

El nuevo rol del gobierno. Políticas Públicas para el estado de Durango 2010-2016.



**El nuevo rol de gobierno para impulsar el desarrollo
económico, social y ambiental del
estado de Durango**

Propuestas elaborada para: Jorge Herrera Caldera
Durango, Durango, a 10 de mayo de 2010

Políticas Públicas para el estado de Durango 2010-2016. El nuevo rol de gobierno para impulsar el desarrollo económico, social y ambiental.

Nota aclaratoria: Las agendas de seguridad pública y de acuerdos políticos son dos monstruos de mil cabezas que fácilmente pueden ahogar la agenda para el desarrollo económico, social y ambiental de Durango. Hay una lista interminable de consensos necesarios para reinstalar el estado de derecho que garantice la seguridad jurídica y personal de todos los duranguenses. Sin embargo, no hay que perder de vista que el tema económico es igual de importante para mejorar las condiciones de vida de Durango.

I. INTRODUCCIÓN

Hay 2 factores que han hecho mucho más complejo el desarrollo económico, social y ambiental en las entidades federativas en los últimos 20 años:

- La aceleración del proceso de globalización a partir de las nuevas tecnologías aplicadas a las telecomunicaciones, y
- La formalización del libre comercio a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por lo tanto, la lucha por tener acceso a nuevos mercados nacionales e internacionales; atraer y mantener inversión productiva; y generar nuevos empleos se ha venido agudizando y profundizando. La competitividad estatal se ha vuelto un factor estratégico para conseguir estas metas. El índice de competitividad del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) señala que la Durango ha perdido posiciones competitivas sistemáticamente con respecto al resto de las entidades del país. En 2001 su posición fue la 15° y para 2006 fue la 21°.



Lo más relevante en la pérdida de competitividad de Durango es la desaceleración de la dinámica económica, que deriva directamente en la pérdida de productividad y empleo, decrecimiento del comercio exterior y flujos de inversión extranjera.

Dentro de los factores que componen el índice de competitividad del IMCO, en los que la entidad ha perdido posiciones significativamente, del ranking 2008 (datos 2006) respecto al ranking 2006 (datos 2003), son:

- **Economía estable y dinámica**, la peor caída que sufrió la entidad en un subíndice al perder veintinueve lugares, para terminar en la posición 29ª debido a la reducción en la tasa compuesta real del crecimiento del PIB, una disminución en el número de créditos ejercidos por cada 1,000 trabajadores, el aumento de la inflación y la caída de la calificación de riesgo de la deuda del estado.
- **Sectores precursores de clase mundial**, el estado cayó seis posiciones al descender al lugar 26ª. Esto se debió que el crecimiento de las líneas telefónicas fijas y móviles y del número de usuarios de internet, no alcanzaron el crecimiento promedio nacional de dichos servicios (59% y 50% respectivamente).

Posición Competitiva del Estado de Durango
Respecto al resto de los Estados
Por Factor de Competitividad
Ranking IMCO 2006-2008

Factor de Competitividad	Ranking 2006	Ranking 2008	Cambio	Lugares
Sistema de derecho	22	17	▲	+ 5
Medio ambiente	10	10	--	--
Sociedad preparada	15	18	▼	- 3
Economía estable	8	29	▼	- 21
Sistema político	19	22	▼	- 3
Mercado de factores	18	19	▼	- 1
Sectores precursores	20	26	▼	- 6
Gobiernos eficientes	26	26	--	--
Relaciones internacionales	17	22	▼	- 5
Sectores económicos	20	17	▲	+ 3
Global	17	21	▼	- 4

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Índice de Competitividad Estatal 2008.

- **Aprovechamiento de las relaciones internacionales**, Durango perdió cinco lugares, al desplazarse a la posición 22ª, debido a la disminución de la proporción del PIB respecto a la inversión extranjera directa y una caída de las importaciones y exportaciones como porcentaje del PIB.

Este crónico deterioro se refleja en datos duros como la tasa de crecimiento del empleo en el sector privado (registros IMSS). En la última década (1999-2009) ésta ha sido de 0.7% promedio anual y la dinámica de crecimiento del PIB estatal en este mismo lapso de tiempo fue de 2.5%. Esto significa que el crecimiento económico no ha sido suficiente para generar empleo de calidad y con prestaciones dignas para los trabajadores, y se debe, entre otros factores a:

- La informalidad y la ocupación productiva bajo otros esquemas de contratación
- Orientación a actividades de bajo valor agregado que poco contribuyen al mejorar los salarios, y en consecuencia, el nivel de vida de los habitantes del estado de Durango.

Año	PIB Δ%	Empleo Sector Privado	
		Generados (Miles)	Δ%
1999	-0.2	10.724	6.5
2000	2.0	4.926	2.8
2001	3.8	-18.375	-10.2
2002	1.5	1.615	1.0
2003	6.1	-3.022	-1.9
2004	5.9	4.665	2.9
2005	-1.9	0.755	0.5
2006	3.1	2.502	1.5
2007	0.8	7.724	4.6
2008	3.4	-3.96	-2.3
2009	2.4e	4.182	2.4

e) Estimado
Fuente: IMSS e INEGI.

Nuestra meta deseable, es consolidar una sana y diversificada economía con un enfoque local-global, con oportunidades de empleo de calidad a lo largo y ancho de la entidad, que tenga la capacidad de crear bienestar y desarrollo para incrementar el nivel de vida de todos los duranguenses.

Trasladar el concepto de plasticidad social a una plasticidad empresarial que mejore las condiciones competitivas del entorno estatal y detone un desarrollo sustentable.



Requerimos, en un principio, una alianza estratégica entre el gobierno, el sector empresarial y la sociedad que impulse una economía con sectores, mercados y empresas con modelos de negocios rentables y socialmente responsables, complementada con políticas públicas coordinadas desde el gobierno estatal que incentiven a los empresarios a enfocar sus recursos y sus esfuerzos a estos mercados y sectores. El nuevo rol del gobierno estatal es ser facilitador de la integración económica, social y ambiental.

Complementando la experiencia del sector empresarial, el gobierno estatal debe tener una vocación de promoción, únicamente, alejándose del intervencionismo, para crear una estructura y las redes necesarias dentro de las cuales los emprendedores y empresarios puedan crear, desarrollar y consolidar sus negocios, además de explotar su potencial personal y profesional.

El nuevo rol del gobierno, sus prioridades, deben enfocarse a construir capacidades y habilidades a través de la inversión en áreas estratégicas, especialmente en infraestructura, y en promover una estrecha colaboración del sector empresarial y de la sociedad en su conjunto.

El mundo está en un constante cambio y éstos demandan una nueva y más activa participación del gobierno, un nuevo intervencionismo, no como el de antaño, un nuevo activismo, que incluya:

- **Pragmatismo**, para eficientar la forma en que los mercados trabajan. El gobierno puede actuar para complementar y eficientar el funcionamiento de los mismos, dando de esta forma, productividad y crecimiento a la economía local. Particularmente en casos como le inversión en infraestructura e innovación y desarrollo tecnológico (I+D+i), que son áreas donde los empresarios difícilmente invierten.
- **Diseño e implementación de políticas públicas**, con estrategias y con recursos apropiados, enfocadas a sectores altamente rentables, seleccionados previamente de acuerdo a las vocaciones productivas y el recurso humano disponible en el estado de Durango.
- **Una nueva cultura del servicio público**, con perfiles adecuados en los primeros niveles de gobierno. En el ambiente empresarial se percibe sensiblemente todo lo que el gobierno hace o deja de hacer y se refleja en la confianza de los mismos.

II. GENERALIDADES

Un crecimiento sostenido, que asegure el desarrollo económico, social respetuoso del medio ambiente en el futuro, parte del diseño y de la implementación de políticas públicas innovadoras, integrales y sustentables que promuevan la competitividad y cuyo eje central sea la generación de empleo de calidad, con una alta rentabilidad para la libre empresa. La expectativa es que el gobierno, conduzca estas iniciativas en coordinación con el sector privado y la sociedad.

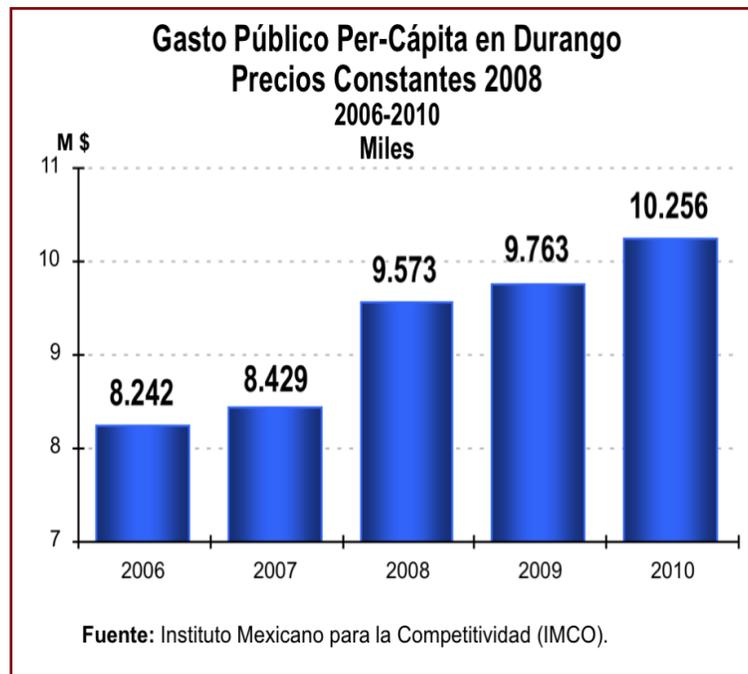
Son palpables algunos cambios en el rumbo de la actividad económica estatal, pero no debemos estar conformes, es necesario, urgente, y hasta sano, acelerar el paso para consolidarnos como un estado donde exista progreso y sobre todo prosperidad.

Los puntos de partida son:

- Sentar las bases para ir migrando del estado benefactor de la economía a un **estado promotor** del crecimiento económico y la generación de empleo.
- Las **políticas públicas deben ser un instrumento que facilite el desarrollo de las actividades económicas** y no el único medio para detonar proyectos de inversión y generar empleo.
- **Seguir promoviendo la inversión en infraestructura, buscando nuevos esquemas de financiamiento público-privado**, poniendo especial énfasis en sectores como:
 - Turismo y sus servicios relacionados, incluyendo la proveeduría.
 - Servicios Educativos.
 - Servicios Médicos y Hospitalarios.
 - Sector Agroindustrial.
 - Tecnología Limpias (Solar y Eólica).
- **Mejora regulatoria y simplificación administrativa**, sobre todo a nivel municipal.
- **Reconversión productiva al interior del estado**, especialmente en las actividades primarias, para generar polos de desarrollo económico regional.
 - Buscando apoyar a la gente al desarrollo de sus capacidades para detonar proyectos productivos enfocados a actividades rentables apropiadas a cada región con orientación al valor agregado y a los nichos de mercado.
 - Bajo esquemas de empresas sociales o empresas integradoras.
- **Destinar mayor presupuesto**, en la medida de las posibilidades, de la hacienda estatal para programas para detonar el desarrollo económico.
- **Fortalecimiento de los apoyos a los Emprendedores**, con especial énfasis en:
 - Formación y educación, inclusive desde niveles de educación primaria.
 - Mentoría y consultoría adecuada, con expertos y empresarios que transmitan su experiencia a los Emprendedores.
 - Estudios con enfoque de mercado.
 - La innovación y desarrollo tecnológico.
 - Esquemas de que financiamiento que aceleren la formación y consolidación de las nuevas empresas.

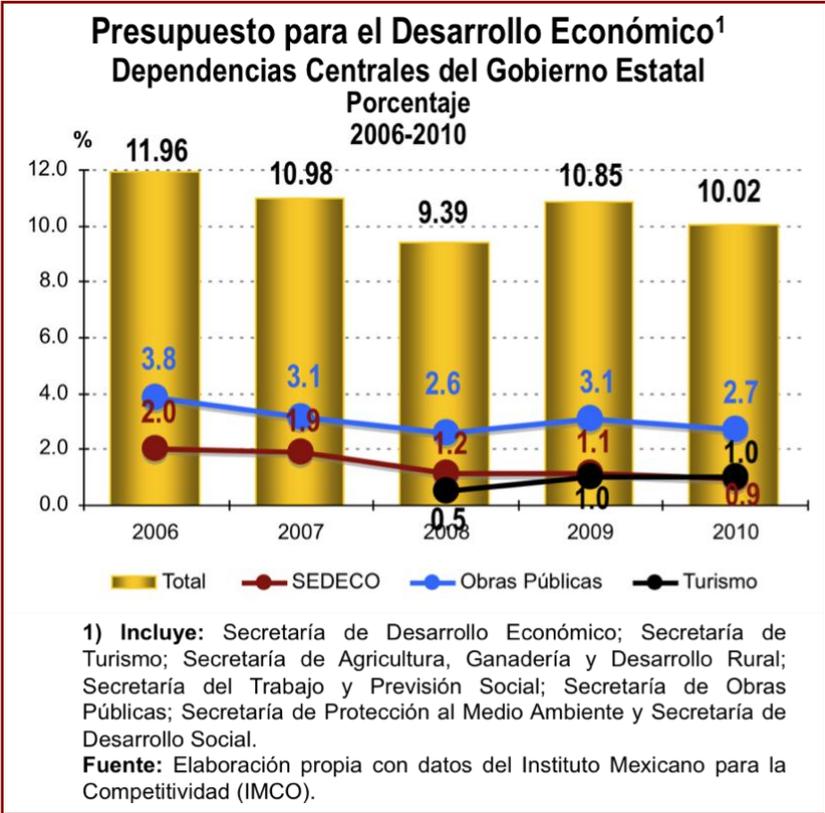
III. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Fortalecimiento y reingeniería de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), así como de las áreas relacionadas con ciencia, tecnología e innovación.**
 - **Diagnóstico:** El gasto público per-cápita en Durango, medido a precios constantes 2008, pasó de \$8,242 pesos en 2006 a \$10,256 pesos en 2010. Esto significa un crecimiento real de 24.4% durante este periodo de tiempo y de un 6.1% promedio anual.



Sin embargo, el presupuesto destinado para las áreas para la promoción y el fomento del desarrollo económico, social y ambiental (Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Turismo; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Obras Públicas; Secretaría de Protección al Medio Ambiente y Secretaría de Desarrollo Social) es de apenas el 0.7% del presupuesto estatal en 2010, unos \$107.0 millones de pesos y representa solo el 10.0 del presupuesto del Ejecutivo Estatal.

En conjunto, estas actividades aportan el 58.2% al Producto Interno Bruto (PIB) estatal.

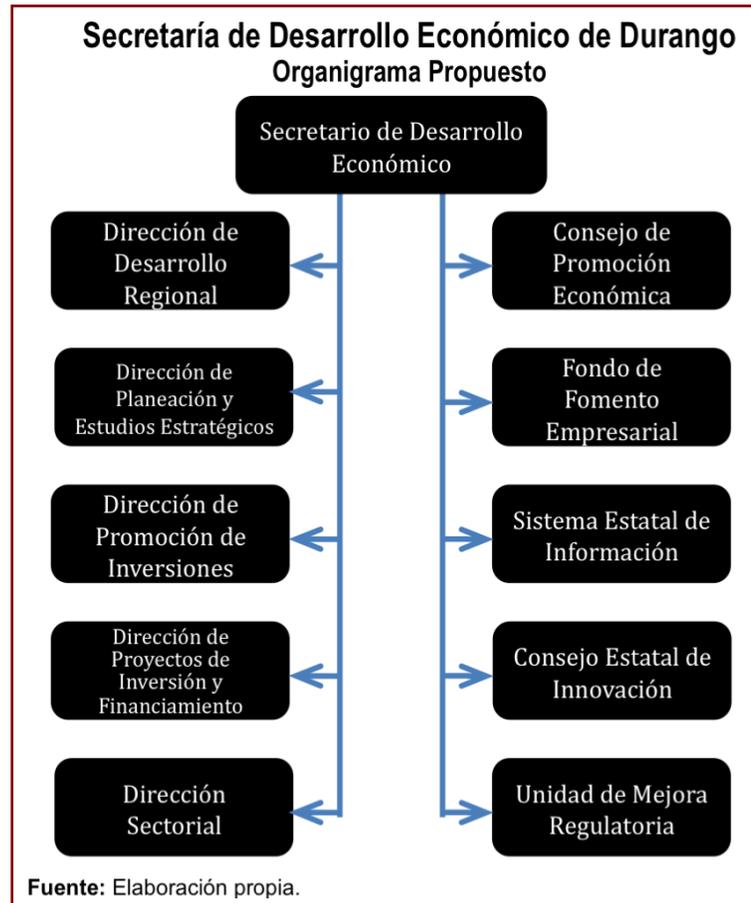


La actual estructura de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) es obsoleta, ya no corresponde a las necesidades y exigencias actuales; es muy limitada en su campo de acción; tiene desnutrición económica y su perfil político es muy bajo (no tiene peso en el resto del gabinete político).

La propuesta que a continuación se presenta obedece a la necesidad de darle al desarrollo económico, social y ambiental el nivel de prioridad estatal, por lo que se plantea el diseño de una estructura orgánica funcional para disponer de una SEDECO fuerte en el ámbito de promoción y fomento económico.

La misión de esta nueva SEDECO será la articulación de políticas públicas que aumenten sistemáticamente la competitividad y la administración eficiente de todos los recursos y reducir los costos totales unitarios (educación básica, formación profesional y decisión de capacitación de las empresas, sistema de innovación, articulación de PYMES, negociaciones e institucionalidad laboral)

○ **Organigrama propuesto:**



○ **Propuesta:**

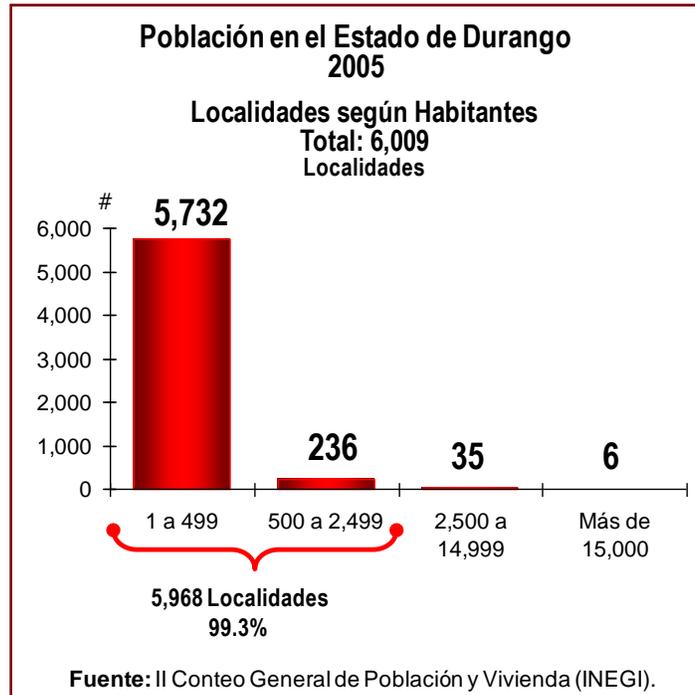
- Fortalecimiento presupuestal (lo mínimo para gasto corriente) y la capacidad de gestión y promoción de los gobiernos municipales.
- Reingeniería y reestructura de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), con estructuras esbeltas, horizontales para la toma de decisiones y con perfiles adecuados.
- Alineación y coordinación de programas y presupuestos e integración de las políticas e instrumentos de las instancias de fomento del gobierno federal bajo una sola conducción.
- Creación de Organismos Públicos Descentralizados.

○ **Metas esperadas:**

- Crecimiento sostenido del PIB estatal (4.0% - 5.0%).
- Generación de oportunidades de empleo.
- Desarrollo regional equilibrado.

- **Agencia para el Desarrollo Regional.**

- **Diagnóstico:** La población rural en nuestro estado, el 32.8%, vive en el 99.3% de las localidades, dicho en otras palabras: en cada una de las 5,968 rancherías de Durango (poblados con menos de 2,500 habitantes) viven en promedio 83 personas.



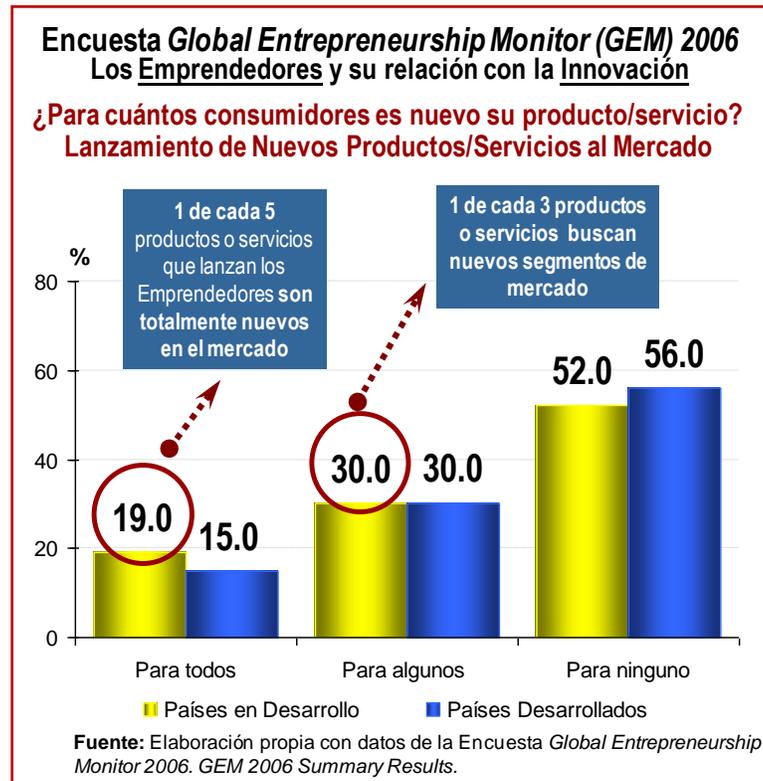
Cualquier esfuerzo por llevar servicios básicos a estas comunidades, como agua potable, drenaje, electricidad, educación, salud, infraestructura carretera o telecomunicaciones, será una tarea de dimensiones titánicas y no habrá presupuesto público que alcance para proveer a casi medio millón de duranguenses de las condiciones básicas para tener una vida digna.

No podemos seguir siendo un estado exitoso en el combate a la pobreza rural y a la migración (Durango expulsa el 8.1% del total de migrantes a Estados Unidos) teniendo esta dispersión de la población.

- **Propuestas:**

- **Contar con una Agencia para el Desarrollo Regional, un ente dinámico que se encargue de coordinar y aterrizar programas de promoción y fomento estatales y federales para detonar un proyecto productivo en cada uno de los municipios del estado de Durango y convertirlos en Polos de Desarrollo Regional.**

- **Meta esperada:**
 - La meta será detonar, durante el primer año de operación, un proyecto productivo por municipio. Con este límite mínimo y sin límite máximo.
- **Programa de Formación Escolar de Emprendurismo enfocada a la Innovación y al Desarrollo Tecnológico.**
 - **Diagnóstico:** Según la encuesta del *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)*, uno (1) de cada cinco (5) productos o servicios que lanzan al mercado los Emprendedores, son totalmente nuevos y, uno (1) de cada tres (3) productos o servicios buscan nuevos segmentos de mercado.



Debido a la importancia que los Emprendedores tienen actualmente en el desarrollo económico, social y ambiental de una región, la actitud y cultura emprendedora en las personas es deseable que inicie, preferentemente, en edades tempranas o dentro de la educación básica.

Por lo tanto, para Durango es estratégico contar con un Programa de Formación Escolar para la Innovación y el Emprendimiento (desde el nivel de educación preescolar y primaria) con clases y contenidos relacionados al

impulso de la innovación y el emprendimiento, que motiven el desarrollo de estas habilidades y actitudes en nuestros futuros empresarios, y sobre todo, **la tarea de transformar conocimientos científicos, tecnológicos e innovación en riqueza social.**

○ **Propuestas:**

- **Identificación de las mejores prácticas y contenidos internacionales en temas de innovación y emprendimiento para promover una alianza para su utilización.**
- **Elaboración de contenidos propios a través del gobierno del estado y el sector privado (académico y empresarial) que se sume en el reto de tener disponible en forma gratuita los contenidos y programas de capacitación de maestros en estos temas.**
- **Promoción (con cierta urgencia) del empleo de métodos pedagógicos en el sistema escolar que desarrollen efectivamente la capacidad emprendedora de los alumnos, especialmente aquellos provenientes de entornos socio-culturales más desfavorecidos.**
- **Identificación, y luego extensión a todo el sistema educativo, de aquellos métodos didácticos que hayan evidenciado su efectividad en el desarrollo de las competencias emprendedoras.**
- **Motivación del uso de las tecnologías de información con propósitos de enseñanza y aprendizaje, enfocándose en temas de emprendimiento.**

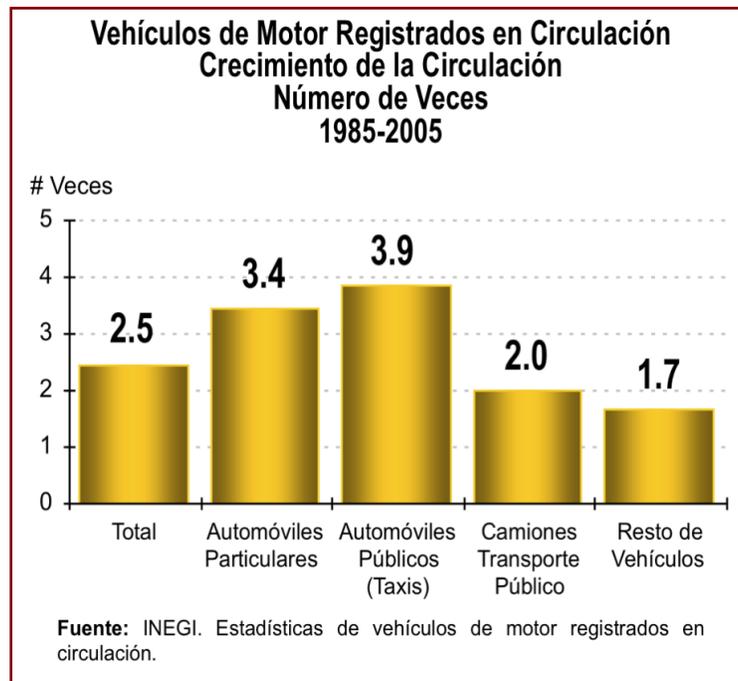
○ **Meta esperada:**

- **Generar al menos 100 nuevas empresas de innovación y alta tecnología en los próximos 15 años.**

● **Programa Estatal de Fortalecimiento al Transporte Público.**

- **Diagnóstico:** En 20 años, de 1985 al 2005, en la ciudad de Durango se han incrementado 2.5 veces los automóviles, camiones y motocicletas en circulación al pasar de 51 mil unidades a 127 mil unidades en números redondos en este periodo de tiempo.

Destaca el incremento en la circulación de los automóviles particulares y de los taxis en 3.4 veces y 3.9 veces respectivamente y el crecimiento, por debajo del promedio, de los camiones utilizados para el transporte público que fue solamente el doble.



○ **Propuestas:**

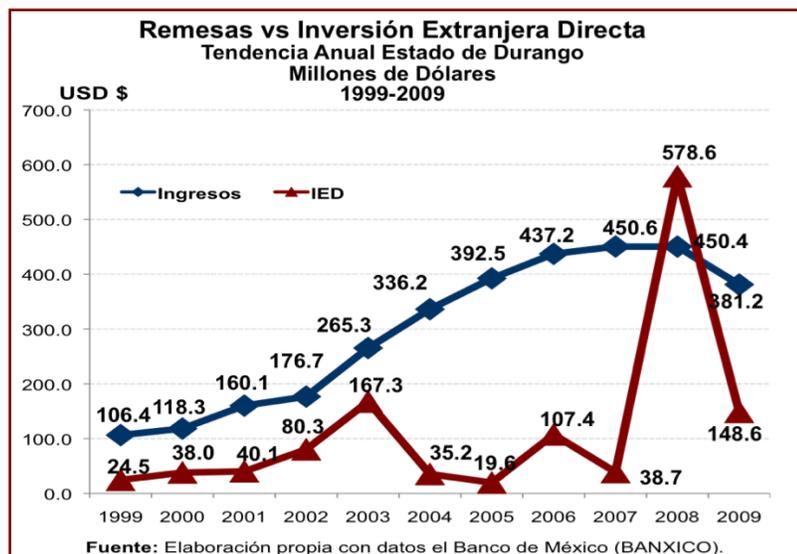
- **Esquema de financiamiento.** Que permita a los dueños del transporte público (camiones, micro-buses e incluso taxis) la modernización de sus unidades. Es deseable, en la medida de los alcances de este esquema, que con el monto del financiamiento se puedan adquirir vehículos de la generación híbrida o que funcionen a base de energía eléctrica o biocombustibles. Esta deschatarrización es urgente para evitar problemas (presentes y futuros) de contaminación en el aire y congestión vial.
- **Actualización de las Rutas del Transporte Público.** A través de un estudio de impacto socio-económico que determine la factibilidad de abrir nuevas rutas según la zona de trabajo de los usuarios y su lugar de residencia. Este estudio ayudaría a eliminar aquellas rutas que resulten obsoletas o que dupliquen trayectos.
- **Revisión de tarifas:** Mejor tarifa, mejor servicio. Este tema es muy sensible por las implicaciones económicas, sociales y políticas (por la intervención de los sindicatos) de un aumento en las tarifas para un mejor servicio en el transporte público. Pero mediante algunos esquemas de publicidad visual dentro del transporte público o en sus paradas pueden reducir el costo en la tarifa sin que a los concesionarios del transporte público le signifiquen pérdidas. Otro esquema podría estar relacionado con la implementación de tarjetas de pre-pago que le permita a los usuarios pagar por todos

los viajes de una semana, mes, semestre, etc., con descuentos significativos.

- **Sistema de transporte público de vanguardia.** El remodelado y flamante centro histórico merece un sistema vanguardista como el Metro-Bus, ya que descongestionaría el tránsito y el caos vial que generalmente se ocasiona a medio día, y por otra parte, sería un complemento ideal para la imagen colonial.
 - **Campaña de Salud Pública.** Que promueva el uso consiente y racional (mínimo indispensable) del automóvil particular, además que fomente la cultura cívica peatonal y que haga mucho énfasis en los beneficios de caminar.
- **Metas esperadas:**
 - **Renovación del parque vehicular para el transporte público en un 40%.**
 - **Disminución del tiempo de traslado y un mejor servicio.**
 - **Ajuste de tarifas.**
- **Programa de Remesas Estatales.**
 - **Diagnóstico:** Los ingresos por remesas representan en Durango un financiamiento externo equivalente a 5.8 veces la Inversión Extranjera Directa (IED) que ha llegado a Durango en los últimos 10 años (1999-2009).

En 1999, las remesas sumaron en Durango US \$106.4 millones de dólares y para 2009 éstas fueron de US \$381.2 millones de dólares.

Debido a la importancia de las remesas son necesarias algunas políticas públicas encaminadas a generar y distribuir riqueza al interior del estado de Durango.



- **Propuestas:**
 - Incentivar esquemas de transparencia en la Banca Internacional para motivar una sana competencia en las comisiones por envío de remesas y eliminar, en lo posible, que los costos de estas operaciones se trasladen a los migrantes o a sus familias.
 - Promover en los Organismo Multilaterales (y en sus respectivos paneles), especialmente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la eliminación del “Proteccionismo Laboral”.
 - Romper el paradigma de solo exportar mano de obra, mediante:
 - Programas de convergencia productiva, que exploren nuevos nichos internacionales.
 - Iniciativas de economía verde, infraestructura sin carbono o fuentes de energía alternativas.
 - Proyectos productivos financiados vía remesas.
- **Meta esperada:**
 - Un proyecto productivo por municipio.
 - Incremento neto de los ingresos por remesas para las familias duranguenses.
 - Creación de riqueza.
- **Programa de Desarrollo de Proveedores de Grandes Superficies Comerciales.**
 - **Diagnóstico:** Un estudio de mercado realizado por GD Innovaciones y Consultoría, S.C., para observar las preferencias y los hábitos de consumo de los habitantes de la ciudad de Durango, señala que:
 - De las jefas de familia o amas de casa encuestadas, normalmente el 84% asiste a supermercados a surtir su despensa y/o artículos de primera necesidad; el 7% asiste a la central de abastos; mientras que otro 7% acude a la tiendita de la esquina.



- En relación al origen y marca de los productos que normalmente consumen, el 76% de las encuestadas compra productos nacionales por considerarlos de mejor calidad; mientras que el 12% se inclina por las marcas extranjeras por considerarlas más económicas.
- En el mismo sentido, el 82% de las entrevistados prefieren los productos locales o regionales (miel, queso, conservas y embasados, entre los principales) y solo el 16% no consume productos locales.



Estos datos nos permiten inferir las preferencias y localización de los puntos de venta para los alimentos y artículos de primera necesidad.

- **Propuestas:**
 - **Primeramente, mediante el fortalecimiento (presupuestal y de contenidos) de los programas de desarrollo de proveedores locales para tiendas de autoservicios. Para que, mediante una consultoría integral las empresas participantes estén en condiciones de cumplir con los estándares de calidad, de empaque y presentación (entre otros) para colocar sus productos en las grandes tiendas de autoservicio.**
 - **Paralelamente, sería muy conveniente impulsar e implementar una legislación a nivel local, que se conoce como: Ley de Grandes Superficies Comerciales. Esta normatividad tienen como objetivo proteger de las prácticas leoninas y depredadoras que, muy frecuentemente, tienen las tiendas de autoservicios con sus proveedores (condiciones y plazos de pago, devoluciones, política de ofertas, acomodo en los estantes, etc.) y, al mismo tiempo,**



fomentar la equidad del mercado con el resto de los comercios de menor tamaño establecidos alrededor de este tipo de tiendas. Bélgica, Alemania y Francia son países donde se han implementado con mucho éxito este tipo de legislación.

- **Meta esperada:**
 - La implementación e impulso de ambas políticas públicas será determinante para que, cada vez, mas empresas locales puedan acceder a estos canales de distribución para vender sus productos, traduciéndose en beneficios económicos y sociales para nuestra entidad.

Otras políticas públicas propuestas son:

- Programa de Financiamiento.
- Programa Desarrollo de Proveedores Locales (Industria).
- Programa para Fortalecer el Turismo verde, ecológico y cultural.
- Programa para Desarrollo de la Industria del Software y Electrónica.
- Fortalecer los programas de prevención y control de adicciones.
- Equipamientos e infraestructuras regionales y urbanas.
- Orientación vocacional y pertinencia educativa y Desarrollo de habilidades y competencias laborales

Documento elaborado por:

- Luis de la Torre luis.delatorre@gdinnovaciones.com.mx
- Leonardo Álvarez leonardo.alvarez@gdinnovaciones.com.mx