



DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Análisis económico del Plan
Nacional de Desarrollo
2019-2024**

779

Javier Obregón Ruiz

Junio 2019

Análisis económico del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Javier Obregón Ruiz*

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Documento de Trabajo No. 779

Junio 2019

Clasificación temática: Economía

Resumen

En el presente documento se analiza el eje general denominado Desarrollo Económico, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, presentado por el presidente Andrés Manuel López Obrador el 30 de abril de 2019. Se hace bajo una óptica económica crítica, y se señala su posible repercusión en relación con la competitividad y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

* El autor es Licenciado en Economía, por el ITAM. Correo electrónico: javier.obregon.ruiz@gmail.com Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

ÍNDICE

I.	Introducción	1
II.	Justificación de la relevancia de la investigación	2
III.	Objetivos de la investigación	2
IV.	Planteamiento y delimitación del problema	3
V.	Marco teórico y conceptual de referencia	3
VI.	Formulación de hipótesis	10
VII.	Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	11
VIII.	Conclusiones y nueva agenda de investigación	29
IX.	Bibliografía	30

I. Introducción

El 30 de abril de 2019 el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó ante el Congreso de la Unión el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. En su discurso, anunció que se inauguraba una nueva etapa, en la cual se presentaría un nuevo modelo de desarrollo que será ejemplo a nivel internacional¹.

Desde antes del inicio de la contienda presidencial del año 2018, López Obrador anunció un Proyecto Alternativo de Nación, en donde se combatiría férreamente la corrupción, se eliminaría (lo que él llama) el modelo neoliberal, y México pasaría a gozar de mejores niveles de bienestar.

Más allá de las palabras y el discurso, la labor de los analistas e investigadores del Partido Acción Nacional (PAN) consiste en estudiar las estrategias y proyectos que presenta el gobierno para estimar los posibles efectos de su aplicación.

Este documento de investigación analiza el Eje General: Desarrollo Económico desde un punto de vista crítico, y lo cruza respecto a dos capítulos de enorme relevancia del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que actualmente están en análisis dentro de las Comisiones de Relaciones Exteriores, Economía, Puntos Constitucionales y Relaciones Exteriores América del Norte del Senado de la República.

El trabajo se encuentra dirigido a los tomadores de decisiones del Partido Acción Nacional, y al público en general que se encuentre interesado en temas económicos.

¹ <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-presenta-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2024--20190501-0026.html>

II. Justificación de la relevancia de la investigación

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) tiene sus antecedentes en los planes sexenales que datan de la época de 1934, cuando el General Lázaro Cárdenas fue presidente de México. Con dichos planes, los presidentes (e incluso como candidatos) expresaban su visión del país, y les imprimían sello propio a sus periodos de gobierno.

Con la introducción del Sistema Nacional de Planeación Democrática en el sexenio de Miguel de la Madrid, se dio un cambio sustancial en la planeación de México. Se dio paso a los Planes Nacionales de Desarrollo, y se elaboró una nueva Ley de Planeación vigente hasta nuestros días, en donde se delinearán las características y requisitos mínimos que deben contener dichos planes.

Derivado de la Ley de Planeación, el jefe del Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad de enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el PND mediante el cual se anclarán las políticas públicas de todo el sexenio que está en transcurso.

El PND es de suma relevancia porque todos los presupuestos públicos federales y locales (en lo que respecta) deben estar alineados a dicho plan al igual que los programas sectoriales, regionales y especiales.

Por lo tanto, analizar este documento fundamental resulta de enorme relevancia debido a que ahí se encuentran plasmadas las ideas, políticas públicas e indicadores mediante los cuales actuará el gobierno, y que servirán para evaluarlo.

III. Objetivos de la investigación

Analizar el apartado económico del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 desde un punto de vista crítico, así como los posibles escenarios de ocurrencia derivados de su aplicación en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

El PND 2019-2024 fue presentado en dos partes: un documento ideológico y el Plan Nacional de manera formal. El primer documento no contiene ningún tipo de diagnóstico robusto, sino que representa una serie de ideas y proclamas políticas en contra de lo que el gobierno denomina período neoliberal.

La presentación formal del PND 2019-2024 tan solo representa unas 200 páginas, en donde los objetivos muchas veces no corresponden con los indicadores planteados para la evaluación de los programas y proyectos del plan.

Lo anterior implica que el PND es un documento poco serio, en donde predomina la ideología por encima de la eficiencia en la gestión pública, aun cuando existe un eje transversal que corresponde a la mejora de la gestión pública.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

En este apartado se abordarán de manera general algunos conceptos que resultan de mucha utilidad para ubicar teóricamente al Plan Nacional de Desarrollo. Para lo cual, se definirán tres términos clave: Plan, programa y proyecto.

1.- Plan

El concepto de plan se define como la intención y proyecto de hacer algo, o como proyecto que, a partir del conocimiento de las magnitudes de una economía, pretende establecer determinados objetivos. Asimismo, se ha definido como un documento en que se constan las cosas que se pretenden hacer y forma en que se piensa llevarlas a cabo².

² Gran diccionario enciclopédico Ilustrado Grijalbo p.1343.

Por otra parte, Landa (1976) menciona que, dentro de la Ley General de Asentamiento Humanos de 1976, se define al plan como: “Un conjunto coordinado de metas, directivas, criterios y disposiciones con que se instrumenta un proceso, pudiendo ser integral o sectorial y en distintos niveles: comunal, urbano, local, regional, nacional, etc.”.

Las diferentes definiciones, colocan al plan como un documento rector de la intervención del Estado en la economía, producto de un proceso coordinado de objetivos, metas y acciones que, relacionadas con un conjunto de estrategias y programas, proponen una serie de políticas e instrumentos en el tiempo y el espacio, para alcanzar una imagen objetiva propuesta (Blake (1982).

Para Arder-Egg (2002), el Plan es el parámetro técnico-político dentro del cual se enmarcan los programas o proyectos. Y hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan:

- Lineamientos
- Prioridades
- Estrategias de acción
- Asignación de recursos
- Conjunto de medios o instrumentos (técnicas) que se han de utilizar para alcanzar metas y objetivos propuestos

Las condiciones mínimas que debe contener cualquier plan son las siguientes:

1. Nivel técnico depurado.
2. Responder a condiciones históricas y coyunturales.
3. Instrumentos de dirección y control que orienten políticamente su implementación.
4. Estrategias viables.
5. Descentralización de decisiones.

Podemos asegurar que el plan se materializa en un documento, indicando las alternativas de solución a un problema, necesidad o deseo que se plantea en una región o país, y la forma de llevarlo a cabo, determinando las actividades a realizar y asignando recursos, tiempos y responsables a cada una de ellas.

2.- Programa

De acuerdo con diversas fuentes y autores, un programa se define como una organización del trabajo dentro de un plan general de producción en unos plazos determinados, o como la secuencia precisa de instrucciones para resolver un problema, o para mayor claridad, como la declaración previa de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión.

Landa (1976), define al programa como la secuencia ordenada de acciones necesarias para obtener determinados resultados en plazos de tiempo preestablecidos. Arder-Egg (2002) hace referencia al programa como un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza.

Para mejor ubicación y comprensión, podemos decir que un programa se desprende un plan y es la pieza fundamental para hacer realidad los objetivos del mismo. En él se encuentran acciones, servicios o procesos organizados sistemáticamente, de manera coherente e integrada, con tiempos y responsables definidos; que se realiza con el fin de alcanzar las metas y objetivos propuestos a través de un conjunto de proyectos.

3.- Proyecto

Blake (1982) define al proyecto como una unidad de actividad de cualquier naturaleza, que requiere para su realización, del uso o consumo inmediato a corto plazo de algunos recursos escasos o al menos limitados (ahorros, divisas, mano de obra calificada, etc.), sacrificando beneficios actuales con el fin de asegurar en un periodo de tiempo mayor, beneficios

superiores a los que se obtendrán con el empleo actual, de dichos recursos, sean estos beneficios financieros, económicos o sociales.

El proyecto es la unidad más pequeña de actividad que puede planificarse, analizarse y ejecutarse administrativamente. De no existir proyectos, no podría haber ejecución posible de algún plan, ya que los proyectos son la célula básica de un plan de desarrollo.

Sistema Nacional de Planeación Democrática

Ordaz et. al (2005) define a la planificación como: “Una herramienta que busca organizar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos deseados, a través de la puesta en marcha de unas acciones, independientemente del sistema político como eje rector”.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática fue incorporado en el Estado Mexicano desde la creación de la Ley de Planeación en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, y se define como:

“El conjunto articulado de relaciones funcionales, emanado de un sistema de planeación en el que participan todos los sectores de la población; que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con la organización de diversos grupos sociales con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo, mediante responsabilidades y funciones establecidas, dando por resultado distintos documentos que se distinguen y su jerarquía, cobertura espacial y temporal o la función específica a cumplir dentro del sistema”³.

Este Sistema tiene 4 etapas que a continuación se mencionan:

- **Formulación:** Diagnósticos; objetivos y prioridades; estrategias y políticas; compatibilidad e integración.

³ <https://mexico.leyderecho.org/sistema-nacional-de-planeacion-democratica/>

Documento que genera: Plan Nacional de Desarrollo (PND).

- **Instrumentación:** Diagnósticos; análisis de coyuntura; metas, responsables y recursos; políticas e instrumentos; vertientes.

Documento que genera: Programas Operativos Anuales.

- **Control:** Seguimiento y análisis de programación; Plan y programas; Relación con POAS; detección y ajuste de desviaciones.

Documento: Reportes (elaboración y ejecución del PND y los programas).

- **Evaluación:** Cuantificación y valoración de resultados; Plan y programas; Evaluación del funcionamiento del SNPD.

Documento: Informe de gobierno y reportes anuales (resultados del PND y Programas del SNPD).

De acuerdo a la Ley de Planeación se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.⁴

La propia Ley establece que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de la sociedad, elaborará el Plan Nacional de Desarrollo y lo remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación.

⁴ Artículo 3 de la Ley de Planeación.

Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo considerará una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, a fin de impulsar como elementos permanentes del desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales.

El Plan deberá contener por lo menos lo siguiente:

I.- Un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas;

II.- Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios referidos en la fracción anterior, cuya atención impulsen el desarrollo nacional;

III.- Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico; IV.- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan;

V.- Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan, y

VI.- Los demás elementos que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados conforme a este capítulo, sin perjuicio de aquellos cuya elaboración se encuentre prevista en las leyes o que determine el presidente de la República posteriormente.

Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Los programas institucionales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente.

Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas.

Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas.

El presidente de la República informará al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las acciones y los

resultados obtenidos relacionados con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y, en su caso, los programas especiales

El presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

VI. Formulación de hipótesis

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 no contribuirá de manera efectiva a que México se vuelva un país más competitivo.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 está estructurado en tres ejes generales y tres transversales.

Tabla 1. Esquema General del PND 2019-2024

		EJES GENERALES		
		Justicia y Estado de Derecho	Bienestar	Desarrollo Económico
EJES TRANSVERSALES	Igualdad de Género, No Discriminación e Inclusión	→		
	Combate a la Corrupción y Mejora de la Gestión Pública	→		
	Territorio y Desarrollo Sostenible	→		

The diagram illustrates the relationships between the three transversal axes and the three general axes. Red arrows indicate that each transversal axis influences all three general axes. Blue arrows indicate that each general axis influences all three transversal axes.

Fuente: Elaboración propia.

En este documento se analiza el Eje General 3: Desarrollo Económico, desde un punto de vista crítico, especificando el objetivo general y de cada uno de los objetivos particulares, así como emitiendo diversos comentarios.

El Eje Desarrollo Económico contempla a su vez, 10 objetivos particulares que son:

1. Propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero, priorizando la atención al rezago de la población no atendida y la asignación más eficiente de los recursos a las actividades con mayor beneficio económico, social y ambiental.
2. Propiciar un ambiente que incentive la formalidad y la creación de empleos y que permita mejorar las condiciones laborales para las personas trabajadoras.
3. Promover la innovación, la competencia, la integración en las cadenas de valor y la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos bajo un enfoque de sostenibilidad.
4. Propiciar un ambiente de estabilidad macroeconómica y finanzas públicas sostenibles que favorezcan la inversión pública y privada.
5. Establecer una política energética soberana, sostenible, baja en emisiones y eficiente para garantizar la accesibilidad, calidad y seguridad energética.
6. Desarrollar de manera transparente, una red de comunicaciones y transportes accesible, segura, eficiente, sostenible, incluyente y moderna, con visión de desarrollo regional y de redes logísticas que conecte a todas las personas, facilite el traslado de bienes y servicios, y que contribuya a salvaguardar la seguridad nacional.
7. Facilitar a la población, el acceso y desarrollo transparente y sostenible a las redes de radiodifusión y telecomunicaciones, con énfasis en internet y banda ancha, e impulsar el desarrollo integral de la economía digital.
8. Desarrollar de manera sostenible e incluyente los sectores agropecuario y acuícola-pesquero en los territorios rurales, y en los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas.

9. Posicionar a México como un destino turístico competitivo, de vanguardia, sostenible e incluyente.
10. Fomentar un desarrollo económico que promueva la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático para mejorar la calidad de vida de la población.

1.- Eje General 3: Desarrollo Económico

Objetivo General: Incrementar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio.

Comentario: Desde un punto de vista económico, el objetivo general está alineado con una definición aceptada por la mayoría de los economistas para generar crecimiento: incrementar la productividad y hacer un uso eficiente de los recursos. Esta primera parte respondería a la pregunta ¿Qué queremos?

La segunda parte del objetivo respondería a la pregunta ¿Para qué? Y la respuesta sería: garantizar desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio.

Ambos componentes son deseables por lo que no existe una crítica al respecto.

Indicador: Para dar seguimiento al objetivo se propone el indicador: Productividad Total de los Factores y se propone la meta de incrementarla en 1.4% en todo el sexenio.

Comentarios: 1) Al haber dos componentes dentro del objetivo general, debería haber al menos dos indicadores para medir el desempeño del gobierno. En este punto los indicadores clave deberían ser: crecimiento del PIB, del PIB per cápita y coeficiente de Gini, además de la productividad total de los factores, y como indicador auxiliar a la inversión bruta en capital fijo.

2) En el indicador de productividad de los factores se plantea una meta de crecimiento de estos del 1.4% ¡En todo el sexenio! Esto significa que en promedio cada año se estaría buscando un crecimiento promedio de los factores de 0.23%. Esta meta es absolutamente mediocre para un gobierno que prometió crecer al 4% anual.

Finalmente, llama la atención que no se hable sobre la inversión como uno de los factores más importantes para detonar el crecimiento. En la teoría económica el crecimiento solo puede darse a través de dos cosas: un cambio tecnológico y/o mayor nivel de inversión. El PND al ser omiso en este tema, da la impresión como si México estuviera creciendo a un ritmo envidiable y solo haría falta distribuir el crecimiento entre toda la población.

Objetivo 3.1 Propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero priorizando la atención al rezago de la población no atendida y la asignación más eficiente de los recursos a las actividades con mayor beneficio económico, social y ambiental.

Este objetivo plantea la necesidad de lo siguiente:

- Mayor inclusión financiera y fomento del ahorro.
- Mejores pensiones para los mexicanos y cerrar las brechas de género en este rubro.
- Impulsar el número de empresas en el mercado de capitales.
- Fomento del uso de medios electrónicos para reducir el efectivo en las transacciones.

Comentario: Se considera adecuado el objetivo, las metas y estrategias que se plantean. El único riesgo que podría existir en este rubro es que menciona que las pensiones podrían financiar proyectos de infraestructura rentables en el largo plazo. Esto podría ser peligroso si es que el gobierno pretende meter mano en el ahorro de la población para financiar sus proyectos, que a todas luces carecen de viabilidad económica, como el tren maya, por ejemplo.

Objetivo 3.2 Propiciar un ambiente que incentive la formalidad y la creación de empleos y que permita mejorar las condiciones laborales para las personas trabajadoras.

En este objetivo se habla sobre la necesidad de fomentar una mayor participación de las personas en el mercado laboral formal, cerrar brechas de género, mejorar las condiciones laborales de la población indígena y que el salario real aumente.

Comentario: Todo lo que se plantea es correcto y deseable, sin embargo, la meta general de aumentar la productividad de los factores en 1.4% en todo el sexenio es contradictoria con las metas que se proponen.

Por otra parte, existe un error de formato que no permite observar las metas de este rubro porque aparecen cortadas en el texto. Esto solo permite ver que hay solo dos indicadores que son: tasa de informalidad laboral y mediana del ingreso mensual real. Se omiten variables muy importantes en torno a la generación de empleo, como la tasa de desocupación, empleos generados en el IMSS y el nivel de ingreso por deciles, que es una herramienta mucho más poderosa para medir los ingresos de la población que la mediana del ingreso mensual, que solo muestra el nivel de ingresos del 50% de la población.

Objetivo 3.3 Promover la innovación, la competencia, la integración en las cadenas de valor y la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos bajo un enfoque de sostenibilidad.

Este objetivo se enfoca en la creación de valor de la economía a través de la innovación como impulso a la creatividad y la competencia. Para ello el PND plantea que el gobierno impulse el Sistema Nacional de Innovación.

El gobierno buscará que la tecnología llegue a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES) y al sector rural y propone 5 acciones para el impulso y fortalecimiento de las cadenas de valor: 1) garantizar la producción interna de materias primas estratégicas, 2) incentivar su procesamiento en el mercado interno, 3) vincular a productores en la misma

industria para facilitar la integración de nuevos actores, 4) impulsar la competitividad y 5) generar redes de proveeduría local y regional a través del desarrollo de conjuntos industriales.

Comentario: La idea y el planteamiento del objetivo es adecuado, sin embargo, el contenido es una muestra clara de la visión anacrónica de la economía que tiene el Ejecutivo. Esta visión de generar materias primas estratégicas no considera en absoluto el mercado global y los beneficios del comercio en la disminución de costos. Se parece mucho a la visión de Donald Trump por intentar fortalecer sectores en donde no se tienen ventajas comparativas.

Bajo este objetivo, podría argumentarse que el carbón es un insumo estratégico del sector energético, y por tanto defender la contaminación en la generación de energía eléctrica, en vez de buscar fuentes de energía renovables y limpias.

La visión de este objetivo es como si México viviera en una economía cerrada y de post guerra. Lo correcto sería apostar por aquellos sectores en donde México tenga ventajas comparativas, y en aquellos en donde se pudieran generar ventajas competitivas y buscar generar las cadenas de valor a lo largo de esos sectores, de lo contrario, se iría en contra del objetivo general que consiste en la asignación eficiente de los recursos.

El apartado de indicadores deja mucho que desear. Tan solo se proponen dos: Innovación en el estudio de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual y contenido nacional de las exportaciones de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación. En este rubro se omite completamente el Índice Mundial de Innovación y los reportes de competitividad del Foro Económico Mundial, entre otros.

Objetivo 3.4 Propiciar un ambiente de estabilidad macroeconómica y finanzas públicas sostenibles que favorezcan la inversión pública y privada.

Comentario: Este apartado es importante pues refleja, en cierto modo, que López Obrador no tiene una visión de dispendio, sino más bien de disciplina fiscal. Lo verdaderamente lamentable ocurre en el apartado de los indicadores, en donde se toma a la deuda bruta y a la

formación bruta de capital fijo como variables de seguimiento. Se considera que ambos no tienen nada que ver con el manejo de finanzas públicas sostenibles por las siguientes razones:

1. La deuda bruta por sí misma no es reflejo de gran cosa, pues el gobierno además colocar deuda, también compra deuda de otras naciones, por lo que, en todo caso, un mejor indicador sería la deuda neta del gobierno federal, pero ello dejaría fuera diversas mediciones vitales para la composición del balance fiscal en México. Por ejemplo, los Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico como proporción del PIB son las mejores variables para medir el nivel de endeudamiento.
2. Se omite por completo el balance primario como indicador clave del balance fiscal.
3. La formación bruta de capital fijo es una variable relacionada con el crecimiento económico y el nivel de confianza de las inversiones, no con las finanzas públicas.

Por lo demás, se consideran adecuadas las estrategias que se plantean.

Objetivo 3.5 Establecer una política energética soberana, sostenible, baja en emisiones y eficiente para garantizar la accesibilidad, calidad y seguridad energética.

Este objetivo se enfoca en lo siguiente:

- El sector energético se plantea como una de las palancas estratégicas para impulsar el desarrollo económico de México.
- Se argumenta que, en los últimos años, el sector energético mexicano se ha contraído debido al bajo nivel de inversión pública en el sector, la declinación natural de las reservas petroleras, la caída en el precio de la mezcla mexicana de exportación, la corrupción y las restricciones financieras y operativas de las empresas productivas de

Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad (Pemex y CFE, respectivamente).

- Derivado de la falta de mantenimiento, el Sistema Nacional de Refinación opera por debajo de su capacidad. En particular, la producción nacional de combustibles está en mínimos históricos, provocando que la demanda nacional de gasolinas se cubra con importaciones.
- Se fortalecerán las empresas productivas del Estado, para consolidarlas como los pilares de la seguridad y soberanía energética.
- Para el sector energético es prioritario restablecer la industria petroquímica, así como el Sistema Nacional de Refinación.
- La transición a energías renovables para reducir la contribución de México al cambio climático en el mediano y largo plazo será una constante en el programa energético del país.

Comentario: Se omite por completo la implementación de la Reforma Energética que precisamente buscaba impulsar el sector energético mediante la atracción de inversión privada.

Por otra parte, se realiza un mal diagnóstico de la situación energética del país, al no reconocer que la caída en la producción de hidrocarburos se debe a que el petróleo de fácil extracción prácticamente se ha terminado, y a la imposibilidad financiera de Pemex de realizar la extracción de petróleo en aguas profundas por sí solo.

En ese mismo tema, no se aborda el tema de los hidrocarburos no convencionales (*shale gas* y *shale oil*), en donde tenemos una gran cantidad de reservas de hidrocarburos que nos permitirían recolocarnos como una potencia en el sector.

Se hace una breve mención sobre el impulso a las energías renovables, pero no existe una referencia clara sobre cómo se habrá de implementar dicha estrategia, y además, es contradictoria respecto al afán de construir una refinería (Dos Bocas) que costará mucho a las finanzas públicas, por lo que también va en contra del objetivo general del eje.

Objetivo 3.6 Desarrollar de manera transparente, una red de comunicaciones y transportes accesible, segura, eficiente, sostenible, incluyente y moderna, con visión de desarrollo regional y de redes logísticas que conecte a todas las personas, facilite el traslado de bienes y servicios, y que contribuya a salvaguardar la seguridad nacional.

El objetivo realiza un diagnóstico adecuado respecto a que la infraestructura pública es un elemento fundamental para detonar el potencial económico de un país, y que México tiene un fuerte problema de desigualdad económica entre regiones y dentro de las propias zonas metropolitanas.

También destaca el hecho de reconocer que existe una falta de planeación integral de largo plazo en la construcción de infraestructura y de un enfoque multimodal de la infraestructura de transportes.

Se asegura que el Gobierno de México impulsará el desarrollo de infraestructura resiliente, garantizando que existan mecanismos efectivos de evaluación de proyectos que avalen que estos son viables, oportunos y que beneficiarán a la población y que integrarán a regiones rezagadas.

Comentarios: Existe una contradicción importante entre lo planteado en este objetivo con lo que vemos en la realidad. Mientras que el PND dice que se impulsarán mecanismos efectivos de evaluación de proyectos, vemos que se cancela la construcción del aeropuerto en Texcoco (que sí contaba con una evaluación), y se opta por la construcción del aeropuerto en Santa Lucía en donde todas las autoridades internacionales e inversionistas nacionales y extranjeros, han mencionado su falta de viabilidad técnica, económica, de seguridad y con un sobre costo enorme desde los estudios preliminares.

Lo mismo podría argumentarse respecto a la construcción del tren maya, en donde se sacrifican entidades y programas de gasto público muy importantes (Consejo de Promoción Turística, por ejemplo), para la construcción de un proyecto que también carece de estudios de factibilidad económica-financiera, no se tiene claridad sobre la realización de una consulta a los pueblos indígenas, y en donde se observa un claro desprecio por la naturaleza y las áreas naturales protegidas.

Estos dos proyectos son contrarios a lo estipulado por el PND, por lo que en principio no deberían estar contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019.

Objetivo 3.7 Facilitar a la población, el acceso y desarrollo transparente y sostenible a las redes de radiodifusión y telecomunicaciones, con énfasis en internet y banda ancha, e impulsar el desarrollo integral de la economía digital.

- Es una política pública conveniente para lograr la inclusión en la economía digital de todas las personas, particularmente las más ubicadas en las localidades más marginadas. Es una política pública medible a través de indicadores.
- Habrá que estar atentos a que la infraestructura no tenga censura para ingresar a sitios de internet y que quienes aprendan del uso de las redes sociales no sean usadas con fines electorales.

Objetivo 3.8 Desarrollar de manera sostenible e incluyente los sectores agropecuario y acuícola-pesquero en los territorios rurales, y en los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

- La política pública propuesta ayudará a reducir la importación de granos básicos, leche y carne de cerdo y ampliar la seguridad alimentaria nacional. Es una política pública incluyente para las personas de las zonas rurales y las mujeres. Busca apoyar a los pequeños productores sin intermediarios y evitar el abandono de tierras productivas.

- Puede ser una política pública exitosa siempre y cuando no la pague el consumidor final, con precios altos (más altos que los que se pueden importar) y de mala calidad.

Esta política pública por sí sola no es una política pública para atender los problemas de obesidad y sobrepeso. Menciona la necesidad de integrar cadenas de valor, pero no dice como lo harán. Los indicadores no incluyen la actividad acuícola-pesquera.

Objetivo 3.9 Posicionar a México como un destino turístico competitivo, de vanguardia, sostenible e incluyente.

- La política pública está incompleta pues le hace falta la promoción turística que le permita mantener e incrementar el turismo a México. También será difícil lograr la llegada de turistas a México si no se disminuye la inseguridad en todo el territorio nacional.
- De igual manera, podría afectarse el arribo de turistas a nuestro país si la infraestructura aeroportuaria de la Ciudad de México no es eficiente para el cambio de aviones. Sin ello, será difícil lograr las metas que se han propuesto.

Objetivo 3.10 Fomentar un desarrollo económico que promueva la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático para mejorar la calidad de vida de la población.

- El PND menciona que México se compromete a respaldar la implementación de las diversas agendas globales de desarrollo vigentes como el Acuerdo de París, sin embargo, no menciona los compromisos de México para reducir en 22% en 2030 de sus emisiones de gases de efecto invernadero y 51% respecto a sus emisiones de carbono negro con el compromiso de los sectores transporte (18%), generación eléctrica (31%), residencial y comercial (18%), petróleo y gas (14%), industria (5%), agricultura y ganadería (8%) y residuos (28%).

- Las metas planteadas no logran cumplir con los compromisos de México en el largo plazo, especialmente por el regreso al uso intensivo de carbón para generar electricidad y del petróleo en nuestra economía que ha propuesto López Obrador. Defiende los ecosistemas en el PND, pero destruye los manglares y la selva para construir una refinería que contaminará toda la zona en Tabasco. Lo mismo ocurrirá con el tren maya.

2.- Plan Nacional de Desarrollo y T-MEC

Al momento de la elaboración de este trabajo, en el Senado de la República se discute el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que dará fin a la era del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Entre los múltiples capítulos que componen el nuevo tratado comercial destacan dos que representan un enorme reto para México, éstos son el relativo a las PYMES y el de Competitividad. A continuación, un breve análisis sobre esos capítulos y su relación con el PND 2019-2024.

2.1.- Pequeñas y Medianas Empresas

Objetivo: Desarrollar distintas herramientas para promover y hacer crecer a las pequeñas y medianas empresas.

Este capítulo es nuevo respecto al TLCAN y lo más importante es la creación del Comité PYME el cual estará integrado por representantes gubernamentales de cada una de las partes. Los objetivos más importantes del Comité PYME son:

- Fortalecer la competitividad de las PYMES
- Desarrollar y mejorar las asociaciones entre PYMES de las tres partes
- Intercambio de mejores prácticas
- Seminarios, desarrollo y mejoramiento del asesoramiento a la exportación

- Desarrollo de programas para asistir a las PYMES a participar e integrarse de manera efectiva en las cadenas de suministro regionales y globales de las Partes
- Promover la participación de las PYMES en el comercio digital

Los países miembros del T-MEC desarrollarán distintas herramientas para promover y hacer crecer a las pequeñas y medianas empresas.

Que las PYMES puedan tener acceso a infraestructura para su desarrollo, como incubadoras y aceleradoras.

Situación Actual

Microempresas: 4.1 millones y representan 41.8% del empleo

Pequeñas empresas: 174,800 y representan 15.3% del empleo

Medianas empresas: 34,960 y representan 15.9% del empleo

Las MiPyMES representan además el 52% del PIB, sin embargo, es un sector muy disperso y diversificado, además de volátil en la creación y crecimiento de este tipo de empresas. Las posibilidades de éxito al abrir un negocio oscilan entre el 25% y el 30%, muy por debajo de la media mundial de 40%

En materia de políticas públicas se tiene lo siguiente:

- En el año 2002, el presidente Vicente Fox creó la subsecretaría PYME dentro de la Secretaría de Economía para apoyar a este tipo de empresas.
- En 2004 el gobierno federal creó un fondo especial para el impulso a las MiPyMES conocido como Fondo PYME, que era manejado por la Secretaría de Economía Directamente mediante Reglas de Operación.

- En enero de 2013, el entonces presidente Enrique Peña Nieto (EPN) firmó el decreto que creaba el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) como un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Economía cuya finalidad era apoyar a los emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES).
- En abril de 2014, EPN desapareció la subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa dentro de la Secretaría de Economía.
- En diciembre de 2018 Andrés Manuel López Obrador desapareció el INADEM.
- Para el Ejercicio Fiscal 2019, el presupuesto destinado a las MiPyMES es de 4,314.3 millones de pesos, lo que representa una disminución de 8% en términos reales respecto a 2018.

En el PND 2019-2024 la política pública en relación con las MiPyMES se encuentra en el eje general 3 denominado Desarrollo Económico, en donde se afirma que este tipo de empresas tienen un nivel bajo de inclusión financiera, y el 70% de ellas se encuentra en el sector informal de la economía. De ese diagnóstico se propone el fomento y acceso a servicios financieros y al crédito.

Para el gobierno el problema de las MiPyMES es una cuestión de acceso a financiamiento nada más.

Opinión: El actual gobierno no tiene estrategia ni políticas públicas encaminadas a atender a las PYMES. Esta situación supone un riesgo para las empresas mexicanas, ya que el T-MEC implica competencia abierta entre tres países, en donde las mejores empresas tendrán más oportunidades de obtener beneficios económicos, y las mexicanas se encuentran en situación de desventaja frente a sus contrapartes norteamericanas.

De este modo, existe un área de oportunidad para el Partido Acción Nacional de advertir la falta de políticas públicas dirigidas a las PYMES, y presentar iniciativas encaminadas a fortalecer a estas empresas, principalmente en los factores que determinan las altas tasas de fracaso en el desarrollo de las mismas, que son⁵:

- Mala planeación.
- Malos procesos de análisis.
- Mala administración de las finanzas y administración y problemas de ejecución.

Cifras Relevantes:

Datos del libro titulado “El libro del fracaso” revelan lo siguiente:

- 90% de los emprendedores fracasan antes de que su negocio cumpliera dos años.
- 66% de los fracasados eran personas que tenían una carrera.
- 66% de los emprendedores son hombres y 34% mujeres.

2.2.- Competitividad

Objetivo: Promover la integración económica de los países de manera que se mejore la competitividad de la región, y establecer un Comité de Competitividad para lograr ese fin.

El Comité discutirá medidas efectivas para desarrollar métodos de intercambio de información, consejos y recomendaciones en materia de competitividad.

Situación Actual

⁵ <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Las-principales-causas-del-fracaso-de-los-negocios-en-Mexico-20141014-0058.html>

Existen múltiples definiciones de competitividad, sin embargo, el Foro Económico Mundial la define como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país⁶” mientras que para el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), es la “capacidad para atraer y retener inversión”⁷.

En el Índice de Competitividad Global 2018 publicado por el Foro Económico Global, México ocupó el lugar 46 de 140 países evaluados, Estados Unidos se posicionó como la nación más competitiva del mundo, mientras Canadá quedó en la posición 12.

De acuerdo con el Índice de Competitividad Global 2018 del Foro Económico Mundial, México se encuentra rezagado en los siguientes pilares de la competitividad:

- **Instituciones:** Desvío de recursos públicos, derechos de propiedad, protección a la propiedad intelectual, confianza en los políticos, favoritismo del gobierno y ética de las empresas.
- **Salud:** Mortalidad infantil
- **Educación Superior:** Calidad en escuelas de Administración, calidad del sistema superior, calidad en matemáticas y ciencias y acceso a internet en las escuelas.
- **Eficiencia en el Mercado de Bienes:** Efecto de la tributación sobre incentivos a la inversión, tasa total de impuestos, aranceles y sofisticación de los compradores.
- **Eficiencia en el Mercado Laboral:** Mayor cooperación entre patrones y trabajadores, flexibilidad en la determinación del salario, redundancia de costos, efecto de la tributación sobre los incentivos al trabajo, pago y productividad,

⁶ Foro Económico Mundial

⁷ IMCO

confianza en la gestión profesional, capacidad para atraer y retener talento y participación de la mujer en la fuerza laboral.

- **Eficiencia del Mercado Financiero:** Mayor disponibilidad de servicios financieros, asequibilidad de servicios financieros, mayor financiamiento a través del mercado de renta variable y solidez de los bancos.
- **Preparación Tecnológica:** Disponibilidad de las últimas tecnologías, absorción de tecnología a través de las empresas, transferencia tecnológica como parte de la Inversión Extranjera Directa y mayor penetración de internet de banda ancha.

Estos rezagos ponen a México en situación de desventaja en relación con sus contrapartes norteamericanas, ya que tanto Canadá como Estados Unidos tienen grandes fortalezas en esos rubros.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador no cuenta con una oferta de políticas públicas encaminadas a mejorar la competitividad del país.

En primer lugar, los recortes presupuestarios en casi todas las áreas sensibles de la Administración Pública Federal, la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) y el plan de negocios de Pemex, han provocado desconfianza en los inversionistas extranjeros, situación que se ha materializado con la reducción de la calificación de la deuda soberana por parte de Fitch, y el cambio en la perspectiva de estable a negativa por parte de Moody's.

En segundo lugar, el PND 2019-2024 tampoco responde efectivamente a los rezagos mencionados en el Índice de Competitividad Global.

Opinión: Ante esta realidad, México ha explotado dos ventajas: una comparativa y otra de carácter competitivo.

La primera tiene que ver con la ubicación geográfica del país, la cual nos permite tener un atractivo programa de importaciones temporales para impulsar a la industria manufacturera, sin embargo, el valor agregado de los bienes finales es relativamente bajo.

La segunda está relacionada con los salarios, los cuales se encuentran por debajo del promedio de la región. Esta ventaja ha sido explotada consistentemente a lo largo del tiempo como mecanismo de compensación ante los rezagos indicados por el Foro Económico Mundial a través del Índice de Competitividad Global.

En este sentido, el PAN tiene una gran área de oportunidad para señalar contundentemente, la falta de políticas públicas encaminadas a mejorar la posición de México en el mundo y aprovechar al máximo el nuevo tratado comercial.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

Derivado del análisis del PND 2019-2024, de la situación actual de las MiPyMES y de la competitividad de México, se llega a las siguientes conclusiones:

1. El PND carece de indicadores suficientes para evaluar y dar seguimiento oportuno al trabajo del gobierno federal.
2. El Plan no menciona a la inversión (extranjera y nacional) como uno de los detonantes más importantes del crecimiento económico.
3. Existe un riesgo sobre las pensiones de los trabajadores mexicanos, ya que el PND menciona que se podrían utilizar dichos recursos para financiar proyectos de infraestructura del gobierno.
4. Se promueve la generación de materias primas estratégicas sin considerar las ventajas en términos de precios y costos que ofrece el comercio internacional.
5. Se desdeña la Reforma Energética.
6. En materia de medio ambiente, el PND es omiso en cuanto a los compromisos de México para reducir sus emisiones contaminantes para el año 2030.
7. El gobierno no tiene una estrategia clara ni políticas públicas encaminadas a atender a las MiPyMES.

Como conclusión general, se puede afirmar que el PND 2019-2024 no incrementará por sí solo la competitividad de México en el entorno internacional.

IX. Bibliografía

Ander-Egg, Ezequiel (2002), *Introducción a la planificación*, 16a. Ed., Lumen, Buenos Aires.

Antología de la Planeación en México. Los primeros intentos de Planeación en México, 1917-1985. Vol. I, Ediciones Olimpia., México, 1985.

Banco Mundial (2017). *Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs*, The International Bank for Reconstruction and Development, recuperado de <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

Blake Ortega, J. Arturo (1982), *Diccionario de planeación y planificación*, Edit. Edicol, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Landa, Horacio (1976). *Terminología de urbanismo*, CIDIV, Centro de investigación, documentación e información sobre la vivienda, INDEC, México.

Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1983.

Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

Ordaz, Velia, Saldaña García (2005), *Análisis y Crítica de la Metodología para la Realización de Planees Regional en el Estado de Guanajuato*, Universidad de Guanajuato-Facultad de Arquitectura, México.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Gobierno de México.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), *El sistema nacional de planeación. Antecedentes de la planeación en México, desarrollo y política regional*, México.

World Economic Forum (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

Documentos de Trabajo es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor

D.R. © 2019, Partido Acción Nacional