



giz Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

IMCO.org.mx
INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

IMEPLAN
INSTITUTO MEXICANO DE PLANEACIÓN



giz Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Diagnóstico de la promoción económica en la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)

Definición de estilo: TDC 3: Punto de tabulación: 16.49 cm, Derecha,Relleno: ...

Con formato: Color de fuente: Color personalizado(RGB(25,182,213))

El presente trabajo fue elaborado por:
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)
Y por encargo de la:



Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable en México (GIZ)
En el marco de la cooperación bilateral entre México y Alemania.

©Todos los derechos reservados pertenecen a la GIZ. Toda reproducción total o parcial de este documento deberá tener la previa autorización de GIZ.

CONTENIDO

CONTENIDO.....	2
INTRODUCCIÓN	54
Promoción económica local.....	76
Cuadro de texto 1. Objetivos estratégicos de la promoción económica	87
Cuadro de texto 2. Instrumentos de promoción económica	98
Una visión sustentable de la promoción y desarrollo económicos	98
CONTEXTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA EN LA ZM:	
ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES	1140
Gráfica 1. Participación sectorial en el PIB de los municipios de la ZM de Puebla-Tlaxcala.	1344
Cuadro de texto 3. Diagnóstico de la asimetría económica estructural de la Zona Metropolitana	1542
PANORAMA DE LAS PROBLEMÁTICAS AMBIENTALES Y SOCIALES DE LA ZONA METROPOLITANA	1643
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN	1946
Identificación de instituciones públicas de promoción económica.....	2046
Identificación de instrumentos de promoción económica	2147
Cuadro de texto 4. Fuentes de información consultadas	2148
Cuadro de texto 5. Tipos de documentación revisada para la identificación de componentes ambientales y sociales.....	2249
Identificación de componentes ambientales y sociales	2349
Análisis de incorporación de componentes ambientales y sociales en el diseño de los instrumentos.....	2320



ECOSISTEMA DE INSTITUCIONES CON MANDATOS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA ..	<u>2622</u>
Dependencias federales	<u>2622</u>
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	<u>2723</u>
Secretaría de Economía (SE)	<u>2723</u>
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	<u>2824</u>
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	<u>2824</u>
Secretaría de Turismo (Sectur)	<u>2924</u>
Dependencias y entidades estatales: Puebla	<u>2925</u>
Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico (Secotrade)	<u>3026</u>
Programas.....	<u>3127</u>
Servicios.....	<u>3127</u>
Trámites	<u>3328</u>
Convenios de coordinación y colaboración.....	<u>3429</u>
Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial (SDRSOT)	<u>3429</u>
Programas.....	<u>3430</u>
Secretaría de Finanzas y Administración	<u>3530</u>
Secretaría de Cultura y Turismo	<u>3634</u>
Secretaría de Infraestructura, Movilidad y Transportes (SIMT)	<u>3634</u>
Entidades de la Administración Pública Paraestatal: Fideicomisos	<u>3634</u>
Cuadro de texto 6: Diagnóstico del diseño e implementación de instrumentos de promoción económica desde las dependencias estatales de Puebla.....	<u>3732</u>
Dependencias y entidades estatales: Tlaxcala	<u>3833</u>
Secretaría de Desarrollo Económico	<u>3833</u>
Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda.....	<u>3934</u>
Secretaría de Fomento Agropecuario	<u>3934</u>
Gobiernos municipales.....	<u>3934</u>
Municipios de Puebla	<u>4035</u>
Municipios de Tlaxcala	<u>4135</u>
Mecanismos de coordinación metropolitana: Puebla y Tlaxcala	<u>4136</u>
Cuadro de texto 7: Instrumentos de promoción económica del sector privado	<u>4337</u>
EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA: HALLAZGOS	<u>4539</u>
1 Incentivos financieros, no financieros y de gestión	<u>4640</u>



2 Estímulos fiscales.....	4741
3 Obras y proyectos de infraestructura de competencia estatal	4842
4 Regulación de actividad productiva, obras y proyectos de infraestructura	4943
5 Regulación de proyectos para prestación de servicios	5044
6 Programas Agropecuarios del Municipio de Puebla.....	5245
7 Programas de desarrollo turístico municipal.....	5346
8 Gobernanza y mejora regulatoria.....	5548
9 Manuales administrativos (Servicios al público).....	5750
10 Regulación de actividad productiva generadora de residuos	5854
11 Programa Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria Agropecuaria	6052
12 Proyectos especiales de desarrollo focalizado: Centro Histórico	6153
13 Programa de Mecanización y Equipamiento 2018	6254
14 Programa “Insumos a tiempo”.....	6355
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	6456
¿Cómo fortalecer la coordinación y colaboración institucional en temas de promoción económica sustentable?	6556
Asimetría, integración y colaboración metropolitana.....	6556
Integración de sectores económicos y movilidad laboral	6557
Integración regulatoria	6657
Adopción de mejores prácticas normativas regionales.....	6657
¿Cómo incrementar el potencial de sustentabilidad de instrumentos de promoción económica?	6859
Legislación general en materia de desarrollo sustentable.....	6859
Incorporación de nuevos mandatos para dependencias estatales	6960
Legislación de la administración pública local y reglamentos interiores	7060
Estrategias para generar más y mejores programas de desarrollo económico a nivel local	7064
Transparencia en entidades públicas: fideicomisos	7064
Adopción de buenas prácticas federales de diseño de reglas de operación	7162
Reglamentación de los procesos de planeación y diseño de instrumentos.....	7162
Consideración de nuevos componentes ambientales y sociales en el diseño de instrumentos.....	7262
¿Cómo fortalecer la orientación de la promoción económica metropolitana hacia la sustentabilidad?	7566
Cuadro de texto 8: Lista de control de factibilidad y éxito de un plan de desarrollo económico local	7868



¿Cómo integrar o reforzar aspectos ambientales y sociales en los instrumentos de promoción económica? [7868](#)

 Cuadro de texto 9: Procedimiento de diagnóstico social y ambiental en el diseño de programas y proyectos [8174](#)

 Diagrama 1. Proceso de Evaluación de Impacto Social y Ambiental..... [8272](#)

BIBLIOGRAFÍA [8373](#)

INTRODUCCIÓN

La etapa de planeación y diseño de intervenciones de política pública con el objetivo de impulsar el desarrollo económico de las Zonas Metropolitanas (ZM) es fundamental para definir su alcance, eficiencia y eficacia. La intervención pública desde los tres órdenes de gobierno se materializa a través del uso e implementación de instrumentos de política económica que permiten alcanzar objetivos estratégicos como construir infraestructura para actividades productivas, mejorar el ambiente de negocios para la atracción de inversiones, fomentar la creación de empresas o impulsar sectores específicos. A su vez, alcanzar estos objetivos estratégicos intermedios permite crear las condiciones estructurales para el desarrollo reflejado en mejores empleos, salarios más altos y crecimiento de la actividad económica regional.

Para que las políticas de desarrollo económico a nivel estatal y municipal estén alineadas con principios de sustentabilidad e inclusión deben incorporar problemáticas sociales y ambientales desde su etapa de planeación y diseño. El objetivo de este documento es presentar un diagnóstico y propuestas sobre la incorporación de temáticas ambientales y sociales en los instrumentos de promoción económica planeados y diseñados en los gobiernos locales de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala.



El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha elaborado este reporte por encargo de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable en México (GIZ) en el marco de la cooperación bilateral entre México y Alemania. Este proyecto, a su vez es de especial interés para el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) del Estado de Puebla. Esta institución fungió como contraparte técnica del proyecto y este documento refleja comentarios discutidos en reuniones con funcionarios de la institución. Con este documento el IMCO cumple con sus obligaciones con GIZ sobre el proyecto de investigación.

Adicionalmente, la participación de funcionarios públicos del estado de Puebla fue esencial para la elaboración de este proyecto. Agradecemos los comentarios de la Unidad de Análisis Económico de la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico (Secotrade), especialmente a Mario Sampedro y Cornelio Jiménez. De la misma secretaría agradecemos el apoyo del equipo de Cecile Guillemot en la Dirección de Promoción. De la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial (SCRSOT) recibimos valiosos comentarios de Salvador Schiavon de la Coordinación de Agronegocios y funcionarios de la Subsecretaría del Medio Ambiente. De igual manera se consultó a miembros de la sociedad civil interesados en temas de movilidad y protección ambiental quienes pidieron mantenerse anónimos. Agradecemos también a Aristarco Cortés, Francisco Jaimez Luengas y Mariana Reyes Gamez del Instituto de Diseño e Innovación Tecnológica (IDIT) y del Laboratorio de Innovación Económica y Social (LAINES) de la Universidad Iberoamericana Puebla por su tiempo y comentarios.

La estructura de este documento incluye las siguientes actividades solicitadas de acuerdo con los Términos de Referencia del proyecto. Primero se documenta el contexto económico de la Zona Metropolitana y se ofrece una breve introducción sobre el panorama de las problemáticas ambientales y sociales de la región. En la segunda sección se explica la metodología de la evaluación así como sus objetivos y alcances. Después, se hace un mapeo de las instituciones públicas de promoción del desarrollo económico metropolitano. En este apartado se muestra una breve descripción de cada institución, sus mandatos e instrumentos de promoción económica. Además, se presentan iniciativas de coordinación a nivel metropolitano entre estas dependencias y entidades locales. Posteriormente el documento aborda el análisis y la evaluación de



algunos instrumentos de promoción económica de la Zona Metropolitana y la manera en que se consideran aspectos ambientales y sociales en dichos instrumentos. Por último, se exponen las conclusiones y recomendaciones de política pública derivadas del análisis previo. Esta última parte presenta un análisis del potencial de integración de aspectos sociales y ambientales en las estrategias e instrumentos de promoción económica, así como alternativas para mejorar el procedimiento de diagnóstico para el diseño de programas y procesos de evaluación de impacto social y ambiental.

Promoción económica local

La política de desarrollo económico a nivel local es muy relevante porque tiene la capacidad de incidir de manera directa en la construcción de capacidades, mejorar las condiciones para el crecimiento y generar fuentes de empleo. De acuerdo con el Banco Mundial¹ las políticas locales de desarrollo económico tienen como objetivo final crear mejores condiciones para el crecimiento, ambiente de inversión, incrementar la competitividad local, crear empleos e incrementar el ingreso y la calidad de vida de la población. Con estos objetivos generales, las instituciones de promoción económica desarrollan instrumentos que inciden directamente sobre la estructura económica y de competitividad en las regiones, y pueden abordar distintos enfoques o estrategias. Dentro de las estrategias más comunes que los gobiernos locales persiguen se encuentran las que se presentan en el *Cuadro de texto 1*. Estas estrategias, que se convierten en objetivos de política pública, derivan de un modelo de desarrollo que se basa en la atracción de inversiones, un ambiente de negocios saludable y la creación de empresas privadas como ejes rectores².

¹ Banco Mundial. "What is Local Economic Development (LED)?" Local Economic Development Resources. Disponible en: <http://go.worldbank.org/EA784ZB3F0>

² Bartik, Timothy J. "Local Economic Development Policies." Upjohn Institute Working Paper No. 03-91. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. 2003. Disponible en: http://research.upjohn.org/up_workingpapers/91



Cuadro de texto 1. Objetivos estratégicos de la promoción económica

¿Qué estrategias se pueden impulsar para detonar el desarrollo económico local?

1. Asegurar que el ambiente de negocios ~~y para la recepción de inversión~~ es funcional y que existen elementos y para la atracción de inversión y talento.
2. Fomentar el emprendimiento, la creación de empresas formales, así como el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.
3. Desarrollar capital humano y habilidades laborales.
4. Atraer y retener inversión nacional y extranjera.
5. Generar empleos formales y utilizar mecanismos de mercado para incrementar los ingresos de la población local.
6. Desarrollar *clusters* sectoriales.
7. Diseñar iniciativas de regeneración y crecimiento focalizado en áreas geográficas o sectores estratégicos.
8. Focalizar intervenciones de desarrollo para grupos vulnerables.
9. Promover la innovación en los sectores productivos regionales.

Fuente: IMCO con base en Banco Mundial. "What is Local Economic Development (LED)?" Local Economic Development Resources. Disponible en: <http://go.worldbank.org/EA784ZB3F0>

Estos enfoques o estrategias son condiciones precursoras necesarias para impulsar el desarrollo. Sin embargo, no son acciones concretas sino aspectos estructurales que deben promoverse en el ámbito local para generar desarrollo. Por su parte, los instrumentos de promoción económica son acciones de gobierno que tienen como finalidad incidir en alguna de estas áreas, ya sea directa o indirectamente. Existen al menos 10 tipos de instrumentos disponibles para los gobiernos locales con el fin de alcanzar los objetivos estratégicos de la promoción económica, como proyectos de infraestructura o de inversión. En el Cuadro de texto 2 se presenta la lista de los 10 tipos de instrumentos.



Cuadro de texto 2. Instrumentos de promoción económica

¿Qué acciones de gobierno a nivel local se pueden llevar a cabo para alcanzar los objetivos estratégicos?

1. Programas para el desarrollo
2. Proyectos de infraestructura
3. Proyectos de inversión
4. Fondos y otros esquemas de financiamiento
5. Inversión en capital humano y capacitación laboral
6. Estrategias de proyectos especiales
7. Acompañamiento y servicios de apoyo
8. Administración de áreas industriales
9. Incentivos fiscales
10. Mejora regulatoria

Fuente: IMCO con base en Bartik (2003)

Adicionalmente, en este documento se definen a los instrumentos de promoción económica como aquellas herramientas de política pública disponibles en los gobiernos locales para alcanzar los objetivos estratégicos de promoción económica mencionados en el Cuadro de texto 1. Estas herramientas pueden clasificarse de acuerdo con lo que se presenta en el Cuadro de texto 2. Algunas herramientas de política pública que no se encuentran al alcance de los gobiernos locales pueden ser la política monetaria o la política de comercio exterior, por ejemplo. Sin embargo, en la normatividad de sus atribuciones y siguiendo principios de coordinación fiscal y administrativa, los estados y municipios tienen facultades específicas para diseñar y operar políticas de promoción económica en sus demarcaciones geográficas.

Una visión sustentable de la promoción y desarrollo económicos

Los objetivos de la promoción económica local no necesariamente están alineados con otros objetivos de política pública, como aquellos relacionados con el medio ambiente o la inclusión social. A partir de esta aparente incompatibilidad surgen enfoques más



amplios de desarrollo que toman en cuenta la sustentabilidad ambiental y social dentro de sus estrategias e instrumentos de política pública. Las políticas de desarrollo local actuales suelen incorporar estos temas. La planeación, diseño y ejecución de programas y proyectos para el desarrollo económico local deben estar acompañados de un proceso de cooperación entre autoridades, empresas y comunidades como base para el crecimiento inclusivo y sustentable.

El desarrollo económico local es un proceso en el que se pueden identificar al menos cuatro dimensiones³: económica, sociocultural, político-administrativa y ambiental. Es decir, el proceso local de crecimiento no se limita a la eficiencia de los sistemas productivos regionales, la construcción de relaciones económicas y sociales o la mejora institucional en los gobiernos, sino también incorpora un componente de sustentabilidad ambiental y social. Esto implica que los esfuerzos locales para impulsar el desarrollo económico regional deben considerar problemáticas ambientales y sociales desde su planeación y diseño para que durante su implementación se minimicen las externalidades negativas derivadas de su éxito.

A pesar de que los instrumentos de promoción económica pueden incluir aspectos ambientales y sociales desde su diseño, esto no sustituye la responsabilidad de los gobiernos locales para generar políticas enfocadas para combatir problemáticas de este tipo. En términos económicos, este proceso es una forma de contemplar e internalizar las externalidades -o efectos secundarios- asociadas a los instrumentos de promoción económica, con lo que incrementa la eficiencia de dichos instrumentos.

Sobre esta base es que los gobiernos e instituciones públicas suelen tener áreas de oportunidad para reconfigurar y mejorar sus procesos de planeación y diseño de las políticas económicas para incorporar aspectos ambientales y sociales que abonen al desarrollo sustentable en donde no existen. Un paso importante para mejorar los procesos de planeación es identificar instrumentos, evaluar el nivel de integración de aspectos sociales y ambientales en ellos e identificar lecciones aprendidas para el diseño de nuevos instrumentos y mejorar los existentes. De esta manera, este proyecto busca

³ Yarbredy Vázquez López y Silvia Patricia Farías "Agencias de desarrollo local como instrumento de promoción del desarrollo económico" Sin fecha. Disponible en: <https://www.voxlocalis.net/numero70/articulo/agencias-de-desarrollo-local-como-instrumento-de-promocion-del-desarrollo-economico-local-el-caso-de-argentina-y-aproximacion-de-la-tematica-en-cuba>



fortalecer el diseño de la promoción económica sustentable en la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala y servir como un insumo técnico para la planeación de la promoción económica en el futuro.

CONTEXTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA EN LA ZM: ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES

La Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala está compuesta por 39 municipios: 19 del estado de Puebla y 20 de Tlaxcala. Sin embargo, existen, por un lado, asimetrías importantes en su estructura. Por el otro, la coexistencia en la Zona Metropolitana de dos gobiernos estatales implica un reto de coordinación estatal y municipal para la generación de políticas integrales y regionales que aprovechen las sinergias entre ambas delimitaciones.

Sobre el primer punto, en conjunto, la Zona Metropolitana ha tenido un crecimiento económico a una tasa promedio anual de 6% entre 2009 y 2014. Sin embargo, la asimetría económica es evidente entre los municipios poblanos y los tlaxcaltecas. En la Zona Metropolitana, Puebla concentra el 95% de la actividad económica y 97% de la inversión de acuerdo con datos del Censo Económico 2014. Más aún, los municipios de Tlaxcala no solo son relativamente pequeños en términos económicos, sino también pertenecen a una región periférica del estado y con una estructura sectorial distinta y probablemente poco integrada con su contraparte poblana. En los municipios de Tlaxcala el 25% de la actividad económica está en actividades como fabricación de productos a base de minerales y construcción e industria alimentaria. Con estadística oficial no se puede conocer el sector que aglomera el 57% del producto interno bruto (PIB) de esos municipios⁴, probablemente por la cantidad tan reducida de Unidades Económicas en la

⁴ Es posible que el sector no identificable sea un sector muy integrado con la estructura productiva de Puebla y ello implicaría que algunas de las conclusiones en el estudio sobre este tema estén equivocadas. Sin embargo, se presenta la interpretación derivada de los datos públicos analizables.



región. En contraste, el 44% del PIB de la parte poblana de la Zona Metropolitana proviene de la fabricación de equipo de transporte, seguido por la industria alimentaria y el comercio minorista (6% y 5.8%, respectivamente).

Los datos del Atlas de Complejidad Económica de México⁵ muestran una tendencia similar respecto del empleo generado en la Zona Metropolitana. La manufactura, construcción, el comercio y los servicios empresariales son los sectores que concentran la mayoría de los empleos registrados. Además, 70% de las exportaciones de la región son vehículos de transporte, y en menor medida maquinaria, textiles y químicos.

⁵ Ver por ejemplo el perfil de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala en su página: <https://datos.gob.mx/complejidad/#/location/2524>



Gráfica 1. Participación sectorial en el PIB de los municipios de la ZM de Puebla-Tlaxcala.



■ Puebla ■ Tlaxcala





Fuente: IMCO con datos de Censos Económicos 2014.

Estas asimetrías estructurales imponen restricciones importantes al alcance de la evaluación de los instrumentos públicos de promoción económica. Por un lado, la capacidad institucional, técnica y operativa de los municipios más pequeños de la Zona Metropolitana implica que gran parte de su desarrollo económico esté atado a las dinámicas económicas regionales y las intervenciones del gobierno estatal con mayor peso económico, pero también de aquellas emprendidas por los municipios con mayor concentración de actividad económica. El resultado de esto es que el énfasis de la planeación de una política económica regional debe hacerse en los instrumentos desarrollados e implementados por los municipios y estados más grandes, que en este caso son los del estado de Puebla.

Cuadro de texto 3. Diagnóstico de la asimetría económica estructural de la Zona Metropolitana

Derivado del peso desproporcionado que tienen los municipios de Puebla en la Zona Metropolitana se ha identificado que los instrumentos de promoción económica de la región están influidos con mayor fuerza desde la legislación del estado de Puebla y afectada por la gestión de programas, proyectos e infraestructura diseñada y planeada desde los gobiernos de los municipios de Puebla. Un reflejo parcial de esta estructura puede observarse en la aparente falta de integración sectorial entre municipios de ambos estados. Una hipótesis es que la coordinación metropolitana en materia de promoción económica debe enfocar esfuerzos por mejorar la integración sectorial y plantear políticas públicas planeadas y diseñadas con una visión metropolitana y no únicamente estatal. Si este es el caso, entonces donde sea necesario se deben generar espacios de colaboración para ordenar e integrar el desarrollo sectorial de los municipios de ambos estados.



PANORAMA DE LAS PROBLEMÁTICAS AMBIENTALES Y SOCIALES DE LA ZONA METROPOLITANA

La Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala es la cuarta ciudad con más habitantes del país y la quinta en términos de PIB. Su tamaño y crecimiento tienen el riesgo de estar acompañados de retos ambientales y sociales importantes en los siguientes años. La planeación estratégica debe considerar estas problemáticas desde el diseño de las políticas públicas locales enfocadas en el desarrollo económico.

Los problemas sociales y ambientales están definidos por el crecimiento de la mancha urbana, así como por el dinamismo económico y las externalidades asociadas a la atracción de empresas con impacto sobre la calidad del aire y de aguas superficiales. El área urbanizada de Puebla-Tlaxcala ha crecido casi ocho veces más rápido que su población entre 1980 y 2010, mientras que en México esa misma razón es cinco veces⁶. A esto hay que sumarle que la actividad económica en la región ha crecido a una tasa anual casi tres veces mayor a la del resto del país.

Con datos de 2016, la contaminación atmosférica de esta Zona Metropolitana se encontraba, al menos junto con otras ocho urbes del país, con niveles de concentración de partículas PM₁₀ superiores a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud⁷. A nivel estatal, Puebla trata el 35% de su agua municipal y Tlaxcala el 50%⁸. Además, en la ciudad de Puebla, el 25% de las aguas residuales se vierte nuevamente

⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2013) “*Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*”, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264203464-en>.

⁷ Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO (2016). “Índice de Competitividad Urbana 2016. Reección Municipal y Rendición de Cuentas: ¿Cómo lograr el círculo virtuoso?” Disponible en: <http://imco.org.mx/indices/>

⁸ OCDE (2013), *op. cit.*



a las cuencas hidrográficas⁹. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018 del Estado de Puebla, la entidad se encuentra “bajo constante presión de sus recursos y debido a la concentración de habitantes y actividades económicas se asienta sobre la cuenca del Atoyac, esta se encuentra en mayor estrés hídrico, representado en uno de los ríos más contaminados del país”. La contaminación del río Atoyac es un ejemplo claro de las debilidades del manejo ambiental de la Zona Metropolitana. Este fenómeno se relaciona íntimamente con la actividad económica. En la zona, al menos tres corredores industriales, un complejo petroquímico y empresas de maquila intraurbana vierten residuos en el río, además de contaminantes provenientes de descargas municipales y aguas de escorrentía provenientes de zonas agrícolas¹⁰.

Por otra parte, la creación de nuevos centros de trabajo y núcleos industriales que abonan al fenómeno de crecimiento urbano implicará resolver temas de territorio, gestión de residuos, acceso a servicios, conectividad y movilidad, así como de políticas laborales incluyentes. Algunos de estos servicios, como el de agua y saneamiento, están en riesgo de no poder ser atendidos de manera óptima debido a los incentivos distorsionados por subsidios a la agricultura para su extracción subterránea y sobreexplotación, por ejemplo¹¹. También se debe atender las capacidades técnicas de los municipios para la gestión de residuos y posibles prácticas en detrimento del medio ambiente de la Zona Metropolitana.

El desarrollo de infraestructura y obras necesarias para la conectividad regional y las operaciones industriales tendrá que planearse con una visión de reducción de afectaciones. Por una parte, las obras de este tipo tienen que tomar en cuenta el impacto ecológico de su construcción y de su uso. Por el otro, la participación y consulta ciudadana debe acompañar sus procesos de planeación. Este es un tema que se evalúa más adelante en el documento, con énfasis en el desarrollo de infraestructura y procesos de planeación relacionados con el desarrollo económico.

La equidad de género, es también un tema que debe ser transversal en la política pública, de inclusión laboral y de apoyo focalizado en forma de programas y subsidios. La protección de los derechos de otros grupos vulnerables como personas con discapacidad

⁹ Ídem.

¹⁰ Pérez-Castresana, Gabriela. “Un río que enferma”. Nexos. 1 julio 2017. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=32760>

¹¹ Ídem.



y adultos mayores, particularmente en el empleo, es también un pilar de la inclusión en los instrumentos de promoción económica local. Esta problemática social se enmarca en la prevalencia de discriminación: Puebla es la entidad con mayor porcentaje de adultos que declaran haber sido discriminados¹². Además, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2014 del INEGI, la participación laboral de las mujeres es de apenas 34% y la diferencia salarial entre hombres y mujeres es de 22%. Adicionalmente, los proyectos más ambiciosos de desarrollo urbano y económico local deberán cuidar que su implementación no genere inequidad para grupos vulnerables, desplazamiento de personas y cambios negativos en los patrones de producción y consumo de los habitantes de las zonas susceptibles de intervenciones públicas.

La política de desarrollo económico en el área metropolitana, por definición, no tiene el objetivo de atender y solucionar problemas ambientales y sociales. Sin embargo, una visión de desarrollo sustentable debe incorporar mecanismos para evaluar y minimizar el impacto de la implementación de políticas de generación de empleo y atracción de inversiones. El éxito de la promoción económica local deriva usualmente en externalidades negativas que deben ser reconocidas y mitigadas, pero también pueden contribuir a replantear la utilidad de los instrumentos de promoción económica en agendas ambientales y de corte social.

¹² Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Presentación disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf



METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La evaluación de la promoción económica de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala es un ejercicio que identifica la manera en la que algunos instrumentos de promoción económica internalizan y contribuyen a enfrentar los aspectos ambientales y sociales de la región. La evaluación hace un análisis sobre el reconocimiento de las problemáticas en el diseño normativo de los instrumentos, así como la identificación, prevención y mitigación contempladas en la documentación que rige sus procesos de implementación. Bajo esta lógica, la evaluación no es un diagnóstico cuantitativo, de impacto ni de cumplimiento jurídico. Tampoco busca ser una herramienta de análisis costo-beneficio, de cuantificación, de documentación del impacto ambiental o social ni sobre la eficiencia o eficacia de los instrumentos respecto de sus objetivos económicos.

El proceso de evaluación consiste en tres partes. Primero, la identificación de instrumentos representativos¹³ de la promoción económica de la Zona Metropolitana.

¹³ La representatividad de un instrumento no se refiere a su acepción estadística como podría suceder en un muestreo. En este caso se refiere a que la metodología busca, en la medida de lo posible, que exista una evaluación de cada tipo de instrumento de promoción económica expuesto en el Cuadro de texto 2.



Segundo, la identificación de componentes ambientales y/o sociales en el diseño normativo de los instrumentos que reflejen algún nivel de internalización de dichas problemáticas. Y por último, un análisis sobre la pertinencia y relevancia de esos componentes ambientales. El proceso de evaluación de cada instrumento se resume en fichas que detallan la información y diagnóstico individual para cada uno de ellos.

Posteriormente, con la información de la evaluación de estos instrumentos representativos de promoción económica en la Zona Metropolitana se hace un análisis de los hallazgos más importantes y una serie de recomendaciones generales para mejorar la incorporación de componentes ambientales y sociales en la planeación y diseño de estos instrumentos.

Identificación de instituciones públicas de promoción económica

El primer paso para elaborar una evaluación de los instrumentos de promoción económica de la Zona Metropolitana es identificar instituciones públicas que tengan facultades y mandatos de propiciar el desarrollo económico local. De esta manera, la siguiente sección del documento hace un mapeo de dependencias y entidades del nivel federal y estatal que tienen influencia sobre el desarrollo económico regional. También se explora la relación entre programas federales y la manera en que se implementan a través de los gobiernos locales de Puebla y Tlaxcala. En el caso de los municipios se hace referencia al tipo de instrumentos que pueden diseñarse en este nivel de gobierno y el nivel de transparencia de su diseño y reglas de operación.

En este paso de la evaluación también se incluyeron de manera descriptiva instrumentos de promoción económica que no fueron evaluados debido a la falta de información suficiente. Dentro de estos instrumentos no evaluados se encuentran, por ejemplo, programas municipales sin reglas de operación, trámites y servicios estatales, así como mecanismos de coordinación sin documentación suficiente. Sin embargo, este ejercicio de mapeo permite conocer las instituciones con un mandato de desarrollo económica y realizar las búsquedas y consultas de documentación de sus instrumentos.



Identificación de instrumentos de promoción económica

Para identificar algunos instrumentos de promoción económica se consultó documentación registrada en portales de transparencia para los tres niveles de gobierno, así como legislación, normatividad y fundamentos jurídicos de instrumentos de la administración pública local y federal. Adicionalmente se consultaron los sitios electrónicos de las dependencias y entidades identificadas como promotoras del desarrollo económico local y federal. Adicionalmente, se llevaron a cabo reuniones con funcionarios públicos para conocer más a fondo la oferta de instrumentos al interior de las dependencias de gobierno. Por último, se consultó también a miembros de la sociedad civil organizada local interesada en la gestión ambiental y problemáticas sociales.

Cuadro de texto 4. Fuentes de información consultadas

- Plataforma Nacional de Transparencia y Consulta Pública del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
URL: consultapublicamx.inai.org.mx
- Portal de Transparencia del Estado de Puebla
URL: transparencia.puebla.gob.mx
- Orden Jurídico Poblano
URL: ojp.puebla.gob.mx
- Portal de Trámites del Estado de Puebla
URL: tramitapue.puebla.gob.mx
- Portales de dependencias federales
- Portales de dependencias de los gobiernos de Puebla y Tlaxcala

Con la documentación recopilada en estas fuentes de información se hizo una búsqueda de instrumentos de promoción económica que cumplieran con las siguientes características:

1. Pertenecen a alguna de las clasificaciones enlistadas en el Cuadro de texto 2 y que por extensión buscan incidir en alguna de las estrategias presentadas en el Cuadro de texto 1.



2. Son diseñados y planeados desde algún órgano de gobierno local¹⁴ de la Zona Metropolitana. Asimismo, que el diseño, operación e implementación de estos instrumentos encuentra su fundamento jurídico inmediato en la normatividad y leyes estatales o municipales.
3. Tienen susceptibilidad de incorporar al menos un componente ambiental o social en su diseño¹⁵.

Es importante señalar que el alcance de la búsqueda y evaluación de instrumentos fue delimitado en buena medida al gobierno estatal de Puebla y sus municipios debido a que el 95% de la actividad económica de la Zona Metropolitana se concentra en los municipios de esta entidad¹⁶.

Cuadro de texto 5. Tipos de documentación revisada para la identificación de componentes ambientales y sociales

- Legislación local
- Reglas de operación
- Reglamentos internos de dependencias
- Fundamentos jurídicos de trámites incluyendo lineamientos, decretos, códigos y acuerdos
- Normatividad municipal
- Convenios
- Convocatorias
- Otros documentos normativos

¹⁴ Es decir, quedan fuera del análisis aquellos instrumentos diseñados y reglamentados por entidades federales o que son operados por el gobierno local mediante convenios de coordinación y colaboración con la Federación.

¹⁵ Por brevedad, se ha decidido presentar solo aquellos instrumentos representativos que efectivamente cuentan con algún componente ambiental/social o que ilustran un ejemplo de relevante de falta de ello, mientras que en el apartado final del documento se abordan las recomendaciones para aquellos instrumentos que no cuentan con un componente de este tipo.

¹⁶ Estas asimetrías de la estructura económica de la Zona Metropolitana se han abordado en apartados anteriores de este documento.



Identificación de componentes ambientales y sociales

El proceso de evaluación de instrumentos contempla la revisión de toda la documentación disponible que regula y sirve de fundamento normativo directo a cada uno de ellos. Así, la revisión de documentación consiste en extraer componentes ambientales y sociales en el diseño y fundamentos legales de los instrumentos.

De acuerdo con la metodología de diagnóstico de temas ambientales y sociales de Naciones Unidas¹⁷ existen tres pilares fundamentales que pueden ser incorporados en los instrumentos de promoción económica locales: Derechos Humanos, equidad de género y sustentabilidad ambiental. Sobre el primer pilar el proceso de diagnóstico refiere que se debe buscar conocer si existen afectaciones al acceso de grupos vulnerables a sus derechos (incluyendo los culturales), servicios básicos o recursos (por ejemplo tierra), además de su exclusión de mecanismos de participación y riesgo de conflicto entre comunidades o grupos de interés y desplazamientos. El segundo pilar se concentra en la disparidad de impactos negativos sobre las mujeres de la región y discriminación. En el tercero entran temas como protección de biodiversidad, manejo de recursos naturales, contaminación, mitigación de cambio climático y adaptación, así como salud, seguridad y condiciones laborales.

Análisis de incorporación de componentes ambientales y sociales en el diseño de los instrumentos

Cada uno de los 10 tipos de instrumentos para la promoción económica señalados anteriormente tiene sus propias características, mecanismos de implementación y alcances. Además, los objetivos de cada uno de estos tipos de instrumentos son muy distintos y por definición no pueden ser evaluados bajo el mismo formato de cumplimiento. Por ejemplo, los esquemas de financiamiento no tienen externalidades ambientales directas, mientras que los proyectos de infraestructura suelen tener efectos físicos sobre su entorno derivados directamente de su construcción. Los incentivos

¹⁷ United Nations Development Programme (UNDP). "Social and environmental screening procedure". Marzo, 2016. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Social-and-Environmental-Policies-and-Procedures/UNDP-Social-Environmental-Screening-Procedure-1January2015.pdf>



fiscales pueden usar mecanismos de selección de beneficiarios basados en modelos de gestión ambiental o de inclusión laboral, en contraste los fondos para inversiones en proyectos productivos deberían incluir cláusulas de financiamiento basadas en análisis costo-beneficio de cada proyecto propuesto.

De esta manera, proponer una matriz genérica de indicadores para evaluar la inclusión de temas ambientales y sociales sería inefectivo e ineficiente: una proporción de los indicadores no sería aplicable a todos los instrumentos en cualquier punto de la evaluación. Sin embargo, para cada tipo de instrumento es posible conocer el nivel de incorporación de temas ambientales y sociales de acuerdo al componente específico en su diseño normativo. En otras palabras, cada componente ambiental o social es evaluable en lo individual respecto del potencial de incorporación en el instrumento y no relativo a otros instrumentos. Adicionalmente, es posible identificar el mecanismo de incorporación, es decir, las características que muestran que un instrumento de desarrollo económico incorpora temas ambientales y sociales.

En esta metodología se propone que existen distintos niveles de incorporación para cualquier instrumento, siguiendo de nuevo la metodología de las Naciones Unidas¹⁸ para el diagnóstico de incorporación de temas ambientales y sociales en proyectos y programas:

1. **Nulo.** Existe una incorporación nula, en donde la normatividad del instrumento no reconoce problemáticas, no incluye esquemas de fortalecimiento de resultados en torno a la sustentabilidad y no presenta un componente ambiental o social en su diseño.
2. **Bajo.** El nivel más bajo de incorporación reconoce la existencia de externalidades derivadas de la implementación del instrumento, pero no necesariamente impone regulaciones para evitarlas, mitigarlas o internalizarlas de manera obligatoria.
3. **Medio.** El siguiente nivel de incorporación reconoce e internaliza las problemáticas sociales con mecanismos de prevención o impone reglas que ayudan a atender una problemática social o ambiental al minimizar, mitigar o gestionar los impactos del instrumento. Sin embargo, en este nivel existe poca claridad sobre la obligatoriedad de cumplimiento o el esquema de incorporación es un incentivo opcional.

¹⁸Ídem



4. **Alto.** Por último, un nivel alto de incorporación reconoce, previene, internaliza y mitiga el impacto social y ambiental de la estrategia promovida de manera obligatoria y/o contiene mecanismos de participación social.

Los niveles de incorporación permiten tener un marco de evaluación cualitativo para los fundamentos jurídicos analizados. Este marco no constituye una medición cuantitativa del nivel de integración. Las fichas de evaluación de cada instrumento presentan una valoración indicativa de estos niveles de incorporación y una breve descripción de la forma en que son contemplados los aspectos a evaluar.



ECOSISTEMA DE INSTITUCIONES CON MANDATOS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA

En México, los instrumentos de promoción económica a nivel local son resultado de dos procesos. Por un lado, de la colaboración entre los tres órdenes de gobierno para algunos programas federales. Por el otro, del diseño e implementación de política pública dentro del aparato administrativo de los gobiernos locales, el cual se puede dar de forma paralela con el primer proceso. De acuerdo con los hallazgos de esta investigación, las instituciones, dependencias de los gobiernos estatales y municipales de la Zona Metropolitana tienen dos funciones principales. La primera de ellas es ser implementadoras a nivel local de políticas diseñadas en dependencias federales y la segunda es la regulación, planeación, diseño e implementación de programas, servicios y proyectos de promoción económica desde el aparato de gobierno local, ya sea estatal o municipal.

A continuación se presenta un mapeo de las instituciones más importantes de la política de desarrollo económico a nivel local o que tienen una influencia fuerte en su planeación e implementación. En un primer apartado se mapean las dependencias federales con influencia en la política de desarrollo económico y el rol que adoptan en este proceso. El siguiente apartado muestra las dependencias y entidades locales más relevantes, con énfasis en la estructura administrativa de Puebla. Por último, se presenta una revisión de los mecanismos de coordinación metropolitana.

Dependencias federales

Una función de los aparatos de gobierno estatales y municipales es el de ser implementadoras de políticas federales a nivel local. De esta manera, los gobiernos y dependencias estatales o municipales funcionan como un vínculo entre el diseño y la planeación de instrumentos de promoción económica desde la Federación y los beneficiarios de dichos instrumentos a nivel local. Este arreglo institucional permite a ambos niveles tener eficiencias de implementación y alcance. Los gobiernos locales, usualmente mediante la firma de convenios de coordinación o colaboración, se adhieren a un modelo de asignación presupuestaria y de apego a las reglas de operación del



programa federal¹⁹. En este sentido, las dependencias federales que tienen un rol fundamental en el ecosistema de diseño e implementación de instrumentos de promoción económica a nivel local son²⁰:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

La SHCP es un pilar importante de la política económica para el gobierno federal y local. Si bien su rol no es diseñar e implementar instrumentos como programas y proyectos, tiene facultades para distribuir recursos necesarios para llevar dichos programas a cabo. Esta función está enmarcada por el proceso de generar presupuesto y esquemas de coordinación fiscal entre la Federación, las entidades y los municipios. Adicionalmente, tiene facultades para mejorar la política fiscal, que es en sí mismo un instrumento regulatorio y de incentivos para el sector productivo.

Secretaría de Economía (SE)

Los instrumentos de la SE se relacionan con la política de fomento industrial e inversión extranjera, comercio internacional y de impulso emprendedor. Esta dependencia tiene vínculos con sus contrapartes en gobiernos subnacionales en temas como atracción de inversiones y fomento de las exportaciones locales, como lo señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, por ejemplo. Otro punto de intervención de esta secretaría en la política de desarrollo regional es la participación en el diseño de programas implementados a nivel local como el Fondo Nacional Emprendedor.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)

La Sagarpa, dentro de sus objetivos de promoción económica, funciona como una dependencia de fomento productivo enfocado principalmente al sector primario de la economía. Sus instrumentos de promoción económica buscan impulsar la producción agropecuaria y la integración del sector productivo rural a la economía de mercado. A la par, los estados cuentan con dependencias con mandatos

¹⁹ Ver como ejemplo los anexos correspondientes a los convenios de colaboración entre dependencias federales y locales de las reglas de operación del Fondo Nacional Emprendedor, el Programa de Apoyo al Empleo o el de Concurrencia con Entidades Federativas de Sagarpa.

²⁰ La información de este apartado se obtuvo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y documentos relativos reglas de operación y otros documentos normativos emitidos por las dependencias y publicados en páginas de transparencia y sus sitios web.



similares haciendo una separación entre el desarrollo económico (como el de la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, Secotrade) y el desarrollo rural (incorporado en la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial, SDRSOT). En el estado de Puebla programas diseñados por Sagarpa como el de Apoyo a Pequeños Productores, de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria o el de Concurrencia con las Entidades Federativas siguen un esquema similar al comentado anteriormente: las dependencias estatales se adhieren a convenios para su implementación a nivel local.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)

El desarrollo de planes de infraestructura a nivel federal está a cargo de la SCT. Aunque sus atribuciones son fundamentales para el desarrollo económico tanto nacional como local y la infraestructura es un instrumento básico de promoción económica, sus intervenciones de política a nivel local son limitadas desde el punto de vista normativo. Es decir, la normatividad federal y estatal delimitan puntualmente las áreas de intervención de cada nivel de gobierno. Sin embargo, existen áreas de desarrollo de infraestructura en donde las atribuciones estatales y federales pueden converger y necesitar esquemas de coordinación. Incluso si ese no fuera el caso, el desarrollo económico local sí puede estar afectado por el desarrollo de infraestructura desde la Federación. Las dependencias equivalentes dentro de las entidades llevan a cabo sus propios planes de infraestructura, esquemas de financiamiento (por ejemplo, Proyectos de Prestación de Servicios o Asociaciones Público Privadas) y tienen facultades sobre los sistemas de transporte de pasajeros y movilidad, entre otros.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

Dentro de las facultades de la STPS se encuentran: vigilar la implementación de la Ley Federal del Trabajo, atender conflictos laborales, incrementar la productividad del trabajo y coordinar esfuerzos en materia de capacitación laboral. Al igual que los programas diseñados por la SE y Sagarpa, la STPS tiene a su cargo otros como el de Apoyo al Empleo que es implementado a nivel local por dependencias equivalentes (en el estado de Puebla la Secotrade absorbe las atribuciones estatales de secretaría del trabajo).



Secretaría de Turismo (Sectur)

Siguiendo una lógica similar a la de la Sagarpa, esta dependencia tiene como objetivo la promoción económica de un sector particular como el de turismo. La integración con las dependencias equivalentes en el gobierno estatal podría suceder en un esquema similar de convenios de colaboración para la implementación de programas federales, pero no se encontraron ejemplos de ello.

Dependencias y entidades estatales: Puebla

Otra función práctica de los gobiernos locales, además de redirigir recursos de programas federales y aplicar sus reglas de operación, es la creación de programas, proyectos y servicios para la promoción económica local, así como utilizar la normatividad como una herramienta de política económica y de regulación de las actividades productivas. En esta función se insertan las acciones locales de planeación y diseño de instrumentos de promoción económica.

Las dos dependencias públicas en Puebla con un mandato²¹ explícito para planear, diseñar y operar instrumentos de promoción económica a nivel regional son la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico (Secotrade) y la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial (SDRSOT). Tanto la Ley de Desarrollo Económico Sustentable del estado de Puebla como su Reglamento hacen énfasis en que las actividades de promoción del desarrollo económico sustentable residen en ambas secretarías. Adicionalmente, en el artículo 21 del reglamento mencionado se encuentra la figura de convenios de colaboración intersecretarial e intermunicipal con el objetivo de:

- Establecer las bases para el otorgamiento de incentivos municipales;
- Asesorar la integración de cadenas productivas, congruentes con la vocación económica del municipio;

²¹ La información sobre las facultades de dependencias estatales de este apartado puede consultarse en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-de-la-administracion-publica-del-estado-de-puebla-2>



- Asesorar al municipio para que desarrolle infraestructura logística y de conectividad, y
- Coadyuvar para que productores del municipio desarrollen esquemas de producción y comercialización.

Atendiendo las asimetrías de la estructura económica de Puebla y Tlaxcala en la Zona Metropolitana, adicionalmente al argumento normativo anterior es posible esperar que la gran mayoría de los instrumentos de promoción económica que son susceptibles de incorporar componentes sociales y ambientales en su diseño y planeación se encuentren a cargo de estas secretarías. Por otra parte, debido a que la gestión metropolitana de las ciudades en México está usualmente respaldada por la legislación estatal, sea este nivel de gobierno el que planee y administre los instrumentos de promoción económica regional. De manera paralela, los municipios tienen a su cargo actividades relacionadas con la promoción económica pero en un rango limitado geográficamente a menos que se cuente con mecanismos de colaboración entre municipios y, en el caso de esta Zona Metropolitana, entre estados.

A nivel estatal las dependencias que tienen objetivos de promoción económica replican a sus equivalentes en la administración federal. A continuación se presentan los perfiles de las dependencias públicas locales más relevantes.

Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico (Secotrade)

En Puebla la Secotrade es la dependencia más relevante en términos normativos para la promoción económica local ya que dentro de sus atribuciones y facultades se encuentran las relacionadas con el desarrollo económico visto desde la perspectiva laboral y de desarrollo de capacidades productivas. En esta secretaría se hacen las propuestas de políticas y programas relativos a temas como:

- Fomento, modernización y promoción de actividades industriales y comerciales.
- Productividad y competitividad.
- Promoción de la creación de fuentes de empleo y establecimiento de nuevas empresas, zonas industriales, centros comerciales con un enfoque sustentable y de desarrollo urbano.
- Aprovechamiento de los recursos económicos estatales.



- Planeación de obras de infraestructura e inversiones.
- Mecanismos y estímulos para el establecimiento de actividad industrial y comercial.
- Asesoría técnica para inversionistas y emprendedores.
- Facilitar y estructurar el acceso a créditos, seguros, innovaciones tecnológicas, canales de comercialización y sistemas de administración.
- Fomento de las exportaciones locales.
- Promoción de la inversión de capitales en el desarrollo de proyectos productivos.
- Coordinación y concertación en materia económica, entre el Gobierno del Estado, la Federación, los Municipios y los Sectores Productivos.
- Funciones en materia de normatividad del trabajo y conflictos laborales.
- Capacitación laboral y condiciones de trabajo.
- Impulso del empleo.
- Inclusión laboral de grupos vulnerables.

Programas

De acuerdo con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia, la Secotrade cuenta únicamente con dos programas bajo su gestión: el Programa de Apoyo al Empleo y el Fondo Nacional Emprendedor. Ambos son programas federales operados por las entidades y sus reglas de operación, así como su diseño y planeación no corren a cargo del estado de Puebla. Por otra parte, la misma plataforma indica que existen 16 trámites para acceder a programas a cargo de la Secotrade. Ninguno de ellos ofrece vínculos a formatos específicos y todos se encuentran referidos al fundamento jurídico de las reglas de operación del Programa de Apoyo al Empleo.

Servicios

La Secotrade reporta en la plataforma de transparencia 18 servicios²² dentro de su catálogo que se enlistan a continuación:

- Apoyo a inversionistas para la instalación de medianas y grandes empresas.
- Asesoría jurídica en conflictos laborales y pláticas conciliatorias.
- Asesoría para la integración de proyectos de inversión susceptibles de ser apoyados por programas de fomento empresarial.

²² Técnicamente existe 66 registros de servicios, pero solo 18 son únicos.



- Asesoría para la integración y funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene en los centros de trabajo.
- Asesoría para la integración y funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en los centros de trabajo.
- Bolsa de Trabajo.
- Centro de Intermediación Laboral.
- Citas de negocios.
- Defensoría laboral ante los Tribunales del trabajo.
- Derecho de Acceso a la Información.
- Desarrollo de Planes de Negocios de Exportación conjuntamente con universidades del Estado.
- Estrategia Abriendo Espacios.
- Ferias de Empleo.
- Formación empresarial.
- Inspecciones de asesorías y asistencia técnica.
- Levantamiento de actas voluntarias de conciliación laboral.
- Solicitud ARCO.
- Talleres para Buscadores de Empleo.

Los servicios no tienen registro de reglas de operación, pero seis de ellos indican que su fundamento jurídico y administrativo se encuentra en el Reglamento Interior de la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico²³. Otros siete servicios se refieren a la Ley Federal del Trabajo, y de ellos cuatro responden a las reglas de operación del Programa de Apoyo al Empleo. Por otro lado, tres tienen fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla y dos a la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Puebla y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, respectivamente.

Lo anterior indica que el catálogo de servicios de la secretaría no cuenta con documentación sobre su diseño o planeación. Únicamente se hace referencia a su

²³ Un ejemplo de servicio de acompañamiento puede ser aproximado al consultar la página de "Invertir en Puebla" que funciona como un portal de acercamiento y contacto con los servicios de asesoría y acompañamiento para inversionistas: <http://www.investin.puebla.gob.mx/>



fundamento legal, que es general respecto de las facultades de la dependencia y otros servicios se vinculan directamente con programas federales.

Trámites

La Secotrade reporta adicionalmente 12 trámites²⁴ dentro de su registro que se enlistan a continuación:

- Autorización para gravar o enajenar algún inmueble ubicado dentro de una unidad de fomento industrial de carácter público; o autorización para gravar algún inmueble ubicado dentro de una zona industrial de carácter público.
- Constitución de Sociedad de Responsabilidad Limitada Microindustrial (S. de R.L. Mi.)
- Expedición y renovación de permiso para trabajar a personas mayores de 15 y menores de 16 años.
- Autorización del aviso de suspensión temporal de las relaciones colectivas de trabajo, ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- Convenios de terminación o modificación de las relaciones individuales o colectivas de trabajo, presentadas ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- Registro de contrato colectivo de trabajo ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- Registro de contrato individual de trabajo ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- Registro de sindicatos ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- Registro del reglamento interior de trabajo ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- Solicitud de Acceso a la Información.
- Derecho de Acceso a la Información Ciudadana.
- Solicitud ARCO.

Al igual que en el caso de servicios, los trámites suelen tener un fundamento legal que refiere a leyes estatales y federales. Además, algunos trámites se vinculan directamente con el acceso a servicios. Ninguno presenta información sobre reglas de operación o manuales específicos.

²⁴ Al igual que con los servicios, existen 39 trámites enlistados en la base descargable de la plataforma, pero solo 12 son únicos.



Convenios de coordinación y colaboración

De igual manera la Secotrade publica en los portales de transparencia 14 convenios de concertación con el sector privado para establecer términos y condiciones bajo los cuales se llevaran a cabo diversos proyectos como la Iniciativa de reforzamiento de la Competitividad Confex 2017, Programa de modernización y fortalecimiento de microempresas o el Programa de desarrollo de nuevos productos innovadores para MIPYMES 2017. Estos convenios son firmados con miembros del sector privado para la administración y entrega de recursos de programas federales como el Fondo Nacional Emprendedor, y así definir la obligación de los beneficiarios de seguir las reglas de operación del programa federal.

Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial (SDRSOT)

Esta secretaría condensa varias áreas relacionadas de política pública: el desarrollo rural, la sustentabilidad y la protección del medio ambiente, así como el ordenamiento territorial, desarrollo urbano y política de vivienda. En el terreno económico tiene atribuciones en materia de:

- Impulso de la producción agropecuaria, acuícola, silvícola, ganadera y de desarrollo rural.
- Fomento de la eficiencia productiva y la viabilidad económica de las unidades productivas de la cadena de valor agroalimentaria.
- Acceso a financiamiento y mejora de la administración de recursos para el sector.
- Promoción del empleo en el medio rural.
- Desarrollo de proyectos productivos de inversión en el sector rural.
- Establecimiento de estímulos fiscales y financieros para la producción rural,
- Desarrollo de infraestructura industrial y comercial.
- Mejoramiento de los mecanismos de exportaciones de productos agroalimentarios.

Programas

Esta secretaría cuenta con nueve programas únicos, de acuerdo con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia. De ellos, cuatro se sujetan a reglas de operación emitidas a nivel federal por la Sagarpa, incluyendo también el Programa de Apoyo a



Pequeños Productores. Uno de ellos, el programa de Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua no contiene documentación ni reglas de operación debido a que los enlaces presentados en la base de datos se encuentran rotos o redirigidos. Dentro de estos programas existen algunos como el de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y el de Prevención y Combate de Incendios Forestales que no clasificarían como de promoción económica. Por otra parte, existe un programa denominado Asesoría a Productores para la Constitución Jurídica de Figuras Asociativas que está fundamentado en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, pero no cuenta con vigencia, esquema de diseño, documentación, reglas de operación ni presupuesto asignado.

El único programa de promoción económica diseñado y operado por el gobierno estatal es el de Microcréditos, respaldado por la creación del Comité de Apoyo a la Producción y Comercialización Agropecuaria (CAPCA) como un organismo auxiliar del gobierno del estado. Sin embargo, de acuerdo con la documentación pública únicamente es posible conocer el acuerdo de la creación, funcionamiento y operación del comité, pero no sus reglas de asignación de recursos financieros. De hecho, información relativa al presupuesto, reglas de operación o informes no aplican al programa. De acuerdo con los datos descargados no se registraron apoyos en el periodo.

Secretaría de Finanzas y Administración

En general, a esta secretaría le corresponde establecer los lineamientos de la política económica para la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo que realicen las dependencias y entidades del estado. Además tiene a su cargo la concesión de subsidios, beneficios o estímulos fiscales para el fomento de las actividades productivas. En temas de inversión debe coordinar y dar seguimiento a la ejecución de los programas de inversión, obra y de desarrollo, así como establecer normas y lineamientos para la elaboración de proyectos para prestación de servicios a largo plazo. Y en materia de fideicomisos, intervenir con el carácter de Fideicomitente del Gobierno del Estado.

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla le ofrece atribuciones respecto de la operatividad de programas y acciones convenidos, así como de administración de recursos.



Secretaría de Cultura y Turismo

La secretaría tiene como objetivos la generación de políticas y programas de fomento turístico, así como el desarrollo y aprovechamiento de infraestructura y servicios turísticos. Su integración con dependencias del orden federal se observa en un mandato de vínculos con la Secretaría de Economía para propuestas de concurrencia de inversión extranjera o la gestión del acceso a los programas que ofrezcan las Secretarías de Cultura y la de Turismo del Gobierno Federal. Probablemente su mandato de promoción económica más claro es el de promover y estimular en coordinación con las autoridades competentes, la creación de empresas y desarrollos turísticos. Sin embargo, los lineamientos de operación de esta secretaría así como los datos de programas que ofrece²⁵ esta dependencia indican que sus acciones se encaminan más hacia la promoción cultural y turística, diferenciada de la promoción del sector turístico como un sector económico. Esta última línea de acción se ve enmarcada probablemente en las atribuciones de la Secotrade.

Secretaría de Infraestructura, Movilidad y Transportes (SIMT)

Esta dependencia, de manera general, tiene por objetivo formular y conducir las políticas en materia de obra pública, infraestructura de comunicaciones, movilidad, transporte, así como la parte relativa a obra de los proyectos para prestación de servicios y proyectos de inversión. También tiene injerencia en temas de desarrollo urbano.

Entidades de la Administración Pública Paraestatal: Fideicomisos

Los fideicomisos públicos son órganos auxiliares de la administración pública estatal. Estos órganos se constituyen, por ejemplo, para crear fondos de diversos tipos, entre aquellos destinados a la promoción económica. El andamiaje de fideicomisos como instrumento de promoción económica sigue de cerca el esquema de programas: los gobiernos locales hacen uso de los fondos federales y su normatividad para aplicarlos en estados y municipios.

²⁵ La secretaría tiene registrados programas de desarrollo cultural, fomento de la lectura y de apoyo a instituciones de cultura estatales, pero ninguno destinado explícitamente al apoyo de actividades productivas del sector.



Sin embargo, una diferencia sustantiva respecto del caso de los programas es que sí existen fideicomisos locales que sirven como complemento de los federales. En Puebla el Fondo para el Fortalecimiento de la Microempresa, el Fondo para Fomento de Proyectos de Inversión y el Fondo Fomento Agropecuario son ejemplo de estas funciones de promoción económica. Al mismo tiempo, otros como el Fondo Metropolitano, diseñado por la SHCP pero destinado a las Zonas Metropolitanas de México son ejemplo de esquemas federales operados por los gobiernos locales mediante Consejos para el Desarrollo Metropolitano.

Las herramientas de transparencia del estado de Puebla²⁶ no permiten localizar las reglas de operación de fondos o fideicomisos locales, aunque sí se encuentran los decretos de creación de varios de ellos, por ejemplo el del fideicomiso denominado “La Célula”²⁷. En contraste, las reglas de operación del Fondo Metropolitano²⁸ emitidas por la SHCP son accesibles incluso desde la página de la Secretaría de Finanzas y Administración de Puebla.

Cuadro de texto 6: Diagnóstico del diseño e implementación de instrumentos de promoción económica desde las dependencias estatales de Puebla

El estado de Puebla tiene potencial de mejorar su planeación, diseño e implementación puesto que tiene pocos instrumentos de promoción económica. Esta oferta limitada implica que las autoridades estatales no han desarrollado un ecosistema de instrumentos de promoción económica en la modalidad de programas para detonar el crecimiento, y que por el contrario han decidido simplemente implementar programas federales.

²⁶ Como por ejemplo la página de Orden Jurídico de Puebla, disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/>

²⁷ Documento disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/decretos/ejecutivos/item/fideicomiso-publico-denominado-la-celula>

²⁸ ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Disponible en: <http://sfa.puebla.gob.mx/images/docs/reglas%20de%20operacion%20metropolitano%202011.pdf>



Dependencias y entidades estatales: Tlaxcala

Secretaría de Desarrollo Económico

Esta dependencia²⁹ es la más relevante para la promoción económica local. Dentro de sus atribuciones y facultades se encuentran las relacionadas con el desarrollo económico y le corresponden responsabilidades como:

- Planear y prever las necesidades para el establecimiento de la expansión industrial.
- Impulsar en la producción industrial.
- Apoyar el desenvolvimiento de las empresas.
- Fomentar y promover, incentivar y estimular el establecimiento de la infraestructura.
- Promover y en su caso, organizar la investigación, capacitación y mejoramiento de la tecnología industrial.
- Asesorar, estimular y en su caso auxiliar en los trámites necesarios para el establecimiento de nuevas industrias.
- Fomentar y estimular e integrar la pequeña y mediana industria.
- Analizar, evaluar y proponer y concertar acciones de colaboración entre los sectores público y privado en materia de desarrollo, productividad y competitividad de la planta y cadenas productivas en el Estado.
- Establecer mecanismos de coordinación de acciones entre las dependencias del sector público y los organismos del sector privado en materia de desarrollo económico.
- Participar en la mejora regulatoria y la simplificación administrativa.

²⁹ La información sobre las facultades de dependencias estatales de este apartado puede consultarse en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala: <https://www.congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L077.pdf>



- Promover la definición de los estímulos y apoyos necesarios a fin de facilitar el establecimiento y operación de las empresas.
- Impulsar la modernización empresarial, particularmente a las micros, pequeñas y medianas empresas.

En la plataforma de transparencia consultada, esta secretaría no tiene registros de programas y tampoco tiene documentación adicional en los registros de la base de datos descargable.

Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Al igual que sus equivalentes en otros estados, esta dependencia tiene a su cargo realizar directamente o a través de terceros y supervisar en su caso, las obras públicas. Además está facultada para formular los estudios, proyectos y presupuestos de las dichas obras, así como la coordinación con las dependencias federales y municipales en esta materia.

Secretaría de Fomento Agropecuario

La secretaría es la encargada de planear, organizar, supervisar, ejecutar, dirigir y controlar las acciones para el fomento y desarrollo agropecuario y agroindustrial en el estado. Tiene, además, como objetivo elevar la producción y productividad del sector, mediante programas. Esta dependencia tiene un objetivo similar con otras dependencias en temas de desarrollo rural. Esta dependencia cuenta con programas y reglas de operación en su página y en las plataformas de transparencia. Uno de sus programas estatales más importantes es analizado más adelante.

Gobiernos municipales

Los gobiernos municipales tienen dentro de su estructura dependencias que replican las funciones de las dependencias estatales, así como estas últimas lo hacen de las federales. Cada municipio diseña su organigrama y gabinete siguiendo un patrón similar al encontrado en los estados pero adecuado a sus facultades constitucionales. A manera de ejemplo, el municipio de Puebla (el más grande de la Zona Metropolitana) cuenta con



las siguientes secretarías que tienen mandatos de desarrollo económico en alguna de sus vertientes como se ha señalado en apartados anteriores:

- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos
- Instituto Municipal de Planeación
- Secretaría de Turismo

Algunas de estas dependencias tienen capacidad para generar programas y proyectos de promoción económica. Sin embargo, el alcance de estos instrumentos se ve limitado por la demarcación municipal si es que no se implementan acompañados de mecanismos de coordinación y colaboración entre municipios.

Municipios de Puebla

Dentro de las consultas en los portales de transparencia, el Ayuntamiento de Puebla es el único del estado que registra programas de promoción económica. El primero, *Emprende Mujer*, proporciona a las mujeres habilidades en diferentes oficios con el objetivo de brindarles herramientas que les permitan contar con un empleo o autoempleo y contribuir a la economía familiar mejorando sus condiciones de vida. Esto se hace vía capacitaciones principalmente a la población femenina en diferentes áreas de desarrollo laboral. Aunque el programa podría cumplir con características para ser evaluado en este estudio, no cuenta con reglas de operación. Sin embargo es un proyecto que parece incorporar, al menos en su descripción, un instrumento de promoción económica local con una problemática social.

El segundo programa es *Juventud Emprendedora*, que ofrece talleres y cursos de capacitación y formación jóvenes con iniciativa de emprender un negocio o generar empleo. Además realiza diversas ferias del empleo, pláticas y capacitaciones que desarrollen habilidades y herramientas para la obtención de un empleo, emprender un negocio, un proyecto social o un proyecto productivo. Al igual que el caso de *Emprende Mujer*, no se cuenta con reglas de operación claras, pero parece tener un componente social integrado en el instrumento de promoción económica, al menos en su descripción. Otros programas como los de temas agropecuarios que sí cuentan con reglas de operación son evaluados más adelante.



Municipios de Tlaxcala

San Pablo del Monte, municipio de Tlaxcala reporta un programa de subsidio para la adquisición de semovientes. Sin embargo, la documentación relacionada indica que se trata de un programa estatal con reglas de operación emitidas por la Secretaría de Fomento Agropecuario (un programa estatal similar es analizado más adelante). Otros programas registrados por municipios como Zacatelco hacen referencia a reglas de operación de dependencias federales como Sagarpa, siguiendo el modelo de integración entre Federación y gobiernos locales. Adicionalmente existen otros programas catalogados como de apoyo al autoconsumo del ámbito rural que no entran dentro de la clasificación de instrumentos de promoción económica.

Mecanismos de coordinación metropolitana: Puebla y Tlaxcala

En el tema de coordinación metropolitana se identificaron dos documentos relacionados. El primero de ellos es el Convenio de Coordinación y Colaboración para el Desarrollo Regional, Urbano, Social y Metropolitano³⁰ celebrado por los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala. Este convenio tiene como objetivo conjuntar esfuerzos a efecto de impulsar el desarrollo regional, urbano y social de la Zona Metropolitana mediante la concertación de acciones tendientes a la ejecución de planes, estudios, programas, proyectos y obras de infraestructura y equipamiento, de impacto metropolitano. Su principal línea de acción es elaborar una cartera de planes, estudios, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, que tengan impacto metropolitano, económico, social, así como de sustentabilidad o cuidado ambiental, que reúnan los requisitos establecidos en las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Este mecanismo de coordinación, no es en sí mismo un instrumento evaluable bajo los parámetros definidos en la metodología de este trabajo. Sin embargo, es una buena práctica incorporar los temas ambiental y social desde este mecanismo. Paralelamente, este convenio sigue el esquema de integración vertical entre la Federación y los

³⁰ Convenio De Coordinación y Colaboración para el Desarrollo Regional, Urbano, Social y Metropolitano. Disponible en: <http://sfa.puebla.gob.mx/images/docs/fondometropolitano/Convenio%20Coordinaci%C3%B3n%20y%20Colaboraci%C3%B3n%20Pue-Tlax..pdf>



gobiernos locales ya que el fundamento jurídico de su ejecución se encuentra en las reglas de operación del Fondo Metropolitano diseñado por la SHCP.

El segundo mecanismo es el Acuerdo³¹ Conjunto de los Ejecutivos de los Estados de Puebla y Tlaxcala, por el que crean el "Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala". Como se mencionó en el apartado de fideicomisos estatales, este acuerdo crea el Consejo para el Desarrollo Metropolitano que funge como administrador de los fondos recibidos mediante el Fondo Metropolitano. De nuevo, las reglas de operación aplicables a este mecanismo se encuentran en las reglas de operación del Fondo Metropolitano que son diseñadas desde dependencias federales.

³¹ Acuerdo Conjunto de los Ejecutivos de los Estados de Puebla y Tlaxcala, por el que crean el "Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala". Disponible en: <http://sfa.puebla.gob.mx/images/docs/fondometropolitano/Acuerdo%20conjunto%20que%20crea%20el%20CDM%20Puebla-Tlax..pdf>



Cuadro de texto 7: Instrumentos de promoción económica del sector privado

Más allá del área de influencia de la política de desarrollo económico impulsada desde el sector público local, se encuentran iniciativas de promoción económica en el sector privado. Estas iniciativas suelen contener instrumentos orientados a la mejora del entorno económico y social aunque con una perspectiva distinta al de los instrumentos de promoción económica diseñados e implementados por los gobiernos locales.

Instituto de Diseño e Innovación Tecnológica (IDIT) y Laboratorio de Innovación Económica y Social (LAINES) de la Universidad Iberoamericana Puebla

El IDIT es un ecosistema universitario de innovación que apoya a estudiantes y emprendedores para echar a andar proyectos empresariales y de investigación, así como de desarrollo tecnológico. El modelo del IDIT es similar al de una incubadora o aceleradora de negocios: ofrecen asesoría, certificaciones, diagnósticos, capacitación y educación continua, además de alianzas estratégicas con empresas y centros de investigación públicos y privados. Una de sus prioridades es impulsar alternativas amigables con el medio ambiente en los procesos de producción y acelerar proyectos que resuelvan problemas de desequilibrios sociales y ambientales.

Por otra parte, el LAINES ha creado una metodología para la promoción de grupos y comunidades enfocadas al emprendimiento social. Para atender necesidades de las comunidades en los que se planea desarrollar los proyectos, la metodología incluye ejes como el empresarial, el social, pero también componentes de medio ambiente, género e innovación, por ejemplo. Buena parte del trabajo del laboratorio es la formación técnica en organizaciones consolidadas o con programas vinculados a sus actividades, con el fin de profesionalizar los procesos dentro de asociaciones cooperativas.

Adicionalmente, el laboratorio interviene directamente en los territorios para la creación de circuitos de economía social. Estas intervenciones tienen como objetivo atender temas en diferentes arenas como pueden ser vivienda, salud o ahorro. Usualmente estas intervenciones estructuran a nivel regional los acompañamientos y vinculaciones institucionales con aliados locales públicos y privados.

El proceso de incubación y asesoría en el IDIT funciona en un esquema caso por caso. Sin embargo, el laboratorio desarrolla programas y proyectos diseñados con su metodología. Algunos de estos proyectos son, por ejemplo, el Programa de



Promoción de la Cohesión Social en Zonas de Violencia, el Programa de Fomento al Sector Social de la Economía o el Programa Municipal de Economía Social en Puebla. Todos estos proyectos tienen como fundamento de acción el impacto social del emprendimiento. La incorporación de temas sociales como violencia o atención a grupos vulnerables, así como temas ambientales es estructural. Desde la metodología de creación de programas e intervenciones estas problemáticas se encuentran en el centro del diseño conceptual.

Es importante apuntar el trabajo de ambas organizaciones en el desarrollo de programas en conjunto con el sector público. Un ejemplo de ello es el proyecto *Yo compro poblano*³² impulsado con el Ayuntamiento de Puebla y que tiene como objetivo promover la economía local y brindar herramientas para la innovación en productos y procesos.

De acuerdo con integrantes del IDIT-LAINES, un área de oportunidad que tiene el gobierno local para participar de manera más efectiva en iniciativas como la suya se encuentra en los mecanismos de evaluación de impacto. El modelo de intervenciones de economía social sigue una lógica que en ocasiones no puede ser medida a través de indicadores estándar utilizados por el sector público. Esta lógica debe ser adoptada por instituciones locales para generar mejores datos de seguimiento de instrumentos de promoción económica público-privados.

De manera paralela, los esquemas de inyección de recursos públicos a proyectos productivos podrían comenzar a abordar un modelo de incubación y no solo de subsidio. En la experiencia de estas instituciones, la presencia de recursos públicos puede distorsionar el proceso y la continuidad del trabajo de asesoría a emprendedores por generar incentivos no compatibles con el tiempo de maduración de los proyectos.

³² Para más información consultar: <http://www.pueblacapital.gob.mx/yocompropoblano>



EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA: HALLAZGOS

A continuación se presentan las fichas técnicas y de análisis de 14 instrumentos de promoción económica que cumplen con las siguientes características. Primero, estos instrumentos pertenecen a alguna de las clasificaciones enlistadas en la introducción de este trabajo, y que por extensión buscan incidir en alguna de las estrategias presentadas en esa misma sección. Segundo, son instrumentos diseñados y planeados desde algún órgano de gobierno local de la Zona Metropolitana. Asimismo, el diseño, operación e implementación de estos instrumentos encuentra su fundamento jurídico inmediato en la normatividad de las dependencias y leyes estatales o normas municipales. Tercero, estos instrumentos son susceptibles de incorporar al menos un componente ambiental o social en su diseño. En la sección sobre el ecosistema de dependencias metropolitanas se hace referencia a otros instrumentos que no cuentan con documentación suficiente para ser analizadas. El apartado final del documento aborda las recomendaciones para aquellos instrumentos que no cuentan con un componente de este tipo.

De acuerdo con la información recopilada y sistematizada en las fichas técnicas y el análisis de programas, servicios y proyectos de los actores regionales, es posible observar que los mecanismos de incorporación de componentes ambientales y sociales en instrumentos de promoción económica son diversos. A pesar de que cada instrumento es susceptible de incorporar mecanismos específicos de diseño para atender problemáticas sociales y ambientales, los mecanismos más comunes son:

- Incentivos a la inclusión laboral y empoderamiento de grupos vulnerables como personas adultas mayores, con discapacidad, mujeres y jóvenes.
- Preferencia de acceso a estímulos productivos e incentivos a empresas con esquemas de protección al medio ambiente e inclusión de grupos vulnerables.
- Evaluaciones de impacto ambiental, justificaciones socioeconómicas y análisis costo-beneficio para estimar la rentabilidad social de proyectos y programas, en los cuales se incluyen temas ambientales y sociales.



- Denuncia ciudadana, aunque no de consulta previa de manera explícita.
- Criterios de equidad de género y no discriminación
- Planes de administración de afectaciones ambientales o de manejo de residuos
- Lineamientos básicos en la normatividad de facultades de las dependencias y actores de gobierno sobre sustentabilidad.

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

1 Incentivos financieros, no financieros y de gestión

Estado de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Ley de Desarrollo Económico Sustentable del Estado de Puebla

Objetivo: Impulsar sectores estratégicos para el desarrollo de la Entidad y el establecimiento de inversiones productivas.

Componente ambiental o social: Incentivos a la contratación de personas vulnerables e inversiones para reducir impacto ambiental.

Dentro de la Ley existe un sistema de puntuación que sirve de base para la evaluación de la rentabilidad social de cada inversión productiva (artículo 32). Este mecanismo de evaluación define parcialmente los montos de incentivos otorgados. En este mecanismos de puntos se incluyen variables como el número de empleos que pueden ser ocupados por adultos mayores y por personas con discapacidad en el sistema de puntuación (artículo 33). La puntuación reconoce también la incorporación de tecnologías no contaminantes, energías renovables, procesos productivos limpios, certificaciones ambientales y programas de reciclaje. También se podrá acceder a puntajes adicionales en la evaluación de rentabilidad social si se cumplen condiciones señaladas en el artículo 51 y 52: contar con procesos voluntarios de autorregulación ambiental, análisis de ciclo de vida del producto y



determinación de su impacto ambiental, inversiones para el aprovechamiento de energías renovables y programas de reducción de huella de carbono.

Nivel de incorporación: Medio.

El instrumento señalado en la ley reconoce que existen problemáticas sociales y ambientales que pueden ser atendidas a través de incentivos, en este caso la exclusión laboral de grupos vulnerables y la baja inversión en mejorar procesos para reducir el impacto ambiental. Sin embargo, este esquema de incentivos no es una regla normativa que implique obligatoriedad.

Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-desarrollo-economico-sustentable-del-estado-de-puebla-2>

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

2 Estímulos fiscales

Estado de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Ley de Ingresos del Estado de Puebla, Ejercicio Fiscal 2018

Objetivo: Otorgar incentivos a empresas generadoras de empleo utilizando estímulos fiscales al Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal.

Componente ambiental o social: Estímulos a la contratación de personas vulnerables.

Existen estímulos fiscales aplicables a empresas que empleen a personas con discapacidad y mayores de 60 años (artículo 104). Los estímulos consisten en la reducción del 100% del impuesto descrito que causen las remuneraciones pagadas a dichas personas.

Nivel de incorporación: Medio.



Al igual que los incentivos financieros, no financieros y de gestión, los estímulos fiscales parten de la existencia de una regulación impositiva para las empresas, y pretenden disminuir esta carga fiscal a través de mecanismos de reconocimiento e internalización de problemáticas sociales como la falta de empleabilidad de personas discapacitadas y adultos mayores. Sin embargo este es un esquema de incentivos y no una norma obligatoria.

Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-ingresos-del-estado-de-puebla-para-el-ejercicio-fiscal-2018>

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

3 Obras y proyectos de infraestructura de competencia estatal

Estado de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Ley para la Protección Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla

Objetivo: Documentar y regular el desarrollo de obras y actividades con potencial de impacto ambiental.

Componente ambiental o social: Evaluación de impacto ambiental.

El artículo 38 de la ley establece que la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial evaluará el impacto o riesgo ambiental de



las obras y actividades que no sean de competencia de la Federación. Entre estas obras y actividades se encuentran, por ejemplo: obra pública y caminos estatales, municipales o rurales, zonas y parques industriales, minería, desarrollos turísticos, obras de infraestructura hidráulica, plantas de tratamiento, instalaciones de manejo de residuos, centros comerciales, centros de salud y mercados.

Nivel de incorporación: Alto.

La documentación de la evaluación de impacto ambiental es un mecanismo que busca reconocer las potenciales afectaciones al ambiente derivado de la actividad económica y la obra pública. La legislación, además de reconocer estas afectaciones, incorpora también medidas preventivas y correctivas obligatorias para evitar o atenuar el impacto ambiental.

Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-para-la-proteccion-del-ambiente-natural-y-el-desarrollo-sustentable-del-estado-de-puebla-2>

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

4 Regulación de actividad productiva, obras y proyectos de infraestructura

Estado de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Ley para la Protección Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla



Objetivo: Regular de manera transversal las actividades productivas, obras y proyectos de infraestructura que propicien el desarrollo económico pero tienen riesgo potencial de externalidades ambientales y sociales.

Componente ambiental o social: Denuncia popular.

En el artículo 199 de la ley se desarrolla la figura de la denuncia popular. En el documento se indica que toda persona o grupo de personas podrán denunciar actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales.

Nivel de incorporación: Alto.

La incorporación de la denuncia popular ofrece un mecanismo de evaluación ciudadana, señalamiento de incumplimiento con las normas ambientales y de sanción para los responsables. En su caso, la denuncia popular puede resultar en la obligación de reparación de daños causados. Además de tratar la materia ambiental, la redacción de la legislación abre la posibilidad de atender denuncias en materia de ordenamiento territorial.

Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-para-la-proteccion-del-ambiente-natural-y-el-desarrollo-sustentable-del-estado-de-puebla-2>

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

5 Regulación de proyectos para prestación de servicios

Estado de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:



Ley y Reglamento de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado Libre y Soberano de Puebla

Objetivo: Regular los contratos y la prestación de servicios de inversionistas proveedores consistentes con el diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento u operación de los activos necesarios en la provisión de servicios públicos.

Componente ambiental o social: Justificación socioeconómica.

El artículo 12 y de la ley establece la obligación de las entidades, dependencias e interesados en entregar propuestas de presentar una Justificación Socioeconómica que demuestre los beneficios sociales y económicos del proyecto.

Nivel de incorporación: Bajo.

De acuerdo con el artículo 15 del reglamento de la Ley mencionada, la justificación consistirá en un análisis que identificará, cuantificará y valorará los beneficios y costos para el Estado de este tipo de proyectos. Sin embargo, dentro de las características exigibles en este análisis no se hace explícita la necesidad de considerar los costos por el impacto ambiental o el reconocimiento de afectaciones sociales. Dentro de la documentación de los proyectos se debería incluir indicadores de rentabilidad y riesgos asociados a su ejecución. No obstante, no se indica de manera puntual que deban existir indicadores de rentabilidad social ni de riesgos ambientales, tampoco de análisis costo-beneficio o evaluaciones de impacto social o ambiental.

Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-proyectos-para-prestacion-de-servicios-del-estado-libre-y-soberano-de-puebla-2>
- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/reglamentos/de-ley/item/reglamento-de-la-ley-de-proyectos-para-prestacion-de-servicios-del-estado-libre-y-soberano-de-puebla>

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:



6 Programas Agropecuarios del Municipio de Puebla

Municipio de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Reglas de Operación para los Programas Agropecuarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

- Programa de Innovación Tecnológica y Desarrollo de Capacidades
- Programas de Apoyo para las Actividades Productivas de Grupos en Condiciones de Vulnerabilidad
- Proyecto para Apoyo de Agro-negocios en el Medio Rural
- Programa de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales y Agro-Biodiversidad
- Programa de Comercialización Segura

Objetivo: Lograr un equilibrio territorial ordenado entre el crecimiento urbano, la vocación agrícola y las zonas forestales del Municipio que apoye su desarrollo sustentable con enfoque metropolitano.

Componente ambiental o social: Ninguno.

Nivel de incorporación: Nulo.

La redacción de las reglas de operación de estos programas es demasiado general. Es posible que una parte importante del diseño de cada programa sea documentada en las convocatorias y disposiciones complementarias emitidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad como se observa en el artículo 6 y 9 del primer capítulo del documento.

Por otra parte, se hace mención de la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones a los programas. En esta facultad existe espacio para medir los resultados en la parte de desarrollo sustentable del objetivo general de las reglas de operación. Sin embargo, la documentación disponible a través de las plataformas de transparencia consultadas no permite conocer sobre estos documentos complementarios ni las evaluaciones.



Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/reglas-de-operacion-para-los-programas-agropecuarios-de-la-secretaria-de-desarrollo-urbano-y-sustent>

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

7 Programas de desarrollo turístico municipal

Municipios de San Andrés Cholula y San Pedro Cholula

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Programa Regional de Desarrollo Turístico de los Municipios de San Andrés Cholula y San Pedro Cholula y su Conurbación, Puebla.

Objetivo: Impulsar el desarrollo ordenado y sostenible de la actividad turística en la zona de estudio, proponiendo las estrategias, acciones e inversiones factibles de impulsar en escenarios de corto, mediano y largo plazos, que deriven en productos turísticos detonadores del desarrollo. Se establece el turismo como actividad estratégica y de prioridad nacional, para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza en las zonas con atractivos turísticos competitivos. Además de la necesidad de crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos.

Componente ambiental o social: Lineamientos normativos de la estrategia del programa que incluye:

- Usos permitidos y no permitidos de actividades turísticas en función del nivel de incompatibilidad con otros usos predominantes, por su grado de contaminación o deterioro al medio, para los que está prohibida su ubicación dentro del área urbana.
- El Sistema Integral Ecológico que promueve la preservación ecológica de las Áreas de Valor Ambiental, el saneamiento del Alto Atoyac Puebla-Tlaxcala, la utilización de nuevas tecnologías en los procesos productivos y en las redes de servicios municipales tales como el tratamiento de las aguas residuales.



- La consideración de los costos de los impactos ambientales y de las externalidades producidas en la valoración económica de los proyectos, no sólo los costos directos.
- La mejora de los sistemas de transporte público y movilidad, así como de desarrollo urbano.
- La consideración de la ocupación y/o alteración de las zonas con valor ambiental y elevada fragilidad ecológica
- El desarrollo de un programa de manejo integral de residuos sólidos y líquidos provenientes del uso urbano/turístico.

Nivel de incorporación: Bajo.

A pesar de contar con una serie de lineamientos, objetivos y propuestas para atender problemas sociales y ambientales, no queda claro que éstos sean obligatorios.

Muchos de los planteamientos ambientales y sociales son parte del reconocimiento de problemáticas ambientales o sociales en la propuesta para el desarrollo del programa como parte de su proceso de planeación pero no necesariamente como una normatividad obligatoria.

Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/programa-regional-de-desarrollo-turistico-de-los-municipios-de-san-andres-cholula-y-san-pedro-cholu>



Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

8 Gobernanza y mejora regulatoria

Estado de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Ley y Reglamento de Gobernanza Regulatoria para el Estado de Puebla
Acciones y Lineamientos para integrar los resultados del Programa de Simplificación de Cargas de Trámites y Servicios

Objetivo: Simplificar el marco regulatorio a través de la eliminación parcial o total de actos administrativos, y trámites correspondientes. Además, homologar trámites, formatos, requerimientos y reglamentos de las Instancias Gubernamentales y promover reformas al marco regulatorio que permitan fortalecer el desarrollo económico y social.

Componente ambiental o social:

- De acuerdo con el artículo 20 del Reglamento todas las Instancias Gubernamentales que elaboren anteproyectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos y otras disposiciones legales y normativas; están obligados a



elaborar una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)*. La MIR es una herramienta para medir los costos y beneficios de regulaciones. En la Ley (artículo 40) se indica que la MIR debe contener, entre otras cosas, justificación y un análisis económico y social, que podría incluir costos sociales y ambientales aunque no es explícito.

- La Ley en su artículo 61 menciona que, utilizando el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyo funcionamiento sea de bajo riesgo para la salud y el medio ambiente, puedan iniciar sus operaciones en un plazo máximo de 72 horas.
- Ambos documentos incluyen las figuras de Queja Regulatoria y Propuesta de Mejora Regulatoria. Para la primera, una razón que amerita formular una queja es cuando un trámite o servicio ponga en riesgo a algún sector social, ambiental o económico del Estado. Sobre las propuestas existen menos especificaciones pero abren la posibilidad a proponer nuevos mecanismos regulatorios para atender problemáticas sociales y ambientales.
- En el Reglamento se reconoce que las Instancias Gubernamentales podrán solicitar a la Secretaría Ejecutiva que sus proyectos de mejora regulatoria reciban el tratamiento de emergencia, cuando el objeto del proyecto es evitar un daño inminente, atenuar o eliminar un daño existente, a la salud o bienestar de la población, al medio ambiente o a los recursos naturales.
- En las Acciones y Lineamientos del Programa de Simplificación de Cargas de Trámites y Servicios se hace referencia al costo social (valor monetario anual del tiempo destinado a la acumulación de requisitos y resolución de un trámite o servicios) como el parámetro para medir el éxito y pertinencia de la intervención.

Nivel de incorporación: Medio.

La inclusión de los primeros cuatro componentes en la normatividad de mejora regulatoria es un buen ejemplo de reconocer e internalizar costos ambientales o sociales en distintas etapas de planeación regulatoria. No obstante, la MIR y la Propuesta Regulatoria, en la etapa de evaluación previa, deberían incorporar explícitamente costos sociales y ambientales más allá del costo (en tiempo) por cumplimiento de la regulación. El tratamiento diferenciado entre empresas de bajo y alto riesgo es un indicador de reconocimiento de las posibles afectaciones de



empresas grandes. También se reconoce que no todos los cambios regulatorios tienen la misma prioridad y que aquellos relacionados con daños a la salud o al medio ambiente deben ser considerados primero. Por último, en la etapa de evaluación de una nueva regulación, la acción ciudadana tiene mecanismos de participación para señalar deficiencias en la implementación de nuevas reglas en detrimentos del ambiente y el bienestar social.

Para el quinto componente de la lista anterior es necesario agregar una definición más amplia de costo social, ya que el parámetro puede ir en contra de los objetivos de la política de sustentabilidad y protección social.

Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-gobernanza-regulatoria-para-el-estado-de-puebla>
- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/reglamentos/de-ley/item/reglamento-de-la-ley-de-gobernanza-regulatoria-para-el-estado-de-puebla>
- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/acuerdos/item/acciones-y-lineamientos-para-integrar-los-resultados-del-programa-de-simplificacion-de-cargas-de-tramites-y-servicios>

* Excepto las materias fiscal, agraria, laboral, de responsabilidad de los servidores públicos, de justicia administrativa, de seguridad pública, al Ministerio Público y actos administrativos que deriven de Programas Federales.

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

9 Manuales administrativos (Servicios al público)

Estado de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública estatal para el diseño, elaboración, actualización y registro de los Manuales de Administración

Objetivo: Establecer una guía sobre el diseño, elaboración, actualización y registro de los Manuales de Administración. Los Manuales forman parte de la Normatividad



Interna de Dependencias y Entidades y tienen como objetivo fortalecer sus funciones organizacionales dando consistencia a programas, proyectos y servicios.

Componente ambiental o social: Criterios de igualdad laboral, no discriminación, inclusión social, Código de ética y Reglas de Integridad.

Nivel de incorporación: Medio.

Los Lineamientos definen que las propuestas de Manuales de Administración deberán atender los criterios mencionados, que se refieren a normas de carácter federal. Sin embargo, estos Lineamientos no son explícitos en los compromisos de no discriminación y equidad de género, así como en protocolos de atención a grupos vulnerables que se deban adquirir en programas, trámites y servicios que tengan un corte de promoción económica.

Documentación disponible en:

- http://www.mregulatoria.puebla.gob.mx/index.php/descargas-mr2017/item/download/547_c02433895b06551543e3adaa8f8ad24c

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

10 Regulación de actividad productiva generadora de residuos

Estado de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Reglamento de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial para el Estado de Puebla



Objetivo: Definir los términos en los que los sujetos obligados deben manejar sus residuos

Componente ambiental o social: Plan de Manejo

Los generadores sujetos que deben cumplir con este requisito son aquéllos que en su conjunto producen o reúnen cantidades de 10 toneladas peso bruto, así como los que exceden dicha cantidad de forma anual de residuos, o los que en su caso generan cantidades de residuos igual o mayor a 27 kilogramos por día. Este Plan debe contener un calendario para la estrategia de minimización, un diagnóstico y programa de actividades. Además, la autoridad realizará evaluaciones a los generadores de residuos sujetos a un Plan de Manejo cada seis meses.

Nivel de incorporación: Medio.

Este mecanismo regula la operación de empresas que generan altas cantidades de residuos y es un componente de regulación ambiental complementario a los esfuerzos de atracción de inversiones. Sin embargo, hace falta información para determinar el monitoreo de su cumplimiento, así como la pertinencia del plan de manejo.

Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/reglamentos/de-ley/item/reglamento-de-ley-para-prevencion-y-gestion-integral-de-los-residuos-solidos-urbanos-y-manejo-esp>

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:



11 Programa Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria Agropecuaria

Estado de Tlaxcala

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Reglas de Operación Del Programa Infraestructura, Equipamiento y Maquinaria Agropecuaria. Componentes: Pecuario, Agrícola, Desarrollo Rural

Objetivo: Acción encaminada al apoyo del sector agropecuario

Componente ambiental o social:

- Acciones de Mitigación del Cambio Climático
- Reforestación
- Financiamiento a Microempresas para las Mujeres y Jóvenes Rurales
- Focalización a personas con capacidades diferentes y de la tercera edad

En general, algunos de los componentes del programa tienen una visión que conjunta el apoyo al campo con sustentabilidad y acciones para mitigar la vulnerabilidad climática y social. Además, el artículo 17 establece que los componentes del programa son de carácter estatal y están dirigidos a los productores agrícolas, pecuarios, acuícolas, pesqueros, familias de escasos recursos, personas con capacidades diferentes, personas de la tercera edad e instituciones educativas del Estado de Tlaxcala.

Nivel de incorporación: Medio.

El diseño del programa atiende problemáticas sociales y ambientales con las herramientas disponibles por la dependencia que lo opera pero no mitiga efectos negativos de su implementación.

Documentación disponible en:

- http://sefoatlaxcala.gob.mx/transparencia/2018/ROP_INEQM.pdf



Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

12 Proyectos especiales de desarrollo focalizado: Centro Histórico

Municipio de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla

Objetivo:

- Reactivación económica y social de los barrios de la zona de estudio, considerando las actividades productivas consistentes con su habitabilidad y potencialidad.
- Proporcionar certidumbre a las inversiones pública, privada y social.

Componente ambiental o social: Plan de desarrollo urbano y sustentable.

Este programa enmarca un plan integral para el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla y uno de sus pilares es la promoción económica de la zona utilizando regulación de infraestructura, ordenamiento territorial y de construcciones comerciales y de servicios.

Nivel de incorporación: Bajo.

El programa no es un instrumento de política pública exclusivamente con objetivos de desarrollo económico. De hecho es un ejemplo claro de un plan integral de desarrollo urbano donde la integración de temas ambientales y sociales no se encuentra en un componente del instrumento sino que enmarca todo su diseño. Es decir, los componentes ambientales y sociales son parte del plan de desarrollo pero no necesariamente normatividad obligatoria.

Documentación disponible en:



- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/programa-parcial-de-desarrollo-urbano-sustentable-del-centro-historico-del-municipio-de-puebla>

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

13 Programa de Mecanización y Equipamiento 2018

Estado de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Reglas de Operación del Programa de Mecanización y Equipamiento 2018

Objetivo:

Apoyar a los productores agrícolas de la entidad para la adquisición de maquinaria y equipo fortaleciendo los eslabones de las cadenas productivas a través de promover la mecanización y la tecnificación de las actividades agrícolas.

Componente ambiental o social: Cláusula de equidad de género

El artículo 24 de las reglas de operación señalan que se apoyarán las solicitudes realizadas por mujeres y hombres, apegadas a las Reglas de Operación sin distinción alguna y que los padrones de beneficiarios deberán generarse con información desagregada por género, grupo de edad, región y municipio, así como el monto de los recursos ejercidos con base a dichos resultados, para que en el siguiente ejercicio fiscal se instrumenten acciones que disminuyan la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres.

Nivel de incorporación: Medio.



La inclusión de esta cláusula hace explícito el compromiso del programa con la equidad de género y presenta una manera de reducir la brecha de género utilizando el programa. Sin embargo, se necesita más información sobre las implicaciones de incumplimiento.

Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/acuerdos/item/reglas-de-operacion-del-programa-de-mecanizacion-y-equipamiento-2018>

Tipo de Instrumento de Promoción Económica:

14 Programa “Insumos a tiempo”

Estado de Puebla

Fundamento normativo y documentación de diseño:

Acuerdo del Secretario de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial, por el que da a conocer las Reglas de Operación del Programa “INSUMOS A TIEMPO 2017”

Objetivo:

Otorgar apoyo en la adquisición de insumos, material vegetal propagativo, equipo y herramienta, así como para la atención a contingencias fitosanitarias y de inocuidad agrícola.

Componente ambiental o social: Ninguno.

Nivel de incorporación: Nulo.

Este programa no parece incluir algún componente ambiental o social adicional a los objetivos de promoción económica y es ilustrativo de un diseño instrumental sin componentes ambientales ni sociales.



Documentación disponible en:

- <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/reglas-de-operacion/item/acuerdo-del-secretario-de-desarrollo-rural-sustentabilidad-y-ordenamiento-territorial-por-el-que-da-a-conocer-las-reglas-de-operacion-del-programa-insumos-a-tiempo-2017>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

De manera general, el análisis de instrumentos de promoción económica en la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala indica que sus fundamentos normativos incorporan componentes ambientales y sociales en cierta medida. La mayoría de los instrumentos presentan niveles de incorporación medio, lo cual puede explicarse por la estructura legislativa y las facultades de las dependencias. Esto quiere decir que gran parte del trabajo por incorporar estos temas en los instrumentos existentes o de nueva creación tiene que pasar por un proceso de legislación y reglamentación que incluyan más criterios mínimos y estándares para abordar las problemáticas.

Por otra parte, como se menciona en el análisis de dependencias estatales y municipales existe una tendencia a la adopción de normatividad federal para la aplicación de programas, proyectos y convenios. Otras regulaciones como las de trámites y servicios tienen un área de oportunidad, tal vez no en términos de reglas de operación pero sí de



protocolos de atención ciudadana. Otras recomendaciones generales sobre los instrumentos de promoción económica se presentan a continuación.

¿Cómo fortalecer la coordinación y colaboración institucional en temas de promoción económica sustentable?

Asimetría, integración y colaboración metropolitana

La Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala es una ciudad con una asimetría económica estructural profunda. Los municipios del estado de Puebla concentran el 95% de la actividad económica de urbe y los sectores más desarrollados dentro de estos municipios no parecen estar integrados a la estructura económica de sus contrapartes en Tlaxcala. Esta asimetría podría responder a factores históricos de desarrollo como la aparición temprana de industrias manufactureras y automotrices. Pero también puede ser un efecto de políticas de promoción económica diferenciada a nivel estatal. Abordar estas hipótesis queda fuera del alcance de este estudio. Sin embargo, se pueden hacer recomendaciones que podrían tener efecto de integración económica y regulatoria entre ambas partes de la metrópoli.

Integración de sectores económicos y movilidad laboral

Adecuar los planes de desarrollo metropolitano, estatales y municipales para detonar actividad económica integrada, focalizando esfuerzos en la integración de sectores y cadenas de valor. Una línea de acción metropolitana fundamental se encuentra en aspectos sociales como desarrollo de capital humano en los municipios más rezagados, capacitación laboral en ocupaciones de alto valor agregado para la región que fomenten la movilidad laboral entre estados y municipios, así como una política integrada de movilidad, transporte y vivienda que permita una transición a conectividad regional para la fuerza laboral de la Zona Metropolitana.



Integración regulatoria

Probablemente el riesgo más importante hacia el futuro para la gobernanza ambiental y social de Puebla-Tlaxcala es la fractura en objetivos de sustentabilidad, disparidad en estándares sociales y ambientales en regulación económica y una carrera desregulatoria en estos temas. El objetivo de mediano plazo en este punto para las autoridades encargadas de la planeación metropolitana en ambos estados es crear compromisos e incentivos para homologar los estándares regulatorios que rigen la actividad económica y generar los incentivos correctos para desarrollar sectores económicos como un bloque regional, sin caer en competencia por atracción de inversiones a costa de afectaciones sociales o ambientales.

Asimismo, los esfuerzos de mejora regulatoria en los gobiernos locales deben procurar no abogar por esquemas de desregulación que abonen al detrimento del ambiente físico o social. La normatividad debería hacer explícitas las áreas que deberán protegerse de mecanismos de desregulación en temas ambientales o sociales. En Puebla, la legislación en materia de gobernanza y mejora regulatoria incorpora un mecanismo para evaluar en una propuesta de mejora regulatoria su costo-beneficio, así como un análisis de impacto económico y social. Sin embargo, este tipo de evaluaciones no hace explícito que dentro del costo social se incorporen temas ambientales³³, por ejemplo.

Adopción de mejores prácticas normativas regionales

Durante el estudio se observó que la celebración de convenios de colaboración y coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos locales para la implementación de programas diseñados por dependencias federales a nivel local suelen ser una buena práctica de gobernanza normativa. Los gobiernos locales pueden aprovechar estos convenios para fortalecer sus procesos de implementación, además de emular el diseño de instrumentos de promoción económica a menor escala pero con niveles de transparencia y calidad similares.

Estos convenios pueden ser una buena práctica de gobernanza porque los gobiernos locales se ven obligados a usar las reglas de operación de programas federales que tienen fortalezas de diseño, son evaluados y transparentes.

³³ Incluso en ocasiones el lenguaje de mejora regulatoria indica que el costo social incluye únicamente al costo en tiempo de realizar trámites y no pondera los beneficios ambientales o sociales de la regulación.



La integración vertical que existe entre las políticas federales y estatales mediante convenios de colaboración es un modelo que podrían seguir estados y municipios de la región. En el estado de Tlaxcala los municipios siguen, para algunos programas, el mecanismo vertical de implementación municipal de programas, pero el diseño y normatividad estatal de sus reglas de operación. Para la Zona Metropolitana con dos gobiernos estatales coexistentes existen obstáculos que impiden una integración vertical, pero de manera horizontal es posible encontrar mecanismos de colaboración. Un ejemplo de esto sería la adopción de requerimientos mínimos para el diseño de instrumentos de promoción económica municipales y estatales que sirva de guía para el proceso de toma de decisiones. Un convenio de colaboración en materia de estándares regulatorios mínimos para el proceso de diseño, planeación y normatividad de programas y proyectos podría materializar esta propuesta.

En otro plano, es posible identificar y replicar mejores prácticas de diseño (reglas de operación y regulación de proyectos) mediante un diagnóstico metropolitano de aquellos instrumentos con un diseño modelo replicable en otros municipios con menores capacidades técnicas para el diseño e implementación. Este estudio documenta ejemplos de buenas prácticas de integración de problemas ambientales y sociales en el diseño de programas locales, pero el esfuerzo por generar un modelo regulatorio replicable debe ser más amplio y profundo para abarcar no únicamente temas sociales y ambientales. Adicionalmente, es necesario reconocer que el análisis técnico es solo un insumo de este proceso propuesto, pero la creación de los convenios de colaboración en el tema son la parte medular del proceso. Además, la cooperación metropolitana debe funcionar como una herramienta para transferencia de estas capacidades técnicas.



¿Cómo incrementar el potencial de sustentabilidad de instrumentos de promoción económica?

Para fortalecer el diseño de instrumentos de promoción económica en materia de desarrollo sustentable y temas ambientales y sociales se debe hacer un diagnóstico de la estructura jurídica que enmarca la normatividad de programas y proyectos de desarrollo. En este sentido existen áreas de legislación, regulación y normatividad que deben ser revisadas para proponer reformas locales que permitan incorporar de mejor manera problemáticas ambientales y sociales al diseño y planeación de instrumentos.

Legislación general en materia de desarrollo sustentable

La legislación a nivel estatal en materia de desarrollo sustentable y planeación debe someterse a un diagnóstico para mapear los lineamientos que facultan o restringen acciones de gobierno relacionadas con el diseño y planeación de instrumentos de promoción. Aunque este estudio no tiene el alcance para generar ese diagnóstico y mapeo jurídico, sí puede ofrecer propuestas para actuar legislativamente en este sentido.

Una propuesta es plantear una serie de reformas (incluyendo generación de nuevas normas) a las leyes estatales para incorporar de manera transversal principios de sustentabilidad social y ambiental para todas las áreas que directa o indirectamente influyan sobre el desarrollo local. La Ley de Desarrollo Económico Sustentable de Puebla, así como la Ley de Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable son buenos ejemplos de legislación con esta visión. Sin embargo no toda la legislación estatal parece contar con este elemento transversal de sustentabilidad para facultar a dependencias, entidades y otras autoridades a adoptar principios de sustentabilidad. Por ejemplo, la Ley para la Protección Ambiente Natural establece los lineamientos básicos para facultar a las dependencias correspondientes de evaluar el impacto ambiental de obras de infraestructura. Sin embargo, no existe un lineamiento a nivel legislativo que introduzca la figura de mecanismos de evaluación impacto de movilidad por parte de la Secretaría de Infraestructura, Movilidad y Transporte en Puebla. Otro ejemplo se encuentra en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, en donde no se indica explícitamente un mandato de incorporar temas



ambientales³⁴. A pesar de lo anterior, la ley sí contiene figuras y conceptos como el de desarrollo equilibrado (aunque no se especifica su significado), igualdad de derechos, perspectiva de género y participación ciudadana.

Incorporación de nuevos mandatos para dependencias estatales

Las dependencias estatales podrían ampliar sus mandatos mediante la incorporación de criterios de sustentabilidad y protección social como equidad de género. En Puebla la Secotrade, por ejemplo, tiene un mandato de desarrollo económico pero podría fortalecerse con lineamientos explícitos de cuidado del medio ambiente, sustentabilidad de largo plazo y atención de problemáticas sociales.

Por otra parte, como se ha mencionado antes, la SDRSOT expone una buena práctica y ejemplo de mandatos sobre sustentabilidad. Esta dependencia tiene como obligación evaluar el impacto ambiental de las obras o actividades que no estén reservadas a la Federación según la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla y de ahí emana la figura de la evaluación de impacto ambiental. Así, otras secretarías como la SIMT podría incorporar la figura de evaluación de impacto de movilidad y vialidad, una vez que la arquitectura legal del estado delimite estas facultades (por ejemplo, mediante la creación o modificación de leyes referentes a movilidad). Además de involucrarse activamente en el diseño de proyectos industriales para que la movilidad de los trabajadores locales sea un tema relevante en los estudios de factibilidad.

Es necesario, además, fortalecer los mecanismos de cooperación intersecretarial, sobre todo en temas de desarrollo económico, desarrollo rural y sustentabilidad. Esto es importante en un entorno normativo que impone objetivos de desarrollo sustentable y administra mandatos concurrentes entre dependencias.

³⁴ De hecho en toda la ley no se mencionan palabras relacionadas con el concepto de medio ambiente o sustentabilidad.



Legislación de la administración pública local y reglamentos interiores

Una estrategia de aproximación a la meta de transversalidad de sustentabilidad ambiental y social del punto anterior puede ser un proceso de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal y los reglamentos interiores de las dependencias y entidades. Con este enfoque se pueden incorporar mandatos de sustentabilidad para las dependencias públicas, así como la base para generar criterios ambientales, de protección a grupos vulnerables o equidad de género, por ejemplo, aplicables a los instrumentos de política pública que pueden ser diseñados en ellas.

Además, se pueden reforzar los mecanismos de trabajo colaborativo entre dependencias y, por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial cuando sus objetivos de desarrollo se encuentren con los objetivos de sustentabilidad ambiental o social.

Estrategias para generar más y mejores programas de desarrollo económico a nivel local

Las dependencias del Poder Ejecutivo estatal encargadas del desarrollo económico en ambos estados tienen espacio para diseñar e implementar instrumentos locales de desarrollo. La integración vertical con el gobierno federal para operar localmente programas diseñados en dependencias federales ha sustituido en parte los programas económicos locales. No necesariamente el contar con un catálogo extenso de programas al interior de una dependencia estatal es reflejo de su impacto positivo sobre el crecimiento. De hecho si la existencia de programas no está acompañada de mecanismos de planeación, diseño y evaluación con estándares mínimos de calidad y transparencia puede ser negativo. Sin embargo, esto sí refleja falta de involucramiento en el proceso de diseño y planeación de instrumentos lo cual podría derivar en la implementación de políticas sin incorporar temas estratégicos para el desarrollo local.

Transparencia en entidades públicas: fideicomisos

Existen áreas de oportunidad importantes para transparentar la toma de decisiones, reglas de operación, las normas que rigen el diseño, planeación e implementación de programas o proyectos financiados con fideicomisos públicos



locales que no se adhieren a convenios con fondos federales. La publicación de sus reglas de operación, por parte de los comités técnicos, permitiría conocer los lineamientos básicos de distribución de recursos y diseño de programas o proyectos de impacto social y económico.

Un ejemplo de buenas prácticas de transparencia se encuentra en las reglas de operación del Fondo Metropolitano de la SHCP donde, como se mencionó anteriormente en el documento, se establecen objetivos y lineamientos claros sobre la necesidad de contar con análisis costo-beneficios y evaluaciones de impacto social y ambiental de los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, que se presenten para su análisis y posible asignación de recursos. Los fideicomisos y fondos locales deberían adoptar estas prácticas de transparencia.

Adopción de buenas prácticas federales de diseño de reglas de operación

Los estados y municipios de la Zona Metropolitana tienen margen de acción para incrementar y diversificar sus instrumentos de promoción económica. Además, cuentan con oportunidades para desarrollar normatividad para programas locales que hoy no cuentan con reglas de operación o evaluaciones públicas. Un primer paso antes de fortalecer la normatividad en materia ambiental o social de instrumentos es generar la normatividad.

Otra oportunidad de los gobiernos locales se encuentra en la adopción de mejores prácticas de diseño y planeación de instrumentos. Las reglas de operación de programas federales implementados por los estados y municipios por medio de convenios de colaboración ofrecen un ejemplo de estas buenas prácticas que deberían replicarse a nivel local. Si la normatividad tiene un diseño transparente y apegado a mejores prácticas de inclusión de temas ambientales y sociales, los estados y municipios tendrán las herramientas de gobernanza para generar programas y proyectos con más efectividad y eficiencia.

Reglamentación de los procesos de planeación y diseño de instrumentos

Existe oportunidad de generar una reglamentación más completa y específica de los procesos de planeación y diseño de instrumentos de política pública. Esta reglamentación debería incluir estándares mínimos de regulación ambiental y



social, la consideración de incluir evaluaciones de impacto y riesgos sociales y ambientales previos a la implementación de programas y proyectos.

Esta reglamentación podría extenderse también a crear estándares mínimos de metodología que deban cumplir todas las evaluaciones costo-beneficio, manifestaciones de impacto ambiental y justificaciones socioeconómicas contenidas como criterios o trámites asociados a la implementación de instrumentos de promoción económica como proyectos de infraestructura. Miembros de la sociedad civil que fueron consultados para esta investigación indicaron su preocupación sobre la calidad de las evaluaciones de impacto ambiental que realizan empresas privadas para cumplir con el trámite requerido por la autoridad.

Consideración de nuevos componentes ambientales y sociales en el diseño de instrumentos

Dentro de los instrumentos analizados se encontró que los mecanismos más comunes para incorporar temas ambientales y sociales en su diseño están:

- Incentivos a la inclusión laboral y empoderamiento de grupos vulnerables como personas adultas mayores, con discapacidad, mujeres y jóvenes.
- Preferencia de acceso a estímulos productivos e incentivos a empresas con esquemas de protección al medio ambiente e inclusión de grupos vulnerables.
- Evaluaciones de impacto ambiental, justificaciones socioeconómicas y análisis costo-beneficio para estimar la rentabilidad social de proyectos y programas, en los cuales se incluyen temas ambientales y sociales.
- Denuncia ciudadana, aunque no de consulta previa de manera explícita.
- Criterios de equidad de género y no discriminación
- Planes de administración de afectaciones ambientales o de manejo de residuos
- Lineamientos básicos en la normatividad de facultades de las dependencias y actores de gobierno sobre sustentabilidad.

Además de estos componentes, las autoridades locales podrían considerar otros siguiendo como línea de análisis el proceso de implementación de cada instrumento:



- **Etapa previa a la implementación.** En muchos casos, sobre todo en infraestructura, la etapa previa define quiénes serán los implementadores y operadores del instrumento. En este caso es importante conocer los criterios que deben cubrir estos implementadores para comenzar las obras. La regulación, por ejemplo, de la afirmativa ficta en caso de no respuesta por parte de la autoridad ante un trámite o requisito debe ponderarse frente a las capacidades técnicas de las autoridades de revisión. Por ejemplo, en el caso de evaluaciones de impacto que deben ser autorizadas por gobiernos locales la existencia afirmativa ficta puede suponer que existen capacidades institucionales de estados y municipios para cumplir con ese mandato y derivar en políticas de facto con implicaciones negativas para el medio ambiente.
- **¿Dónde se implementa el instrumento?** Esta pregunta ayuda al equipo de planeación y diseño a identificar atribuciones y capacidades técnicas de los implementadores. Estos últimos deben tener suficiente información sobre el contexto del lugar físico y entorno social donde la política será operada. Un análisis del contexto permitirá reconocer riesgos sociales relacionados con grupos de interés que podrían presentar afectaciones. También permitirá ubicar posibles obstáculos de implementación por el entorno físico y evaluar la necesidad de hacer modificaciones al plan original. Las evaluaciones de impacto que son previas a la implementación son componentes que apoyan en este aspecto. Sin embargo otros componentes como la consulta pública previa de comunidades no se encontró explícitamente en la normatividad consultada. Tampoco mecanismos de participación en el diseño del instrumento.

Tener un panorama del contexto también permite identificar componentes importantes que no son directamente relacionados con la implementación u operación. Un ejemplo de esto es el problema de movilidad que se genera en una región donde se atrae inversión y se desarrolla infraestructura y áreas industriales pero no un plan de movilidad. Por eso es importante generar evaluaciones de impacto social que incluya el tema de movilidad.

Conocer el terreno y entorno de implementación, con una línea base ambiental y social también es útil para pensar en componentes ambientales



adicionales a los objetivos de promoción económica en los instrumentos. Por ejemplo la introducción de cláusulas de corresponsabilidad de implementación con otros instrumentos de autoridades ambientales para reducir problemáticas preexistente como la vulnerabilidad climática.

- **¿Quién implementa?** En general la relevancia de esta pregunta reside en la evaluación de capacidades técnicas y operativas de los servidores públicos a cargo de la implementación. En este punto es necesario generar capacitación técnica en materia de **d**Derechos **h**Humanos y de monitoreo de la implementación para la identificación de riesgos operativos ambientales y sociales.
- **¿Quiénes son los beneficiarios?** Conocer al público objetivo de las políticas también ofrece oportunidades de identificar posibles riesgos de acceso, y con ellos riesgos de discriminación estructural, por ejemplo. Para ello se propone incluir en el diseño de los instrumentos protocolos de entrega de subsidios o de acceso a infraestructura que sean incluyentes, así como criterios de elegibilidad.

Otro instrumento que puede incorporar este tipo de componente son los relacionados con financiamiento. Los criterios de elegibilidad pueden estar sujetos a características del beneficiario que señalen un esfuerzo por reducir el impacto ambiental de sus operaciones, al igual que como se ha documentado para incentivos financieros estatales. Las empresas con inversiones en tecnologías limpias y estándares ambientales podrían recibir mejores condiciones de financiamiento, por ejemplo.

Los esquemas de capacitación laboral o para el emprendimiento también podrían incluir en sus reglas de operación grupos prioritarios como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, indígenas o adultos mayores.

- **¿Cómo opera el instrumento?** Principalmente en el caso de infraestructura, su construcción y operación tiene riesgos ambientales importantes. El equipo de diseño de instrumentos necesita conocer detalles sobre la construcción y operación para definir si se evitan eficientemente riesgos y si es posible actuar en este punto de la implementación.
- **¿Cuánto dura y cuándo termina el ciclo de implementación?** Esta pregunta permite conocer los tiempos en los cuales la implementación



deberá ser monitoreada para su evaluación posterior. En este caso lo relevante es el registro de avance e impactos ambientales y sociales que servirán como insumo para poder crear mecanismos de compensación, sanciones y preparar mecanismos legales para otros riesgos como de denuncia, disputas legales y conflicto social. Adicionalmente, una política transversal que puede incidir en este espacio es la introducción de tribunales ambientales especializados para solucionar controversias.

Además, el proceso de monitoreo debe tomarse en cuenta para incorporar componentes de cumplimiento con normas de emisión de gases de efecto invernadero. También, pensar en esta etapa permite proponer incentivos financieros y fiscales por cumplimiento de objetivos de sustentabilidad (por ejemplo, mayor subsidio para mecanización del campo sujeto a la eficiencia energética de la maquinaria comprada por el beneficiario).

- **¿Cómo se evalúa?** El proceso de monitoreo genera insumos para dar seguimiento a las afectaciones y riesgos asociados a la implementación. Sin embargo en la evaluación se debe contemplar la línea base ambiental y social (tema que se aborda más adelante) para tener un punto de comparación respecto de los efectos negativos posteriores a la instrumentación de la política.

¿Cómo fortalecer la orientación de la promoción económica metropolitana hacia la sustentabilidad?

De acuerdo con la guía del Proyecto de Desarrollo Económico Local de la Federación de Municipios Canadienses y el Caribe³⁵, un plan de desarrollo económico local sustentable tiene las siguientes características:

³⁵ Proyecto de Desarrollo Económico Local de la Federación de Municipios Canadienses y el Caribe. "Creating a strategic plan for local economic development: a guide". Diciembre 2014. FCM-CARILED. Trinidad y Tobago. Disponible en: http://www.oas.org/en/sedi/dsd/biodiversity/sustainable_cities/sustainable_communities/events/sc%20courese%20jamaica%202016/module%20vi/ref-led-planning-framework-and-guide-%E2%80%93931412.pdf



- Está guiado por la dinámica del mercado local, contiene perspectiva de género, tiene solidez ambiental y es económicamente viable.
- Contribuye a la reducción de la pobreza.
- Sigue procesos participativos e incluyentes que generan colaboración institucional y con comunidades.
- Promueve la cooperación y rendición de cuentas.
- Ha considerado los potenciales impactos ambientales y sociales.
- Cuenta con la aceptación y apoyo de grupos de interés y comunidades.

Estos criterios pueden extrapolarse de los planes de desarrollo a las políticas e instrumentos específicos de intervención local. De esta manera los gobiernos y autoridades metropolitanas tienen un marco para reconocer el nivel de sustentabilidad que adoptan los instrumentos de promoción económica ya sea a nivel municipal, metropolitano o estatal.

Sin duda existen otras variables que podrían afectar la incorporación de componentes para atender problemáticas sociales y ambientales en este tipo de instrumentos. Por ejemplo, en un nivel de estructura y reforma normativa se debe tomar en cuenta la factibilidad legislativa para modificar ordenamientos jurídicos:

- Leyes y reglamentos, desarrollo de capacidades técnicas, plataformas de datos (inventarios y registros, evaluación), financiamiento de procedimientos de evaluación e infraestructura organizacional.
- Regulación de los procesos de incorporación de cumplimiento de los mismos para autoridades y desarrolladores.
- Estándares mínimos de reconciliación de objetivos económicos y de sustentabilidad.
- Contabilidad ecológica.

Posteriormente, a nivel de instrumentos se debe determinar el nivel de consistencia de los instrumentos con la política económica en general (que puede estar planteada en planes de desarrollo locales), la voluntad política, así como la factibilidad contractual y de facultades. Otro nivel a considerar es el de la capacidad técnica, operativa y financiera de las dependencias y de los servidores públicos.



Adicionalmente a estos criterios, en el caso de la gestión metropolitana de las ciudades mexicanas, es necesario sumar un criterio de coordinación entre órdenes de gobierno, estados y municipios. También, dentro de este modelo de factibilidad se encuentran componentes que en el diseño y planeación de acciones e intervenciones de gobierno suelen quedarse fuera o incorporarse en etapas posteriores de la implementación de las mismas, Por un lado, la evaluación de los impacto sociales y ambientales de un plan estratégico de promoción económica regional deben estar contenidos en sus fundamentos normativos. Este último punto se cumple relativamente bien para la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala ya que la legislación en materia de planeación y de desarrollo económico contempla hasta cierto punto estos criterios como se ha visto anteriormente.

Otro criterio que debe ser fundamental para una planeación estratégica integral es el de aceptación de grupos de interés y comunidades. La consulta y los mecanismos de participación ciudadana son herramientas útiles para delinear los aspectos con más riesgo de impacto ambiental o social negativo, ofrecer legitimidad a las políticas públicas y reducir el riesgo de conflicto. Las asociaciones y foros entre autoridades locales, comunidades, empresas y otros grupos con intereses en los proyectos regionales deben estar presentes en el proceso de diseño de instrumentos de promoción económica.



Cuadro de texto 8: Lista de control de factibilidad y éxito de un plan de desarrollo económico local

Criterio de factibilidad:

- 1. Mandato de gobierno**
 - a) Factibilidad legislativa
 - b) Consistencia con política de desarrollo
 - c) Factibilidad contractual
 - d) Voluntad política
- 2. Capacidades**
 - a) Capacidad de organización y operativa
 - b) Recursos Humanos
 - c) Capacidad técnica y experiencia
- 3. Marco temporal**
 - a) Eficiencia en plazo de cumplimiento
 - b) Plazo para resultados
- 4. Aceptación**
 - a) Apoyo de la comunidad
 - b) Potencial de asociación
- 5. Relevancia**
 - a) Impacto directo sobre el objetivo
 - b) Sostenibilidad en el tiempo
 - c) Riesgos y consecuencias
 - d) Impacto ambiental
 - e) Impacto social
 - f) Valores culturales prioritarios

Fuente: Proyecto de Desarrollo Económico Local de la Federación de Municipios Canadienses y el Caribe (2014)

¿Cómo integrar o reforzar aspectos ambientales y sociales en los instrumentos de promoción económica?

A lo largo de este documento se ha mostrado que cada tipo de instrumento de promoción económica tiene con objetivos y áreas de influencia distintas entre sí. Esta heterogeneidad de características hace virtualmente imposible tener un parámetro o



referente único para evaluar o medir el nivel de consideración de temas ambientales y sociales en el diseño de instrumentos de política pública.

Sin embargo, las herramientas de diagnóstico ambiental de Naciones Unidas³⁶ es una herramienta que puede facilitar el proceso de reconocer los avances y áreas de oportunidad en términos de incorporación de temas ambientales y sociales en el diseño de programas y proyectos. No únicamente es una herramienta de diagnóstico, sino que puede ser de utilidad para autoridades, dependencias, legisladores y servidores públicos involucrados en el diseño y planeación de instrumentos de promoción económica.

En el apartado de metodología de este documento se mencionan los tres pilares fundamentales de la metodología de diagnóstico de temas ambientales y sociales de Naciones Unidas³⁷. Estos pilares son **d**Derechos **h**Humanos, equidad de género y sustentabilidad ambiental. En la guía del método de diagnóstico se puede encontrar un listado de riesgos sociales y ambientales, así como preguntas para su identificación siguiendo como eje los tres pilares mencionados. Este proceso corresponde con el primer paso del diagnóstico de incorporación sugerido por Naciones Unidas descrito en el Cuadro de texto 16.

Algunos conceptos que deben identificarse para reconocer la manera en que los instrumentos integran los principios de sustentabilidad social y ambiental son:

1. Derechos **h**Humanos
 - Impacto sobre la capacidad de ejercer derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales de grupos vulnerables
 - Inequidad o discriminación estructural de grupos vulnerables
 - Restricción de acceso a servicios básicos o recursos
 - Conflicto en comunidades y con grupos interesados en la implementación del instrumento
 - Movilidad
2. Equidad de género

³⁶ UNDP (2016)

³⁷ United Nations Development Programme (UNDP). "Social and environmental screening procedure". Marzo, 2016. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Social-and-Environmental-Policies-and-Procedures/UNDP-Social-Environmental-Screening-Procedure-1January2015.pdf>



- Impacto inequitativo sobre las mujeres
 - Discriminación en procesos de participación
 - Limitaciones a ejercicio de derechos de mujeres
3. Sustentabilidad ambiental
- Impacto sobre hábitats, ecosistemas y especies en peligro
 - Presencia de áreas protegidas o en riesgo
 - Cambios en uso de suelo
 - Incentivos a la intensificación del uso agrícola o pecuario del suelo
 - Efectos sobre la extracción de agua
 - Incremento de gases de efecto invernadero
 - Vulnerabilidad frente al cambio climático
 - Riesgos de seguridad física en comunidades afectadas
 - Riesgos de salud para poblaciones cercanas
 - Seguridad industrial y laboral
 - Impacto sobre activos culturales
 - Desplazamiento de comunidades y defensa del territorio
 - Vulnerabilidad de poblaciones indígenas
 - Presencia de contaminantes en el ambiente
 - Generación de residuos y uso de sustancias químicas

Adicionalmente, se puede realizar el diseño y planeación de instrumentos de promoción económica local siguiendo un enfoque de procesos de evaluación de impacto social y ambiental^{38, 39} (ver Figura 1). Una combinación del enfoque de procesos de evaluación de impacto con el procedimiento de diagnóstico es un primer paso para mejorar el proceso de toma de decisiones e incorporar temas sociales y ambientales en el diseño de políticas públicas locales.

³⁸ Fischer, Thomas B. "Theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach" 2007. Earthscan. Londres.

³⁹ International Financial Corporation World Bank. "The Social and Environmental Impact Assessment Process". Sin fecha. Disponible en: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/296ae980488551f5aa0cfa6a6515bb18/ESIA.pdf?MOD=AJPERES>



Cuadro de texto 9: Procedimiento de diagnóstico social y ambiental en el diseño de programas y proyectos

1. Integración de principios generales

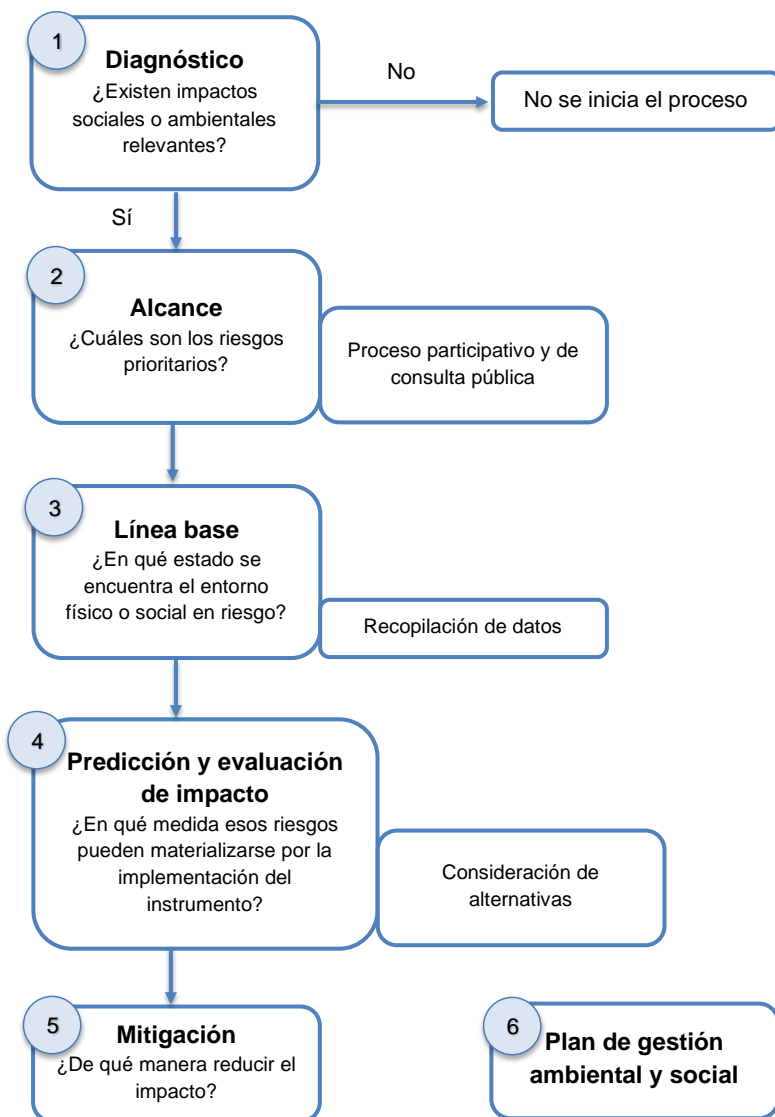
- a) ¿De qué manera el instrumento integra los principios generales para fortalecer la sustentabilidad social y ambiental? Los principios generales son:
 - i. Ejercicio de Derechos Humanos
 - ii. Equidad de género y empoderamiento de las mujeres
 - iii. Sustentabilidad ambiental

2. Identificación y gestión de riesgos sociales y ambientales

- a) ¿Cuáles son los posibles riesgos ambientales y sociales en la implementación y operación del instrumento?
- b) ¿Cuál es el nivel de importancia de los riesgos identificados?
- c) ¿Cuál es la categorización del riesgo social y ambiental del instrumento? (Alto / Moderado / Bajo)
- d) Para los riesgos identificados y clasificados, ¿cuál de los siguientes aspectos es relevante para incorporar la problemática?
 - i. Fortalecer los resultados ambientales y sociales del programa o proyecto
 - ii. Evitar impactos a personas y medio ambiente
 - iii. Minimizar, mitigar y gestionar impactos cuando no es posible evitarlos
 - iv. Fortalecer las capacidades de las autoridades para la gestión de los riesgos
 - v. Asegurar la participación efectiva de las partes interesadas con mecanismos de consulta o denuncia
- e) ¿Cuál es el nivel de evaluación y gestión social y ambiental requerido para atender los posibles riesgos e impactos?

Fuente: UNDP (2016)

Diagrama 1. Proceso de Evaluación de Impacto Social y Ambiental





Monitoreo

7

Fuente: IMCO con base en Banco Mundial y Fischer (2007)

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. "What is Local Economic Development (LED)?" Local Economic Development Resources. Disponible en: <http://go.worldbank.org/EA784ZB3F0>
- Bartik, Timothy J. "Local Economic Development Policies." Upjohn Institute Working Paper No. 03-91. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. 2003. Disponible en: http://research.upjohn.org/up_workingpapers/91
- Fischer, Thomas B. "Theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach" 2007. Earthscan. Londres.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO (2016). "Índice de Competitividad Urbana 2016. Reelección Municipal y Rendición de Cuentas: ¿Cómo lograr el círculo virtuoso?" Disponible en: <http://imco.org.mx/indices/>
- International Financial Corporation World Bank. "The Social and Environmental Impact Assessment Process". Sin fecha. Disponible en: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/296ae980488551f5aa0cfa6a6515bb18/ESIA.pdf?MOD=AJPERES>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2013) "Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264203464-en>.
- Proyecto de Desarrollo Económico Local de la Federación de Municipios Canadienses y el Caribe. "Creating a strategic plan for local economic development: a guide". Diciembre 2014. FCM-CARILED. Trinidad y Tobago. Disponible en:



http://www.oas.org/en/sedi/dsd/biodiversity/sustainable_cities/sustainable_communities/events/sc%20course%20jamaica%202016/module%20vi/ref-led-planning-framework-and-guide-%E2%80%93931412.pdf

United Nations Development Programme (UNDP). “Social and environmental screening procedure”. Marzo, 2016. Disponible en:
<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Social-and-Environmental-Policies-and-Procedures/UNDP-Social-Environmental-Screening-Procedure-1January2015.pdf>