

**Eficacia de las políticas municipales en México para la promoción de la competitividad  
fincadas en el capital humano**

*PABLO PINEDA ORTEGA<sup>1</sup>*

**RESUMEN**

El ensayo evalúa las estrategias de promoción económica de tres municipios grandes de México - Guadalajara, Monterrey y Naucalpan- centradas en el capital humano.

La metodología consistió en la ordenación sistemática de tales estrategias según sus respectivos planes de desarrollo municipal. En un segundo momento se clasifican estas estrategias en función de la Norma ISO 18091: 2014, luego de lo cual se estudian los indicadores relativos al factor trabajo, considerado éste como un factor sustantivo del desarrollo. Finalmente, se evalúa en qué medida tales estrategias se instrumentan y si ellas resultan eficaces para el fortalecimiento económico.

Los resultados destacan que los municipios de análisis no instrumentan de manera sistemática políticas de promoción económica, lo que se sustenta con la adecuada evidencia empírica.

**Palabras clave:** desarrollo regional, políticas públicas, promoción económica, capital humano.

**ABSTRACT**

The paper assesses the economic development strategies of three large municipalities of Mexico - Guadalajara, Monterrey and Naucalpan- centered on human capital.

The methodology involved the systematic management of such strategies according to their respective municipal development plans. In a second step these strategies are classified according to ISO 18091: 2014, after which the indicators related to labor are studied, considered it as a substantive factor of development. Finally, it assesses the extent such strategies are implemented and if they are effective for economic empowerment.

The results highlight these municipalities not instrumented analysis of economic promotion policies systematically, which is supported with adequate empirical evidence.

**Keywords:** regional development, public policy , economic development , human capital

El autor es Doctor en Ciencias Sociales y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

## INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

En un mundo postindustrial a donde las otrora enormes infraestructuras fabriles que favorecían el aprovechamiento de economías de escala no juegan ya un rol sustantivo para el desarrollo, y a donde el sector manufacturero *vis a vis* el de los servicios tiene un peso relativo menor, una de las importantes fuentes de ventaja competitiva lo es la promoción local del crecimiento y el estímulo a las iniciativas de negocios regionales. Dicho en otras palabras, en la actualidad ya no es necesario que el crecimiento económico y el bienestar a él asociado se alienten mayormente a través de ambiciosas políticas de corte nacional de elevados recursos, pues tanto el desarrollo tecnológico actual como la nueva conformación de mercados, de bienes y de factores, permiten potenciar el crecimiento económico cada vez más con iniciativas de corte regional, esto es, en los espacios locales.

En este orden de ideas, en el ensayo se analiza en qué medida tres de los municipios más importantes del país, los tres integrados a las más importantes manchas urbanas con que dispone México, instrumentan o no estrategias sistemáticas de política pública orientadas a la promoción y el desarrollo económico. Como se sabe, el factor humano se ha constituido en un componente crucial de tales estrategias, debido a lo cual aquí nos centramos en las acciones de promoción económica que se orientan de manera central a potenciar dicho factor, a través de distintos instrumentos.

Para atender este objetivo en la siguiente sección se presenta una reflexión de carácter teórico en torno a la importancia del capital humano y, más en general, las estrategias de promoción económica en el mundo contemporáneo, cuáles tengan el carácter macro, meso y micro, y cuáles de ellas sean más dables de implementarse a nivel de un gobierno local. A partir de lo anterior se revisan los indicadores de competitividad de los municipios de estudio –Monterrey, Guadalajara y Naucalpan- del IMCO, y en la siguiente sección, la central del ensayo, se analizan las estrategias de promoción económica en el área de interés del ensayo en tales municipios. En las conclusiones finalmente se presenta una reflexión de conjunto sobre los principales hallazgos de esta investigación.

## PROMOCIÓN ECONÓMICA PÚBLICA Y ACCIONES EN LOS PLANOS MACRO, MESO Y MICRO

En un entorno de señalada globalización en prácticamente todos los procesos productivos, un componente cada vez más importante de ventaja competitiva, tanto a nivel local como nacional, se finca en el capital humano; lo anterior se explica no sólo por su reconocida flexibilidad para la

---

<sup>2</sup> Este ensayo se apoya en gran medida en el trabajo “Acciones municipales en favor de la Competitividad y la Promoción Económica: planeación, ejecución y evaluación de políticas” de quien esto escribe.

adaptación a nuevos contextos y entornos productivos, sino también por su elevado potencial asociado a sus cualificaciones, por último pero no menos importante, el capital humano es crucial también por su creatividad y capacidad innovativa, debido a lo cual se ha vuelto cada vez más el centro de las políticas públicas que buscan el crecimiento y la promoción económica. En el mismo sentido, la importancia del factor humano en las sociedades postindustriales la ha destacado Crozier (1989), al señalar que en el largo plazo su calidad, su adaptabilidad y su capacidad de desarrollo, harán la diferencia en cuanto a la ventaja competitiva de una sociedad. Finalmente, considérese que en prácticamente todos los índices desarrollados en la actualidad para medir la competitividad, el factor humano aparece de manera protagónica, y nótese así que el Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, ha señalado que “En la era del conocimiento, el capital humano representa el principal componente de una sociedad competitiva y el principal determinante de su calidad de vida” (IMCO, 2013: 214), razón por la cual en su Índice de Competitividad considera a este factor, denominado “Sociedad Incluyente, Preparada y Sana”, como uno de los subíndices que integran el citado índice.

El hecho mismo de que la promoción del desarrollo económico pueda ser, cada vez más, una iniciativa de los gobiernos locales, subnacionales, abre importantes ventanas de oportunidad que no siempre han sido cabalmente aprovechadas. En el caso de México particularmente, el hecho mismo de contar con un régimen de corte federal puede abonar a favor de iniciativas en ese sentido. En lo sustantivo, un régimen federal se caracteriza por reconocer importantes atribuciones de política pública a los órdenes de gobierno locales, y ello significa que, entre otras, cosas, los esfuerzos públicos para la promoción económica y la competitividad no provengan de manera prominente del orden federal. Lo anterior se ha vuelto un tema de primera importancia porque es claro que las ventajas competitivas de un país no constituyen una simple sumatoria de las vocaciones económica de sus distintas regiones; más aún, países con las dimensiones de México disponen de una diversidad regional tal que vuelven inviable, e inclusive contraproducente, pensar en una política de promoción económica nacional homogénea y común.

En este orden de ideas, ya no se discute la relevancia que juega la intervención pública para promover y potenciar el desarrollo económico, más allá y de manera complementaria con las políticas macro convencionalmente aceptadas para preservar la estabilidad económica. Sin embargo, sigue a debate en qué campos y con qué instrumentos debiera haber tal intervención de promoción económica.

Ahora bien, cualquiera que sea el enfoque predominante relativo al nivel de intervención pública para el desarrollo regional, es claro que la ventaja competitiva que se puede alcanzar a través de una prudente y eficaz intervención gubernamental puede marcar la diferencia en el nivel de bienestar de su gente. En este orden de ideas, en las estrategias de promoción económica local la CEPAL (1998)

ha diferenciado las acciones de corte *micro* y *meso* de las del nivel *macro*, que suelen emprenderse por los gobiernos nacionales, no locales. Si bien no es exacto afirmar que las políticas meso debieran emprenderse por los gobiernos intermedios (los estados) y las micro por los gobiernos locales (los municipios) sí existen ciertas correspondencias que, con reserva, pueden considerarse; en todo caso, tanto las acciones micro y meso pueden instrumentarse tanto por el gobierno nacional como por los subnacionales, o bien –como sucede con frecuencia- a través de acciones de los distintos órdenes de gobierno e instancias del sector privado pero con grados variados de coordinación entre ellos. En cada circunstancia será el esquema institucional y el entorno económico el que permita decidir cuál sea la opción más adecuada.

Mientras que las políticas de carácter micro se enfocan mayormente a la modernización de la propia empresa (tecnología, equipos, organización, relaciones laborales), las de corte meso se orientan a mejorar el entorno de ésta (de manera especial, los mercados de factores y la infraestructura), y es claro que en estos dos campos los gobiernos locales pueden tener una influencia razonablemente importante. Más específicamente, en el campo meso la CEPAL (1998) ha propuesto acciones para mejorar el desempeño de los mercados claves: de tecnología, capital físico, capital humano y divisas, y para alcanzar estos objetivos se justifican políticas horizontales, esto es, orientadas a llenar los vacíos y superar los estrangulamientos más importantes.

En el plano micro, las empresas deben atravesar un proceso activo de aprendizaje y reestructuración en lo tecnológico y organizativo, así como en los sistemas de control de calidad y comercialización en nuevos mercados<sup>3</sup>. Importa señalar aquí que las estrategias de mayor relevancia de este plano emprendidas en México en los últimos años han sido obra del gobierno federal.

En todo caso, las acciones de promoción económica que se pueden emprender en los distintos niveles de gobierno, como lo señala la CEPAL, deberían tener por objeto reforzar, y no sustituir, a las fuerzas del mercado, pues es éste el que debe orientar el grueso de las decisiones económicas.

## LOS MUNICIPIOS DE ANÁLISIS

Una sintética imagen del nivel de Competitividad de nuestros municipios aparece en la siguiente tabla, a donde se recogen los valores que ellos alcanzan en el ya referido índice del mismo nombre del IMCO. En breve, el índice define la competitividad como la capacidad que tiene una ciudad, un país o un estado para atraer y retener inversiones y talento, y sostiene que tal capacidad deriva de 10

<sup>3</sup> En breve, la CEPAL (ibid) ha señalado que hay 3 conjuntos de medidas a emprender en el apoyo a la competitividad: a. políticas de desarrollo tecnológico, b. la capacitación de la mano de obra, y c. el perfeccionamiento del mercado de capital a largo plazo.

subíndices o variables, cada uno de los cuales se desagrega en indicadores; el índice que aquí presentamos es el de Zonas Urbanas y que compara a las 77 más grandes que tiene el país (con arriba del 63% de la población nacional). Vale aclarar que el índice no mide la competitividad para un municipio sino para una ciudad, y en el caso de los tres que aquí revisamos éstos forman parte de unidades metropolitanas más amplias y es de ellas de las que se reportan los datos; el que sea considerada la ciudad más que el municipio tiene sentido pues la compleja actividad económica emprendida en un área metropolitana se encuentra plenamente integrada, más allá de las divisiones en gran medida artificiales que marcan los límites municipales.

**Tabla 1. Valores alcanzados por municipios selectos en el Índice de Competitividad.**

<i>Variable</i>	<i>Guadalajara</i>	<i>Monterrey</i>	<i>Valle de México</i>
Población	4'434,878	4'089,962	20,116,842
PIB per capita	\$119,549.00	\$247,490.00	\$151,912.00
Inversión por PEA	\$7,825.00	\$15,242.00	\$19,591.00
Densidad de población	9,128	6,556	10,856
Valoración General	Adecuada	Alta	Adecuada
Derecho	Media Baja	Media Baja	Baja
Medio Ambiente	Media Alta	Media Alta	Baja
Sociedad	Media Alta	Media Alta	Media Alta
Macroeconomía	Media Alta	Adecuada	Alta
Factores de Producción	Media Alta	Alta	Media Alta
Infraestructura	Alta	Adecuada	Alta
Sistema Político	Media Baja	Media Baja	Media Alta
Gobiernos	Media Alta	Media Alta	Media Alta
Relaciones Internls.	Media Baja	Adecuada	Adecuada
Innovación	Media Alta	Alta	Alta

Fuente: <http://comparadondevives.org>. La población referida abarca toda la mancha urbana que en realidad es mayor a la del municipio propiamente.

Debido a ello se puede apreciar que en efecto la población registrada es mucho mayor que la que reportan las autoridades municipales y en el caso de Naucalpan, como se ve, los datos más bien corresponden al Valle de México, VM, que no sólo abarca la Ciudad de México sino también sus municipios conurbados, incluyendo el de nuestro interés. Habida cuenta del sensible diferencial que existe entre la Ciudad de México y sus zonas conurbadas bien podemos afirmar que los valores que le corresponden a Naucalpan son inferiores a los del VM que reporta esta tabla. En todo caso hay que apuntar que nuestro índice le concede el primer lugar a Monterrey y el segundo al VM, mientras que Guadalajara sólo alcanza el noveno lugar.

Nótese en primer lugar el sensible diferencial que presentan los tres municipios en PIB per capita destacando el caso de Monterrey que históricamente ha sido una región sumamente industrial, lo que se refleja también en el monto de inversión que registra por población económica activa, PEA, si bien inferior a la del VM. También es Monterrey la que zona que registra menor densidad demográfica, lo que puede reflejarse, si bien no siempre, en mejores niveles de bienestar. Ahora bien, el hecho mismo de que los tres municipios de estudio formen parte de importantes machas urbanas permite que los tres logren aprovechar tanto las economías de *escala* como las de *aglomeración*, lo que contribuye a su elevado PIB per capita y a su reconocido posicionamiento como nodos de desarrollo económico en sus respectivas regiones (VM en el centro del país, Guadalajara en el occidente y Monterrey en el norte).

El índice establece los siguientes niveles de competitividad, en este orden: alta, adecuada, media alta, media baja, baja y muy baja. Nótese en primer lugar que ninguna de las tres zonas tiene el valor *muy bajo* en ningún subíndice, si bien el VM sí tiene un nivel *bajo* en Derecho y Medio Ambiente, en tanto que Monterrey tiene valores *medio bajo* en Derecho y Sistema Político, al igual que Guadalajara, si bien ésta también lo tiene en Relaciones Internacionales. Se trata así de los subíndices en los que nuestras zonas tienen una calificación débil y a donde en consecuencia tendrían que enfocar esfuerzos importantes de mejora.

En el otro extremo nótese cómo el VM tiene una valoración *alta* en Macroeconomía, Infraestructura e Innovación, en tanto que Monterrey la tiene también en Innovación como en Factores de Producción y Guadalajara sólo la tiene en Infraestructura. Finalmente, áreas fuertes (con valoración *adecuada* y *media alta*) en VM son Sociedad, Factores de Producción, Sistema Político y Gobierno, en tanto que Monterrey lo son Medio Ambiente, Sociedad, Macroeconomía, Factores de Producción, Infraestructura y Relaciones Internacionales. Finalmente, Guadalajara tiene esta valoración en los rubros Medio Ambiente, Sociedad, Macroeconómica, Infraestructura, Gobierno e Innovación.

No es propósito de este estudio detenernos en los indicadores de cada uno de los subíndices y variables de este Índice del IMCO, sino sólo presentar una visión de conjunto de las principales debilidades y fortalezas de nuestros municipios de estudio.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN AL EMPLEO Y LA PROMOCIÓN DE UN TRABAJO DIGNO**

Ya se dijo que la intervención pública para la promoción del crecimiento en un marco de más elevados niveles de competitividad se puede emprender en tres grandes planos, el micro, meso y macro, y establecimos que a los gobiernos locales sólo les es dable instrumentar medidas en los dos primeros

planos pues dadas sus características, la de carácter macro son exclusivas del orden nacional. De manera particular, las estrategias de los gobiernos locales resultan especialmente importantes pues son dichos gobiernos los que al estar más cercanos a sus comunidades mejor conocen sus demandas y necesidades, incluyendo desde luego las relativas al plano económico, para lograr la elevación del potencial productivo regional.

Ahora bien, es claro que las iniciativas públicas de promoción económica deben formar parte de una estrategia de desarrollo integral, que no sólo se centre en la generación de empleos de calidad, sino también en una visión de ciudadanía fincada en el reconocimiento pleno de los derechos sociales que contribuya así a garantizar niveles mínimos de bienestar. Cuando hay crecimiento con empleo de calidad el mercado contribuye –en distinta medida en cada circunstancia- a la atención de los derechos sociales, y con ello es factible que se genere un verdadero círculo virtuoso del crecimiento con desarrollo social.

Para que una visión de política pública que abarque estos dos componentes pueda volverse sustentable, esto es, para que adquiera viabilidad para el mediano y largo plazos, requiere mantener también como su centro de preocupaciones al medio ambiente; preservando el medio ambiente, tanto con instrumentos regulatorios como con los incentivos correctos, se le otorga viabilidad al modelo de desarrollo y se garantiza que los efectos no deseados de todo proceso de crecimiento se contengan o se reduzcan, y en el mejor de los casos, se reviertan. Finalmente, la eficacia del aparato público para sustentar y promover estas tres dimensiones depende de su nivel de desarrollo institucional, a donde se consideran aspectos tales como la articulación de su marco legal, la competencia y continuidad de sus cuadros y una sana administración financiera, entre otros.

Este conjunto de dimensiones adecuadamente integradas supone una visión estructural y sistémica de operación del aparato público, y es justamente esta visión la que se ve reflejada en la Norma Internacional ISO 18091: 2014, sobre el Modelo de Gestión de Calidad para Gobiernos Locales<sup>4</sup>. Esta Norma abarca cuatro *cuadrantes* (las dimensiones recién comentadas) y cada uno de ellos se integra de distintos indicadores, los cuales en su conjunto consideran prácticamente todas las atribuciones convencionalmente reconocidas a los gobiernos locales a nivel internacional. Es necesario decir que la Norma no prejuzga sobre las bondades de una política pública en particular relativa a tales o cuales indicadores, sino que se concreta a precisar cuáles sean los campos en los que un gobierno local deba tener presencia y cuál sea el nivel mínimo aceptable de intervención.

---

<sup>4</sup> 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).

Es justamente a partir de esta característica de la *Norma*, la de permitirnos identificar de manera integral los ámbitos de injerencia de un gobierno local, que ahora podemos centrarnos exclusivamente en uno de ellos. De manera particular, nos interesa evaluar en qué medida las estrategias de un gobierno local se orientan e inciden en el crecimiento económico a través de acciones concretas de su política pública, y nos centramos aquí en los indicadores 2 y 4 del cuadrante “Desarrollo Económico Sostenible” de la citada *Norma*, mismo que aparecen en la Tabla 2, que refieren acciones y programas relativos al fortalecimiento económico, y que incluye la creación de negocios, oportunidades de trabajo digno y capacitación para la formación de proyectos (indicador 2), así como iniciativas de capacitación para el empleo local (indicador 4).

**Tabla 2. Cuadrante 2 “Desarrollo Económico Sostenible” de la Norma.**

	<i>Indicador</i>
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
8	Promotor del desarrollo de la industria, el comercio y los servicios.

Fuente: Quality management systems ISO 1809-2014

Ahora bien, cuáles sean los componentes y estructura del eje económico de los planes de desarrollo de nuestros municipios de estudio, planes que –por disposición legal- se constituyen en la pauta para la operación de las políticas públicas concretas, aparece en la Tabla 3. Nótese en ella que todos los municipios considerados tienen en efecto líneas de acción y estrategias relativas a la promoción del trabajo, capacitación y generación de empleo, así como de emprendurismo, si bien con distinto nivel de importancia y desagregación. Destaca en particular que Guadalajara presenta de una manera más sistemática su estrategia y que Monterrey, en el otro extremo, propone una política menos desagregada, en tanto que Naucalpan se acerca más a la estructura del plan de Guadalajara.



**Tabla 3. Estructura del Eje relativo al ámbito económico de sus PDM's.**

<i>Guadalajara 2012-15</i>	<i>Monterrey 2012-15</i>	<i>Naucalpan 2013-15</i>
<p><i>Eje Reactivación económica e innovación productiva</i></p> <p>a) <i>Mejora regulatoria.</i></p> <p>b) <i>Vinculación entre gobierno, empresas e instituciones educativas</i></p> <p>c) <i>Impulso a las inversiones en sectores</i></p> <p>d) <i>Reactivación de zonas clave para el desarrollo de la ciudad a</i></p> <p>e) <i>Posicionamiento de la marca ciudad Guadalajara en el mundo,</i></p> <p>f) <i>Modelo de apoyo a emprendedores</i></p> <p>g) <i>Impulso a la competitividad de los negocios y sistemas de abasto popular.</i></p> <p>h) <i>Integración a la formalidad</i></p>	<p><i>Pilar III Competir para Ganar</i></p> <p><i>Estrategias</i></p> <p><i>Infraestructura para el Desarrollo.</i></p> <p>Mejoramiento de la infraestructura económica y el marco regulatorio</p> <p><i>Competir para Ganar.</i></p> <p>Cooperación para la competitividad</p> <p><i>La marca Monterrey.</i></p> <p>Posicionando la ciudad de Monterrey</p> <p><i>Innovación Empresarial.</i></p> <p>Apoyo a la innovación</p> <p><i>Fortalecimiento del Empleo.</i></p> <p>Fomento y calidad del empleo.</p>	<p><i>Pilar II Municipio Progresista.</i></p> <p>1 Eficientar el proceso en la tramitación.</p> <p>2 Dar a conocer los apoyos económicos que se ofrecen.</p> <p>3 Establecer comunicación con los empresarios.</p> <p><i>Tema 2 Empleo</i></p> <p>1 Ofrecer a las Empresas servicio de bolsa de trabajo</p> <p>2 Fomentar el Autoempleo</p> <p><i>Tema 3 Abasto y Comercio.</i></p> <p>1 Censos a los comerciantes.</p> <p>2 Notificar respuesta a las peticiones de particulares</p> <p>3 Inspecciones de mercados</p> <p><i>Tema 4 Imagen Urbana y Turismo.</i></p> <p>1 Eficientar la tramitación.</p> <p>2 Elaborar el Plan Urbano</p> <p>3 Plan de mejora regulatoria</p> <p>4 Socializar los beneficios de la regularización en construcciones</p> <p>5 Monitoreo para atender congestionamientos viales.</p>

Fuente: del autor con la información de los PDM.

Por su parte, en la tabla 4 se aprecia en qué medida el conjunto de estrategias recién listadas atiende el amplio abanico de indicadores (campos de intervención pública local) contemplado en el cuadrante Económico de la *Norma*; en ella en efecto se observa la amplitud de las políticas en nuestro tema de interés, y del mismo destacan los siguientes aspectos, si bien esta información deriva *sólo* de los planes de análisis:

1. Nótese que tanto Monterrey como Guadalajara proponen un número interesante de iniciativas en materia de innovación en alternativas económicas, en tanto que Naucalpan parece orientarse mayormente a su señalada vocación en el sector industrial, si bien sin una variedad amplia de estrategias (columnas 1, 2 y 8).

2. En cuanto al abasto de bienes básicos como en materia de promoción del turismo los tres municipios tienen estrategias, si bien ellas son limitadas en número pero bastante puntuales (columnas 3 y 5).
3. Nuestros tres municipios son plenamente urbanos y por ello es entendible que no emprendan iniciativas en el sector agropecuario, y si bien disponen de una amplia –pero insuficiente– infraestructura de movilidad, esta temática no aparece en el cuadro porque en dos de los planes ella se registra en un eje distinto al económico y en el otro plan, Naucalpan, sí se registra en tal eje pero aquí –para homologar el análisis con los otros dos– en este cuadro no se considera dicha información (columnas 6 y 7).
4. Por lo que va al tema de la capacitación para el trabajo (columna 4), aspecto sustantivo de esta investigación, nótese que es sólo Monterrey quien propone estrategias puntuales a un nivel más general de la planeación, si bien como se estudia más adelante también los otros municipios disponen de líneas de acción en la materia, pero de menor relevancia.

**Tabla 4. Número de iniciativas de los PDM clasificadas en base a las variables del Eje Desarrollo Económico Sostenible de la Norma ISO**

	1	2	3	4	5	6	7	8
Mpios	Innovador de Alternativas	Promotor de Trabajo	Responsable del abasto de	Promotor de capacitación para el	Promotor del Turismo	Comunicado	Promotor del S. Primario	Promotor de la Ind., Comercio y
Naucalpan	0	2	2	0	2	0	0	4
Monterrey	15	9	2	6	2			10
Guadalajara	8	5	3	0	3	0	0	7

Fuente: los PDM's de los tres municipios.

Es justo decir, sin embargo, que el solo proceso de planeación no garantiza la eficacia de las políticas de un gobierno, si bien sí es una precondition para garantizar la integralidad de las mismas y, sobre todo, para sentar las bases de una estrategia de desarrollo consistente para el mediano y largo plazos. En este sentido, véase ahora en qué medida en efecto el plan tuvo su correlato en la ejecución de acciones verificables de gobierno, y cuáles hayan sido éstas. Las evidencias de mayor relevancia (que no las únicas) en nuestro tema de interés aparecen en la tabla 5, y nótese que en la última columna de la misma se precisa si existe algún indicador que verifique las metas planteadas en la planeación con las acciones emprendidas. De esta manera, lo que buscamos es verificar si existe evidencia sobre la eficacia de las políticas emprendidas y, de haberla, verificar si en efecto se cumplen o no los

propósitos de la planeación. El ejercicio resulta particularmente útil pues se ha podido verificar que por distintas razones a nivel municipal en México un buen ejercicio de planeación no siempre se refleja en un buen ejercicio de ejecución y evaluación de políticas<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Véase Pineda, 2014.

**Tabla 5. La Ejecución de las Políticas.**

<b>Monterrey Emprendedor. Fortalecimiento del Empleo</b>		
<i>Líneas de Acción</i>	<i>Su Ejecución</i>	<i>Indicadores</i>
Contribuir a la protección social de la población a través de la gestoría de becas temporales o de empleo de medio tiempo	No se reporta nada en el Eje de análisis, si bien en el instrumento de Evaluación utilizado por el ayuntamiento –que no aparece actualizado- esta acción se reporta en el Eje de Desarrollo Social debido a lo cual no se revisa su avance.	% de personas que recibieron becas con respecto al total que se gestionaron.
Potenciar la figura de emprendedor y el desarrollo de iniciativas emprendedoras como forma de creación de empleo	En la Incubadora de Empresas de Monterrey (INEM) se han ofrecido 141 Cursos y/o talleres, con la asistencia de Mil 905 Emprendedores. Firma de Convenio con la UMM para el desarrollo de micro y pequeñas empresas a través de la INEM. Se organizó el 2 Encuentro Empresarial, el cual reunió a más de 500 empresas. El Programa Formando Regios fomenta el autoempleo y la superación personal a través de talleres de oficios. Más de 650 personas capacitadas. Se organizó un novedoso evento I+I=MTY (Innovación más inversión igual a Monterrey) que permitió el intercambio de experiencias.	% de empleos creados con respecto al total que se establecieron en el Programa
Propiciar la accesibilidad al mercado de trabajo, a través del apoyo de becas, guarderías y sistemas de transporte	Realización de Ferias de Empleo con más de 47,000 asistentes y más de 1,100 empresas ofertando más de 80,000 vacantes. Realización de casi un centenar de Brigadas de Empleo. Más de 54 mil personas han ingresado a la página web <a href="http://www.empleoregio.gov.mx">www.empleoregio.gov.mx</a> que cuenta con una bolsa de trabajo	% de apoyos otorgados con respecto al total

1092

<b>Naucalpan. Municipio Progresista. Empleo</b>		
<i>Estrategias y Líneas de Acción</i>	<i>Su Ejecución</i>	<i>Indicadores</i>
Interactuar con las Empresas Naucalpenses y cercanas a la región para ofrecer nuestro servicio de bolsa de trabajo. Programar Ferias de Empleo,	Se lograron colocar empleo a 643 ciudadanos a través de la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico Se realizó la Feria del Empleo Naucalpan a donde participaron 160 empresas con 3,384 plazas y se ofertaron 647 vacantes	Ferias de Empleo, número: 4
Programar Talleres de Capacitación para Empresarios que tengan la iniciativa y la	Para el fomento del autoempleo se ofrece el curso de capacitación como herramienta básica para proyectos laborales. Se han dado 12 capacitaciones beneficiando a 1,003 personas.	Talleres sobre Creación de

meta de crear empleos. Fomentar el Autoempleo	Se realizó la Expo Financiera PYME y Empleo, beneficiando a 1,226 ciudadanos. Se echó a andar el programa Microcréditos para apoyar proyectos de microempresarios.	Negocios, número: 150
-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------

<b>Guadalajara. Reactivación Económica e Innovación Productiva. Modelo de apoyo a emprendedores</b>		
<b>Proyectos</b>	<b>Su Ejecución</b>	<b>Indicadores</b>
Programa Emprende Guadalajara, fortalecido a partir de la vinculación con los programas de desarrollo empresarial con financiamiento y asesoría del Instituto Nacional del Emprendedor	El Programa (que cuenta con 3 modalidades) otorgó 263 microcréditos. Con estos apoyos se han generado 161 empleos directos y se han protegido 481; destaca que el 60% de estos créditos se asignaron a mujeres. El Programa Impulso al Emprendurismo ha ofrecido 111 cursos para la capacitación de la ciudadanía, capacitando así a 2,478 personas	No. de microcréditos otorgados. Monto de inversión de los microcréditos. No. de empleos generados por el financiamiento. No. de empleos protegidos por el financiamiento No. de micro empresarios capacitados
Vinculación de mipymes a los fondos y sistemas de apoyos, formación de capacidades, cadenas productivas y sistemas de información para negocios		
Acciones no clasificadas en las anteriores	Se realizó el Congreso Mujeres Emprendedoras con 302 asistentes. En el mismo se realizó una sesión de <i>networking</i> mediante el cual las asistentes lograron establecer lazos de comunicación.	

Fuente: Del autor con los datos de los Informes de Gobiernos de los municipios de análisis.

De la tabla se desprenden los siguientes hallazgos, mismos que se pueden enmarcar en dos apartados, el primero relativo al nivel de consistencia y continuidad entre la planeación, ejecución y evaluación de una política, y el segundo relativo al contenido mismo de la política.

Sobre la consistencia y continuidad entre las distintas etapas de una Política Pública.

1. La eficacia de una adecuada planeación de política pública implica, ya se dijo, una estructura causal de medios-fines que permita la consecución de las metas establecidas. Si bien se aprecia en la tabla 5 que los objetivos más generales de la planeación se desagregan en estrategias, y éstas se buscan alcanzar mediante acciones concretas, la estructura causal subyacente –de haberla- no siempre es clara; baste señalar, por ejemplo, que en el caso de Monterrey el fortalecimiento del empleo se busca alcanzar con becas temporales, sin precisar cuál sea la lógica mediante la cual el medio, la beca, abatirá la tasa de desempleo, el fin, ni cuán sustentable sea esta estrategia en el mediano plazo.
2. El esquema de desagregación que muestran los planes en la tabla 3 muestra ciertas inconsistencias, y así por ejemplo en el caso de Guadalajara aunque se diferencia entre *estrategias* y *líneas de acción* no queda claro cómo las segundas se desagregan de las primeras ni como, en consecuencia, éstas tienen un grado más alto de generalidad.
3. En la Tabla 5 se aprecia con claridad que para la búsqueda de los objetivos formulados en el plan sólo se utilizaron algunos de los medios propuestos, y de los otros que no se implementaron, nada se dice. Nótese por ejemplo en el caso de Guadalajara que de la supuesta vinculación entre MIPYMES y los sistemas de Fondos de apoyo nada se reporta, de lo que se infiere que nada se realizó.
4. En qué medida los objetivos propuestos se habrían alcanzado sólo se puede apreciar si se dispone de un buen sistema de indicadores, y si además, éste se encuentra actualizado. Lo cierto es que sólo Guadalajara atiende este requerimiento y lo hace de manera parcial, en tanto que si bien Naucalpan y Monterrey disponen de un documento base homogéneo que permitiría darle consistencia a los indicadores, el valor de éstos simplemente no se reporta y con ello no se puede saber si se conduce a buen puerto.

Sobre el contenido mismo de las Políticas.

1. Ninguno de los tres municipios parece tener una estructura integral y comprehensiva de todos los instrumentos que inciden en nuestro tema de interés, capacitación, fortalecimiento del empleo y el emprendurismo. Lo anterior no debiera extrañar pues es claro que aunque los

municipios de estudio se encuentran entre los más importantes del país sus recursos son, sin embargo, limitados, y con frecuencia ellos simplemente hacen las veces de facilitadores de los programas de los otros dos órdenes de gobierno para que la ciudadanía los aproveche. Empero, esta tarea sólo queda claramente planteada en el plan de Guadalajara y, peor aún, del proyecto que atendería ese objetivo simplemente no se reporta nada.

2. Las acciones emprendidas van desde la realización de ferias de empleo hasta cursos de capacitación en materia de emprendurismo, así como fondeo para microcréditos; aunque Naucalpan plantea en su plan una estrategia para interactuar con las empresas del municipio, lo que debiera contribuir a generar sinergias de alto potencial, nada se dice sobre los términos de tal estrategia. Finalmente, de la iniciativa de Monterrey que habría de vincular la política de protección social con la promoción económica, la de becas temporales para empleos de medio tiempo, ya se comentó, tampoco nada se reporta.

## CONCLUSIONES

La literatura ha destacado la importancia de las acciones de promoción económica de los gobiernos locales, no sólo porque al ser los más cercanos a la gente son los que mejor conocen sus necesidades, sino también porque en un mundo postindustrial globalizado, cada vez más son las acciones locales las que mejor contribuyen a establecer una ventaja competitiva en favor de las regiones y sus comunidades.

Lo cierto es que en América Latina en general, y de manera particular en el caso de México, los gobiernos locales siguen mostrando debilidades institucionales que les impiden operar con eficacia y eficiencia. A la postre, tales debilidades impiden –dificultan- una eficiente ejecución de los objetivos de la planeación porque no hay bases institucionales que permitan la operación eficaz de las acciones de gobierno. De manera particular, aquí analizamos la estrategia pública de tres gobiernos municipales mexicanos en uno de los campos sustantivos para una política de promoción económica integral: la orientada al capital humano, y los resultados del estudio no son en modo alguno bonancibles, si bien sí muestran algunos logros parciales.

El estudio se centró en evaluar la amplitud e integralidad de las estrategias en nuestro tema de interés, y para ello se tomó como referente analítico a la Norma ISO 18091, y se centró también en evaluar en qué medida habría o no una adecuada continuidad entre las distintas etapas de una política pública –o lo que otros llaman simplemente el *ciclo presupuestario*-. No se pudo verificar, en efecto, que las políticas en nuestros municipios fueran integrales en el sentido de abarcar todos los ámbitos en los que se esperaba hubiese participación de un gobierno local, ni se verificó tampoco que los objetivos de la

planeación se hubiesen alcanzado mediante estrategias idóneas desagradadas en acciones concretas. Sin embargo, no se puede afirmar que las políticas ejecutadas hubiesen sido del todo inadecuadas ni que sus instrumentos hayan sido inapropiados. Como se ha estudiado en la amplia literatura municipalista en México, las políticas de estudio operaron en un esquema poco sistemático de aproximaciones sucesivas, sin memoria institucional y con recursos inciertos, lo que a la postre explicaría su relativamente pobre contribución a la elevación de la mejora competitiva de los gobiernos municipales de análisis.

## REFERENCIAS

Arellano Gault, D. (2006). *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*. 1ra Edición. México: CIDE.

Arroyo Alejandro, J. (2007). Políticas municipales para la promoción del desarrollo, en Cabrero E., coordinador, *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.

Bazdresch, M. (2007). Cambio municipal y participación social, en Cabrero E., coordinador *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.

Barcelata, H. (2007). El Estado en el desarrollo económico y humano. En J. C. Calva, coordinador *Finanzas Públicas para el Desarrollo. Agenda para el Desarrollo No 5*, México: Ed Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero, E. (2007). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria, en E Cabrero. *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México: CIDE.

Crozier, M. (1989). El Crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Memorias del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, INAP, México.

García del Castillo, R. (2007). La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes, en E. Cabrero, *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.

Guillén, T. (2007). Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma, en *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.

Pineda Ortega, P. (2011). Gestión municipal y coordinación inter gubernamental en México: un estudio de caso, México: Universidad de Guadalajara.

Pineda Ortega, P. (2014). Planeación y evaluación de Políticas Públicas municipales. Debilidades y fortalezas en su desempeño institucional. México: Instituto de Estudios del Federalismo Prisciliano Sánchez.



Pineda Ortega, P. (2013). Acciones municipales en favor de la Competitividad y la Promoción Económica: planeación, ejecución y evaluación de políticas. Ponencia presentada en el VII Congreso RICCO de 2013.

### Documentos oficiales e institucionales

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998). *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. CEPAL. Cepal y FCE: Chile, 2ª ed.

Gobierno del Estado de Jalisco, Ayuntamiento de Guadalajara (2013). *Decreto que aprueba el Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030*. Recuperado de <http://imuvigdl.gob.mx/descargas/Leyes-y-Reglamentos/5-aPMDGuadalajara2012-2015.pdf>

II Informe de Gobierno del Ayuntamiento de *Guadalajara*. Gaceta Municipal. Recuperado de <http://imuvigdl.gob.mx/descargas/Leyes-y-Reglamentos/5-aPMDGuadalajara2012-2015.pdf>

H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez (2013). Plan de Desarrollo Municipal, 2013-15, Naucalpan, Estado de México. Recuperado de <file:///C:/Users/Liliana/Downloads/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal,%20Naucalpan,%20Jun%202013%20DISE%C3%91O.pdf>

H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez (2013). II Informe de Gobierno del Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México. Recuperado de <file:///C:/Users/Liliana/Downloads/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal,%20Naucalpan,%20Jun%202013%20DISE%C3%91O.pdf>

H. Ayuntamiento Constitucional de Monterrey (2013). *Decreto que aprueba el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 para el Municipio de Monterrey*. Gaceta Municipal. Recuperado de <http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/pdu1325.pdf>

H. Ayuntamiento Constitucional de Monterrey (2014). *II Informe de Gobierno del Ayuntamiento de Monterrey*. Gaceta Municipal. Recuperado de <http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2012) *La Agenda desde lo Local, Guía para su implementación*. INAFED: México. Recuperado de. <http://www.inafed.gob.mx/>

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2012). Índice de Competitividad Urbana. IMCO: México. Recuperado de:

[http://imco.org.mx/competitividad/indice\\_de\\_competitividad\\_urbana\\_2012/](http://imco.org.mx/competitividad/indice_de_competitividad_urbana_2012/)

Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables, FIDEG (2014) ISO 18091: 2014  
Enfoque y Fundamentos. México.

Quality management systems - Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government.  
(2013) International Standard Organization. Suiza.