

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL



TESIS

“COMPETITIVIDAD Y POLITICAS PUBLICAS DEL T-MEC PARA EL
DESARROLLO DE TIJUANA Y SAN DIEGO”

PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS DE DESARROLLO GLOBAL

PRESENTA:

CESARIO FABRICIO LÓPEZ JIMÉNEZ

DIRECTOR DE TESIS

DR. DAVID ROCHA ROMERO

CODIRECTOR DE TESIS

DR. MARTIN C. VERA MARTÍNEZ

Agradecimientos

Tabla de Contenido

Objetivo de la Tesis	7
Metodología de Investigación.....	8
Justificación	9
Relevancia del Estudio.....	10
Preguntas de Investigación	11
Objetivos	11
Hipótesis Principal	12
Hipótesis Secundaria.....	12
Capítulo 1 Políticas Públicas y Globalización	13
1.1 Definición de Políticas Públicas	14
1.2 Etapas de las Políticas Públicas	17
1.3 Definición del Problema	20
1.4 Toma de Decisiones y Formulación de Políticas Públicas	22
1.5 Implementación.....	25
1.6 Evaluación de las Políticas.....	27
1.7 ¿Qué es la Agenda en una Política Pública?	31
1.8 Legitimación de una Política Pública	33
1.9 La Agenda Global como Marco de las Políticas Públicas	34
1.10 Cooperación en la Agenda Global	36
Capítulo 2 Factores del T-MEC que Propician los Procesos Públicos para la Competitividad ...	39
2.1 Introducción	39
2.2 Antecedentes del Trabajo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	39

2.3	Hacia un Nuevo Acuerdo.....	48
2.4	Nuevo Acuerdo Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)	54
2.5	La Competitividad en el Nuevo Acuerdo Comercial.....	57
2.6	Anticorrupción como Punto de Acuerdo	64
2.7	Transparencia y Gobierno Abierto en el T-MEC	68
Capítulo 3 Competitividad Regional Tijuana-San Diego		72
3.1	Políticas Públicas en el Desarrollo de Tijuana-San Diego.....	73
3.2	Capacidad Institucional para el Desarrollo de Programas Regionales de Tijuana-San Diego	76
3.3	Tijuana – San Diego.....	81
3.4	La Competitividad en el Nuevo Acuerdo Comercial (T-MEC) entre Tijuana y San Diego	85
3.5	Mecanismos de Transparencia y Anticorrupción	89
3.6	Competitividad Tijuana – San Diego.....	92
Capítulo 4 Conclusiones: Apuntes hacia el Futuro.....		95
4.1	Conclusiones y Apuntes hacia el Futuro Regional de Tijuana-San Diego	95
5	Referencias.....	105

Lista de Tablas

Tabla 1 Los objetivos del TLCAN se encontraban en su Artículo 102	42
Tabla 2 Datos sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte	49
Tabla 3 Estructura del acuerdo	52
Tabla 4 Capítulo 21: política de competencia y capítulo 26: competitividad.....	60
Tabla 5 Medidas clave para una aplicación correcta en temas de anticorrupción	66
Tabla 6 Capacidad institucional de México-EE. UU. y Tijuana-San Diego (descritas por su objeto institucional)	79
Tabla 7 Datos rápidos de las ciudades San Diego y Tijuana	83
Tabla 8 Variables para medir la competitividad, de acuerdo con el Foro Económico Mundial...	86
Tabla 9 Organizaciones nacionales e internacionales encargadas de realizar índices de competitividad.....	88
Tabla 10 Mecanismos de Transparencia y Anticorrupción	90
Tabla 11 Actores de Interés del Plan Estratégico del Corredor Binacional Otay Mesa - Mesa de Otay.....	98
Tabla 12 Objetivos del portal el Performance y Analytics Department	101

Lista de Figuras

Figura 1 Etapas de las políticas públicas	19
Figura 2 Índice de Competitividad Internacional, 2019	62

Objetivo de la Tesis

El objetivo principal de la presente investigación es analizar las capacidades institucionales que permitan operar, diseñar, generar, administrar y evaluar políticas públicas vinculadas a la competitividad de la región Tijuana – San Diego, tanto en el espacio territorial y político de cada una, como en materia de cooperación binacional. Esto constituye una necesidad para capitalizar el contenido del T-MEC en su vertiente regional y fronteriza, puesto que, primeramente, la región de estudio es una de las más dinámicas del mundo y, en segundo lugar, los propósitos de competitividad, economía y transparencia requieren ser administrados por instituciones, programas, normas y políticas, las cuales se encuentren sustentadas en las administraciones públicas.

Lo anterior está relacionado con la propuesta de modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 2017), pues, después de asumir la presidencia de Estados Unidos, Donald Trump hizo pública la intención del país de renegociarlo o modificarlo; sin embargo, su aplicación terminó siendo un nuevo instrumento de gran envergadura, cuya aplicación apenas inicia y sus efectos serán a largo plazo, por lo que debe estar sustentada en la efectividad y la eficiencia de todo el aparato público (nacional, regional y local).

Sumado a esto, Trump anunció al mundo que su política comercial se reorientaría a fin de buscar acuerdos favorables para EE. UU., de preferencia bilaterales, lo que parecía marcar el inicio de una nueva era comercial de acuerdos regionales. Entonces, a partir de la modificación del acuerdo, México, EE. UU y Canadá tuvieron que adoptar políticas concertadas para acelerar la integración regional. Por ello, en el marco del nuevo Acuerdo Comercial entre los tres países (T-MEC), y una vez aclarados los elementos fundamentales del marco de análisis de las políticas públicas, se procede a identificar los apartados que se corresponden con dos vertientes: su

impacto en la región de estudio y la provisión de los mecanismos, sobre todo en lo concerniente a la implementación y la evaluación con enfoque de políticas públicas.

Respecto a la agenda del T-MEC para el desarrollo de la región de Tijuana – San Diego, es preciso evaluar las condiciones en que se encuentran las políticas públicas. En ese sentido, para entender las dificultades con las que se enfrenta el acuerdo comercial en su desarrollo, se deben examinar las políticas públicas existentes y analizar si están enfocadas a la cooperación, el seguimiento, la evaluación y la adecuación, además de indicar si se tienen reglas, mecanismos administrativos y humanos, bajo el enfoque de políticas públicas.

Así pues, se parte del supuesto de que es incuestionable que los objetivos de cualquier acuerdo requieren poner en movimiento un complejo volumen de recursos, decisiones, micro decisiones, normas, funcionarios, empleados públicos, etc. de la gestión pública y relacionados con su adecuación u obsolescencia, lo cual, en buena medida, está determinado por el impacto favorable o no de este tipo de mecanismos. Sobre esta base se analiza la región norte de México, específicamente la zona Tijuana-San Diego, que es su sección más dinámica.

Metodología de Investigación

Este trabajo se llevó a cabo como una investigación de tipo comparativo y con un enfoque inductivo-deductivo, a partir del cual se analizó la existencia de instituciones administrativas y jurídicas, al igual que programas y planes que puedan vincularse a los objetivos del T-MEC, así como favorecer la cooperación en políticas públicas de la región binacional y estimar su impacto en el crecimiento de Tijuana - San Diego en el marco de la globalización y la apertura comercial.

Con este objetivo se estudiaron los efectos de las reglas de competitividad del T-MEC en la región, con el sustento de las administraciones públicas de ambas regiones. Para ello, la teoría

se contrastó con la evidencia empírica, lo que permitió realizar un análisis teniendo en cuenta las políticas públicas existentes y su sustento institucional, con el propósito de responder a la pregunta que busca determinar ¿cuál es el nivel de cooperación y la capacidad institucional para la creación de programas binacionales que ayuden al desarrollo regional de Tijuana – San Diego?, porque se requieren muchos actores de los tres niveles de gobierno, dentro de las instituciones y fuera de ellas.

Acerca de la recopilación de datos, se recurrió a plataformas oficiales de cada gobierno y la información se obtuvo a través de los informes y los comunicados oficiales, por medio de las Secretarías de Estado y el Diario Oficial de la Federación. Además, se accedió a sitios web de organismos nacionales e internacionales para recopilar informes y datos relevantes para la investigación, en aras de comprender los elementos de las agendas globales y utilizar cifras oficiales de índices de competitividad, transparencia e información que es importante para el estudio. Por último, se hizo un análisis de las políticas públicas que tuvieron lugar durante la vigencia del TLCAN y en lo que lleva el T-MEC, en aras de conocer la complejidad de lograr una política pública binacional, la cual requiere de ciertos mecanismos, como los planteados por el TLCAN y el T-MEC.

Justificación

La relación entre Tijuana y San Diego se complementa a través de los mecanismos de libre comercio que se establecieron en el TLCAN y los previstos actualmente en el T-MEC, cuyo objetivo principal correspondió a la facilitación del intercambio comercial entre los países miembros y la eliminación de restricciones al comercio e inversión. Así pues, es conveniente ofrecer algunos datos básicos de la región: el Condado de San Diego tiene 3 298 634 habitantes, (United States Census Bureau, 2021), de los que hay alrededor de 1,4 millones económicamente

activos (City of San Diego's Economic Development Department, 2021). Por otra parte, Tijuana tiene 1 922 523 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020), de que 760 mil están activos ese mismo ámbito (Secretaría de Desarrollo Económico de Tijuana, 2020). En lo referente al PIB, el del Condado de San Diego es de 253,1 mil millones de dólares (City of San Diego's Economic Development Department, 2021); y el de Tijuana es de 427.6 miles de millones de pesos (Secretaría de Desarrollo Económico de Tijuana, 2020).

El paso a seguir en el proceso para el desarrollo local es la interacción entre los distintos niveles de gobierno para la integración regional, lo cual deberá ser aprovechado al máximo por los gobiernos, a fin de ser más competitivos. Por tal motivo, todos los sectores tienen que estar involucrados, de modo que puedan enfrentar los retos que impone la globalización. Así las cosas, el éxito del T-MEC dependerá de la implementación de políticas públicas que permitan el desarrollo de ambas ciudades.

Cabe señalar que el tratado reconoce el carácter fundamental de la competitividad en la región y busca incrementarla con iniciativas que promuevan una mayor participación, la cual se podría reflejar en más y mejores empleos en los países. Por lo tanto, se requiere crear entidades de coordinación gubernamental, en aras de resolver los asuntos de interés común. Derivado del T-MEC, las entidades de coordinación fronteriza pueden actuar como enlace entre los distintos niveles de gobierno en ambos lados de la frontera.

Relevancia del Estudio

La región binacional de Tijuana – San Diego tiene características que la hacen única en el mundo; no obstante, debido a la falta de compromisos o la voluntad de los tres niveles de gobierno, la región puede reducirse. En relación con este tema se tiene, de un lado, las capacidades institucionales y de políticas públicas en el desarrollo local; y, de otro, que

generalmente se hacen estudios de carácter nacional o global, pero pocos de carácter específico y este es uno de ellos, pues se enfoca en una región subnacional. Por todo ello dejan la relación, en este caso, a partir del T-MEC y no está basada en el dinamismo continuo de la región de Tijuana-San Diego.

Preguntas de Investigación

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí se plantean las interrogantes que dirigen el presente trabajo, las cuales buscan conocer lo siguiente:

1. ¿Las capacidades institucionales de Tijuana y de San Diego son suficientes para aprovechar las normas del T-MEC o minimizar sus contenidos desfavorables?
2. Las capacidades normativas, de acciones públicas, de programas y acciones gubernamentales de quienes forman la región pueden orientar el desarrollo regional bajo las directrices de lo establecido en el tratado, ¿en qué medida contribuyen a ello o hasta qué punto requieren actualización?
3. Se entiende que la transparencia, más allá de una demanda ciudadana, es un requisito necesario para asegurar el flujo de inversiones y de comercio en una de las zonas económicas más importantes del mundo; entonces ¿su marco jurídico e institucional es un factor suficiente o insuficiente?

Objetivos

1. Analizar el efecto que podrían tener las regulaciones y el comportamiento de las instituciones en ambos lados de la frontera al momento de firmar el acuerdo en materia de competitividad.

2. Investigar los elementos necesarios para generar una ruta de investigación sobre políticas públicas regionales en materia de institucionalidad y adaptabilidad.
3. Identificar de qué manera se podría afectar o adecuar el sistema de transparencia en la región, como una condición para aprovechar los mecanismos bilaterales de cooperación.
4. Realizar el análisis de resultados y aspectos institucionales de gestión pública.
5. Generar información de los efectos negativos y positivos del T-MEC en Tijuana.

Hipótesis Principal

En la frontera Tijuana-San Diego existen diferencias sustanciales entre los sistemas de políticas públicas y de transparencia, las cuales inciden en el aprovechamiento de las reglas comerciales por parte de la región mexicana; por tanto, la incidencia positiva del T-MEC en este rubro depende de la velocidad de adaptación de los sistemas institucionales, administrativos, humanos y legales que permitan generar políticas, normas, programas de inversión, capacitación, servicios, entre otros, que se adecuen a los contenidos del acuerdo.

Hipótesis Secundaria

El Tratado entre México, EE. UU. y Canadá (T-MEC) deriva en la exigencia de adecuaciones institucionales y legales del nivel federal al ámbito local; esto encuentra su correlación con el comportamiento de las instituciones de la región binacional económica que es Tijuana-San Diego, por lo que la similitud o contrastes entre sus programas y acciones es clave para catalizar lo establecido en el TMEC.

Capítulo 1

Políticas Públicas y Globalización

En esta investigación se abordan las instituciones que configuran a las políticas públicas y viceversa, de ahí la importancia de analizar dichas políticas entre Tijuana-San Diego, considerando el gran número de actores políticos y sociales que están inmiscuidos, por lo que se atienden, principalmente, las alternativas políticas que se espera produzcan soluciones novedosas para el desarrollo regional.

Cabe señalar que las instituciones pueden estructurar el flujo de información e ideas y también tener sus propias perspectivas sobre lo que constituye una buena política; aunado a esto, ayudan a proporcionar estabilidad en las políticas públicas y un compromiso creíble por parte del gobierno. Las políticas que administra una institución también definen su patrón de funcionamiento y sus relaciones con otras organizaciones y actores en su entorno.

En función de lo anterior, en este capítulo se estudian los mecanismos que ofrece el T-MEC mediante su institucionalidad, con el propósito de entender la adaptabilidad que conlleva la administración a la exigencia de entornos, especialmente de la complejidad del acuerdo comercial. Es preciso que el análisis se efectúe a través de la contrastación y de los lineamientos que ofrecen los capítulos 21 y 26 del acuerdo, los cuales buscan promover la integración regional de los países, de forma que se perfeccione la competitividad en América del Norte, lo que necesariamente abarca la región entre Tijuana y San Diego.

También es importante alcanzar una definición de políticas públicas, así como la comprensión de sus etapas como un proceso dinámico que opera en condiciones sociales, políticas y económicas cambiantes, debido a las agendas globales. Solo así se puede entender la complejidad de la respuesta que deben dar las administraciones públicas.

1.1 Definición de Políticas Públicas

Para entender las dificultades a las que se enfrenta el acuerdo comercial entre México, EE. UU. y Canadá durante su desarrollo se deben examinar las políticas públicas existentes y analizar si están enfocadas a la cooperación necesaria en el marco del acuerdo comercial que entró en vigor el 1 de julio del 2020.

De otro lado, para definir lo que es una política pública y entender la idea generalizada que se tiene sobre ellas, es necesario hacer un análisis específico de este concepto, del cual se encuentran múltiples formas. Teniendo en cuenta que el Estado interviene en las políticas públicas a través de acciones positivas, en particular, tales como asignar presupuesto, establecer subsidios o diseñar programas dirigidos a resolver alguna problemática, hay tres acepciones para el término en cuestión: la política en el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (*polity*); la actividad de organización y la lucha por el control del poder (*politics*); y la designación de los propósitos y programas de las autoridades (*policy*) [Roth, 2015].

Los objetivos de las políticas públicas se enmarcan e implementan en lo establecido mediante un ordenamiento jurídico determinado. En cuanto a su diseño, se deben considerar algunos componentes, los cuales permiten evaluar objetivamente la manera en que el Estado cumple con sus obligaciones y con el ejercicio progresivo y la protección de los derechos. Entonces, para definir lo que es una política pública es necesario apuntar que coexisten múltiples definiciones, debido a la complejidad del tema y a que los supuestos de los distintos enfoques y áreas de políticas pueden implicar diversos énfasis. Tal como las comprendió Méndez (2020), son “el conjunto de acciones desarrolladas por un Estado, a veces con la coparticipación de la sociedad civil, para resolver los problemas o atender las necesidades de una sociedad, por medio de la provisión de servicios públicos” (párr. 1).

Atendiendo estas consideraciones, las políticas públicas suelen concebirse a partir de las etapas de problematización, diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación. En este orden de ideas, las acciones de gobierno, cuyos objetivos son de interés público, los cuales alcanzan con eficacia y eficiencia, constituyen las políticas públicas (Aguilar, 2012a). Estas, a su vez, son acciones de gobierno que están orientadas a cumplir objetivos de interés y de beneficio social general; aunque también se entienden como acciones que se sustentan en un razonamiento técnico causal con el fin de alcanzar las metas trazadas y conseguir que las intenciones de los gobernantes se concreten en hechos sociales.

Desde el punto de vista de Salazar (2014), la política pública involucra un conjunto de decisiones que se dan simultáneamente en el tiempo y reaccionan a un problema que se desea anticipar por medio de la planeación, aspecto que toda política pública lleva implícita. Cabe resaltar que las políticas públicas dejan de ser solo la culminación de un proceso de toma de decisiones porque responden a un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores. Una política pública, en el sentido que impulsa un razonamiento donde aquello que es objetivo, tiene metas o indicadores que deben definirse en términos posibles, pues las políticas tienen que contar con sistemas de indicadores o valores cuantitativos que reflejan los costos de operación de la política, sus impactos, éxitos y logros; así mismo, establecer un vínculo entre el proceso del diseño de la política y su implementación.

De acuerdo con Aguilar (2013a), la disciplina de las políticas públicas surge para llenar el vacío de conocimiento y conocer cómo se toman decisiones de gobierno: bajo cuáles supuestos, consideraciones y procedimientos, con cuáles formas de interacción entre los actores políticos y sociales, entre otros aspectos. A este respecto, una política pública es una combinación de leyes, regulaciones, acciones, políticas y muchos otros factores relacionados con un tema determinado

u objetivo. Por tal razón, las políticas públicas se deben considerar como la estrategia amplia que utiliza el gobierno para hacer su trabajo; dicho de otra manera, es el conjunto relativamente estable de acciones gubernamentales en las que se abordan asuntos que preocupan a algún sector de la sociedad mediante acciones definidas.

La definición puede ser ambigua o confusa, lo cual responde a que, por lo general, una política pública no es algo tangible, sino un término que se emplea para describir una colección de leyes, mandatos o regulaciones establecidas a través de un proceso político; es decir, corresponde a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, formulada principalmente a partir de demandas sociales concretas. Como lo señaló Merino (2014), dichas políticas parten de un supuesto de Estado, que interviene no solo para resolver fallos de mercado, sino para solucionar un inmenso abanico de problemas públicos que no están determinados de modo objetivo.

Tal como se explicó, no existe una definición de política pública universal y homologada, sino que está basada en las necesidades identificadas por cada autor en una problemática determinada. Es por ello por lo que resulta necesario establecer un concepto clarificado de lo que se debe entender por esa expresión, en busca de subsanar la asociación errónea entre estas políticas y el significado tradicional de política [*politics*] (Subirats, 2012). Entonces, está claro que las políticas públicas son el medio por el cual un gobierno mantiene el orden o aborda las necesidades de sus ciudadanos a través de acciones definidas por su constitución.

Esta característica de abordar las necesidades de las personas suele dividirse en diferentes categorías en lo referente a la sociedad, las cuales adoptan un enfoque metodológico para analizar la formulación de políticas y esto, a su vez, permite un estudio exhaustivo de la formulación de políticas y ayuda a determinar su contenido con base en las etapas de las políticas

públicas. En general, cuando se utiliza la idea del ciclo de políticas se debe prestar especial atención al hecho de que el modelo es una guía para estudiar una realidad mucho más compleja.

1.2 Etapas de las Políticas Públicas

El proceso de formulación de políticas públicas tiene un papel central en cada ciudadano. El propósito principal del gobierno es que los legisladores establezcan políticas y que, después, los trabajadores del gobierno las lleven a cabo, de modo que se impacte la vida de los ciudadanos, desde cómo y cuándo votan hasta dónde se deben estacionar y qué constituye o no un delito. En este orden, la formulación de políticas se refiere al desarrollo de opciones de políticas específicas dentro del gobierno cuando la gama de posibilidades se reduce, dado que se excluyen las opciones inviables y varios actores hacen esfuerzos para que su propuesta de solución ocupe un lugar destacado entre las restantes.

Siguiendo a Méndez (2020), el proceso de una política pública (que tiene lugar en foros públicos) es dinámico y complicado, precisamente porque ayuda a resolver los problemas, los cuales pueden ser de naturaleza política, económica, cultural o social. La formulación de políticas implica un proceso tanto técnico como político de articulación y adecuación de los objetivos y los medios de los actores; por tanto, las políticas son acciones que contienen metas y herramientas para lograrlas.

Las políticas públicas reúnen un conjunto de componentes mínimos que forman parte del proceso central: entre ellos hay una selección, una definición causal, un proyecto de ejecución y una propuesta de evaluación, los que también reclaman la mayor sofisticación técnica, (Merino, 2014). Sobre el particular, Arias (2019) citando a Tamayo (1997), se refirió a las políticas públicas como cierta secuencia en las decisiones acerca de los asuntos públicos, que, por lo

general, inicia cuando se reconoce la existencia de un problema, cuya relevancia es de interés público, así que es atendido.

Por su parte, Aguilar (2012b) planteó que una política pública debe orientarse a dar forma apropiada a la mejor política posible, a partir de las restricciones de información, conocimiento y aceptación que el analista y el gobernante enfrentan, de tal manera que se logre que la ciudadanía y los opositores reconozcan la idoneidad de la política. El ciclo de las políticas públicas existe como un conjunto de etapas interrelacionadas, donde se proporciona un marco general para comprender el proceso de desarrollo de las políticas y señala ciertas actividades y relaciones temporales cruciales que deben examinarse para continuar estudiando el problema.

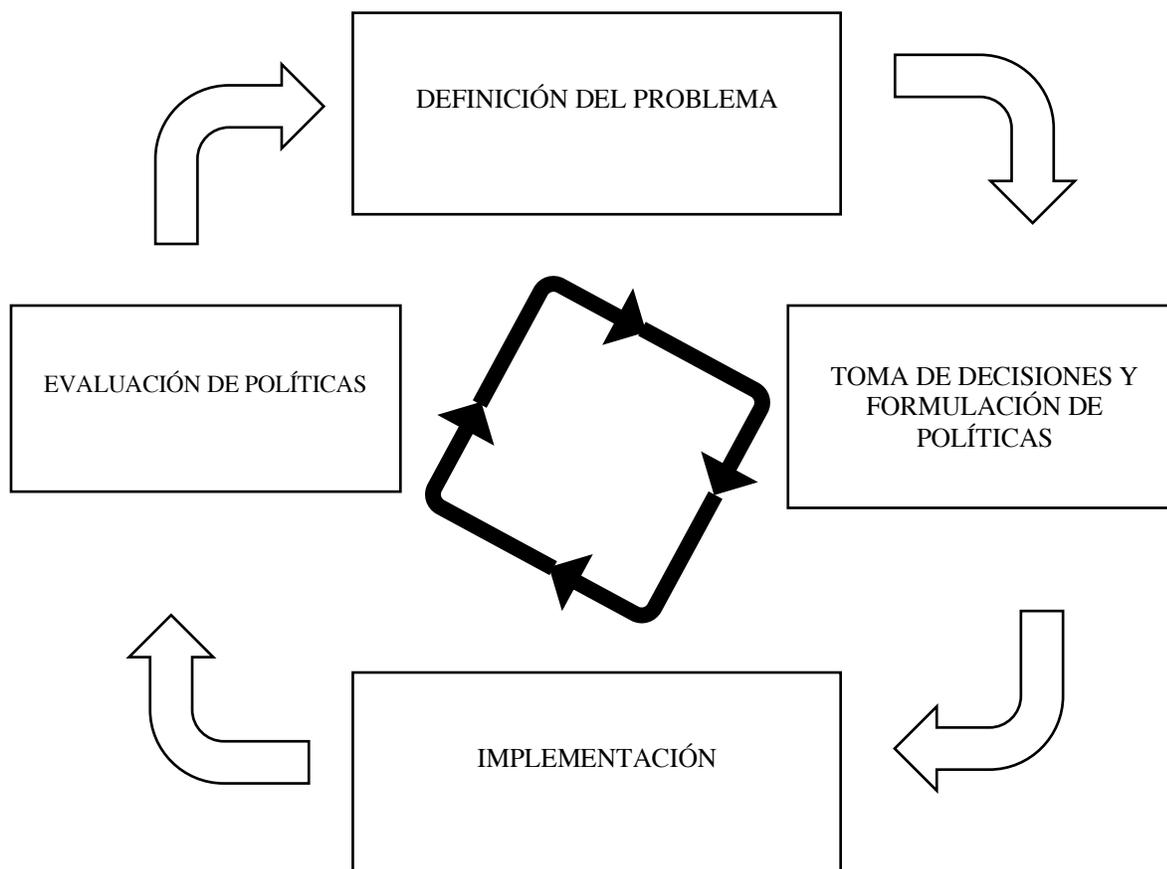
Si bien las políticas públicas son una herramienta conceptual, sus etapas detienen algunas limitaciones, como la descripción empírica de la realidad de la formulación de políticas debido a su simplificación de procesos de políticas altamente complejos. Por eso, las etapas de desarrollo de políticas públicas son un proceso que requiere habilidades de planificación, organización y comunicación; mientras que algunas de estas políticas se desarrollan o modifican en respuesta a un evento catastrófico, y otras se originan porque un individuo o un grupo se organiza para dirigir el proceso en un esfuerzo por abordar un tema importante.

Lo anterior indica que la sociedad puede proporcionar información y argumentos para los tomadores de decisiones, pero no se les permite ser parte del proceso de negociación o formulación de políticas, el cual es fundamental en el desarrollo de un país debido a que impacta la vida de los ciudadanos. En ese sentido, los funcionarios diseñan políticas que acercan al público a un objetivo estatal o público deseado; e incluso si las ideas provienen de fuera del gobierno, la creación de políticas recae en los funcionarios públicos.

Una política establecida y llevada a cabo por el gobierno pasa por varias etapas desde el inicio hasta la conclusión, las cuales se presentan en la Figura 1.

Figura 1

Etapas de las políticas públicas



Nota. A partir de la definición proporcionada por los diferentes autores consultados.

Como se observa, el proceso de hacer políticas públicas sigue distintas fases, que son definición del problema, toma de decisiones y formulación de políticas, implantación y evaluación de los resultados obtenidos. Esta propuesta de método que genera dichas políticas se considera apropiada para el objeto de las políticas públicas, toda vez que se centra en la viabilidad, lo cual es requisito para analizar de manera realista los logros, las insuficiencias o los alcances de proyectos relevantes para el desarrollo de la sociedad, como es el caso de los

acuerdos comerciales, que impactan la competitividad, el desarrollo económico y la perspectiva de futuro.

La idea principal de crear políticas es mejorar la vida de los ciudadanos, motivo por el que los funcionarios diseñan políticas que acercan al público a un estado deseado; incluso si las ideas provienen de fuera del gobierno, la creación de políticas recae en los funcionarios públicos. Esta idea de la formulación de políticas existe como un conjunto de etapas interrelacionadas que proporciona un marco general para comprender el proceso de desarrollo de políticas y señala varias de las actividades y relaciones temporales cruciales que deben examinarse para continuar el estudio de la cuestión. El modelo del ciclo de políticas tiene algunas limitaciones, como la descripción empírica de la realidad de la formulación de políticas debido a su simplificación de procesos de políticas altamente contingentes y complejos. La realidad de la formulación no es tan sistemática y lineal como el modelo podría sugerir; además, las etapas suelen comprimirse, omitirse o cambiar su orden por completo.

1.3 Definición del Problema

La identificación del problema es el punto de partida en este proceso, puesto que establecerá el tono para el resto del ciclo. Con el propósito de lograr un buen desarrollo de políticas públicas, el problema tiene que definirse claramente y entenderse a una escala adecuada. Con respecto a las acciones que debe tomar el gobierno, son decisiones cuyo objetivo es resolver problemas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Las diferentes definiciones de problemas derivan de la evidencia relevante y de las condiciones determinantes de los hechos. Es por eso por lo que, de acuerdo con Méndez (2020), los problemas se definen y pasan a formar parte del conjunto de temas que atiende el Estado; en ese sentido se trata de acciones encaminadas a la resolución de dichos problemas, es decir, el diagnóstico, la formulación, la

implementación y la evaluación de los programas políticos. En opinión de Aguilar (2012a), los problemas de la implementación solo pueden ser analizados y resueltos desde enfoques de ciencia política y de administración pública, entre otros motivos porque la literatura acerca de la implementación tendría mayor robustez si incorporara métodos y modelos de las ciencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, las políticas públicas son el plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, a la atención de un problema público o a la provisión de un servicio público, aspectos que son complejos, multidimensionales e integrados por varios elementos; sin embargo, los problemas públicos se consideran circunstancias que tienen efectos adversos o nocivos en una comunidad humana, por ello deben estar ampliamente extendidos y ser aceptados como un problema compartido por los miembros de dicha sociedad (Méndez, 2020).

Como señaló Subirats (1992), primero debe hacerse una reflexión en la que se estime el hecho de que los problemas no están allí afuera, no existen problemas objetivos, sino que se deben construir, estructurar una definición y luego resolverlos. De esta manera, cada faceta del problema hace más compleja su estructuración, pero al mismo tiempo puede entenderse como una nueva oportunidad para su mejor solución (Subirats, 1992). Atendiendo lo citado por Salazar (2014), haciendo énfasis en la definición de Merino (2014) sobre los problemas públicos, estos no están determinados objetivamente, sino que son producto de un proceso discursivo complejo y constructivo que justifica la participación gubernamental en algún sentido para modificar el *statu quo*.

Entonces, detectar el problema implica abordar lo que está sucediendo y por qué es un problema, lo cual puede generar un debate serio sobre los planes de la política; y una vez que se decide cómo será la política, se incluye en la agenda. Puede que este sea el punto más politizado

del proceso, dado que involucra a muchas partes, además de que implica identificar las instituciones legislativas, reglamentarias, judiciales o de otro tipo, que son responsables de la adopción y la formulación de políticas. Con respecto a este paso, necesita el desarrollo de opciones de política dentro del gobierno. Cabe mencionar que el problema es definido y articulado por individuos e instituciones como medios de comunicación, grupos de interés y partidos.

De ahí que cada nueva cara o faceta del problema, así como cada factor que se descubre, hace más compleja su estructuración, pero al mismo tiempo puede considerarse una nueva oportunidad para su mejor solución (Subirats, 1992). Lo importante es determinar cuál es el problema, sus dimensiones o componentes y sus causas. Por último, para Cefai y Terzi (2012), la definición implica una actividad de identificación, caracterización y análisis particular de la situación, que conlleva a realizar discusiones e investigación.

1.4 Toma de Decisiones y Formulación de Políticas Públicas

En esta etapa se involucra la adopción de la política, la cual depende de la naturaleza de la política, lo que podría implicar una nueva ley o una orden ejecutiva. En este paso, los líderes gubernamentales deciden un curso de acción particular, el cual debería ser el que mejor aborde el problema para la mayoría de los ciudadanos. En la toma de decisiones se establecen objetivos e incluso una estrategia, pero se decide no ir más allá; es decir, no se toman acciones específicas o de corte estratégico para solucionar el problema.

Referente a este tema se encuentran dos opiniones bastante acertadas. Por una parte, Subirats (2012) asumió una posición explicativa donde el marco constitucional y político característico de las democracias parlamentarias actuales están en disposición, desde una lógica de profundización democrática, a explorar vías alternativas para tomar decisiones, pensar y

gestionar políticas. Por otra, según Méndez (2020) se trata de acciones analíticas cuyo objeto es comprender el problema para proponer acciones que lo aminoren, al registrar datos, analizar la información y considerar las posibles consecuencias de la intervención. Por ello, principalmente se busca resolver situaciones que los gobiernos perciban como problemáticas.

La toma de decisiones consiste en analizar cuáles son las alternativas disponibles y viables para resolver el problema, al igual que los riesgos, los beneficios y los costos que las acompañan. Así pues, no solo es el acto de decisión de la máxima autoridad, sino un proceso cuya estación central es, sin duda, la toma de decisión, la cual implica actividades que preceden y prosiguen a la decisión gubernamental (Aguilar, 2012b). Los programas de acción gubernamental que se desarrollan en los diversos sectores de la sociedad, a través de la operatividad de instrumentos estatales, persiguen la solución de problemas que se presentan en estos.

Así mismo, para comprender las decisiones de política pública es imperativo comprender las capacidades de los actores individuales que las toman, cómo piensan, de qué modo se sienten acerca de su rol y qué los impulsa a seguir en él. De otro lado, la formulación de políticas significa llegar a un enfoque para resolver un problema, donde el Congreso, el poder ejecutivo, los tribunales y los grupos de interés pueden estar involucrados. Desde la perspectiva de Roth (2015), el decisor elige entre las opciones de políticas, propone varias teorías y construye diferentes modelos explicativos que pretenden acercarse a la realidad de una decisión política.

En la etapa de formulación son fundamentales los diagnósticos de situación que se elaboren, porque las políticas públicas tomarán forma en función de ellos; el problema es determinar cuál de todas las alternativas disponibles constituye la mejor opción. Por tal razón, la

formulación de políticas públicas llega después de que el Estado haya tomado en cuenta la evidencia y las posibles consecuencias de la intervención, eligiendo la alternativa que mejor se adapte a sus objetivos, capacidades y recursos (Méndez, 2020), solo entonces se desarrolla un plan de acción que incluye una serie de actividades que deberán realizarse para responder al problema público. La capacidad de armar y presentar buenos diagnósticos otorga a sus autores un poder de influir sobre la agenda gubernamental, especialmente si de ellos resulta una solución viable que facilita la formulación de una política. En palabras de Aguilar (2012b):

La Construcción de las Opciones de acción para atacar el problema público y, específicamente, con la selección de la opción que se considera la apropiada. La primera actividad en decidir cuál ha de ser el criterio que tendrá la mayor influencia en la deliberación y decisión de la política pública y el que jerarquizará la importancia de los otros criterios que haya que tomar en cuenta. (p. 48)

En este proceso, las acciones de política se diseñan y estructuran; además, esta etapa posee sus propias dinámicas, decisiones, restricciones y actores según el tiempo y el espacio en que se desarrolle, así que es donde la opción de política a implementar toma forma. La formulación de políticas públicas busca, en lo esencial, relacionar la posibilidad de la decisión con las capacidades de planeación y su orientación a resultados; es decir, generalmente requiere numerosos intercambios, formales e informales, entre los actores involucrados en el tema, a fin de conciliar intereses y lograr consensos.

Por lo general, la fase de formulación resulta en la adopción de bases y leyes normativas, por ello, la política formulada queda en condiciones de pasar a la siguiente etapa, que es la de implementación. Sobre esta, Roth (2015) sostuvo que puede representarse como un embudo

donde inicialmente entran muchas alternativas y propuestas, pero al final queda una sola, incluso, de ser necesario, se hacen hibridaciones con otras que puedan permanecer.

1.5 Implementación

En esta etapa de la política pública es donde se ejecutan las acciones que conforman la estrategia diseñada durante la formulación, las cuales reflejan lo que se considera la mejor acción para solucionar el problema con relevancia social. La implementación exitosa de una política no solo dependerá de los actores que son responsables de hacer cumplirla, sino también de lo bien que se elaboró durante las etapas de identificación de problemas y formulación de políticas. Al respecto, Méndez (2020) explicó que en las acciones establecidas en la fase de formulación, cuya finalidad es alcanzar los objetivos de la política, cobran relevancia la coordinación de los distintos actores involucrados, la transmisión de la información y el aprovechamiento de los recursos disponibles.

Por ello, la ejecución de la política se realiza con mayor frecuencia por instituciones distintas a las que la formularon y la adoptaron. Generalmente, una Ley proporciona solo un esquema general de una política. De otro lado, uno de los elementos más relevantes dentro del proceso de implementación es reconocer que las políticas públicas se ejecutan dentro de un sistema de gobierno en el que hay múltiples niveles de actuación y de poder, donde se encuentran infinidad de formas y momentos de interacción. Sumado a esto, la implementación consiste en analizar cuáles son las acciones conducentes para concretar la decisión exitosamente, con miras a alcanzar los objetivos y las metas que la política se propone.

A juicio de Aguilar (2012b), el proceso de implementación que se considera apropiado para que la política pública no tenga grandes obstáculos y alcance los resultados deseados (según ciertos estándares) puede resumirse como el periodo en que los servicios ofrecidos se confrontan

con la política adoptada y con su plausibilidad o aceptación social, además, constituye el periodo en el cual se asume la decisión de política (Dorantes y Aguilar, 2012). El proceso de implementación de la política es crucial porque muchos de los defectos de esta se ubican en la fase posdecisional de su operación y gestión. Cabe mencionar que, debido a que la implementación de la política se refiere a la promulgación efectiva de las soluciones propuestas, impone una gran cantidad de discreción y confusión en los organismos que administran las políticas públicas.

De acuerdo con Roth (2015), la implementación de las decisiones públicas es un problema administrativo, entendido como un problema técnico de simple ejecución de tareas. Por su parte, Aguilar (2012b) sostuvo que la implementación de la política era el factor que condicionaba las decisiones de gasto y que su éxito no solo dependía de la asignación racional de los recursos públicos, sino de factores políticos. También se comprende que esta etapa es fundamental porque en ella la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable (Roth, 2015).

Por último, la implementación requiere la decisión directiva, por ello el directivo se considera respetuoso de la legalidad, disciplinado jerárquicamente, profesional y técnicamente experto y que supone correctamente que, desde una perspectiva institucional, el régimen político-democrático y el sistema burocrático son un entorno válido (Aguilar, 2012b). De ahí que la implementación por sí sola no garantiza que una política tenga éxito, sino que podrían requerirse medidas adicionales para aumentar la probabilidad de que la política alcance los resultados previstos; mientras que, después de la implementación, los recursos y otros apoyos de las partes interesadas pueden disminuir.

En cuanto a la sostenibilidad de las políticas, esta se beneficia de la planificación de los cambios mencionados, los cuales tienen lugar desde el inicio del proceso de políticas. La planificación para la sostenibilidad puede implicar elementos programáticos, administrativos, fiscales y otros aspectos clave de la política.

1.6 Evaluación de las Políticas

La evaluación de políticas es la recopilación y el análisis sistemático de información para hacer juicios sobre contextos, actividades, características o resultados de uno o más dominios del proceso de políticas. La evaluación puede informar y mejorar el desarrollo, la adopción, la implementación y la eficacia de las políticas, además de que construye la base empírica para las intervenciones políticas. Al respecto, Aguilar (2012b) afirmó que se trata del hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas que representan el modo en que el gobierno realiza, de manera permanente y estable, las funciones públicas y atiende los problemas públicos. Aunado a esto, las evaluaciones brindan herramientas para la mejora, el diseño e implementación de las políticas, programas y acciones públicas. La calidad y la publicación de los resultados de las evaluaciones pueden incidir en la credibilidad del quehacer gubernamental, (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2019); en ese sentido, las recomendaciones de suspensión, continuación o modificación de programas, políticas y acciones a partir de evidencia sobre su efectividad y funcionamiento robustecen su legitimidad por estar basadas en hechos comprobables, pero los esfuerzos de evaluación pueden requerir diferentes consideraciones dentro de cada proceso o etapa.

Sobre esta base, se tiene que la evaluación de políticas públicas es una de las formas más interesantes y reveladoras de examinar los impactos de la política gubernamental; los encargados

de llevarla a cabo son académicos universitarios, agencias gubernamentales, *think tanks* y otros investigadores. Se podría decir que la evaluación abre la caja negra programática para examinar cómo se diseñan e implementan las políticas gubernamentales y para medir sus efectos, tanto los previstos como los de otro tipo. Esta evaluación incluirá una visión general de la política, sus metas y objetivos, la agencia u organismos encargados de su implementación o aplicación y las actividades realizadas. En esta última etapa, el Estado compara las decisiones tomadas para aminorar el problema público y llegar a las metas definidas con los resultados y el desempeño de las acciones realizadas en la realidad (Méndez, 2020). Por otra parte, la evaluación cierra y abre un ciclo o espiral de la política, y sus resultados también ofrecen elementos informativos sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política (Aguilar, 2012a).

Siguiendo a Roth (2015), la importancia de esta etapa es fundamental cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no solo en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen y logran hacer con los resultados obtenidos. Teniendo en cuenta a Aguilar (2012a), la evaluación de las políticas tiene lugar al cierre de un cierto tiempo o ciclo, particularmente si lo que se evalúa son los productos o los resultados de la política; por consiguiente, es necesario recopilar los datos necesarios, los cuales pueden ser cualitativos, cuantitativos o una combinación de ambos. El tipo de evaluación determinará, en última instancia, los tipos de datos que deben recopilarse.

La evaluación dependerá de los tipos de datos que se recopilen. Además, al describir las actividades o las experiencias del programa se establece que el análisis cualitativo es apropiado. En cuanto al análisis cuantitativo, este se utiliza cuando se trata de evaluar los resultados, los impactos de las políticas y el reporte de sus conclusiones basadas en el análisis. Esto debe incluir recomendaciones específicas para cambios de política o mejoras del programa.

En síntesis, el ciclo de desarrollo de políticas públicas es un proceso que requiere buenas habilidades de planificación, organización y comunicación. Cabe mencionar que mientras que algunas políticas públicas se desarrollan o modifican en respuesta a un evento catastrófico, muchas otras se originan porque un individuo o un grupo se organiza para dirigir el proceso en un esfuerzo por abordar un tema importante. A medida que la complejidad de las cuestiones sociales aumenta, estas exigen un pensamiento nuevo e innovador para desarrollar alternativas políticas inteligentes y creativas.

Lo anterior requiere que los responsables políticos consideren nuevos enfoques para poner en diálogo a las partes interesadas y al público acerca de soluciones creativas que puedan empujar los límites tradicionales de la toma de decisiones y la implementación de políticas. Así mismo, la toma de decisiones del Estado (acciones y omisiones) debe tener en cuenta criterios que permitan lograr los objetivos que persiguen; es decir, al ponderar distintas alternativas es posible prever y verificar resultados que lleven a cumplir, de la mejor manera, las metas y los objetivos (Secretaría de Gobernación de México, 2014).

Entonces, la evaluación es una herramienta que no solo ayuda a hacer más asertiva la toma de decisiones, sino que permite mejorar la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas mediante el monitoreo constante de las políticas públicas (Secretaría de Gobernación de México, 2014). Así pues, el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que componen una política pública se realiza a través de un proceso complejo que parte de la detección de un problema. Este último tiene que resultar lo suficientemente importante como para prestarle atención política y gubernamental, o sea, para colocarlo en la agenda de gobierno, y de este modo, comenzar a plantear distintas soluciones que impacten la situación problemática de forma significativa.

Como se ha mencionado, el proceso de hacer políticas públicas sigue distintas fases, que tradicionalmente se han dividido en la definición del problema, el diseño de alternativas de solución, la decisión e implantación de una alternativa y la evaluación de los resultados obtenidos.

La propuesta de método que genera políticas públicas se considera apropiada para esta tesis, toda vez que se centra en la viabilidad, que es un requisito para analizar de manera realista los logros, las insuficiencias o los alcances de proyectos relevantes para el desarrollo de la sociedad, como es el caso de los acuerdos comerciales, que impactan la competitividad, el desarrollo económico y la perspectiva de futuro.

También se tiene en cuenta que, en la medida en que los gobiernos de la región, en el marco de la asociación comercial, consideren mecanismos claros y concretos de seguimiento, coordinación y dirección, y que además existan acciones concretas de apoyo a la competitividad derivada de dicha apertura y un sistema de evaluación dinámica, que no sea al final de cada ciclo anual, sino que se funde en la toma de decisiones para ajustar continuamente las políticas, hay que aprovechar el bagaje metodológico intelectual de las políticas públicas, tanto para comprender mejor el proceso de implementación en la región de análisis, como para plantear las alternativas derivadas de la investigación. Esto, en busca de mejorar las acciones institucionales que deberían realizarse para corregir las insuficiencias y potencializar los efectos positivos que debe desprender la regionalización, lo cual implica la asociación comercial, con un enfoque territorial, como es el de analizar esta región, de amplia capacidad económica, a fin de propiciar un enfoque más específico, comparativo y empírico.

1.7 ¿Qué es la Agenda en una Política Pública?

Cuando el problema se identifica debe pasar a la agenda pública para que los responsables de la formulación de políticas se enfoquen en él. La agenda de temas que integran la discusión y el debate públicos es, en sí misma, una cuestión que merece ser revisada. Por un lado, el establecimiento de agendas políticas es un proceso que está bastante abierto a la participación; por otro, es un complejo mecanismo de influencia. La forma que adquiere la agenda pública sirve para orientar las prioridades de la discusión política y determina cuáles son los asuntos o problemas a los que una sociedad va a dedicar tiempo, pensamiento, energía, acciones y recursos. En palabras de Alzate y Romo (2017), la agenda pública implica un proceso a través del cual determinados asuntos o problemas públicos se posicionan, adquieren un interés general y son trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias y políticas públicas para su atención.

Adicionalmente, se tiene que la agenda pública y los temas que la integran dan lugar a una dinámica en la que participan e interactúan los diversos sectores de la sociedad, los medios de comunicación, los partidos y el gobierno (Alzate y Romo, 2017); de este modo, hay un intercambio dinámico de información, datos y argumentos. Esta agenda también ayuda a precisar cuáles serán las acciones del gobierno en la forma de políticas públicas y a motivar las decisiones que la sociedad debe tomar, como las preferencias electorales, configurar la opinión que se tiene sobre el gobierno y, en su caso, las expresiones de protesta social, como las que se han visto recientemente en un número importante de ciudades del mundo.

Para Aguilar (2012b), la agenda es el proceso social y político por medio del cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público, así como una realidad que el gobierno debe atender y ser objeto de una política pública. De esta manera, antes

de que se pueda crear una política, tiene que existir un problema que llame la atención del gobierno; por eso, la agenda pública es aquella donde los problemas de una sociedad se ponen en la discusión pública por diversos motivos, incluso pueden dar lugar a políticas públicas determinadas circunstancias. Entonces, la comunidad política percibe que merece la atención pública y la acción gubernamental.

Por su parte, Aguilar (1993), citando a Cobb y Elder (1972), definió la agenda pública como las cuestiones que los miembros de la comunidad política consideran dignas de atención pública y que caen en la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. En palabras de Aguilar (1993), la agenda es un proceso decisional contingente y tornadizo que se asemeja a las anarquías organizadas, las cuales se caracterizan por preferencias problemáticas, tecnológicas no claras y la participación fluida.

Con base en Merino (2014), la agenda pública tendría que ser producto de un ejercicio cada vez más democrático y abierto, y los funcionarios deberían estar alertas a las mudanzas de esa agenda para ofrecer las opciones de política más acertadas. En esta línea, Jaramillo (2020) sostuvo que la agenda pública implica un proceso a través de los cual determinados problemas públicos se posicionan y adquieren un interés general; además, son trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias para su atención, por lo que se debe actuar.

Sumado a esto, la agenda pública no sería vista como una decisión unilateral, normativamente fijada desde la autoridad, sino como una consecuencia de la apertura a la deliberación política y a los procesos de legitimación de las prioridades sociales (Merino, 2014). En el diseño de la agenda política hay varios participantes, que son los medios de comunicación, políticos, grupos de interés, etc. Desde el punto de vista clásico, la formación de la agenda

política está básicamente influenciada por tres fuerzas: partidos políticos, grupos de interés e instituciones.

1.8 Legitimación de una Política Pública

Los gobiernos están bajo una presión cada vez mayor para entender y responder rápidamente a las necesidades de las personas y a sus vidas, sobre todo porque las expectativas cambian rápidamente; en ese sentido, la legitimidad de una política pública es fundamental en un sistema político democrático y constituye un recurso necesario para la supervivencia de un gobierno, por ello, llega cuando algún Estado ha reconocido una circunstancia como un problema público y se ha planteado intervenir; el siguiente paso es identificar las causas que lo originan y hallar una alternativa que se pueda mostrar como una solución (Méndez, 2020).

Otro rasgo que debe destacarse es que cuando se promulga un proyecto de ley, la implementación de una política pública le otorga legitimidad al propósito y al contenido de dicho proyecto. Así mismo, se ponen en marcha las acciones establecidas en la fase de formulación, con la finalidad de alcanzar los objetivos de la política, en la cual cobra relevancia la coordinación de los distintos actores involucrados (Méndez, 2020). Tal como lo explicó Aguilar (2012b):

El problema e interés específico de conocimiento de la PP no es la legitimidad política de cargo del gobernante o la legalidad de su decisión y actuación, como tampoco lo es la idoneidad del arreglo administrativo que se va a encargar de implementar la decisión directiva, el cual es considerado respetuoso de la legalidad, disciplinado jerárquicamente, profesional y técnicamente experto. (pp. 20-21)

Actualmente, resolver problemas y entender tanto el papel como las limitaciones del gobierno requerirá una nueva forma de pensar y trabajar, al igual que un nuevo nivel de confianza y comprensión de las personas. De acuerdo con Aguilar (2012b), el interés y el objeto de una política pública es, principalmente, ocuparse de las cuestiones de la legitimidad política del gobierno, asociadas al funcionamiento del régimen político o de los alcances y los límites del poder público (sistema electoral y de partidos, atribuciones y composición de los poderes públicos, sus normas de relación, las relaciones entre los niveles de gobierno y entre el gobierno y los ciudadanos).

1.9 La Agenda Global como Marco de las Políticas Públicas

Desde principios de los años 90, el aumento constante de la interdependencia económica entre países se ha intensificado, lo que les ha traído ciertos beneficios y, en algunos casos, obstáculos, pues ha detonado el debate sobre los efectos de la globalización en el crecimiento económico de estos. Como lo expuso García (2013), uno de los problemas principales que la globalización ha generado es la fragmentación territorial, es decir, la disparidad entre los Estados y las regiones, lo que ha dejado la riqueza de las localidades en manos del mercado.

Con la globalización, los esfuerzos para lograr los objetivos y las metas tendrían que ser a mediano y largo plazo, así como sistemáticos e integrales. “La recurrencia e insistencia en las políticas públicas suele llevar a soslayar la importancia del largo plazo y la necesidad de ver las intervenciones del Estado bajo una perspectiva y un enfoque integrales” (Cordera, 2017, p. 4); sumado a esto, el uso indiscriminado de la noción de políticas públicas ha llevado a ignorar que la política eje, central, es la política económica, convertida en la menos pública de ellas (Cordera, 2017).

Cabe apuntar, además, que la globalización ha repercutido en varios aspectos de los Estados y, por supuesto, en las políticas públicas de desarrollo local, las cuales han cambiado su quehacer con respecto a los años anteriores. Uno de estos cambios es ver al territorio como una estrategia de cambio, por ello García (2013) propuso tres modelos:

La modalidad básica, relacionada con las economías de aglomeración, es decir, ligada a las áreas metropolitanas del país. El estado a través de sus políticas públicas atiende los desbalances del mercado, realizando gastos públicos, para otorgar ventajas a los negocios y elevar la calidad del capital humano.

La intervención directa del sector público en actividades económicas, sobre todo en las actividades consideradas “estratégicas”. Aquí se hace referencia a los megaproyectos estatales, los cuales han ocasionado fracturas territoriales marcadas, creando islas de producción.

La inversión extranjera, la cual se instala bajo el supuesto de que traerá tecnología; sin embargo, se aísla del contexto local, y en lugar de generar tecnología, la importa. (p. 217)

Siguiendo a Tassara (2016), los efectos recíprocos entre naciones o actores en diferentes naciones originados por la globalización generan la necesidad de identificar y llevar a cabo políticas públicas sinérgicas entre países vecinos y coherentes con los escenarios internacionales. Entonces, es importante identificar oportunamente los actores que participan en la formulación, la negociación y la implementación de las políticas públicas para entender a cabalidad las características y los matices del proceso, teniendo en cuenta que algunos elementos y actores caracterizan el escenario internacional actual e impactan en la tematización y el diseño de las políticas públicas nacionales.

1.10 Cooperación en la Agenda Global

La forma de resolver los problemas que afectan a todo el planeta es construir agendas globales que se sustenten en acuerdos y compromisos, entendidas como cartas de navegación planificadas estratégicamente para alcanzar objetivos y metas del desarrollo sostenible.

Considerando lo argumentado por Naser et al. (2021), la primera agenda global de este tipo fue la Agenda del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en octubre de 2000, por un periodo de 15 años. Posteriormente, en septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la cual se estableció como el gran marco referencial del multilateralismo en la actualidad (Naser et al., 2021). En esta última se establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron, y será la guía de referencia para el trabajo que cada uno de los gobiernos deba asumir hasta el año 2030.

Como se ha explicado, las agendas globales identifican los problemas de riesgo público mundial que puedan afectar a un conjunto de países, especialmente a los que se encuentran en vías de desarrollo; por tal motivo, las agendas deben formular y configurar las estrategias, así como algunos mecanismos para abordar los desafíos que pudieran darse, y tienen que proporcionar estimaciones precisas de los medios necesarios. Para enfrentar los desafíos globales se requiere de la cooperación multilateral y de grandes recursos a través de los cuales se apoyen las agendas. Todo ello indica que las políticas públicas mundiales se relacionan con todo el proceso hacia el desarrollo sostenible y, por lo tanto, no deben abordarse en acciones separadas y fragmentadas.

Con este fin, el modelo tradicional de cooperación basado en los países sigue siendo una plataforma adecuada para definir un programa de trabajo que posibilite el desarrollo sostenible con los países socios, siempre que haya una convergencia razonable sobre los intereses nacionales, los globales y el horizonte temporal para tomar medidas. Es por esto por lo que hay diferentes agendas, las cuales son adoptadas por los países a nivel mundial en busca del bien común; por ejemplo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, el Pacto de Milán hacia una Política Alimentaria Urbana, el Marco Sendai para la Reducción de Riesgos por Desastres, el Convenio de Aichi sobre la Diversidad Biológica, la Nueva Agenda Urbana, la Agenda 21 para la Cultura y, por último, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

En las agendas mencionadas se determinan las áreas de acción básicas que cada país debe tomar, las cuales permiten tener una visión más amplia sobre el futuro de las agendas políticas y sus contextos. Así pues, establecer estas agendas globales es un proceso que está bastante abierto a la participación, debido a que es un complejo mecanismo de influencia, el cual corrobora la hipótesis de este capítulo, porque se están configurando políticas públicas que rebasan la esfera de los Estados y que son necesarias para lograr la gobernanza de procesos que se sitúan a nivel regional y global.

En tal sentido, la formulación y la aplicación de políticas y operaciones para enfrentar los diferentes desafíos, como el cambio climático, luchar contra las enfermedades, mejorar la seguridad alimentaria o abordar la escasez de agua; todo ello, como parte de una estrategia nacional para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, requiere esfuerzos masivos por parte de los países en desarrollo. La incorporación de las políticas públicas globales en las estrategias de cooperación y la creación de vínculos efectivos entre el mundo y los países no

ocurre en automático, sino que es un proceso complejo que implica cambios sustanciales en el modelo tradicional de entrega de negocios para la ayuda.

Partiendo de lo explicado en este capítulo, la visión de políticas públicas del T-MEC implica desechar la idea de que un proceso administrativo esquemático y lineal puede atender la diversidad de asuntos y la complejidad del Acuerdo, el cual aborda muchas acciones e interacciones de carácter local, regional y binacional. La teoría de las políticas públicas provee un marco más flexible y de pensamiento complejo, el cual permite identificar aspectos institucionales (denominados capacidades) que se pondrán en juego y en los que participarán muchos actores dentro y fuera de las instituciones, a fin de dar forma a procesos difíciles que estarán relacionados con el aprovechamiento de las ventajas de la nueva relación económica entre los tres países.

Finalmente, la formulación de los múltiples problemas, la búsqueda de alternativas, el establecimiento de soluciones de todo tipo y los procesos de evaluación requieren el desarrollo de capacidades en las instituciones involucradas, sobre todo en las regionales, que tradicionalmente se considera que padecen un fuerte rezago en el desarrollo de la administración pública.

Capítulo 2

Factores del T-MEC que Propician los Procesos Públicos para la Competitividad

2.1 Introducción

En México, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte marcó un antes y un después. Si bien, los resultados pudieron ser satisfactorios o no en algunos rubros tras sus 26 años en funciones, trajo consigo la apertura de nuevos retos para la cooperación, por eso es importante recalcar los antecedentes del TLCAN, así como las oportunidades que brinda el T-MEC con la incorporación de nuevos capítulos de última generación.

La presente investigación está asociada a la competitividad, por ello tiene en cuenta que la incorporación del capítulo 21 y 26 en el tratado entre México, EE. UU. y Canadá es de suma importancia para las políticas públicas que se puedan derivar de él. Además, se incorporó el capítulo 27, el cual brindará mecanismos anticorrupción y de transparencia. Aunque esta última no se contempla en un capítulo, sí lo está en la mayoría de los capítulos del acuerdo, con miras a que los procesos de cooperación sean eficientes por medio de un gobierno abierto. Esto evidencia que, más allá del contenido económico del Tratado, su influencia es amplia en una política que es columna vertebral de toda administración, esto es, la transparencia y la rendición de cuentas, que son factores relevantes en esta investigación.

2.2 Antecedentes del Trabajo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Una vez establecida la parte que tiene que ver con la definición y el contenido de las políticas públicas, se pretende vincular el marco teórico referido con el análisis de contenido específico del acuerdo comercial entre las tres naciones de América del Norte. Para ello, es necesario iniciar con el TLCAN, un acuerdo celebrado entre México, Canadá y EE. UU., que

estableció una zona de libre comercio regional y a partir de su firma se trabajó conjuntamente en incrementar la competitividad y el bienestar de sus ciudadanos.

Al momento de su creación, el TLCAN buscaba aumentar la competitividad de estos tres países en el mercado global, lo que les permitió competir con China y la Unión Europea. De este modo, el acuerdo comercial mejoró prácticamente todos los aspectos de hacer negocios en América del Norte y logró una mejor inversión. De acuerdo con el Departamento del Comercio de Estados Unidos en 2020, el Tratado también brindó protección a los derechos de propiedad intelectual en una variedad de áreas, incluyendo patentes, marcas comerciales y material con derechos de autor. Así mismo, las disposiciones de contratación publicadas se aplican no solo a los bienes, sino a los contratos de servicios y la construcción a nivel federal (United States Department of Commerce, 2020). Además, a los inversores estadounidenses se les garantizó igualdad de trato con los inversores nacionales en México y Canadá.

A finales de la década de los 70, el gobierno de México enfrentó un escenario económico de crisis, por lo cual adoptó medidas para acercarse a los mercados internacionales con la idea de liberar los aranceles. En 1982, la estrategia de mayor relevancia del sector público buscaba acelerar el acceso al empleo e incrementar la calidad de la producción económica, lo que conllevó a un incremento en la deuda externa y desencadenó una crisis económica de gran envergadura (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [CESOP], 2015). En ese contexto, el régimen del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) respondió encauzando a México hacia una economía de exportación, a pesar de que hubo una importante oposición interna.

En 1986, México suscribió el GATT (CESOP, 2015). Más tarde, el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se mantuvo en el mismo sentido de Miguel de

la Madrid, a favor de la liberalización. En consecuencia, tuvo lugar la contracción del sector público, la promoción de la reforma agraria y la obtención de un compromiso entre Estados Unidos y Canadá (1991) de negociar un Tratado de Libre Comercio para la región de América del Norte (CESOP, 2015). Finalmente, el Tratado entró en vigor el 1 de enero de 1994 y trascendió como el primer acuerdo comercial de envergadura entre países desarrollados y en desarrollo. El instrumento fue el resultado de la negociación entre los gobiernos de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y George W.H. Bush, y del primer ministro Brian Mulroney, durante los años de 1991 y 1992.

En cuanto a Estados Unidos, en 1994 estaba buscando, como muchos otros países, apuntalar su crecimiento económico interno basado en el aumento de sus exportaciones y el enorme y persistente déficit comercial que había sostenido el país a lo largo de la década de los 80 (Arellanes, 2014). Cuando el TLCAN entró en vigor supuso la creación de un mercado común compuesto por 400 millones de habitantes, así como la sede de un tercio de la producción mundial, que es aproximadamente 11 billones de dólares anuales (Centro de estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2014).

Los objetivos inmediatos del TLCAN era aumentar el comercio transfronterizo en América del Norte y estimular tanto el comercio como la inversión entre sus tres países miembros, al limitar o eliminar los aranceles. Esto era especialmente ventajoso para las pequeñas o medianas empresas, porque redujo los costos y eliminó el requisito de que una empresa tuviera una presencia física en un país extranjero para hacer negocios allí. Con respecto a la liberación arancelaria, esta se hizo de forma diferenciada, según el producto del que se tratase, mientras que algunos aranceles se cancelaron cuando el Tratado entró en vigor, y otros fueron sujetos a periodos de transición desde cinco y hasta 15 años.

En este orden de ideas, el TLCAN fue un acuerdo que estableció reglas sobre el intercambio comercial de bienes y servicios entre Canadá, EE. UU. y México (ver Tabla 1), que fue más allá de su objeto comercial y tuvo un impacto institucional de largo plazo en las naciones que lo suscribieron, particularmente en México. En el Sexto Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas se mencionó que en enero de 1994 se incluyó entre sus objetivos el hecho de regular con claridad el creciente comercio entre los países, así como de alentar la inversión y la creación de empleo (Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, 1994). Así, gracias al acuerdo se generaron diversas cadenas de producción que se volvieron fundamentales para la competitividad de América del Norte en varios sectores, como manufacturas o el sector agroalimentario; por ello, se diversificó con hechos concretos, como las relaciones en el exterior y la posición de México en el concierto de las naciones, el cual se ha fortalecido.

Tabla 1

Los objetivos del TLCAN se encontraban en su Artículo 102

Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios.	Aumentar las oportunidades de inversión.	Crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.
Promover condiciones de competencia leal en la región.	Proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual.	Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral; encaminar a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado

Nota. Adaptado de *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a 20 años de su entrada en vigor. Carpeta informativa*, por Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2014, Senado de la República.

El tratado eliminó casi todos los aranceles entre las tres naciones, lo que permitió el flujo sin problemas de bienes y suministros a través de las fronteras; además, facilitó a las empresas el traslado de operaciones de EE. UU. a México, y benefició la economía de América del Norte al expandir los vínculos comerciales y económicos entre países, dar lugar a procesos de producción más eficientes, aumentar la disponibilidad de bienes de consumo de menor precio y mejorar los niveles de vida.

Pese a lo anterior, ha resultado difícil aislar los efectos beneficiosos del acuerdo de otros factores, incluido el rápido cambio tecnológico, la expansión del comercio con otros países, como China, y los desarrollos internos no relacionados en cada uno de los países. El TLCAN también contenía disposiciones destinadas a garantizar los derechos de propiedad intelectual. Los países participantes se adherirían a las normas que protegen la propiedad intelectual y adoptarían medidas estrictas contra el robo industrial. Otras disposiciones instituyeron reglas formales para resolver disputas entre inversores y países participantes. Cabe señalar que, entre otras cosas, dichas normas les permitían a las empresas o inversores individuales demandar por compensación a cualquier país signatario que violara las normas del tratado.

A lo largo de sus más de dos décadas en vigor, México, EE.UU. y Canadá realizaron ajustes mínimos al Tratado, pero no hicieron un ejercicio de modernización integral para adaptarlo a los retos de la economía del siglo XXI y atender una de las demandas principales que los gobiernos enfrentan actualmente (Gaceta del Senado, 2018). De esta manera, el TLCAN logró extender los beneficios y las oportunidades del libre comercio, así como la integración global a más sectores de la sociedad. Sumado a esto, fue un parteaguas en la historia comercial de México y sucedió a la par de otra negociación fundamental para el comercio de servicios: la

Ronda Uruguay del sistema multilateral de comercio, que resultó en la creación de la OMC en 1995 (Malpica, 2020).

La política comercial de México ha impulsado el crecimiento, la transformación de la economía y la rápida expansión del comercio internacional. De otro lado, el éxito económico de EE. UU. depende de una asociación comercial regional fuerte, pues las reglas de origen son los requisitos con los que se establece y define si determinada mercancía es considerada como originaria de la región o bloque comercial conformado por los países miembros de algún acuerdo comercial (Ramos, 2017). Esto con la finalidad de tener acceso a una preferencia arancelaria sobre terceros; entonces se puede decir que el cumplimiento de estos criterios y reglas está hecho para que los países participantes de algún acuerdo se protejan entre sí, lo cual genera una liberalización de mercados y distorsiona el comercio al favorecer intereses regionales.

Conviene recordar que el gobierno de Donald Trump escogió fomentar la discusión y la revisión del TLCAN como uno de los puntales para devolver, según expresó, a EE. UU. su grandeza económica, bajo el eslogan de su campaña presidencial “Make América Great Again”. Esto alentó la discusión entre los funcionarios integrantes del gabinete y de otros niveles de gobierno, con respecto a si la corrección del déficit comercial, o bien, el retiro del país norteamericano del TLCAN traería consecuencias negativas para los productores y los consumidores estadounidenses (Vargas, 2017).

Según de la Torre (2017), la intención principal de esta mega región es la posibilidad de aumentar la competitividad, mejorar las condiciones de los pueblos y, sobre todo, incrementar el consumo de insumos para generar procesos de valor agregado. El TLCAN no solo trajo consigo una creciente interacción entre las economías, sino que también alcanzó otras esferas de la sociedad, como el caso de esta región. Para México se convirtió en pieza fundamental en la

construcción de un modelo de desarrollo que actualmente es materia de debate político y económico (Blecker et al., 2018).

Desde el inicio del tratado se disparó el déficit comercial estadounidense, lo que ocasionó el cierre de una gran cantidad de empresas y el consiguiente despido de una gran cantidad de trabajadores (Vargas, 2017). En febrero de 2017, EE. UU. publicó un informe comercial estimativo nacional sobre las barreras comerciales extranjeras, siendo el trigésimo segundo informe en serie anual que resalta barreras importantes en las exportaciones estadounidenses, y uno de sus apartados está dedicado a México (de la Torre, 2017).

Por su parte, Schultz y Aspe (2017) mencionaron que el TLCAN necesita ser actualizado, no revocado, para convertirlo de nuevo en un pacto comercial novedoso, pues en 1993, cuando fue firmado, la economía era menos compleja. Esta última, en principio, con la puesta en marcha del acuerdo comercial entre los tres países fue sumamente compleja, dado que las economías del eje mostraron comportamientos simétricos, teniendo México el comportamiento más agudo durante las crisis.

Los tres países del Acuerdo deben asegurar la competitividad del eje mediante políticas públicas que favorezcan a sus regiones, de tal manera que logren un desarrollo sustentable y sostenible, y que sean capaces de crear políticas de integración y desarrollo económico. Teniendo en cuenta la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (Office of the United States Trade Representative, 2019), México era el mayor socio de comercio de bienes, área en la que tenía un total de 614 500 000 de dólares. Por una parte, las exportaciones de bienes ascendieron a 256 600 000 de dólares, y las importaciones ascendieron a 358 000 000 de dólares. El déficit comercial de bienes de EE. UU. con México fue de 101 400 000 de dólares (Office of the United States Trade Representative, 2019).

La competitividad regional, como esquema de liberación económica, ha permitido la creación de los bloques regionales emergentes para competir a nivel internacional. La importancia del TLCAN varió en cada uno de los países, pero tuvo un mayor impacto en México y EE. UU. respecto a Canadá. Con este Acuerdo se firmó, por primera vez, un tratado de libre comercio entre dos economías desarrolladas (EE. UU. y Canadá) y una menos desarrollada (México); además, significó respetar los tratados que puedan darse en otras naciones del sistema GATT y que se encuentren en la OMC. No obstante, el acuerdo tuvo una naturaleza multidimensional, la cual desbordó el contenido típico de promover el libre tránsito de bienes entre los países signatarios mediante la eliminación de impuestos a la importación, los aranceles y las barreras al comercio entre dos o más Estados de las zonas de libre comercio.

Para México, el TLCAN ha sido un estandarte en la modernización económica. Cada administración posterior a la crisis de la deuda de los 80 ha prometido apuntalar el progreso y el bienestar general si se da continuidad y profundidad a las reformas de privatización, desregulación y liberalización económica. Con la llegada del acuerdo de libre comercio, México desarrolló una cadena de tratados de este tipo en el mundo: en América Latina, con el Tratado de Libre Comercio Único con los países de América Central y la Alianza del Pacífico con Colombia, Chile y Perú (Secretaría de Economía, 2017).

El TLCAN entró en vigor el 1° de enero 1994, fecha en que los tres países se convirtieron en el mayor mercado libre del mundo; en ese momento, las tres economías combinadas midieron 6 billones de dólares y afectaron directamente a más de 365 millones de personas (Office of the United States Trade Representative, 2017). Una de las disposiciones clave del acuerdo otorgó el estatus de bienes nacionales a los productos importados de otros países del TLCAN, así que

ningún gobierno estatal, provincial o local podía imponerles impuestos o aranceles (Office of the United States Trade Representative, 2017).

En efecto, el acuerdo abrió oportunidades al fortalecer las reglas y los procedimientos que rigen el comercio y la inversión en el eje, además de que permitió que los flujos de comercio e inversión en América del Norte se dispararan. El Tratado fue una demostración excepcional de las recompensas a los países con visión de futuro que implementan políticas de liberalización del comercio como una forma de aumentar la riqueza y mejorar la competitividad. Esto se debe a que los agricultores, trabajadores y fabricantes se benefician de la reducción de las normas comerciales arbitrarias y discriminatorias, mientras que los consumidores disfrutaban de precios más bajos y tienen más opciones. En este punto es necesario considerar la diversificación de los mercados de origen y el destino del intercambio, aspectos que ponderan el riesgo de depender de un socio comercial, de ahí la importancia del TLCAN.

Cabe resaltar que el acuerdo trilateral presentó más cosas positivas que negativas; sin embargo, Donald Trump, cuando era candidato presidencial en 2014, tenía una retórica proteccionista y lo describió como el peor tratado de la historia (Krugman, 2017), y en 2017 ordenó que se redactara una carta para que EE. UU. saliera del TLCAN. El 18 de mayo de ese mismo año, el gobierno estadounidense notificó al Congreso la intención de iniciar negociaciones con Canadá y México para modernizar el TLCAN (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2019), por lo que publicó un resumen de los objetivos de negociación, los cuales incluyeron la reducción del déficit, la adición de un capítulo sobre economía digital, así como la incorporación y el fortalecimiento de las obligaciones tanto laborales como ambientales (OEA, 2019).

2.3 Hacia un Nuevo Acuerdo

Debido a la nominación como candidato a la presidencia del Partido Republicano en junio de 2015, Donald Trump insistió en definir al TLCAN como un desastre y el peor de los acuerdos comerciales para EE. UU., por lo que dijo que no aceptaría la renegociación, que invocaría al Artículo 2205 del TLCAN, el cual se encuentra en las disposiciones finales y menciona que “Una Parte podrá denunciar este Tratado seis meses después de notificar por escrito a las otras Partes su intención de hacerlo. Cuando una parte lo haya denunciado, el Tratado permanecerá en vigor para las otras Partes” (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 1994). A causa de la necesidad de modernizar el TLCAN y la solicitud de los tres países, el 16 de agosto de 2017 iniciaron las negociaciones en Washington, D.C.; a partir de ese día hasta el 5 de marzo de 2018 se llevaron a cabo siete rondas de negociación, tres de ellas en México, dos en Canadá y dos en EE.UU.

De acuerdo con la Secretaría de Economía (2017), actualmente, el área de libre comercio de América del Norte representa una población de 482 millones de habitantes (7 % de la población total mundial), el 28 % del producto interno bruto (PIB) global y el 16 % del total de los flujos comerciales internacionales. El TLCAN demostró la forma en que el libre comercio contribuyó a aumentar la riqueza y la competitividad al proporcionar verdaderos beneficios a las familias, los agricultores, los trabajadores, los fabricantes y los consumidores mediante la zona de libre comercio.

En ese sentido, el acuerdo fue innovador, destinado a abrir y expandir el mercado norteamericano, lo que llevó al establecimiento de un marco de estabilidad y confianza para las inversiones a largo plazo. Por tal motivo, la renegociación del TLCAN es uno de los eventos comerciales más importantes de la última década. El gobierno de los EE. UU., sin desconocer las

consultas con el sector privado, estableció los objetivos de la renegociación del tratado y los comunicó al Poder Legislativo (Vargas, 2017). Este proceso se realizó con el fin de ampliar el éxito del tratado al enfrentar los desafíos actuales y adecuar el modelo de integración para aprovechar las oportunidades que ofrece la economía del siglo XXI (Secretaría de Economía, 2017). Para entender el TLCAN, en la Tabla 2 se presentan datos relacionados con él.

Tabla 2

Datos sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Población	PIB	IED	Comercio	Comercio Intra
493 millones de personas 6.5 % de la población mundial	\$ 26 billones de dólares 18.3 % de PIB mundial. 2ª economía global (2019)	\$ 323 000 millones de dólares. 23.1 % de IED global (2018) 1º receptor mundial.	\$ 6 billones de dólares 15.9 % 2º exportador mundial (2019).	\$ 1.2 billones de dólares 20 % del comercio total de región (2019).

Nota. A partir de los datos de la Secretaría de Economía, FMI, Banco de México.

El TLCAN impulsó una región competitiva en América del Norte, por lo que el eje tiene una población de 493 millones de personas. El primer objetivo, que busca fortalecer la competitividad en América del Norte, pretende mantener a México como plataforma de producción y exportación; para esto, las prioridades esenciales deben ser el mantener acceso preferencial de bienes y servicios del país hacia el mercado del TLCAN (Secretaría de Economía, 2017), por lo cual es necesario mejorar los procedimientos aduaneros y prevenir barreras no arancelarias; brindar un trato no discriminatorio a inversionistas mexicanos; buscar y promover mecanismos de cooperación; y considerar el tema de la movilidad laboral.

Después de la amenaza del presidente Donald Trump de salir del acuerdo comercial, el 18 de mayo de 2017, luego de consultar con los comités pertinentes del Congreso de los EE.UU., el Representante Comercial Robert Lighthizer informó al Congreso que Trump tenía la intención de iniciar negociaciones con Canadá y México (Office of the U.S. Trade Representative, 2017).

La relación que existe entre México y EE.UU. está determinada por sus estructuras productivas, pues el primero se caracteriza por contar con una abundante mano de obra que tiene calificación media, salarios muy bajos y una clase empresarial pequeña. Las economías del eje se han transformado mediante los avances tecnológicos, por ello, el TLCAN debe reflejar dichos cambios para asegurar que los beneficios de la revolución tecnológica se puedan aprovechar y la competitividad de la región se mantenga e incremente a nivel mundial.

Los objetivos que México dio a conocer se enfocaron en no aceptar la reimposición de aranceles, cuotas u otros mecanismos que restrinjan las exportaciones mexicanas a EE. UU., además de tener acceso a bienes y servicios sin restricciones a los mercados de la región y establecer el uso de reglas de origen para garantizar los beneficios regionales (CESOP, 2019). Durante la primera ronda de negociación en Washington, D.C. (del 16 al 21 de agosto de 2017), se iniciaron los trabajos para avanzar en la elaboración de textos y las propuestas de los grupos de trabajo; lo más destacable fue la imposibilidad de encontrar acuerdos en el tema de servicios financieros, dado que México busca que los sistemas cambiarios no sean utilizados para buscar ventajas en el comercio (CESOP, 2019).

Durante la segunda ronda, llevada a cabo en Ciudad de México (del 1 al 5 de septiembre de 2017), participaron más de 20 grupos de trabajo compuestos por expertos comerciales y funcionarios técnicos, con el propósito de avanzar en las discusiones e intercambiar información y propuestas en un solo texto, sobre el cual se continuará trabajando en las próximas rondas (CESOP, 2019).

Posteriormente, en la tercera ronda de negociación en Ottawa, Canadá (del 23 al 27 de septiembre de 2017), se lograron avances significativos en materias como telecomunicaciones, política de competencia, comercio digital, buenas prácticas regulatorias y aduanas, y facilitación

comercial (CESOP, 2019). La cuarta ronda se realizó en Arlington, Virginia (del 11 al 17 de octubre de 2017), donde se concretaron sustancialmente las discusiones del capítulo de competencia y se avanzó en el tema de aduanas y facilitación del comercio, comercio digital, buenas prácticas regulatorias y algunos anexos sectoriales (CESOP, 2019). La quinta ronda fue en la Ciudad de México (del 15 al 21 de noviembre de 2017), y las partes se enfocaron en avanzar lo más posible en todas las áreas de la negociación, con el objetivo de finalizarlas rápidamente, por ello trabajaron en aras de reducir las brechas existentes y encontrar soluciones (CESOP, 2019).

Durante la sexta ronda, celebrada en Montreal, Canadá (del 23 al 28 de enero de 2018), sesionaron un total de 30 grupos técnicos, con lo cual finalizaron el capítulo de Anticorrupción y el Anexo sobre Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), sumados a los capítulos de PYMES y Competencia, así como al Anexo Sectorial de Eficiencia Energética (CESOP, 2019). En la séptima y última ronda en la Ciudad de México (del 26 de febrero al 6 de marzo de 2018) se concluyeron los capítulos de Buenas Prácticas Regulatorias, Administración y Publicación (Transparencia), Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, al igual que los Anexos Sectoriales de Químicos y Fórmulas Patentadas (CESOP, 2019).

Cabe señalar que la vecindad existente con EE. UU. es de suma importancia para la economía mexicana y que el TLCAN fue muy útil, debido a que potencializó el comercio regional al crear una zona de libre comercio integrada, por lo cual su modernización es factible y deseable. Teniendo esto en cuenta, se entiende que los tratados internacionales constituyen la expresión jurídica de la propia globalización, en cuyo interior no rigen las reglas del mercado ni mucho menos del libre comercio, y, en consecuencia, estos tratados expresan el predominio o la fuerza de los sectores beneficiarios de la apertura global, en general, de las economías. En el

nuevo acuerdo se renegociaron algunos capítulos y se adhirieron otros, como se muestra en la

Tabla 3.

Tabla 3

Estructura del acuerdo

1. Disposiciones Generales y Definiciones Generales.	13. Compras Públicas	25. PYMES
2. Trato Nacional y Acceso a Mercados de Bienes.	14. Inversión	26. Competitividad
3. Agricultura	15. Comercio Transfronterizo de Servicios	27. Anticorrupción
4. Reglas de Origen	16. Entrada Temporal de Personas de Negocios	28. Buenas Prácticas Regulatorias
5. Procedimientos de Origen	17. Servicios Financieros	29. Publicación y Administración
6. Textiles y Prendas de Vestir	18. Telecomunicaciones	30. Aspectos Legales e Institucionales
7. Administración Aduanera y Facilitación Comercial.	19. Comercio Digital	31. Solución de Controversias
8. Energía	20. Propiedad Intelectual	32. Excepciones y Disposiciones Generales
9. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	21. Competencia	33. Política Macroeconómica
10. Remedios Comerciales	22. Empresas Propiedad del Estado	34. Provisiones finales
11. Obstáculos Técnicos al Comercio	23. Laboral	
12. Anexos Sectoriales	24. Medio Ambiente	

Nota. A partir de la información de la Secretaría de Economía de 2019.

El T-MEC abanderará cinco capítulos clave para el desarrollo competitivo de las tres naciones:

- El primero guarda relación con lo Laboral, lo que reafirma los compromisos de las Partes en el marco de la Declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2020).

- El segundo es la Anticorrupción, cuyo objetivo es combatir las prácticas y actos ilegales que pueden afectar el intercambio comercial y la inversión entre los tres países. Sobre esta base hay distintas disposiciones que obligan a los gobiernos del eje a adoptar o mantener leyes que penalicen los sobornos de servidores públicos, además de otros actos de corrupción que afecten al comercio internacional o la inversión, incluidos la malversación o el peculado (Centro de estudios internacionales Gilberto Bosques, 2020).
- En el tercer capítulo, en materia Ambiental, se promueve la protección del medio ambiente en un marco de facilitación comercial, mediante la adopción de compromisos orientados a fortalecer la capacidad de las Partes de hacer valer su legislación ambiental y las obligaciones que han adquirido en el tratado (Centro de estudios internacionales Gilberto Bosques, 2020).
- También está la Solución de Controversias, que, de acuerdo con el Centro de Estudios Gilberto Bosques (2020), busca establecer reglas claras para solucionar las diferencias que puedan surgir entre las Partes en torno a la operación y la aplicación del Tratado; estos mecanismos se podrán utilizar cuando una Parte no esté de acuerdo.
- Finalmente, en las Disposiciones Finales se especifica el derecho que tienen México, EE. UU. y Canadá para ponerse de acuerdo y enmendar el instrumento; además, se establece que si uno de los tres países desea retirarse del Tratado deberá presentar una notificación por escrito a los otros, y su salida tendrá efecto seis meses después de la entrega de esta (Centro de estudios internacionales Gilberto Bosques, 2020).

2.4 Nuevo Acuerdo Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)

Tras varios meses de negociaciones, los países que integran el TLCAN concertaron la modernización del acuerdo, que está vigente desde 1994, y lo renombraron bajo el título de Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Los objetivos de este, al igual que el TLCAN, son conceder a los firmantes el estatus de nación más favorecida, lo cual hace que los países miembros cuenten con las mejores condiciones de comercio entre ellos, al eliminar los obstáculos en este ámbito (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2021). De esta manera, se promueven las condiciones de competencia justa, las oportunidades de inversión aumentan, los derechos de propiedad intelectual se protegen y cumplen, y se establecen procedimientos para la resolución de disputas comerciales.

La diferencia principal entre el TLCAN y el T-MEC es el número de capítulos que tiene cada uno; se prevé que con esta actualización, el comercio será impulsado a fin de que sea beneficioso para todas las partes y posibilite mayor libertad en los mercados; es decir, se busca un comercio más justo y un sólido crecimiento económico en América del Norte. Para comparar los dos tratados se pueden usar dos criterios: las disciplinas contenidas en el articulado de los capítulos relevantes y los compromisos de liberalización que se encuentran en los Anexos I y II, además de los principios que les dan vida y actualidad, tanto para comercio transfronterizo de servicios como para inversión (Malpica, 2020).

Es preciso recalcar que el acuerdo entre los tres países es un instrumento comercial esencial para México, y, por supuesto, el nuevo acuerdo contempla nuevos capítulos y modernizó algunos existentes. Si bien hay muchas obligaciones del TLCAN que permanecen, el nuevo acuerdo enfrentará sus propios retos. Aparte del cambio del nombre, el T-MEC contiene mejoras significativas: nuevas normas de origen; disposiciones de acceso al mercado para

automóviles; acceso al mercado agrícola; inversión y contratación pública; trabajo y medio ambiente; derechos de propiedad intelectual y comercio digital, entre otros temas.

En cuanto a su contenido, destacan los temas de nueva generación; por ejemplo, en materia laboral se incorporó un capítulo cuyas disposiciones buscan aumentar la competitividad de la región al mejorar las condiciones de trabajo. Acerca de los temas de anticorrupción contempla una serie de medidas que pretenden asegurar el cumplimiento de la legalidad y prevenir actos que vayan en detrimento de la competitividad de alguna de las tres economías. Aunque los cambios generales del TLCAN al T-MEC son relativamente menores, ciertas áreas del comercio sí obtuvieron actualizaciones necesarias, para lo que se emprendieron negociaciones que contribuyeran a este propósito, en virtud del Artículo 2202 del TLCAN, las cuales resultaron en el T-MEC (Departamento del Comercio de Estados Unidos, 2020).

El hecho de revisar los efectos del nuevo acuerdo y tenerlos en cuenta en las políticas públicas para el futuro será importante para aprovechar los cambios positivos y evitar problemas de cumplimiento donde se han incluido cargas adicionales. Por ello, los gobiernos de EE. UU. México y Canadá resolvieron fortalecer la cooperación económica de comercio e inversión que se ha desarrollado a través de los años, estrechando su relación trilateral (Departamento del Comercio de Estados Unidos, 2020). El acuerdo se llevó a cabo en un entorno comercial dinámico que beneficiara a los países del eje. Tal como se ha mencionado, para México, el T-MEC es un elemento fundamental de política comercial, un instrumento que fortalecerá la relación del país con Estados Unidos y Canadá, aparte de profundizar la integración.

El nuevo acuerdo contiene numerosas disposiciones que cobijan bienes, tecnologías y avances en el comercio, las cuales no existían en 1994, el año en que el TLCAN entró en vigor. También implica tres ventajas principales: acceso preferencial al mayor mercado del mundo,

arancel tasa cero y certidumbre para inversionistas; no obstante, se prevé que el superávit mexicano con EE. UU. sea menor en los próximos años (Neme et al., 2020).

Si bien el nuevo acuerdo centra el comercio en el sector agroalimentario entre México y sus principales socios comerciales de América del Norte, representa una buena parte del comercio regional. Actualmente, México es el tercer destino principal de los productos agrícolas estadounidenses y su segundo proveedor. El comercio bilateral en este sector creció en 598 % entre 1993 y 2017, hasta alcanzar el nivel de los 45.4 mil millones de dólares (Armijo, 2019).

Particularmente, en el caso de la relación México-EE. UU. se ha generado un mecanismo estratégico de crecimiento regional, por lo que el sector privado estadounidense ha empleado el acuerdo para desarrollar una red compleja de coproducción, inversión y comercio, en la que muchos productos cruzan las fronteras varias veces a lo largo de la cadena de valor (Neme et al., 2020). En un mundo altamente globalizado, el T-MEC podría ser un modelo de acuerdo de libre comercio, para que pueda ser tomado en cuenta por otros países al negociar tratados.

Al negociar lo anterior, el T-MEC, para su entrada en vigor, requirió que los poderes legislativos de cada país lo aprobasen, lo cual se ratificó en México el 19 de junio de 2019 y se aprobó el 12 de diciembre de 2019 (Secretaría de Economía, 2019). En esa fecha, la Cámara de Representantes del Gobierno de EE. UU. aprobó la legislación para aceptar el USMCA, el 16 de enero de 2020 fue aprobado por el Senado estadounidense, y el 29 del mismo mes el presidente Trump lo convirtió en Ley (Departamento del Comercio de Estados Unidos, 2020).

Por su parte, el gobierno de Canadá ratificó el tratado el 13 de marzo de 2020 (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020). Una vez que los Poderes Legislativos de los tres países aprobaron el T-MEC, los gobiernos del eje notificaron la conclusión del procedimiento a sus contrapartes, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 34.5, a partir del cual hubo un

periodo de espera de 90 días naturales para efectos de la entrada en vigor del tratado. Por ello, el T-MEC entró en vigor el 1 de julio de 2020, donde se sustituyeron los lineamientos y las disposiciones del TLCAN.

2.5 La Competitividad en el Nuevo Acuerdo Comercial

El IMCO definió la competitividad como la capacidad de una región para atraer y retener talento e inversión. Con el propósito de lograr estos dos objetivos, los países deben crear condiciones integrales que les permitan a las personas y las empresas maximizar su potencial productivo. Para conseguir políticas públicas competitivas es necesario incrementar de forma sostenida el nivel de bienestar, con sus propios recursos y sus capacidades tecnológicas y de innovación, además, a fin de fomentar la competitividad deben ser independientes de las fluctuaciones normales inherentes a los ciclos económicos (Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO], 2019). En esta línea, es preciso mencionar que para medir la competitividad desde distintos niveles de análisis se deben tener en cuenta los métodos disponibles, así como las políticas públicas que se pueden implementar para mejorarla.

Las políticas públicas tienen el desafío de equilibrar las diferentes prioridades, los intereses nacionales y las tradiciones legales y regulatorias para mantener a un país competitivo. Por ello, en el Tratado entre México, EE. UU. y Canadá optaron por crear los capítulos 21 y 26, que buscan promover la integración económica de los países, de manera que se garantice la competitividad de la región de América del Norte, para lo cual se planteó el establecimiento de un Comité de Competitividad. Dicho Comité estará compuesto por representantes de los tres países y discutirá medidas efectivas para desarrollar métodos de intercambio de información, consejos y recomendaciones en materia de competitividad; deberá haber reuniones anuales, a

menos que los tres países miembros decidan algo diferente (Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, 2019).

La competitividad garantiza que la competencia no se restrinja o socave de manera perjudicial para la economía y la sociedad. Se predica sobre la idea de que los mercados competitivos son fundamentales para la inversión, la eficiencia, la innovación y el crecimiento; en tal sentido, para mantener la ventaja competitiva de Norteamérica, Schultz y Aspe propusieron tres ideas que pueden ayudar a actualizar y mejorar la competitividad del TMEC:

1. Incorporar la economía digital, que es gran parte de la economía global. Esto beneficiará, en particular, a las pequeñas y medianas empresas que usan internet para exportar dentro de la región y al resto del mundo (Schultz y Aspe, 2017).
2. Reformar las regulaciones con respecto a las compañías estatales en Norteamérica para equilibrar el terreno de juego en el comercio global entre los tres países y favorecer abiertamente a las empresas estatales (Schultz y Aspe, 2017).
3. Las compras de gobierno en las tres naciones deben abrirse a la competencia para que cualquier compañía norteamericana pueda postularse para los contratos; también deberían agregarse medidas para combatir la corrupción (Schultz y Aspe, 2017).

Lo anterior permite comprender que la competitividad con la que se enfrenta el T-MEC es sumamente compleja, dado que se puede adherir con otros dos capítulos del tratado, uno es el capítulo 25, el cual reconoce el papel fundamental de las PyMEs en el mantenimiento del dinamismo y el mejoramiento de la competitividad de sus respectivas economías. Por otra parte, el capítulo 19, que integra el Comercio Digital, debe abordarse para lograr una competitividad regional; por cierto, en el T-MEC, el comercio electrónico también es conocido como *e-*

commerce (electronic commerce), comercio digital, negocios por internet o negocios online (de la Torre, 2017).

En el nuevo acuerdo, la competitividad busca generar un entorno idóneo para la libre competencia entre los agentes económicos de América del Norte, con miras a avanzar hacia una mayor integración regional. Por tal motivo, el objetivo del capítulo mencionado es promover el crecimiento económico, la prosperidad y la competitividad de los tres países, y lograr una mayor integración regional, de modo que reconozca los profundos lazos económicos y comerciales existentes entre las partes (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2020). En esto es preciso tener un enfoque integral y coordinado para mejorar la competitividad de las exportaciones norteamericanas.

De acuerdo con el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2020), para mejorar la competitividad es necesario establecer un Comité conformado por representantes gubernamentales de las Partes, con el objeto de complementar los esfuerzos para alcanzar una mayor integración económica regional. A esto se suma que los beneficios del libre comercio y la inversión que generará el T-MEC mejoran la competitividad en los países del eje, lo cual es de suma importancia para las economías nacionales.

En esta era digital, el comercio online es fundamental para la competitividad de un país, por ello, las políticas públicas deben estar basadas en ese conocimiento. En el nuevo acuerdo comercial vanguardista se incluyó el capítulo 19, el cual se enfoca en el Comercio Digital y pretende alcanzar un marco jurídico adecuado que incentive y facilite la confianza del consumidor en el comercio electrónico, de forma que se evite la instauración de barreras innecesarias a este tipo de comercio (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2019). Adicionalmente, el tratado estableció dos apartados importantes para el desarrollo de las regiones

en competitividad para los tres países, tal como se muestra en la Tabla 4, donde se expresa lo más importante para esta investigación acerca del capítulo 21 y 26 sobre la competitividad.

Tabla 4

Capítulo 21: política de competencia y capítulo 26: competitividad

<p>Capítulo 21. Política de Competencia</p> <p>Artículo 21.1. Ordenamiento Jurídico y Autoridades de Competencia. Cada Parte podrá establecer determinadas exenciones a la aplicación de sus leyes nacionales de competencia, siempre que esas exenciones sean transparentes, establecidas en su ordenamiento jurídico y estén basadas en el interés público o motivos de política pública.</p> <p>Artículo 21.3. Cooperación. Las Partes reconocen la importancia de la política de protección al consumidor y su cumplimiento para crear mercados eficientes y competitivos, y mejorar el bienestar del consumidor en el área de libre comercio.</p> <p>Cada Parte adoptará o mantendrá leyes nacionales de protección al consumidor u otras leyes o regulaciones que prohíban actividades comerciales fraudulentas y engañosas, reconociendo que el cumplimiento de aquellas leyes y regulaciones es de interés público. Las leyes y regulaciones que una Parte adopte o mantenga para prohibir estas actividades podrán ser de naturaleza civil o penal.</p> <p>Las Partes reconocen que las actividades comerciales fraudulentas y engañosas trascienden cada vez más las fronteras nacionales y que la cooperación y coordinación entre las Partes para abordar estas actividades eficazmente son importantes y de interés público.</p> <p>Artículo 21.5. Transparencia Las Partes reconocen el valor de hacer que las políticas de cumplimiento y promoción en materia de competencia sean lo más transparente posible.</p> <p>A solicitud de otra Parte, una Parte pondrá a disposición de la Parte solicitante la información pública relacionada con las políticas y prácticas de aplicación de su ordenamiento jurídico nacional de competencia; y las exenciones e inmunidades de sus leyes nacionales de competencia, siempre que la solicitud especifique la mercancía o servicio en particular y el mercado de que se trate e incluya información que explique cómo la exención o inmunidad podría obstaculizar el comercio o la inversión entre las Partes.</p>
<p>Capítulo 26. Competitividad</p> <p>Artículo 26.1. Comité de Competitividad de América del Norte Reconociendo sus lazos económicos y comerciales únicos, la gran proximidad y los extensos flujos comerciales a través de sus fronteras, las Partes afirman su interés compartido en fortalecer el crecimiento económico regional, la prosperidad y la competitividad. Con el fin de promover una mayor integración económica entre las Partes compuesto por representantes gubernamentales de cada Parte.</p> <p>Cada Parte designará un punto de contacto para el Comité de Competitividad; notificará a las otras Partes el punto de contacto, y avisará con prontitud a las otras Partes sobre cualquier cambio subsecuente. Reconociendo la necesidad de un enfoque integral y coordinado para mejorar la competitividad de América del Norte, el punto de contacto de cada Parte se coordinará con las dependencias y organismos gubernamentales pertinentes.</p> <p>El Comité de Competitividad discutirá y desarrollará actividades de cooperación en apoyo de un entorno económico sólido que incentive la producción en América del Norte, facilite el comercio y las inversiones regionales, mejore un entorno regulatorio predecible y transparente, fomente la circulación ágil de mercancías y la prestación de servicios en toda la región, y responda a los desarrollos del mercado y las tecnologías emergentes.</p> <p>El Comité de Competitividad se reunirá dentro del plazo de un año a partir de la fecha de entrada en vigor de este Tratado, y anualmente a partir de entonces, a menos que las Partes decidan de otra manera.</p>

Artículo 26.2. Participación de Personas Interesadas

Cada Parte establecerá o mantendrá un mecanismo apropiado para brindar oportunidades periódicas y oportunas a personas interesadas para que presenten aportaciones sobre asuntos relevantes para mejorar la competitividad.

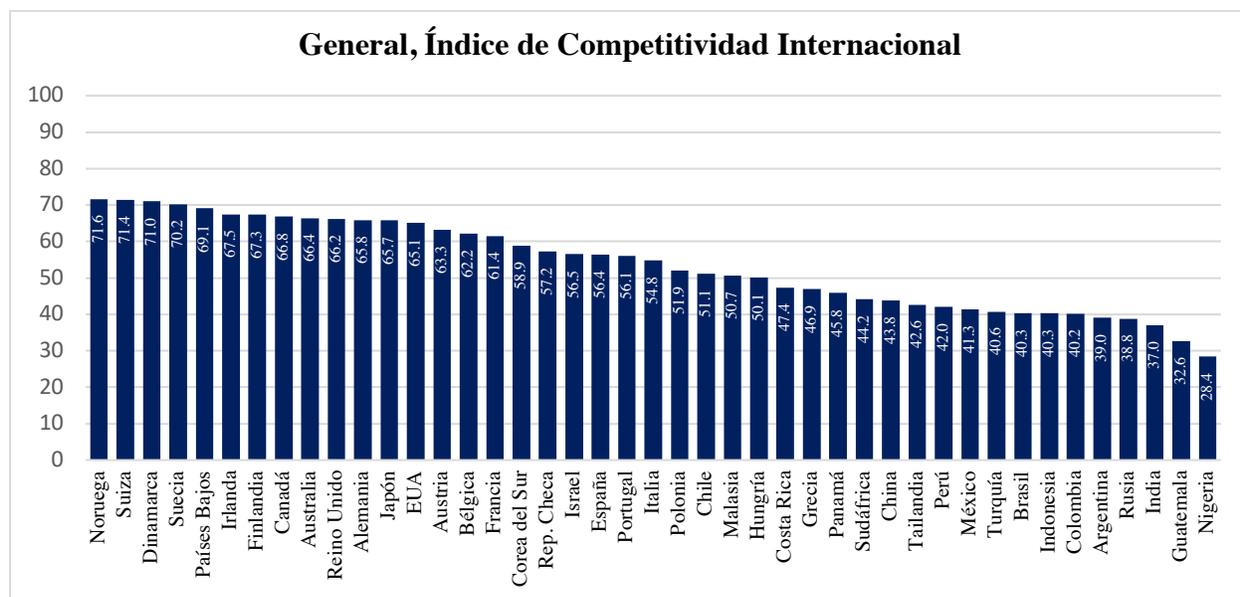
Artículo 26.3. No Aplicación de Solución de Controversias

Ninguna Parte podrá recurrir a la solución de controversias, conforme al capítulo 31 (Solución de Controversias), para cualquier asunto que surja de este capítulo.

Nota. A partir de la información de los textos finales del T-MEC, 2018.

Como indicó la Secretaría de Economía (2019), el propósito del Comité de Competitividad de América del Norte es discutir y llevar a cabo actividades de cooperación para apoyar a un entorno económico que incentive la producción, facilite el comercio y las inversiones, promueva la circulación de bienes y servicios, y responda tanto a los desarrollos del mercado como a las tecnologías emergentes. Así, se logrará una mayor integración económica entre los países del eje. Además, el Comité tiene la tarea de identificar proyectos y políticas para desarrollar una infraestructura física y digital moderna, que esté relacionada con el comercio y la inversión, así como mejorar el movimiento de bienes y servicios en el área de libre comercio (Secretaría de Economía, 2019).

Para impulsar el desarrollo y enfrentar los retos actuales, el Comité tiene la visión de avanzar, de forma conjunta, en acciones en materia económica que brinden a la región una mayor competitividad. Dichos retos, según la Secretaría de Economía (2019), son la mayor participación en el comercio internacional de otras regiones del mundo, como el Pacífico; el desarrollo de regiones al interior de América del Norte, como el sudeste de México; y el fortalecimiento de las instituciones regionales que permitan consolidar la competitividad. Por ello, la integración de EE. UU. en materia de competitividad es de suma importancia, incluso el nuevo acuerdo plasmó en un capítulo las bases para competir en los mercados por bienes o servicios. Por su parte, el IMCO (2019), en su Índice de Competitividad Internacional, posicionó a México en el lugar 34, a Canadá en el número 8 y a EE. UU. en el 13 (Figura 2).

Figura 2*Índice de Competitividad Internacional, 2019*

Nota. Adaptado de IMCO, Competitividad Internacional 2019. México, sueños sin oportunidad.

<https://imco.org.mx/indices/mexico-suenos-sin-oportunidad/>

El Índice de Competitividad Internacional mide la capacidad de las economías más importantes del mundo para generar, atraer y retener talento e inversión que se traduzcan en mayor productividad y bienestar para sus habitantes (IMCO, 2019). Sobre esta base, se tiene que los 10 países más competitivos son Noruega, Suiza, Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Irlanda, Finlandia, Canadá, Australia y Reino Unido. Se comprende que un país competitivo es aquel que, consistentemente y más allá de las posibilidades intrínsecas que ofrezcan sus propios recursos y capacidades, resulta atractivo para el talento y la inversión (IMCO, 2019). En cuanto a EE. UU., posicionado en lugar número 13, sigue siendo competitivo, pues solo está por debajo de Canadá por 1.7 %, mientras que México se ubica en un con un 25.5 % respecto a Canadá.

Partiendo de lo anterior, el Comité de Competitividad de Norteamérica, creado en el Capítulo 26 del T-MEC, puede priorizar su agenda y trabajar con las partes interesadas para asegurar que los trabajadores y los productores se beneficien plenamente del acuerdo, al tiempo que fortalece la competitividad de la región. En ese sentido, el acuerdo ofrece un marco moderno para una integración económica más profunda durante la próxima década. Para el nuevo acuerdo, la competitividad es fundamental en el desarrollo global, así que debe deliberar y brindar orientación sobre iniciativas que mejoren la competitividad de la región, de tal manera que los trabajadores y los productores se beneficien plenamente del acuerdo.

Una de las funciones por la cuales se estableció el Comité de Competitividad en el T-MEC es que podrá albergar discusiones con líderes comunitarios y empresas en toda América del Norte, con la finalidad de compartir ideas sobre estrategias localizadas de inversión y en pro del comercio que han beneficiado a las ciudades exitosas, en particular a las medianas que están experimentando un crecimiento. Las discusiones deben profundizar en las formas en que los grupos tradicionalmente subrepresentados y las pequeñas empresas pueden aprovechar el acceso a los mercados de EE. UU., de ahí la importancia de crear políticas públicas que impulsen la competitividad, dado que estas pueden ayudar a aliviar las disparidades económicas en las regiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la integración de América del Norte debe verse como un activo para fortalecer la resiliencia y disminuir la dependencia de actores extranjeros que buscan influencia. El hecho de que trabajen juntos ayuda a asegurar que los tres países de la región mantengan el acceso a suministros de alta calidad, seguros y confiables, mientras se evitan costos innecesarios para los productores y los consumidores de América del Norte en tiempos de mayor necesidad.

2.6 Anticorrupción como Punto de Acuerdo

Para lograr que México tenga mayor competitividad a nivel global es necesario que no haya corrupción. La inclusión de un capítulo sobre este tema en el T-MEC fortalece la postura de México, en materia de combate a la corrupción, frente a los empresarios e inversionistas extranjeros, lo que atrae mayores flujos de Inversión Extranjera Directo (IED) (Secretaría de Economía, 2019).

En lo referente al Capítulo 27, sobre Anticorrupción, este define las acciones que serán consideradas como actos de corrupción, los cuales deberán ser castigados de acuerdo con la legislación de cada país. Entre ellos están los sobornos, se haya participado de forma directa o indirecta, el desvío de recursos y el peculado. Esto indica que la corrupción no solo es el resultado de la suma de las decisiones de un conjunto de individuos que han elegido ir en contra de lo dispuesto por la ley, sino que se trata de un sistema; es decir, un conjunto de reglas, rutinas, tradiciones, costumbres, discursos, prácticas e instituciones que delimitan la arena en la que interactúan los individuos (Martínez et al., 2020).

El Tratado destaca medidas que los gobiernos deberán tomar para evitar que los funcionarios públicos cometan actos de corrupción. El Capítulo 27 del T-MEC (2018) promueve la participación del sector privado y la sociedad civil en la lucha anticorrupción; además, los tres países tendrán que trabajar para que la población conozca la existencia de los organismos anticorrupción y deberán proporcionar acceso al público para realizar denuncias. El objetivo es combatir las prácticas y actos de corrupción que pueden afectar los flujos de comercio e inversión entre las Partes, a través de la aplicación de medidas para prevenir y combatir el cohecho y la corrupción (Secretaría de Economía, 2019). Siguiendo el reporte de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión (2019) del T-MEC, este capítulo regula y controla las

llamadas prácticas y actos de corrupción que afectan el intercambio comercial y la inversión entre los países (Secretaría de Economía, 2019).

Aunado a lo anterior, este Capítulo contribuirá a fortalecer la política anticorrupción, así como a desarrollar una cultura de prevención y combate a la corrupción en los sectores público y privado. También ofrece elementos a los actores económicos relacionados con el intercambio comercial y la inversión, a fin de monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos y denunciar los actos de corrupción que pudieran presentarse; sin embargo, no impondrá ninguna obligación directa a empresas o individuos. En cambio, el tratado de libre comercio requerirá que los gobiernos de Canadá, México y EE. UU. adopten o mantengan ciertas normas destinadas a prevenir y criminalizar la corrupción, incluso mediante la aprobación de nuevas leyes, según sea necesario, dirigidas tanto a empresas como a individuos.

Por otra parte, de acuerdo con el portal Transparency International (2021) sobre la puntuación en la escala del IPC, en la que 100 es muy limpio y 0 es altamente corrupto, México tiene 31 puntos, EE. UU. cuenta con 67 y Canadá 77, siendo este el menos corrupto. En el caso de México, todavía está muy por debajo del promedio mundial y de las Américas, que fue de 43 en ambos casos.

El Capítulo 27, referente a las medidas anticorrupción del T-MEC, se puede dividir en tres categorías: 1) medidas legislativas, es decir, leyes u otras medidas para penalizar el soborno; 2) medidas administrativas, o sea, aquellas que los países pueden emprender a través de la regulación de la rama ejecutiva o acciones similares, en lugar de nueva legislación (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2019); finalmente, 3) medidas de promoción, las cuales son menos concretas y más difíciles de cuantificar; no obstante, los tres países deben promover y

fomentar la conciencia y la adopción de ciertas prácticas anticorrupción sin requerir ninguna acción específica real.

En la Tabla 5 aparecen las medidas clave en temas legislativos, administrativos y promocionales para la toma de decisiones que se deben adoptar para una buena aplicación del capítulo.

Tabla 5

Medidas clave para una aplicación correcta en temas de anticorrupción

<i>Medidas legislativas</i>
1.- Soborno de un funcionario público; 2.- Soborno de un funcionario público extranjero; 3.- Solicitar o aceptar un soborno como funcionario público; 4.- Malversación, apropiación indebida u otra desviación por parte de un funcionario público de bienes confiados al funcionario público; y 5.- Ayudar, instigar o conspirar en los delitos relacionados con el soborno enumerados anteriormente.
<i>Medidas administrativas</i>
1.- Normas sólidas de contabilidad y auditoría para las empresas que prohíben registrar cuentas “no contables”, gastos inexistentes y transacciones similares; 2.- Protección para los denunciantes, es decir, las personas que denuncian delitos de buena fe a las autoridades competentes, contra represalias injustificadas; 3.- La denegación de la deducibilidad fiscal de los sobornos; 4.- Procedimientos adecuados para la selección y capacitación de personas para puestos públicos considerados especialmente vulnerables a la corrupción; 5.- Políticas y procedimientos adecuados para identificar y gestionar conflictos de intereses para los funcionarios públicos; 6.- Requisitos que los altos funcionarios públicos declaren actividades externas, empleo, inversiones, activos y donaciones o beneficios sustanciales; 7.- Códigos o normas de conducta para el desempeño correcto, honorable y adecuado de los funcionarios públicos; 8.- Procedimientos para destituir a funcionarios públicos acusados de delitos relacionados con la corrupción; 9.- Medidas para fortalecer la integridad y prevenir oportunidades de corrupción entre los miembros del poder judicial; y 10.- Un requisito de que ninguna parte “no hará cumplir efectivamente” sus leyes adoptadas o mantenidas de conformidad con el T-MEC.
<i>Medidas promocionales</i>
1.- Sensibilizar a los funcionarios públicos sobre las leyes de soborno pertinentes; 2.- Reconocer los efectos perjudiciales de los pagos de facilitación, es decir, pequeños pagos por “acciones gubernamentales rutinarias” de naturaleza no discrecional, y alentar a las empresas a prohibir o desalentar el uso de dichos pagos;

- 3.- Promover la participación de las empresas, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias y aumentar la conciencia pública sobre la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, por ejemplo, a través de programas de educación pública, declaraciones anticorrupción en los informes anuales de las empresas y protección para los periodistas que buscan buscar, recibir, publicar y difundir información sobre la corrupción;
- 4.- Esforzarse por alentar a las empresas privadas a adoptar o mantener suficientes controles de auditoría interna para ayudar a prevenir, detectar y remediar los delitos; y
- 5.- Esforzarse por fortalecer la cooperación y la coordinación entre sus respectivos organismos de aplicación de la ley anticorrupción y considerar actividades de cooperación técnica, incluidos programas de capacitación.

Nota. A partir de la información de los textos finales del T-MEC, 2018.

En el Capítulo 27 del T-MEC se destacan los acuerdos internacionales anticorrupción en términos de aplicabilidad; en concreto, les permite a las partes iniciar reclamaciones por medio del mecanismo de solución de controversias del acuerdo para impugnar medidas presuntamente incompatibles con los requisitos del Capítulo. Al igual que otras disputas que surgen bajo el acuerdo, las disputas relacionadas con la lucha contra la corrupción se pueden resolver a través de consultas, conciliación, mediación o incluso el establecimiento de paneles como un juez neutral de disputas. En consecuencia, al menos en teoría, una parte del T-MEC podría, en un momento determinado, llevar a otra parte del acuerdo ante un panel internacional para que rinda cuentas por el incumplimiento de sus obligaciones anticorrupción.

En términos generales, con la inclusión de disposiciones contra el soborno en el T-MEC, los tres países que forman parte del acuerdo esperan establecer medidas para prevenir y combatir la corrupción en sus inversiones y relaciones comerciales. Es importante mencionar que el alcance del Capítulo 27 se limita a las medidas para prevenir y combatir la corrupción con respecto a cualquier asunto o tema proporcionado en el acuerdo, además de que incluye una subsección completa dedicada a promover la integridad entre los funcionarios públicos federales; concretamente, requiere que las partes adopten normas para la selección y la capacitación de personas para puestos públicos considerados vulnerables a la corrupción.

En ese sentido, el capítulo está dedicado a que los tres países del eje adopten o mantengan estándares para prevenir y combatir el cohecho internacional y la corrupción en el comercio internacional e inversiones (Transparencia Mexicana, 2020). Así pues, reconoce la necesidad de tener mayor integridad en el sector público y privado a partir de responsabilidades complementarias.

Por último, para que los países logren un mayor desarrollo se requiere fortalecer tres ejes fundamentales, que son competitividad, anticorrupción y transparencia. Si bien este último eje no cuenta con un capítulo en el T-MEC, es tan importante que se menciona en casi la mayoría de los capítulos.

2.7 Transparencia y Gobierno Abierto en el T-MEC

La transparencia se ha convertido en un factor fundamental durante todo el proceso de una política pública, así que es de suma importancia para que los ciudadanos o agentes económicos puedan ejercer adecuadamente su valoración y una verdadera intervención participativa. La información pública debe ser presentada de modo fácil y accesible, dando a conocer el qué, quiénes, cómo, cuándo y cuánto gastan los responsables en las diversas políticas que desarrollan. Es por eso por lo que la transparencia es relevante en el T-MEC, al punto que se presenta en la mayoría de los capítulos del tratado, donde se establece el compromiso de compartir información pública relacionada con las políticas y las prácticas de aplicación de las leyes nacionales sobre competencia de los tres países (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2019). Así, de ser el caso, se aplican las exenciones e inmunidades de estas leyes a efecto de que haya una mayor coordinación entre sus autoridades competentes.

La transparencia, de forma evolutiva, da mayor apertura en torno a las decisiones políticas, sociales y económicas, fomenta el funcionamiento ordenado de los mercados e impulsa

la rendición de cuentas porque mejora las cualidades de la información de manera accesible, completa, creíble, oportuna y de calidad (Hermosa et al., 2017). En este orden de ideas, la transparencia es la actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos, por lo que es un instrumento fiable para la rendición de cuentas. De ahí la exigencia de profesionales en la gestión, como en las economías avanzadas, donde la prevención de la corrupción juega un papel fundamental, pues esta es un obstáculo de desarrollo económico a todos los países desarrollados o en transición (Hermosa et al., 2017), porque no es más que el abuso de poder de la función pública.

Los países del eje tienen mecanismos de transparencia o gobierno abierto, así que, mediante diversos mecanismos se trata de hacer que el gobierno sea más accesible para todos. En México, el 30 de junio de 2020 se emitió un Acuerdo acerca de la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2020).

[Esta] Política consiste en un conjunto de disposiciones normativas, cuyo objetivo es conducir las acciones del gobierno federal en materia de transparencia, así como del gobierno abierto y los datos abiertos de manera holística, integral, diferencial e independiente, para contribuir a la rendición de cuentas y al combate de la corrupción e impunidad. (Tirant lo Blanch, 2021, párr. 2)

La cual es de observancia obligatoria para las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal, que deberán considerar los ejes estratégicos, las prioridades y las acciones de esta.

Por parte de EE. UU. se cuenta con la Asociación de Gobierno Abierto, que en 2019 presentó su cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto para los Estados Unidos de

América. Dicho plan trata de que, tanto los ciudadanos activos como los servidores públicos dedicados, continúen asumiendo la noble tarea de forjar un gobierno más eficiente, eficaz, receptivo y responsable que sirva mejor al pueblo estadounidense (The Open Government Partnership, 2019). Entonces, este plan de acción busca resaltar los compromisos relevantes e ilustrativos que promueven los objetivos de gobernanza abierta y las metas más amplias de la comunidad.

Teniendo en cuenta a la Cepal (2021), la transparencia gubernamental consiste en crear información sobre las actividades de los organismos públicos y que esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización. Esto incluye la divulgación de información en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, además de que los datos clave respecto a los entes privados esté disponible, directamente o a través de organismos públicos (Cepal, 2021).

Las estrategias e iniciativas de gobierno abierto se basan en los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas. Por ello, la implementación de políticas públicas debe tener el enfoque de Gobierno Abierto, además de someterse a recomendaciones sobre cómo integrar estos principios básicos en las reformas del sector público. De acuerdo con la Cepal (2020), en un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos, en 2011 se lanzó, a nivel mundial, el “Open Government Partnership” (OGP) o “Alianza para el Gobierno Abierto” (AGA), iniciativa que fue liderada por los gobiernos de EE. UU. y Brasil, y hoy cuenta con 75 miembros, de los cuales 16 pertenecen a Latinoamérica y el Caribe (Cepal, 2020).

Los informes que la sociedad actual demanda de los servidores públicos tienen que ser claros, sencillos y oportunos, por consiguiente, deben crearse gobiernos más abiertos al

escrutinio público, capaces de fomentar una participación creciente de la sociedad en el diseño y la evaluación de las políticas públicas gubernamentales y, en consecuencia, de dar una mayor rendición de cuentas de manera pública. En este sentido, el Gobierno Abierto es la puerta que pone a disposición del público unos conjuntos de datos explotables, que permite construir nuevos indicadores económicos y sociales, logrando ser una herramienta para una mejor toma de decisiones (Vera et al., 2018). Cabe resaltar que la transparencia es transversal a los sistemas de rendición de cuentas, pero estos también son factores de certeza comercial y de inversiones, lo cual es un factor que las destaca como políticas incorporadas en el T-MEC y que afecta a las políticas públicas generales de los tres países que lo suscriben.

Recapitulando, en este capítulo se analizaron los aspectos que suponen condiciones para activar a diversas instituciones públicas, a fin de proveer elementos para la competitividad y la transparencia. Esto es importante porque sin el trabajo de las instituciones públicas, los objetivos del acuerdo difícilmente se podrían alcanzar. En cuanto a la renegociación del acuerdo comercial entre México, EE. UU. y Canadá, esta logró integrar capítulos de última generación, con el propósito de competir internacionalmente. Por ello, la adaptabilidad institucional de los países del eje para la generación de políticas públicas es tan relevante para la competitividad. Finalmente, se requiere de un gobierno abierto y la cooperación de actores clave en la generación de políticas públicas, sin dejar de tomar en cuenta las necesidades regionales.

Capítulo 3

Competitividad Regional Tijuana-San Diego

En este capítulo se abordan temas locales de Tijuana y San Diego a partir de lo establecido sobre la competitividad, la transparencia y el Gobierno Abierto en el T-MEC, por ello, es necesario analizar bajo qué condiciones se presenta a nivel regional en torno a las políticas públicas de cooperación binacional existentes y a los efectos que puedan llegar a tener bajo el esquema de competitividad. Esto se hará con base en las atribuciones, la institucionalidad de los tres niveles de gobierno y la presencia de organismos gubernamentales y no gubernamentales, teniendo en cuenta la aplicabilidad de las políticas públicas en el marco establecido en el T-MEC, de modo que se analizan las capacidades institucionales existentes en la región.

La competitividad regional podrá ser detonada en caso de que la institucionalidad logre adaptarse al dinamismo creciente que demanda la región binacional transfronteriza. Por este motivo, se requiere que las políticas apoyen a entidades de gobierno eficaces e impulsoras de la descentralización, con mejores procesos de adquisiciones, así como entidades fiscalizadoras superiores y reformas judiciales. Todo ello se hace en busca de un futuro sostenible, el cual debería ser la prioridad de toda política pública.

En este marco también influyen las capacidades tecnológicas para el desempeño económico y la competitividad empresarial; sin embargo, ambas regiones están bajo diferentes condiciones para competir, puesto que las definen los recursos naturales, la productividad, los niveles educativos y otras variables que implican ineficacias y desigualdad regional, lo cual se reflejará en el nivel de la competitividad alcanzable.

3.1 Políticas Públicas en el Desarrollo de Tijuana-San Diego

En lo concerniente a este tema se plantean preguntas que buscan determinar si ¿existe un enfoque territorial de políticas públicas? y si ¿es una condición intrínseca de un acuerdo comercial de la envergadura del T-MEC? Muchos gobiernos adoptan políticas públicas para ser competitivos y enfrentar los desafíos globales y su interconexión, pero a menudo se enfrentan con deficiencias de implementación que dificultan el logro de los resultados previstos. Las políticas requieren el apoyo de entidades de gobierno eficaces, y también necesitan la descentralización, las adquisiciones, las entidades fiscalizadoras superiores y las reformas judiciales, para que resulten en un futuro sostenible, el cual debería ser la prioridad de toda política pública.

El concepto de política regional tiene dos acepciones principales: 1) el conjunto de medidas destinadas a reducir los desequilibrios o las disparidades interregionales, y b) las acciones emprendidas en el interior de las regiones para promover su propio desarrollo (Pujadas y Font, 1998 como se citaron en Moncayo, 2019).

De acuerdo con Moncayo (2019), las políticas públicas encuentran una primera aproximación, en su versión clásica, al perseguir razones de eficiencia y de equidad para garantizar el crecimiento cohesionado de la economía nacional, además de que llevan implícito un énfasis en el apoyo a los territorios más atrasados. La segunda aproximación, que en el medio anglosajón se conoce como regional *planning*, busca concretar las potencialidades propias de cada región en particular, con independencia de su posición relativa en el contexto nacional.

Para promover el desarrollo nacional es importante considerar diferentes estrategias de fomento económico nacional, partiendo de la consideración de que cada región tiene recursos, infraestructura y desarrollo institucional distintos, y estas diferencias deben ser tomadas en

cuenta en las estrategias para el desarrollo (Confederación Patronal de la República Mexicana [Coparmex], 2019). En el caso de México, el Plan Nacional de Desarrollo, así como sus correlativos estatales, pretende establecer y orientar todo el trabajo que realizarán los servidores públicos durante los próximos seis años, con miras a lograr el desarrollo del país y el bienestar de los mexicanos. Por otra parte, el Departamento del Tesoro de EE.UU., en su Plan Estratégico, tiene la misión de mantener una economía fuerte y crear oportunidades económicas y laborales mediante la promoción de las condiciones que permitan el crecimiento económico y la estabilidad tanto en el país como en el extranjero.

De esa manera, se observa que ambos países se enfocan en el desarrollo, mediante el logro de condiciones adecuadas. Aunado a esto, se tiene que para asegurar que las oportunidades lleguen a todos los rincones de un país y a todos los ciudadanos dentro de sus fronteras, es necesario contar con un enfoque de Desarrollo Territorial en el diseño de políticas públicas (Tello et al., 2020). Estas políticas tienden a la interdependencia entre los diferentes sectores; así mismo, deben relacionarse entre los diferentes niveles de gobierno, por lo que el desarrollo regional no solo se mide en los ingresos, el número de puestos de trabajo y las tendencias demográficas en un área determinada, sino que también puede señalar la dinámica más general, como la innovación y la creatividad en la región en cuestión.

Teniendo en cuenta lo anterior se subraya la importancia de la relación que existe entre Tijuana y San Diego en su dinamismo diario para la competitividad en la región, que actualmente es indispensable para el desarrollo de los Estados y los países. Los esfuerzos para ser competitivos implican cambios en aquellos aspectos que hacen que un municipio, región o Estado sea mejor evaluado que otro en términos de desarrollo, para lo cual se requieren los índices de competitividad, que constituyen resultados de esfuerzos conjuntos realizados por los

gobiernos (Gallardo, 2015). Por otra parte, la extensión territorial de un país, así como la diversidad climática y poblacional, hacen que coexistan diversas realidades y procesos de desarrollo. En ese sentido, el desarrollo regional permite abordar problemas como la pobreza, el desempleo y la productividad de una manera más eficiente que si se trataran de resolver a escala nacional.

De otro lado, la incorporación de nuevas tecnologías que redefinen las rutinas de innovación, productivas, comerciales, financieras, etc. forman parte de la vida de las personas; y las innovaciones en agroindustria, biotecnología, nuevos materiales, electromecánica y otras determinan la dinámica de competencia (Gallardo, 2015), además de que influyen en las capacidades tecnológicas para el desempeño económico y la competitividad empresarial; sin embargo, no todas las regiones están bajo las mismas condiciones para competir, dado que pueden influir los recursos naturales, la productividad, los niveles educativos y otras variables que implican ineficacias y desigualdad regional, lo cual se reflejará en el nivel de competitividad.

Es por eso por lo que las políticas públicas deben enfocarse en desarrollar y obtener el mejor desempeño de las regiones, las cuales tienen que estar armonizadas en sus funciones y responsabilidades para mejorar la eficiencia y reducir la posibilidad de duplicación o conflicto. Tal como afirmaron Love y Stockdale-Otárola (2020) en su análisis sobre temas de actualidad de la OCDE, las políticas públicas requieren una nueva narrativa de crecimiento que reconozca la complejidad del comportamiento humano y de las instituciones, y que apele a la sociología, la psicología, la biología, la historia y otras disciplinas para ayudar a escribir esta narrativa. De este modo, será posible construir mejores modelos que sustenten las decisiones económicas y enfrenten los desafíos con nuevas técnicas, herramientas y datos de apoyo, los cuales serían de gran utilidad para crear políticas públicas.

En Baja California, según se extrajo del Plan de Desarrollo vigente, las diversas vocaciones productivas y las ventajas competitivas que presenta el Estado son un factor determinante para el desarrollo económico de la región (Plan Estatal de Desarrollo, 2020). También se tiene que, según el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2020-2024, los agrupamientos empresariales o clústeres representan un papel importante en la región bajacaliforniana, pues con ellos se impulsan las cadenas productivas locales y regionales, lo que permite incrementar la economía e impulsar la competitividad de la entidad a nivel internacional.

Por otra parte, el Estado de California y la División de Adquisiciones, a través de su Plan Estratégico 2021, establecen políticas y procedimientos que brinden soluciones y herramientas tanto innovadoras como sostenibles, las cuales contribuyan a la capacidad del gobierno estatal para satisfacer de manera eficiente y eficaz las necesidades de los ciudadanos. Entonces, el conjunto de actividades relacionadas con la cooperación tiene que ser motivo para aumentar la competitividad de esta mega región.

Sin duda, abordar las desigualdades regionales y los cambios socioeconómicos es un reto prioritario, sobre todo al enfrentar los problemas causados por las transformaciones económicas y sociales mediante la formulación de políticas públicas para el desarrollo, lo cual influye en las exigencias impuestas para el ejercicio de las políticas, los presupuestos, la infraestructura, las adquisiciones, las normas, etc. que moldean las capacidades institucionales de los organismos públicos.

3.2 Capacidad Institucional para el Desarrollo de Programas Regionales de Tijuana-San Diego

La diferencia que hay entre las necesidades de estas ciudades es enorme, pero la sinergia que existe entre ambas hace que, en algún punto, una necesite de la otra. En el caso de la

metrópolis transfronteriza de Tijuana-San Diego, esta cambia constantemente y se reinventa a sí misma, por lo que el desarrollo regional es de suma importancia para la competitividad en ambos lados de la frontera, así que se deben abordar los problemas y las cuestiones regionales a través de políticas públicas, con el propósito de llegar a un mejor nivel de cooperación y centrarse en las buenas prácticas para apoyar y promover la riqueza como parte de un enfoque geográfico integrado, por medio de actores regionales.

Acerca de Tijuana, su Plan Municipal de Desarrollo 2020-2021 menciona que la suma de esfuerzos de la ciudadanía es fundamental para transformar procesos que demandan actualización de la administración y la gestión pública, además requiere una intervención eficiente y eficaz en temas prioritarios que inciden en la población, las empresas y las instituciones.

Por otra parte, las instituciones de la Ciudad de San Diego aseguran las prioridades que reflejen el entorno cambiante, la economía y las necesidades de la comunidad, de modo que su Plan Regional 2021 sostiene que esa región enfrenta grandes desafíos. Una nueva era de innovación económica promete avances emocionantes en biotecnología, energía renovable, ciberseguridad y automatización, aspectos que cambiarán la forma en que las personas viven. Derivado de lo anterior, el 31 de enero del 2020 se signó una carta de acuerdo entre Tijuana, Baja California y San Diego (California), en el campo de Planificación y Coordinación Binacional, en la cual se explicó:

Ambas ciudades comparten vínculos comunes a través de la cultura, economía, geografía e historia, además, ambas Ciudades están comprometidas en incrementar la cooperación en asuntos fronterizos y regionales. Así mismo, en dicha carta, promueven una visión compartida de una mega región binacional económicamente vibrante, y desarrollar planes

de trabajo en conjunto que promuevan cruces fronterizos más eficientes, ampliar la capacidad económica de la mega región de California y Baja California que mejore la calidad de vida de sus habitantes. (Carta de Acuerdo entre Tijuana y San Diego, 2020)

Adicionalmente, en la Carta se establecieron mecanismos cruciales para la competencia y la relación entre ambas ciudades, por lo que se detallaron las medidas específicas que deben proveer políticas públicas orientadas a la viabilidad y los resultados concretos. Tal como se observó, hay planteamientos generales y regionales que exigen el fortalecimiento de las capacidades públicas tanto nacionales como locales para poder concretar, ejecutar, monitorear, evaluar y ajustar continuamente las políticas derivadas del T-MEC, y que en realidad produzcan competitividad, anticorrupción y transparencia, para lo cual se requiere capacidad institucional.

Siguiendo a Guerrero (2019), las actividades institucionales son aquellas que están involucradas en *policies* específicas, por ejemplo, la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información, factores que están relacionados con la planeación, la organización, la ejecución y la evaluación de toda política.

En este orden de ideas, la capacidad institucional de los gobiernos se entiende como el conjunto de fortalezas y competencias que las instituciones tienen para lograr los objetivos públicos. Todas estas actividades se diferencian de las actividades funcionales, no solo por la clase, sino también por el hecho de que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar los propósitos a cargo de aquellas otras (Guerrero, 2019).

En la Tabla 6 se muestra de manera esquemática el conjunto de capacidades institucionales que pueden permitir la clave de las políticas públicas, que es la implementación.

Esto permite analizar si hay un marco básico o exhaustivo para ello y si es posible dar seguimiento a los resultados.

Tabla 6

Capacidad institucional de México-EE. UU. y Tijuana-San Diego (descritas por su objeto institucional)

Nivel	Secretaría de la Función Pública	Oficina de Responsabilidad del gobierno
Federal	Erradicar la corrupción y la impunidad. Además, recuperar, en favor de la sociedad, los recursos que de origen le corresponden.	Revisa los programas y políticas del gobierno federal y hace recomendaciones para mejoras.
	Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de la Oficina de Responsabilidad del Gobierno
Legislación	Establece las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos entre los órdenes de gobierno.	Ayuda a mejorar el desempeño y asegurar la responsabilidad del gobierno federal en beneficio del pueblo estadounidense
	Comisión de Economía, Comercio y Competitividad.	Comité de Energía y Comercio
Comisiones legislativas	Identifica las fortalezas y debilidades del entorno económico y las industrias que resulten en políticas públicas que beneficien a la sociedad e incentiven su desarrollo.	Vela por el comercio interestatal y exterior, además, regula las prácticas comerciales.
	Secretaría de Economía Sustentable y Turismo de Baja California	Oficina de Desarrollo Económico y Comercial de California
Estatal	Asegura la promoción adecuada y eficiente de la inversión local, nacional y extranjera, y la garantía de una mejor calidad de vida.	Desarrolla y optimiza servicios de programas comerciales, económicos y financieros sostenibles.
	Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico para el Estado de Baja California	Ley de Responsabilidad del Liderazgo Estatal
Legislación local	Fomenta a través de una Política de Desarrollo Empresarial sustentada en las vocaciones regionales, y otorga Estímulos a la inversión privada.	Minimiza el fraude, los errores, el despilfarro y el abuso de los fondos gubernamentales de todas las agencias estatales.
	Desarrollo Económico y Comercio Binacional	Empleo, Desarrollo Económico y Economía
Comisiones legislativas locales	Consolidar a Baja California como una de las entidades federativas más atractivas para atraer inversión y generación de fuentes de empleo.	Defensa empresarial dentro de California y los Estados Unidos, la defensa empresarial del comercio de importación y exportación; las relaciones California-México.
	Secretaría de Desarrollo Económico	Departamento de Desarrollo Económico
Municipal	Aplicación de políticas al fomento del desarrollo económico de la ciudad, aplicando los programas y proyectos que incrementan la actividad productiva.	Promover oportunidades económicas para todos los segmentos de la población, que son componentes clave para garantizar una alta calidad de vida.
	Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Económico	Código Municipal de San Diego
Legislación municipal	Establecer la organización y funcionamiento de la Secretaría de Desarrollo Económico.	Faculta la revisión y emisión de permisos, inspección y cumplimiento del código para el desarrollo público y privado.
	Desarrollo Económico, Turismo y Asuntos Fronterizos	Desarrollo Económico y Relaciones intergubernamentales

Comisiones	Promover el crecimiento económico y el impulso de las actividades económicas.	Acuerdos interagenciales y binacionales, comercio internacional.
-------------------	---	--

Nota. Adaptado de Vera y López, 2021. Del libro Políticas públicas para el desarrollo global: implicaciones para México, del capítulo 3, Construyendo un marco teórico de políticas públicas para analizar el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

El objetivo de la Tabla 6 es comparar la capacidad institucional de los tres niveles gubernamentales que existen entre México – EE. UU. (Federal), California - Baja California (Estatal) y Tijuana – San Diego (Local). Así, se aprecia que hay órganos administrativos orientados a generar políticas vinculadas a los capítulos de estudio de manera similar en ambas naciones y en las dos regiones, inclusive, también se encuentra un marco jurídico en ambos casos. Por supuesto, cada país, en sus respectivas legislaturas, cuenta con comisiones orientadas al desarrollo económico competitivo, para el caso de EE. UU. está el Comité de Energía y Comercio; y en México, la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad.

Por otra parte, es plausible encontrar instrumentos institucionales en el plano local. A nivel estatal, California cuenta con la Oficina de Desarrollo Económico y Comercial de California, cuya función es velar por el comercio interestatal y exterior, además de regular las prácticas comerciales. Mientras tanto, en Baja California, la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo identifica las fortalezas y debilidades del entorno económico y las industrias. En California se encuentra la Oficina de Desarrollo Económico y Comercial, que tiene la Ley de Responsabilidad del Liderazgo Estatal.

Adicionalmente, hay mecanismos en los congresos legislativos, como el Congreso en California con la Comisión de Empleo, Desarrollo Económico y Economía, cuya misión es la defensa empresarial del comercio de importación y exportación (las relaciones California-México). En Baja California está la Comisión de Desarrollo Económico y Comercio Binacional, la cual pretende atraer inversión y generación de fuentes de empleo.

Por último, a nivel Local, Tijuana cuenta con la Secretaría de Desarrollo Económico, que fomenta el desarrollo económico al aplicar los programas y proyectos que incrementan la actividad productiva. De otro lado, en la Ciudad de San Diego tiene el Departamento de Desarrollo Económico, el cual promueve oportunidades económicas para todos los segmentos de la población. En el caso de Tijuana, se encuentra el Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Económico para Establecer la organización y funcionamiento de dicha dependencia.

Cabe destacar que el Código Municipal de San Diego faculta la revisión y la emisión de permisos, inspección y cumplimiento del código para el desarrollo público y privado a su departamento. En cuanto a las Comisiones, en Tijuana está la Comisión Desarrollo de Económico, Turismo y Asuntos Fronterizos para promover e impulsar las actividades en la región; mientras que en San Diego se ubica la Comisión de Desarrollo Económico y Relaciones intergubernamentales, que pretende realizar Acuerdos interagenciales y binacionales, e impulsar el comercio internacional.

Definitivamente existen fortalezas en ambos lados, las cuales ayudan a operar correctamente el T-MEC; no obstante, faltan mecanismos específicos para facilitar el diálogo, el seguimiento y la evaluación bilateral de los compromisos asumidos, por ejemplo, en forma de comisiones, secretarías ejecutivas u órganos específicos, pero se debe reconocer que no se prevén así en el instrumento económico. Tal como se describió en los contenidos de las políticas públicas, no se detectan metas e indicadores claros para realizar evaluaciones gubernamentales y sociales con el paso del tiempo.

3.3 Tijuana – San Diego

El T-MEC, en su Capítulo 26 sobre competitividad, busca promover la integración económica de los países, de manera que se mejore la competitividad de la región de América del

Norte. México comparte una larga frontera con los EE. UU., que cubre más de 3 000 km, lo que representa muchas oportunidades para una integración económica transfronteriza cada vez mayor. En cuanto a Baja California, es el único Estado mexicano que colinda con California (EE. UU.), por lo que se ha convertido en un destino industrial competitivo de México. La Región Fronteriza San Diego – Baja California ocupa un área geográfica única, que tiene diversos paisajes, políticas, economías, lenguajes y cultura; sumado a esto, las personas y la mercancía fluyen en forma regular a través de la frontera (Implan, 2014). La mega región de Tijuana y San Diego, debido al dinamismo que las integra, no son la excepción.

El proceso para que una región sea competitiva depende de los objetivos de las políticas públicas que se pongan en marcha en colaboración con organizaciones e instituciones locales, de manera que se logre un desarrollo económico, social y cultural. La evaluación de competitividad es utilizada para establecer las áreas en que los diferentes niveles de gobierno pueden dirigir sus esfuerzos, proporcionando información sobre múltiples elementos, los cuales guardan una relación con la competitividad de un país o región (Gobierno de México, 2017).

Acerca de Tijuana, de acuerdo con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Baja California 2009-2013, su extensión territorial es de 1 239.49 km², lo que representa el 1.73 % de la superficie de la Entidad Federativa de Baja California en la región norte del país (Implan, 2021). Según el Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana (2021), esta área colinda al este con el municipio de Tecate; al sur, con los municipios de Ensenada y Playas de Rosarito; y al norte, con el condado de San Diego en el Estado de California (EE. UU.). Por otra parte, el Condado de San Diego incluye una mezcla de comunidades urbanas y rurales, desde la costa hasta las montañas y el desierto. El área abarca 6 920 km² con 112 km de playa a lo largo del Océano Pacífico (San Diego County).

La integración económica de las ciudades fronterizas de San Diego y Tijuana puede ser considerada como una expresión de las fuerzas económicas que han fomentado el surgimiento de ubicaciones estratégicas para la expansión de las zonas del proceso de exportación (Sassen, 2000 citado por Mendoza, 2017). En consecuencia, Mendoza (2017) mencionó que ambas ciudades corresponden a dos naciones diferentes, las cuales tienen asimetrías importantes en cuanto a los niveles económico, político y cultural, y que además poseen actitudes individuales y sociales diversas con respecto a la otra ciudad fronteriza. El autor, citando a Sparrow, (2001), consideró que la relación entre estas ciudades se determina principalmente por factores económicos, por lo cual Tijuana-San Diego no podrían corresponder a una región binacional.

Se tiene, entonces, que la relación fronteriza entre Tijuana y San Diego marca las prioridades económicas y comerciales estratégicas para promover el crecimiento económico mutuo y la creación de empleo, así como para enfrentar la competitividad regional y global. En la Tabla 7 se presentan datos acerca de ambas ciudades.

Tabla 7

Datos rápidos de las ciudades San Diego y Tijuana

San Diego			
1.4 millones	253,1 mil millones de dólares	83 276 dólares	3.3 millones
Población económicamente activa	PIB de San Diego	Ingreso promedio por hogar	De habitantes
Tijuana			
760 386	427.6 mil millones de pesos	221 684 pesos	1.9 millones
Población económicamente activa	PIB de Tijuana	Ingreso promedio por Hogar	De habitantes

Nota. A partir de los datos del INEGI (2021), y Tijuana en Números de la Secretaría de

Desarrollo Económico de Tijuana, (primer trimestre del 2020). Y, City of San Diego's Economic

Development Department. <https://www.sandiegobusiness.org/research/regional-economy/> (2021).

La diferencia entre ambas ciudades es notable, específicamente en su población económicamente activa y el ingreso promedio por hogar, lo que puede ser una desventaja para la Ciudad de Tijuana en su desarrollo. Por otra parte, la región comparte recursos como el agua, la energía y los productos agrícolas e industriales mediante una red de infraestructura que incluye carreteras, puertos de entrada terrestres, líneas de transmisión de energía y sistemas de distribución de agua (Implan, 2014). Esta relación integral también ha traído consigo desafíos importantes para el desarrollo de políticas públicas que permitan generar una competitividad transfronteriza.

Como lo expuso Mendoza (2017), San Diego se especializa en actividades de alta tecnología, mientras que Tijuana se encuentra orientada hacia actividades basadas en la mano de obra no calificada, manufacturas y de servicios. Por lo tanto, la región fronteriza de San Diego-Tijuana se caracteriza por las diferencias marcadas en el salario y la dotación de infraestructuras, (Mendoza, 2017); en tal sentido, son una realidad transfronteriza compartida e interdependiente, en la que su cercanía geográfica y sus características complementarias ofrecen una serie de ventajas únicas para el comercio internacional en materia de investigación de alto nivel y especialización industrial (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016). Por último, cabe señalar que el corredor Tijuana-San Diego puede convertirse en un motor de prosperidad compartida para México y EE. UU., pues ambas ciudades presentan algunas de las características fundamentales para impulsar iniciativas de desarrollo regional transfronterizo exitosas (OCDE, 2016).

3.4 La Competitividad en el Nuevo Acuerdo Comercial (T-MEC) entre Tijuana y San Diego

Las ciudades Tijuana y San Diego, que componen una mega región en la que hay un sistema productivo formado por un número importante de empresas grandes y pequeñas, requieren el desarrollo regional a través de los mecanismos que ofrece el T-MEC. El entorno que envuelve a ambas ciudades hace que haya interdependencia entre empresas, proveedores y clientes, lo cual la convierte en un sistema altamente productivo. Cabe destacar que para lograr el mejor rendimiento de las regiones se requieren políticas públicas sustentables que promuevan alternativas y aprovechen todas las oportunidades que brindan estas dos grandes ciudades.

Para medir la competitividad existen diversos indicadores y cada uno de ellos se enfoca en determinados elementos; por ejemplo, la Ciudad de Tijuana tiene el reto frente al nuevo acuerdo comercial para competir ante el Condado de San Diego, si se hace en virtud de los lineamientos del Foro Económico Mundial. De acuerdo con el Gobierno de México (2018), el Índice de Competitividad Global evalúa ciertas variables del crecimiento económico a largo plazo y la capacidad para adaptarse al proceso de cambio que exige la Cuarta Revolución Industrial, en términos de instituciones, políticas y factores que determinan la productividad. Por ello, el nivel de prosperidad que puede lograr un país competitivo consta del replanteamiento en la forma de innovar y en la integración de las medidas diseñadas como respuesta a las afectaciones por las crisis financieras globales.

El informe citado también mencionó que de las 98 variables, 54 (55 %) corresponden a información proveniente de instituciones internacionales (datos duros), y las 44 restantes (45 %) recogen la percepción de los empresarios sobre diversos temas. El nuevo Índice de Competitividad Global mide los fundamentos microeconómicos y macroeconómicos de la

competitividad con base en 12 aspectos o categorías, agrupados en cuatro subíndices: ambiente apto, capital humano, mercados y ecosistema de innovación (Gobierno de México, 2018), como aparece en la Tabla 8.

Tabla 8

Variables para medir la competitividad, de acuerdo con el Foro Económico Mundial

ÁMBITO APTO	
INSTITUCIONES	El ambiente institucional de un país es relevante debido a que establece restricciones legales (leyes y mecanismos de ejecución o cumplimiento) e informarles (normas y compartimientos). Las instituciones determinan el contexto en el que los individuos se organizan en su actividad económica. Así mismo, estas tienen un impacto en la productividad, principalmente al proporcionar incentivos y reducir la incertidumbre.
INFRAESTRUCTURA	Las áreas con mejores conexiones geográficas son generalmente más prosperas, debido a que la infraestructura bien desarrollada disminuye los costos de transporte, facilita el movimiento de bienes y personas, así como la transferencia de información dentro y fuera de un país.
ADOPCIÓN DE TIC	Las Tecnologías de la información y la Comunicación (TIC) reducen los costos de transacción y aceleran el intercambio de ideas e información, mejorando la eficiencia y el desarrollo de innovación. Las TIC son utilizadas de manera general y cada vez se acoplan más a la estructura de la economía; además, comprenden el acceso y las suscripciones de servicios de telefonía móvil y de internet.
ESTABILIDAD MACROECONÓMICA	La estabilidad macroeconómica se integra por diversos conceptos, como la inflación y la deuda. De esta forma, una inflación moderada y percible, al igual que los presupuestos públicos sostenibles, reducen la incertidumbre y establecen metas sobre inversiones esperadas e incrementan la confianza en los negocios impulsando la productividad.
CAPITAL HUMANO	
SALUD	Individuos más sanos tienen mayores capacidades físicas y mentales, y son más productivos y creativos, por tal razón se tiende a invertir más en educación para que la esperanza de vida se incremente. Lo anterior se desencadena en niños más sanos fuertes. Este indicador utiliza como base para su desempeño la esperanza de vida ajustada, la cual es el número de años que un recién nacido espera vivir con buena salud.
EDUCACIÓN Y CAPACIDADES	La educación comprende capacidades y competencia en la fuerza laboral. La población altamente educada es más productiva, dado que tiene mayores habilidades colectivas para desempeñar tareas y transferir conocimientos rápidamente. Este indicador examina el nivel general de capacidades de la fuerza laboral, cantidad y calidad de educación.
MERCADOS	
MERCADO DE BIENES	Se refiere al grado en que un país proporciona un campo de juego equitativo para que las empresas participen en sus mercados. De esta forma, la competencia impulsa las ganancias en productividad al incentivar a las compañías a innovar, actualizar sus productos, servicios y organismos, al igual que a proporcionar los mejores productos posibles a los precios más justos.
MERCADO LABORAL	Los mercados laborales con un buen funcionamiento fomentan la productividad al vincular a los trabajadores con los empleos más adecuados de acuerdo con sus habilidades y desarrollare su talento para alcanzar su máximo potencial. Al combinar la flexibilidad con la protección de los derechos básicos de los trabajadores, los mercados laborales permiten a los países ser más resistentes a los posibles choques y puedan resignar la producción a los segmentos emergentes.
SISTEMA FINANCIERO	Un sector financiero desarrollado propicia la productividad en tres maneras: uniendo ahorros con inversiones productivas, mejorando la asignación de capital a las inversiones más prometedoras a

TAMAÑO DE MERCADO	través del monitoreo de prestamistas, reduciendo las asimetrías de información y proporcionando un sistema de pagos eficiente. A su vez, se necesita una regulación adecuada de las instituciones financieras para evitar una crisis en el sector que puede causar efectos negativos duraderos en las inversiones y la productividad. Los mercados más grandes elevan la productividad a través de economías de escala, en donde el costo unitario de producción tiende a disminuir de acuerdo con el volumen de producción, incentivando la innovación. Además, en los grandes mercados se crean externalidades positivas, la acumulación de capital humano y transmisión de conocimiento.
ECOSISTEMA DE INNOVACIÓN	
DINAMISMO DE NEGOCIOS	Un sector privado que sea ágil y dinámico aumenta la productividad al momento de tomar riesgos comerciales, probar nuevas ideas y crear productos y servicios innovadores. En un entorno caracterizado por la frecuente interrupción y redefinición de negocios y empresas y sectores, los sistemas económicos exitosos son resistentes a los choques tecnológicos y es posible que se reinventen constantemente a sí mismos.
CAPACIDAD DE INNOVACION	El Foro Económico Mundial señala que los países que puedan generar una mayor acumulación de conocimiento y ofrecer mejores oportunidades de colaboración interdisciplinas son propensos a tener más capacidad para generar ideas innovadoras y nuevos modelos de negocios, que son ampliamente considerados como los motores del crecimiento económico.

Nota. Realizado a partir de la información de México competitivo 2018, Índice de

Competitividad Global 4.0 <https://www.gob.mx/se/mexicocompetitivo/articulos/indice-de-competitividad-global-del-foro-economico-mundial-181433?state=published>

Bajo esta nueva estructura, el 70 % de los resultados del indicador dependen de datos duros, los cuales provienen de fuentes nacionales de cada economía y de instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, entre otras (Gobierno de México, 2018); es decir, además del índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial existen varias organizaciones nacionales e internacionales encargadas de realizar estos indicadores de competitividad, las cuales tienen diferentes enfoques, lo que se explica en la Tabla 9.

Tabla 9*Organizaciones nacionales e internacionales encargadas de realizar índices de competitividad*

Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF).	El Foro involucra a los principales líderes políticos, empresarios, sociedad y líderes culturales, para dar forma a las agendas globales, regionales e industriales. La institución combina y equilibra cuidadosamente lo mejor de muchos tipos de organizaciones, tanto del sector público como del privado, internacionales e instituciones académicas.
Índice de Competitividad Internacional, del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO).	Es un centro de investigación en política pública que propone soluciones efectivas a los desafíos más importantes de México. Apartidistas y sin fines de lucro, se propone una política pública para transformar la vida de las personas y promover el libre ejercicio de sus derechos.
Índice de Competitividad Mundial, del Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial (IMD).	Es una institución académica independiente con raíces suizas y alcance global. Se esfuerza por ser el socio de aprendizaje de confianza elegido por individuos y organizaciones ambiciosos en todo el mundo.
Índice de Facilidad para Hacer Negocios, del Banco Mundial.	Funciona como una cooperativa integrada por 189 países miembros, los cuales son representados por una Junta de Gobernadores, el máximo órgano responsable de formular políticas en la institución. Por lo general, los gobernadores son ministros de finanzas o de desarrollo de los países miembros y se congregan una vez al año en las Reuniones Anuales.
Índice Nacional de Competitividad, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).	Es un organismo público autónomo, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y la economía, que permita dar a conocer las características del país y contribuir en la toma de decisiones.

Nota. A partir de la información oficial del sitio web de cada uno de los organismos.

Como se observa, cada organismo cuenta con diferentes parámetros para medir la competitividad, así que en algunos casos Tijuana o San Diego pueden ser altamente competitivos debido al gran número de factores que pueden influir. Para una mayor competitividad se necesita identificar las fortalezas y las debilidades de las regiones, así como enfocar las políticas públicas que promuevan un ambiente de inversión propicio para el desarrollo. Tener en cuenta estos indicadores ayuda a detectar los retos cuantitativos y cualitativos que deben enfrentar las políticas públicas existentes y nuevas en la región, además de la relación binacional, en términos económicos, sociales y productivos, en el corto, mediano y largo plazo.

3.5 Mecanismos de Transparencia y Anticorrupción

En el contexto mexicano, según lo publicado en la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión (2016), el acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia, tiene por objeto establecer las reglas de operación de dicha plataforma, las cuales garanticen su estabilidad y seguridad, mediante la promoción de la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas que conforman la plataforma para los usuarios (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2016). Esto, además, asegura en todo momento los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

Por otra parte, en EE. UU., la Oficina del Servicio Fiscal (*Bureau of the Fiscal Service*) (2006) publicó la Ley Federal de Responsabilidad y Transparencia de la Financiación, para dar a conocer los contratos federales, las subvenciones, los préstamos y otras adjudicaciones de asistencia financiera, la cual se muestra en un sitio web, así que los ciudadanos tienen acceso público a la información sobre el gasto de sus impuestos. En esta Oficina (2014) también se promulgó la Ley DATA, que creó el objetivo del Equipo de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Digital. La legislación amplió la Ley Federal de Responsabilidad y Transparencia de la Financiación para incluir todo el gasto directo de la agencia y vincular el gasto federal de contratos, subvenciones y préstamos con programas específicos de agencias; así mismo, para establecer estándares gubernamentales relacionados con los datos financieros, a fin de mostrar con precisión datos consistentes y confiables.

En ese sentido, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Digital busca simplificar la presentación de informes, racionalizar los requisitos para la presentación de informes y reducir el

costo de cumplir con los requisitos, al tiempo que mejora la transparencia y la calidad de los datos para la rendición de cuentas. Tanto en México como en EE.UU. existen diferentes mecanismos de transparencia y anticorrupción (ver Tabla 10) que ayudan a combatir cualquier irregularidad en el funcionamiento del Estado.

Tabla 10

Mecanismos de Transparencia y Anticorrupción

Transparencia		
Nivel federal	<p>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales</p> <p>Erradicar la corrupción y la impunidad. Además, garantiza que cualquier autoridad que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, entregue la información pública que se solicite.</p>	Department of State
	<p>Sistema Nacional de Transparencia</p> <p>Organiza los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia y acceso a la información.</p>	<p>Agency FOIA</p> <p>Mantiene a los ciudadanos al tanto de su gobierno y tiene la obligación de revelar cualquier información solicitada en virtud de la FOIA.</p>
Nivel estatal	<p>Instituto de Transparencia de Baja California</p> <p>Encargado de garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales, así como de fomentar la cultura de transparencia.</p>	California Open Data
	<p>Instituto de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Baja California</p> <p>Responsable de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos.</p>	<p>Cal Data</p> <p>Potenciar el uso de los datos asegurando que el Estado tenga la infraestructura, los procesos y las personas para administrar, acceder y utilizar los datos de manera eficiente, efectiva, segura y responsable.</p>
Nivel municipal	<p>Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Tijuana</p> <p>Garantizar el derecho de toda persona al acceso a la información que genere o se encuentre en posesión de los sujetos obligados.</p>	Performance y Analytics
	Comité de Transparencia	<p>Promover una cultura de mejora continua y rendición de cuentas.</p>
		Open Government

	Ordena a las áreas competentes que generen la información que, derivada de sus facultades, competencias y funciones, deban tener en posesión o previa acreditación de la imposibilidad de su generación.	Servir al público y mejorar la forma en que su ayuntamiento les proporciona información a los ciudadanos para fomentar la participación en el proceso democrático.
Anticorrupción		
Nivel federal	Sistema Nacional Anticorrupción A través de la prevención, la detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.	Department of State Lucha contra la corrupción como prioridad de seguridad nacional y trabaja en todo el mundo para prevenir el soborno, fortalecer la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción, promover la rendición de cuentas y la transparencia, y empoderar a los reformadores.
Nivel estatal	La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Realiza estudios especializados en la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y faltas administrativas, la fiscalización y el control de recursos públicos.	State of California Department of Justice Proporciona apoyo departamental en litigios, legislación y análisis de políticas, e informes y publicaciones sobre cuestiones de política pública que enfrenta California y que afectan el trabajo del Departamento
Nivel municipal	Sindicatura Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos.	San Diego County District Attorney Investiga casos de mal uso de fondos públicos y corrupción política.

Nota. A partir de la consulta de sitios oficiales de los tres niveles de gobierno.

Los mecanismos mencionados buscan un esfuerzo institucional para generar confianza en la ciudadanía, por medio de la transparencia, la rendición de cuentas, así como la prevención y combate a la corrupción. Se sabe que las políticas públicas son un tema de interés para la mayoría de los ciudadanos, como lo puede ser la atención médica, la educación, el control de armas, el medio ambiente y los mecanismos por los que se presupuesta el dinero público, la recaudación de impuestos, los programas de inversión y los de formación para el trabajo, etc. Por ello, la información sobre la política debe estar disponible, y la rendición de cuentas tiene que ser clara para que los ciudadanos que estén enrolados en las políticas sepan en qué sentido y hacia dónde va enfocada. Entonces, las políticas públicas para la transparencia en la gestión pública y para el acceso a la información por parte de la ciudadanía, generadas a partir de reformas legislativas, constituyen factores clave para consolidar la gobernabilidad democrática y la modernización de la administración pública (Vera et al., 2015).

3.6 Competitividad Tijuana – San Diego

El Tratado de Libre Comercio entre México, EE. UU. y Canadá (T-MEC) ha reducido los costos de transacción para México, favoreciendo el crecimiento del comercio, los servicios, la inversión y el turismo. En el caso de Tijuana y San Diego tienen una región que comparte un área geográfica única en el mundo. Como señaló el Atlas de la región fronteriza San Diego-Baja California (2014), la región presenta diversos paisajes, políticas, economías, lenguajes y cultura, las personas y la mercancía fluyen en forma regular a través de la frontera; además, comparte recursos como el agua, la energía y los productos agrícolas e industriales. Esto, mediante una red de infraestructura que incluye carreteras, puertos de entrada terrestres, líneas de transmisión de energía y sistemas de distribución de agua (Atlas de la región fronteriza San Diego-Baja California, 2014).

En un comunicado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se explicó:

En San Diego, alrededor de 1 100 compañías especializadas en ciencias de la vida emplean a 34 000 personas. En Tijuana, las empresas especializadas en la manufactura de equipo médico emplean a cerca de 42 000 personas y han hecho de la ciudad el principal centro manufacturero de equipo médico en todo el país. Este desarrollo ha suscitado gran interés en ambos lados de la frontera y ha dado impulso a una colaboración cada vez más estrecha entre las autoridades de ambas ciudades. (OCDE, 2016, párr. 11)

En ese sentido, la cooperación en la región transfronteriza Tijuana-San Diego podría ampliarse hacia las energías limpias, las TIC y el sector aeroespacial, a fin de generar un mayor bienestar compartido que esté basado en la innovación (OCDE, 2016). El futuro de la región fronteriza depende de la integración del T-MEC y las políticas públicas para un desarrollo

integral; un ejemplo de esta integración regional es el Plan Maestro Fronterizo California-Baja California 2021, el cual, con esfuerzos del Departamento de Transporte de California (CALTRANS) y la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, y Reordenación Territorial del Estado de Baja California (SIDURT), es un instrumento integral binacional que coordina, planea y jerarquiza los proyectos de Cruces Fronterizos e infraestructura de transporte que dan servicio a la región.

Por otra parte, la Secretaría de Economía (2020), en su Diagnóstico del Programa Zona Libre de la Frontera Norte, mencionó que, en términos de actividad económica, algunos municipios que integran la Frontera Norte han jugado un papel importante en los últimos 50 años, considerando la participación de la Industria Maquiladora de Exportación, la cual generó empleos de manera significativa; sin embargo, no fue posible transformar la estructura socioeconómica de las ciudades fronterizas colindantes con EE.UU. Esto se explica principalmente porque la competitividad de la región se basó en salarios bajos, de modo que generó efectos negativos en el crecimiento local de la economía.

Previamente, el Colegio de la Frontera Norte, en su Plan Indicativo para el desarrollo competitivo y sustentable de la región transfronteriza México-Estados Unidos (2012), describió las características de la geografía y la sociodemografía de esta área transfronteriza, que se extiende a través de 10 Estados que tienen una extensión territorial de 2 678 569.1 km². Este documento también identificó nueve dimensiones de la intensa red de interacciones de la región.

Por lo demás, se tiene que las políticas públicas para la competitividad que se pueden implementar en la región Tijuana-San Diego a partir del T-MEC podrían lograr beneficios a largo plazo. Además, mediante el acuerdo de cooperación económica, que realmente rebasa esa esfera, se impacta a niveles de operación institucional y de políticas públicas verticales,

horizontales y transversales, con lo cual se puede demostrar que la región tiene la capacidad de diseñar, producir y comercializar una oferta que satisfaga continuamente las necesidades del mercado en el área.

Así mismo, es posible aprovechar la conexión y extraer recursos del entorno empresarial para lograr políticas públicas eficientes que posibiliten un crecimiento lo más homogéneo posible, apoyándose en las condiciones que ofrecen cada ciudad y región. En todos estos retos juegan un papel central las instituciones públicas de todos los niveles y sus capacidades, normativas, de recursos, de operación, de financiamiento, entre otras.

Capítulo 4

Conclusiones: Apuntes hacia el Futuro

En este capítulo se aborda la capacidad institucional, que ha recibido una mayor atención en este análisis sobre la integración de políticas públicas, también se tiene en cuenta el vínculo entre los aspectos intersectoriales de los diseños de políticas y los atributos específicos que las instituciones y los procesos gubernamentales deben poseer para formular y aplicar políticas integradas efectivamente en la región Tijuana-San Diego. Con el propósito de lograr un desarrollo transfronterizo es necesario analizar el número de actores de las diferentes dimensiones que componen la capacidad institucional entre ambas ciudades. Así mismo, debe haber una transparencia y datos abiertos que logren transmitir la confianza a los ciudadanos o empresarios que deseen invertir en la región.

Durante los últimos años ha existido una cooperación entre ambas ciudades, con un enfoque firmemente político integrado, dado que surgió un llamamiento normativo que pedía una mejor coherencia de las medidas entre los sectores y de los instrumentos políticos, así como una mayor cooperación entre todos los actores involucrados en el proceso de formulación y aplicación de políticas. Esto ha dado buenos resultados en las diferentes políticas que benefician a ambas ciudades, como el Plan Estratégico del Corredor Binacional Otay Mesa - Mesa de Otay, claro ejemplo de la integración entre Tijuana y San Diego.

4.1 Conclusiones y Apuntes hacia el Futuro Regional de Tijuana-San Diego

Las capacidades institucionales en ambos lados de la frontera pueden crear políticas públicas en beneficio de la región Tijuana-San Diego; no obstante, del lado mexicano hace falta un instrumento que trascienda entre periodos de cada ayuntamiento, con el objetivo de lograr

planes a largo plazo. Si bien la cooperación es eficaz, con el T-MEC podría tener mejores beneficios en la región para competir en conjunto. En su Capítulo 21, el tratado contempla la política de competencia, su ordenamiento jurídico y las autoridades de competencia, donde cada parte podrá establecer determinadas exenciones a la aplicación de sus leyes nacionales de competencia, siempre que esas exenciones sean transparentes, establecidas en su ordenamiento jurídico y estén basadas en el interés público o motivos de política pública.

Con ello, en Baja California se podría crear el Comité de Municipios de Baja California, conformado por representantes de todos los municipios, a fin de que la comunicación sea más fácil para crear políticas públicas que resulten eficaces para cada ciudad o región. Dicho Comité debería tener facultades establecidas mediante una Ley Estatal y en un reglamento local para darle fuerza de tomar decisiones a mediano y largo plazo, así como otorgarle las capacidades normativas, de acciones públicas, de programas y acciones gubernamentales de quienes forman la región, de manera que sea posible orientar el desarrollo regional bajo las directrices de lo establecido en el tratado acerca de la competitividad.

Las instituciones requieren tener las facultades bien esclarecidas y apegadas al T-MEC para generar políticas públicas actuales y que resulten benéficas para la región transfronteriza. Por ello, la competitividad de la región Tijuana-San Diego en políticas públicas claves en la capacidad de atraer y retener inversión es altamente eficaz. Cabe señalar que aunque comparten una serie de similitudes bastante palpables, también existen diferencias que hacen casi imposible pensar que están una al lado de la otra. Muchos catalogan a ambas ciudades como una mega región, pero Tijuana se podría considerar más como ciudad satélite para el desarrollo del condado de San Diego.

Si bien la cooperación es efectiva entre ambas ciudades, hay grandes diferencias en su ingreso por hogar y en el PIB de San Diego frente al de Tijuana, motivo por el cual se debe identificar la adaptación institucional como un problema de desarrollo. Por otra parte, se encuentra la cooperación binacional entre sus lazos económicos, culturales y cívicos, que funciona como herramienta para el desarrollo regional a través de políticas públicas focalizadas para la integración entre ambas ciudades. Además, es de suma importancia que los gobiernos locales puedan celebrar acuerdos de hermanamiento completos para aprovechar las oportunidades y abordar los desafíos inherentes al contexto de la regional binacional.

Efectivamente, los planes de cooperación para la integración regional son de suma importancia, pero no son constantes por parte de los ayuntamientos en Tijuana y tampoco se les da el seguimiento institucional, lo cual podría derivar en el cambio de alcalde cada periodo electoral. Como resultado, la evaluación de estas políticas públicas para generar información y fortalecerlas es nula, debido a la falta de un comité o una oficina que trascienda entre ayuntamientos.

En San Diego existe la Asociación de Gobiernos de San Diego (SANDAG), que se encarga de los planes de la ciudad a largo plazo, lo que permite evaluar y mejorar los planes del gobierno. Sobre el impacto de competitividad del T-MEC en la región Tijuana-San Diego, explicado en capítulos anteriores, se tiene que los capítulos 21 y 26 del Tratado son fundamentales para el desarrollo de las regiones, mediante un mayor fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales, así como de la capacidad de las instituciones locales y nacionales como prioridad en los Estados.

La Mesa Directiva de la SANDAG podría ser un ejemplo de institucionalidad para el desarrollo de la región, que en 2004 adoptó el Plan Regional Integral (RCP) para la región de

San Diego. Este Plan contempla la creación de una alianza con México para resolver cuestiones relativas a la planeación de la frontera binacional, con especial atención en el transporte, la infraestructura, la energía, el agua, la seguridad interna y el medio ambiente (SANDAG, 2007). Aunado a esto, es el marco de planificación a largo plazo para la región de San Diego hasta el 2030.

Otro ejemplo puede ser el Plan Estratégico del Corredor Binacional Otay Mesa - Mesa de Otay, el cual se creó en 2005 y por medio de los diferentes actores (Tabla 11). Además, en los talleres realizados en las ciudades de San Diego y Tijuana casi 200 participantes dieron a conocer su perspectiva acerca de cuestiones que deberían incluirse en el Plan Estratégico.

Tabla 11

Actores de Interés del Plan Estratégico del Corredor Binacional Otay Mesa - Mesa de Otay

EE. UU.	MÉXICO
<p>Local</p> <p>SANDAG Ciudad de San Diego Ciudad de Chula Vista Condado de San Diego Sistema de Tránsito Metropolitano (MTS) Autoridad Regional del Aeropuerto del Condado de San Diego Autoridad del Agua del Condado de San Diego</p> <p>Federal</p> <p>Servicio de Aduanas y Control de Fronteras de los Estados Unidos Administración de Servicios Generales de los Estados Unidos Comisión Internacional de Límites y Aguas Oficina de Administración de Tierras Administración Federal de Carreteras Administración Federal de Tránsito Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos</p> <p>Estatat</p> <p>CALTRANS Agencia de Protección Ambiental de California Departamento de Pesca y Caza de California Patrulla de Carreteras de California</p>	<p>Local</p> <p>Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) Ayuntamiento de Tijuana Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM)</p> <p>Federal</p> <p>Consulado General de México Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) Aeropuerto Internacional de Tijuana Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)</p> <p>Estatat</p> <p>Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUE) Secretaría de Protección al Ambiente Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana</p>

<p>Organizaciones no gubernamentales (ONG)</p> <p>Cámaras de Comercio y Oficinas de Desarrollo Económico. Académicos Iniciativa de Conservación Binacional de las Californias.</p>	<p>(CESPT)</p> <p>Organizaciones no gubernamentales (ONG)</p> <p>Cámaras de Comercio Académicos PRONATURA</p>
---	--

Nota. Adaptado de SANDAG, del Plan Estratégico del Corredor Binacional Otay Mesa-Mesa de Otay. https://www.sandag.org/programs/borders/binational/projects/strategic_plan_sp.pdf

Para que una política pública binacional se lleve a cabo se requiere la participación de un sistema burocrático bastante amplio; por eso, la creación de programas locales binacionales es bastante complicada, y esto se debe a que cada actor es responsable de cierta área, la cual cuenta con diferentes atribuciones. Así pues, cada grupo define una visión y expone objetivos, temas clave y las medidas necesarias según su jurisdicción.

Con miras a lograr un desarrollo competitivo homogéneo entre dos ciudades que comprenden una región binacional, como el caso de Tijuana-San Diego, se requieren políticas públicas que sean estrictamente iguales, basadas en el ingreso promedio por hogar y en su producto interno bruto, y que busquen la problemática que enfrenten ambas ciudades, sin actores externos a los involucrados directamente. Ahora bien, la aplicabilidad de políticas nacionales en el ámbito regional de políticas públicas debe formularse a través de un proceso de adaptación y aprendizaje, donde se explore la probabilidad de fracaso en la búsqueda de modos de desarrollo específicos, independientemente de cómo se estableció en el principio (por ejemplo, acuerdos políticos internos, imitando a los países exitosos mediante el consenso internacional o de las presiones de la sociedad civil). Lo que hace falta es una visión compartida para la próxima generación del T-MEC que ayude a superar las disparidades en las prioridades económicas y políticas.

Entonces, un inventario rico en contenido de políticas, programas y acciones podría acortar la brecha entre ambas ciudades. En tal sentido, la cooperación binacional entre Tijuana-San Diego requiere de aspiraciones de la sociedad y del gobierno para estimar la accesibilidad de estándares alternativos. En lo que se refiere a las características institucionales y de procedimiento de la formulación de políticas, la resiliencia debería ser motivo de gran preocupación para establecer una agenda social a modo de desarrollo y, así, formular un perfil de asignación que sea coherente con dicha agenda.

Referente a la transparencia, el T-MEC establece las reglas claras para la cooperación, en el Capítulo 21, política de competencia, en su apartado 21.5, que habla de transparencia e indica que las partes reconocen el valor de hacer que las políticas de cumplimiento y promoción en materia de competencia sean lo más transparente posible, en este caso entre Tijuana y San Diego. Para ello, en San Diego se encuentra el Performance y Analytics Department, el cual se encarga de promover una cultura de mejora continua y rendición de cuentas, mientras que en Tijuana está la Unidad de Transparencia del ayuntamiento de Tijuana, que garantiza el derecho de toda persona al acceso a la información que genere o se encuentre en posesión de los sujetos obligados.

El portal de la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Tijuana solo muestra comunicados acerca de la Transparencia, no sobre el funcionamiento de la Ciudad, entre ellos se encuentran el Plan Municipal de Desarrollo y el Reglamento para la Administración, Ejecución, Asignación y Comprobación del Gasto de Orden Social del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, que son elementos básicos de transparencia.

En lo que respecta al portal del Condado de San Diego, al ingresar se identifican dos apartados denominados Tools y Services (Herramientas y Servicios); en la liga de Herramientas

se encuentran los apartados Get It Done, Streets SD, DataSD, OpenGo y PerformSD; dentro de la liga de Servicios están los apartados Performance y Change Management Projects, Survey Development y Analysis, el cual se divide en Resident Satisfaction Survey, Employee Satisfaction Survey, y Strategic Planning. En la Tabla 12 se presentan los objetivos de estos apartados.

Tabla 12

Objetivos del portal el Performance y Analytics Department

Tools	Services
<p>Get It Done</p> <p>Reporta problemas que no sean de emergencia y programa citas. Esta herramienta le permite a la ciudad atender los comentarios valiosos de clientes y empleados, además, se recopila para informar mejoras actuales y futuras.</p> <p>Streets SD</p> <p>Permite a los residentes ver el estado de la calle y los datos de reparación de toda la red de calles de 3 000 millas de San Diego. La ciudad lanzó esta aplicación web interactiva para permitir a las comunidades ver qué calles han recibido recientemente trabajo superpuesto, concreto o lodo y cuándo se completarán las otras.</p> <p>DataSD</p> <p>Crea un gobierno municipal más abierto y transparente. El portal de datos abiertos proporciona más de 75 conjuntos de datos para hacer que las operaciones de la ciudad sean más transparentes y efectivas y para permitir que el público ayude a identificar soluciones eficientes para el gobierno. Con ello mejora la prestación de servicios y aumenta las oportunidades de desarrollo económico.</p> <p>OpenGo</p> <p>Proporciona una presentación visual de los presupuestos anuales propuestos por la ciudad. Esta herramienta, diseñada en colaboración del Departamento de Rendimiento y Análisis, y el Departamento de Finanzas, pone a disposición del</p>	<p>Performance & Change Management Projects</p> <p>Con un enfoque para la mejora continua, ayuda a mejorar los procesos de trabajo, eliminar el desperdicio, impulsar la toma de decisiones informadas en datos y ofrecer un mejor valor a los clientes.</p> <p>Survey Development & Analysis / Resident Satisfaction Survey</p> <p>Las Encuestas de Satisfacción de Residentes (RSS) de la ciudad se realizan cada dos años para medir la satisfacción de los residentes con los servicios. Los resultados ayudan a los líderes de la ciudad a tomar decisiones informadas y basadas en datos para servir mejor a los residentes y proporcionar un servicio al cliente receptivo.</p> <p>Survey Development & Analysis / Employee Satisfaction Survey</p> <p>La Encuesta de Satisfacción de los Empleados cada dos años mide el compromiso de estos y la satisfacción general. Los resultados ayudan al alcalde y a la dirección de la ciudad a evaluar las percepciones de los empleados sobre la satisfacción laboral, el crecimiento y el reconocimiento, la gestión, el trabajo en equipo, los recursos y la comunicación, y el entorno laboral.</p> <p>Strategic Planning</p> <p>Los esfuerzos de planificación estratégica de la ciudad están diseñados para infundir responsabilidad por el rendimiento, mejorar la comunicación en toda la ciudad y apoyar la toma de decisiones basada en datos. El Plan Estratégico de</p>

público una cantidad sin precedentes de información.

PerformSD

Muestra gráficos y otros tipos de infografías, lo que facilita la comprensión de grandes volúmenes de los complejos datos de la ciudad. Los usuarios pueden medir el rendimiento de esta en los problemas, comprender mejor cómo la ciudad está sirviendo al público, identificar áreas de mejora y promover la toma de decisiones basadas en datos. Las características incluyen métricas de las siguientes áreas: recreación y cultura, seguridad pública, infraestructura, sostenibilidad, transporte y movilidad, economía y finanzas, compromiso cívico, comunicación y servicio al cliente.

la ciudad es un componente vital de los esfuerzos de gestión del rendimiento de la ciudad. Define la misión, la visión, las metas, los objetivos y las métricas clave de rendimiento de la ciudad.

Nota. A partir de la información del portal Performance y Analytics.

<https://www.sandiego.gov/pad/tools-services/tools>

El ayuntamiento de Tijuana cumple, hasta cierto punto, con la normativa de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; sin embargo, no tiene un portal con los datos necesarios para que cualquier ciudadano, empresa o gobierno obtenga, de manera fácil y concisa, información sobre la ciudad. Esto podría ser un obstáculo para impulsar la competitividad de la región, pues el T-MEC establece claramente que todos sus procesos deben contar con la transparencia necesaria, lo cual resulta insuficiente para el proceso de elaboración de políticas públicas binacionales. Si bien en las reuniones de cooperación se puede brindar la información necesaria, los ciudadanos no se enteran hasta que los proyectos están a punto de procesarse, lo cual incumple el proceso de elaboración de políticas públicas.

Respecto al Comité de Competitividad para la evaluación y creación de políticas públicas que beneficien a la región de Tijuana-San Diego, es preciso contar con información precisa y a futuro para el desarrollo regional. Además, el Comité podría presentar las evaluaciones de los principales retos a los que se enfrenta la región mediante un análisis de políticas regionales dentro del ámbito nacional, de los procesos de desarrollo y de los retos planteados en el Comité.

Este debe centrarse específicamente en el modo en que la evolución de estas políticas influye en la política regional, por último, deberá ofrecer un análisis de los conceptos y las contribuciones al debate sobre la cohesión territorial desde la perspectiva establecida en el T-MEC.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe profundizar en un índice de competitividad que permita cuantificar con precisión las brechas existentes entre Tijuana y San Diego, con el propósito de focalizar los esfuerzos analíticos y de políticas públicas, en polígonos de actuación específicos.

Para detonar el desarrollo regional entre Tijuana y San Diego se requieren políticas públicas entre iguales, basadas en el Tratado Comercial firmado entre México, EE. UU. y Canadá. En su Capítulo 21 sobre la Política de Competencia, Artículo 21.1 referente al Ordenamiento Jurídico y Autoridades de Competencia, en su párrafo segundo, este tratado mencionó que cada parte procurará aplicar sus leyes nacionales de competencia a todas las actividades comerciales en su territorio (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2018). Además, esto no impedirá que una parte aplique sus leyes nacionales de competencia a actividades comerciales realizadas fuera de sus fronteras que tengan un vínculo apropiado con su jurisdicción (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2018).

De otro lado, en su párrafo tercero señaló que cada parte podrá establecer determinadas exenciones a la aplicación de sus leyes nacionales de competencia, siempre que esas exenciones sean transparentes, establecidas en su ordenamiento jurídico y se basen en el interés público o en los motivos de política pública (Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, 2018).

Sumado a esto, las políticas públicas entre iguales estarán pensadas en la descentralización de actores para la toma de decisiones, pero se deben considerar los objetivos, los principios y la legislación de los actores, por lo que estos no podrán tomar decisiones

determinantes, pues las necesidades están en quienes radican en la región. En ese sentido, las políticas públicas entre iguales podrían detonar un desarrollo regional sustentable, y deberán contemplar retos a largo plazo, tales como el desarrollo y la reestructuración, principalmente.

Es preciso señalar que las cuestiones estructurales no solo implican dimensiones socioeconómicas (por ejemplo, crecimiento, empleo, servicios públicos y temas demográficos), sino también problemas relacionados con la sostenibilidad (como la limitación de los recursos y el cambio climático). Sobre esta base, se identifica que la región presenta problemas comunes; sin embargo, Tijuana refleja un crecimiento débil derivado de las limitaciones de la inversión pública y la creación de políticas públicas que ayuden al desarrollo más homogéneo que se pueda permitir. Pese a esto, existen problemas nacionales e internacionales que siguen siendo los condicionantes principales para el desarrollo regional y los procesos de la política regional.

Finalmente, las políticas públicas entre iguales serían una estructura de comunicación directa entre las partes que interactúan de manera directa. Con ello se impulsaría la capacidad de los gobiernos regionales para compartir archivos de forma directa, la cual podría ser a través del Comité, en busca de impulsar el desarrollo en tiempo real. Esto facilitaría la comunicación y generaría datos precisos para cuando se plantee la generación de una política pública en aras del desarrollo regional. La idea principal es que los gobiernos regionales intercambien experiencias y conocimientos de retos a los cuales se han enfrentado durante los últimos años o podrían afrontar después. Además, el apoyo entre iguales debe presentarse como una alternativa para el desarrollo regional, a través del análisis sobre políticas públicas y el futuro de las regiones, así como del aprendizaje continuo en la agenda binacional.

5 Referencias

- Aguilar, L. F. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa .
- Aguilar, L. F. (2012a). *Política Pública: Una visión panorámica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Aguilar, L. F. (2012b). *Políticas Públicas*. Editores Siglo XXI.
- Aguilar, L. F. (2013). *Gobierno y Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2013a). *El gobierno del gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Alzate, M. L., y Romo, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15(26), 13-35.
- Arellanes, P. E. (2014). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: antes, durante y después, afectaciones jurídicas en México. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México*, 8(33), 257-274.
<https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/140>
- Arias, R. (2019). El Ciclo de las Políticas en la Enseñanza de las Políticas Públicas. *Revista Opera*(25), 137-157. <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.08>
- Armijo, J. O. (2019). *Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá*. Centro de estudios internacionales Gilberto Bosques.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2021). *México, Canadá y Estados Unidos concluyen la modernización del TLCAN*. <https://conexionintal.iadb.org/2018/11/01/mexico-canada-y-estados-unidos-concluyen-la-modernizacion-del-tlcan/>

- Blecker, R. A., Moreno-Brid, J. C., y Salat, I. (2018). La renegociación del TLCAN: un enfoque alternativo para la convergencia y la prosperidad compartida. *Economía Informa*, 408, 4-15.
- Bureau of the Fiscal Service. (2006). *Federal Funding Accountability and Transparency Act Of 2006. Public Law 109-282 109th Congress. 109-282—SEPT. 26, 2006* . Bureau of the Fiscal Service.
- Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión. (1994). *Sexto Informe de Gobierno. Publicado en el Diario Oficial de la Federación.*
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4758155&fecha=02/11/1994
- Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión. (2016). *Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la elaboración, ejecución y evaluación del Programa Nacional de...*
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436058&fecha=04/05/2016
- Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión. (2019). *Decreto Promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá.* https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566696&fecha=29/07/2019
- Céfaï, D., y Terzi, C. (2012). *L'expérience des problèmes publics*. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2014). *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a 20 años de su entrada en vigor. Carpeta informativa.* Senado de la República de México.

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2020). *Compendio sobre el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá*. Senado de la República.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [CESOP]. (2015). *Veinte años del TLCAN: objetivos, avances y retrocesos*. CESOP.

City of San Diego's Economic Development Department. (2021). *Regional Economy*.
<https://www.sandiegobusiness.org/research/regional-economy/>

Colegio de la Frontera Norte. (2012). *Plan Indicativo para el desarrollo competitivo y sustentable de la región transfronteriza México-Estados Unidos*. Colegio de la Frontera Norte.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2020). *De Gobierno Abierto a Estado Abierto*. <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2021). *De Gobierno Abierto a Estado Abierto*. <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principiotransparencia>

Confederación Patronal de la República Mexicana [Coparmex]. (2019). *Por una Política Nacional de Desarrollo Regional*. <https://coparmex.org.mx/por-una-politica-nacional-de-desarrollo-regional/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (2019). *Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México*. Coneval.

Cordera, R. (2017). Globalización en crisis; por un desarrollo sostenible. *Economía UNAM*, 14(4), 3-12. <https://doi.org/10.1016/j.eunam.2017.01.001>

de la Torre, O. (2017). *Visión estratégica del TLCAN: estructura, modernización y futuro*. TLC Magazine México.

Departamento del Comercio de Estados Unidos. (2020). *The United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) was approved today by the U.S. Senate.*

<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/5430/all-info>

Dorantes y Aguilar, G. L. (2012). Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 117-139.

Gaceta del Senado. (2018). *Ficha técnica de las Senadoras y los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con punto de acuerdo por el que se extiende un amplio reconocimiento a los equipos negociadores que participaron en el T-MEC...* https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/87605

Gallardo, C. (2015). Planificación y desarrollo regional. *Revista Opción*, 31(5), 380 - 393.

<https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/20659>

García, C. (2013). Globalización, políticas públicas y desarrollo local: región Sur-Sureste, Oaxaca, México. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*(19), 215-226.

<https://doi.org/10.35319/lajed.201319113>

Gobierno de Baja California. (2020). *Plan Estatal de Desarrollo 2020-2024*. Gobierno de Baja California.

Gobierno de México. (2017). *México competitivo, ¿Para qué medir la competitividad?* .

<https://www.gob.mx/se/mexicocompetitivo/articulos/para-que-medir-la-competitividad>

Gobierno de México. (2018). *Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial*.

<https://www.gob.mx/se/mexicocompetitivo/articulos/indice-de-competitividad-global-del-foro-economico-mundial-181433?state=published>

Gobierno de Tijuana y Gobierno de San Diego. (2020). *Carta de Acuerdo entre la Ciudad de Tijuana Baja California de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de San Diego del*

Estado de California de los Estados Unidos de América. Gobierno de Tijuana y Gobierno de San Diego.

Guerrero, O. (2019). *Principios De Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Hermosa, P., Alcaraz, F. J., y Urquia, E. (2017). Transparencia pública y rendición de cuentas como base para la construcción de una sociedad democrática en América Latina. *Revista Internacional, Transparencia e Integridad*(4).

Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana [Implan]. (2014). *Atlas de la Región Fronteriza San Diego – Baja California* . Ayuntamiento de Tijuana.

Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana [Implan]. (2021). *Tijuana, ¿Cómo estamos?*
<https://implan.tijuana.gob.mx/indicadores/territorio.aspx>

Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO]. (2019). *Índice de Competitividad Internacional. Definición de competitividad*. <https://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/anexo-metodologico>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). *Censo poblacional*. INEGI.

Jaramillo, B. (2020). *La Agenda Pública*.
https://www.researchgate.net/publication/341958779_LA_AGENDA_PUBLICA

Krugman, P. (2017). *Trump, el TLCAN y sus traumas, Opinion, The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/es/2017/10/23/espanol/opinion/trump-el-tlcan-y-sus-traumas.html>

Love, P., y Stockdale-Otárola, J. (2020). *Complejidad y formulación de políticas públicas: Análisis de temas de actualidad*. Esenciales OCDE - OECD Publishing .

- Malpica, G. (2020). *El comercio transfronterizo de servicios y la inversión: del TLCAN al T-MEC, pasando por la casa*. TLC Magazine México.
- Martínez, M., García, M., y Marroquín, J. (2020). *Acciones gubernamentales y su incidencia en el desarrollo económico de México. Colección de Conocimiento*. Secretaría de Educación Pública.
- Méndez, J. L. (2020). *Definición y etapas de las políticas públicas – Estado y Políticas Públicas*. <https://estadoypoliticaspUBLICAS.colmex.mx/definicion-y-etapas-de-las-politicas-publicas/>
- Mendoza, J. E. (2017). Economic integration and cross-border economic organizations: The case of San Diego-Tijuana [Integración económica y organizaciones económicas transfronterizas: El caso de San Diego-Tijuana]. *Estudios Fronterizos*, 18(35), 22-46.
- Merino, M. (2014). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.
- Moncayo, E. (2019). *Las políticas regionales y la planeación en Colombia: una visión panorámica. Periodo 1958-2018*. <https://bit.ly/3KBLCcd>
- Naser, A., Williner, A., y Sandoval, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Neme, O., Chiatchoua, C., y Martínez, J. I. (2020). Proteccionismo estadounidense en México en el marco del T-MEC. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*(137), 11-40. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/76200>
- Office of the United States Trade Representative. (2017). *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/ustr-archives/north-american-free-trade-agreement-nafta>

- Office of the United States Trade Representative. (2019). *Executive Office of the President. Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. Office of the United States Trade Representative.
- Office of the United States Trade Representative. (2019). *U.S.-Mexico Trade Facts*.
<https://ustr.gov/countries-regions/americas/mexico>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2019). *Canadá-Estados Unidos-México (T-MEC/USMCA), Renegociación del acuerdo*.
http://www.sice.oas.org/tpd/USMCA/USMCA_s.ASP
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2016). *La región transfronteriza de Tijuana-San Diego como motor de emprendimiento e innovación*.
<https://www.oecd.org/centrodemexico/la-region-transfronteriza-de-tijuana-san-diego-como-motor>
- Ramos, A. (2017). *Reglas de origen y la renegociación del TLCAN: conformismo mexicano vs. un nuevo rol*. TLC Magazine México.
- Roth, A.-N. (2015). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora.
- Salazar, G. (2014). Mauricio Merino, Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos México, CIDE, 2013, 192 pp. *Foro Internacional*, 54(2), 481-486.
- San Diego Association of Governments [Sandag]. (2007). *Plan Estratégico del Corredor Binacional Otay Mesa-Mesa de Otay*. Implan.
- Schultz, G. P., y Aspe, P. (2017). *El TLCAN necesita ser actualizado, no revocado*. Artículo de opinión, *The New York Times*.

<https://www.nytimes.com/es/2017/10/16/espanol/opinion/el-tlcan-necesita-ser-actualizado-no-revocado.html>

Secretaría de Desarrollo Económico de Tijuana. (2020). *Tijuana en Números (1er trimestre del 2020)*. Ayuntamiento de Tijuana.

Secretaría de Economía. (2017). *Informe a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el inicio de negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México*. Secretaría de Economía.

Secretaría de Economía. (2019). *Resumen del Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC)*. Secretaría de Economía.

Secretaría de Economía. (2020). *Hoy entra en vigor el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*. <http://www.gob.mx/se/prensa/hoy-entra-en-vigor-el-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-247043>

Secretaría de Gobernación de México. (2014). *Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos. Conforme a los nuevos Principios Constitucionales Programando con perspectiva de derechos humanos en derechos humanos en México*. Naciones Unidas.

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2020). *Canadá aprueba el T-MEC. Comunicado N.º 83*. <https://www.gob.mx/sre/prensa/canada-ratifica-el-t-mec?idiom=es>

Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ministerio para las administraciones públicas*. INAP.

Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(54), 5-32.

- Tassara, C. (2016). Cooperación internacional y políticas públicas: análisis de casos latinoamericanos. En D. Calderón, *Políticas públicas. Retos y desafíos para la gobernabilidad* (págs. 79-106). Universidad Santo Tomás.
- Tello, D., Lozano, N., y Eraso, B. (2020). *¿Cómo pueden los países apoyar el crecimiento y mejorar los niveles de vida en todas las regiones?* <https://bit.ly/37IPyJY>
- Tirant lo Blanch. (2021). *Política de transparencia, gobierno abierto y datos abiertos de la APF 2021-2024*. <https://tirant.com/mx/actualidad-juridica/noticia-politica-de-transparencia-gobierno-abierto-y-datos-abiertos-de-la-apf-2021-2024/>
- Transparencia Mexicana. (2020). *Capítulo Anticorrupción en el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*. <https://www.tm.org.mx/capitulo-27-anticorrupcion-t-mec/>
- Transparency International. (2021). *Corruption Perceptions Index 2020*. <https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2020>
- United States Census Bureau. (2021). *2020 Population Density in California Counties* . <https://www.census.gov/library/visualizations/interactive/2020-population-and-housing-state-data.html>
- United States Department of Commerce. (2020). *North American Free Trade Agreement (NAFTA), The U.S.-Mexico-Canada Agreement (USMCA) entered into force on July 1, 2020, replacing the North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. <https://www.trade.gov/north-american-free-trade-agreement-nafta>
- United States Government. (2019). *The Open Government Partnership. Fourth Open Government National Action Plan For The United States Of America*. United States Government.

Vargas, J. (2017). *La supervivencia del TLCAN: retos y adversidades*. TLC Magazine México.

Vera, M. C., Rocha, D., y Martínez, M. C. (2015). El modelo de Gobierno Abierto en América

Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. *Íconos*.

Revista de Ciencias Sociales(53), 85-103. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1565>

Vera, M., y López, F. (2021). *Políticas públicas para el desarrollo global: implicaciones para*

México, del capítulo 3, Construyendo un marco teórico de políticas públicas para

analizar el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Vera, M., Navarro, A., y Rocha, D. (2018). Políticas Públicas de datos abiertos en México.

Revista Buen Gobierno(25). https://doi.org/10.35247/buengob_25_06