



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.

Instituciones democráticas y crecimiento económico en México ¿Se avanzó con la 4T?

Pablo Pineda-Ortega¹

Resumen

A partir de la asociación que la literatura encuentra entre el crecimiento económico con una arquitectura institucional democrática y con equilibrio de poderes, la ponencia estudia el desempeño de México en el sexenio 2018-2024. Para el primer tema, el relativo al ejercicio del poder político se toma como referencia el Índice de Gobernabilidad, en tanto que para el tema económico se retoman tres referentes: el Índice de Competitividad del IMCO, el Índice de Libertad Económica de Heritage y Ranking de Competitividad Mundial del IMD.

Del análisis que presentan los valores para el país de estos cuatro instrumentos se desprende una clara asociación entre el estancamiento económico que se ha vivido y la muy insuficiente rendición de cuentas y apego a la legalidad de su gobierno. De este modo, existe una causalidad del ámbito de la gobernabilidad sobre la economía, lo que explica el pobre desempeño económico que ha vivido el país.

Palabras clave: Desarrollo económico, México, competitividad, instituciones democráticas.

Abstract

Based on the association that the literature finds between economic growth with a democratic institutional architecture and a balance of powers, the paper studies Mexico's performance in the 2018-2024 six-year term. For the first topic, the one related to the exercise of political power, the Governance Index is taken as a reference, while for the economic issue three references are taken up: the IMCO Competitiveness Index, the Heritage Index of Economic Freedom and the IMD World Competitiveness Ranking.

From the analysis of the values for the country of these four instruments, a clear association can be deduced between the economic stagnation that has been experienced and the very insufficient accountability and adherence to the legality of its government. In this way, there is a causality of the scope of governance on the economy, which explains the poor economic performance that the country has experienced.

Keywords: Economic development, Mexico, competitiveness, democratic institutions.

¹ Universidad de Guadalajara, México

Introducción

Los pueblos buscan alcanzar el bienestar social y el crecimiento económico en un marco de instituciones democráticas que alienten la responsabilidad pública y la eficiencia en el servicio de su clase gobernante. La recurrente asociación en la literatura, según la cual el bienestar que acompaña al crecimiento se vuelve más factible cuando se cuenta con una arquitectura institucional a donde exista una verdadera representación política con equilibrio de poderes y servidores públicos que rinden cuentas, está ampliamente documentada.

Lo anterior se puede observar en distintas latitudes y si bien es más evidente en los países de mayor desarrollo también se aprecia en regiones con desarrollo intermedio como lo es Latinoamérica. Sin embargo, aquí y no obstante el patrón de crecimiento razonablemente común entre sus países, existen verdaderas historias de éxito como existen también otras que dan cuenta de un sostenido estancamiento. Si en efecto las instituciones democráticas juegan un rol importante en estos procesos se podría documentar cómo a donde estas han alcanzado un mayor grado de madurez las tasas de crecimiento son superiores, lo que se refleja en un mayor bienestar general con más y mejor inclusión social y menor desigualdad.

Estas son preocupaciones que la izquierda en general y particularmente la latinoamericana ha hecho propias, y por ello para el caso de México con la llegada al poder en el 2018 de un partido que se considera de izquierda las expectativas fueron grandes. En efecto, el partido Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA, ganó la contienda y con ello se asumió con cierto optimismo que las preocupaciones referidas formarían parte de manera central de la agenda del nuevo gobierno. Como se desarrolla más adelante en efecto en el ideario del nuevo gobierno tal y como este aparece en el Plan Nacional de Desarrollo, PND, 2019-2024 se retomaba esta temática con particular énfasis en el desarrollo social y el crecimiento.

En qué medida estas metas realmente orientaron la gestión gubernamental, cómo esto habría sido posible en el marco de una arquitectura institucional no plenamente democrática, y cuáles fueron los alcances generales al final de este gobierno, es el objetivo central de este estudio. Para este propósito en la siguiente sección se hace un breve recuento de los modelos de crecimiento económico latinoamericano, mismos que contribuyen a explicar la actual circunstancia mexicana, para analizar enseguida tres modelos teóricos que dan cuenta del desempeño económico de un país y cómo este se puede medir a través de sus respectivos rankings, y se presenta además un modelo de gobernabilidad que evalúa el ejercicio de la autoridad a través de tres grandes momentos. En la siguiente sección, la más importante del capítulo, se evalúa el desempeño económico de México a lo largo del sexenio, asociándolo a la calidad de sus instituciones democráticas con base en tal modelo, y por último en las

Conclusiones se presenta una reflexión de conjunto sobre los principales hallazgos de la investigación.

Las raíces estructurales del subdesarrollo en Latinoamérica

Se ha discutido ampliamente si el desarrollo se alcanza mediante un intervencionismo público que contribuya a orientar las fuerzas productivas en favor del crecimiento, alentando así al capital para invertir a donde más se requiera, o si al contrario, la estrategia deba estar orientada a restringir tal intervención pues esta presenta claros fallos que obstaculizan la eficiente asignación de los siempre escasos recursos de una economía. Los que se inclinan por la primera opción, particularmente pensando en una región que como Latinoamérica sólo se integra al capitalismo global de manera tardía, el intervencionismo se ha visto como una salida inteligente para reducir las brechas que la región muestra con respecto a los países desarrollados.

En concreto, se busca acelerar la tasa de crecimiento económico pues con él se abona en favor del bienestar general, más aún si se acompaña de una mejora sensible en la distribución del ingreso, se preserva el medio ambiente y se respetan los derechos y las libertades básicas de sus ciudadanos. En este sentido y de manera natural, el crecimiento económico se acompaña de la elevación de la calidad de vida de la gente, deseablemente en un contexto de desarrollo sostenible, esto es, que no sólo permita mantener y aún mejorar las tasas de crecimiento del producto sino que esto se alcance sin deteriorar de manera irreversible el medio ambiente. De manera específica, el crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo sólo se alcanza con ambas, tanto por la ampliación de la capacidad productiva de un país como por el incremento de la productividad de su gente, lo que atraviesa necesariamente por una mejor provisión de Salud y Educación.

Con esto en mente los gobiernos pueden -y deben- emprender acciones de política pública en diferentes áreas de sus atribuciones para contribuir a garantizar los tres objetivos referidos: crecimiento económico sostenido, mayor calidad de vida y preservación ambiental. Se enfatiza la palabra *contribuir* porque se trata en todo caso de una acción deseablemente concertada entre los principales actores y dentro de los cuales el gobierno nacional es sólo uno, sin duda el principal, de todos los que pueden aportar a esta meta.

Lo cierto es que Latinoamérica no ha logrado alcanzar estos objetivos y ya desde los años cuarenta del siglo pasado se formuló un diagnóstico integral de los principales obstáculos que lo impedían, mismos que lamentablemente mantienen su vigencia, principalmente por los errores e insuficiencias de las estrategias de política pública impulsadas desde entonces. Este diagnóstico, que se inserta en una importante corriente de pensamiento denominada *estructuralismo* y diseñada en la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, sostenía lo siguiente:

(el estructuralismo) identificó el rezago tecnológico, la restricción externa, la desigualdad, la heterogeneidad estructural, la inestabilidad (volatilidad real) y la economía política de las relaciones de dependencia y de poder articuladas bajo el binomio centro-periferia, entre otros, como obstáculos estructurales al desarrollo económico y social de la región (latinoamericana) (Bárceñas et al, 2015: 19)

Dada la complejidad de esta problemática y la profundidad de estos obstáculos al desarrollo y que se encuentran en las raíces mismas de la estructura socioeconómica -de ahí el nombre de *estructuralismo*-, a partir de los cuarenta del siglo pasado se impulsaron políticas intervencionistas para impulsar la industrialización de la región con un modelo que se denominó de *Sustitución de Importaciones*. La idea central era restringir las importaciones con elevados aranceles por un lado y alentar la llegada del capital externo con variados mecanismos, por otro, justo para que lo que antes se importaba ahora se *sustituyera* al producirse aquí, de manera particular pero no única, las manufacturas.

No hay espacio para explicar con detalle por qué este modelo que consiguió logros importantes en un primer momento luego terminó por agotarse, y baste mencionar la que se considera la causa más importante de este agotamiento: dada la protección arancelaria que implicó el modelo la región se convirtió en un verdadero mercado cautivo para los productores locales, lo que desalentó la eficiencia, la competencia y la innovación, y con ello se impidió que las empresas locales pudieran competir internacionalmente; esta circunstancia generó permanentes déficits comerciales que terminaban en devaluaciones y crisis económicas.

La salida que se encontró entonces ante las crisis recurrentes fue el impulso desde mediados de los setenta del conocido modelo neoliberal, con reformas privatizadoras y de liberalización en distintos sectores económicos, así como políticas de ajuste fiscal que implicaron fuertes recortes, reformas que afectaron especialmente a sectores sociales marginados. Si bien estas reformas eventualmente alcanzaron logros parciales en materia de competitividad y finanzas públicas equilibradas, no resolvieron los viejos problemas que ya se esbozaron en la cita previa, lo que dio origen a una propuesta de la CEPAL, misma que se denominó así *Neo-estructuralismo*, y que siguió recogiendo las viejas preocupaciones justo por los muy insuficientes logros alcanzados.

Precisamente en este ensayo se evalúa aun parcialmente en qué medida las estrategias impulsadas en México, algunas más cercanas al Neoestructuralismo propiamente y otras al modelo Neoliberal, han alcanzado resultados plausibles en materia de crecimiento y competitividad, pero se asume que la calidad en el diseño e implementación de sus políticas está mediada por las capacidades institucionales de su gobierno.

Instituciones democráticas, competitividad y crecimiento económico

Entender el ejercicio del poder público es entender qué hacen y cómo lo hacen los gobiernos, es aprehender la gobernabilidad; qué sea ésta no es una tarea sencilla y Kaufman (2010) señala que no existe aún acuerdo amplio sobre qué se entienda por *gobernabilidad* y agrega que, entre otras, se han formulado definiciones *gruesas* y otras *finas* sobre este concepto; dentro de las primeras está aquella tan general que incluye “las reglas, mecanismos de cumplimiento y las organizaciones”, y dentro de las segundas está la que la concibe como “la manera en la que el poder es ejercido en la administración de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo”, ambas del Banco Mundial. Ante esta diversidad la definición del autor busca posicionarse en un lugar intermedio y entiende así la *Gobernabilidad* en los siguientes términos:

Las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país. Estas incluyen (a) el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados; (b) la capacidad del gobierno para formular efectivamente e implementar políticas sólidas, y (c) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas entre ellos (2010: 4).

A partir de esta concepción se construyen dos medidas de gobernanza para cada una de estas tres áreas, lo que da lugar a las siguientes seis dimensiones (ibid):

Del proceso por el cual los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados.

1. Voz y Rendición de Cuentas. Captura la percepción de la extensión en la cual los ciudadanos de un país son capaces de participar en la selección de su gobierno, así como las libertades de expresión, de asociación y la existencia de una prensa libre.
2. Estabilidad Política y ausencia de Violencia/terrorismo. Captura la percepción de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o removido por medios no constitucionales y violentos, incluyendo la violencia políticamente motivada y el terrorismo.

De la capacidad del gobierno para formular efectivamente e implementar políticas sólidas.

3. Efectividad Gubernamental. Captura la percepción sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y de su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad en la formulación e implementación de las políticas, y la credibilidad en el compromiso del gobierno con tales políticas.
4. Calidad Regulatoria. Captura la percepción de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

Del respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas.

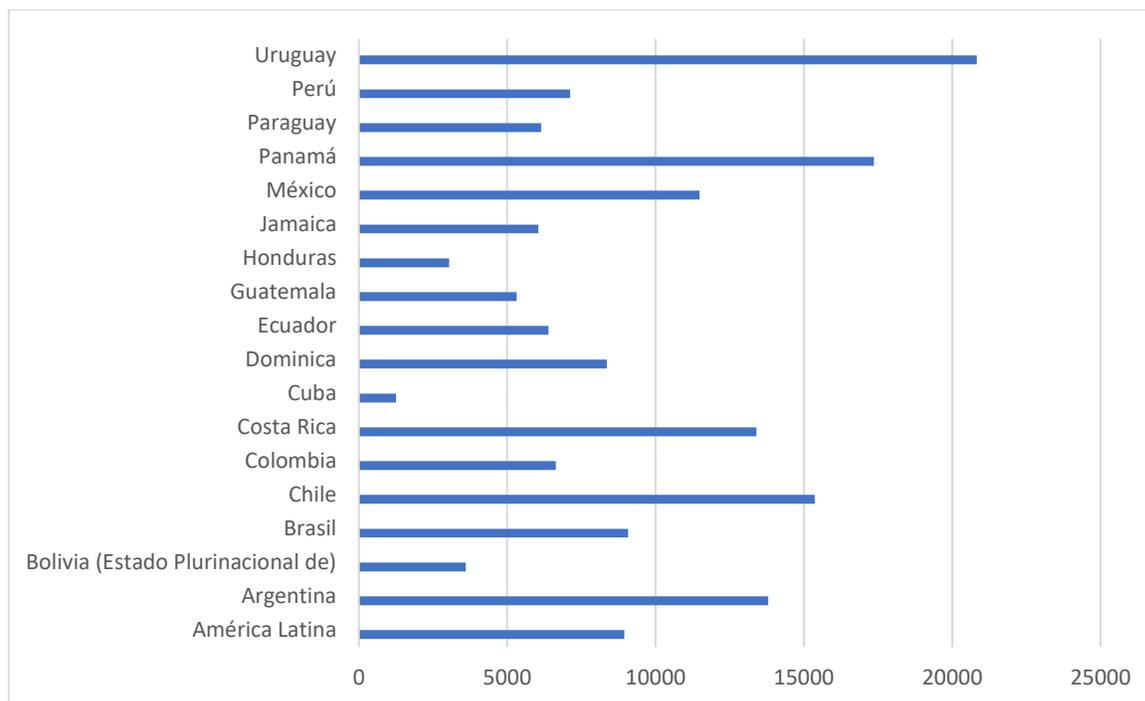
5. Estado de Derecho. Captura la percepción del grado en el cual los agentes tienen confianza en la aplicación de la ley, en particular el cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía, los tribunales, así como la probabilidad de la presencia del crimen y la violencia.
6. Control de la Corrupción. Captura la percepción del grado en el cual el poder público es ejercido para ganancia privada, incluyendo ambos los grandes casos de corrupción y la “captura” del estado por élites e intereses privados.

Existen desde luego críticas atendibles a este modelo, entre otras la formulada por Calame quien señala que ante la cantidad de indicadores contemplados, “...las cifras generan una ilusión, la cantidad se interpreta como diversidad y la abundancia como pluralismo” (5), denotando que el cúmulo de datos podría no conducir necesariamente a una mejor comprensión de un fenómeno tan complejo como el ejercicio de la autoridad. Sin embargo y ante esta y otras críticas, el modelo cuenta con un amplio reconocimiento y abona así a entender el grado en que el puntaje alcanzado en cada una de las dimensiones de la gobernanza contribuye a explicar el desempeño de un país en otros importantes planos, como lo son el desarrollo social y el crecimiento económico, justo como aquí se estudia.

El objeto de este ensayo es el análisis de México pero vale la pena verlo a la luz del contexto regional, y dada la relativa diversidad que tiene Latinoamérica, para clasificar a sus países se utiliza aquí el recurrente criterio del PIB per cápita, de este modo, en la siguiente gráfica aparecen las naciones de la región con el valor que alcanzan en esta variable en 2022.

Gráfica 1.

PIB per cápita de América Latina, 2022



Fuente: CEPAL, CEPALSTAT

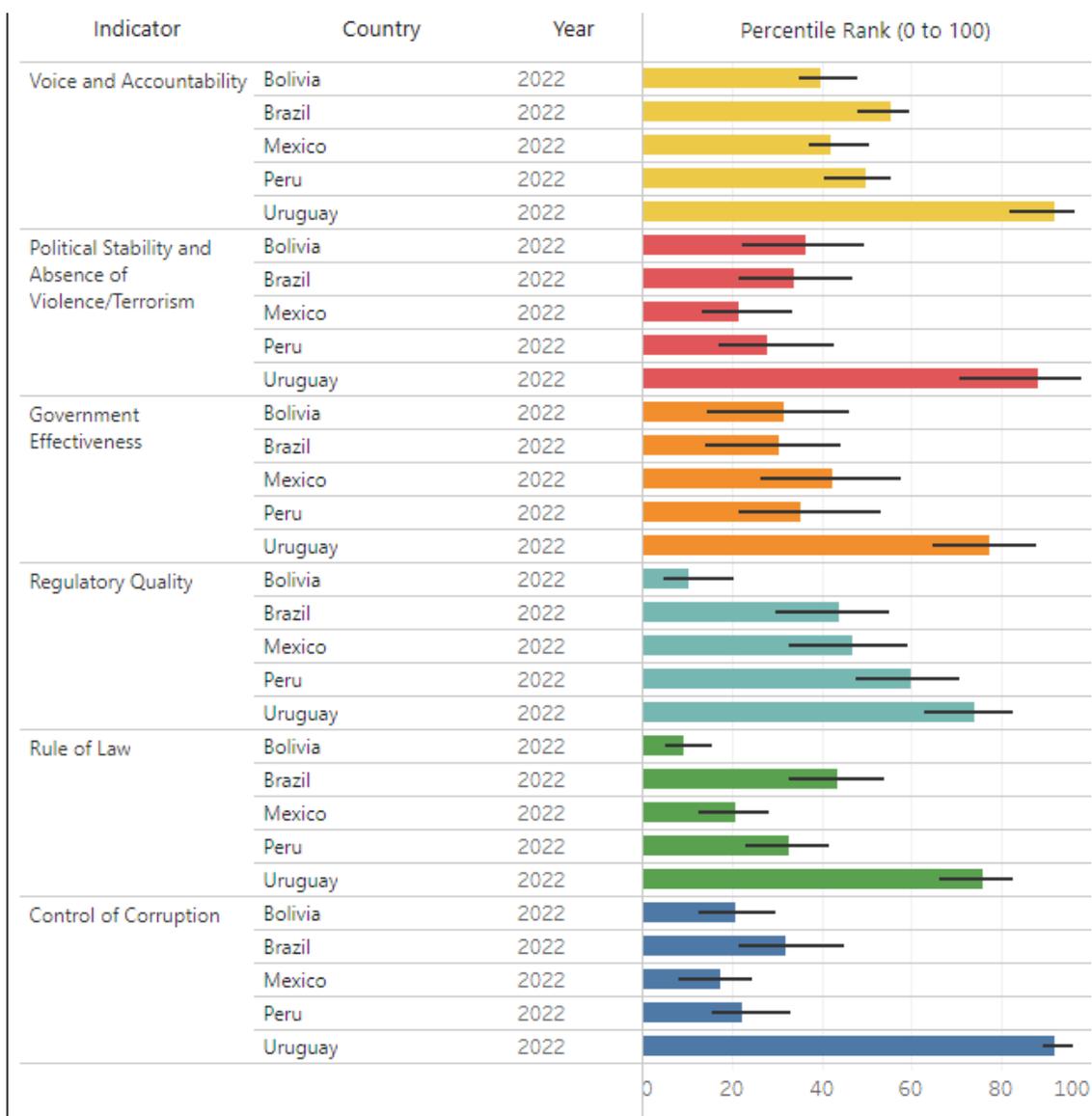
Por razones de espacio y para darle cierta profundidad al análisis de este cúmulo de países se eligen sólo cinco, y considerando que la distancia entre el valor más alto (Uruguay, 20,832 dólares) y el más bajo (Cuba, 1,254) es de 19,578 dólares, esta cantidad se divide entre cinco para establecer igual número de rangos, de 3,916 dólares cada uno². De este modo, se seleccionan del primer rango -el del más alto valor- a Uruguay (20,832 dólares), del segundo a México (11,485), del tercero a Brasil (9,071), del cuarto a Perú (7,626) y finalmente del quinto a Bolivia (3,600).

Sobre este marco se retoman los *Indicadores de Gobernabilidad*, y en la siguiente gráfica aparece el percentil en que se encuentran nuestros países en cada una de las seis dimensiones y se destaca que buenas instituciones públicas -buena gobernabilidad- sí pagan: mientras Uruguay tiene con mucho el mejor desempeño en los *Indicadores*, a tono con ello también muestra la mejor evolución en su PIB per cápita; en el otro extremo se encuentra Bolivia que con pobres resultados en los *Indicadores* también tiene el más bajo desempeño económico.

² Los rangos en cuestión son Primero 20,832-15,662, Segundo 15,661-11,746, Tercero 11,745-7,830, Cuarto 7,829-3,914, Quinto 3913-0

Gráfica 2.

Países selectos de LA, percentil alcanzado en el modelo de los Indicadores.



En todo caso, lo que se sostiene aquí es que la buena gobernabilidad *per se* no es garantía de crecimiento económico siempre y en toda circunstancia, pero sí es desde luego una muy importante precondition, que si bien no necesaria -el caso del espectacular crecimiento de China en los último 40 años es el mejor contraejemplo- sí es de gran significación. Lo es de manera central porque las verdaderas instituciones democráticas mantienen un control permanente y razonablemente eficaz del electorado sobre sus gobernantes, lo que los obliga a empeñar su esfuerzo en alcanzar buenos resultados, a mejorar el desempeño de la gestión gubernamental.

Para propósitos de este ensayo el desempeño gubernamental que se analiza aquí es aquel que abona en favor del crecimiento económico, y a tono con la teoría económica convencional este se alcanza con mayores tasas de inversión; en efecto, con más y mejores unidades productivas -más inversión- se eleva la competitividad y con ello se promueve de manera directa el crecimiento. Dicho en otras palabras, existe una fuerte correlación entre la inversión (participación de la inversión en el PIB) y el crecimiento económico, debido a lo cual se ha formulado una diversidad de modelos para explicar por qué los agentes económicos deciden invertir en un lugar, a partir de los cuales se definen rankings de desempeño. En especial, aquí retomamos tres bastante conocidos, el Índice de Competitividad del Instituto Mexicano de la Competitividad, IMCO, el Índice de Competitividad Mundial del Institute for Management Development, IMD, y el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage, mismos que ahora se presentan de manera sintética.

Índice de Competitividad del IMCO

En el Anexo Metodológico de este Índice se señala:

Conceptualmente definimos competitividad como la capacidad de las ciudades, estados o países de atraer y retener talento e inversiones. Tanto el talento como la inversión tienden a gravitar hacia los lugares donde es posible obtener mejores retornos. Así, en un país atractivo para el talento y la inversión podemos esperar un alto nivel de productividad en las empresas y en las personas, y por su estrecho vínculo también podemos esperar altos niveles de prosperidad y bienestar (IMCO, Anexo, 2022: 1).

De manera específica la inversión se mide como la formación bruta de capital fijo dividida entre la población económicamente activa, PEA, y el talento es definido como la proporción de la PEA que tiene educación superior. El IMCO encontró que existen 10 factores que inciden en la Competitividad por lo que fueron denominados subíndices a los que se les asignó el mismo valor (10%) y de ellos se identificaron indicadores que son utilizados para medir el nivel de avance en cada uno de ellos, indicadores que suman 85, y cuyos valores se obtienen para las 43 economías consideradas en este instrumento. El valor de lo. Estas economías son aquellas con las que México mayormente compite tanto por mercados como por atraer inversiones.

Estas economías se clasifican en función de su desempeño en el índice en las siguientes categorías: Competitividad (C) muy alta; C alta; C media alta; C media baja; C baja, y C muy baja. Además, las variables de cada país se normalizan de 0 a 100 en base a los valores que presenten los demás países de modo que el mejor valor de la muestra toma el valor de 100 en tanto que el peor tiene un valor de 0. Los subíndices con su número de indicadores aparecen a continuación:

Sistema de Derecho confiable y objetivo, con 9 indicadores.
Manejo sustentable del medio ambiente, con 8 indicadores.
Sociedad incluyente, preparada y sana, con 15 indicadores.
Sistema político estable y funcional, con 7 indicadores.
Gobiernos eficientes y eficaces, con 8 indicadores.
Mercado de factores eficientes, con 5 indicadores.
Economía estable, con 9 indicadores.
Sectores precursores de clase mundial, con 9 indicadores.
Aprovechamiento de las relaciones internacionales, con 8 indicadores.
Innovación y sofisticación de los sectores económicos, con 7 indicadores.

Ranking de Competitividad Mundial del IMD

Se trata de un instrumento que evalúa la competitividad de 64 economías desde un enfoque holístico y de largo plazo, mismo que entiende por esta “la capacidad de generar prosperidad mediante la utilización eficiente de todos los recursos y habilidades disponibles” (PUCP, 2023: 10). La información se obtiene de dos fuentes: datos estadísticos, dos tercios, y encuestas a altos ejecutivos, el restante tercio. Su enfoque integral se aprecia en la siguiente idea rectora:

La competitividad de una economía no puede ser reducida sólo a su PIB y productividad porque las empresas también tienen que lidiar con dimensiones políticas, sociales y culturales. Los gobiernos por tanto necesitan proporcionar un ambiente caracterizado por infraestructuras, instituciones y políticas eficientes que estimulen la creación de valor de manera sostenible para las empresas (IMD)

El ranking se integra de estos 4 pilares con los siguientes componentes y 336 indicadores o criterios.

Desempeño Económico.

Economía Doméstica con 26 indicadores; Comercio internacional, 25; Inversión internacional, 15; Empleo, 10; Precios, 6. Son 82 indicadores en total

Eficiencia Gubernamental.

Finanzas públicas, 10; Política de impuestos, 11; Marco institucional, 16; Legislación de negocios, 19; Marco societal, 17. son 73 indicadores.

Eficiencia en los Negocios.

Productividad y eficiencia, 10; Mercado laboral, 25; Finanzas, 19; Prácticas de gestión, 14; Actitudes y valores, 7. Son 75 indicadores.

Infraestructura.

Infraestructura básica, 20; Infraestructura tecnológica, 17; Infraestructura científica, 22; Salud y medioambiente, 28; Educación, 19. Son 106 indicadores.

Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage

Este índice evalúa a 176 países y su espíritu se aprecia en la siguiente reflexión: “cuando los gobiernos se insertan por sí mismos en la toma de decisiones económicas, sus acciones, no obstante bien intencionadas, tienden hacia la coerción, la estandarización y la restricción de la libertad” (Índex, 2023:11). De manera adicional, estas intervenciones “están cerca ciertamente de obstaculizar la eficiencia y por tanto conducen al desperdicio de recursos y esfuerzos” (ibid).

Se afirma así que la represión que los gobiernos puedan ejercer en cada uno de estos doce aspectos conduce a la ineficiencia económica, al desaliento a la inversión y por tanto a ralentizar las tasas de crecimiento y la mejora en el bienestar social.

El índice se enfoca a 4 aspectos del ambiente económico y empresarial que usualmente controlan los gobiernos: *Estado de Derecho*; *Tamaño del gobierno*; *Eficiencia regulatoria*, y *Apertura de Mercados*, y evalúa a 184 países (Índex, 2023). Para abordar las condiciones en estas áreas el índice mide 12 componentes de la libertad económica los cuales se valúan desde 0 a 100. Los valores de estos componentes se evalúan a través de un número de sub-variables que son igualmente ponderadas para obtener así un valor general de libertad económica de cada país. La estructura del índice es la siguiente:

Estado de Derecho.

Derechos de propiedad. Riesgo de expropiación; Respeto a los derechos de propiedad intelectual, y Calidad en el cumplimiento de contratos, derechos de propiedad, y aplicación de la ley.

Efectividad judicial. Independencia judicial; Calidad en los procesos judiciales, y Percepciones sobre la calidad de los servicios públicos y la independencia de los servidores públicos.

Integridad del gobierno. Percepción de la corrupción; Riesgo de soborno, y Control de la corrupción incluyendo la “captura” del Estado por las élites o intereses privados.

Tamaño del Gobierno.

Presión fiscal. Tasa marginal más alta del impuesto a la renta de las personas; Tasa marginal más alta del impuesto a la renta de las personas; Presión fiscal como porcentaje del PIB.

Gasto gubernamental.

Salud de las finanzas públicas. Promedio del déficit como porcentaje del PIB de los 3 últimos años, y Deuda como porcentaje del PIB.

Eficiencia Regulatoria

Libertad de los negocios. Acceso a electricidad; riesgos en el ambiente de los negocios; calidad regulatoria, e inclusión de la mujer en la economía.

Libertad laboral. Salario mínimo; Derecho de asociación; Vacaciones anuales pagadas; Plazo de preaviso por despido; Indemnización por despido; Productividad laboral; Tasa de participación de la fuerza laboral; Restricciones sobre horas extras, y Despidos permitidos por la ley.

Libertad monetaria. Tasa promedio ponderada de inflación de los últimos tres años, y Valoración cualitativa sobre el grado de manipulación gubernamental a través de controles de precios y subsidios.

Apertura de Mercados.

Libertad de comercio. Promedio ponderado de tarifas al comercio, y Valoración cualitativa de las barreras no comerciales.

Libertad de inversión. Restricciones a la inversión en los siguientes campos: Tratamiento nacional a la inversión extranjera; Código de inversión extranjera; Restricciones a la propiedad de la tierra; Restricción a la inversión en distintos sectores; Expropiación de inversiones sin la justa compensación; Controles cambiarios; Controles de capital

Libertad financiera. Grado de regulación en los servicios financieros; grado de intervención estatal en los bancos y otras instituciones financieras mediante su propiedad de manera directa o indirecta; Influencia gubernamental en la asignación del crédito; desarrollo de los mercados financieros y de capital, y Apertura a la competencia extranjera.

Desempeño gubernamental durante la 4T

El gobierno del presidente López Obrador toma posesión el 1 de diciembre del 2018 y en atención del mandato legal de formular un plan de desarrollo para su gestión se redactó el PND 2019-2024, cuya estructura aparece en la siguiente tabla. Se trata así del que debería ser el instrumento rector del quehacer gubernamental y a donde se aprecia que cuenta con tres Ejes Generales. Estos ejes disponen cada uno de un objetivo general y su respectivo indicador y estos se desagregan en objetivos más específicos, mismos que también cuentan con distintos indicadores; a su vez, de cada objetivo específico se desprenden el número de estrategias que se indican en la tabla. Se contemplan asimismo tres Ejes Transversales que tienen cada uno cinco “criterios”. Ya en la segunda parte de la tabla se registran los valores alcanzados por los indicadores de cada objetivo general a lo largo del sexenio sobre los que se vuelve más adelante.

Tabla 1.*Estructura del PND 2019-2024 y evolución de sus principales indicadores*

Ejes Generales			
	Justicia y Estado de Derecho	Bienestar	Desarrollo Económico
Objetivos	9	11	10
Indicadores	18	22	21
Número de Estrategias de cada objetivo	9	11	10
Ejes Transversales			
	Igualdad de Género, no discriminación, inclusión	Combate a la Corrupción y mejora de la Gestión Pública	Territorio y Desarrollo Sostenible
Criterios	5	5	5
Valores alcanzados en los indicadores de los objetivos generales en los años indicados			
	Eje1. Índice Estado de Derecho, WJP, 139 países	Eje 2. Personas que salen de pobreza	Eje 3. Productividad total de los factores
2018	92	.3 m. desde 2016	-0.11
2019	99		-1.00
2020	104	-3.8 m. desde 2018	-3.94
2021	113		2.94
2022	115	8.9 m. desde 2020	1.30
2023	116	5.1 m. de 2018 a 2022	

Notas:

De la variable “productividad total de los factores” se reporta tal y como aparece en el INEGI: la tasa de crecimiento anual.

De la variable “personas que salen de la pobreza” el CONEVAL (2023) reporta que había el siguiente número de pobres en los años indicados: 2016: 52.2 millones; 2018, 51.9; 2020, 55.7, y 2022, 46.8 millones.

Fuente: PND, WJP, CONEVAL e INEGI.

Sin podernos detener en el detalle, se reproduce a continuación el Objetivo General de cada uno de los tres ejes, así como su respectivo indicador (el segundo tiene dos); como se sabe, la bondad de contar con un indicador es tener un referente objetivo y verificable que permita apreciar si se avanza en el sentido deseado y, de haberlo, cuál sea el ritmo de avance.

Eje general de “Justicia y Estado de Derecho”

Objetivo: 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.

Indicador E1.A: Índice de Estado de Derecho del Proyecto de Justicia Mundial.

Eje general de “Bienestar”

Objetivo: 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.

Indicador E2.A: Número de personas que salen de la situación de pobreza.

Indicador E2.B: Número de personas que salen de la situación de pobreza extrema.

Eje General “Desarrollo económico”

Objetivo: Incrementar la productividad y promover un 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.

Nótese que estos tres objetivos se insertan en las más amplias y socorridas áreas de intervención que tiene un gobierno nacional, la *social*, la *económica* y la *institucional*, y justo nuestro estudio las retoma en el siguiente sentido. El tema *institucional* -o de Estado de Derecho- es justo el que se analiza con los *Indicadores* (los que como se ve abarcan un espectro aún más amplio); el *económico* se hace corresponder con los modelos de competitividad citados, y finalmente el tema *social*, más asociado al bienestar general, se vincula aquí con el tema Económico pues en efecto sólo mediante el crecimiento económico es vuelve sostenible el bienestar de la gente, y más aún, existe una relación positiva entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad. Como antes se mencionó, un eje general de intervención pública que también es frecuentemente contemplado es el relativo a la preservación ambiental y que aquí, como se desprende de su objetivo, se inserta en el eje económico. La lógica general de este ensayo recoge la vieja discusión en torno a los vínculos y relaciones de causalidad que existen entre el campo económico, el social y el institucional, y así como en la ya muy poco referida escuela marxista el ámbito económico era el determinante de los demás, ahora la discusión es más amplia; de manera particular, aquí se sostiene que existe más bien una causalidad

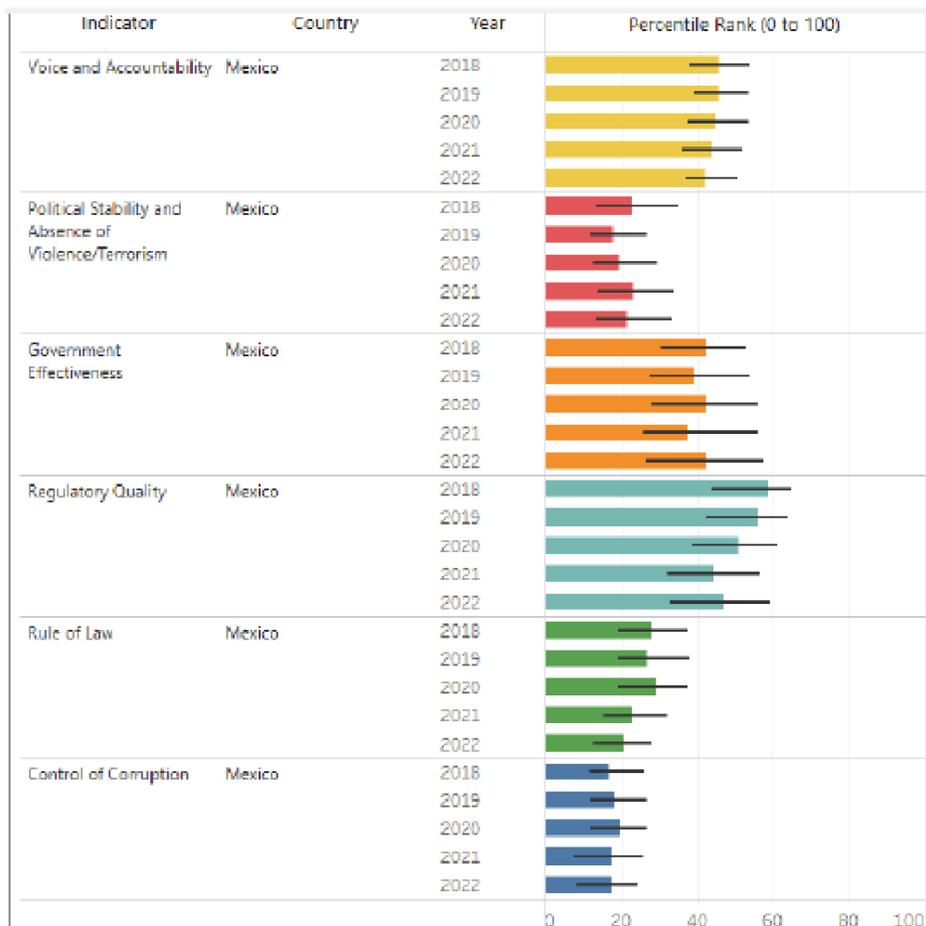
circular a donde cada uno de estos tres campos influyen y se ven influenciados por los demás, tal y como se desprende de ambos, los modelos de competitividad y de Gobernabilidad que se toman de referencia.

En este orden de ideas a continuación se retoman en primer lugar las gráficas 1 y 2 poniendo en perspectiva la condición de México en el concierto latinoamericano, para analizar en segundo lugar la pobre evolución del país en sus indicadores de gobernabilidad a lo largo del sexenio; finalmente, se estudia de manera diacrónica la asociación que existe entre este pobre desempeño y el igualmente insuficiente desempeño en materia de competitividad, explorando la relación de causalidad que exista entre ambos. Como se desprende de todo lo anterior el desempeño en ambos planos, el de la competitividad y la gobernabilidad, terminan reflejándose en el bienestar general de la gente, lo que visto también de manera diacrónica se aprecia en la evolución del PIB per cápita de México. Veamos. Ya se dijo que la evolución de México en los últimos 30 años en cuanto a su PIB per cápita ha sido muy pobre, mostrando un estancamiento que contrasta particularmente con Uruguay, por ejemplo (gráfica 2). Se comentó asimismo que a tono con ello mientras este país muestra un muy buen lugar en materia de Gobernabilidad el caso mexicano es justo lo contrario. Nada más de esta asociación entre PIB per cápita y gobernabilidad vista de manera comparada, se desprende la importancia que juegan las instituciones democráticas en el desarrollo económico.

Pero la medición de la gobernabilidad vista comparativamente en la gráfica 3 sólo muestra el año 2022, el más reciente que reporta el BM, y aquí interesa el análisis de México a lo largo del sexenio, lo que aparece justo en la siguiente gráfica. Por lo que va al primero momento de la Gobernabilidad, “El proceso por el cual los gobiernos son elegidos, monitoreados y reemplazados”, en su dimensión “Voz y Rendición de Cuentas” se aprecia en la gráfica una sostenida -si bien no pronunciada- caída de la posición del país, dado que en el 2018 se encontraba ya en el indeseado percentil 46 de todos los países del Índice y termina en el 2022 en el 42. Este deterioro registra la caída en materia de las libertades de expresión y de asociación así como en las insuficiencias de una prensa verdaderamente libre. Por su parte en su segunda dimensión, “Estabilidad política y ausencia de violencia”, la gráfica muestra un desempeño inconsistente pero apenas por arriba del percentil 20 (esto es, alrededor del 80% de los países tienen mejor comportamiento). Este dato da cuenta de la percepción de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado y a ello abona el control que el crimen organizado tiene sobre un importante número de municipios e incluye también la violencia políticamente motivada, misma que se aprecia en el asesinato de 19 candidatos a cargos de elección popular a unas semanas de la elección de junio del 2024.

Gráfica 3.

Evolución de México en los indicadores de Gobernabilidad 2018-2024.



Fuente: [Interactive Data Access | Worldwide Governance Indicators \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/ii/governance)

El segundo momento de la Gobernabilidad, la “Capacidad del gobierno para formular efectivamente e implementar políticas sólidas”, en su dimensión “Efectividad Gubernamental”, la gráfica muestra fuertes altibajos a lo largo del sexenio lo que da cuenta de las inconsistencias en las decisiones públicas más importantes pues justo aquí se valora la calidad de los servicios públicos y la del proceso de formulación e implementación de las políticas. La segunda dimensión de este momento, “Calidad Regulatoria”, muestra en su gráfica una caída sostenida, salvo para el último año en que se aprecia una leve reversión, y nótese que esta es la única dimensión que se encuentra por arriba de la mediana -del centil cincuenta- pero sólo en los primeros 3 años. Sin duda, el ataque sostenido del Ejecutivo contra los órganos autónomos de regulación contribuye a esta sostenida caída.

Finalmente el tercer momento de la Gobernabilidad, “El respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas”, la gráfica muestra en su primera

dimensión, “Estado de Derecho”, un comportamiento muy pobre y a donde únicamente en el 2020 se aprecia un repunte, pero que sólo posiciona al país por encima del percentil 25, para luego tener una caída sostenida. En efecto, el deterioro del Estado de Derecho da cuenta del incremento de la impunidad con sus elevados costos económicos. En su segunda dimensión, “Control de la Corrupción”, la gráfica muestra el peor de los desempeños en las seis dimensiones, mismas que como ya se dijo, todas tienen una muy baja valoración. Como se sabe y en distinta medida, el incremento de la corrupción es un fenómeno claramente vinculado con el deterioro de la legalidad -del respeto al Estado de Derecho- y por ello no extraña que estas dos dimensiones sean consistentemente bajas.

De esta apretada descripción del comportamiento de la Gobernabilidad a lo largo del sexenio se desprenden las siguientes reflexiones.

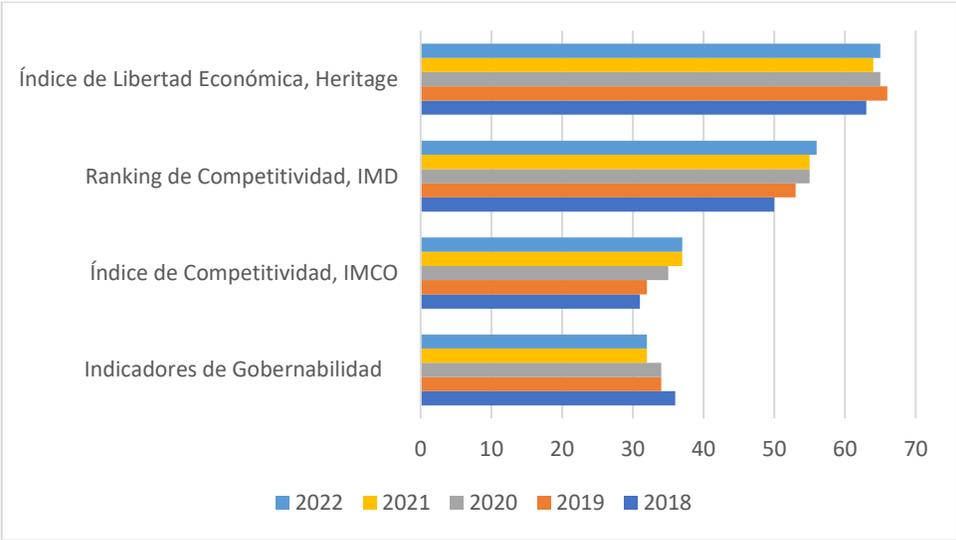
- Del ya deficiente desempeño que el país tenía al inicio del sexenio, a lo largo del mismo las cosas simplemente empeoraron, y nótese en efecto que en prácticamente todas las dimensiones no hubo una tendencia de mejora.
- Del generalizado mal desempeño de las 6 dimensiones sin embargo podemos destacar dos grupos: el *deficiente* a donde se encuentran “voz y rendición de cuentas”, “calidad regulatoria” y en menor medida “efectividad gubernamental”, y el *muy deficiente* a donde se encuentran las demás.
- Del grupo *deficiente*, esto es, el menos malo, destaca que sus dimensiones son aquellas que refieren logros importantes del ejercicio del poder público en los últimos lustros, y claramente “voz y rendición de cuentas” se asocia a los avances que se venían alcanzando en materia democrática en el país, en tanto que la “calidad regulatoria” y la “efectividad gubernamental” se explican en gran medida por la creación de órganos autónomos en materia regulatoria (la Comisión Federal de Competencia es un ejemplo) y por los avances en los procesos de gestión pública -el Presupuesto en Base a Resultados, por ejemplo- así como las iniciativas en materia de Servicio Civil de Carrera pero que se han venido parcialmente desmantelando.
- De las tres dimensiones clasificadas como *muy deficientes* nótese que la de “estabilidad política...” es la peor de las tres y refleja el grado de violencia en el país que lo posiciona entre los peores lugares a nivel global, previendo que el sexenio cerrará con más de 200 mil muertes violentas, sin precedente en la vida del país desde que se tienen registros. De las otros dos -Estado de Derecho y Control de la Corrupción- ya se dijo, aunque distintas son plenamente complementarias y el fuerte debilitamiento de la legalidad ya coloca al país como uno notablemente corrupto a nivel global³.

³ En el Índice de percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2023 México ya ocupa el lugar 126 junto con Kenia y El Salvador

Ahora bien, ¿se encuentra alguna relación y, de haberla, se desprende de qué naturaleza sea entre la gobernabilidad -gráfica 4- y la competitividad en el país?, para responder a esta pregunta, sin duda la principal de este estudio, detengámonos finalmente en la gráfica 5. Como se ve, en ella se presenta en su parte superior el puntaje que alcanzan los tres índices económicos ya explicados, todo a lo largo del sexenio, y en su parte inferior aparece el promedio de las seis dimensiones de la Gobernabilidad recién comentadas, también para el mismo periodo. Dos aclaraciones son importantes, la primera es que aunque se reporta el puntaje que aparece para estos cuatro referentes en su página oficial para cada uno de los años referidos, lo cierto es que el grado de actualización es distinto por razones entendibles, dado el número y diversidad de datos que cada uno utiliza, lo que llama a una reserva prudente con respecto a ambos, el puntaje alcanzado en tal año y la relación de causalidad que pudiera desprenderse de él.

La segunda aclaración es de apreciación e interpretación de la gráfica, pues nótese que mientras los índices económicos muestran una tendencia creciente al paso de los años, en el caso del de Gobernabilidad es al revés, va declinando. Lo anterior obedece a que los primeros registran el lugar que el país ocupa en cada año, y dado que en estos años su desempeño fue empeorando su lugar en el ranking mundial también fue declinando, esto es, se alejó del primer lugar: en el índice de Libertad en 2018 México ocupó el lugar 63 y ya en 2022 bajó al 65; en el índice del IMD los valores fueron 50 y 56 y en el IMCO 31 y 37, respectivamente. Por lo que va a la Gobernabilidad al contrario, el valor va bajando al paso de los años porque el paulatino peor desempeño del país lo coloca cada vez en los centiles más bajos.

Gráfica 4. Evolución de México en los indicadores e índices de estudio, periodo 2018-2024.



Fuente: BM

Con esta lectura en mente se desprende que sí en efecto existe una relación entre ambos, la gobernabilidad y el desempeño económico, y la relación es directa: se deteriora la primera como ha sucedido en el país a lo largo del sexenio, y se deteriora la economía evaluada esta en primer lugar a través de la caída en el puntaje de los citados tres índices, tal como aparece en la gráfica. Pero recuérdese que estos índices lo que miden es cuán amigable sea un país para atraer y retener inversión, y es justo con mayores tasas de inversión que se eleva el crecimiento que es, al final del día el que hace posible una mejora sostenible del bienestar. En este sentido, véase nuevamente la gráfica 2 a donde se aprecia que el PIB per cápita de México era más alto en el 2018 que el que se tiene en 2022, y para quien atribuya esto a la pandemia vale detenerse en el desempeño de la economía más parecida a la nuestra en el continente, Brasil, a donde se aprecia que aún con pandemia este indicador sí creció en este país el periodo de análisis.

Antes se dijo sin embargo que la relación entre los planos de gobernabilidad y el económico tienen una causalidad circular, porque en efecto un mejor desempeño económico incide favorablemente en cada una de las seis dimensiones analizadas, de manera que se puede generar un círculo virtuoso como el que se aprecia en las gráficas 2 y 3 para Uruguay, o un círculo vicioso como se aprecia con todo este análisis para México.

Esto también se observa finalmente en los indicadores que el mismo gobierno definió para evaluar su propio desempeño, y para ello véase la parte inferior de la tabla 1 a donde se cita el indicador de cada uno de los tres ejes generales del PND: 1. Justicia y Estado de Derecho, lugar en el Índice Estado de Derecho; 2. Bienestar, número de personas que salen de pobreza, y 3. Desarrollo Económico, Productividad total de los factores. Por lo que va al primero la caída es sostenida y fuerte (de ocupar el lugar 92 en 2018 termina en el 116 en el 2023), en cuanto al segundo el magro número de 5.1 millones de mexicanos que salieron de la pobreza⁴ representa poco menos del 4% de la población total del país; finalmente, la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores -el indicador más relevante para este estudio- como se ve, ha resultado negativa para todo el sexenio, resultado muy consistente con los valores de nuestros tres índices económicos.

Conclusiones

El crecimiento económico latinoamericano en las últimas décadas ha estado marcado por inconsistencias en la gestión de gobierno que sólo han permitido alcanzar un PIB per cápita muy insuficiente en la gran mayoría de sus países. Aunque esta ha sido la regla, se tienen unos cuantos

⁴ Este número es dable de ser modificado de manera importante según los años que se tomen de referencia por lo que se pide al lector revisar la nota explicativa en la tabla.

países que sí han crecido a una tasa razonablemente plausible lo que ha permitido mejorar el bienestar de su gente.

La preocupación principal de este estudio es si esto se explica, aun parcialmente, por el desarrollo de sus instituciones democráticas evaluadas estas por medio de los Indicadores de Gobernabilidad del BM. De manera particular, la variable económica en principio no se analiza por la tasa de crecimiento del producto *per se*, sino por las condiciones del contexto económico que la determinan, mismas que son evaluadas a su vez mediante tres modelos e índices económicos: el del IMCO, el del IMD y el de la fundación Heritage.

Esta importante relación se estudia para el caso mexicano a lo largo del sexenio que está por terminar, y retomando los valores de este conjunto de modelos se verifica que hay un deterioro sostenido si bien no drástico en la gobernabilidad y con él hay también un deterioro en los índices de desempeño económico estudiados. México de este modo aparece como un claro ejemplo de cómo el deterioro del equilibrio de poderes, de la rendición de cuentas y de la vigencia del Estado de Derecho conducen a un desaliento a la inversión y con él al estancamiento económico.

Referencias

- Aravena C. y Escobar L. (2015) Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe 1990-2013. *Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL*
- Bárceñas A. y Prado A. (2015) Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del Siglo XXI. *CEPAL*.
- Calame P. (s/f) *Una lectura crítica de los indicadores del Banco Mundial y la necesidad de entablar un debate fundamental sobre el tema*. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-308.html>.
- Campos Vázquez R. y Monroy I. (2016). La relación entre crecimiento económico y pobreza en México. *Revista de Investigación Económica, No. 298*, octubre-diciembre del 2016.
- Comisión Económica para América Latina (2020). *Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*.
- Bases de datos y publicaciones estadísticas. CEPALSTALT
- _ (2023.a). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2023*.
- _ (2023.b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023*
- _ (2020). *Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*.
- _ (2009). *Revista de la CEPAL 97*, abril 2009. Bielschowsky, Ricardo, “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Productividad Total de los Factores.

[Instituto Nacional de Estadística y Geografía \(INEGI\)](#)

Kaufman, D. y Mastruzzi M. (2010) The Worldwide Governance Indicators. Methodology and analytical issues. Policy Research Working Paper 5430 World Bank

Matar J. y Mauricio L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. CEPAL.

CONEVAL (2023). *Medición de Pobreza 2022*.

PUCP Escuela para los buenos negocios (2023). Resultados del Ranking de Competitividad Mundial 2023.

Sen, Amartya (2000) *.Desarrollo y Libertad*. Ed. Planeta.

The World Bank. Worldwide Governance Indicators, disponible en:

[Home | Worldwide Governance Indicators \(worldbank.org\)](#)

Índice de Competitividad del IMCO y su Anexo Metodológico.

[Índices del IMCO](#)

[Índice de Gini | Data \(bancomundial.org\)](#)

IMD, Ranking de Competitividad Mundial.

[World Competitiveness Ranking - IMD business school for management and leadership courses](#)

Índice de Desarrollo Humano

[Anexo:Países por índice de desarrollo humano - Wikipedia, la enciclopedia libre](#)

World Justice Project. (varios años) Rule of Law Index