



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



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

## **Promoción económica y competitividad. Las estrategias de los gobiernos municipales en México.**

Pablo Pineda Ortega.<sup>1</sup>

### **Resumen**

Las estrategias de promoción económica en los gobiernos locales de México ofrecen una importante ventana de oportunidad para sus comunidades porque ellas influyen en las tasas de inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico. En ese marco, la presente investigación se propuso documentar cuáles sean tales estrategias y para ello se seleccionaron tres municipios grandes y se analizaron con puntualidad qué programas ofrecen en este campo tomando como referencia la Norma ISO de Gobiernos Locales. Mediante este referente se pudieron distinguir y clasificar los programas y los resultados obtenidos documentan cuán limitadas son estos y propone por ello ampliar las iniciativas de los gobiernos locales en este campo.

**Palabras clave:** promoción económica local; gobiernos municipales; competitividad

### **Abstract**

Economic Promotion and Local Competitiveness. Strategies of Local Governments in Mexico.

Economic promotion strategies in local governments in Mexico offer an important window of opportunity for their communities because they influence investment rates, employment generation and economic growth. In this framework, the present investigation set out to document what such strategies are and for this purpose, three large municipalities were selected and the programs offered in this field were analyzed in a timely manner, taking as reference the ISO Standard for Local Governments. Through this reference, programs could be distinguished and classified and the results obtained document how limited these are and therefore propose to expand the initiatives of local governments in this field.

**Keywords:** local economic promotion; municipal governments; competitiveness.

---

<sup>1</sup> Universidad de Guadalajara-CUCSH

## Introducción

La primera y más importante responsabilidad de un gobierno es velar y promover el bienestar de sus gobernados, y para ello les provee de bienes y servicios de valor público para la atención de sus necesidades más apremiantes, sobre todo a los grupos de menores ingresos. Sin embargo, la sociedad no busca que sus variadas necesidades sean atendidas por su gobierno, sino que él contribuya a generar las condiciones que promuevan la generación de riqueza y crecimiento; con ellos, la gente dispone y aprovecha las oportunidades de desarrollo para alcanzar su bienestar, con lo que se fortalece la cohesión y el tejido social.

El gran reto de un gobierno es entonces el contribuir con eficacia a la creación de tales condiciones, sin desconocer desde luego que también debe implementar programas que atiendan las necesidades sociales de su población, particularmente las de los grupos en marginación. Al final del día estas no son responsabilidades contrapuestas sino complementarias, y nótese así que la atención de necesidades sociales elementales tales como la salud y la educación, generan las condiciones para el crecimiento económico porque se incrementa el potencial de la fuerza laboral y con ello la productividad de una economía.

En el caso de los gobiernos con régimen de corte federal esta tarea se complejiza aún más pues sus distintos órdenes de autoridad disponen de atribuciones gubernativas y con ello ofrecen acciones públicas para atender ambos compromisos. En este orden de ideas aquí analizamos las estrategias emprendidas en materia de promoción económica y competitividad en el orden de gobierno municipal, y dado el número y la diversidad de estos gobiernos sólo nos concretamos en tres de los más importantes del país. La selección se finca en la suposición de que estos municipios por su elevado presupuesto y dada su importancia tienen un más elevado desarrollo institucional y pueden por ello implementar políticas públicas más sólidas; se trata del municipio de Monterrey en el norte del país, de Guadalajara en el centro occidente y Tlalnepantla en el centro.

Sobre esta base en el siguiente apartado hacemos una revisión de conjunto sobre lo que la literatura entiende por competitividad vinculándola a la promoción económica, y la tercera sección nos dentemos en el llamado ciclo de las políticas públicas pues es justamente en él a donde se insertan las acciones que aquí estudiamos. En la siguiente sección se presentan de manera esquemática las características más relevantes de los municipios de estudio y se justifica su elección, en tanto que en el penúltimo apartado, el más importante del ensayo, se analiza con cierta profundidad el esfuerzo

que estos realizan para promover el crecimiento y la competitividad. Finalmente, en las conclusiones se ofrece una reflexión general sobre los principales hallazgos de este trabajo.

### **Competitividad y promoción económica.**

Los conceptos competitividad y 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, con el Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO (2017), entendemos 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 bienestar<sup>2</sup>.

Ahora bien, junto con la referida definición existe toda una rica discusión sobre qué se entienda por Competitividad y en ese sentido retomamos la clasificación planteada por INEGI (2017: 8 y ss) que divide en tres grupos la literatura en torno a este concepto. En 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 –pero no de manera única- 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 la empresa y su desempeño juegan el papel fundamental y, 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

---

<sup>2</sup> 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”.

internacional); y iv) la estrategia empresarial, estructura y rivalidad (creación y organización de empresas, y rivalidad interna) (INEGI, 2017: 8)

En segundo lugar incluimos 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 tal 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: 41).

Como se puede apreciar, en esta tercera corriente la visión es más integral y aglutina un mayor número de variables y actores, y asume 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 a ellas hacer una diferencia. De manera adicional y no menos importante, están las acciones gubernamentales no sólo en el plano de apoyos focalizados al sector productivo sino un desempeño macro que resulte amigable a la inversión y el crecimiento.

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

**Tabla 1. Marco conceptual en torno a las dimensiones de la competitividad**

<i>Índice Nacional de Competitividad. INEGI</i>		<i>Vinculación entre ambos</i>	<i>Índice de Competitividad. IMCO</i>	
<i>Componentes</i>	<i>Subcomponentes y número de variables</i>		<i>Subíndices</i>	<i>Indicadores</i>
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 Incidencia 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
Eficiencia de negocios	Mercado de bienes, 5 v. Mercado financiero, 7 v. Mercado laboral, 7 v.	Se asocia mayormente al siguiente subíndice (s): VI y VIII	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 presupuestal

Innovación	Incentivos a la innovación, 6 v. Resultados de la innovación, 7 v.	Se asocia mayormente al siguiente subíndice (s): VII, VIII, IX y X	VI. Mercado de factores eficiente	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.	Se asocia mayormente al siguiente subíndice (s): II y III	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
			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

Fuente: IMCO, 2016 e INEGI, 2017.

De estos dos índices es importante destacar que 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: 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: 181).

Por su parte, en el INC de 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: 18).

Dado que los determinantes de la competitividad están razonablemente establecidos por la literatura y ellos son considerados en nuestros 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 en 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, así como la operación del gobierno y las



facilidades que otorgue a la creación de nuevas fuentes de empleo; de manera particular este último punto se asocia a la corrupción en tanto que los obstáculos que los gobiernos establecen para la apertura de una empresa (aparentemente con buenas razones) son 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 de los derechos sociales elementales, salud y educación principalmente, y 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 comunicación así como la de corte tecnológico –de manera central pero no única en TIC´s- son claves para el crecimiento y de este modo ambos índices lo reconocen. En el mismo sentido, el potencial y las dimensiones de una economía están fuertemente influidos por toda su infraestructura.

El quinto componente del INC, *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, claves para la productividad, y las retribuciones que les corresponden en el proceso de producción, que son el elemento central para atraerlos y retenerlos. El penúltimo componente del INC, *Innovación*, se asocia 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 circunstancia sólo destaca que, en efecto, la clave de la competitividad en el mundo contemporáneo lo es la innovación y con ella es posible insertarse en mejores términos a la economía global en tanto que ella genera una ventaja sobre la competencia. Finalmente, el componente *Medio ambiente e inclusión social*, se asocia 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.

Hecha esta breve revisión de qué sea la Competitividad y qué elementos la integran, así como analizada su estrecha cercanía con la Promoción Económica, en el siguiente apartado nos detenemos en lo que se conoce como el Ciclo de las Políticas Públicas, pues es en él en el que se insertan las acciones de gobierno orientadas a dicha promoción.

### **El ciclo de las políticas públicas**

En este estudio analizamos las estrategias de promoción económica de una muestra de gobiernos municipales grandes en México, y para ello se vuelve necesario estudiar cómo se conciben, diseñan y ejecutan tales estrategias, todo lo cual nos remite al llamado Ciclo de las Políticas Públicas. El concepto es una categoría familiar al análisis de la gestión de gobierno y hace referencia a la idea de que, en efecto, la atención de una demanda o necesidad social tiene su origen, en primer lugar, en el hecho de estar ella considerada en la Agenda Pública, a partir de lo cual se delimita el contexto en que ella se presenta, esto es, se formula un diagnóstico, y se establecen objetivos generales a alcanzar, todo lo cual forma parte de la llamada etapa de la Planeación.

Luego de esta, la más general etapa de la política pública, los objetivos citados se insertan en programas públicos específicos, ya sean sectoriales –esto es, referidos a un campo de política, tal como el Económico o el Social-, o institucionales –correspondientes a una entidad o dependencia pública-. Estos programas desagregan así las metas generales de la planeación y establecen estrategias y líneas de acción más específicas para la consecución de las metas generales de la planeación, a partir de lo cual en un tercer momento se definen presupuestos, en base a lo cual con los recursos públicos aprobados se emprenden las acciones contempladas. De la ejecución de tales acciones, concebidas en un esquema causal mediante el cual ellas atienden las demandas modificando el entorno en el sentido deseado, se alcanzan los objetivos establecidos, o al menos se avanza en ese sentido. En qué medida en efecto se hayan alcanzado se puede verificar a través de indicadores concretos que dan cuenta del nivel de cumplimiento de las metas, momento que se conoce como el de Evaluación.

Ahora bien, es claro que la realidad es mucho más compleja y lo descrito es sólo un modelo explicativo -el modelo racional de las etapas- del más dilatado y accidentado ejercicio de operación de políticas públicas, a donde no necesariamente existe un adecuado eslabonamiento entre una etapa y la que teóricamente le seguiría, y más aún no siempre está claro cuáles sean estas etapas, ni se trata de un simple esquema lineal de apartados o etapas inamovibles.

Para Parsons sin embargo, entre otras de las bondades que tiene este modelo es que se formula con un claro propósito explicativo de un fenómeno concreto, esto es, en tanto que modelo explicativo busca “demostrar cómo es que algo ocurre de la forma en que lo hace” (92). En este sentido el modelo aporta una referencia útil para explorar e investigar la operación del gobierno en la atención de sus metas, y así, “la noción de las etapas o del ciclo de las políticas públicas ilustra un importante modelo ‘heurístico’ en el análisis de las políticas públicas” (92).

Lo cierto es que el marco legal de la operación de las políticas públicas en México contempla en efecto una diferenciación de etapas, y en ese sentido el modelo tiene también un componente normativo. En tal marco la primera etapa lo es la de planeación, para lo cual el Estado mexicano dispone de toda una arquitectura institucional y así el art. 25 de la Constitución señala que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable”; para ese propósito en el art. 26 precisa que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación (art. 26, CPEUM).

Sobre esta base el mismo artículo señala que “habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”, agregando que la ley “determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas...”. Como se ve, se trata de un proceso no exclusivamente federal sino de carácter nacional a donde se involucran los estados y al interior de éstos a los municipios.

### **Los municipios de estudio.**

México es un país muy diverso con un régimen jurídico político de corte federal lo que significa, de manera muy sintética, que a su interior las unidades políticas que lo componen, las entidades federativas, disponen de importantes atribuciones gubernativas con relativa independencia del orden federal, y dentro de ellas si bien con una autonomía menor, los municipios cuentan también con facultades de planeación y ejecución de políticas. De estos, la heterogeneidad es su rasgo más característico y así de los poco menos de 2,500 municipios tenemos un número importante que son muy pequeños con una reducida población, y otros de grandes dimensiones y con una significativa población así como con recursos de gran calado.

Esta gran heterogeneidad municipal así como su número vuelve difícil seleccionar un grupo de municipios representativos, y por ello y por limitaciones de espacio aquí sólo nos concretamos al estudio de tres municipios de entre los más importantes del país. La selección se finca en los siguientes criterios y sobre la relevancia de los mismos, desde luego, siempre habrá opiniones encontradas. En primer lugar considérese que para el buen diseño y ejecución de una política pública importan las capacidades institucionales de cada gobierno, y es claro que los municipios pequeños –y en distinta medida también los medianos- no disponen de tales capacidades. Por sus dimensiones, además, los municipios pequeños no cuentan con una relativamente amplia base productiva, y ello ya de suyo necesariamente constriñe el número de programas públicos de promoción económica, tema central de este estudio. Por estas dos razones aquí sólo nos detenemos en municipios grandes que, se asume en principio, no tienen estas dos limitantes.

Constreñidos así a municipios importantes, se decidió elegir aquellos que formaran parte de las tres manchas urbanas de mayor peso económico y político en el país, esto es las Zonas Metropolitanas – ZM- de Guadalajara, Monterrey y el Valle de México. Dado que en ellas se concentra la generación de una proporción importante del producto total, son ellas también las que presentan una diversidad razonable de programas de promoción económica, mismos que disponen de un variado grado de institucionalidad.

**Tabla 2. Municipios de estudio, indicadores sociodemográficos básicos y lugar en competitividad.**

Municipio y su estado	Perspectiva Social			Perspectiva Económica			
	Pobl.	Densidad Media Urbana (hab/ha) y crecimiento anual 2010-15	Grado de marginación municipal y su lugar nacional	Grupo del municipio en el ranking urbano de Competit. <sup>3</sup>	PIB per cápita del grupo de C. al que está adscrito <sup>4</sup>	Lugar del estado en el ranking de C.	Presup. per cápita
Guadalajara, Jal.	1'495,189	149.5/-0.5%	Muy bajo; 2,446	adecuado	160.6	9	4,380.00
Monterrey, N León	1'135,550	107.7/-0.5%	Muy bajo; 2,440	adecuado	160.6	4	4,086.00
Tlalnepantla, Mex.	700,734	155.4/1.1%	Muy bajo; 2,413	alto	180.0	16	4,854.00

Fuente: CONAPO, 2011, INEGI, 2018, IMCO, 2015, IMCO,b, 2015 y leyes de ingreso y presupuesto de egresos municipales. El presupuesto de penúltima columna está en millones.

<sup>3</sup> El Índice Urbano del IMCO no desglosa los distintos municipios y demarcaciones que integran el Valle de México, debido a lo cual los datos que se reportan en esta columna para Tlalnepantla son los que se informan para aquel, mismo que incluye también al DF que como se sabe tiene un mayor desarrollo.

<sup>4</sup> Miles de pesos del 2012.

Nótese en primer lugar que los tres son municipios muy poblados, y si bien Guadalajara más que duplica la población de Naucalpan, ambos tienen prácticamente la misma densidad demográfica, más alta que la de Monterrey quien se encuentra entre ambos en el número de habitantes. Nótese asimismo que los dos municipios capital tienen una tasa de crecimiento demográfico que ya se refleja en una sub utilización de su infraestructura habitacional, en tanto que Naucalpan sigue creciendo. La principal razón del fenómeno en los dos primeros es una política inmobiliaria agresiva en la periferia de las ZM, con desarrollos habitacionales nuevos pero con infraestructura insuficiente y con fuertes problemas de movilidad. El problema en Naucalpan si bien es relativamente distinto, también presenta marcadas insuficiencias en infraestructura urbana.

En la cuarta columna de la tabla se registra el grado de marginación de nuestros municipios y el lugar que ocupan a nivel nacional en este rubro. El CONAPO define este concepto señalando que la marginación es un “Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios” (CONAPO: 14); en ese sentido la marginación mide el nivel de carencia que tiene una unidad territorial (colonia, municipio, estado...) en cuatro dimensiones socioeconómicas, a saber: Educación; vivienda; distribución de la población e ingreso monetarios. Nótese así en tal columna que nuestros tres municipios tienen un muy bajo nivel de marginación lo que significa así que el grado de las carencias citadas es menor en todos ellos, lo que también se aprecia en el hecho de que ocupan los últimos lugares en este concepto a nivel nacional<sup>5</sup>.

Las restantes columnas refieren la mayor temática de nuestro interés, la económica, y véase así que en la sexta se registra el lugar que ocupan nuestros municipios en el grupo de competitividad urbano del IMCO y ya antes revisamos cuáles son sus componentes. Aquí destaca el mejor posicionamiento de Tlalnepantla quien se encuentra en el grupo de competitividad Alto en tanto que los otros dos, si bien con un posicionamiento razonable, el Adecuado, se encuentran debajo de aquel. Ya se sabe que una más alta competitividad genera un producto mayor y así, el PIB per cápita correspondiente al grupo Adecuado de competitividad asciende a 160 mil pesos (del 2012) en tanto que el grupo al que pertenece Tlalnepantla lo tiene de 180 mil. Sin embargo, el lugar que ocupa el estado a donde se encuentra este municipio es francamente mediocre, el número 16 de 32,

---

<sup>5</sup> Pero cuidado, esto no significa que en su territorio no exista un porcentaje de cierta importancia de su población con grados variados de marginación; nótese así que Guadalajara tiene un 16% de sus habitantes con niveles de marginación alto y muy alto, mientras que Monterrey lo tiene del 5% y Tlalnepantla del 26% (en el caso de este último se trata de la marginación del Valle de México) (CONAPO)

en tanto que Nuevo León se encuentra sin duda entre los mejores lugares, el cuarto y Jalisco está entre los dos anteriores con el noveno lugar.

Finalmente se aprecia en la última columna que el presupuesto municipal per cápita es similar entre los tres, favoreciendo a Tlalnepantla aunque no muy lejos de él se encuentra el de Guadalajara; nótese además que prácticamente la misma distancia que media entre estos dos es la que existe entre Guadalajara y el menos favorecido de los tres, Monterrey.

### **Estrategias de promoción económica**

Después de haber presentado una muy sintética fotografía de los municipios de estudio ahora se analiza el tema sustantivo de nuestra investigación, las estrategias de promoción económica propuestas en ellos y su incidencia en la competitividad de los mismos. Vale advertir para el análisis de este apartado que el desarrollo institucional municipal en México es pobre<sup>6</sup>, lo que se refleja no sólo en los bajos niveles de rendición de cuentas, transparencia, apego a la legalidad y participación ciudadana con que operan, sino también –y debido a lo anterior- en la pobre sustentación de sus políticas públicas; al final del día esto se aprecia en las deficiencias de los programas que aquí se revisan y ayuda a documentar los retos que enfrentan los municipios en México.

Ahora bien, cuáles sean las estrategia y líneas de acción en nuestro campo de interés se aprecia en la siguiente tabla, información que proviene de sus respectivos Planes de Desarrollo Municipal, PDM. El título de cada una de las columnas es el mismo que el del eje económico del plan y lo que aparece en ellas es la desagregación de tal eje en sus diversos componentes.

**Tabla 3. Eje del PMD de mayor relevancia para la Promoción Económica y su desagregación.**

<b>Desarrollo Económico.</b> Se incluyen los Objetivos estratégicos y sus Proyectos	<b>Municipio Progresista</b> Se listan los objetivos y estrategias más relevantes	<b>Guadalajara próspera e incluyente</b> Se desagrega en dos Objetivos
Fomento y Desarrollo Empresarial <ul style="list-style-type: none"> <li>• Start Up Monterrey</li> <li>• Microcréditos para emprendedores</li> <li>• Regio Emprende</li> </ul>	Empleo. Objetivos Mejorar el servicio municipal de empleo, así como una óptima vinculación de las empresas con los solicitantes, para lograr un mayor número de personas integradas en	O1. Incrementar la competitividad mediante el mejoramiento de las condiciones para la atracción de inversiones, la operación de empresas y el aprovechamiento de talento. Impulsar las oportunidades

<sup>6</sup> Para una amplia discusión de qué se entienda por desarrollo institucional municipal véanse Pineda (2018) y Auditoría Superior de la Federación (2015)

	el mercado laboral	para acceder a un empleo digno o emprender un negocio
Inversión <ul style="list-style-type: none"> <li>Fomento a la inversión de empresas</li> </ul>	Modernización industrial. Objetivos. Promover la creación y fortalecimiento de nuevos emprendedores así como a las micro, pequeñas y medianas empresas	O2. Reducir los niveles de pobreza y mejorar las condiciones de vida de las personas con mayor rezago, con énfasis en rezago educativo, incrementar el ingreso y ampliar la cobertura en pensiones
Turismo <ul style="list-style-type: none"> <li>Visita Monterrey</li> </ul>	Fomento Turístico. Objetivos. Incrementar la calidad de los servicios con turismo de convenciones y de promoción de lugares turísticos generando ingresos y empleo al mejorar, diversificar y consolidar la oferta turística con regulación concertada con las empresas	

Notas: E.T.: Eje Transversal. Fuente: del autor a partir de los PDM.

Como se ve, la estructura de cada PDM es diferente y no podría ser de otro modo dada la autonomía municipal ya referida, así como sus variadas capacidades gubernativas para definir y operar políticas y su distinto entorno socioeconómico; lo cierto es que la calidad de los tres PDM también es distinta y particularmente es el de Monterrey el que muestra las mayores limitaciones. Tomando como referencia el contenido de esta tabla veamos ahora en qué medida de este ideario se derivan políticas específicas para evaluar la eficiencia y eficacia de su ejecución; de estas acciones habremos de desprender nuestro objetivo central de investigación: en qué grado la ejecución de políticas públicas contribuye a elevar la competitividad de nuestros municipios.

En principio, véase en la siguiente tabla cómo en efecto a partir de lo establecido en la tabla previa los gobiernos operan y ejecutan diversas acciones y programas públicos, mismos que aparecen en su segunda columna. Ahora bien, ya en la tabla 1 revisamos qué elementos la literatura contempla como relevantes para la competitividad pero es claro que las políticas municipales no abarcan –no pueden abarcar- todo ese espectro; por ello, para poderlas clasificar aquí tomamos como referente los índices considerados en el Cuadrante “Desarrollo Económico Sostenible” de la Norma Internacional ISO 18091: 2014.

Como se sabe, la Norma en cuestión es un Modelo de Gestión de Calidad para Gobiernos Locales<sup>7</sup> y se integra de 4 “cuadrantes” que se corresponden a los grandes campos de intervención de estos gobiernos, a saber: Desarrollo Institucional; Desarrollo Ambiental Sostenible; Desarrollo Social Incluyente, y Desarrollo Económico Sostenible. En particular, este último es el de nuestro interés que se integra de los siguientes indicadores: 1. Promotor de alternativas económicas innovadoras; 2. Promotor de oportunidades de trabajo digno; 3. Responsable por la seguridad alimentaria; 4. Promotor de la capacitación del trabajo local; 5. Promotor de Turismo; 6. Responsable de la movilidad sustentable, rutas de comunicación e interconexión; 7. Promotor del desarrollo económico del Sector Primario, y por último, 8. Promotor del desarrollo de la industria, el comercio y los servicios. Nótese así que en la tercera columna de la tabla se registra a qué indicador de la Norma se adscribe cada programa o acción.

**Tabla 4. Ejecución de políticas de promoción económica en los municipios de estudio.**

<i>Objetivos estratégicos y proyectos</i>	<i>Acciones ejecutadas</i>	<i>Indicador Norma ISO</i>
<b>Monterrey Eje Desarrollo Económica</b>		
Fomento y Desarrollo Empresarial:	<i>Impulso Regio.</i> Programas de crédito a mujeres con tasas de interés subsidiadas por pago puntual	2
Start Up Monterrey	<i>Regio Emprende.</i> Capacitaciones empresariales en coordinación con las cámaras y NAFIN y de autoempleo	4
Microcréditos para emprendedores	<i>Start Up.</i> Apoyo a micro y pequeños emprendedores con herramientas para echar a andar sus negocios	1
Regio Emprende		
Inversión:	Para promover la inversión se realizaron vinculaciones con las embajadas de varios países así como con dependencias federales	8
Fomento a la inversión de empresas	Se atiende a empresas para facilitar su instalación y permanencia	8
	Se participó en la Feria de Ciudades Hermanas para atraer capital	1
	Se captaron importante montos de inversión y se citan las empresas involucradas	8
		8
Turismo:	Festivales de música que atraen al turismo	5
Visita Monterrey	Se realizaron eventos relacionados con el turismo de convenciones, salud, deportivos y espectáculos.	5
Empleo Incluyente:	Bolsa de Empleo	2
Emplea MTY	Ferias de Empleo en coordinación con instancias federales	2
	Brigadas de Empleo en comunidades pobres a personas con discapacidad y adultos mayores	2
Proyectos Estratégicos	Se firmaron diversos acuerdos de cooperación económica y	1

<sup>7</sup> En opinión de FIDEGOG, la Norma representa “el primer esfuerzo internacional de la Organización Internacional de Estandarización, ISO por sus siglas en inglés, en materia de gobierno (y que) contribuye a estandarizar y evaluar las actividades de los Gobiernos Locales a nivel internacional” (FIDEG, 2014: 19).



	tecnológica	
<b>Guadalajara próspera e incluyente</b>		
O1. Incrementar la competitividad mediante el mejoramiento de las condiciones para la atracción de inversiones, la operación de empresas y el aprovechamiento de talento. Impulsar las oportunidades para acceder a un empleo digno o emprender un negocio	Crédito Programa Emprende. Permite obtener un crédito para iniciar o continuar un negocio.	2
	Capacitación en Formación Empresarial. Permite ofrecer conocimientos prácticos para emprender un negocio.	4
	Publicación de Vacantes Programa Empleo cerca de Ti. Ayuda a encontrar el candidato adecuado para la vacante de una empresa.	2
	Bolsa de Trabajo. Permite consultar la oferta laboral para elegir la mejor opción.	2
	Capacitación a Empresas Turísticas. Ayuda a profesionalizar al personal de este tipo de empresas.	5
	Atención a comités organizadores de Congresos. Ayuda a elaborar con fluidez las actividades principales del evento	1
	Atención a delegaciones internacionales en misiones comerciales.	
	Asesoría en Incentivos Fiscales Municipales.	1
	Atención a misiones comerciales de salida. Ofrece consultoría para las delegaciones que quieren incursionar en mercados externos	
Apoyo al comercio exterior. Ofrece asesoría en el ramo de exportación e importación.	8 8 8	
<b>Tlalnepantla municipio Progresista.</b>		
Empleo. Objetivos. Mejorar el servicio municipal de empleo, así como una óptima vinculación de las empresas con los solicitantes	Convenios con cámaras empresariales para disponer de una bolsa de trabajo para mujeres.	2
	Cursos de capacitación laboral a personas económicamente activas.	4
	Realización de ferias de empleo para vincular a demandantes con oferentes de empleo	2
Modernización industrial. Objetivos. Creación y fortalecimiento de nuevos emprendedores así como a las micro, pequeñas y medianas empresas	Programa de incubación en línea para capacitar a mujeres en proyectos productivos	1
	Apoyos económicos para mujeres emprendedoras	2
	Promoción de huertos familiares	7
	Cursos de capacitación de autoempleo del programa Bécate.	4
	Difusión de programas federales y estatales que estén orientados al autoempleo	2
	Programas para el fomento de las exportaciones	8
	Gestiones para que las empresas puedan acceder a fuentes de financiamiento	8
	Sistema municipal de microcréditos	2
Realización de proyectos de oportunidades de negocios	8	
Fomento Turístico. Objetivos. Mejora en la calidad de los servicios con turismo generando ingresos y empleo al mejorar y diversificar la	Campañas de promoción de puntos de interés turístico	5
	Eventos públicos de fomento turístico con participación del sector social y privado.	5
	Campañas de promoción de las actividades artesanales y turísticas.	5

oferta		
--------	--	--

Fuente: Informe de Gobierno y página de los ayuntamientos.

En principio, de estos elementos se desprende que no obstante las dimensiones de nuestros municipios de estudio y del cúmulo de recursos humanos y materiales con que disponen sus gobiernos, las iniciativas de estos son limitadas y parciales, y por ello no aportan con suficiencia para elevar su competitividad. Nótese así de ambas tablas, la 4 y la 5, que una parte muy importante de sus esfuerzos se centra en temas de capacitación y financiamiento al micro empresario, así como de promoción turística y de apoyo a los esfuerzos de promoción internacional de sus empresas. También, hay iniciativas para la atracción de inversión externa, sin precisarse si es o no internacional, en todos los sectores, si bien es sólo un municipio quien propone algo en el sector primario de la actividad económica.

De manera más específica, Monterrey realiza un esfuerzo importante para reducir las brechas en materia de información entre oferentes y demandantes de empleo, y es el municipio que muestra un compromiso mayor para la promoción de la mujer, concediendo créditos hacia ellas de manera que puedan emprender un micro negocio y esfuerzos adicionales para avanzar en el empleo incluyente. También, es este el municipio que emprende las acciones más serias para la atracción de inversión con distintas acciones, tales como el mecanismo de las Ciudades Hermanas y la vinculación con embajadas y el apoyo a programas federales en la materia. Finalmente, destaca este municipio por la variedad de acciones en materia de atracción turística en sus distintas modalidades.

Por lo que respecta a Guadalajara, también destaca por canalizar una buena parte de sus esfuerzos en el campo de la colocación laboral, a través de distintas estrategias para acercar a empleadores con candidatos a las plazas. Una ponderación importante de sus acciones también se aprecia en la capacitación laboral, a donde sobresale particularmente la capacitación en el sector turismo que es sin duda un campo de relativa significación en la actividad económica del municipio, la más alta de entre los tres en estudio; en ese sentido muestra asimismo iniciativas variadas para la promoción del sector. Es este el único municipio que ofrece asesoría en el campo fiscal para los emprendedores, y no deja de sorprender que los otros no reporten acciones sobre el particular, dado que siempre en este orden de gobierno ha habido ventanas de oportunidad en materia de mejora regulatoria. Por último, reporta iniciativas interesantes en el plano internacional, tanto para el apoyo a delegaciones locales para sus esfuerzos de promoción en el exterior como para la visita de empresarios de otros países.

Tlalnepantla por su parte es el municipio que ofrece mayores alternativas a las mujeres y el único que tiene iniciativas para el sector primario de la economía, así como en el campo artesanal. Por lo demás, al igual que los otros dos también ofrece programas en materia de colocación laboral y de capacitación, así como de fomento a las exportaciones. De manera especial, presenta iniciativas para promover los programas de los otros dos órdenes de gobierno y esto sin duda permite fortalecer sinergias y abatir la duplicidad de programas. Finalmente es el único de los tres que entre sus opciones de capacitación ofrece una en línea, lo que sin duda facilita su aprovechamiento y amplía su cobertura.

De esta breve revisión se aprecia que existen rubros de la norma en los que prácticamente no existen acciones de política pública, tales como las relativas a la promoción del sector primario o las actividades económicas innovadoras, o algunas más que como la seguridad alimentaria (la número 3) sí se atienden con acciones como los rastros o mercados públicos pero que no registramos aquí porque en sentido estricto no son de promoción económica. Por lo que va a la capacitación para el empleo y los micro créditos, así como variadas iniciativas en favor del turismo, presentes en todos los municipios, enfrentan el problema de todos los programas municipales: su débil institucionalidad, lo que les resta eficacia y certidumbre pues no se les garantiza su continuidad. Lo anterior podría resolverse aún de manera parcial si se estableciera una sólida coordinación con los otros dos órdenes de gobierno, en particular con el federal, pues en ellos y particularmente en este ya existe un desarrollo institucional razonable.

### **Conclusiones**

El orden de gobierno municipal es de especial importancia en primer lugar porque es el de más estrecha vinculación con la sociedad y es por ello el que mejor puede atender sus más elementales demandas de bienes y servicios de valor público. Pero también y en segundo lugar, este orden es de significación porque en él se pueden sentar las bases para una política integral de desarrollo económico. Lo anterior se explica por el hecho de que al final del día las empresas y los emprendedores se establecen en lugares específicos, el plano municipal, y estos lugares requieren así ser espacios adecuados para la atracción y retención de tales actores.

Sin embargo, las limitaciones institucionales que tienen los municipios –entendiendo por ello el bajo desarrollo de sus capacidades gubernativas y su relativamente limitado presupuesto- limitan su posible contribución a la competitividad local. Pero esta reflexión general empero no prejuzga sobre

el desigual esfuerzo que estos gobiernos emprenden, particularmente los grandes como los aquí estudiados, para mejorar sus estrategias de promoción económica.

Para apreciar en perspectiva estos esfuerzos en el ensayo revisamos qué factores inciden en la competitividad –con el IMCO, definimos a esta como la capacidad que tiene un municipio u otra entidad para atraer y retener inversión y talento- y encontramos que el mayor número de tales factores se encuentran más allá de las atribuciones de un gobierno municipal. Esto querría decir que tales gobiernos bregan, por lo que va a la promoción del crecimiento, en una atmósfera institucional y socioeconómica sobre la cual ellos poco pueden hacer y son por ello y más bien figuras parcialmente pasivas de su contexto.

A partir de ello y sobre la consideración de esta relativamente pequeña incidencia en la competitividad, hacemos aquí una revisión puntual del marco de la planeación de políticas públicas de nuestros municipios analizando sus Planes de Desarrollo, para detenernos en las estrategias de promoción económica. Ya en ellas, verificamos cuáles de las planeadas fueron realmente ejecutadas y a estas las clasificamos en base al cuadrante Desarrollo Económico de la Norma ISO de gobiernos locales. Este ejercicio nos dio un marco común para su análisis y encontramos así que las acciones emprendidas tienen una fuerte concentración en muy pocos rubros de actuación, de entre los que destacan programas variados en el sector turismo, la capacitación laboral, ferias de empleo y estrategias de atracción de inversiones.

Dado que los municipios estudiados se encuentran entre los más importantes del país, se puede afirmar de este análisis que la gestión de gobierno local en México no ofrece un marco de políticas sólido y diversificado que pueda aportar una ventaja competitiva para el desarrollo local. Lo anterior sin embargo no es en modo alguno una fatalidad, y en ese sentido el estudio debe ser tomado como una llamada de alerta para que los gobiernos locales incursionen de manera sistemática y con un esfuerzo mayor en la promoción económica. Dadas las atribuciones diferenciadas y concurrentes entre los tres órdenes de gobierno, este esfuerzo deberá emprenderse considerando los programas afines que ya existen en los otros dos órdenes.

## Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2015). *Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal*. México: Auditoría Superior de la Federación
- Cámara de Diputados. (2017) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Congreso de la Unión.
- Cejudo, G., Sánchez G. (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.
- Consejo Nacional de Población (2011). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. México: Consejo Nacional de Población.
- Esser, K., Hillebrand, W. Messner, D., y Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política. *Revista de la CEPAL*.59, 39-52
- Gobierno del estado de Jalisco. (2013). *Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2030*. Guadalajara.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2017). *Índice Nacional de Competitividad*. México: INEGI. Recuperado de: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/investigacion/inc/INC2017\\_metodologia.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/investigacion/inc/INC2017_metodologia.pdf) (consulta 10.01.18)
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2018). *Delimitación de la Zonas Metropolitanas de México*. México: INEGI
- Instituto Mexicano de Competitividad (2015). *Índice de Competitividad Estatal 2016. La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México: IMCO Recuperado de: [/\(consulta 10.12.17\)](#)
- Instituto Mexicano de Competitividad (2016) *Índice de Competitividad Estatal 2016, un puente entre dos Méxicos*. México: IMCO. Recuperado de: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/2016-ICE-Libro.pdf> (consulta 03.02.18).
- Instituto Mexicano de Competitividad (2017). *Índice de Competitividad Internacional 2017. Memorandum para el presidente 2018-2024*. México: IMCO. Recuperado de: <http://imco.org.mx/indices/#!/memorandum-para-el-presidente-2018-2024/> (consulta 05.01.18).
- Maldonado, C., Magaldi, M. (2014). *Políticas Públicas para el Desarrollo*, México: Ediciones del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Navarro, A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pineda, P. (2018). *La Hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

International Organization for Standardization (2008). *Final Draft International Standard. Quality management systems -Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government*. Ginebra: ISO.