base al modelo de la *Agenda*. De esta revisión se encuentra, de manera muy sintética que los procesos de planeación en las entidades federativas son muy variados, tanto en sus procesos de integración y participación ciudadana como en su estructura y definición de objetivos. Específicamente, los ejes de la *Agenda* que si bien sí se tocan a lo largo del documento pero que *no* se les concede el status de ejes generales lo son el tema Medioambiental y el relativo a la promoción del Desarrollo Municipal. Esta temática o bien es concebida como un tema transversal o bien se contemplan en el Eje correspondiente al Desarrollo Institucional.

Son dos los temas que aparecen en todos los PED con el status de ejes generales: el de nuestro interés —el Económico— y el de Desarrollo Social, en tanto que el de Seguridad Pública si bien en Veracruz no aparece de manera independiente como eje general, en todos los demás sí. También, se observa que el esfuerzo técnico y documental empeñado en la redacción de cada PED fue muy variado y nótese por ejemplo que mientras en Jalisco, Querétaro y Veracruz sólo existen 3 niveles de desagregación, en Nuevo León, Guanajuato y el Estado de México son 5 los niveles (véase tabla 6.5), esto indica que el esfuerzo para avanzar mediante un modelo causal en la definición de estrategias y acciones para la consecución de los objetivos de la planeación también fue muy diverso.

Luego de esta revisión general de la estructura de la planeación, la siguiente sección estudia de manera puntual la promoción económica en los PED, esfuerzo de gran importancia porque sólo a partir del estudio de la planeación económica se puede pasar al análisis de cómo se programan y ejecutan las acciones públicas en este campo. De manera particular, en este punto se observa

que no existe una razonable homogeneidad en la planeación económica en las entidades del país, y por el contrario, se aprecia una diversidad en los nombres y áreas de política que va a tono con lo dicho antes, en el sentido de que no existe una clasificación ampliamente compartida de los campos e instrumentos de intervención. Adicionalmente, la distinta vocación económica de cada entidad hace que los énfasis en las estrategias de promoción económica también varíen de manera importante.

Se aprecia también que es sólo una entidad, Nayarit, en la que de manera explícita en este nivel de la planeación aparece la palabra *exportaciones* o sector exportador —que sí aparece en la *Agenda*— lo que no significa que acciones públicas en este campo estén ausentes, y baste señalar por ejemplo que aquí Nuevo León y Jalisco realizan un importante esfuerzo, sino que más bien las estrategias de apoyo no se constriñen a los sectores en los que hay o tienen potencial en exportaciones. Por otro lado, se aprecia que la desagregación del eje económico es también variada, al grado que se tienen los casos de Querétaro, Jalisco y Veracruz que sólo tienen tres niveles, el número más reducido, en tanto que Nuevo León, Guanajuato y Estado de México tienen el número mayor, cinco, para quedar en el nivel intermedio Ciudad de México y Nayarit con cuatro niveles.

Por lo que va a la atención que se presta al seguimiento de los avances a través de indicadores *ad hoc* también es muy dispar, al grado que Jalisco, Guanajuato, Nuevo León, Nayarit y Estado de México sí los contemplan, en tanto que la Ciudad de México y Veracruz no. Considérese en todo caso que si bien la definición de indicadores es clave para una adecuada evaluación del desempeño, el ejercicio se vuelve irrelevante si no se actualiza la información pertinente o si los indicadores no son los idóneos. Por último y sólo como aseveración provisional por la insuficiencia de información a este nivel del análisis, se observa que no se aprecia una clara consistencia entre la estructura de la planeación económica en cada entidad y el peso que juega cada sector económico en su PIB.

En el capítulo *Siete*, el último de la obra, nos detenemos en el análisis de la desagregación de la etapa de la planeación a la de la programación o, dicho en otras palabras, en el estudio del grado de fluidez que existe entre estas dos etapas. De manera muy sintética, se encuentra que hay notables diferencias entre

nuestras entidades en materia de fluidez en tales etapas y las denominaciones de los programas también es muy distinta como lo son los niveles de desagregación. Se encuentra asimismo que entre todas nuestras entidades el peso otorgado a la promoción económica es amplia, como también lo es la participación que tienen sus diversos sectores, así como las denominaciones que tienen. Esto es consistente con la estructura de sus PED, que también presentan importantes diferencias entre ellos.

Si bien se ha documentado que un buen desarrollo institucional en el desempeño del gobierno se refleja en mayores niveles de desarrollo socioeconómico, en nuestro estudio un contraejemplo de ello lo es la Ciudad de México, pues no obstante que es la entidad con más elevado desarrollo es también la que muestra mayores carencias en materia de transparencia, lo que impide verificar si existe o no una adecuada fluidez entre planeación y programación. De esto se desprende en todo caso que tal relación es compleja y que hay otros factores también que juegan un rol determinante, y en esta obra se explora la posibilidad de que en esta entidad las alcaldías parecen contar con una mayor autonomía decisional y financiera que los municipios con respecto al gobierno estatal, y en consecuencia la tarea aquí emprendida, el evaluar el vínculo que existe entre la planeación a la programación a nivel estatal, se vuelve más compleja.

A tono con ello, no se desprende que necesariamente haya una clara asociación entre el desarrollo de una entidad y la calidad de sus procesos de planeación y programación de sus políticas públicas. Sobre esto juegan un papel factores diversos y entre los cuales destaca la existencia de una “memoria institucional” en los gobiernos de cada entidad; tal es el caso de Jalisco a donde se aprecia una continuidad en los ejercicios de planeación, programación y evaluación, lo que termina reflejándose en la solidez de sus instrumentos de política.

Si bien existe una estrategia nacional para homologar los procesos de programación y presupuestación en los estados y municipios coordinado por la SHCP, el Informe para el 2021 en la materia presenta un escenario mucho más optimista del que en realidad se reporta en cada una de las páginas oficiales de nuestras entidades. De hecho, las diferencias entre etapas consideradas, conceptos e instrumentos de evaluación entre los estados es muy amplia, lo que no coincide con lo reportado en tal Informe.

Más en general, la diversidad socioeconómica y demográfica de las entidades federativas en México es harto dilatada y esto también se refleja en el quehacer de sus autoridades en el diseño y operación de políticas de promoción económica. En qué medida se avance en esta actividad que integra aspectos técnicos con componentes políticos es difícil de saber, si bien los referidos esfuerzos por homologar el uso de una metodología común en todas las entidades, la Metodología del Marco Lógico, deberían contribuir a ello. Un factor adicional, ya se dijo, es el disponer de una memoria institucional que permita darle continuidad a las cosas que se vienen haciendo bien aun cuando, como es natural en toda democracia, haya cambio en los equipos de gobierno.

Finalmente, queda abierta la interrogante de en qué medida el empeño comprometido por las autoridades estatales en favor de la competitividad y el crecimiento económico realmente impacte con la intensidad deseada, temática que por razones de espacio apenas se esbozó en esta obra. No obstante, el libro documenta con cierto detenimiento cuáles sean las metas definidas en este campo en cada entidad, cómo se desagregan en estrategias y acciones, y cuál es el entorno en qué operan. Con esto se alcanza una visión razonablemente completa del empeño estatal comprometido en favor del crecimiento económico, lo que debe redundar en un mayor desarrollo local y un más alto bienestar de su gente.

Bibliografía y siglas

Siglas

ADE. Agenda para el Desarrollo Estatal.

AMDEE. Asociación Mexicana de Energía Eólica. ASEA. Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente. ASF. Auditoría Superior de la Federación.

BANXICO. Banco de México. BM. Banco Mundial.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina.

CNH. Comisión Nacional de Hidrocarburos. CONAPO. Consejo Nacional de Población.

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CRE. Comisión Reguladora de Energía. FMI. Fondo Monetario Internacional. ICO. Índice de Competitividad.

ICG. Índice de Competitividad Global. IDH. Índice de Desarrollo Humano.

IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social.

INAFED. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

INC. Índice Nacional de Competitividad.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INFONAVIT. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. LFPRH. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LAPP. Ley de Asociaciones Público Privadas.

LIIC. Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la productividad y la Competitividad de la Economía Nacional.
LOAPF. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LMIPYME. Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
LP. Ley de Planeación.
MIR. Matriz de Indicadores de Resultados. MIPYMES. Micro, pequeñas y medianas empresas. ODS. Objetivos del Desarrollo Sostenible.
ONU. Organización de las Naciones Unidas. PED. Plan Estatal de Desarrollo.
PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación.
PEPC. Programa especial para la Productividad y la Competitividad 2020-2024. PND. Plan Nacional de Desarrollo.
PNI. Programa Nacional de Infraestructura.
PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. SAT. Servicio de Administración Tributaria.
SED. Sistema de Evaluación del Desempeño. SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TLCAN. Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Bibliografía

Instituciones

Asociación Mexicana de Energía Eólica (s/f). El potencial eólico mexicano. Oportunidades y retos en el nuevo sector eléctrico.
Auditoría Superior de la Federación. Informe General de la Cuenta Pública, 2017.
Banco de México (2020) Compilación de Informes Trimestrales Correspondientes al Año 2020.
Banco Mundial. Indicadores de Gobernabilidad.
Comisión Económica para América Latina.
(2018.A) Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2018. Las tensiones comerciales exigen una mayor integración

- regional. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44196/4/S1800875_es.pdf
- (2018.B) Perspectivas económicas de América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43513/1/LEO2018_es.pdf
- (2020) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2019
- (2021a) Panorama Fiscal de América Latina 2020.
- (2021b) Panorama Social de América Latina 2020.
- (2021c) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020 Consejo Nacional de Población.
- (2011). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- (2019) Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2008-2018, disponible en [Anexo estadístico 2018 \(coneval.org.mx\)](http://coneval.org.mx)
- (2021) Medición multidimensional de la pobreza en México 2018-2020. Fondo Monetario Internacional (2021) World Economic Outlook
- INAFED (2015) Agenda para el Desarrollo Estatal, disponible en: <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-agenda-para-el-desarrollo-estatal>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- (2021) Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2020. Disponible en
- (2021) Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2020. Disponible en
- (2017.a). Índice Nacional de Competitividad. México. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/investigacion/inc/INC2017_metodologi_a.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad.
- (2015). Índice de Competitividad Estatal 2016. La corrupción en México: transamos y no avanzamos. Disponible en <https://imco.org.mx/competitividad/indice-de-competitividad-estatal-2016>

- (2016) Índice de Competitividad Estatal 2016, un puente entre dos Méxicos. Disponible en: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/2016-ICE-Libro.pdf>
- (2017). Índice de Competitividad Internacional 2017. Memorándum para el presidente 2018-2024. Disponible en <http://imco.org.mx/indices/#!/memorandum-para-el-presidente-2018-2024/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2015). Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes.
- (2016). Panorama General. Informe sobre el Desarrollo Humano 2016. Desarrollo Humano para todos. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf
- Polilat y Fundación Adenauer (2015) Índice de Desarrollo Democrático de México. Disponible en <http://www.idd-mex.org/2015/informes/2015/index.htm> (consulta 07.01.18)
- Polilat y Fundación Adenauer (2016) Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Disponible en: <http://www.idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf?nocache=7687652837> (consulta 19.02.18)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- (s/f) “ABC del PbR-SED”.
- Presupuesto de Egresos de la Federación. Varios años, disponible en: <https://www.gob.mx/hacienda>
- (2021) Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2021
- World Economic Forum.
- (2018) The Global Competitiveness Report 2018, Ginebra.
- (2018) Doing Business 2018, Reforming to create Jobs, Washington.
- (2019) The Global Competitiveness Report 2019, Ginebra.

Autores

- Aguilar, Luis (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cabrero, Enrique (2007). *La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*, en E Cabrero. *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México: CIDE.
- Cejudo, Guillermo, Sánchez G *et al.* (2010). *La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco*. En Gómez Álvarez coord. *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*. México: PNUD, Porrúa.
- Elizondo, Mayer Serra Carlos (2014). *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*. Penguin Random House. México.
- Esser, Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996). *Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política* Revista de la CEPAL, Santiago 1996, No. 59, pág. 39-52. Disponible en: <http://www.meyer-stamer.de/1996/cepal.htm>
- Gómez Manuel, Juan Carlos Chávez y Marco Tulio Mosqueda (2016). “Complejidad Económica y Crecimiento Regional, Evidencia de la Economía Mexicana” Banco de México. Documentos de Investigación N° 2016-17.
- Hausmann Ricardo, Cesar Hidalgo *et al.* *The Atlas of Economic Complexity* (2013) MIT. Boston.
- Hausmann, Ricardo (2014). *The Atlas of Economic Complexity, mapping paths to prosperity*. Canacindra, 21 de febrero. México.
- Huerta, Eliana y María Flor Chávez (2003). *Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años*. Revista Análisis Económico, vol. XVIII, núm. 37, primer semestre, 2003, pp. 55-80. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay et al (2010). “The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues”. Policy Research Working Paper 5430. The World - Bank Development Research Group. Macroeconomics and Growth Team

- Levy, Santiago (2008). Brookings Institution Press y Banco Interamericano de Desarrollo. Buenas Intenciones, Malos Resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México. Washington.
- (2018). Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Maldonado, Claudia y Mariana Magaldi (2014) Políticas Públicas para el Desarrollo, CIDE. México
- Merino Mauricio () Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. CIDE, México.
- Parsons, Wayne (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- Payne Mark, Daniel Zovatto *et al.* (2006). La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina. BID. Washington.
- Pineda Pablo (2018). La Hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México. INAP. México
- Samuelson, Paul (2006). Economía. Decimoctava edición. McGraw Hill. Stein, (2006) La política de las Políticas. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Viesti Gianfranco (2015). Diagnóstico de Desarrollo Regional. México. Programa Eurosocietal, Colección Estudios Número 13. Madrid. Disponible en: [http://sia.eurosocietal-ii.eu/files/docs/1437654618-E-13\(espanol\)MX.pdf](http://sia.eurosocietal-ii.eu/files/docs/1437654618-E-13(espanol)MX.pdf).
- Samuelson, Paul () Economía.
- Stein *et al* (2006). La política de las políticas. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stiglitz Joseph Por un capitalismo progresista. Revista Nexos abril de 2021.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Planeación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la productividad y la Competitividad de la Economía Nacional.

Ley General de Desarrollo Social.
Ley de los Órganos Reguladores coordinados en materia Energética.
Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el derecho internacional.
Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Ley del Seguro Social.

Planes y programas

Gobierno de México

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Programa especial para la Productividad y la Competitividad 2020-2024.

DOF, 27.03.2021

Programa Sectorial de Economía 2020-2024. DOF, 24.06.2020.

Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024. DOF,

8.04.2021

Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 del Gobierno de México.

Planes y programas de las entidades.

Ciudad de México.

Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024.

Estado de Guanajuato.

Programa de Gobierno 2018-2024

Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato 2018-2024.

Estado de Nayarit.

Plan Estatal de Desarrollo de Nayarit 2017-2021.

Estado de Jalisco.

Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024. Visión 2030.

Estado de México.

Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.

Estado de Nuevo León.

Plan estatal de Desarrollo de Nuevo León 2016-2021.

Programa Sectorial de Economía y Competitividad, Programa Especial de Impulso al Turismo y Programa Especial Ciencia, Tecnología e Innovación, todos disponibles en: <https://www.nl.gob.mx/campanas/programas-sectoriales-y-especiales-derivados-del-ped-2016-2021>.

Estado de Querétaro.

Plan Estatal de Desarrollo de Querétaro 2016-2021.

Estado de Veracruz.

Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024.

La Promoción Económica en los Gobiernos Estatales de México.

Planeación y Programación de sus Políticas Públicas

se terminó de editar

en marzo de 2022

en los talleres gráficos de

Amateditorial, S.A. de C.V.

Prisciliano Sánchez 612, Colonia Centro

Guadalajara Jalisco

Tel.: 3336120751 / 3336120068

amateditorialgmail.com

www.amateditorial.com.mx

La edición consta de 1 ejemplar

Corrección: Amateditorial

En este sentido las unidades políticas frecuentemente llamadas estados nacionales son también y en distinta medida verdaderas economías nacionales que comparten iniciativas y que emprenden proyectos económicos de largo alcance a través de políticas de Estado. Sin embargo y es este el gran tema de esta obra, los estados nacionales modernos aunque son unidades políticas de vínculos prácticamente inseparables, no disponen a su interior de una dotación de factores productivos homogénea, de visiones de crecimiento unitarias ni por tanto de políticas públicas de promoción económica consistentes y que sólo se replican en sus distintas regiones de manera acrítica. Antes bien, las regiones locales que integran cada unidad política nacional se integran además de una gran diversidad de factores de producción, de proyectos de crecimiento diferenciados en los que sólo de manera laxa y flexible se comparten derroteros comunes definidos en la capital política del país, pero en los que participan actores políticos y agentes económicos locales.

En qué medida esta participación de agentes locales logre incrustar sus genuinos intereses en un proyecto económico de alcance nacional es un tema harto complejo, lo cual tiene que ver entre otras cosas con la naturaleza del régimen político, esto es, si se trata de un modelo de gobierno centralista o uno descentralizado, y si los intereses locales son tan fuertes y organizados que logren insertar su visión de mundo en la Agenda Nacional.