

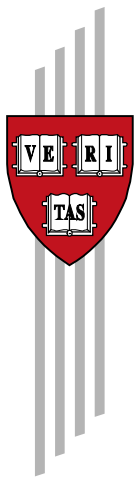
Tabasco:

**Insumos para el desarrollo de
recomendaciones**

Douglas Barrios, Johanna Ramos, Jorge Tapia, Ana
Grisanti

CID Research Fellow and Graduate Student
Working Paper No. 108
September 2018

© Copyright 2018 Barrios, Douglas; Ramos, Johanna; Tapia, Jorge;
Grisanti, Ana and the President and Fellows of Harvard College



Working Papers

Center for International Development
at Harvard University

Diseño de estrategias de transformación productiva para Tabasco

Reporte de Insumos para el Desarrollo de Recomendaciones de
Política Pública

Center for International Development
Harvard Kennedy School

Tabla de Contenidos

1.	Introducción.....	5
1.1.	Divergencia en crecimiento sub-nacional y la necesidad de políticas de desarrollo productivo diferenciales	5
1.2.	Estructura del reporte.....	7
2.	Principales hallazgos en investigaciones previas	8
2.1.	Trayectoria de crecimiento.....	8
2.2.	Principales restricciones al crecimiento económico	17
2.2.1.	Seguridad.....	18
2.2.2.	Provisión de energía eléctrica	20
2.2.3.	Gestión del recurso hídrico.....	21
2.3.	Complejidad económica y oportunidades de diversificación.....	22
2.4.	Prevalencia de cuellos de botella en productos de alto potencial	26
3.	Descripción de actores locales y políticas de desarrollo productivo en curso.....	28
3.1.	Contexto institucional de las políticas de desarrollo productivo.....	28
3.2.	Análisis y discusión de las políticas de desarrollo productivo implementadas.....	30
4.	Insumos para el diseño de recomendaciones de política pública	37
4.1.	Descripción de principales áreas de política potenciales.....	37
4.1.1.	Insumos para políticas de transformación productiva.....	38
4.1.1.1.	Aprovechamiento de las oportunidades de la Reforma Energética	38
4.1.1.2.	Promoción de mecanismos legales que habiliten instrumentos presupuestarios contra-cíclicos	42
4.1.1.3.	Impulso de vocaciones productivas de alto potencial.....	45
4.1.1.4.	Fomento al emprendimiento y a la atracción de inversiones	47
4.1.2.	Insumos para políticas habilitadoras.....	51
4.1.2.1.	Atención a cuellos de botella en la provisión de bienes públicos.....	51
4.1.2.2.	Atención a retos en materia de seguridad	53
4.1.2.3.	Robustecimiento de esfuerzos de vinculación laboral para disminuir el desempleo ..	56
4.1.3.	Insumos para políticas institucionales	65
4.1.3.1.	Instancia de coordinación para identificar y atender cuellos de botella	65
4.2.	Oportunidades para el desarrollo conjunto de la productividad de Campeche y Tabasco como una sola región	69
4.3.	Potencial secuencialidad	73
4.4.	Insumos para el diseño de una estrategia de monitoreo.....	81
5.	Conclusiones	85
6.	Bibliografía.....	88
7.	ANEXO: Aproximación cualitativa, incluyendo lista de actores entrevistados y estructura del cuestionario de preguntas	93

Tabla de Figuras

Figura 1: PIB Per Cápita (2003, 2010 Y 2016), Pesos Mexicanos De 2013, Todos Los Estados De México	9
Figura 2: Crecimiento del producto per cápita (2003-2016, 2003-2009, 2010-2016), Todos los estados de México	9
Figura 3: Evolución de la composición del PIB de manufactura (2003-2016), Tabasco	10
Figura 4: Evolución del valor de la construcción por tipo de obra (2006-2016), Tabasco	10
Figura 5: Evolución del empleo y la remuneración por sector (2014-2017), Tabasco.....	12
Figura 6: Evolución de la tasa de desempleo (2005-2018), Tabasco y Grupo de comparación..	12
Figura 7: Evolución del ingreso mensual mediano (2005-2018), Tabasco y estados comparables	13
Figura 8: Cambios en la composición de la fuerza laboral por sector económico (2005-2011, 2011-2018).....	14
Figura 9: Escolaridad promedio de la fuerza laboral por cohorte etaria (2005-2007, 2015-2017)	15
Figura 10: Porcentaje de desempleados con educación profesional o superior sobre porcentaje de empleados con el mismo nivel educativo, por sector (2015-2017)	16
Figura 11: Salario mediano estimado vs salario de reserva estimado para desempleados de Tabasco (2017), Todos los estados de México	17
Figura 12: Ratio del porcentaje de habitantes/unidades económicas de Tabasco que han dejado de realizar actividades por la inseguridad en comparación con la misma tasa a nivel nacional (2016 y 2017), Tabasco	19
Figura 13: Concentración relativa del valor agregado de acuerdo a intensidad en el uso del factor energía eléctrica (2008 y 2013), Todos los estados de México.....	21
Figura 14: Concentración relativa del valor agregado de acuerdo a intensidad en el uso del factor agua (2008 y 2013), Tabasco y demás entidades federativas	22
Figura 15: Complejidad económica y Pronóstico de complejidad (2014), Todos los estados de México	24
Figura 16: Lista de 25 productos potenciales con mejor puntuación siguiendo una estrategia de "Apuestas estratégicas"	25
figura 17: mapeo de actores nacionales, estatales y locales/municipales que intervienen en el diseño de las políticas de desarrollo económico.....	30
Figura 18: Mapeo de la oferta de programas públicos productivos.....	30
Figura 19: Clasificación de los programas y proyectos de desarrollo económico en Tabasco	33
Figura 20: Potencial secuencialidad de iniciativas ilustrativas basadas en los insumos para el desarrollo de políticas públicas	73
Figura 21: Esquema de la matriz de seguimiento y monitoreo de las Mesas Ejecutivas de Perú	84
Figura 1A. Muestra de actores entrevistados durante la primera visita a Tabasco.....	93
Figura 2A. Esquema de referencia de las entrevistas semiestructuradas	94
Figura 3A. Muestra de actores entrevistados durante la segunda visita a Tabasco	96

1. Introducción

Este Reporte de Insumos para el Desarrollo de Recomendaciones de Política Pública representa la última de cuatro investigaciones (Diagnóstico de Crecimiento, Reporte de Complejidad, Diagnóstico Industrial y Reporte de Insumos para el Desarrollo de Recomendaciones de Política Pública) que se realizarán en el marco del proyecto “Diseño de estrategias de transformación productiva para Tabasco”. El objetivo de este reporte es presentar elementos que permitan informar el diseño de estrategias enfocadas en generar un cambio estructural en Tabasco, impulsar su productividad y promover su crecimiento económico.

1.1. Divergencia en crecimiento sub-nacional y la necesidad de políticas de desarrollo productivo diferenciales

En numerosos trabajos académicos se ha encontrado evidencia empírica respecto a la existencia de importantes divergencias en los patrones de crecimiento entre las entidades federativas de México, particularmente desde que se inició el proceso de apertura económica a mediados de los ochenta y la posterior celebración del TLCAN. Esta literatura sirve de base para entender el motivo del rezago económico de ciertas regiones del país y para resaltar la importancia de diseñar políticas sociales y económicas que contemplen un componente regional diferencial.

Según la evidencia empírica consultada, desde 1985 se ha dado un proceso de recomposición de la estructura económica nacional. En este sentido, Ruíz Ochoa (2008) y Rodríguez-Posea et al. (2002), muestran que tras la firma del TLCAN se produjo una reconfiguración geográfica del crecimiento, producto de la cual el norte del país ha aumentado considerablemente su importancia económica relativa en desmedro de la zona central (cuya contribución de todas formas se mantiene alta), y, sobre todo, de la zona sur, en la que se concentran estados dependientes de la agricultura o el petróleo y que ha presentado importantes rezagos estructurales con respecto al resto del país. Chiquiar (2005), por su parte, argumenta que dicha recomposición se relaciona estrechamente con el impacto que tuvo la liberalización económica en las tendencias de localización óptima de las firmas manufactureras, que promovió un movimiento de la actividad manufacturera hacia la frontera con Estados Unidos.

Algunas de las razones exploradas en la literatura para explicar la recomposición geográfica de la estructura económica y, más generalmente, la falta de convergencia tras la apertura y la integración comercial con Norteamérica, son: (i) las diferencias en las dotaciones iniciales de infraestructura, capital físico y capital humano, que a su vez se relaciona con la cercanía a Estados Unidos y las diferencias en el acceso a mercados internacionales; y (ii) la variabilidad en los niveles de productividad, flujos de inversión y diversificación industrial.

La literatura empírica ha mostrado que los estados con disponibilidad suficiente de infraestructura de transporte y comunicaciones, presencia extensiva de firmas con capacidades para exportar, y una mano de obra relativamente bien educada han tenido una probabilidad más alta de aprovechar las ventajas de las reformas liberalizadoras que se iniciaron a mediados de los 80s. Chiquiar (2005), por ejemplo, argumenta que las nuevas oportunidades que trajo la apertura pudieron ser mejor aprovechadas por aquel conjunto de estados que contaba con mejores dotaciones de infraestructura física, telecomunicaciones y capital humano, así como por aquellos cuyo sector primario tenía una

menor importancia relativa. Estos estados, a su vez, resultaron ser aquellos que estaban localizados cerca de la frontera con Estados Unidos, lo que permitía a las firmas orientadas a la exportación aprovechar de mejor forma el ahorro en costos de transporte.

Durán Fernández (2008) encuentra que las ganancias en productividad que siguieron a la liberalización comercial han sido mayores para regiones especializadas, que están bien conectadas a los mercados internacionales, y que tienen mejores dotaciones de infraestructura. En la misma línea, Rodríguez-Oreggia (2007) argumenta que las divergencias entre estados las han causado las diferencias en las dotaciones de capital humano e infraestructura pública, impulsando una profundización de un patrón centro-periferia en lugar de mejorar las posibilidades de los estados pobres del sur para converger o nivelarse.

Por último, algunos autores han explorado el papel de las diferencias en los niveles de productividad, los patrones de inversión, y la diversificación industrial para explicar las brechas estatales. Esquivel y Messmacher (2002), por ejemplo, argumentan que productividad laboral explica los patrones de divergencia del producto per cápita observado a partir de los años noventa. Según el autor, esto es particularmente relevante en la medida que la productividad de los estados del norte ha sido consistentemente más alta que la de los estados del sur, lo que podría seguir abriendo la brecha de crecimiento y desigualdad, ya significativamente amplia, entre las dos regiones. Por su parte, Ocegueda Hernández (2015) muestra que tanto los patrones de inversión pública como de Inversión Extranjera Directa (IED), entre otros factores, juegan también un rol importante en explicar las diferencias entre regiones. En particular, muestra que la concentración de la inversión en actividades que no absorben empleos ni estimulan el crecimiento de la productividad y que, por el contrario, se enfocan en explotar recursos o aprovechar el bajo costo de la mano de obra, es una de las variables más importantes para explicar la lentitud del crecimiento. Asimismo, argumenta que la distribución desigual de la inversión privada y pública explica la agudización de las diferencias en el desempeño económico de los estados del país.

A la luz de la evidencia empírica, la respuesta de política a estas divergencias en el desempeño económico sería, naturalmente, diseñar políticas sociales y económicas que contemplen un componente regional diferencial. En este sentido, Rodríguez-Oreggia (2007) argumenta que el papel del gobierno mexicano debería ser determinar qué clase de política regional debe considerarse en un contexto de grandes disparidades subregionales y evaluar si la existencia de esas disparidades es social y políticamente aceptable. Por su parte, Ruíz Ochoa (2008) argumenta que políticas generales, que no incluyan estrategias de diferenciación social, podrían comprometer la cohesión espacial del país y conducir a una senda de crecimiento con desigualdad. Por ello, sería favorable atender de manera especial los retos para el crecimiento que enfrentan las entidades federativas con retraso estructural relativo, así como aquellos que evidencian shocks adversos, especialmente de naturaleza estructural.

Precisamente, es en este contexto que se desarrolla la presente investigación. Este reporte aspira a ser un insumo para el diseño de políticas públicas con foco sub-nacional, que reconozcan las trayectorias y bases de conocimiento productivo propias de cada entidad, y que atiendan las restricciones idiosincráticas al crecimiento económico.

1.2. Estructura del reporte

Este documento está organizado en un total de cinco secciones, incluyendo esta introducción. Esta primera sección incluye una revisión de literatura pertinente para explicar el rezago de ciertas regiones o grupos, y la necesidad de pensar en políticas de desarrollo productivo diferenciales a nivel nacional. En la sección 2 se resumen los principales hallazgos del Diagnóstico de Crecimiento, el Reporte de Complejidad Económica y el Reporte de Sector Industrial Relevante elaborados para Tabasco.

En la sección 3 se presenta una descripción de las estrategias de desarrollo económico actuales encabezadas por autoridades a diversos niveles. Asimismo, incluye un análisis sobre el contexto institucional bajo el cual operan estas políticas, así como de los principales obstáculos que inhiben una implementación eficiente. Para ello, realiza un mapeo de la oferta de programas públicos productivos a diferentes niveles de gobierno y los actores que intervienen en su diseño y ejecución.

En la sección 4 se presentan insumos para el desarrollo de las recomendaciones de política, los que se concentran en líneas de acción tendientes a generar un cambio estructural, aumentar la productividad y fortalecer el crecimiento económico en Tabasco. Ello incluye un apartado referente a estrategias comunes que permitan mejorar la productividad tanto de Campeche como de Tabasco. Así también, comprende estudios de caso para algunas de las recomendaciones de política pública propuestas. La sección también contiene un apartado sobre la secuenciación en términos de la implementación sugerida de cada una de las recomendaciones de política en fases de corto, mediano y largo plazo, previendo también la puesta en marcha de acciones prioritarias. Por último, ésta describe una estrategia de monitoreo del cumplimiento del plan de implementación, el tipo de información que será requerido para ello, así como mecanismos de rendición de cuentas.

Finalmente, en la sección 5 se consolidan los principales hallazgos del presente reporte y se resumen las principales conclusiones que de éste se obtienen.

2. Principales hallazgos en investigaciones previas

En esta sección realizamos una revisión de los principales hallazgos de las investigaciones previas elaboradas en el marco del proyecto “Diseño de estrategias de transformación productiva para Tabasco”. Puntualmente destacamos la trayectoria de crecimiento reciente del estado¹, las principales restricciones al crecimiento económico de la entidad², los retos que enfrenta el estado en términos de complejidad económica³ y los aprendizajes a partir de la evaluación preliminar sobre la prevalencia de cuellos de botella en una de las alternativas de diversificación productiva de alto potencial⁴.

2.1. Trayectoria de crecimiento

Desde el año 2003 el PIB per cápita de Tabasco ha figurado de forma consistente entre los 4 mayores del país (**FIGURA 1**). Sin embargo, este nivel de actividad económica no se ha traducido en un desempeño igualmente favorable en otras métricas de bienestar social. Según CONEVAL, la tasa de pobreza de Tabasco en 2016 fue de 50,9%, una cifra siete puntos porcentuales superior a la tasa nacional (43,6%). Por su parte, los ingresos mensuales medianos de los trabajadores del estado figuran en el percentil 40 de todas las entidades federativas.

Esta discrepancia puede explicarse porque la actividad minera, a pesar de acumular solo el 3% de los empleos, representa más del 50% del PIB del estado. Si solamente consideramos el PIB no petrolero, se tiene que el PIB per cápita del estado ha tendido a ubicarse alrededor de la mediana del país, y para 2016 figuraba en el percentil 30 a nivel nacional.

Entre 2003 y 2016 el PIB per cápita de Tabasco se estancó, creciendo a una tasa anual real de 0,9%. Este desempeño puede separarse en dos ciclos, uno de crecimiento acelerado (2003-2010) y uno de estancamiento y deterioro (2010-2016) (**FIGURA 2**). En el primer período Tabasco creció una tasa de 2,9% anual, la segunda más alta del país. Sin embargo, en el segundo período decreció al 1,4% anual, el segundo peor desempeño entre las entidades federativas.

En el período 2003-2009 se observó una divergencia entre el desempeño de la actividad no petrolera y la petrolera. La actividad no petrolera evidenció una tasa de crecimiento anual cercana al 0% (-0,03%), la séptima menor del país. A su vez, la actividad petrolera experimentó un *boom* significativo, aumentando a una tasa de 7,5% anual, equivalente a un aumento acumulado de 50% durante este período.

Este aumento en la producción petrolera vino asociado con un aumento significativo en la cantidad de pozos de desarrollo perforados y en la cantidad de equipos de perforación activos en la entidad, los cuales pasaron de ser casi inexistentes a alcanzar 47 y 19 respectivamente. El desempeño

¹ Para más detalle sobre el desempeño reciente del estado favor referirse al Diagnóstico de Crecimiento de Tabasco

² Para más detalle sobre la evaluación de restricciones posibles al crecimiento económico del estado favor referirse al Diagnóstico de Crecimiento de Tabasco

³ Para más detalle sobre la caracterización de las capacidades productivas actuales y prospectivas de la entidad favor referirse al Reporte de Complejidad de Tabasco

⁴ Para más detalle sobre la aproximación al potencial de las alternativas de diversificación y la prevalencia de cuellos de botella favor referirse al Diagnóstico Industrial de Tabasco

de estas actividades conexas es relevante, ya que pudiera servir como una *proxy* de la derrama local de la actividad petrolera. Aunque las actividades de perforación representan apenas un sub-conjunto de las actividades petroleras que demandan proveeduría local de bienes y servicios (ej.: exploración, mantenimiento, etc.), su desempeño puede ser indicativo de tendencias más amplias.

FIGURA 1: PIB PER CÁPITA (2003, 2010 Y 2016), PESOS MEXICANOS DE 2013, TODOS LOS ESTADOS DE MÉXICO

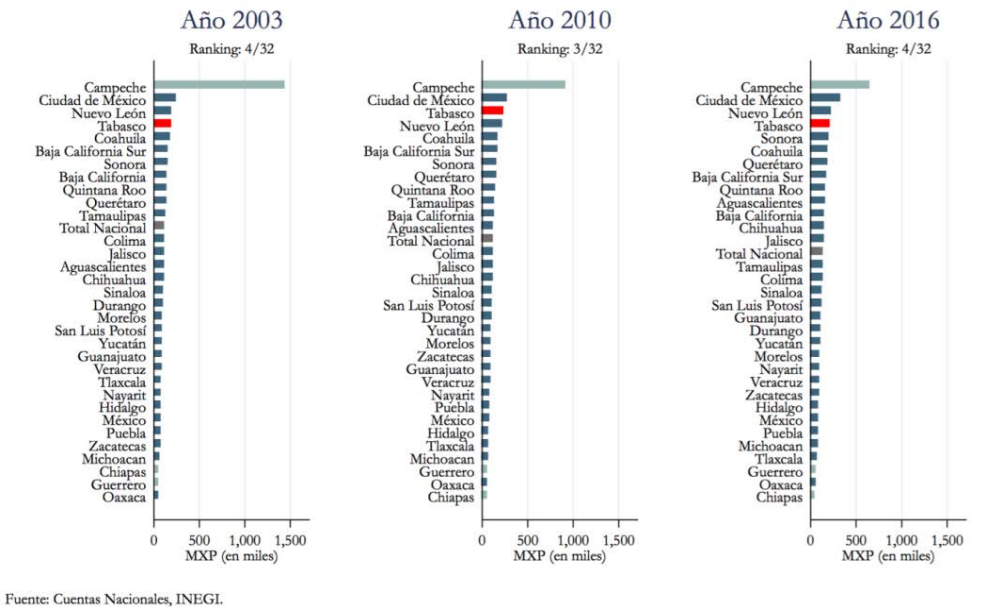
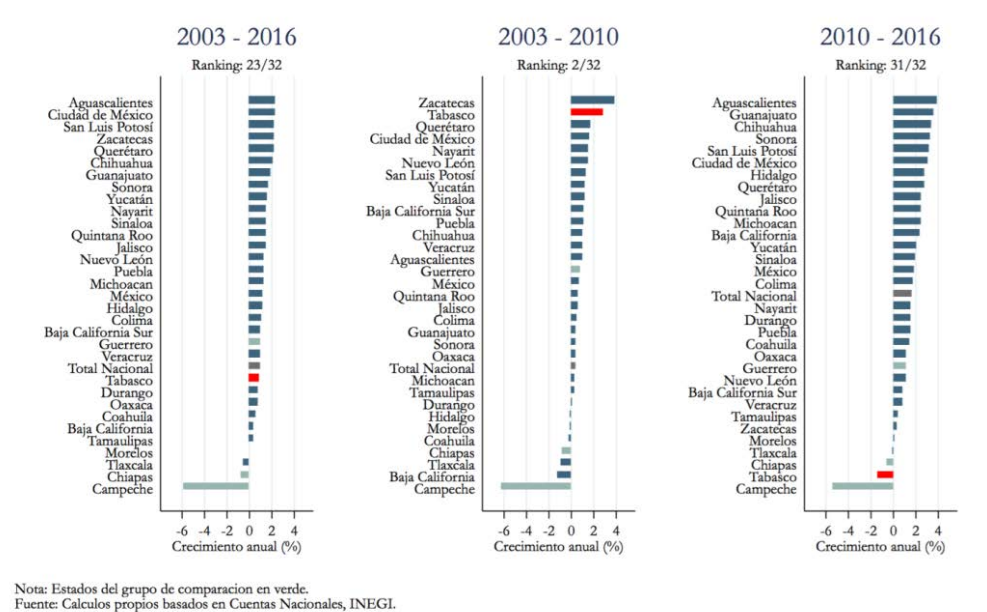


FIGURA 2: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO PER CÁPITA (2003-2016, 2003-2009, 2010-2016), TODOS LOS ESTADOS DE MÉXICO



A partir de 2009 la actividad petrolera se estancó, creciendo en promedio al 1% anual. Este estancamiento de la producción vino acompañado de una importante caída en la cantidad de pozos de desarrollo que fueron perforados y en la cantidad de equipos de perforación activos en el estado, los cuales cayeron a menos de una tercera parte de sus niveles 2009. Esto último pudiera sugerir que la actividad de proveeduría tuvo un desempeño relativamente más adverso al que cabría esperar si sólo se observara la evolución de la producción. Por su parte, la actividad económica no petrolera tuvo el segundo menor desempeño de todo el país, cayendo un 0,95% anual durante el período. Esta caída estuvo concentrada entre 2013-2016, período en el cual la actividad no petrolera cayó un 13,6%.

FIGURA 3: EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL PIB DE MANUFACTURA (2003-2016), TABASCO

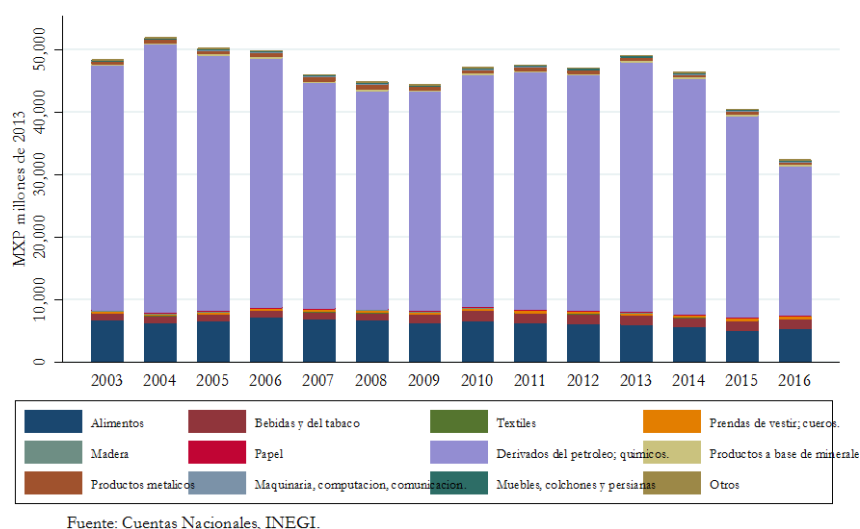
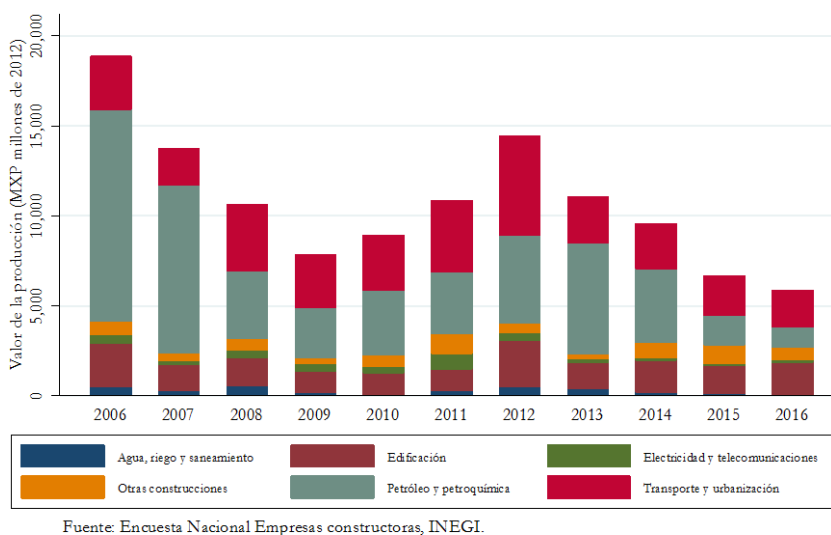


FIGURA 4: EVOLUCIÓN DEL VALOR DE LA CONSTRUCCIÓN POR TIPO DE OBRA (2006-2016), TABASCO



Los sectores de “Manufactura” y “Construcción” representan cerca del 25% del PIB del estado, y su desempeño durante este período explica en gran medida la evolución del PIB no petrolero. Entre 2013 y 2016, el PIB de “Manufactura” cayó 35%, una caída que estuvo concentrada casi exclusivamente en el sub-sector de “Derivados del petróleo y químicos” (FIGURA 3). En el caso del sector “Construcción”, entre 2012 y 2016 se perdió cerca de 60% del valor agregado. Esta caída se explica principalmente por la reducción en obras de “Petróleo y petroquímica” y de “Transporte y urbanización” (FIGURA 4).

En general, el desempeño de estos sectores parecieran abonar a la premisa que el estancamiento de la industria petrolera pudo haber tenido un impacto trascendental en el resto de la economía de Tabasco. Esto tiene importantes implicaciones, ya que habla de la particular vulnerabilidad que tiene el estado a factores exógenos, tales como las dinámicas de la industria petrolera. También habla de la importancia que tiene, en términos de PIB en el corto plazo, el desempeño de las actividades de proveeduría de bienes y servicios a dicha industria.

A modo prospectivo es posible dilucidar algunas señales que indican que en ausencia de cambios estructurales el estado puede enfrentar caídas adicionales en su nivel de actividad económica. Al considerar la economía petrolera, se observa que la reducción en la actividad de equipos de perforación antes descrita puede presagiar, al menos, un estancamiento continuado en la producción. Asimismo, la relación “Reservas probadas a Producción” pasó de 10 en el año 2015 a 5 en el año 2017, lo cual pone en duda la sostenibilidad de la actividad en el largo plazo en caso de que no se den nuevas inversiones en exploración y extracción. Por otra parte, al considerar la economía no petrolera se observa que entre 2014 y 2017 el único sector que ha crecido, ligeramente, tanto en empleo como en remuneraciones a sus trabajadores es “Comercio”. Este es un sector altamente dependiente de la demanda local, por lo cual difícilmente pudiera servir como un motor de crecimiento por sí solo, especialmente en un contexto de deterioro generalizado (FIGURA 5).

En líneas gruesas, el desempeño del PIB per cápita de Tabasco parece estar muy relacionado con el desempeño de la actividad petrolera. El crecimiento acelerado del período 2003-2009 estuvo empujado por una importante alza en la producción minera. A su vez, el deterioro de los años siguientes estuvo motivado por el estancamiento de la producción petrolera y el desempeño adverso de actividades conexas a la misma. Sin embargo, así como el PIB per cápita de Tabasco no pareciera estar alineado con otras métricas de desempeño, su evolución reciente tampoco pareciera ser consistente con la evolución del bienestar de los habitantes de Tabasco.

En el período de crecimiento (2003-2009) el desempleo del estado se duplicó, pasando de 3,5% a 7% (FIGURA 6). Durante el período de deterioro, la tasa de desempleo se mantuvo relativamente constante, incluso la tasa de participación laboral de 2009 era similar a la de 2016. Más aún, entre 2006

y 2016 no se observan importantes variaciones en el ingreso mediano.⁵ de los hogares del estado (FIGURA 7).

FIGURA 5: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y LA REMUNERACIÓN POR SECTOR (2014-2017), TABASCO

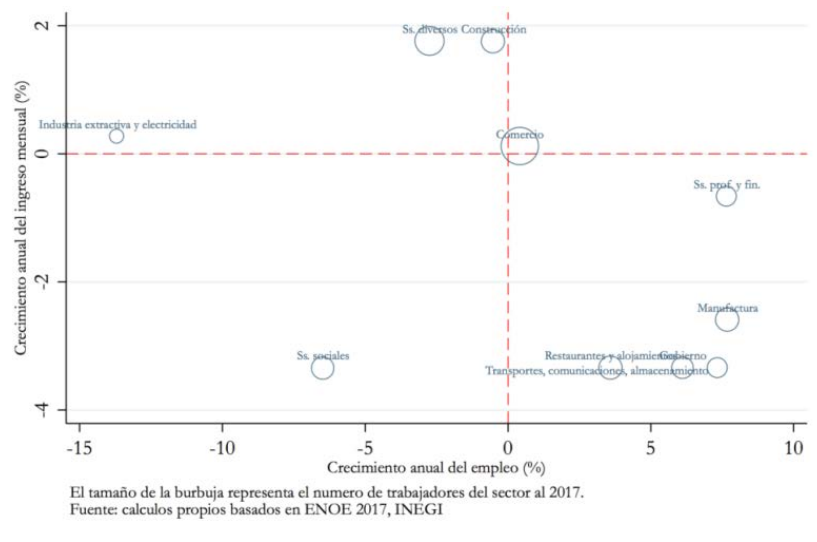
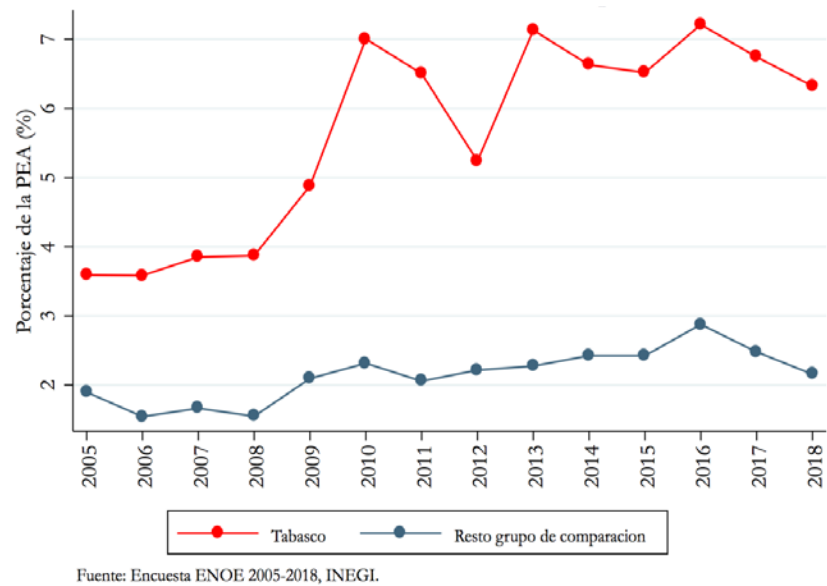
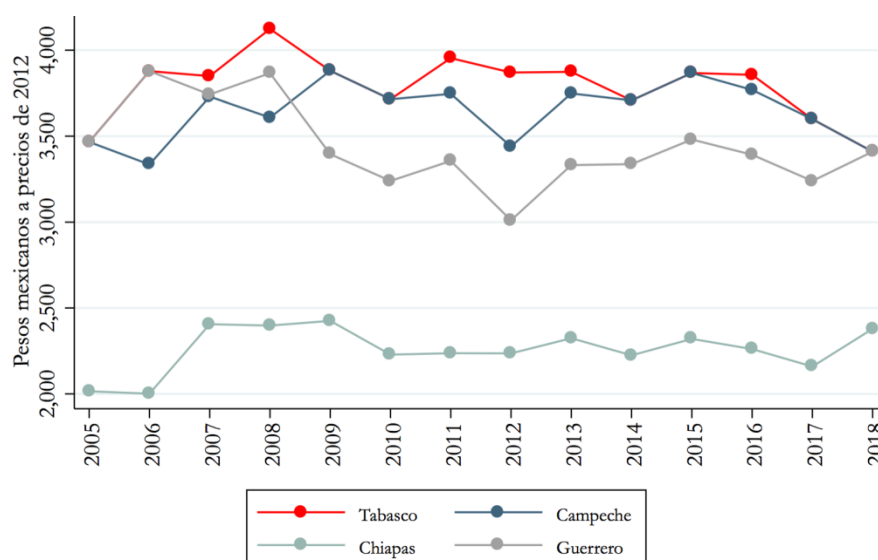


FIGURA 6: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO (2005-2018), TABASCO Y GRUPO DE COMPARACIÓN



⁵ Por el contrario, el ingreso promedio de los hogares del estado se redujo 17,6% de 2010 en adelante. Esta divergencia probablemente se explique por la desaparición de pocos empleos muy bien pagados. Puntualmente se estima que de 2011 en adelante se perdieron alrededor de 20 mil empleos en minería. Estos fueron compensados en buena medida por nuevos empleos en sectores con salarios mucho menores como servicios profesionales y comercio

FIGURA 7: EVOLUCIÓN DEL INGRESO MENSUAL MEDIANO (2005-2018), TABASCO Y ESTADOS COMPARABLES



Fuente: Encuesta ENOE 2005-2018, INEGI.

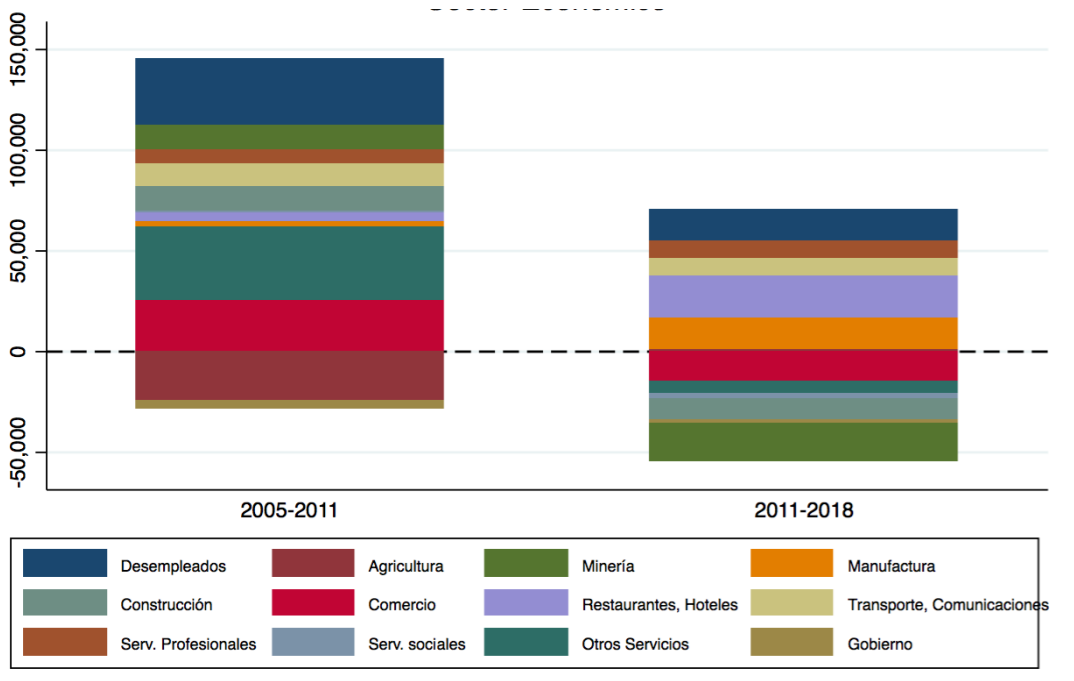
Esto pareciera indicar que estas variables responden a una dinámica distinta, por lo que requieren de análisis suplementarios focalizados. Particularmente, resulta de especial interés analizar con mayor detalle la evolución de la tasa de desempleo de Tabasco ya que la misma es 65% superior a la de cualquier otro estado de México. Idealmente, para adelantar este análisis se requeriría de una información de panel con alta frecuencia que permita conocer a detalle tanto el historial profesional de los desempleados (ej.: sectores y naturaleza de las empresas en las que ha trabajado, ocupaciones que ha tenido, duración del empleo, etc.) como sus características educativas y demográficas. En ausencia de información pública que permita adelantar este análisis con el detalle y la precisión deseable, en este estudio se ha optado por una aproximación alternativa. Puntualmente, se ha evaluado la composición en el tiempo de la fuerza laboral, para tratar de aproximar sectores económicos que han perdido o ganado participación. Adicionalmente, se ha recreado la estructura de una base de datos de panel utilizando información de la ENOE, que permite darle seguimiento a los individuos encuestados por un período de cinco trimestres⁶, y así conocer un poco más sobre la evolución del perfil de los desempleados.

Al analizar los cambios en la composición de la fuerza laboral, se tiene que en entre 2005-2018 se han perdido cerca de 50 mil empleos netos en el estado de Tabasco. Aproximadamente dos terceras partes de estos empleos se perdieron en el período 2005-2011, mientras que el resto se han perdido

⁶ El diseño de la ENOE, que consiste en el levantamiento de paneles rotativos, permite hacer análisis longitudinales de las características demográficas y observar a los individuos dentro del mercado de trabajo durante un periodo determinado. Específicamente, la ENOE da seguimiento a una muestra fija de viviendas que conforman cinco paneles independientes por cinco trimestres consecutivos, aplicando el mismo cuestionario a los habitantes permanentes de las mismas. Ello equivale en la práctica a que trimestralmente se mantenga el 80% de la muestra, mientras que el 20% sea sustituida trimestre a trimestre. Gracias al conjunto de variables que identifican a la vivienda, el hogar, y el parentesco con el jefe de hogar, es posible observar a un conjunto de individuos a lo largo del tiempo y con ello, enriquecer los análisis estadísticos en términos de cambios demográficos y situación laboral.

luego de ese año. En el primer período los empleos perdidos parecían estar principalmente asociados a un sector ampliamente definido como “Agricultura”, mientras que en un segundo período estos se han relacionado principalmente con “Minería”, “Construcción” y “Comercio”⁷ (FIGURA 8).

FIGURA 8: CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA FUERZA LABORAL POR SECTOR ECONÓMICO (2005-2011, 2011-2018)



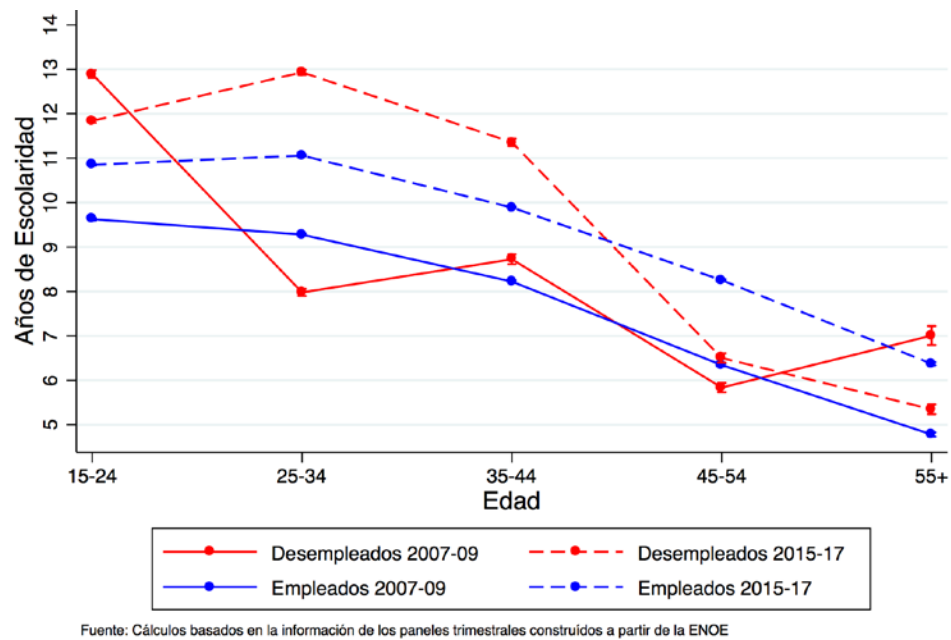
Mientras tanto, al observar la evolución de las características demográficas y educativas de la fuerza laboral, se observan una serie de cambios en la composición de la población desempleada. El primer cambio se refiere a composición etaria de los desempleados. Para el panel de datos asociado al período 2005-2007 se tenía que 52% de los desempleados tenían entre 15 y 24 años, 41% entre 25 y 44 años y 7% 45 años o más. Mientras tanto para el panel de datos asociado al período 2015-2017 se tenía que apenas 27% de los desempleados tenían entre 15 y 24 años, 57% entre 25 y 44 años y 16% 45 años o más. Asimismo se observan importantes cambios en el nivel educativo de los desempleados. Si bien, en el período 2005-2007 19% de los desempleados contaban con un título profesional o superior, esta cifra alcanzaba el 30% para el período 2015-2017. Estos cambios composicionales no se observan dentro de la población empleada, por lo que se pudiera inferir que son propios de un cambio en la naturaleza de los desempleados más que un cambio transversal en la fuerza laboral.

De hecho, si se compara la evolución de la escolaridad promedio por cohorte de edad de los empleados y de los desempleados se tiene que entre los empleados todas las cohortes etarias aumentaron su escolaridad promedio aproximadamente en la misma proporción, mientras que los desempleados muestran un comportamiento disímil. Puntualmente solo se observan aumentos sustanciales de escolaridad en las cohortes entre 25 y 44 años. De hecho estas cohortes reflejan con

⁷ Esto a pesar del aumento relativo del empleo registrado los últimos años y descrito anteriormente

una tasa de aumento mayor que la evidenciada por los empleados y alcanzan un nivel mayor de educación que el reflejado por los empleados (FIGURA 9).

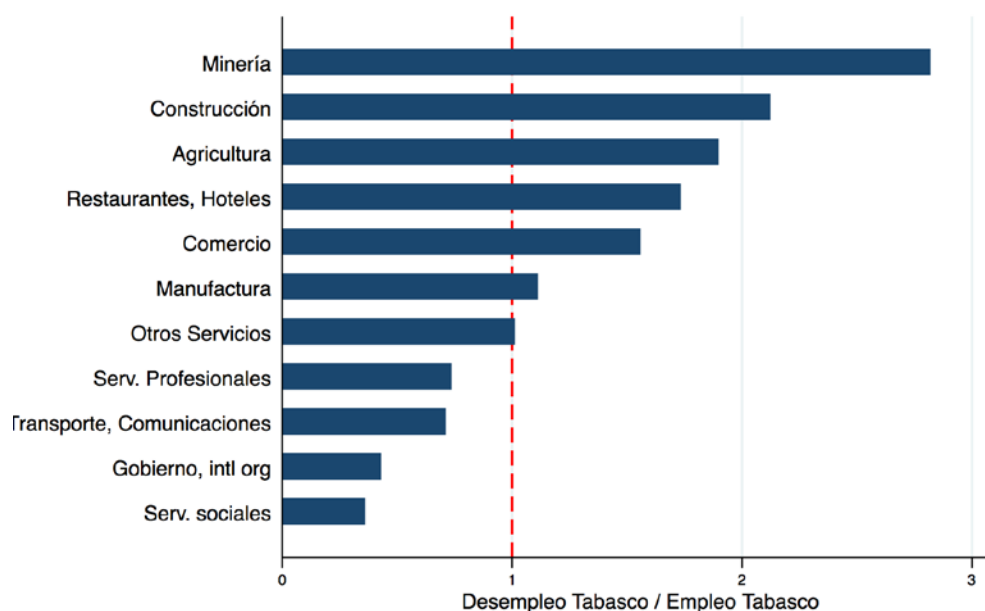
FIGURA 9: ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA FUERZA LABORAL POR COHORTE ETARIA (2005-2007, 2015-2017)



La estructura de datos de panel recreada con la ENOE permite identificar el último sector al cual estuvieron vinculados estos desempleados con alto nivel educativo (ej.: Profesional o superior). Asimismo, permite comparar la proporción de desempleados que estuvieron vinculados al sector que tienen título profesional o superior, con la proporción de empleados actualmente vinculados al sector que tienen el mismo nivel educativo. De esta manera, si los profesionales son más prevalentes entre los desempleados que entre los empleados se podría tener algún indicio sobre la existencia un efecto diferencial por nivel educativo dentro de un determinado sector.

Tal y como se observa en la FIGURA 10 en los sectores de “Minería” y “Construcción” la proporción de desempleados con título profesional es más del doble que la proporción de empleados con título profesional. Otros sectores donde los profesionales están sobrerrepresentados dentro los desempleados son “Agricultura”, “Restaurantes y hoteles” y “Comercio”. Cuatro de estos cinco sectores donde los profesionales están sobrerrepresentados dentro de los desempleados concentran la enorme mayoría de los empleos que se han perdido en el estado desde el año 2005 (FIGURA 8).

FIGURA 10: PORCENTAJE DE DESEMPLEADOS CON EDUCACIÓN PROFESIONAL O SUPERIOR SOBRE PORCENTAJE DE EMPLEADOS CON EL MISMO NIVEL EDUCATIVO, POR SECTOR (2015-2017)



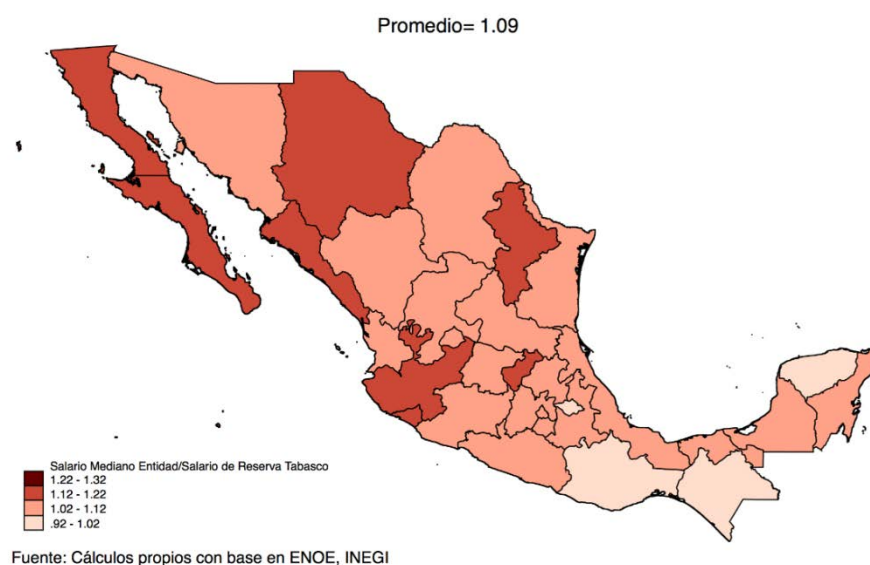
Ahora bien, dado que la naturaleza del desempleo ha cambiado y ahora está más concentrado en adultos profesionales o de mayor nivel educativo, cabría esperar que estos desempleados muestren mayor movilidad laboral. Esto es, que estén más dispuestos y capacitados para explorar oportunidades laborales en otras partes de México. Para evaluar esta hipótesis se contrasta el salario de mercado, en cada uno de los estados de México, para empleados comparables a los desempleados de Tabasco, con el salario de reserva estimado para los desempleados de Tabasco.⁸

En la **FIGURA 11** se observa el ratio entre el salario de mercado y el salario de reserva. En principio, mientras mayor sea la brecha entre ambos en el caso de Tabasco, mayor será la voluntad a participar. Asimismo, se espera que si la brecha es significativamente mayor con respecto a otros estados, particularmente aquellos que minimicen los costos directos e indirectos de migración, mayor será la voluntad a migrar para participar en ese otro estado. Tal y como se muestra en la **FIGURA 11**, los prospectos laborales para los desempleados de Tabasco no son significativamente mejores en otras partes de México que en el mismo estado. Esto lleva a pensar que en las condiciones actuales es poco

⁸ El salario de reserva se estimó a partir de un modelo de ecuaciones simultáneas en el que se controla por sesgo de selección (Heckman). De este modelo se obtienen estimaciones del salario de mercado para los empleados y del salario de reserva para los desempleados. La ecuación de salarios incluye controles como educación, edad, edad al cuadrado, género, sector económico, ocupación y localización. La ecuación de selección controla por características demográficas en la ecuación de ingreso, estado marital y su interacción con género, duración del desempleo, sector económico en el último trabajo y acceso a ayudas económicas del gobierno y/o de particulares. Las variables de interés de este análisis son el salario de reserva y el ratio entre el salario de mercado y el salario de reserva

probable que los desempleados migren masivamente a otros estados del país a explorar oportunidades laborales, y consecuentemente, persista el reto de generación de nuevos empleos en el estado.

FIGURA 11: SALARIO MEDIANO ESTIMADO VS SALARIO DE RESERVA ESTIMADO PARA DESEMPLEADOS DE TABASCO (2017), TODOS LOS ESTADOS DE MÉXICO



A modo de resumen se tiene que la trayectoria reciente del PIB de Tabasco se explica, en buena medida, por el comportamiento de la industria petrolera y sus actividades económicas conexas. En ausencia de cambios estructurales, la tendencia adversa reflejada recientemente podría mantenerse, en tanto la disminución en las actividades de exploración y explotación podría derivar en caídas adicionales de producción minera. A ello se suma que no se ha identificado ningún sector transable que pudiera operar como motor alternativo de crecimiento económico.

Sin embargo, estas tendencias no parecen explicar por si solas la evolución de otras variables de bienestar como el desempleo. Puntualmente, el desempleo había aumentado significativamente aún antes del estancamiento del sector minero. En todo caso, la crisis petrolera parece estar más ligada a una recomposición de la fuerza laboral y en la naturaleza de los desempleados.

Asimismo, se tiene que los desempleados de Tabasco no parecieran contar con oportunidades significativamente mejores en otras entidades del país, por lo que probablemente no se encuentren motivados a migrar. Esto se traduce en que al momento de diseñar una estrategia de transformación productiva que busque dinamizar el crecimiento del estado, se debe promover la naturaleza inclusiva de dicho crecimiento, fomentando la generación de nuevos empleos en el estado y favoreciendo el robustecimiento de los programas de apoyo a los desempleados.

2.2. Principales restricciones al crecimiento económico

En el Diagnóstico de Crecimiento de Tabasco, luego de describir la trayectoria de crecimiento del estado, se desplegó un análisis exhaustivo para detectar las principales restricciones estructurales al crecimiento que enfrenta el estado. Esto bajo la premisa que las reformas económicas serán exitosas

sólo si se identifican y atienden correctamente esos aspectos, propios del lugar, que en un determinado momento inhiben activamente su crecimiento económico y la aparición de nuevas industrias.

Entre los factores que se analizaron se incluyen: problemas en el mercado de crédito; bajos niveles de factores complementarios a la producción (capital humano o infraestructura de bienes públicos); y restricciones a la apropiabilidad de los retornos. Estas últimas pueden responder a fallas de gobierno (tributación excesiva, inestabilidad fiscal, inseguridad, etc.) o de mercado (problemas de coordinación entre privados, externalidades negativas a la innovación, sofisticación de la matriz de conocimiento productivos).

Como resultado de este análisis se identificaron en Tabasco algunos elementos que pudieran estar inhibiendo el desarrollo de nuevas actividades económicas productivas en la entidad. Entre estos destacan riesgos microeconómicos asociados a la seguridad y problemas con la provisión de bienes públicos, particularmente electricidad y agua. Estas restricciones parecen haberse conjugado junto con una matriz de exportación poco sofisticada y que comparte pocos elementos de conocimiento productivo de otras industrias, profundizando aún más los retos de diversificación productiva. A continuación se detallan los retos de seguridad y provisión de bienes públicos, mientras que los retos de diversificación productiva se ahondarán en las próximas secciones.

2.2.1. Seguridad

En lo que se refiere a la seguridad, el estado ha evidenciado un desempeño adverso. Para 7 de los 10 delitos analizados por el Observatorio Ciudadano de Tabasco, el estado exhibe una de las 5 mayores tasas de incidencia a nivel nacional. Entre estos se incluyen delitos como:

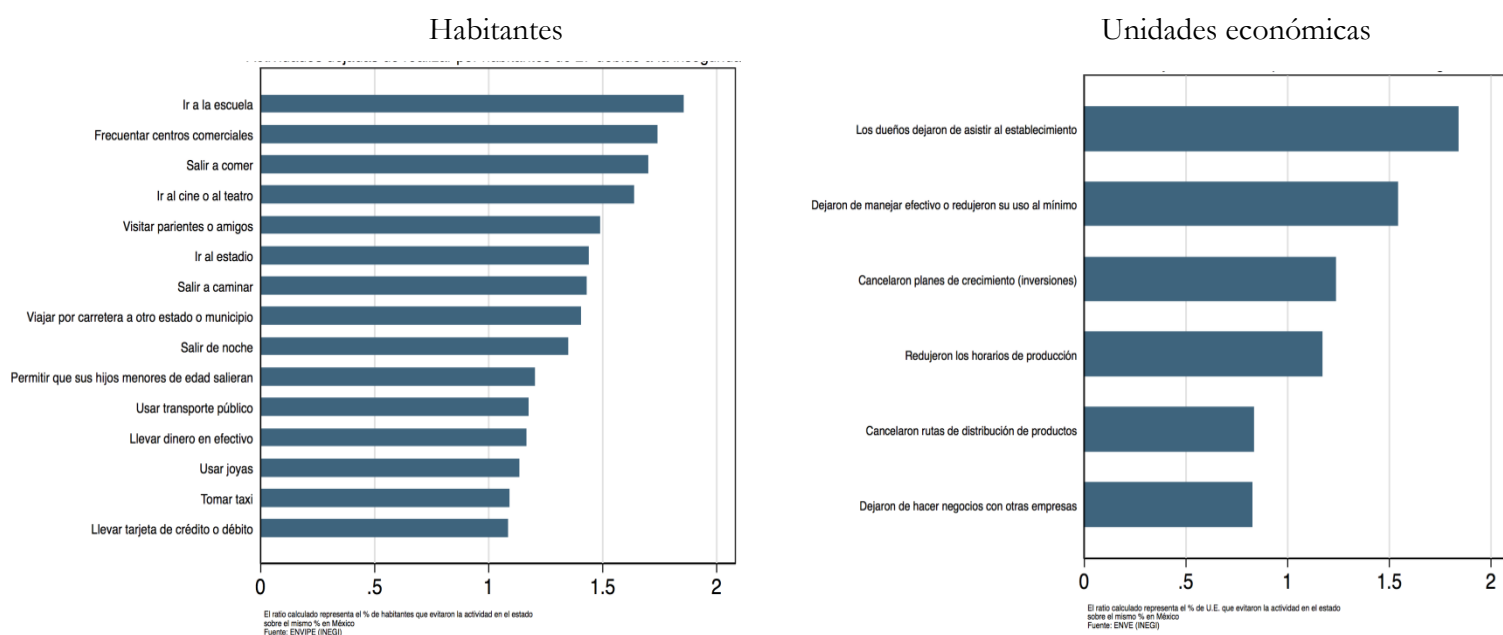
- Robo con violencia: 435,4 robos por cada 100 mil habitantes, 131% por encima de la media nacional.
- Robo a negocio: 230,12 robos por cada 100 mil habitantes, 204% por encima de la media nacional.
- Robo a transeúnte: 314,97 robos por cada 100 mil habitantes, 374% por encima de la media nacional
- Secuestro: 3,17 secuestros por cada 100 mil habitantes, 240% por encima de la media nacional.
- Extorsión: 10,61 extorsiones por cada 100 mil habitantes, 132% por encima de la media nacional.
- Homicidio culposo: 20,56 homicidios por cada 100 mil habitantes, 60% por encima de la media nacional.
- Robo de vehículo: 225,18 robos por cada 100 mil habitantes, 48% por encima de la media nacional.

Entre estos delitos, solamente los de robo con violencia y robo a transeúnte han reflejado mejoras desde el año 2012 (-1,36% y -26,64% respectivamente). Mientras tanto la tasa de incidencia de delitos como robo a negocio y robo de vehículo ha aumentado aceleradamente en ese mismo período (+485,84% y +305,36% respectivamente). Solamente en el delito de homicidio doloso la tasa de

incidencia de Tabasco (15,96 homicidios por cada 100 mil habitantes) se encuentra por debajo de la mediana a nivel nacional. Sin embargo, incluso para este tipo de delito se observa un desempeño poco deseable. La tasa registrada en 2017 fue la más alta registrada en el estado desde 1998 y cerca del triple de lo que era en 2012 (5,37 homicidios por cada 100 mil habitantes).

Esta alarmante tendencia en materia de seguridad es particularmente relevante para el municipio de Centro, ya que a pesar de concentrar el 28% de la población del estado recoge aproximadamente 53% de los delitos totales. De hecho, el municipio de Centro concentra una cantidad más que proporcional para todos los tipos de delitos con la excepción de secuestros. Adicionalmente, durante el 2017 este municipio evidenció las tasas de incidencia más altas del estado para todos los delitos con la excepción de homicidios dolosos y secuestros. La evolución de las tasas incidencia delictiva han tenido también un importante efecto sobre la percepción de los actores locales. El porcentaje de habitantes que consideran que Tabasco es un estado “Seguro” es el tercer menor de todo México. Asimismo, el porcentaje de unidades económicas que consideran que el estado es “Seguro” es el menor de todo México. Igualmente el gasto asociado a la seguridad, tanto para los habitantes de Tabasco como para las unidades económicas se encuentra entre los 7 mayores del país (ENVIPE 2017 y ENVE 2016).

FIGURA 12: RATIO DEL PORCENTAJE DE HABITANTES/UNIDADES ECONÓMICAS DE TABASCO QUE HAN DEJADO DE REALIZAR ACTIVIDADES POR LA INSEGURIDAD EN COMPARACIÓN CON LA MISMA TASA A NIVEL NACIONAL (2016 Y 2017), TABASCO



Por último, el nivel de seguridad parece influenciar de forma relevante las actividades que escogen realizar los habitantes y las unidades económicas de Tabasco (FIGURA 12). Para ambos tipos de actores una proporción mayor al promedio nacional ha dejado de realizar actividades por tener miedo a ser víctimas de algún delito. Esto es cierto para las 15 actividades sobre las cuales fueron encuestadas los habitantes, y cuatro de seis actividades para las unidades económicas.

Esta combinación de factores: (i) altas tasas de prevalencia delictiva; (ii) percepción de inseguridad de habitantes y unidades económicas; (iii) gastos explícitos para lidiar con el tema de seguridad y (iv) costos de oportunidad (actividades que se dejaron de hacer) asociado a la seguridad -indican que la variable seguridad probablemente sea una restricción activa a la actividad económica del estado.

2.2.2. Provisión de energía eléctrica

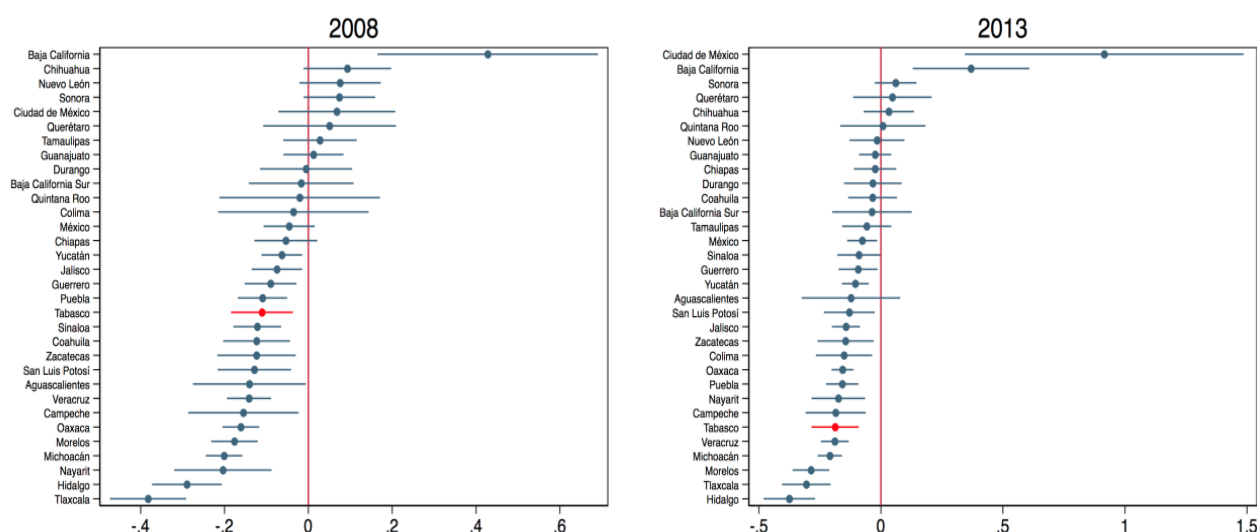
En lo que se refiere a bienes públicos, se detectaron deficiencias en la disponibilidad de alternativas costo-eficientes de provisión de energía eléctrica. Puntualmente, se tiene que Tabasco no registra generación de energía eléctrica, por lo que su balance energético ha sido consistentemente deficitario. Esto, por sí solo, no necesariamente tendría que traducirse en una restricción ya que el estado se encuentra conectado con la red federal. Sin embargo, las condiciones climatológicas propias del estado llevan a que se requiera un mayor consumo de energía del que se requeriría para realizar actividades comparables en otras entidades de México. Esto, en ausencia de un esquema tarifario alternativo para el sector industrial durante los meses de mayor calor, de generación propia o de contratos de suministro local con tarifas preferenciales, puede hacer que el costo total de cumplir con las necesidades de energía de una industria, sea prohibitivo en Tabasco.

Adicionalmente, el nivel de satisfacción de las unidades económicas con la provisión del servicio es el tercer más bajo del país. Según datos ENCRIGE (2016), tan solo el 35% de las unidades económicas del estado reportaron estar satisfechas con la provisión de energía eléctrica, trece puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

También se tiene que las unidades económicas en el sector industrial de Tabasco tienen uno de los niveles de consumo de energía eléctrica más bajos del país. Los datos del Censo Económico 2014 indican que la intensidad de consumo de energía de las unidades económicas establecidas en el estado, medido como el porcentaje que representa el gasto en energía con respecto al consumo intermedio, es el segundo más bajo de México, tan solo superando al del estado de Oaxaca. Esto pudiera señalar que unidades económicas que tienen procesos intensivos en energía, optan por establecer sus operaciones en otra parte del país ya que estiman que no podrán satisfacer sus requerimientos en Tabasco.

En esta misma dirección se tiene que controlando por los patrones de producción y las divergencias en los niveles de desarrollo de las Entidades Federativas, una mayor proporción del valor agregado del estado se encuentra concentrado en unidades económicas que no hacen uso intensivo de energía (**FIGURA 13**). Este resultado, sumado al bajo desempeño de los indicadores hasta ahora analizados podría sugerir que la energía eléctrica podría estar restringiendo el crecimiento de Tabasco, especialmente si una eventual estrategia de diversificación contemplara sectores y productos en los que sea necesario hacer un uso más intensivo de este recurso.

FIGURA 13: CONCENTRACIÓN RELATIVA DEL VALOR AGREGADO DE ACUERDO A INTENSIDAD EN EL USO DEL FACTOR ENERGÍA ELÉCTRICA (2008 Y 2013), TODOS LOS ESTADOS DE MÉXICO



Fuente: Cálculos propios con información de los Censos Económicos

2.2.3. Gestión del recurso hídrico

En cuanto a la gestión del recurso hídrico, también se identifican evidencias que la misma puede estar actuando como una restricción. Se tiene que las unidades económicas del estado son, en general, de las menos satisfechas de todo México con el servicio del agua. En seis de las ocho variables de satisfacción medidas por ENCRIGE las unidades económicas de Tabasco se encuentran entre las cuatro menos satisfechas de todo México, esto a pesar que no existen restricciones evidentes a la disponibilidad del recurso.

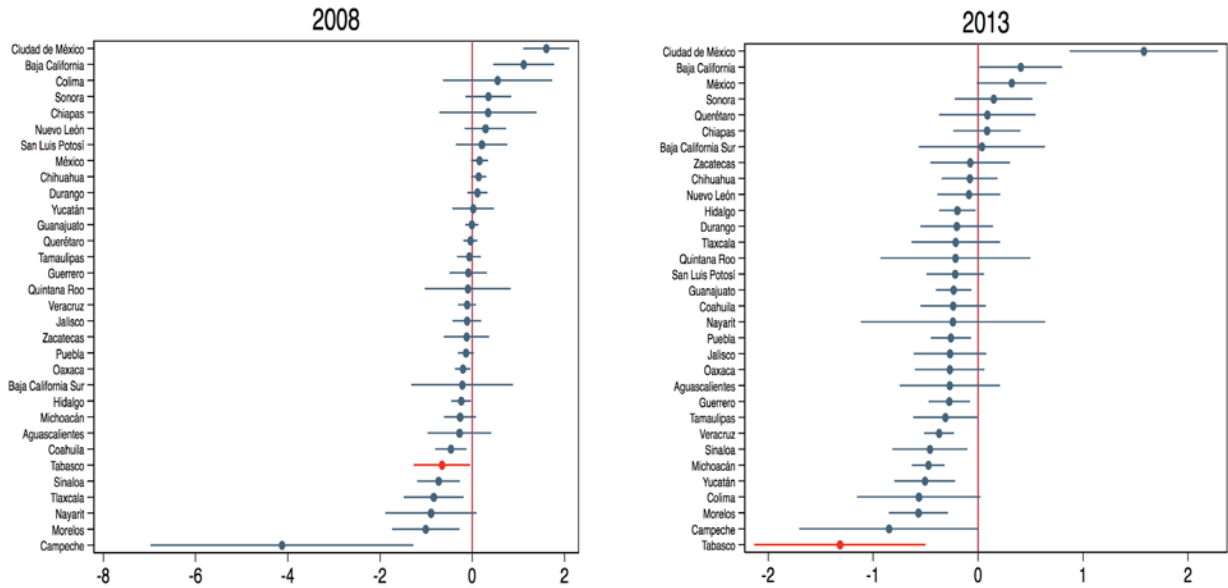
Por lo tanto esta insatisfacción quizás puede estar ligada a una sub-óptima gestión en la provisión del servicio. En este sentido, se tiene que en el 2015 los organismos operadores de agua en Tabasco figuraron entre los más ineficientes de todo el país, registrando la sexta peor eficiencia global⁹.

Por último, al considerar la proporción del consumo intermedio que las unidades económicas industriales del Estado avocan al consumo de agua, Tabasco figura como el cuarto estado con unidades económicas menos intensivas en agua. En este mismo sentido, se observa que al controlar por patrones de producción y divergencias por niveles de desarrollo, una mayor proporción del valor agregado del estado se encuentra concentrado en unidades económicas que no hacen uso intensivo de agua (FIGURA 14). La información disponible sobre la satisfacción con la gestión del recurso hídrico no es continua, por lo que no es posible evaluar relaciones de impulso-respuesta o las estrategias de los actores locales para superar esta limitante. Sin embargo, la evidencia disponible pareciera indicar

⁹ Volumen de agua cobrado sobre el volumen producido

que la gestión del recurso hídrico está afectando el desempeño de Tabasco. Así mismo pudiera limitar esfuerzos de diversificación que contemplen industrias intensivas en el uso de este recurso.

FIGURA 14: CONCENTRACIÓN RELATIVA DEL VALOR AGREGADO DE ACUERDO A INTENSIDAD EN EL USO DEL FACTOR AGUA (2008 Y 2013), TABASCO Y DEMÁS ENTIDADES FEDERATIVAS



Fuente: Cálculos propios con información de los Censos Económicos

En general, el estado parece evidenciar restricciones en torno a temas de seguridad y la provisión de bienes públicos. El *boom* petrolero de la década pasada le permitió al estado crecer, al menos temporalmente, de forma acelerada sin necesariamente atender ninguna de estas restricciones. Esto, ya que el sector petrolero y sus actividades conexas parecieran no verse igual de restringidas por este tipo de variables.

Una vez se estancó la producción petrolera y se desaceleraron las actividades asociadas a la misma, la entidad no contaba con otros motores de crecimiento. Tabasco parece ahora enfrentarse a retos duales de diversificación y coordinación. Por un lado, requiere diversificar su economía para reducir su dependencia de la actividad petrolera y poder promover episodios sostenidos de crecimiento inclusivo. Sin embargo, esto conlleva al dilema de proveer bienes públicos para industrias que hoy no existen en el lugar, pero que de no hacerlo, es probable que esas industrias no aparezcan.

2.3. Complejidad económica y oportunidades de diversificación

Para comenzar a identificar elementos que permitan atender los retos de diversificación productiva que enfrenta el estado, se elaboró un Reporte de Complejidad Económica para Tabasco en el que se tipificaron sus capacidades productivas y se identificaron, a partir de las métricas de complejidad económica, nuevos productos potenciales que tienen un mayor grado de probabilidad de desarrollarse de forma exitosa en el estado.

En este reporte se evidencia que Tabasco cuenta con la menor diversidad de México y la segunda mayor ubiquidad promedio del país. Esto se traduce en que el estado produce de forma intensivamente muy pocas cosas, y que las cosas que produce intensivamente son relativamente comunes. Consistentemente con esto, se tiene que el Índice de Complejidad Económica (ICE) de Tabasco es el menor de todo México, y desde 2004 se ha mantenido entre los cinco menores. Asimismo, el Índice de Pronóstico de Complejidad (IPC) es el segundo menor de país, y desde 2004 se ha ubicado entre los dos menores.

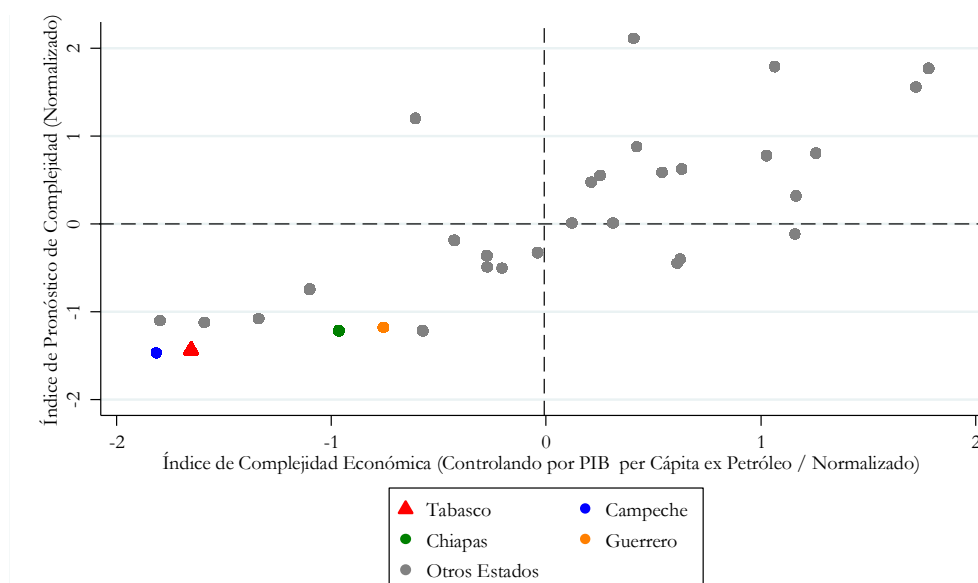
La **FIGURA 15** permite tener una visión consolidada de la complejidad actual y prospectiva de Tabasco.¹⁰ En uno de los ejes se observa el IPC de cada uno de los estados de México, mientras mayor sea este valor más fácil se espera que sea agregar productos que aumenten su complejidad económica. En el otro de los ejes se observa el ICE de los estados, controlando por su nivel de ingresos. Aquellos que reflejen un valor positivo tienen un nivel de complejidad mayor al que cabría esperar dado su PIB per cápita no petrolero por lo que se podría esperar que tiendan a crecer más rápido con la base de conocimiento productivo con la que ya cuentan, mientras que los que tienen un valor negativo corren el riesgo de sufrir caídas en su nivel de PIB per cápita hasta que el mismo se alinee con su complejidad productiva.

Tabasco presenta una combinación de complejidad y pronóstico de complejidad muy desfavorable. Esto coloca al estado en una situación precaria, ya que su nivel de ingreso per cápita petrolero no parece estar sustentado en sus capacidades productivas actuales, a la vez que las oportunidades para avanzar en un proceso de diversificación que aumente la diversidad del estado de forma autónoma parecen lejanas. Estos hallazgos son consistentes con los que se obtienen si se replican los análisis de complejidad con información de empleo por industrias en vez de exportaciones. Es por esto que en el Reporte de Complejidad se sugiere que el estado se beneficiaría de una estrategia industrial proactiva que contribuya a aumentar las probabilidades de éxito de un proceso de diversificación.

De esta manera, en el Reporte de Complejidad se exploraron tres aproximaciones estratégicas a la identificación de productos potenciales: una de “Apuestas estratégicas”, una “Balanceada” y una de “Alcance”. La primera tiene como objetivo mejorar el posicionamiento estratégico del estado, incluso si esto implica aspirar a productos que se encuentren relativamente más distantes de la base de conocimientos productivos actuales del estado. La segunda pondera de igual forma la viabilidad y el potencial de los productos. La tercera tiene como objetivo aumentar la probabilidad de éxito de los esfuerzos de transformación productiva.

¹⁰ Ajustada para controlar el potencial efecto de la actividad maquiladora.

FIGURA 15: COMPLEJIDAD ECONÓMICA Y PRONÓSTICO DE COMPLEJIDAD (2014), TODOS LOS ESTADOS DE MÉXICO



Fuente: Cálculos propios en base al Atlas de Complejidad Económica de México

Los lugares que cuentan con la combinación de complejidad y pronóstico de complejidad que refleja Tabasco suelen tener productos muy periféricos e incluso si logran acceder a productos relativamente más complejos, éstos tenderán a estar dentro de la misma vecindad periférica, por lo que esto no permitiría atender sus retos de largo plazo. Este tipo de lugares se beneficiarían de una estrategia que mejore su posicionamiento estratégico y priorice alternativas que aumenten su Índice de Pronóstico de Complejidad. Dentro de las estrategias descritas previamente, se tiene que la estrategia de “Apuestas estratégicas” es la que más se ajusta a esta descripción. Por esta razón, para efectos de este trabajo de investigación, se presume preliminarmente que el estado de Tabasco priorizaría una estrategia de “Apuestas estratégicas” en sus esfuerzos de diversificación.

Todas las aproximaciones mencionadas previamente consideran la “Distancia del producto”¹¹, el Índice de Complejidad del Producto (ICP) y el “Valor estratégico del producto”¹². En el caso particular

¹¹ La “Distancia” es una medida que va de 0 a 1 y que busca reflejar la capacidad de un lugar de comenzar a desarrollar de forma intensiva un producto específico. La “Distancia” a un producto busca capturar la similitud entre los conocimientos productivos necesarios para desarrollar este producto y la base actual de conocimientos productivos del estado. Un producto “cercano” es uno que requiere capacidades similares a las que actualmente expresa el lugar. La “Distancia” se puede entender como una aproximación al “riesgo” de entrar a un producto, donde grandes distancias indican poca relación del producto con las capacidades productivas existentes y por ende la necesidad de resolver muchos problemas de coordinación para que el mismo se pueda desarrollar exitosamente. La “Distancia” también permite reflejar que no todos los productos nuevos tienen la misma probabilidad de ocurrencia.

¹² Esta es una métrica que estima el valor de las oportunidades futuras de diversificación que se podrían generar a partir del desarrollo de un producto en específico. El “Valor estratégico” cuantifica la forma en la cual un producto puede generar vínculos hacia más productos de mayor complejidad. Esta medida toma en cuenta la complejidad de los productos que no se están desarrollando en un lugar y la distancia de esos productos a un producto en especial. Dicho de otra forma un alto

de la estrategia de “Apuestas estratégicas” se pondera en un 40% la distancia de los productos potenciales a la base de conocimiento productivo actual y en un 60% las métricas de complejidad asociadas a los productos potenciales: 20% a la complejidad del producto y 40% al valor estratégico del mismo. En la **FIGURA 16** se observan los productos potenciales priorizados por esta estrategia¹³.

FIGURA 16: LISTA DE 25 PRODUCTOS POTENCIALES CON MEJOR PUNTUACIÓN SIGUIENDO UNA ESTRATEGIA DE "APUESTAS ESTRATÉGICAS"

Producto	Categoría	Exp. Net. Prom.
Tinta	Quimicos y plasticos	2,176
Senales electricas para vias	Electronicos	707,215
Aparatos de radar	Electronicos	29,799
Partes de vehiculos para vias ferreas	Vehiculos de transporte	2,223
Diarios y publicaciones periodicas	Vegetales, alimentos y madera	25,234
Aprestos y aceleradores de tintura	Quimicos y plasticos	24,872
Gas de petroleo	Minerales	19,300,000
Productos laminados planos otros aceros aleados, anchura < 600 mm.	Metales	676
Leche	Vegetales, alimentos y madera	10,224
Chocolates	Vegetales, alimentos y madera	678,145
Productos de leche, fermentada	Vegetales, alimentos y madera	103,454
Vidrio de seguridad	Piedra y vidrio	1,179,377
Aparatos relacionados con circuitos electricos > 1000 voltios	Electronicos	38,733
Azucar para confiteria	Vegetales, alimentos y madera	173,446
Energia electrica	Minerales	3,758,662
Salchichas	Vegetales, alimentos y madera	383,656
Los demas papeles cortados en formato	Vegetales, alimentos y madera	116,445
Agentes de limpieza organicos (excepto el jabon)	Quimicos y plasticos	237,539
Chasis de vehiculos automoviles con su motor	Vehiculos de transporte	23,717
Placas fotograficas	Quimicos y plasticos	35,749
Manufacturas de cemento, hormigon o piedra artificial	Piedra y vidrio	81,703
Aguas, aromatizadas	Vegetales, alimentos y madera	70,216
Mezclas de sustancias odoriferas	Quimicos y plasticos	734,491
Lavadoras de ropa	Maquinaria	19,266
Datiles, pinas, aguacates, etc.	Vegetales, alimentos y madera	628,820

Este esfuerzo de priorización puede ser valioso por al menos dos razones. La primera, es que el mismo está basado en la similitud entre el conocimiento productivo requerido por los productos potenciales y los que ya están presentes en Tabasco lo cual debería aumentar la probabilidad de éxito. La segunda, es que al acotar el número de vocaciones potenciales, también se reducen el número de problemas de coordinación que se tienen que resolver para poder promover la diversificación. En una primera etapa estos problemas a resolver se restringirían a los factores que son particularmente relevantes para los productos priorizados, y cuya provisión en el estado cuenta con problemas.

Finalmente, se debe recordar que los productos identificados y las estrategias preliminarmente priorizadas en este documento no deben ser entendidas como una verdad definitiva, sino como el resultado de un trabajo riguroso cuyas ponderaciones están sujetas a discusión y ajuste. En última

“Valor estratégico” implica que un producto está en la vecindad de más productos y/o de productos más complejos. Al igual que la “Distancia”, esta métrica no es propia de un lugar o de un producto, sino de un par Producto-Lugar.
¹³ Esta lista de productos está basada en las capacidades productivas aproximadas de Tabasco luego de haber controlado por el potencial efecto de la actividad maquiladora.

instancia, los sectores “objetivo” de cada estado deberán emerger de procesos consultivos más amplios, que incluyan a los actores relevantes de los ámbitos público, privado y académicos y que consideren las restricciones relevantes existentes a nivel estatal.

2.4. Prevalencia de cuellos de botella en productos de alto potencial

Es importante destacar que a pesar que Tabasco cuenta con un conjunto de capacidades productivas similares a las requeridas para desarrollar los productos identificados en el Reporte de Complejidad, deben existir algunos cuellos de botella propios de la entidad que han prevenido su desarrollo autónomo.

Dado que estas restricciones son sumamente idiosincráticas a cada producto y cada lugar, no es posible listar todas las restricciones relevantes, por lo que resulta complejo iniciar el proceso de promoción. De esta manera el Diagnóstico Industrial de Tabasco delinea una aproximación metodológica para identificar la dependencia de productos potenciales a cuellos de botellas locales y estimar si algunas variables medibles representan una barrera para la diversificación del estado. En este reporte se identificó una colección de productos de alto potencial, dentro de los priorizados en el Reporte de Complejidad, y para estos se evaluó la prevalencia de un conjunto de cuellos de botella en la provisión de bienes públicos y en la disponibilidad de capital humano con las competencias productivas necesarias.

En el caso puntual del sector estudiado (“Químicos”), no parecen haber señales de cuellos de botella relevantes en el acceso a bienes públicos. A pesar que el estado presenta limitaciones en la provisión de alternativas a la generación de energía eléctrica y en la gestión del recurso hídrico, esto no pareciera ser una restricción para el desarrollo de los productos identificados, toda vez que las firmas que producen estos productos exhiben una baja intensidad en el uso de dichos recursos. En el caso del transporte, si bien algunos productos presentan una alta intensidad de uso, en el estado ya se han desarrollado otros productos que presentan una intensidad igual o mayor. Sin embargo, este análisis no distingue entre alternativas modales, por lo que valdría la pena analizar si las existentes en el estado se adecúan a las requeridas por los productos químicos.

Por el contrario, la disponibilidad de capital humano con las calificaciones necesarias sí parece ser un reto importante para el desarrollo de esta industria en Tabasco. Si bien en el Diagnóstico de Crecimiento de Tabasco el capital humano, en general, no parecía ser una restricción, en este caso puntual, sí parece existir cierta escasez del tipo de conocimiento productivo requerido. Es decir, el estado no cuenta con suficientes trabajadores que tengan todos los conocimientos productivos específicos requeridos por esta industria. Por lo tanto, si se pretende promover el desarrollo de esta industria probablemente se requerirán un conjunto de estrategias de formación, capacitación y atracción de dichos conocimientos para saldar esta deficiencia.

Sin embargo, quizás la reflexión más importante es que las restricciones evaluadas solamente representan una fracción de todas las restricciones posibles, en todo caso representan las más comunes. Identificar todas las restricciones posibles, relevantes para tipos de firmas y procesos

productivos específicos, pasa por un proceso intenso e iterativo de diálogo productivo entre el sector público y privado.

De esta forma en el Diagnóstico Industrial de Tabasco se plantea que, más allá de iniciativas específicas diseñadas de forma independiente por el sector público, la promoción de la diversificación productiva suele requerir de al menos dos arreglos institucionales. Primero, una instancia de coordinación flexible, con alta capacidad técnica y con autoridad real de toma de decisiones, que le permita a la entidad coordinar de manera dinámica con los otros actores relevantes. Segundo, una instancia abocada a promover la incorporación de nuevo conocimiento productivo al estado, bien sea a través de la promoción a la innovación y emprendimiento o la atracción de inversiones.

3. Descripción de actores locales y políticas de desarrollo productivo en curso

En esta sección se realiza una descripción y análisis de las estrategias de desarrollo económico que se han puesto en marcha en la entidad durante los últimos años. Asimismo, se presenta una descripción de algunas de las instituciones que juegan un papel importante en el diseño y la ejecución de los programas y proyectos consignados en estos documentos de política a nivel federal, estatal y local. Es importante mencionar que, si bien muchos de estos temas ya han sido destacados en el Diagnóstico Industrial, el análisis de esta sección no se limita a los aportes potenciales que estos puedan hacer al desarrollo de una industria específica (ej.: “Químicos”), sino a los roles que estos juegan desde una visión amplia de la política de desarrollo productivo en general.

El análisis presentado se basa en la revisión de documentos del Plan de Desarrollo Estatal 2013-2018, el Plan de Desarrollo del Municipio de Centro (2016-2018), la Ley de Desarrollo Económico del Estado, la Agenda de Innovación, el Plan de Reactivación Económica de Tabasco y Campeche, la Declaratoria de la Zona Económica Especial (ZEE) de Tabasco, y la información cualitativa recogida durante visitas a la entidad. Esto hace necesario hacer dos salvedades. Primero, el presente análisis excluye políticas y proyectos que se hayan desarrollado por fuera del marco de los Planes de Desarrollo, las Agendas de Innovación, el Plan de Reactivación Económica y la Declaratoria de la ZEE y en consecuencia no tiene necesariamente un carácter exhaustivo. Segundo, dada la ausencia de información sistematizada y pública sobre el seguimiento de algunas de las metas de estos tres Planes, no fue posible corroborar los avances en la ejecución de todas las iniciativas analizadas, por lo que el ejercicio se limita a ser una revisión de lo planeado más que de lo realmente ejecutado en la entidad.

3.1. Contexto institucional de las políticas de desarrollo productivo

Los actores que se describen en esta sección son aquellos que han desempeñado un papel en términos de coordinación, promoción, monitoreo o evaluación de las políticas de desarrollo económica del estado consignadas en el Plan de Desarrollo Estatal, el Plan de Desarrollo Municipal de Centro, la Agenda de Innovación del Estado, el Plan de Recuperación Económica de Tabasco y Campeche, y la Declaratoria de las Zona Económica Especial de Tabasco (**Figura 17**). El objetivo es hacer una descripción general de sus funciones para posteriormente resaltar sus vacíos u oportunidades de mejora. Con ello se busca identificar aspectos que potencialmente podrían inhibir la adecuada implementación de las políticas de desarrollo industrial contempladas en los planes nacionales, federales y locales, pero que de atenderse podrían ayudar a que el arreglo institucional vigente se adapte mejor tanto a los insumos de política como a los principios para el reordenamiento del arreglo institucional sugeridos en este reporte y en el Diagnóstico Industrial. En esta sección nos enfocamos en la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo, la Secretaría de Planeación y Finanzas de Tabasco, CCYTET, la Dirección de Fomento Económico y Turismo de Centro y CONACYT.

En primer lugar, la Secretaría de Desarrollo Económico y Turístico del Estado de Tabasco es la responsable de ejercer labores de fomento, dirección, coordinación, supervisión de la actividad económica, la atracción de inversión y el fomento al comercio exterior con base en las disposiciones de la Ley de Fomento Económico. También se encarga de promover la actividad turística en el estado,

poner en marcha estrategias para mejorar los marcos regulatorios que afectan a la actividad empresarial, y promover y desarrollar los sistemas estatales de empleo y de capacitación laboral. En general, los planes y acciones impulsados por la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo deben estar guiados por los objetivos, estrategias y prioridades del Plan de Desarrollo Estatal y reglamentados en la Ley de Fomento Económico.¹⁴

De igual forma, la Secretaría de Planeación y Finanzas tiene por objetivo principal administrar las finanzas públicas estatales privilegiando el crecimiento económico. A su vez, busca fomentar la productividad y la competitividad, procurando un entorno promotor y facilitador de negocios. La Secretaría de Planeación y Finanzas también define las reglas para la asignación de los estímulos fiscales contemplados en la Ley de Desarrollo Económico.

Otro actor estratégico para el estado es el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Tabasco (CCYTET). El CCYTET es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado que tiene como objetivo instrumentar el Sistema Estatal de Ciencia y Tecnología, en la búsqueda de soluciones a problemáticas locales. Las actividades del CCYTET buscan el involucramiento de los agentes públicos, privados y sociales.

A nivel local, la Dirección de Fomento Económico y Turismo de Centro tiene como objetivo implementar programas destinados a fomentar la inversión, fortalecer los sectores económicos, y generar empleo, con el fin de impulsar el crecimiento económico en el municipio. Dentro de sus atribuciones se destacan el diseño de programas encaminados a generar incentivos para la llegada de nuevas inversiones (tales como promover la continuación simplificación administrativa); coordinar y vigilar las instituciones con responsabilidades en la ejecución de programas y proyectos relacionados; y promover la coordinación entre el sector público, el social y el privado para la puesta en marcha de programas industriales y comerciales, sirviendo de enlace entre los organismos locales con los estatales para el diseño de acciones encaminadas a fomentar el desarrollo económico de Centro.

Finalmente, a nivel nacional, un actor fundamental en el diseño e implementación de política de desarrollo económico y fomento a la innovación y el emprendimiento es CONACYT. Esta entidad es la encargada de promocionar las actividades de ciencia y tecnología, a través del diseño de políticas públicas y apoyo a las entidades del estado en su implementación, financiamiento a proyectos y recursos para la capacitación académica. La relación entre CONACYT y el sector privado también es estrecha, y se da a través de múltiples fondos para el financiamiento de proyectos.

¹⁴ La Ley de Fomento del Estado de Tabasco, promulgada en 1996 y actualizada por última vez en 2017, contempla una amplia lista de incentivos para promover el aterrizaje de inversiones en la entidad. Dentro de los incentivos contemplados se encuentran apoyos indirectos, directos, y fiscales. Además, el estado prioriza la entrega de estos incentivos a empresas en sectores económicos considerados estratégicos, tales como la agricultura,

FIGURA 17: MAPEO DE ACTORES NACIONALES, ESTATALES Y LOCALES/MUNICIPALES QUE INTERVIENEN EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Actores Nacionales	Estatales	Locales/Municipales
• CONACYT • Otras secretarías con responsabilidades con responsabilidades en la ejecución de las políticas del Plan de Desarrollo Nacional	• Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo • Secretaría de Planeación y Finanzas de Tabasco • CCYTET • Otras secretarías con responsabilidades en la ejecución de las políticas del Plan de Desarrollo Estatal	• Dirección de Fomento Económico y Turismo de Centro • Otras secretarías con responsabilidades con responsabilidades en la ejecución de las políticas de los Planes de Desarrollo Locales

3.2. Análisis y discusión de las políticas de desarrollo productivo implementadas

Con el fin de tener una visión general de las políticas, planes e iniciativas que planearon ejecutarse durante ejecutarse en los últimos años en la Entidad, se revisaron los Plan Estatal de Desarrollo, los Planes Municipales de Desarrollo de Centro, el Plan de Desarrollo Nacional, la Agenda de Innovación Estatal, el Plan de Reactivación Económica de Tabasco y Campeche, y la declaratoria de la ZEE de Paraíso. El mapeo de iniciativas y planes más relevantes en función del nivel de gobierno proponente y responsable se presenta en la **Figura 18**.

FIGURA 18: MAPEO DE LA OFERTA DE PROGRAMAS PÚBLICOS PRODUCTIVOS

Planes, programas y actividades vs. Nivel de Gobierno en el que se contempla su realización		
Nacional	Estatal	Local-Centro Villahermosa
- Promover el desarrollo de productos financieros adecuados, modelos innovadores y uso de nuevas tecnologías para el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. - Fomentar el acceso a crédito y servicios financieros del sector privado, con un énfasis en aquellos sectores con el mayor potencial de crecimiento e impacto en la productividad, como el campo y las pequeñas y medianas empresas. - Garantizar el acceso a la energía eléctrica de calidad y con el menor costo de largo plazo. - Impulsar la economía digital y fomentar el desarrollo de habilidades en el uso de tecnologías de la información y la comunicación, a efecto de aprovechar las oportunidades del mundo globalizado. - Promover permanentemente la mejora regulatoria que reduzca los costos de operación de las empresas, aumente la competencia y amplíe el acceso a insumos a precios competitivos. - Promover la disminución de los costos que enfrentan las empresas al contratar a trabajadores formales. - Desarrollar una infraestructura logística que integre a todas las regiones del país con los mercados nacionales e internacionales, de forma que las empresas y actividades productivas puedan expandirse en todo el territorio nacional. - Promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región. - Impulsar el desarrollo de la región Sur-Sureste mediante una política integral que fortalezca los fundamentos de su economía, aumente su productividad y la vincule efectivamente con el resto del país. - Revisar los programas gubernamentales para que no generen distorsiones que inhiban el crecimiento de las empresas productivas. - Desarrollo de turbinas para diésel con generación de electricidad en pequeñas potencias. - Desarrollar una planta piloto para el aprovechamiento de residuos azúcares de la Industria Petrolera para la obtención de productos con valor positivo como aceites minerales y solventes. - Desarrollar los proveedores para la industria del queso con condiciones de manejo y buenas prácticas agrícolas. - Formar mediante un modelo dual a personal técnico para la Ind. Petrolera. - Acelerar el proceso de transferencia tecnológica de las MIPYME mediante la creación del Centro de Transferencia de Tecnología para la Industria del Petróleo y Gas. - Profesionalizar el capital humano y empresarial a través de la Ind. Petrolera certificaciones tipo ISO. - Implementar un programa de formación de recursos humanos para la Sustentabilidad Energética.	- Establecer programas de financiamiento competitivo para productores del sector primario. - Fijar tarifas de energía eléctrica y precios de combustibles preferenciales para el sector primario. - Establecer una red estatal de micro financiamiento y crédito a pequeños productores. - Ampliar la cobertura de los fideicomisos otorgando créditos a las MIPYMEs. - Disponer de un fondo de garantías líquidas para proyectos industriales y comerciales. - Programas de apoyo financiero para el diseño y difusión de estrategias de mercado a las MIPYMEs locales. - Establecer el Programa Maestro de Desarrollo Tecnológico del Estado de Tabasco. - Implementar programas de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de los sectores de la economía. - Implementar programas de capacitación para empresarios. - Formar y certificar consultores en empresas integradoras sociales. - Crear y modernizar la infraestructura en el sistema de abasto y logística de Tabasco. - Establecer un sistema de apertura rápida de Empresas en los asentamientos. - Crear el registro de trámites y servicios empresariales del Estado de Tabasco. - Establecer la vinculación de la iniciativa privada con buscadores de empleo. - Elaborar acuerdo de colaboración con los órdenes de Gobierno Federal y Municipal. - Establecer acuerdos de colaboración con los productores de bajos ingresos. - Establecer el sistema de información de mercado de Tabasco.	- Capacitar a los productores del campo en la organización de sus empresas con el apoyo de extensionistas para asegurar su acceso a los programas federales y estatales que promuevan el desarrollo productivo. - Instrumentar un programa de capacitación para los pequeños productores de áreas rurales. - Adequar la infraestructura existente para establecer nuevas modalidades de movilidad espacial. - Intensificar el programa de mantenimiento integral de los sistemas de agua potable y residuales. - Mejorar la infraestructura de los mercados públicos para consolidar al oferta de pequeños productores. - Establecer la ventanilla única de trámites que concentre todos los procesos de atención al público. - Establecer un sistema de información único y disponer de un acuerdo con los órdenes de gobierno para disponer de bases de datos comunes para evitar duplicidades de información. - Desarrollar trámites municipales vía web. - Firmar convenios de cooperación con el IPOR TAB, Servicio Nacional de Empleo y los centros de capacitación. - Establecer programas de empleo temporal para atender las necesidades de servicios tales como limpieza y mantenimiento de la infraestructura pública en el municipio. - Instalación del consejo municipal de seguridad pública para cada una de las colonias y comunidades. - Difundir la Marca Villahermosa y consolidar campañas de promoción para mejor posicionar a las PYMES. - Difundir las facilidades que ofrece el Sistema de Apertura de Empresas (SARE) para apoyar las iniciativas empresariales y ampliar los beneficios del programa. - Mejorar las ferias de empleo con el propósito facilitar la inserción de la PEA al mercado laboral. - Mejorar las capacidades del parque de mecanización agrícola. - Difundir información de los servicios turísticos que se ofertan.

Planes, programas y actividades vs. Nivel de Gobierno en el que se contempla su realización		
Nacional	Estatad	Local «Centro Villahermosa
- Creación de un organismo en forma de clúster que integre toda la cadena de valor del sector turístico.	- Campañas que incrementen el consumo de productos primarios.	
- Integrar las empresas locales de la Ind. Petrolera mediante un clúster que las ponga en contacto con empresas internacionales para la transferencia de tecnología.	- Incrementar la producción en centros de reproducción de especies menores con mejoramiento genético y mejoramiento de infraestructura.	
- Organización de los actores involucrados en la pesca alrededor de la Laguna Mecoscin para mejorar la producción.	- Implementar programa de apoyo económico para el sistema productivo agrícola.	
- Creación del Centro Regional de Transportación y Logística para la Ind. Petrolera.	- Implementar programas de apoyo al sector de ganadería (apoyo específico a adquisición de vacunos).	
- Diseño y construcción de una planta frigorífica y empacadora de carne de borino.	- Implementar programas de estímulos económicos para productores pecuarios.	
- Creación del Centro de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico en Alimentos.	- Incrementar apoyos directos a los pequeños productores, destinados a construir nuevas unidades de producción y microempresas rurales agropecuarias.	
- Creación de un observatorio que recoja información turística local.	- Establecer estímulos a las empresas turísticas que se distingan por su desempeño.	
- Mejorar el hábitat bentónico denominado por los impactos ambientales sobre costas y nos por la ind. Petrolera.	- Mantener programas de promoción y financiamiento para la calidad empresarial turística.	
- Desarrollar una plataforma web que permita la creación y promoción de la oferta turística.	- Promover las modificaciones al marco normativo vigente que facilite la creación de empresas relacionadas al sector de energías renovables en el estado.	
- Elaboración de un sistema de información sobre recursos energéticos sustentables.	- Establecer programas para la capacitación y organización de las unidades de producción de zonas rurales.	
- Destinar recursos adicionales a proyectos de pavimentación a través del Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad (FAIP).	- Establecer un sistema estatal de Información Forestal.	
- Se construirá el nuevo "Puente de la Unidad" entre Campeche y la ciudad de Villahermosa.	- Establecer un programa de vinculación entre las instituciones crediticias y los artesanos.	
- Adelantar inversiones para mejorar infraestructura escolar.	- Suscribir acuerdo de colaboración con las instituciones correspondientes para el fomento del turismo.	
- Establecer una Zona Económica Especial para promover el desarrollo industrial.	- Incrementar la infraestructura agrícola.	
- Se brindará financiamiento a los productores pesqueros.	- Inversión en equipamiento e infraestructura de la producción pesquera y acuícola.	
- Establecer una Zona Económica Especial para promover el desarrollo industrial.	- Establecer acuerdos de rehabilitación de la infraestructura portuaria.	
- Pionizar y agilizar el pago a proveedores locales de Petróleos Mexicanos.	- Establecer plantaciones forestales comerciales en zonas estratégicas.	
	- Ampliar programas de mejoramiento genético de especies forestales.	
	- Impulsar la creación de centros de investigación, innovación y desarrollo tecnológico a energías renovables.	
	- Realizar una investigación de la oferta artesanal en el Estado.	
	- Inversión en unidades de producción de especies menores.	
	- Sistema de monitoreo y control en zonas agrícolas y agroindustriales.	

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el Plan Estatal de Desarrollo, los Planes Municipales de Desarrollo de Centro, el Plan de Desarrollo Nacional y la Agenda de Innovación Estatal.

Una vez se contó con un inventario de iniciativas de desarrollo productivo a nivel nacional, estatal y local, se empleó la tipología propuesta por Crespi, Fernández-Arias, y Stein (2014) para clasificar las políticas de desarrollo productivo. Según esta clasificación, las políticas pueden diferenciarse en al menos dos dimensiones: su alcance y el tipo de instrumento empleado para su materialización. En términos de alcance, las políticas pueden ser verticales (si apuntan a afectar sectores específicos) u horizontales (si son aplicables a todos los sectores). En términos de instrumentos, las políticas pueden priorizar la provisión de bienes públicos y la solución de problemas regulatorios, o bien centrarse en intervenciones de mercado (otorgamiento de subsidios, exenciones tributarias, crédito a tasas preferenciales, etc.).

De estas, la combinación de “políticas verticales enfocadas en la provisión de insumos públicos” son quizás las que tienen mayor potencial para reducir los problemas de coordinación entre el sector público y privado y estimular un diálogo estratégico entre las partes, y, por tanto, las que pueden potencialmente traer mayores beneficios y aumentos en la productividad. Por el contrario, las

“políticas verticales dirigidas a intervenciones de mercado” son las que abren mayores espacios para la búsqueda de rentas y son sensibles a introducir distorsiones. Por ello, tanto en las investigaciones previas (Diagnóstico de Crecimiento y Diagnóstico Industrial) como en las diferentes secciones del presente reporte se pone especial énfasis en la provisión de insumos públicos y como esta interactúa con el desarrollo de sectores industriales.

Los resultados de la revisión sistemática de los Planes de Desarrollo y de las Agendas de Innovación se muestran en la matriz de la **Figura 19**. En esta matriz se contemplan los cuatro tipos de política mencionados anteriormente (horizontal/intervención de mercado; horizontal/provisión de bienes públicos; vertical/intervenciones de mercado; vertical/provisión de bienes públicos). En la columna 1 se enumeran los tipos de acciones que, dado su alcance y el tipo de instrumento utilizado, pueden clasificarse en cada uno de ellas. Los colores de la columna dos indican la frecuencia con que se encontraron acciones, planes o proyectos que pudieran clasificarse en cada categoría de política en los documentos revisados (entre más alta la frecuencia, más intenso el color). Por último, en la columna tres se registran ejemplos específicos encontrados para cada categoría de política.

En el caso de Tabasco, la revisión sistemática pone de relieve que la mayor cantidad de programas y proyectos planeados a nivel estatal fueron de alcance vertical, priorizando tanto intervenciones de mercado como provisión de insumos públicos (**Figura 19**), mientras que al nivel local el énfasis estuvo en la provisión de bienes públicos horizontales. Por ejemplo, tanto el Plan de Estatal de Desarrollo como el Plan de Reactivación Económica de Tabasco y Campeche contemplaron la entrega de subsidios y otros estímulos tributarios a sectores específicos, tales como los sectores agropecuarios, pesquero, y turístico. Por otro lado, el Plan de Desarrollo y la Agenda de Innovación contemplan acciones de tipo vertical pero usando como herramienta la provisión de insumos públicos, las cuales están particularmente concentradas en mejorar la provisión de infraestructura logística a sectores particulares (ej. infraestructura para la producción agrícola; programas logísticos para el sector petrolero); y en promover la coordinación de actores de sectores seleccionados, tales como conectar las MIPYME al sector petrolero y gas, y promover la integración de las empresas turísticas como un clúster.

A nivel local, el Plan Municipal de Desarrollo de Centro contempló estrategias encaminadas a mejorar la calidad de infraestructura del estado, tales como el mejoramiento de la infraestructura de movilidad y para la provisión de servicios públicos, así como la puesta en marcha de medidas para racionalizar los costos de cumplir con el marco regulatorio, como lo son el establecimiento de una ventanilla única de trámites y el establecimiento de un sistema de información para trámites municipales, dentro de los que se encuentran los relacionados con trámites y permisos comerciales.

FIGURA 19: CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO EN TABASCO

POLÍTICAS HORIZONTALES - INTERVENCIONES DE MERCADO		<i>No promover sectores específicos sino ciertas actividades</i>
Políticas y acciones	Frecuencia	Ejemplos
Subsidios para la inversión en capital físico		- Establecer programas de financiamiento competitivo para productores del sector primario. - Fijar tarifas de energía eléctrica y precios de combustibles preferenciales para el sector primario.
Subsidios para las PYMES		- Establecer una red estatal de micro financiamiento y crédito a pequeños productores. - Ampliar la cobertura de los fideicomisos otorgando créditos a las MiPyMEs. - Disponer de un fondo de garantías líquidas para proyectos industriales y comerciales. - Programas de apoyo financiero para el diseño y difusión de estrategias de mercado a las MiPyMEs locales.
Subsidios para la I+D		- Establecer el Programa Maestro de Desarrollo Tecnológico del Estado de Tabasco
Otros		- Establecer una Zona Económica Especial para promover el desarrollo industrial.
POLÍTICAS HORIZONTALES - BIENES PÚBLICOS		<i>Derechos de propiedad, mejora en educación e infraestructura</i>
Políticas y acciones	Frecuencia	Ejemplos
Esfuerzos para mejorar la calidad de educación y de formación laboral de forma general		- Implementar programas de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de los sectores de la economía - Capacitar a los productores del campo en la organización de sus empresas con el apoyo de extensionistas para asegurar su acceso a los programas federales y estatales que promuevan el desarrollo productivo - Instrumentar un programa de capacitación para los pequeños productores de áreas rurales - Implementar programas de capacitación para empresarios. - Formar y certificar consultores en empresas integradoras sociales.
Esfuerzos para mejorar la calidad de infraestructura del estado		- Destinar recursos adicionales a proyectos de pavimentación a través del Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad (FAIP) - Adecuar la infraestructura existente para establecer nuevas modalidades de movilidad espacial - Intensificar el programa de mantenimiento integral de los sistemas de agua potable y residuales - Crear y modernizar la infraestructura en el sistema de abasto y logística de Tabasco. - Mejorar la infraestructura de los mercados públicos para consolidar al oferta de pequeños productores - Se construirá el nuevo "Puente de la Unidad" entre Campeche y la ciudad de Villahermosa - Adelantar inversiones para mejorar infraestructura escolar
Medidas para racionalizar los pasos o costos de cumplir con el marco regulatorio		- Establecer un sistema de apertura rápida de Empresas en los ayuntamientos. - Crear el registro de trámites y servicios empresariales del Estado de Tabasco. - Establecer la ventanilla única de trámites que concentre todos los procesos de atención al público - Establecer un sistema de información único y disponer de un acuerdo con los ordenes de gobierno para disponer de bases de datos comunes para evitar duplicidades de información. - Desarrollar trámites municipales vía web - Establecer la vinculación de la iniciativa privada con buscadores de empleo. - Elaborar acuerdo de colaboración con los ordenes de Gobierno Federal y Municipal.
Promoción de la coordinación público-público o privado-público en general		- Establecer acuerdos de colaboración con los productores de bajos ingresos. - Firmar convenios de cooperación con el IFORTAB, Servicio Nacional de Empleo y los centros de capacitación - Establecer el sistema de información de mercado de Tabasco.
Otros		- Establecer una Zona Económica Especial para promover el desarrollo industrial. - Establecer programas de empleo temporal para atender las necesidades de servicios tales como limpieza y mantenimiento de la infraestructura pública en el municipio - Instalación del consejo municipal de seguridad pública para cada una de las colonias y comunidades - Difundir la Marca Villahermosa y consolidar campañas de promoción para mejor posicionar a las PYMES - Difundir las facilidades que ofrece el Sistema de Apertura de Empresas (SARE) para apoyar las iniciativas empresariales y ampliar los giros atendidos del programa - Campañas que incrementen el consumo de productos primarios.
POLÍTICAS VERTICALES - INTERVENCIONES DE MERCADO		<i>Subsidios o protecciones a sectores específicos</i>
Políticas y acciones	Frecuencia	Ejemplos
Producción estatal dentro de sectores específicos.		- Desarrollo de turbinas para ríos con generación de electricidad en pequeñas potencias. - Desarrollar una planta piloto para el aprovechamiento de residuos acitosos de la Industria Petrolera para la obtención de productos con valor positivo como aceites minerales y solventes - Incrementar la producción en centros de reproducción de especies menores con mejoramiento genético y mejoramiento de infraestructura.
Subsidios a sectores específicos.		- Implementar programa de apoyo económico para el sistema productivo agrícola. - Implementar programas de apoyo al sector de ganadería (apoyo específico a adquisición de vientes) - Implementar programas de estímulos económicos para productores pecuarios. - Incrementar apoyos directos a los pequeños productores, destinados a construir nuevas unidades de producción y microempresas rurales agropecuarias. - Se brindará financiamiento a los productores pesqueros - Establecer estímulos a las empresas turísticas que se distingan por su desempeño. - Mantener programas de promoción y financiamiento para la calidad empresarial turística.
Otros		- Establecer una Zona Económica Especial para promover el desarrollo industrial.

POLÍTICAS VERTICALES - BIENES PÚBLICOS		Bienes públicos que generan beneficio a sectores específicos
Políticas y acciones	Fecuencia	Ejemplos
Promoción de carreras universitarias o programas de educación y formación laboral para sectores específicos.		- Establecer programas de capacitación y certificación que beneficien los destinos turísticos de Tabasco. - Desarrollar los proveedores para la industria del cacao con condiciones de manejo y buenas practicas agricolas - Formar mediante un modelo dual a personal técnico para la Ind. Petrolera - Acelerar el proceso de transferencia tecnologica de las MIPYME mediante la creacion del Centro de Transferencia de Tecnologia para la Industria del Petroleo y Gas - Profesionalizar el capital humano y empresarial a traves de la Ind. Petrolera certificaciones tipo ISO - Implementar un programa de formación de recursos humanos para la Sustentabilidad Energética.
Modificaciones al marco regulatorio que beneficien a un sector en específico		- Promover las modificaciones al marco normativo vigente que facilite la creación de empresas relacionadas al sector de energías renovables en el estado. - Priorizar y agilizar el pago a proveedores locales de Petróleos Mexicanos - Diseñar el proyecto de reforma legislativa en materia de turismo.
Promoción de coordinación entre los actores de un sector específico.		- Creación de un organismo en forma de cluster que integra toda la cadena de valor del sector turismo. - Establecer programas para la capacitación y organización de las unidades de producción de zonas rurales. - Mejorar las ferias de empleo con el proposito facilitar la insercion de la PEA al mercado laboral - Establecer un sistema estatal de Información Forestal. - Integrar las empresas locales de la Ind. Petrolera mediante un cluster que las ponga en contacto con empresas internacionales para la transferencia de tecnología - Establecer un programa de vinculación entre las instancias crediticias y los artesanos. - Organización de los actores involucrados en la pesca alrededor de la Laguna Mecoaán para mejorar la produccion - Suscribir acuerdo de colaboración con las instituciones correspondientes para el fomento del turismo.
Esfuerzos de mejora logística u otra infraestructura de ciertos productos o sectores.		- Incrementar la infraestructura agrícola. - Inversion en equipamiento e infraestructura de la producción pesquera y acuicola. - Establecer acuerdos de rehabilitación de la infraestructura portuaria. - Creación del Centro Regional de Transportación y Logística par la Ind. Petrolera - Mejorar las capacidades del parque de mecanización agrícola - Establecer plantaciones forestales comerciales en zonas estratégicas. - Diseño y construcción de una planta frigorífica y empaedora de carne de bovino.
Promoción de I+D por parte del estado para la innovación dentro de un sector.		- Ampliar programas de mejora genética de especies forestales. - Creación del Centro de Investigación, Inovación y Desarrollo Tecnológico en Alimentos - Creación de un observatorio que recoja información turística local - Impulsar la creación de centros de investigación, innovación y desarrollo tecnológico a energías renovables. - Realizar una investigación de la oferta artesanal en el Estado.
Medidas de atracción de IED para ciertos sectores específicos.		- Inversión en unidades de producción de especies menores.
Otros		- Sistema de monitoreo y control en zonas agrícolas y agroindustriales. - Mejorar el hábitat bentónico deteriorado por los impactos abientales sobre costas y rios para la ind. Pesquera - Difundir información de los servicios turísticos que se ofertan - Desarrollar una plataforma web que permita la creación y promoción de la oferta turística - Elaboración de un sistema de información sobre recursos energéticos sustentables.

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el Plan Estatal de Desarrollo, los Planes Municipales de Desarrollo de Centro, el Plan de Desarrollo Nacional y la Agenda de Innovación Estatal.

La reciente declaratoria de la ZEE de Paraíso, contemplada en el Plan de Reactivación Económica, merece una reflexión especial. En su diseño actual, la ZEE puede considerarse como una política horizontal (en tanto no prioriza un sector específico), que usa tanto herramientas del tipo intervenciones de mercado (tratamientos tributarios especiales para las empresas que se establezcan en la ZEE) como provisión de insumos públicos (acceso a servicios públicos básicos para la producción, como electricidad y agua).

Así, el establecimiento de una ZEE es sin duda una buena noticia para el estado, en tanto se espera que genere condiciones para la atracción de nuevas inversiones y que dichas inversiones se traduzcan en un importante número de empleos. Sin embargo, tal y como se argumentó en el Reporte de Complejidad de Tabasco, para que una Zona Económica sea exitosa es necesario que esté en capacidad de resolver restricciones específicas a cada actividad económica que pretenda promover. Beneficios enfocados netamente en mejorar la rentabilidad de las empresas (ej. tratamientos tributarios especiales), estándar y generalizados, no suelen resolver problemas de productividad. Así, se corre el riesgo que las empresas que surjan a partir de los mismos probablemente no requerían los requieran para poder ser productivas, mientras que las empresas innovadoras que se busca atraer con los beneficios, no vengán. Es por esto que, como se explicó en el Reporte de Complejidad Económica, el esfuerzo de identificar vocaciones productivas para las ZEE puede ser beneficioso, en la medida que

permitiría a las autoridades enfocarse en un grupo acotado de restricciones a sectores específicos, y promocionarse más efectivamente para atraer Inversión Extranjera Directa.

3.3. Elementos del contexto institucional que podrían inhibir el desarrollo de las políticas de desarrollo productivo

De la descripción anterior se desprende que tanto la Ley de Desarrollo Económico de Tabasco, como la gestión misma dentro de las Secretaría de Desarrollo Económico y Turístico y la Secretaría de Planeación y Finanzas hacen el énfasis en la entrega de incentivos para estimular la inversión, pero no se cuenta con una estrategia específicamente dirigida a atraer inversiones. Por este motivo, a continuación se analizan algunos aspectos dentro el arreglo institucional vigente que podrían potencialmente estar inhibiendo de las políticas de desarrollo productivo en el estado y que de atenderse podrían contribuir a un aumento en la efectividad de dichas políticas y acercar el arreglo institucional a aquel sugerido en secciones anteriores de este documento.

Como se ha enfatizado a lo largo de este reporte y el Diagnóstico Industrial del Estado, sería deseable que se hicieran esfuerzos más activos para atraer inversiones, permitir el auto-descubrimiento productivo y fomentar la coordinación público-privada. En particular, el estado se beneficiaría de poner en marcha estrategias centradas en atraer inversiones locales, nacionales e internacionales al estado que no se limiten a los incentivos contemplado por la Ley; de adelantar esfuerzos por recoger información sistemática sobre las razones que pudieran estar previniendo un mayor flujo de inversiones hacia Tabasco; de que ambas Secretarías jugaran un rol más enfocado hacia la solución de problemas de coordinación público-privada y la provisión de bienes públicos que afecten la productividad; y, por último, de que se hiciera un mayor esfuerzo por mejorar los sistemas de seguimiento y monitoreo de la acción estatal en lo relacionado con el desarrollo productivo.

En primer lugar, la entidad podría considerar adelantar mecanismos más activos de promoción del estado, ya sea a través de la creación de una agencia especializada o el robustecimiento de los arreglos ya existentes dentro de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo. Sus objetivos estarían enfocados a presentar y diseminar información que pudiera ser de interés de un inversionista potencial, tales como los incentivos fiscales y no fiscales a las que puedan acceder, atractivos turísticos y urbanísticos del estado, y en general sobre todas sus ventajas comparativas y potenciales. Segundo, esta misma entidad o instancia podría dedicar esfuerzos a recolectar información sobre los aspectos que, desde el punto de vista de los inversionistas, desestiman el aterrizaje de inversiones. Esto le permitiría generar un proceso de auto evaluación y detección temprana de cuellos de botella sobre los que las autoridades puedan implementar acciones de mejora.

Por otro lado, si bien la ley contempla un importante número de apoyos directos, indirectos y de incentivos fiscales, la asignación de dichos estímulos no se hace a través de un proceso consultivo ni guiado por un proceso de coordinación y diálogo con el sector privado, sino por demanda y, además, priorizando la entrega de estos estímulos a sectores que se consideran estratégicos en el marco de la Ley. Como se mencionó en el reporte de Diagnóstico Industrial, lo deseable sería que toda acción tendente a solucionar fallas de mercado que inhiben el desarrollo del potencial productivo se diera

como resultado de la interacción consultiva con el sector privado y que se fomente el auto-descubrimiento y la innovación, por lo que se podría contemplar la consolidación de sólidas instancias de coordinación que cuente con características similares a las descritas en el reporte de Diagnóstico Industrial. En este sentido, a la luz de los atributos de la instancia coordinadora propuesta, el CCYTET y el CONACYT, podrían convertirse en los organismos consultivos de esta instancia de coordinación, en los casos en que la solución de ciertos problemas requiera la asesoría especializada.

Finalmente, el estado se beneficiaría de complementar sus esquemas de monitoreo y seguimiento. Actualmente Tabasco cumple con las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Hacendaria de hacer seguimiento tanto a la asignación de los recursos públicos, tanto de origen estatal como federal, como indicadores de gestión dentro de las entidades estatales. Sin embargo, hay importantes oportunidades de mejora. Los mayores avances en temas de monitoreo se han dado en el seguimiento a los recursos financieros, más que al cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo u otras iniciativas. Por lo tanto, sería deseable contar con un mecanismo de monitoreo más sistemático y de fácil acceso, flexible, de actualización frecuente y en el que se especifiquen de manera clara los procesos, acciones, y responsables de llevar a cabo cada actividad. El objetivo perseguido sería la detección temprana de problemas de ejecución, y la verificación del cumplimiento de los objetivos finales, enriqueciendo así la gestión pública y eventualmente, labor de instancia de coordinación planteada en el Diagnóstico Industrial.

4. Insumos para el diseño de recomendaciones de política pública

En esta sección se presentan una serie de insumos que pudieran informar el diseño de políticas públicas para revertir el desempeño adverso de los últimos años y promover una senda de crecimiento sostenido en Tabasco.

Asimismo, se incluyen en esta sección sugerencias generales sobre la secuencialidad con la que se pudieran poner en marcha este tipo de políticas. Finalmente, se considera también una aproximación al mecanismo de monitoreo y seguimiento de estas posibles iniciativas.

4.1. Descripción de principales áreas de política potenciales

A continuación, organizamos los insumos para el diseño de iniciativas en tres grandes áreas de política. Estas áreas no necesariamente son exhaustivas respecto de todos los retos de desarrollo económico y social del estado, sin embargo, buscan delinear una estrategia integral para atender los principales desafíos que la entidad enfrenta en este sentido. Estas áreas son: políticas de transformación productiva, políticas habilitadoras y políticas institucionales. Al mismo tiempo, se incluye una sección específica que apunta a considerar oportunidades para mejorar la productividad de Tabasco y Campeche de forma conjunta.

Para cada una de estas áreas se presenta un conjunto de potenciales iniciativas de carácter ilustrativo que pudieran atender los hallazgos identificados en reportes previos. Estas iniciativas ilustrativas contienen elementos - actividades o líneas de acción - organizados en cuatro plazos que pudieran informar su eventual secuenciación al momento de ser implementadas: prioritarias, corto plazo, mediano plazo y largo plazo. Las prioritarias¹⁵, son actividades puntuales que se espera que se puedan llevar a cabo en menos de 6 meses. Las de corto plazo, son líneas de acción que se espera que se puedan llevar a cabo en menos de 18 meses. Las de mediano plazo, son líneas de acción que se espera se puedan llevar a cabo en un plazo de entre 18 meses y 5 años y que requieren bien sea de pasos previos, de inversiones significativas, o de una importante coordinación entre niveles de gobierno. Las de largo plazo, cuando sean aplicables, son líneas de acción transformadoras que requieren de esfuerzos de larga maduración y que se espera puedan tomar entre 5 y 20 años.

Vale la pena recalcar que estas iniciativas ilustrativas deberían ser validadas y complementadas con otros actores de la triple hélice. Asimismo, se sugiere acordar con estos actores un conjunto de acciones específicas, organismos responsables y compromisos que puedan traducirse en un plan de implementación concreto y consensuado. Por lo tanto, se reitera nuevamente que las iniciativas aquí expuestas son de carácter ilustrativo y que solamente buscan informar el tipo de esfuerzos que pueden ser realizados por los actores relevantes.

¹⁵ En este ejercicio, las actividades prioritarias no son aquellas más importantes o las más deseables, sino que más bien aquellas que pueden ser implementadas en el muy corto plazo y que directa o indirectamente contribuyen a desarrollar algunas líneas de acción posteriores.

4.1.1. Insumos para políticas de transformación productiva

Esta área de política intenta abordar los dos componentes centrales de una potencial estrategia de transformación productiva para Tabasco. El primero, se refiere a la necesidad de optimizar el rol de la actividad petrolera dentro de la economía del estado. Mientras tanto, el segundo se centra en sentar las bases para un proceso de diversificación productiva que permita trascender la dependencia petrolera y habilitar una senda de crecimiento sostenible.

Como se mencionara previamente, el petrolero sigue siendo el principal sector de la economía estatal, al menos en términos de exportaciones y PIB, por lo que cualquier estrategia para Tabasco debe buscar fomentar su buen desempeño. Adicionalmente, optimizar el rol de este sector dentro de la economía del estado puede abonar a los esfuerzos de diversificación productiva ya que permite señalar que el estado está en capacidad de acompañar el desarrollo de industrias competitivas. Si bien la política energética como tal escapa el rango de acción de la entidad, la misma pudiera avocarse al fomento de las actividades de procura locales para maximizar las oportunidades de derrama productiva que se generen en el contexto de la Reforma Energética. Adicionalmente, se tiene que la volatilidad del sector petrolero puede tener un importante efecto distorsionador sobre el resto de la economía. Por lo tanto, esfuerzos para optimizar el rol de este sector dentro de la economía local deberían considerar mecanismos de política pública contra-cíclica que pudieran ayudar a suavizar el impacto de *shocks* idiosincráticos.

De igual forma, se ha destacado que Tabasco se encuentra en una situación precaria en términos de complejidad económica exhibiendo muy bajos niveles en su Índice de Complejidad Económica y su Índice de Pronóstico de Complejidad, una combinación que se suele traducir en menores ritmos de crecimiento futuro y limitadas posibilidades de diversificación. Por tanto, el estado se pudiera beneficiar de fomentar proceso de diversificación productiva que le permita trascender la dependencia del sector petrolero y habilitar una senda de crecimiento sostenible; aumentar la adaptabilidad de la economía y democratizar el acceso a oportunidades de trabajo en sectores de alta productividad.

4.1.1.1. Aprovechamiento de las oportunidades de la Reforma Energética

Aunque los esfuerzos de diversificación económica que este y otros estudios proponen sean exitosos, probablemente el estado seguirá dependiendo fuertemente del petróleo y sus actividades conexas en el futuro. Por lo tanto, sin perjuicio de que estos esfuerzos de diversificación deban ser impulsados, la entidad también debería adoptar medidas que habilite el aprovechamiento local de las oportunidades que eventualmente puede brindar la Reforma Energética o, en términos más generales, la recuperación de la actividad de exploración y explotación petrolera en el estado.

— Contexto y hallazgos de reportes previos

La reciente Reforma Energética (2013) establece un nuevo modelo de producción de petróleo y gas natural que permite la intervención del sector privado en actividades de exploración y explotación, las que hasta entonces solo podían ser desarrolladas por Pemex. La expectativa es que la mayor capacidad financiera y tecnológica con que cuentan las empresas privadas permitirá recuperar la producción petrolera en el país. Esto presenta una importante oportunidad para Campeche y Tabasco,

que han visto su producción o bien estancarse, como en el caso de Tabasco, o reducirse aceleradamente, como en el caso de Campeche. Sin embargo, para que esta oportunidad se materialice y efectivamente se traduzca en mejores condiciones de vida para los habitantes de estas entidades, es fundamental que la industria local sea capaz de incorporarse a este potencial proceso de recuperación.

Desde hace décadas se ha venido desarrollando en la región una industria de proveeduría y servicios asociada al sector petrolero, que entre otras actividades incluye el mantenimiento y reparación de máquinas, embarcaciones y plataformas; la provisión de servicios propios de la industria; y la provisión de servicios conexos como transporte, alojamiento y alimentación. La existencia de dicha industria permite albergar un cierto grado de optimismo respecto a la posibilidad de aprovechar la eventual recuperación de la actividad petrolera. El requisito de contenido local de la Ley de Hidrocarburos, que establece que un porcentaje fijo de cada contrato debe incluir bienes, mano de obra o servicios mexicanos, abona a dicho optimismo. En concreto, la ley determina que el contenido nacional irá aumentando de forma gradual, desde un 25% en 2015 a un 35% en 2025.

Más allá de estas razones para el optimismo, en caso de producirse la esperada reactivación de la actividad petrolera, es esperable que la misma ocurra bajo modelos y estándares muy distintos en relación al pasado, cuando el sector era dominado exclusivamente por Pemex. En su calidad de empresa estatal, Pemex se encuentra sujeta a otro tipo de incentivos y restricciones que las empresas privadas, las que, además, manejan estándares distintos y mantienen relaciones con proveedores internacionales. Este esquema de mayor competencia y estándares operativos distintos supone, sin duda, un desafío muy importante para los actores locales.

En este sentido, las autoridades de entidades federativas intensivas en la producción petrolera, como Campeche y Tabasco, pudiesen adoptar medidas conjuntas que le permitan a la industria establecida en sus territorios abordar los desafíos planteados y favorecer así un mejor aprovechamiento colectivo, a modo de clúster, de la potencial recuperación petrolera. En específico, podrían, por ejemplo, coordinar la difusión de un catastro público de los bienes y servicios que serán requeridos en los próximos años por las empresas petroleras que participen en las licitaciones. De esta manera, las empresas de los distintos estados podrán identificar oportunidades de negocios y prepararse para hacer frente a dichas exigencias. Asimismo, podrían propiciar espacios de diálogo entre los licitantes y la industria local, para transmitir los estándares que serán requeridos en la operación y facilitar la coordinación entre varios proveedores locales para poder cumplirlos.

Por otro lado, a fin de que las empresas locales puedan disponer de las capacidades suficientes para poder incorporarse de forma efectiva al potencial repunte de la actividad, los gobiernos podrían establecer ciertos esquemas de asistencias técnicas y financieras. La determinación del tipo de apoyos podría estar sujeta a la discusión dentro de una instancia de coordinación que incluya a los actores de los sectores público, privado y académico. De igual manera, dentro de los esfuerzos de fomento a la investigación y la innovación, se pudiera desarrollar una línea estratégica focalizada en fomentar esfuerzos de esta naturaleza en este sector.

— **Potenciales iniciativas y secuenciación en actividades prioritarias y líneas de acción en fases de corto, mediano y largo plazo**

A modo de insumo se presenta a continuación un conjunto de potenciales iniciativas, de carácter ilustrativo, para favorecer el aprovechamiento local en el estado de las oportunidades que eventualmente puede brindar la Reforma Energética o, en términos más generales, la recuperación de la actividad de exploración y explotación petrolera en el estado. Tal como se explicara previamente, estas iniciativas ilustrativas contienen elementos organizadas en cuatro plazos que pudieran informar su eventual secuenciación al momento de implementar: prioritarias, corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

a) Impulsar medidas que le permitan a la industria de proveeduría petrolera local aprovechar las oportunidades y afrontar los retos que supone la reciente Reforma Energética

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Realizar, en conjunto con las empresas participantes de las licitaciones petroleras, un análisis para identificar sus demandas potenciales de bienes y servicios, en especial de aquellos mediante los cuales planean dar cumplimiento del requisito de contenido local.
- Realizar, en conjunto con las diferentes asociaciones y cámaras empresariales que representan a las empresas proveedoras (por ejemplo, la Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos), un análisis para identificar las capacidades de proveeduría existentes en el estado. Ello incluye localizar y caracterizar a las empresas que pertenecen a la industria de proveeduría.
- Realizar, en conjunto con las empresas participantes de las licitaciones petroleras, un inventario de las diferentes certificaciones, estándares y mejores prácticas que éstas le requerirán a las empresas proveedoras para efectos de poder incorporarlas en su cadena de valor.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Robustecer las plataformas que consoliden información sobre las demandas de la industria petrolera y los bienes y servicios ofrecidos por los proveedores locales. Adicionalmente, la plataforma debiera promover la interacción entre demandantes y oferentes, así como entre distintos proveedores para efectos de, por ejemplo, coordinar asociaciones para la provisión de determinados bienes o servicios.
- Realizar, en conjunto con las diferentes asociaciones y cámaras empresariales que representan a las empresas proveedoras (por ejemplo, la Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos), una evaluación del grado de cumplimiento de las certificaciones, estándares y mejores prácticas requeridas por la industria por parte de los proveedores locales.
- Apalancar instancias de coordinación multisectorial para propiciar la discusión de iniciativas que favorezcan el cierre de brechas de capacidades técnicas y administrativas de las empresas proveedoras. Esto debiese incluir el análisis de formas de utilizar y mejorar los esquemas

contemplados en el “Fideicomiso Público para promover el desarrollo de proveedores y contratistas de la industria energética”¹⁶.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- En base a las conclusiones de la instancia multisectorial, diseñar un programa de asistencias técnicas y financieras que les permita a las empresas proveedoras locales integrarse a las cadenas productivas de la industria petrolera bajo sus nuevos estándares y prácticas. Este programa debiese construirse sobre la base de los esquemas existentes y considerar la experiencia internacional. Eventualmente, el programa debiese considerar criterios como el carácter estratégico o el impacto local de los sectores para priorizarlos.
- De entre las medidas incluidas en el programa de asistencias, implementar aquellas que sean factibles en el corto/mediano plazo.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- De entre las medidas incluidas en el programa de asistencias, implementar aquellas que solo sean factibles en el largo plazo.

b) Promover el avance tecnológico y la innovación en la industria petrolera y sus actividades asociadas

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Apalancar instancias de coordinación multisectorial para la discusión de iniciativas que favorezcan la transferencia de tecnología, la investigación aplicada y la innovación en la industria petrolera. Asimismo, la instancia debiera delinear las áreas de mayores oportunidades en este sentido. Esta discusión debiese incluir el análisis del rol que le cabría al Instituto Mexicano del Petróleo¹⁷ y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y sus diversos programas, en el desarrollo de estas iniciativas.

¹⁶ El objetivo de este fideicomiso es promover el desarrollo y la competitividad de los proveedores y contratistas locales y nacionales de la Industria Energética. Lo anterior, se realiza a través de esquemas de financiamiento y programas de apoyo para capacitación, investigación y certificación, con el fin de cerrar las brechas de capacidad técnica y de calidad, dando especial atención a las pequeñas y medianas empresas del país, mediante la implementación de estrategias para las industrias de hidrocarburos y eléctrica.

¹⁷ El Instituto Mexicano del Petróleo es el único centro público de investigación en México dedicado exclusivamente a la investigación, desarrollo tecnológico e innovación de la industria petrolera. Actualmente, y ante la Reforma Energética, el Instituto Mexicano del Petróleo se encuentra al inicio de otro proceso de transformación, que le ha permitido ser un apoyo fundamental para aportar las soluciones tecnológicas que respondan a las necesidades de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la industria petrolera nacional e internacional.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- En base a las conclusiones de la instancia multisectorial, diseñar una estrategia para incentivar la transferencia de tecnología, la investigación aplicada y la innovación en la industria petrolera. Esta estrategia podría incluir diversos tipos de iniciativas, tales como convenios y programas de cooperación con países y organismos internacionales, programas de vinculación entre la industria y la academia, incentivos a la generación de ecosistemas de innovación, y esquemas para la atracción de inversiones de última tecnología.
- De entre las medidas incluidas en la estrategia para incentivar la transferencia de tecnología, la investigación aplicada y la innovación en la industria petrolera, implementar aquellas que sean factibles en el corto plazo.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- De entre las medidas incluidas en la estrategia para incentivar la transferencia de tecnología, la investigación aplicada y la innovación en la industria petrolera, implementar aquellas que sean factibles en el corto/mediano plazo.
- En esta línea, trabajar en conjunto con la industria y la academia, para adaptar los programas educativos a fin de generar el capital humano requerido no solo para satisfacer las necesidades de la industria, sino que también para permitir la adopción de nueva tecnología y el desarrollo de esfuerzos de investigación y desarrollo.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- De entre las medidas incluidas en la estrategia para incentivar la transferencia de tecnología, la investigación aplicada y la innovación en la industria petrolera, implementar aquellas que solo sean factibles en el largo plazo.
- Evaluar la efectividad de la estrategia para incentivar la transferencia de tecnología, la investigación aplicada y la innovación en la industria petrolera, ajustando tanto el foco como las iniciativas específicas en caso que sea necesario.

4.1.1.2. Promoción de mecanismos legales que habiliten instrumentos presupuestarios contra-cíclicos

A lo largo de la crisis económica que ha experimentado Tabasco se ha evidenciado una sostenida sub provisión bienes públicos. Esto no sólo ha aumentado la complejidad de los retos asociados a iniciativas de promoción industrial, sino que es sintomático del limitado rango de acción con el que cuentan el gobierno estatal para responder *shocks* exógenos, propios de la actividad petrolera, cuando los mismos se expresan localmente.

La política fiscal en México contempla mecanismos e instrumentos de carácter contra-cíclico a nivel nacional. Sin embargo, a nivel sub-nacional los mecanismos de esta naturaleza son relativamente limitados. Por lo tanto, los gobiernos sub-nacionales se ven restringidos en su capacidad para

responder, autónomamente, de forma oportuna a *shocks* externos o *shocks* idiosincráticos como los que suelen estar asociados a la actividad petrolera.

— Contexto y hallazgos de reportes previos

Las transferencias desde el gobierno federal a los estados financian un porcentaje elevado de sus presupuestos, pero los principales esquemas de asignación no consideran este tipo de tendencias adversas. Por una parte, los fondos que los gobiernos estatales pueden usar de forma discrecional (participaciones) se definen en función del crecimiento del PIB y de la recaudación en el estado (además de la población), es decir, son altamente pro-cíclicos. Por otro lado, algunas de las transferencias asignadas a un uso específico (aportaciones) contemplan entre sus criterios el nivel de ingreso de los estados, privilegiando a los más rezagados, pero estos tampoco consideran de forma directa la tendencia.

Uno de los pocos mecanismos que permiten algo de flexibilidad ante tendencias adversas se encuentra tipificado en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. Esta ley señala la disminución real en el PIB como una de las excepciones para poder registrar balances presupuestarios negativos, siempre y cuando esta caída ocasione caídas en las Participaciones Federales que no alcancen a ser compensadas por el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). Sin embargo, incluso para esta excepción se establece que en el contexto de caídas reales del PIB el crecimiento del capítulo de servicios personales deberá ser cero.

Otro mecanismo de índole sub-nacional es precisamente el FEIEF. Este se encuentra tipificado en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Dicho Fondo busca subsanar disminuciones en la Recaudación Federal Participable con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos, con el objeto de aminorar el efecto de una caída de los ingresos federales sobre la ejecución del gasto previsto a nivel estatal. Por ende, este Fondo más que tener una naturaleza propiamente contra-cíclica - que permitiese aumentar el gasto previsto para expandir la inversión pública, las iniciativas de diversificación, los programas sociales o las iniciativas de formación para el trabajo – busca reducir la volatilidad en la ejecución del gasto. Más aún, dado que el Fondo busca subsanar caídas en los ingresos federales no resulta obvio que permita responder a *shocks* idiosincráticos que se expresen localmente.

Este panorama deja con escasa capacidad de respuesta a los estados que evidencian un deterioro importante en sus condiciones económicas, especialmente aquellos que reflejan niveles medios/altos de ingresos per cápita, como ha sido el caso de Tabasco. Por lo tanto el estado afectado pasa a depender de acuerdos de carácter extraordinario, y en algunos casos extemporáneos, para poder suavizar en alguna medida el efecto del *shock*.

En el futuro previsible, el desempeño del sector petrolero continuará teniendo un importante efecto sobre la economía del estado, por lo que Tabasco continuará estando particularmente expuesto a este tipo de *shocks*. Es por esto que el estado se beneficiaría del establecimiento a nivel federal de mecanismos formales de política presupuestaria sub-nacional que permitan una mejor capacidad de

respuesta a estos eventos exógenos. Una posible referencia para su conceptualización pudiera ser el conjunto de mecanismos disponibles para atender desastres naturales.

En este sentido la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece que se tiene que contemplar en el presupuesto una reserva mínima para desastres naturales, que al menos debe corresponder al 10% de la aportación realizada, en promedio durante los últimos 5 años, por la entidad federativa para la reconstrucción de infraestructura dañada. Así mismo se dispone en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que algunos ingresos excedentes del estado pueden destinarse a este mismo objeto. Estos recursos son aportados a un fideicomiso público constituido específicamente para este fin y se consolidan en un Fondo de Desastres Naturales.

Los recursos del Fondo son destinados, en primera instancia, para financiar obras de infraestructura estatal aprobadas bajo un marco normativo, y sirven como contraparte de la entidad federativa a los programas de reconstrucción acordados con la Federación. La norma vigente también establece que si el monto del Fondo alcanza un valor superior al costo promedio de la reconstrucción de la infraestructura estatal dañada de los últimos 5 años, la entidad pudiera utilizar el remanente para acciones de prevención y mitigación. Finalmente, otra consideración dada a los estados que han sufrido un desastre natural es que cuentan con mayor flexibilidad en los límites de endeudamiento para poder así incurrir en gastos de reconstrucción.

Si bien este conjunto de mecanismos han sido pensados para atender específicamente desastres naturales, los mismos ofrecen un marco de referencia conceptual y regulatorio para desarrollar, evaluar y normar mecanismos análogos que permitan atender catástrofes de índole económico, bien sea en todos los estados de la federación, o en un sub-conjunto particularmente expuestos a volatilidad exógena.

— **Potenciales iniciativas y secuenciación en actividades prioritarias y líneas de acción en fases de corto, mediano y largo plazo**

A modo de insumo se presenta a continuación un conjunto de potenciales iniciativas, de carácter ilustrativo, para buscar atenuar los efectos de factores exógenos sobre el desempeño de Tabasco. Tal como se explicara previamente, estas iniciativas ilustrativas contienen elementos organizadas en cuatro plazos que pudieran informar su eventual secuenciación al momento de implementar: prioritarias, corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

a) Diseñar mecanismos de política fiscal y presupuestaria contra-cíclica a nivel sub-nacional

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Identificar principales determinantes tras la volatilidad de la actividad económica sub-nacional.
- Identificar entidades federativas particularmente vulnerables a factores exógenos en su desempeño económico.
- Adelantar estudios que permitan aproximar el impacto de ausencia de política contra-cíclica a nivel sub-nacional dados estos factores de riesgo.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Validar hallazgos con expertos locales e internacionales para identificar lecciones que permitirían informar el diseño de instrumentos de política pública.
- En caso de consolidar suficiente evidencia para justificarlo, avanzar en la conceptualización colaborativa de un Fondo Estatal de naturaleza contra-cíclica informándose en los estudios preliminares. Los ejercicios de conceptualización deberían incluir: (i) fuentes de financiamiento; (ii) reglas de aportaciones; (iii) vehículo financiero de aportaciones; (iv) reglas de uso de recursos del fondo; (v) potencial uso de recursos del fondo; (vi) contraprestaciones federales.
- En caso de consolidar suficiente evidencia para justificarlo, avanzar en la conceptualización de vehículos de endeudamiento extraordinarios para poder incurrir en esfuerzos de reactivación: (i) techos de endeudamiento; (ii) compromisos de política asociados al endeudamiento; (iii) condiciones financieras de endeudamiento; (iv) corresponsabilidad federal.
- Identificar y conceptualizar otros mecanismos de política contra-cíclica para los que existan fundamentos en la evidencia empírica.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Normativizar a través de los vehículos legales pertinentes (ej.: Nuevas leyes federales, reforma a leyes federales, vehículos legales a nivel estatal, etc.) los mecanismos de política pública conceptualizados.
- Evaluar puesta en marcha de mecanismos de política pública conceptualizados.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- Reformular funcionamiento de mecanismos de política pública conceptualizados en base a hallazgos de su funcionamiento.

4.1.1.3. Impulso de vocaciones productivas de alto potencial

La transición hacia una matriz productiva más diversa y sofisticada requiere identificar sectores de alto potencial. Sin embargo, para que dicho proceso se produzca de forma exitosa es necesario que este trabajo de identificación se base los conocimientos productivos actualmente existentes en el estado y que éste sea consensuado con actores locales relevantes.

— Contexto y hallazgos de reportes previos

Según la teoría de la complejidad económica, los lugares se diversifican pasando de productos que ya producen a otros que comparten las mismas capacidades productivas. Por este motivo, para efectos de que el estado pueda finalmente conseguir avances en esta materia, resulta clave que los esfuerzos que se realicen se basen en un entendimiento adecuado de sus capacidades productivas.

En el Reporte de Complejidad se desarrolló una primera aproximación a la priorización de productos que requieren un conjunto similar de conocimientos productivos a los que ha reflejado

Tabasco, ajustando parcialmente la estrategia para minimizar el impacto distorsionador de algunas re-exportaciones en “Maquinaria”.

En dicho reporte se esboza una hoja de ruta que delinea el tipo de elementos a considerar al momento de identificar las capacidades productivas existentes y los sectores de mayor potencial en el estado. Sin embargo, esto no debe considerarse una “verdad revelada”. Dicha aproximación está sujeta a mejoras y metodológicas y debería complementarse a través de un proceso iterativo y dinámico llevado a cabo conjuntamente por la academia y los sectores público y privado.

— **Potenciales iniciativas y secuenciación en actividades prioritarias y líneas de acción en fases de corto, mediano y largo plazo**

A modo de insumo se presenta a continuación un conjunto de potenciales iniciativas, de carácter ilustrativo, para promover el impulso de vocaciones de alto potencial. Tal como se explica previamente, estas iniciativas ilustrativas contienen elementos organizados en cuatro plazos que pudieran informar su eventual secuenciación al momento de implementar: prioritarias, corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

a) Identificar y validar vocaciones productivas de alto potencial

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Ajustar los análisis contenidos en el Reporte de Complejidad Económica y el Reporte de Sector Industrial Relevante para efectos de incorporar las prioridades y los conocimientos de los principales actores locales.
- Extender análisis de Reporte de Complejidad y Reporte de Sector Industrial Relevante para: considerar ocupaciones, competencias y tareas necesarias para el desarrollo de industriales potenciales y estimular de forma más precisa el impacto al empleo y la actividad económica estatal.
- Adelantar un ejercicio de validación de industrias de alto potencial para una estrategia de diversificación del estado. Para este ejercicio se pudieran utilizar como insumos la Agenda de Innovación del Estado, el Programa de Desarrollo Económico del Estado, los Reportes de Complejidad que se han elaborado para el estado y demás esfuerzos de identificación de vocaciones. Este ejercicio de validación pudiera adelantarse en el marco de las instancias de coordinación existentes o al menos con el tipo de actores que ahí participan.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Realizar Reportes de Sectores Industriales Relevantes complementarios para todas aquellas industrias validadas con los demás actores locales.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Diseñar una estrategia para subsanar progresiva y colaborativamente las capacidades productivas faltantes que hayan sido identificadas a través de interacciones guiadas por las instituciones

dedicadas a la atracción de inversión y como resultado de la discusión desarrollada en el marco de las instancias de coordinación establecidas para tales efectos.

- Canalizar estas estrategias a través de programas, líneas de acción e iniciativas en el marco de la Agenda de Innovación del estado y el Plan de Desarrollo del estado. Esto con el objetivo de establecer un mandato claro, responsables claros y clarificar tiempos y medidas de rendición de cuentas.
- Vincular a firmas, nacionales e internacionales, de las industrias de alto potencial, con actores locales (ej.: Academia, representantes del sector privado, etc.) para explorar oportunidades de sinergia, evaluar oportunidades de vinculación en procura y fomentar cooperación en la identificación y formación de capital humano.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- Identificar nuevas industrias prospectivas de alto potencial bajo la lógica de la complejidad económica. Validar las mismas a través de las instancias de coordinación descritas posteriormente.
- Determinar capacidades productivas faltantes para estas nuevas industrias y diseñar una estrategia colorativamente para subsanar estas limitaciones.
- Canalizar estas estrategias a través de programas, líneas de acción e iniciativas en el marco de la Agenda de Innovación del estado y el Plan de Desarrollo del estado. Esto con el objetivo de establecer un mandato claro, responsables claros y clarificar tiempos y medidas de rendición de cuentas.

4.1.1.4. Fomento al emprendimiento y a la atracción de inversiones

Para que el proceso de transición hacia procesos productivos más complejos se materialice no basta con identificar sectores de alto potencial al alcance del estado, sino que también se requieren medidas que le permitan a la entidad adquirir las capacidades productivas requeridas para desarrollarlos. En este sentido, existen al menos dos mecanismos para avanzar en esta dirección: la atracción (y expansión) de inversiones y el fomento al emprendimiento de alto impacto. La evidencia que se presenta a continuación sugiere que en ambas dimensiones el estado presenta importantes oportunidades de mejora.

— Contexto y hallazgos de reportes previos

En el largo plazo, la capacidad de un lugar para crecer y alcanzar mayores niveles de desarrollo está estrechamente relacionada a la capacidad de sus habitantes y empresas para emprender e innovar. En la última década, Tabasco ha demostrado una limitada capacidad para desarrollar emprendimientos locales. Esto sugiere que se requieren esfuerzos institucionales más decididos para favorecer el clima de emprendimiento e innovación en el estado.

Esta necesidad ha sido reconocida, al menos parcialmente, por actores locales que han avanzado algunas iniciativas de apoyo a emprendedores. Entre estos se cuentan la Red de Vinculación e

Innovación del Estado de Tabasco, Tabasco Emprende y otras iniciativas del gobierno estatal enfocados a capacitaciones y acceso a cierto tipo de financiamiento.

Sin embargo, es probable que dado los rezagos del estado en materias de Complejidad Económica se requiera de un esfuerzo institucional más sostenido y holístico para promover el auto-descubrimiento productivo dentro del estado. Esto implica que la institucionalidad pertinente cuente con plenas herramientas para poder brindar soporte al emprendimiento de alto potencial. Este apoyo no necesariamente tiene que restringirse a la asignación de fondos de capital de riesgo, también puede incluir labores de intermediación con otras fuentes de capital (incubadoras, aceleradoras, “*venture capital*”); brindar acceso a espacios de trabajo temporales para emprendimientos en fase de desarrollo; facilitar el acceso a mentores y asesores especializados en áreas claves (adquisición de negocios y reclutamiento de inversionistas); y otras iniciativas que permitan minimizar los costos y pérdidas en los que usualmente se incurren en los proyectos con vocación innovadora. Más aún, sería idóneo que la institucionalidad sea capaz de lograr que estos esfuerzos de promoción sean auto-sustentables en el largo plazo.

Otra manera en la cual se motivan nuevos conocimientos productivos es a través de la atracción de inversiones. Tabasco no ha tenido un buen desempeño histórico en ésta materia. Según estadísticas de fDi Markets, entre 2003 y 2016 Tabasco ha sido el destino de al menos un 0,4% del total de la inversión extranjera directa que se ha anunciado para México, una cifra bastante menos proporcional a su porcentaje de la población (2,0%) o su aportación al PIB (2,3%).

Es de notar que la gran mayoría de las inversiones que ha recibido la entidad han estado focalizadas en actividades del electricidad, logística y comunicaciones (64% del total de la inversión anunciada para el estado vs. 22% a nivel nacional), mientras que las inversiones intensivas en manufactura (3% vs. 62% a nivel nacional) y en investigación, desarrollo, diseño, generación y gestión de conocimiento representan un porcentaje muy menor (0% vs. 3% a nivel nacional).

En este sentido, sería ideal que la institucionalidad pertinente sea capaz de dilucidar cuáles son los factores que llevan a potenciales inversionistas en procesos de manufactura o intensivos en conocimiento a escoger destinos distintos a Tabasco. Esto implica que esta instancia pueda identificar a dónde están yendo esas inversiones, qué tipo de actividades comprenden, quiénes las están realizando y por qué escogieron ese destino. Puntualmente, la institucionalidad puede liderar esfuerzos de interacción con inversionistas que hayan escogido un destino diferente a Tabasco ayudando a dilucidar así otros cuellos de botella relevantes para el estado.

— **Potenciales iniciativas y secuenciación en actividades prioritarias y líneas de acción en fases de corto, mediano y largo plazo**

A modo de insumo se presenta a continuación un conjunto de potenciales iniciativas, de carácter ilustrativo, para promover el emprendimiento y la atracción de inversión. Tal como se explicara previamente, estas iniciativas ilustrativas contienen elementos organizados en cuatro plazos que

podieran informar su eventual secuenciación al momento de implementar: prioritarias, corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

a) Optimizar esfuerzos para la promoción del auto-descubrimiento, innovación y emprendimiento

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Identificar oportunidades de mejora a la oferta actual de programas de apoyo al emprendimiento, apalancando los espacios de coordinación dentro del Consejo Estatal para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Identificar fuentes de capital privado (ej.: incubadoras, aceleradoras, “*venture capital*”), nacionales e internacionales, y caracterizarlos según foco y criterios de inversión.
- Identificar grupos de mentores y asesores especializados en áreas claves, nacionales e internacionales, y caracterizarlos según experticia y esquema de colaboración.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Reformular oferta actual de programas de apoyo al emprendimiento en función de los hallazgos en los espacios de coordinación. Esto puede incluir por ejemplo robustecer los esfuerzos capacitación para trascender la capacitación administrativa básica, desarrollar impulsos a la modernización de procesos y otros informados en el diagnóstico de la oferta actual.
- Establecer, apalancando a actores relevantes (ej.: Pro México), canales de comunicación iterativos con fuentes de capital privado focalizadas en las vocaciones de los emprendimientos locales para evaluar oportunidades que permitan visibilizarlos.
- Establecer, apalancando a actores relevantes (ej.: Pro México), canales de comunicación iterativos con grupos de mentores y asesores especializados en áreas clave focalizados en las capacidades faltantes de los emprendimientos locales para evaluar oportunidades de colaboración.
- Diseñar y desplegar instrumentos/plataformas para identificar emprendimientos locales de alto potencial, capacidades y necesidades.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Formalizar mecanismos de colaboración con fuentes de capital privado, mentores y asesores que permitan consolidar una Red de Apoyo a Emprendedores de Alto Impacto con proyección internacional.
- Evaluar viabilidad regulatoria, administrativa y financiera de habilitar, de forma auto-sustentable, acceso a espacios de trabajo temporales para emprendimientos en fases tempranas de desarrollo.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- En caso de considerarse viable, establecer una gama de espacios de trabajo temporales para emprendimientos en fases tempranas de desarrollo.

- Establecer canales de comunicación con emprendedores que hayan surgido a raíz de los esfuerzos de promoción previamente detallados con el objeto de identificar, consolidar y publicitar oportunidades de procura en bienes o servicios especializados para otros emprendedores de Tabasco.
- Establecer instancias para, de forma regular, evaluar la efectividad de los esfuerzos para la promoción del auto-descubrimiento, innovación y emprendimiento.

b) Optimizar esfuerzos para la identificación y atracción de inversión

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Analizar efectividad de iniciativas de atracción de inversión en curso.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Identificar los principales destinos, nacionales e internacionales, de la inversión extranjera asociadas a las industrias que formen parte de las estrategias de diversificación del estado.
- Identificar el lugar de origen de la inversión extranjera asociadas a industrias que formen parte de las estrategias de diversificación del estado.
- Identificar las principales firmas que estén asociadas a industrias que formen parte de las estrategias de diversificación del estado.
- Diseñar y desplegar instrumentos de investigación que permitan caracterizar las condiciones (contexto, capital humano, bienes públicos, estímulos, etc.) de los lugares receptores del tipo de inversión descrito previamente.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Diseñar un “pitch book” especialmente focalizado en las industrias de interés. Esto pudiera incluir, al menos, información sobre el ambiente de negocios relevante, la infraestructura productiva relevante, casos de éxito previos, estímulos relevantes e información sobre la calidad de vida en el lugar.
- Diseñar una estrategia de vinculación (ej.: Participación en ferias, conferencias, etc.) que apalanque a actores relevantes (ej.: Pro México). Estos esfuerzos pueden permitir establecer canales de comunicación iterativos con firmas objetivo para evaluar oportunidades de colaboración e identificar capacidades productivas faltantes en el estado.
- Priorizar esfuerzos de atracción en firmas/actividades/industrias de interés para las cuales existan menos capacidades faltantes.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- Actualizar “pitch book”, especialmente focalizado en nuevas capacidades y éxitos de ronda de atracción previa.

- Priorizar esfuerzos de atracción en firmas/actividades/industrias de interés para las cuales existan menos capacidades faltantes.

4.1.2. Insumos para políticas habilitadoras

La implementación de políticas de transformación productiva solo será exitosa si, al mismo tiempo, el estado pone en funcionamiento medidas complementarias tanto para abordar los principales obstáculos a la materialización la inversión y el emprendimiento requeridos para el desarrollo de sectores de mayor complejidad, como para atender las principales restricciones al crecimiento económico. Por este motivo, a continuación se presentan insumos para la elaboración de políticas “habilitadoras” que le permitan a la entidad progresivamente subsanar estas limitaciones a la actividad productiva. En concreto, estas medidas se refieren a tres temas de suma relevancia para Tabasco en su contexto actual: la provisión de bienes públicos, la seguridad, y la vinculación laboral.

4.1.2.1. Atención a cuellos de botella en la provisión de bienes públicos

Es probable que en la medida que se avance en los esfuerzos de diversificación, las principales restricciones estructurales que enfrenta el estado en términos de provisión de bienes públicos (ej.: energía eléctrica y gestión del recurso hídrico) comiencen a limitar el desarrollo de vocaciones productivas de alto potencial, por lo que se deben considerar alternativas de corto y mediano plazo para optimizar su provisión.

— Contexto y hallazgos de reportes previos

Si bien para el sector estudiado en el Diagnóstico Industrial (“Químicos”) la mayoría de los bienes públicos evaluados no parecen ser una restricción, a nivel estatal la provisión del servicio eléctrico y la gestión del recurso hídrico sí parecen ser restricciones estructurales. Dado que mejorar la provisión de bienes públicos es un reto complejo, se pudieran considerar dos tipos de estrategias: una de naturaleza focalizada apalancando la Zona Económica Especial (ZEE); y otra más transversal que busque garantizar la provisión de estos bienes públicos más ampliamente a nivel estatal.

Una estrategia focalizada pudiera aprovechar la declaratoria de la ZEE para parcialmente atender estas carencias de infraestructura el corto y mediano plazo. De momento la ZEE no cuenta con vocaciones específicas y los estímulos asociados a la misma se concentran más que todo en incentivos tributarios. Sin embargo, la ZEE se pudiera orientar a resolver retos de provisión de bienes públicos propios de industrias con alto potencial. Dicho de otra forma, las ZEE pueden ser aprovechadas como una herramienta para resolver los problemas de coordinación propios al desarrollo de una industria, con la ventaja adicional de que esta intervención se realizaría en una zona geográfica limitada donde se aprovechan las fuerzas de aglomeración por lo que se pudieran resolver estos problemas para muchas firmas a la vez.

Más allá de aprovechar las oportunidades que brinda la ZEE, la entidad debe ser capaz de dar respuesta a los retos de provisión de bienes públicos de una manera más estructural. En parte, porque se aspira a que eventualmente la actividad productiva en el estado sobrepase la capacidad de absorción

de la ZEE y trascienda las vocaciones productivas delineadas inicialmente. Es de notar que estos esfuerzos para la provisión de infraestructura industrial presentan un reto específico en el estado, pertinente a los riesgos de inundación. Buena parte del territorio del estado o bien está sujeta a riesgos de inundación o cuenta con suelos que no son propicios para la construcción industrial. Por lo tanto, los esfuerzos que se hagan en esta materia deben internalizar estos riesgos desde su concepción.

a) Optimizar provisión de bienes públicos y atención a cuellos de botella de manera focalizada en la Zona Económica Especial y de manera más amplia a nivel estatal

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Adelantar fase de inversión inicial en infraestructura para optimizar provisión de energía eléctrica y recurso hídrico dentro de la ZEE y su área de influencia.
- Actualizar mapas de riesgos e identificar localidades adicionales en las que exista mayor seguridad al momento de realizar inversiones de infraestructura.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Orientar ZEE a vocaciones productivas de alto potencial.
- Desarrollar un plan maestro que considere mejoras en la provisión de servicios públicos y desarrollo habitacional en el área de influencia de la ZEE.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Optimizar infraestructura industrial de ZEE y área de influencia según necesidades adicionales identificadas en instancias de coordinación o instancias de promoción de inversión.
- Actualizar el Programa de Desarrollo Urbano de Villahermosa y Paraíso para incorporar el conjunto de iniciativas de planificación urbana que les permitirían atender los requerimientos industriales y sociales de bienes públicos en el largo plazo.
- Adelantar estudios de factibilidad económica, técnica, ambiental y de ingeniería para el desarrollo de proyectos que atiendan los requerimientos de bienes públicos en el largo plazo.
- Identificar potenciales fuentes de financiamiento para adelantar los proyectos que atiendan los requerimientos de bienes públicos en el largo plazo y estructurar los proyectos de acuerdo a las fuentes de financiamiento pertinentes.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- Reorientar ZEE a nuevas vocaciones productivas de alto potencial.
- Reformular oferta de infraestructura industrial y de estímulos a nuevas vocaciones productivas de alto potencial según prevalencia de cuellos de botella remanentes en el entorno.
- Construir e implementar proyectos urbanos de largo plazo.
- Identificar nuevas necesidades emergentes y ajustar Programas de Desarrollo Urbano periódicamente.

4.1.2.2. Atención a retos en materia de seguridad

Esta área de política busca responder al hecho que la situación actual de seguridad, pudiera estar operando como una restricción activa para la actividad económica de los actores locales, afectando sus decisiones de inversión y de expansión de sus operaciones.

— Contexto y hallazgos de reportes previos

Como se señaló anteriormente, el desempeño en materia de seguridad en el estado de Tabasco ha sido sumamente adverso. Según el Reporte Anual de 2017 del Observatorio Ciudadano de Tabasco, la tasa de incidencia de homicidio doloso de 2017 es la mayor para el estado desde 1998. Asimismo, la tasa de robos con violencia en Tabasco (435,4 casos por cada 100 mil habitantes) es la mayor del país, la de robo a negocios (230,12 casos por cada 100 mil habitantes) también es la mayor del país, la de secuestros (3,17 casos por cada 100 mil habitantes) es la tercera mayor del país, y la de extorsión (10,61 casos por cada 100 mil habitantes) es la cuarta mayor.

Más aún, las Encuestas de Victimización reflejan que ni los actores económicos ni la población en general se sienten seguros en el estado. También reportan tener que realizar gastos importantes para superar estos retos de seguridad y que dejan de hacer un conjunto importantes actividades productivas como consecuencia de la situación actual de inseguridad. Estos hallazgos coinciden con evidencia cualitativa recabada en visitas al estado en la que los actores locales indicaban que había un importante aumento en actividades delictivas enfocadas en la extracción de renta de los actores privados a través del cierre de vías u otros mecanismos de coerción. Razón por la cual habían optado por reducir sus operaciones en el estado.

Es importante destacar que no se han podido identificar hipótesis que busquen explicar de forma específica este reciente desempeño. De forma cualitativa, en entrevistas con actores locales, estos indicaron que el cambio en tendencia pudiera estar asociado con los altos niveles de desempleo y el deterioro de la actividad económica en general. Algunos indicaron que existían importantes rezagos en términos de equipo e instalaciones de policía. Finalmente, se hizo mención también a la posible presencia de factores de crimen organizado como lo es el Cártel de Jalisco Nueva Generación. Sin embargo, se requiere de un diagnóstico independiente a profundidad para dilucidar las potenciales causas de este fenómeno e identificar posibles soluciones. Algunos insumos en esta dirección pueden incluir los esfuerzos del Observatorio Ciudadano de Tabasco y de otras organizaciones ciudadanas y empresariales que se han abocado a este tema.

Es importante destacar que los temas de seguridad pública no forman parte de la experticia central del Centro para el Desarrollo de Internacional de la Universidad de Harvard. De esta forma, los planteamientos aquí destacados deberían considerarse como meramente informativos. En todo caso, en aras de reactivar la actividad económica de Tabasco pudiera ser provechoso adelantar un conjunto de iniciativas de política en materias de seguridad que permitan revertir las tendencias de las actividades delictivas y minimizar la disrupción de las actividades productivas.

— Potenciales iniciativas y secuenciación en actividades prioritarias y líneas de acción en fases de corto, mediano y largo plazo

A modo de insumo se presenta a continuación un conjunto de potenciales iniciativas, de carácter ilustrativo, para atender la situación de seguridad de Tabasco. Tal como se explicara previamente, estas iniciativas ilustrativas contienen elementos organizadas en cuatro plazos que pudieran informar su eventual secuenciación al momento de implementar: prioritarias, corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

a) Mejorar la capacidad de prevención, respuesta, procesamiento y judicialización de actividades delictivas

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Caracterizar el perfil de los individuos incurso en actividades delictivas, buscando determinar los principales factores que motivan su vinculación (ej.: oportunidades de empleo, victimización previa, limitada cohesión social, etc.).
- Estimar, utilizando una aproximación estadística, el tamaño de la población en riesgo y su ubicación geográfica.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Diseñar políticas de prevención especialmente dirigidas a la población en riesgo, que estén focalizadas en atender los factores de vinculación.
- Poner en marcha pruebas piloto de las políticas de prevención, teniendo en cuenta criterios de evaluación de impacto que permitan informar su eficacia y escalabilidad.
- Identificar y socializar con los diferentes niveles de gobierno oportunidades de mejora al Sistema Integral de Desarrollo Policial.
- Identificar y socializar con los diferentes niveles de gobierno oportunidades de mejora al Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Identificar las políticas de prevención exitosas en la fase piloto para diseñar e implementar su escalabilidad a nivel estatal.
- Desarrollar una política de seguridad integral especialmente focalizada en el municipio Centro.
- Robustecer las capacidades para recabar, compartir procesar e interpretar inteligencia sobre extorsión, secuestros y otras actividades delictivas. Este tipo de información pudiera contemplar elementos de inteligencia financiera, infiltración de cuerpos de seguridad, entre otros.
- Reformular iniciativas contra las actividades delictivas, con especial énfasis en secuestro y extorsión, para atender hallazgos de inteligencia. Esto pudiera incluir por ejemplo estrategias de patrullaje inteligente, de intervenciones de cuadrantes u operaciones de inteligencia financiera.

- Contribuir a fortalecer las capacidades administrativas de las agencias del Ministerio Público, incluyendo oportunidades de capacitación y especialización con foco en las actividades delictivas más relevantes en la entidad.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- Avanzar en el desarrollo de plataformas tecnológicas integrables con otros estados y niveles de gobierno, enfocadas en compartir inteligencia y en apoyar operaciones policiales en tiempo real.
- Aumentar el número de agentes de policía, en concordancia con los requerimientos del Sistema Integral de Desarrollo Policial.
- Aumentar el número de agentes del Ministerio Público, en concordancia con los estándares de profesionalización del Ministerio Público.

b) Fortalecer de los esquemas de coordinación con actores relevantes

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Identificar actores locales con interés y propuestas en el tema de seguridad (ej.: cámaras empresariales, universidades, ONGs, otros grupos de organización social, etc.).
- Identificar otros gobiernos municipales o estatales con experiencias valiosas y/o con intereses compartidos en el tema de seguridad (ej.: gobiernos locales y estatales con mejoras significativas en variables claves, gobiernos locales y estatales de estados vecinos, etc.).
- Identificar y participar activamente en los espacios de coordinación existentes a nivel nacional en el tema de seguridad (ej.: Sistema Nacional del de Seguridad Pública).

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Formalizar y/o robustecer los espacios de coordinación con actores locales. Se sugiere que este espacio cuente con la participación de actores de alto nivel de representatividad y capacidad de toma de decisiones. Asimismo, se sugiere que tenga una alta periodicidad de reuniones.
- Formalizar los canales de coordinación con otros gobiernos municipales y estatales. Se sugiere que este espacio facilite el compartir lecciones aprendidas y promueva la coordinación operacional cuando sea requerida.
- Organizar o participar en al menos una conferencia con expertos de seguridad a nivel nacional y/o internacional para actualizar y optimizar iniciativas contra el robo, el secuestro y la extorsión.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Apalancar espacios de coordinación local para dar seguimiento independiente y público a la evolución de variables claves de desempeño, resultados y percepción, con la idea de alimentar los diálogos sobre las iniciativas de seguridad y las posibles oportunidades de mejora.

- Apalancar espacios de coordinación local para establecer un Acuerdo Estatal enfocado en materias de seguridad, que permita plasmar las distintas propuestas avanzadas en este espacio y traducirlas en políticas públicas y compromisos concretos avalados por todos los actores y con responsabilidades específicas.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- Evaluar la efectividad de los espacios de coordinación establecidos a diferentes niveles y ajustar de forma consensuada su diseño institucional en la medida que se considere pertinente.

4.1.2.3. Robustecimiento de esfuerzos de vinculación laboral para disminuir el desempleo

Como se señaló en este y en reportes anteriores, el nivel de desempleo en la entidad ha sido persistentemente alto durante los últimos años. Para el segundo trimestre de 2018, el porcentaje de la población económicamente activa desocupada superior al 6% cifra que ubica a Tabasco en el primer lugar de los estados con el mayor desempleo del país, más que duplicando la media nacional y evidenciando una tasa 65% superior al de la segunda entidad federativa con el más alto nivel de desocupación.

— Contexto y hallazgos de reportes previos

El análisis de la evolución de este y otros indicadores del mercado laboral entre 2005 y 2018 pone de relieve algunos aspectos sobre la composición y la naturaleza del desempleo que deberían tenerse en cuenta a la hora de elaborar políticas públicas en la materia: 1) el alto nivel de desempleo antecede a la crisis del sector petrolero y no es necesariamente una consecuencia de ésta, si bien la crisis ha exacerbado el fenómeno; 2) la composición sectorial del empleo varió marcadamente en el periodo considerado, siendo agricultura y gobierno los sectores económicos con la mayor pérdida de empleos durante 2005-2011 y minería, construcción y comercio, aquellos con las mayores reducciones entre 2011 y 2018; 3) la caída en el empleo de los sectores mencionados no ha sido compensada por el crecimiento en el empleo en el resto de los sectores en relación al año 2005; y 4) estas dinámicas han impactado el perfil demográfico de la población desocupada, en tanto se ha observado un aumento en la proporción personas con altos niveles de escolaridad y de personas entre los 25 y 44 años.

La persistencia del desempleo, su alto nivel en relación al resto del país, las dinámicas sectoriales y demográficas antes mencionadas, y el hecho de ser un problema no solo desde el punto de económico sino quizás más importante, desde el punto de vista social, requieren que las autoridades estatales y federales trabajen de manera activa para revertir estas tendencias.

Las acciones que se han implementado a nivel estatal para reducir el desempleado se han desarrollado mayoritariamente en el marco de los programas y políticas del Sistema Nacional de Empleo (SNE), el cual, gracias a su sistema de gobernanza, ha asegurado que se presten los servicios del sistema en todo el país. El SNE brinda asistencia a través de dos grandes tipos de estrategias: el Servicio de Vinculación Laboral (SVL), basado en programas y proyectos relativos a la prestación de servicios de apoyo en la búsqueda de empleo y vinculación adecuación de la demanda y la oferta de

trabajo (*job matching services*)¹⁸, y el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), el cual se concentra en programas de capacitación y adiestramiento para adquirir conocimientos o destrezas que le permitan al usuario vincularse a un trabajo o emprender una actividad laboral por cuenta propia. Este tipo de programas se conoce en la literatura como programas activos de mercado laboral (PAML)¹⁹.

Según datos de la OIT (2018), entre diciembre de 2012 y diciembre de 2016 el SNE ha atendido a más de 20 millones de usuarios y ha logrado colocar alrededor de 5,5 en empleos formales, logrando así una tasa de colocación promedio cercana al 27%. Es importante notar que durante el mismo periodo los programas activos de mercado laboral PAE exhibieron una tasa de colocación significativamente mayor, cercana al 76%.

El desempeño del SNE, particularmente el de las estrategias PAE, es un ejemplo de cómo este tipo de políticas han probado ser unas de las más costo-efectivas para atender el problema del desempleo tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. En este sentido, Card et al (2015) con base en un meta-análisis de 500 evaluaciones de programas y más de 200 estudios realizados en varios países de Latinoamérica, Europa, y Estados Unidos, encuentran que las políticas laborales de asistencia a la búsqueda de empleo e intermediación laboral, y aquellas que enfatizan la acumulación de capital humano y capacitación son las que exhiben los mayores impactos positivos (particularmente en el mediano plazo), si bien la efectividad de estos programas varía de acuerdo a la población objetivo y las metas que persigan.

En el caso de Tabasco, el Sistema Nacional de Empleo de Tabasco (SNET) ha implementado acciones y programas dentro de lo contemplado por los Servicios de Vinculación Laboral y dentro de los PAE. De acuerdo a los datos del Servicio Nacional de Empleo, la tasa de colocación de estos programas a mayo de 2018 en el estado fue de 18%, cifra que lo ubica por debajo del promedio nacional de 21%. A nivel de programas, la tasa de colocación a través de los servicios de vinculación laboral es una de las más bajas del país, solo por encima de Veracruz y Campeche. En contraste, la tasa de colocación de los PAE fue de 86%, la cuarta más alta a nivel nacional.

Dentro de las iniciativas PAE, el Programa BÉCATE, particularmente los programas de Capacitación en la Práctica Laboral (CPL) y Capacitación para el Autoempleo (CPA), exhibe altos niveles de efectividad en términos de colocación en Tabasco (Revista Informativa de la SNET, 2018),

¹⁸ Dentro de los programas del SVL se destacan las ferias de empleo; publicación de vacantes en herramientas digitales como el Portal de Empleo o los Periódicos Estatales de Ofertas de Empleo; y la atención a usuarios por medio de las Bolsas de Empleo y el Centro de Intermediación Laboral. Las asesorías brindan apoyos básicos que van desde instrucciones para diligenciar correctamente una solicitud de empleo, elaboración de un curriculum vitae, y sobre el uso adecuado del Portal de Empleo y la Bolsa de Empleo.

¹⁹ Las iniciativas PAE incluyen al programa de Becas a la Capacitación para el Trabajo (BÉCATE) que otorga apoyos económicos para recibir capacitación para vincularse a un trabajo o bien para adquirir conocimiento que permita emprender una actividad laboral por cuenta propia; el programa Fomento al Emprendimiento, en el que se entrega mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramientas a los usuarios que desean desarrollar una actividad por cuenta propia; y los programas de Movilidad Laboral Interna y Externa, a través del cual se ofrecen oportunidades laborales temporales o permanentes a personas que estén en capacidad de trasladarse desde sus lugares de origen hacia otro destino, ya sea nacional o internacional (principalmente Canadá).

lo que demuestra la importancia de involucrar al sector privado empresarial y otros actores relevantes en la ejecución de las PAML. Sin embargo, un análisis más detallado sobre la oferta de cursos de capacitación y el volumen y perfil de los usuarios revela que existen varias oportunidades de mejora. En primer lugar, el volumen total de usuarios y atendidos es significativamente bajo con respecto al total de potenciales usuarios del sistema (desempleados y trabajadores buscando nuevas oportunidades laborales). Por otro lado, el número de vacantes recogidas a través de ambos sistemas es reducido, y se concentra principalmente en perfiles de niveles de escolaridad media o baja, lo que no necesariamente corresponde con el perfil demográfico de los individuos que hoy se encuentran desocupados.

Recuadro 1. Experiencia internacional relacionada con iniciativas para la reducción del desempleo

Entre los insumos para el desarrollo de política propuestos en este reporte, se incluye una iniciativa para hacer frente al elevado desempleo existente en Tabasco. La tasa de desempleo en el estado es, con distancia, la más alta del país. En 2018, ésta superaba el 6%, más que duplicando la tasa registrada a nivel nacional y 65% mayor a la observada en la entidad federativa con el segundo mayor registro. En concreto, la recomendación consiste en el fortalecimiento de la dependencia del Servicio de Empleo en el estado. En términos generales, el objetivo es conectar de manera más efectiva la oferta con la demanda de trabajo en el estado, de manera de atenuar los posibles déficits de capital humano específico y las fallas de coordinación que pudieran existir en el mercado laboral. Para efectos de aportar elementos que ayuden en el diseño e implementación de esta iniciativa, en este cuadro se resaltan tres programas internacionales relativamente exitosos.

El primero se denomina *New Deal for Young People* (NDYP) y fue creado en Inglaterra en el año 1998 para asistir a jóvenes que llevaran más de 6 meses desempleados y recibiendo beneficios por parte del estado. El programa destaca por contemplar servicios de distinta naturaleza, los que se agrupan en tres etapas y, considerados en conjunto, suponen un acompañamiento sumamente integral. La primera etapa consiste en la asignación de un consejero al beneficiario, el cual ayuda a la persona en la búsqueda de trabajo. Transcurrido un plazo máximo de cuatro meses, se pasa a la segunda etapa, en la cual el desempleado tiene la opción de involucrarse en cuatro tipos de programas: (i) educación o entrenamiento de tiempo completo, (ii) empleo en un trabajo subsidiado, (iii) empleo en el sector público, (iv) trabajo de voluntariado.

Las últimas tres opciones también incluyen entrenamiento de un día a la semana y se pueden extender por hasta seis meses, mientras que la primera puede durar hasta 12 meses. Para los que continúen en el programa luego de la segunda etapa, existe una etapa de seguimiento, en la cual el estado continúa aconsejando o proveyendo asistencia en la búsqueda de empleo (Kluve et. al., 2012). El programa tiene una colocación de 17.250 personas al año, en promedio, y es la iniciativa de atención completa a jóvenes menos costosa de la OECD, con un costo por beneficiado de entre USD 734 y 1.277 (Kluve et. Al, 2012). Vale la pena resaltar que existe evidencia que apunta a que programas obligatorios suelen tener menos éxito que programas de carácter voluntario (Friedlander et al. 1997 y Greenberg et al. 2003). De cualquier manera, este programa destaca por su carácter integral, incluyendo políticas de asistencia en la búsqueda de trabajo, capacitación y seguimiento.

La segunda iniciativa a destacar es el programa de Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP) creado en Singapur y dirigido por la Comisión de Desarrollo Económico de ese país (EDB, por sus siglas en inglés). En este caso, lo que más resalta es la profunda conexión que existe entre el entrenamiento que se provee a los beneficiarios y las demandas específicas del sector privado. En este sentido, el éxito del programa se sustenta en buena medida en las asociaciones que EDB ha establecido con compañías internacionales líderes en procesos de entrenamiento (Tan y Nam, 2012). Así, por ejemplo, en los años 70s EDB se asoció con *Tata Group*, la entonces más grande compañía de ingeniería de India. En concreto, el gobierno de Singapur aportó las instalaciones físicas y el 70% de los costos operativos, además de pagar un sueldo a los beneficiarios, mientras que *Tata Group* aportó el modelo de entrenamiento que sus trabajadores recibían en India. La asociación también contemplaba que la empresa tendría prioridad para escoger a los beneficiarios que exhibieran un mejor desempeño, mientras que los que no fueran escogidos, se mantendrían en un registro de la EDB para atraer nuevas empresas del sector. Como resultado, las probabilidades de encontrar trabajo para los beneficiarios aumentaron, al mismo tiempo que el stock de capital humano capacitado disponible en el país para desarrollar este tipo de industrias se incrementó. Luego de esta asociación, el programa EFTP de Singapur ha ido evolucionando a través de otras asociaciones parecidas con empresas privadas (Tan y Nam, 2012). En el 1998, los retornos a la educación técnica y vocacional en el nivel secundario eran de 10,3% y en el nivel de terciario eran de 12,7%, mientras que para la educación tradicional secundaria y terciaria los retornos eran de 9,4% y 11,3% respectivamente (Sakellariou, 2003).

Por último, el tercer programa destaca por depender en menor medida de la oferta existente para la creación de empleos, esto al enfocarse en incentivos al emprendimiento. Si bien los dos programas previos han tenido por objeto vincular a la población objetivo con la demanda laboral actual, esta iniciativa muestra que los esfuerzos de promoción al empleo se pueden conjugar con esfuerzos de fomento al emprendimiento y a la inversión para así aumentar la probabilidad de vincular a la población objetivo con la demanda laboral prospectiva. Se trata del programa *Injaz al-Arab*, el cual ha sido implementado en 12 países del Medio Oriente y el Norte de África. La iniciativa consiste en vincular como voluntarios a profesionales del sector privado con escuelas y universidades públicas para asesorar y formar a los estudiantes en temas de negocios. Específicamente, se ofrecen cursos de una hora por semana, durante seis meses, e incluyen entrenamiento en áreas como la gestión de un presupuesto, el seguimiento del mercado de valores, y la elaboración de un plan de negocios (Kluve et al., 2012). El programa tiene un nivel de satisfacción alto por parte de sus participantes, muchos de los cuales reportan que el mismo tuvo un “efecto significativo en sus vidas” y que los ayudó a “incrementar su confianza en sus propias habilidades” (Kluve et al., 2012). En el 2016-2017, *Injaz Al-Arab* reporta haber ayudado a abrir 527 empresas, y beneficiado a 11.335 estudiantes (sitio web *Injaz Al-Arab*). Un programa de este tipo presenta la ventaja de, como se señaló previamente, reducir la dependencia de sus beneficiarios en la oferta de empleo existente, además de tener el potencial de crear empresas que a su vez incrementen esta oferta.

A modo de resumen, en este cuadro de texto se presentan tres programas internacionales de provisión de servicios de asistencia en la búsqueda de empleo y capacitación. El programa *New Deal for Young People* de Inglaterra destaca por su carácter integral y bajo costo, el programa de formación de Singapur resalta por facilitar entrenamiento profundamente integrado a las demandas del sector privado, y, por último, el programa *Injaz al-Arab* del Medio Oriente y el Norte de África sobresale por impulsar el emprendimiento como una forma de expandir la oferta de trabajo existente. Las

primeras dos iniciativas han probado ser relativamente exitosas en cuanto a favorecer la empleabilidad de los desempleados, y la tercera complementa estos esfuerzos a través de fomento al emprendimiento, por lo que pueden servir como referencias interesantes de analizar al momento de diseñar una estrategia que apunte a fortalecer la oferta de políticas públicas enfocadas en atender el problema del elevado desempleo en Tabasco.

— Potenciales iniciativas y secuenciación en actividades prioritarias y líneas de acción en fases de corto, mediano y largo plazo

A continuación, se presenta un conjunto de iniciativas potenciales que se espera puedan servir como insumo para el diseño de estrategias que aumenten la efectividad de las políticas de vinculación laboral y de las PAML en el contexto de Tabasco. Al igual que en recomendaciones anteriores, estas iniciativas ilustrativas se clasifican de acuerdo a la periodicidad en la que podrían ser implementadas, la cual obedece tanto a criterios de priorización como de secuencialidad: prioritarias, corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

En general, se recomienda que las actividades relacionadas con la elaboración de diagnósticos de información y estado actual de los programas de la SNET se consideren prioritarios (o de inmediata ejecución) en aras de mejorar la focalización de los programas e identificar cuellos de botella; la celebración de convenios y demás actividades de coordinación de actores relevantes se lleven a cabo en el corto plazo; el desarrollo de un sistema de información integral que tenga las características básicas de la ventanilla única y que integre la información de los programas de vinculación y los PAE constituya el grueso de las actividades en el mediano plazo; mientras que las actividades a garantizar la sostenibilidad de los programas de la SNET, el mantenimiento de los sistemas de información, y las actividades encaminadas a realizar una evaluación técnica del impacto de los programas y políticas se ejecuten de manera continua y se mantengan en el largo plazo.

a) Fortalecimiento de la capacidad institucional de SNET y otras instituciones estatales de la ejecución de políticas de vinculación laboral.

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Caracterizar el perfil de los desempleados con el fin de mejorar los esfuerzos de focalización de los programas de la SNET. La planeación de metas de corto y mediano plazo de SNET debe incorporar una visión amplia del desempleo en el estado y no centrarse únicamente en la información sobre su historial de usuarios. Para este fin, la SNET puede hacer uso de información estadística y administrativa para crear—y actualizar de manera periódica—, la información sobre las características demográficas y aquellas relativas al perfil laboral de los desempleados de Tabasco, lo que le permitirá focalizar mejor sus programas. La información contenida en la ENOE puede servir como principal insumo para este fin.
- Caracterizar el perfil de los empleados que componen la fuerza laboral en cada industria. Esta caracterización seguiría eventualmente los mismos lineamientos y usaría las mismas fuentes de

información que el caso de los desempleados, esto es, se concentraría en los perfiles de la fuerza de trabajo en términos de información demográfica y laboral, con base en micro datos como la ENOE u otras fuentes de información administrativa. Su importancia radica en que esta información, junto con la del perfil de los desempleados, constituye un primer paso para determinar si los programas que actualmente ejecuta el SNET, las vacantes que logra recoger y los servicios personalizados para apoyar la vinculación están atendiendo efectivamente al espectro amplio de los desempleados en el estado en términos geográficos, nivel educativo, habilidades y experiencia, género, etc. Por otro lado, esta información podría ayudar a dilucidar no solo si la oferta de programas de capacitación y movilidad laboral se adaptan a las necesidades de los usuarios del sistema, sino más generalmente, a explorar si la oferta de programas educativos y otros esfuerzos de formación y adquisición de habilidades están respondiendo a las necesidades del sector productivo.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Optimizar esfuerzos de capacitación al personal de la SNET que presta los servicios de asesoría y referencia para la búsqueda de empleo. Sería deseable mejorar las competencias de los consejeros de la SNET para evaluar las necesidades de los usuarios y orientarlos efectivamente en el uso de las herramientas del SNET, ya sea en términos de programas de vinculación o apoyo al empleo. Ello les permitiría permitirse incorporarse de manera más rápida al mercado laboral y aumentar la probabilidad de realizar un correcto apareamiento entre candidatos y vacantes, así como ayudar a ajustar sus expectativas profesionales y salariales a fin de atenuar el efecto distorsionador de la actividad petrolera. Para este fin, la SNET podría considerar aprovechar la oferta de entrenamientos a consejeros que a nivel centralizado ofrece el SNE, o bien celebrar convenios con universidades locales que cuenten con bolsas de empleo y/o realicen cursos de capacitación orientados al mercado laboral que demuestren altos grados de eficiencia en sus labores. Se recomendaría que a partir de estos esfuerzos de capacitación se puedan elaborar protocolos de atención y manejo de atención que puedan aplicarse dentro de SNET y otras entidades responsables de la política de empleo en el estado.
- Desarrollar una estrategia efectiva de diseminación de los programas de vinculación laboral y de los subprogramas de apoyo al empleo de la SNET en el estado. El bajo porcentaje de empleados que reportó haber usado algún servicio o programa del gobierno para encontrar empleo en Tabasco, aun para estándares nacionales y en un contexto de alto desempleo, podrían estar reflejando el desconocimiento generalizado de la población de los programas de vinculación laboral, de capacitación y de apoyo a la movilidad laboral de SNET, particularmente en áreas rurales. Por ello, se recomienda poner en marcha una estrategia comunicacional más agresiva para diseminar la labor, programas y actividades de la SNET a lo largo del estado, intensificando el uso de diferentes canales de comunicación (redes sociales, radio, televisión, prensa escrita).

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Desarrollar un sistema de información local que conecte todos los canales de atención de la SNET y que lo aproxime a un sistema de ventanilla única. Pese a las restricciones presupuestales a las que se ha visto sujeto el SNE, desde el gobierno federal existe el interés por adelantar esfuerzos para consolidar un sistema de información que compatibilice la información de todos los programas y servicios de vinculación laboral y PAE. En este contexto, y ante la necesidad de adelantar acciones para atender el problema del alto desempleo estructural de Tabasco, el estado podría coordinar esfuerzos administrativos y de cofinanciación con el nivel federal para que se desarrolle un sistema integrado de información que sirva como piloto de un sistema nacional, que no solo sirva de repositorio información sobre las políticas sino que permita hacer seguimiento a los usuarios y beneficiarios, susceptible a ser cruzado con otras bases de datos para enriquecer la información del sistema. Acciones en esta área 1) beneficiaría al estado (aumentando la capacidad técnica y de información para la atracción y atención de los usuarios, la oferta de vacantes), al tiempo que le permitiría a la nación aprender de la experiencia de Tabasco para luego escalar el proyecto una vez la situación fiscal del país sea más favorable; 2) favorecería el ejercicio de monitoreo y evaluación del impacto de los programas; 3) permitiría construir proyecciones que sirvan como base para el diseño de políticas de empleo.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- Promover la continua actualización del sistema de información, tanto en términos de la información de los programas como en lo relativo a sus características técnicas.
- Evaluar de forma permanente los programas y estrategias del sistema de vinculación laboral y los subprogramas PE del estado. Con base en la información generada por un potencial sistema integrado de información, sería deseable evaluar de forma periódica si los programas están teniendo el impacto deseado y si están bien focalizados, a fin de generar un proceso de aprendizaje y ajuste sobre las lecciones aprendidas que beneficio el diseño de políticas de empleo en el largo plazo.

b) Aumentar el nivel de eficacia y eficiencia en la ejecución de políticas de vinculación laboral

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Realizar un diagnóstico de los repositorios de información (actual e histórica) relativa a la ejecución de los programas de vinculación laboral. Este diagnóstico debe establecer la calidad y completitud de la información de la que dispone la SNET en términos del perfil demográfico de los usuarios de los servicios de vinculación, inventarios de las empresas que han atendido o han mostrado interés en participar de las ferias de empleo y de las vacantes que usualmente se registran en el

Portal de Empleo localizadas en Tabasco, así como de las agencias de empleo privadas (de existir) que operen en el estado.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Fortalecer el Sistema Estatal de Empleo estableciendo mecanismos de colaboración y diálogo con el sector privado y otros actores relevantes, con miras a mejorar tanto el volumen como la calidad de las vacantes capturadas a través de los servicios de vinculación laboral. Como se vio anteriormente, la tasa de colocación asociada a estas actividades es una de las más bajas del país. Si bien esto puede deberse a diferentes factores (ineficiencia en la captura de vacantes o insuficiente generación de las mismas en una economía desacelerada; *mismatch* entre las vacantes y el perfil actual de los desempleados), se recomienda involucrar a una mayor y más amplio conjunto de firmas, agencias de colocación, instituciones educativas y cámaras empresariales para así aumentar y diversificar la oferta de vacantes capturadas por el sistema, creando a su vez espacios y mecanismos de diálogo entre las partes.
- Realizar esfuerzos por descentralizar los programas de vinculación laboral. Existe una importante prevalencia del desempleo en Tabasco en áreas rurales, excediendo el nivel promedio nacional. Por ello, sería deseable que la SNET adelantara esfuerzos para llevar los programas y proyectos dentro del sistema de vinculación laboral hacia las áreas rurales.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Automatizar procesos del sistema de vinculación laboral a nivel local para amortiguar los efectos negativos de la variabilidad en la disponibilidad de recursos para el sistema. Así como una estrategia para aumentar la efectividad de la SNET es la capacitación del personal encargado de orientar a los usuarios del sistema, es deseable que en el mediano plazo se consideren mecanismos para automatizar los procesos relacionados con el sistema de vinculación laboral. Esto podría convertirse en un mecanismo amortiguador de la operación del SNET ante variaciones en el flujo de recursos públicos hacia el sistema, al tiempo que haría más fácil el acceso de los usuarios.

c) Aumentar el nivel de eficacia y eficiencia en la ejecución de políticas activas del mercado laboral o de apoyo al empleo, PAE

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Realizar un diagnóstico de los repositorios de información (actual e histórica) relativa a la ejecución de los programas activos del mercado laboral en la modalidad PAE. Este diagnóstico debe establecer la calidad y completitud de la información de la que dispone la SNET en términos del perfil demográfico de los usuarios de los subprogramas PAE, inventarios de las empresas que han ofrecido programas de capacitación dentro del marco de BÉCATE en las modalidades de

capacitación en la práctica laboral y capacitación para el autoempleo, así como de las iniciativas emprendidas bajo el subprograma de fomento al subempleo.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Fortalecer el Sistema Estatal de Empleo estableciendo mecanismos de colaboración y diálogo con el sector privado y otros actores relevantes, con miras a mejorar la oferta de programas de capacitación y autoempleo. A diferencia de los subprogramas de vinculación laboral, la tasa de colocación en el estado de los subprogramas de apoyo al empleo (BÉCATE, apoyo al emprendimiento, movilidad laboral) es actualmente una de las más altas a nivel nacional. Esto podría soportar la evidencia de que las políticas de empleo que enfatizan la acumulación de capital humano suelen exhibir mayores niveles de efectividad. Por este motivo, sería recomendable seguir adelantando esfuerzos para fortalecer los programas PAE, a través de acuerdos de colaboración con el sector privado y la academia para aumentar la calidad y la oferta de programas de capacitación y prácticas laborales, de modo que también beneficien a aquellos desempleados con mayores niveles de escolaridad y capacitación.
- Mejorar la preselección de candidatos para ofrecerle los servicios de capacitación que mejor se adapte a su perfil y necesidades. En línea con las recomendaciones hechas por Sánchez (2015) con base en una evaluación de impacto del programa BÉCATE a nivel nacional, sería recomendable realizar esfuerzos para mejorar la preselección de candidatos para los programas de capacitación, de modo que haya una mayor correspondencia entre el perfil de los aspirantes y sus expectativas tras la capacitación, ya sea de vinculación a empresas ya constituidas por medio de prácticas laborales, o de emprender o auto emplearse.
- Realizar esfuerzos por descentralizar los programas de apoyo al empleo. Existe una importante prevalencia del desempleo en Tabasco en áreas rurales, excediendo el nivel promedio nacional. En este sentido, es deseable que la SNET adelante esfuerzos para llevar los programas y proyectos de apoyo al empleo a áreas rurales.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Realizar una encuesta para empleadores sobre habilidades para recoger información sobre la demanda de habilidades en Tabasco. Las encuestas para empleadores sobre habilidades (ESS, por sus siglas en inglés) son una herramienta útil para el diseño de políticas de empleo y formación de capital humano. En este sentido, sería recomendable que dicha encuesta permita identificar las habilidades que tienen mayor demanda en el sector productivo, determinar si dicha demanda está siendo satisfecha, y dilucidar cuáles son los fundamentos sobre los cuales las firmas deciden invertir o no en habilidades para su fuerza laboral (BID, 2016). Se recomendaría, además, que estas encuestas se desarrollen bajo altos estándares técnicos, a fin de evitar sesgos relativos al reporte de información salarial, de costos de proveer capacitación en el trabajo, y el verdadero contenido de habilidades en posición determinada (BID, 2016).

- Adelantar esfuerzos para coordinar la oferta de programas educativos y las necesidades de los sectores productivos en el estado. De acuerdo a la información recogida durante nuestra visita al estado, en los últimos años las instituciones de educación superior han realizado esfuerzos por diversificar su oferta educativa, adaptarla a las necesidades del estado, y amortiguar la desaceleración en la demanda de trabajo en la industria minera. Sin embargo, sería recomendable aprovechar la información recogida por una encuesta tipo ESS y/o en los espacios de interacción entre actores relevantes para seguir haciendo esfuerzos en esta línea (ej. actualización de los programas ofrecidos, capacitación para el trabajo, y formación en habilidades blandas requeridas en el mundo laboral).

4.1.3. Insumos para políticas institucionales

Las políticas de transformación productiva, para ser exitosas, requieren de un marco institucional que promueva la constante interacción entre los actores relevantes locales para atender de manera oportuna y continua restricciones a la actividad productiva y a la implementación de las iniciativas tendientes a abordarlas. El estado recientemente ha conformado una institucionalidad que puede apalancarse para esta finalidad. Para efectos de garantizar su efectividad y sostenibilidad, a continuación se presentan ciertos principios y líneas de acción que pudieran fortalecer a este arreglo institucional.

4.1.3.1. Instancia de coordinación para identificar y atender cuellos de botella

A lo largo de los diferentes reportes de este proyecto de investigación se ha planteado que identificar todas las restricciones posibles para el desarrollo de nuevas actividades económicas pasa por un proceso intenso e iterativo de diálogo productivo entre el sector público y privado. Asimismo, se ha planteado como deseable que toda acción tendente a solucionar fallas de mercado que inhiban el desarrollo del potencial productivo se produzca como resultado de la interacción consultiva con el sector privado.

— Contexto y hallazgos de reportes previos

En términos de avances en esta dirección, a comienzos del año 2018 fue instalado en Tabasco el Consejo Estatal para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Este Consejo está conformado por servidores públicos a nivel estatal, personeros de las instituciones de educación superior, y representantes de los Consejos Coordinadores y Cámaras Empresariales. A dicho Consejo le compete evaluar y proponer medidas de apoyo para las cadenas productivas, así como mecanismos para cumplir los objetivos de la Ley para la Competitividad entre los que figuran el fomento al financiamiento, emprendimiento, innovación y desarrollo tecnológico.

Si bien la instalación de este Consejo es un paso en la dirección correcta, existen importantes retos al momento de garantizar que el mismo sea efectivo en la práctica y sostenible en el tiempo. En este sentido, pudiera resultar apropiado que este tipo de instancias de coordinación se sustenten al menos cuatro principios de conceptualización que pueden servir para robustecerla.

Primero, esta instancia debe ser capaz de servir como punto único de encuentro para los diferentes esfuerzos de fomento y promoción a la actividad privada. Esto minimiza la ineficiencia burocrática y facilita el dialogo del sector público con otros actores claves. Esto implica que debe tener la flexibilidad suficiente como para atender una amplia y cambiante cantidad de temas. Sin perjuicio de lo anterior, los temas idóneamente deben estar restringidos a problemas de productividad y no necesariamente problemas de rentabilidad.

Segundo, esta instancia debe contar con la participación activa del sector privado. Para efectos de esta participación, se le debe brindar flexibilidad al sector privado para definir la manera en la que quiera organizarse. Es posible que el sector privado, dependiendo del reto que enfrente, escoja no organizarse en torno a las representaciones empresariales formales, sino que elija organizarse en torno a su ubicación geográfica, su actividad productiva o dependencia de algún bien público. En todo caso, la instancia debe tener la flexibilidad suficiente para ajustarse a estos y otros esquemas de auto-organización. Asimismo, la instancia debe ser capaz de coordinar con el sector privado tanto en la identificación de los problemas de coordinación como en la solución a los mismos.

Tercero, esta instancia debe contar con la más alta capacidad técnica y con un poder de decisión real. La instancia debe tener la capacidad de propiciar discusiones en torno a los retos específicos pertinentes a cada sector productivo. Más aún, debe ser capaz de generar respuestas oportunas para que sigan existiendo incentivos a la coordinación público-privada. Esto necesariamente implica la participación activa de los máximos tomadores de decisión del poder público estatal y de sus pares en el sector privado. Asimismo, que estos encuentros se den con una alta periodicidad y se avance rápidamente de la discusión a la ejecución, enfocándose en acciones concretas sobre las cuales se pueda iterar. Por último, también demanda que existan espacios de consulta y asesoría técnica independiente para informar la toma de decisión en torno a los temas que escapen el área de experticia de las partes.

Cuarto, esta instancia debe ser capaz de evaluar y ajustar. La instancia debe documentar no solo el resultado de sus esfuerzos, sino también de caracterizar los procesos que llevaron a esos resultados. Adicionalmente, esta debe poder identificar y ajustar en tiempo real elementos que estén inhibiendo la coordinación o previniendo el cumplimiento a los proyectos acordados.

Al considerar estos principios, la experiencia de las Mesas Ejecutivas de Perú constituye un buen marco de referencia, no solo respecto a la forma que pueden tomar estas instancias facilitadoras de coordinación público-privada, sino que también a las herramientas empleadas para la mitigación de riesgos y el monitoreo de las estrategias emprendidas. Por este motivo, en el siguiente recuadro se hace una breve descripción de las características que han hecho de la implementación de las Mesas Ejecutivas (ME) un ejemplo exitoso de política de desarrollo productivo.

Recuadro 2. Las Mesas Ejecutivas de Perú

Stein (2016) define las ME como un novedoso instrumento de gestión pública que permite lidiar con los desafíos inherentes a la selección de las políticas públicas, la definición de los roles del sector público y privado, y a la eliminación de las fallas de coordinación. Puestas en marcha en 2014, las ME se configuran como espacios para la interacción público-privada destinados a facilitar la identificación de obstáculos al crecimiento de la productividad de un sector y la rápida gestión de soluciones a los problemas identificados (Guezzi, 2017). La premisa básica dentro de estos grupos de trabajo es que el proceso de identificación de problemas y el diseño de soluciones se debe dar de forma expedita, con el fin de evitar que las ME se limiten a ser espacios para la deliberación y la elaboración de diagnósticos que no trasciendan rápidamente al ámbito de la ejecución.

Las ME están conformadas por tres tipos de actores: representantes del sector privado que se organizan autónomamente alrededor de un sector o un tema transversal, que conocen los problemas que enfrentan las firmas en el día a día, que además tienen una visión amplia de los problemas y la necesidad de darles solución; representantes del sector público, incluyendo toda institución que tenga algún grado de injerencia dentro del sector, que tenga la responsabilidad de proveer bienes públicos, y que tenga tanto voluntad política como capacidad de ejecución; y un grupo coordinador de dedicación exclusiva encargado de garantizar la fluidez y la continuidad de las interacciones, asegurar que las autoridades públicas sean receptivas a los problemas identificados por los actores privados, y facilitar el monitoreo del progreso de las acciones y proyectos (Stein, 2016; Guezzi, 2017).

Es importante notar que la ME no tiene como fin crear una infraestructura paralela de gobierno o desempeñar el papel de los ministerios u otras instituciones con competencias relacionadas. Por el contrario, depende de la participación de todos los actores relevantes en el ámbito público para implementar las soluciones planteadas que no pueden ser abordadas a través de los mecanismos existentes, fomentando así la coordinación pública-pública y el fortalecimiento institucional.

El tipo de temas que resuelven las mesas y la forma en que éstas se organizan tiene que ver o bien con las necesidades de un sector económico particular o bien con las necesidades de provisión de un factor transversal con base en el principio de priorización denominado “*mi problema y tu problema*” (Stein 2016; Guezzi 2017). Así, desde el punto de vista del sector público, las cuestiones relacionadas con las coyunturas internacionales que enfrenta un sector, las presiones competitivas, o la búsqueda de mecanismos para aumentar su rentabilidad se denominan “tu problema”, en tanto es menester del sector privado elegir actividades que tengan, en principio, un potencial competitivo. Se considera “mi problema”, en contraste, los aspectos que están inhibiendo la productividad como consecuencia de la falta de eficiencia del gobierno para corregir fallas de mercado, alinear la oferta de bienes y servicios públicos que provee con las necesidades del sector privado, o para lograr la coordinación entre entidades del propio gobierno.

Este principio permite que se descarte el otorgamiento de subsidios o tratamientos regulatorios o impositivos preferenciales a un sector como parte de las soluciones propuestas por las ME. Por el contrario, sus esfuerzos se enfocan en la provisión de infraestructura pública, la reducción de los trámites burocráticos, la actualización los marcos regulatorios para evitar vacíos reglamentarios, la creación de entidades o el mejoramiento del funcionamiento y la coordinación entre las ya existentes, por citar algunos ejemplos. En la misma línea, en el proceso de conformación de las ME, no se orienta a la *selección de ganadores*, sino que se basa en un proceso de priorización secuencial en el que se determina si existen las condiciones mínimas para la conformación de una mesa y para que ésta pueda alcanzar los objetivos esperados.

Otro componente distintivo de las ME respecto a otros órganos consultivos es que las ME buscan deliberadamente que los encuentros entre actores se celebren con una alta frecuencia y que se avance rápidamente de la discusión a la ejecución. Las acciones emprendidas no se basan necesariamente en estudios exhaustivos o en un “Plan maestro” de ejecución. Se han concentrado, más bien, en acciones concretas y realizables, susceptibles a adaptación durante la fase de implementación, que resultan de un proceso iterativo y recursivo de selección de prioridades y alternativas de solución. La ejecución de estas acciones contempla, a su vez, un plan de monitoreo en el que se da seguimiento a las metas y compromisos adquiridos y que permite la detección de problemas de implementación en la medida en que estos van surgiendo (Ministerio de la Producción de Perú, 2016). Ello ha permitido la aplicación de medidas correctivas y un proceso aprendizaje continuo que alimenta las discusiones y el accionar de las ME.

Las ME han tenido resultados positivos en una gran diversidad de sectores, pero se destaca en particular la experiencia en el caso del sector forestal en Perú, tanto por ser el sector pionero en la iniciativa como por el potencial latente del sector que pudo por fin pudo empezar a desarrollarse gracias al trabajo de las ME. En particular, a través de las ME, se lograron soluciones relacionadas con la destinación de fondos para crear oportunidades de financiamiento (antes inexistentes) a plazos razonables y tasas no subsidiadas; se redujeron las trabas burocráticas excesivas para el registro de plantaciones y extracción en el mismo (pasando de seis meses a tres días para caso del registro y eliminando el requerimiento de permiso en el caso de la extracción); y se aumentó la coordinación entre las entidades encargadas de la regulación y la supervisión dentro del sector, así como su capacidad técnica.

— Potenciales iniciativas y secuenciación en actividades prioritarias y líneas de acción en fases de corto, mediano y largo plazo

A modo de insumo se presenta a continuación un conjunto de potenciales iniciativas, de carácter ilustrativo, para adelantar estos esfuerzos de coordinación. Tal como se explicara previamente, estas iniciativas ilustrativas contienen elementos organizados en cuatro plazos que pudieran informar su

eventual secuenciación al momento de implementar: prioritarios, corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

a) Robustecer instancias de coordinación para identificar y atender cuellos de botella

Posibles actividades prioritarias (<6 meses)

- Evaluar puesta en marcha del Consejo Estatal para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Posibles líneas de acción de corto plazo (6 a 18 meses)

- Reformular funcionamiento del Consejo Estatal para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en base a hallazgos de su funcionamiento temprano.
- Consolidar un grupo de consulta y asesoría técnica independiente para informar la toma de decisión en torno a los temas que escapen el área de experticia de los miembros del Consejo. Este grupo de consulta pudiera incluir al COCYTET, CONACYT, miembros de la academia y otros expertos.
- Consolidar un mecanismo de monitoreo y rendición de cuentas que permita documentar no solo el resultado de sus esfuerzos, sino también caracterizar los procesos que llevaron a esos resultados. Algunos principios para su conceptualización serán desarrollados más adelante en este documento.

Posibles líneas de acción de mediano plazo (18 meses a 5 años)

- Evaluar una reconfiguración del Consejo Estatal para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa o la constitución de un espacio suplementario para facilitar la atención de cuellos de botella que afecten la expansión de grandes empresas actuales o la llegada de empresas prospectivas. De considerarse pertinente, avanzar en la normatividad que permita su consolidación.
- Reformular funcionamiento de instancias de coordinación en función de hallazgos de los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas.
- Robustecer mecanismos de coordinación con instancias federales e internacionales que permitan atender cuellos que trasciendan el rango de acción estatal.

Posibles líneas de acción de largo plazo (5 a 20 años)

- N/A

4.2. Oportunidades para el desarrollo conjunto de la productividad de Campeche y Tabasco como una sola región

Existen numerosas razones para pensar que Tabasco y Campeche pueden ser analizados como una única región. Partiendo por lo más elemental, se trata de estados colindantes entre sí. Esto se traduce en que compartan una serie de elementos geográficos con importantes implicaciones sociales y económicas. Así, por ejemplo, el suroeste de Campeche y el norte de Tabasco conforman lo que se denomina los llanos de Tabasco y Campeche, una planicie que destaca por la amplia presencia de ríos

y lagunas. Lo anterior ha dado lugar a frecuentes inundaciones, entre las que destaca la de 2007, afectando las condiciones de vida y para el desarrollo de actividades económicas en la región.

En términos de su ubicación, Tabasco y Campeche no solo tienen en común el limitar el uno con el otro, sino que también ambos limitan al norte con el Golfo de México. Las consecuencias de esto van mucho más allá de una simple “coincidencia” geográfica: allí se hallan las mayores cuencas petroleras del país, por lo que esta situación redundante en que las estructuras productivas de los estados sean muy similares, siendo ambas fuertemente dominadas por el petróleo y sus industrias asociadas. De esta forma, los envíos de petróleo prácticamente monopolizan las exportaciones de estas entidades. En el caso de Campeche, éstos representan cerca de un 90% de las exportaciones totales, mientras que en el de Tabasco, su participación es incluso mayor, alcanzando niveles cercanos a un 97%.

Las semejanzas de las estructuras productivas de Tabasco y Campeche no se limitan a la elevada concentración de sus exportaciones en petróleo. De hecho, como parte de nuestro análisis y con el fin de identificar un grupo de comparación para dichos estados, utilizamos la metodología de clúster para estructurar grupos de estados similares entre sí en base a una serie de variables económicas como el PIB per cápita no-petrolero, el nivel de las exportaciones anuales, el tamaño del mercado laboral y la participación de las exportaciones por producto. Como resultado de este ejercicio, identificamos como principal comparador de Tabasco a Campeche y de Campeche a Tabasco. Es decir, de acuerdo a este diverso tipo de variables, Tabasco y Campeche son más similares el uno con el otro que con cualquier otro estado del país. En esta misma línea, en los Reportes de Complejidad se destacó que los estados que presentan una situación muy similar en términos de complejidad económica. Independientemente de si la estimación se realiza en función de las exportaciones o de la composición del empleo, ambos destacan por exhibir índices de complejidad económica y de pronóstico de complejidad que consistentemente se han ubicado entre los más bajos del país. Como consecuencia, Tabasco y Campeche se encuentran en una situación sumamente desfavorable, que suele estar asociada a menores ritmos de crecimiento futuro: son sustancialmente menos complejos que lo que cabría esperar dado sus ingresos no-petroleros y las oportunidades para “ajustar” ese diferencial mediante una mejora de la complejidad parecen lejanas.

Adicionalmente, algunos de los retos que estos estados deben afrontar para efectos de lograr esa mejora y sostener mayores tasas de crecimiento son comunes. Por ejemplo, en el Diagnóstico de Crecimiento de ambas entidades se identificó la insuficiente provisión de ciertos bienes públicos como una restricción activa al desarrollo de su actividad económica. En particular, nuestros análisis sugieren que, tanto en Tabasco como en Campeche, las alternativas actuales de provisión de energía eléctrica difícilmente sean capaces de sustentar un mayor dinamismo económico y el desarrollo de industrias más intensivas en el uso de dicho recurso. Esta deficiencia puede ser reflejo de una tendencia transversal a ambas entidades de fallas de gobierno, asociada, tal vez, al carácter pro-cíclico de las finanzas públicas estatales en el contexto de un significativo *shock* negativo.

A pesar de las similitudes descritas, el desempeño reciente de ambos estados presenta diferencias relevantes. En el caso de Tabasco, la actividad económica se ha estancado, toda vez que entre 2003 y

2016 el PIB per cápita creció a una tasa real anualizada de un 0,9%. Este desempeño puede separarse en dos períodos, uno de crecimiento acelerado (2003-09) y uno de marcado deterioro (2010-16). En el primero, la entidad creció a una tasa real anualizada de un 2,9%, la segunda mayor de todo México, mientras que, en el segundo, se contrajo a una de un 1,4%, la segunda peor del país. En Campeche, en tanto, la actividad económica ha colapsado, por cuanto su PIB per cápita en 2016 equivalió a solo un 45% de su valor en 2003. Esto como resultado de una caída real anualizada cercana a un 6% tanto en 2003-09 como en 2010-16, siendo con diferencia la mayor de todo el país en ambos períodos. Si bien los contrastes que se observan en las trayectorias de crecimiento de Tabasco y Campeche de los últimos años se deben en gran medida a la evolución de la capacidad de producción de los pozos petroleros asociados a uno y otro estado, existen factores adicionales que diferencian a ambas entidades. En este sentido, Tabasco destaca por presentar un relativamente alto nivel de pobreza (50,9%) y, en especial, una muy elevada tasa de desempleo (superior al 6%, la mayor del país y 65% mayor que la de su más cercano seguidor). Campeche, por su parte, enfrenta importantes retos en términos de planificación urbana, en la medida que uno de los dos municipios más importantes desde el punto de vista económico (Carmen) se encuentra dentro de una Área Natural Protegida y el otro (Campeche) presenta dificultades de movilidad y provisión de servicios públicos, entre otras.

Las diferencias entre Tabasco y Campeche en términos de su desempeño pasado y de los desafíos que enfrentan de cara al futuro llevan a pensar que el foco debería estar puesto en políticas particulares que les permitan abordar los problemas idiosincráticos de cada uno de ellos. De hecho, la metodología de diagnóstico de crecimiento se basa en la premisa de que las reformas solo serán exitosas si abordan los aspectos que inhiben el crecimiento de la unidad territorial bajo análisis. Es por ello que en este reporte se proponen insumos para políticas públicas específicos para Tabasco y en el reporte equivalente para Campeche se hace lo mismo en relación con dicho estado. Así, por ejemplo, para Tabasco se delinearán algunas iniciativas para abordar los retos de desempleo y seguridad, mientras que para Campeche se hace lo propio con respecto a los dilemas de planificación urbana. Sin perjuicio de lo anterior, dadas las similitudes que hemos descrito previamente, políticas públicas análogas son requeridas para ambos estados. Por lo mismo, no es sorprendente encontrar que en 2016 el gobierno de México lanzara un Programa de Reactivación Económica y Desarrollo Productivo común para ambos estados. Dicho programa se basó en cuatro estrategias: (i) atender de inmediato la falta de liquidez que enfrentan las empresas; (ii) mitigar la caída de la actividad económica, mediante el impulso a la inversión pública y la generación de empleos, en el corto plazo; (iii) promover la transformación productiva de la región, en el mediano y largo plazos; y (iv) establecer un esquema de seguimiento y comunicación, que entregue certidumbre a los actores económicos locales. Cabe destacar que fue en este marco que se establecieron las Zonas Económicas Especiales en las entidades.

Así también, muchos de los insumos para políticas públicas descritos en este reporte, algunos de los cuales coinciden en sus objetivos con los planteados en el programa, son transversales a los dos estados. De esta manera, dado que Tabasco y Campeche probablemente seguirán dependiendo fuertemente del petróleo y sus actividades conexas en el futuro, ambos se beneficiarían de iniciativas tendientes a favorecer el aprovechamiento local de las oportunidades de la Reforma Energética. Por

el mismo motivo, es probable que continúen expuestos a *shocks* del sector petrolero, por lo que también sería positivo para ambos que se establecieran mecanismos que permitan el suavizar el impacto episodios de volatilidad a través de una política fiscal sub-nacional contra-cíclica.

En otros casos, las estrategias diseñadas para un estado pueden ser complementarias con las diseñadas para el otro. Un caso en el que una situación de este tipo podría tener lugar corresponde a las posibles oportunidades de proveeduría o de agregar valor que existe entre las alternativas de diversificación para ambos estados. En concreto, en los Reportes de Sector Industrial Relevante se identificó como sectores de potencial prometedor a “Textiles” para Campeche y “Químicos” para Tabasco. Entre los productos químicos identificados para Tabasco se encuentran tintas y aprestos y aceleradores de tinturas, los que quizás podrían ser utilizados para teñir los pantalones, trajes y camisas que se fabriquen en Campeche y así avanzar en categorizaciones de calidad dentro del mismo producto. En términos más generales, se trata de estados pequeños y con conocimientos productivos limitados que podrían beneficiarse de un mayor grado de integración y coordinación que les permita alcanzar una mayor escala y conectar conocimiento productivo complementario.

En conclusión, para maximizar la probabilidad de éxito de las reformas, creemos que éstas deben ser pensadas de forma individual para cada estado, sobre todo si se consideran las diferencias existentes entre Tabasco y Campeche en términos de su desempeño pasado y de los desafíos que enfrentan de cara al futuro. Sin embargo, estos estados presentan una serie de circunstancias comunes, entre las que destacan su alta dependencia del petróleo y la baja complejidad de su estructura productiva, lo que permite pensar que un conjunto de iniciativas de política pública pueda beneficiar a ambas entidades o que las iniciativas de uno puedan ser complementarias con las del otro. En este sentido, esfuerzos de coordinación entre ambos estados ya sea para la conceptualización e implementación de estas medidas como para plantear ante las autoridades federales la necesidad de éstas pueden resultar sumamente valiosos. Para tales efectos, una alternativa es que se establezca en el corto plazo un equipo de trabajo conjunto para efectos de validar las áreas de política pública de interés común para ambos estados para luego dar paso a la conformación de mesas de coordinación por tema, con el fin de coordinar los esfuerzos individuales, evitando la duplicidad de esfuerzos y maximizando la probabilidad de impacto. De forma paralela, las autoridades podrían facilitar la creación de instancias de coordinación entre actores del sector privado en uno y otro estado para efectos de, por ejemplo, identificar oportunidades de procura y asociación inter-estado.

4.3. Potencial secuencialidad

A continuación, en la **FIGURA 20** se presenta una potencial secuencialidad de la implementación de iniciativas ilustrativas basadas a partir de los insumos aquí planteados.

FIGURA 20: POTENCIAL SECUENCIALIDAD DE INICIATIVAS ILUSTRATIVAS BASADAS EN LOS INSUMOS PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

	ÁREAS DE POLÍTICA	TIPOS DE INICIATIVA	SECUENCIALIDAD (PLAZOS)			
			PRIORITARLA	CORTO	MEDIANO	LARGO
			< 6 meses	6 a 18 meses	18 meses a 5 años	5 a 20 años
TRANSFORMACION PRODUCTIVA	Procura Petrolera	Medidas para impulsar el aprovechamiento de oportunidades y afrontamiento de retos que supone la Reforma Energética	* Identificar, junto con las empresas participantes de las licitaciones petroleras, sus demandas potenciales de bienes y servicios. * Realizar un análisis junto con las asociaciones empresariales relevantes para localizar y caracterizar las capacidades de las empresas que pertenecen a la industria de proveeduría * Realizar, junto con las empresas petroleras, un inventario de estándares y mejores prácticas que éstas requirieran de las empresas proveedoras.	* Robustecer las plataformas que consoliden información sobre las demandas de la industria petrolera y los bienes y servicios ofrecidos por los proveedores locales, que promueva la interacción entre ambas partes. * Realizar una evaluación del grado de cumplimiento con estándares y mejores prácticas requeridas por la industria. * Apalancar instancias multisectoriales para discutir iniciativas que favorezcan el cierre de brechas de capacidades técnicas y administrativas de las empresas proveedoras.	* En base a las conclusiones de la instancia multisectorial, diseñar un programa de asistencias técnicas y financieras que les permita a las empresas proveedoras locales integrarse a las cadenas productivas de la industria petrolera bajo sus nuevos estándares y prácticas. * De entre las medidas incluidas en el programa de asistencias, implementar aquellas que sean factibles en el corto/mediano plazo.	* De entre las medidas incluidas en el programa de asistencias, implementar aquellas que solo sean factibles en el largo plazo.
		Avance tecnológico e innovación en la industria petrolera y sus actividades asociadas	* Apalancar instancias multisectoriales para discutir iniciativas que favorezcan la transferencia de tecnología, la investigación aplicada y la innovación en la industria petrolera. La discusión debiera delinear las áreas de mayores oportunidades en este sentido, y definir el rol, por ejemplo, del Instituto Mexicano del Petróleo y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.	* En base a las conclusiones de la instancia multisectorial, diseñar una estrategia para incentivar estas actividades, que pudiera incluir programas de vinculación de actores relevantes o esquemas de atracción de inversión de alta tecnología. * De entre las medidas incluidas en esta estrategia, implementar aquellas que sean factibles en el corto plazo.	* De entre las medidas incluidas en esta estrategia, implementar aquellas que sean factibles en el mediano plazo. * Trabajar con la industria y la academia, para adaptar los programas educativos y generar el capital humano requerido para satisfacer las necesidades de la industria, además de permitir la adopción de nueva tecnología y el desarrollo de esfuerzos de I+D.	* De entre las medidas incluidas en esta estrategia, implementar aquellas que sean factibles en el largo plazo. * Evaluar la efectividad de la estrategia para incentivar la transferencia de tecnología, la investigación aplicada y la innovación en la industria petrolera, ajustando tanto el foco como las iniciativas específicas en caso que sea necesario.

Fuente: Elaboración propia con base de carácter ilustrativo

	ÁREAS DE POLÍTICA	TIPOS DE INICIATIVA	SECUENCIALIDAD (PLAZOS)			
			PRIORITARLA	CORTO	MEDIANO	LARGO
			< 6 MESES	6 a 18 MESES	18 MESES a 5 años	5 a 20 años
TRANSFORMACION PRODUCTIVA	Política Fiscal	Política presupuestaria contra cíclica a nivel subnacional	* Identificar principales determinantes tras la volatilidad de la actividad económica sub-nacional.	* Validar hallazgos con expertos locales e internacionales para identificar lecciones que informen el diseño de política pública.	* Normativizar, a través de los vehículos legales pertinentes, los mecanismos de política pública conceptualizados.	* Reformular funcionamiento de mecanismos de política pública conceptualizados en base a hallazgos de su funcionamiento.
			* Identificar entidades federativas particularmente vulnerables a factores exógenos en su desempeño económico.	* En caso de consolidar suficiente evidencia para justificarlo, avanzar en la conceptualización colaborativa de un Fondo Estatal de naturaleza contra-cíclica informándose en los estudios preliminares.	* Evaluar puesta en marcha de mecanismos de política pública conceptualizados.	
			* Adelantar estudios que permitan aproximar el impacto de ausencia de política contra-cíclica a nivel sub-nacional dados estos factores de riesgo	* En caso de consolidar suficiente evidencia para justificarlo, avanzar en la conceptualización de vehículos de endeudamiento extraordinarios para poder incurrir en esfuerzos de reactivación		
				* Identificar y conceptualizar otros mecanismos de política contra-cíclica para los que existan fundamentos en la evidencia empírica.		

Fuente: Elaboración propia con base de carácter ilustrativo

TRANSFORMACION PRODUCTIVA	ÁREAS DE POLÍTICA	TIPOS DE INICIATIVA	SECUENCIALIDAD (PLAZOS)			
			PRIORITARLA	CORTO	MEDIANO	LARGO
			< 6 meses	6 a 18 meses	18 meses a 5 años	5 a 20 años
	Impulso de vocaciones productivas	Identificación y validación de vocaciones productivas de alto potencial	* Ajustar los análisis contenidos en el Reporte de Complejidad Económica y el Reporte de Sector Industrial Relevante para efectos de incorporar las prioridades y los conocimientos de los principales actores locales. * Extender análisis de Reporte de Complejidad y Reporte de Sector Industrial Relevante, considerando tareas necesarias para el desarrollo de industrias potenciales, e identificando más precisamente el impacto al empleo y a la actividad económica estatal. * Adelantar un ejercicio de validación de industrias de alto potencial, en coordinación con actores locales, y utilizando como insumos la Agenda de Innovación, el Programa de Desarrollo Económico, los Reportes de Complejidad	* Realizar Reportes de Sectores Industriales Relevantes complementarios para todas aquellas industrias validadas con los demás actores locales.	* Diseñar una estrategia para subsanar progresiva y colaborativamente las capacidades productivas faltantes que hayan sido identificadas en interacciones guiadas por las instituciones para la atracción de inversión y las instancias de coordinación establecidas para tales efectos. * Canalizar estas estrategias a través de iniciativas en la Agenda de Innovación y el Plan de Desarrollo, estableciendo claramente objetivos, responsables, plazos y medidas de rendición de cuentas. * Vincular a firmas, nacionales e internacionales, de las industrias de alto potencial, con actores locales para explorar oportunidades en procura y fomentar cooperación en la identificación y formación de capital humano.	* Identificar nuevas industrias prospectivas de alto potencial bajo la lógica de la complejidad económica, y validar las mismas a través de instancias de coordinación. * Determinar capacidades productivas faltantes para estas nuevas industrias y diseñar una estrategia colaborativamente para subsanar estas limitaciones. * Canalizar estas estrategias a través de iniciativas en la Agenda de Innovación y el Plan de Desarrollo, estableciendo claramente responsables, tiempos y medidas de rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia con base de carácter ilustrativo

	ÁREAS DE POLÍTICA	TIPOS DE INICIATIVA	SECUENCIALIDAD (PLAZOS)			
			PRIORITARIA	CORTO	MEDIANO	LARGO
			< 6 meses	6 a 18 meses	18 meses a 5 años	5 a 20 años
TRANSFORMACION PRODUCTIVA	Emprendimiento y Atracción de Inversiones	Esfuerzos para la promoción de la innovación y el auto-descubrimiento	* Identificar oportunidades de mejora a la oferta de programas de apoyo al emprendimiento para posteriormente reformular esta oferta, robusteciendo los esfuerzos de capacitación para trascender la capacitación administrativa básica, desarrollando impulsos a la modernización de procesos. * Identificar fuentes de capital privados, (inter)nacionales, y caracterizarlos según foco y criterios de inversión. * Identificar grupos asesores (inter)nacionales especializados y caracterizarlos según expertise y esquema de colaboración.	* Reformular la oferta de programas de apoyo al emprendimiento. * Establecer canales de comunicación y colaboración con fuentes de capital privado y grupos de asesores focalizados en las vocaciones de los emprendimientos locales y en sus capacidades faltantes. * Diseñar y desplegar instrumentos/plataformas para identificar emprendimientos locales de alto potencial, capacidades y necesidades.	* Formalizar mecanismos de colaboración con fuentes de capital privado, mentores y asesores que permitan consolidar una Red de Apoyo a Emprendedores de Alto Impacto con proyección internacional. * Evaluar cómo habilitar, de forma auto-sustentable, acceso a espacios de trabajo temporales.	* Establecer una gama de espacios de trabajo temporales para emprendimientos en fases tempranas de desarrollo. * Establecer comunicación con emprendedores que hayan surgido a raíz estos esfuerzos para identificar y publicitar oportunidades de procura en bienes o servicios especializados. * Establecer instancias para, de forma regular, evaluar la efectividad de los esfuerzos para la promoción del auto-descubrimiento, innovación y emprendimiento.
		Esfuerzos para la identificación y atracción de inversión	* Analizar efectividad de iniciativas de atracción de inversión en curso * Validar las industrias de alto potencial utilizando como insumos la Agenda de Innovación, el Programa de Desarrollo Económico, los Reportes de Complejidad, etc.	* Identificar los principales destinos y lugares de origen de la inversión extranjera en las industrias de alto potencial, y las principales firmas nacionales e internacionales relevantes. * Desplegar una investigación que permita caracterizar las condiciones de los lugares receptores de inversión de alto conocimiento productivo.	* Diseñar un "pitch book" especialmente focalizado en las industrias de interés, que incluya información sobre atractivos particular del estado. * Establecer comunicación con firmas objetivo para evaluar oportunidades de colaboración e identificar capacidades productivas faltantes en el estado. * Priorizar esfuerzos de atracción en industrias para las cuales existan menos capacidades faltantes.	* Actualizar "pitch book", especialmente focalizado en nuevas capacidades y éxitos de ronda de atracción previa. * Priorizar esfuerzos de atracción en industrias para las cuales existan menos capacidades faltantes.

Fuente: Elaboración propia con base de carácter ilustrativo



HABILITADORAS	ÁREAS DE POLÍTICA	TIPOS DE INICIATIVA	SECUENCIALIDAD (PLAZOS)			
			PRIORITARIA	CORTO	MEDIANO	LARGO
			< 6 meses	6 a 18 meses	18 meses a 5 años	5 años a 20 años
	Bienes Públicos	Provisión de bienes públicos y atención a cuellos de botella en la ZEE y de manera más amplia a nivel estatal.	* Adelantar fase de inversión inicial en infraestructura para optimizar provisión de energía eléctrica y recurso hídrico dentro de la ZEE y su área de influencia. * Actualizar mapas de riesgos e identificar localidades adicionales en las que exista mayor seguridad al momento de realizar inversiones de infraestructura.	* Orientar ZEE a vocaciones productivas de alto potencial. * Desarrollar un plan maestro que considere mejoras en la provisión de servicios públicos y desarrollo habitacional en el área de influencia de la ZEE.	* Optimizar infraestructura industrial de ZEE y área de influencia según necesidades adicionales identificadas en las instancias de coordinación o instancias de promoción de inversión. * Adelantar estudios de factibilidad económica y técnica, e identificar potenciales fuentes de financiamiento para atender el desarrollo de proyectos que atiendan los requerimientos de bienes públicos en el largo plazo. * Actualizar el Programa de Desarrollo Urbano de Villahermosa y Paraiso al respecto con iniciativas específicas de planificación urbana.	* Reorientar ZEE a nuevas vocaciones productivas de alto potencial. * Reformular oferta de infraestructura industrial y de estímulos a nuevas vocaciones productivas de alto potencial según prevalencia de cuellos de botella remanentes en el entorno. * Construir e implementar proyectos urbanos de largo plazo. * Identificar nuevas necesidades emergentes y ajustar Programas de Desarrollo Urbano periódicamente.

Fuente: Elaboración propia con base de carácter ilustrativo

HABILITADORAS	ÁREAS DE POLÍTICA	TIPOS DE INICIATIVA	SECUENCIALIDAD (PLAZOS)			
			PRIORITARLA	CORTO	MEDIANO	LARGO
			< 6 meses	6 a 18 meses	18 meses a 5 años	5 años a 20 años
	Seguridad	Capacidad de prevención, respuesta, procesamiento y judicialización	* Caracterizar el perfil de los individuos incurso en actividades delictivas, buscando determinar los principales factores que motivan su vinculación * Estimar, utilizando una aproximación estadística, el tamaño de la población en riesgo y su ubicación geográfica	* Diseñar y poner en marcha políticas piloto de prevención dirigidas a la población en riesgo, focalizadas en atender los factores de vinculación. * Identificar y socializar con los diferentes niveles de gobierno oportunidades de mejora al Sistema Integral de Desarrollo Policial, y al Sistema de Justicia Penal Acusatorio.	* Identificar las políticas piloto exitosas para implementar su escalabilidad a nivel estatal, y desarrollar una política especialmente focalizada en el municipio Centro. * Robustecer capacidades de inteligencia policial, especialmente sobre extorsión y secuestros, y reformular iniciativas en base a estos hallazgos de inteligencia. * Fortalecer las capacidades administrativas de las agencias del Ministerio Público, con foco en las actividades delictivas más relevantes.	* Avanzar en el desarrollo de plataformas tecnológicas integrables con otros estados y niveles de gobierno, para compartir inteligencias y apoyar operaciones policiales en tiempo real. * Aumentar el número de agentes de policía, en concordancia con los requerimientos del Sistema Integral de Desarrollo Policial. * Aumentar el número de agentes del Ministerio Público, en concordancia con los estándares de profesionalización del Ministerio Público.
		Coordinación con actores relevantes	* Identificar oportunidades de coordinación con actores locales, gobiernos municipales y estatales, o espacios de coordinación existentes a nivel nacional, en donde se exhiba interés o experiencia especial en el tema de seguridad. * Participar activamente en los espacios de coordinación existentes a nivel nacional	* Formalizar los espacios de coordinación, idealmente incluyendo actores de alto nivel de representatividad y una alta periodicidad de reuniones. * Organizar o participar en al menos una conferencia con expertos de seguridad a nivel nacional y/o internacional	* Apalancar espacios de coordinación local para dar seguimiento a la evolución de variables claves de desempeño, resultados y percepción. * Establecer un Acuerdo Estatal enfocado en materias de seguridad, que incluya compromisos concretos y específicos avalados por todos los actores en los espacios de coordinación.	* Evaluar la efectividad de los espacios de coordinación establecidos a diferentes niveles y ajustar de forma consensuada su diseño institucional en la medida que se considere pertinente.

Fuente: Elaboración propia con base de carácter ilustrativo

	ÁREAS DE POLÍTICA	TIPOS DE INICIATIVA	SECUENCIALIDAD (PLAZOS)			
			PRIORITARIA < 6 meses	CORTO 6 a 18 meses	MEDIANO 18 meses a 5 años	LARGO 5 a 20 años
HABILITADORAS	Política Laboral	Fortalecimiento de la capacidad institucional de la SNET y otras instituciones de vinculación laboral	* Caracterizar el perfil de los desempleados con el fin de mejorar los esfuerzos de focalización de los programas de la SNET, utilizando información estadística existente. * Caracterizar el perfil de los empleados que componen la fuerza laboral en cada industria, para evaluar si los programas están atendiendo a un espectro amplio demográfico, y a las necesidades del sector productivo.	* Optimizar esfuerzos de capacitación de personal de la SNET que presta los servicios de asesoría y referencia para la búsqueda de empleo, para un mejor emparejamiento entre candidatos y vacantes. * Desarrollar una estrategia efectiva de disseminación de los programas de vinculación laboral y de los subprogramas de apoyo al empleo de la SNET en el estado, para corregir la falta de información de los desempleados.	* Desarrollar de un sistema de información local que conecte todos los canales de atención de la SNET y que lo aproxime a un sistema de ventanilla única.	* Actualizar continuamente el sistema de información, tanto en términos de la información de los programas como en lo relativo a sus características técnicas. * Evaluar de forma permanente los programas y estrategias del sistema de vinculación laboral y los subprogramas PE del estado, con base en la información generada por un potencial sistema integrado de información.
		Eficacia y eficiencia de políticas de vinculación laboral.	* Realizar un diagnóstico la calidad y completitud de los repositorios de información (actual e histórica) relativa a la ejecución de los programas de vinculación laboral.	* Fortalecer el Sistema Estatal de Empleo colaborando con el sector privado y otros actores relevantes, para mejorar el volumen y la calidad de las vacantes capturadas por los programas. * Descentralizar los programas de vinculación laboral hacia las áreas rurales.	* Automatizar los procesos del sistema de vinculación laboral a nivel local para amortiguar los efectos negativos de la variabilidad en la disponibilidad de recursos para el sistema	
		Eficacia y eficiencia de políticas activas del mercado laboral o de apoyo al empleo, PAE	* Realizar un diagnóstico de la calidad y completitud de los repositorios de información (actual e histórica) relativa a la ejecución de los programas activos del mercado laboral en la modalidad PAE.	* Fortalecer el Sistema Estatal de Empleo colaborando con el sector privado y otros actores relevantes, para mejorar la oferta de programas de capacitación y autoempleo. * Mejorar la preselección de candidatos para ofrecerle los servicios de capacitación que mejor se adapte a sus necesidades. * Descentralizar los programas de apoyo al empleo hacia las áreas rurales.	* Realizar una encuesta para empleadores para recoger información sobre la demanda de habilidades en Tabasco. * Adelantar esfuerzos para coordinar la oferta de programas educativos (incluyendo los de instituciones de educación superior) y las necesidades de los sectores productivos en el estado, utilizando como insumo la encuesta sobre habilidades.	

Fuente: Elaboración propia con base de carácter ilustrativo

INSTITUCIONALES	ÁREAS DE POLÍTICA	TIPOS DE INICIATIVA	SECUENCIALIDAD (PLAZOS)			
			PRIORITARIA	CORTO	MEDIANO	LARGO
			< 6 meses	6 a 18 meses	18 meses a 5 años	5 a 20 años
	Institucionalidad Productiva	Instancias de Coordinación para identificar y atender cuellos de botella	* Evaluar puesta en marcha del Consejo Estatal para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.	* Reformular funcionamiento del Consejo Estatal para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en base a hallazgos de su funcionamiento temprano. * Consolidar un grupo de asesoría técnica independiente para informar la toma de decisión en torno a los temas que escapen el área de expertise de los miembros del Consejo. * Consolidar un mecanismo de monitoreo y rendición de cuentas que permita documentar no solo el resultado de sus esfuerzos, sino también de caracterizar los procesos que llevaron a esos resultados.	* Evaluar una reconfiguración del Consejo Estatal para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa o la constitución de un espacio suplementario para facilitar la atención de cuellos de botella que afecten la expansión de grandes empresas actuales o la llegada de empresas prospectivas. * Reformular el funcionamiento de las instancias de coordinación en función a hallazgos de los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas. * Robustecer mecanismos de coordinación con instancias federales e internacionales que permitan atender cuellos que trasciendan el rango de acción estatal.	

Fuente: Elaboración propia con base de carácter ilustrativo

4.4. Insumos para el diseño de una estrategia de monitoreo

Los sistemas de monitoreo son un componente esencial de toda política pública. Su puesta en marcha permite dar seguimiento sistemático a las diferentes iniciativas y proyectos, así como evaluar su efectividad en el cumplimiento de objetivos. Por esta razón, en esta sección se discuten los elementos y características esenciales para el diseño de un esquema de monitoreo que responda tanto a los insumos de política como a los principios para el reordenamiento del arreglo institucional para el fomento al emprendimiento y la inversión sugeridos tanto en este documento como en el Diagnóstico Industrial de Tabasco.

Un sistema de monitoreo compatible con un sistema dinámico de identificación de los cuellos de botella que inhiben el desarrollo productivo debe cumplir con una serie de características específicas. Para empezar, el esquema de monitoreo debe entenderse como un proceso de revisión iterativa y de alta frecuencia de las acciones y proyectos emprendidos que posibilite la detección temprana de problemas y su corrección oportuna. Más que enfocarse en la verificación del cumplimiento de un plan inicial con carácter lineal, el esquema debe contemplar mecanismos para incorporar de manera continua las lecciones aprendidas durante la ejecución de los proyectos y tener la flexibilidad para adaptarse a situaciones que no fueron previstas durante la fase de diseño. Estas son, justamente, las características distintivas del enfoque sugerido respecto un enfoque tradicional de Monitoreo y Evaluación (M&E), y los que lo acercan metodológicamente al esquema de Monitoreo, Aprendizaje Experiencial Estructurado, y Evaluación (MeE, por sus siglas en inglés) propuesto por Pritchett, Samji y Hammer (2013).

Como se mencionó, el esquema de monitoreo no debe enfocarse de manera exclusiva a verificar el cumplimiento de metas trazadas *ex ante* o evaluar el éxito de una iniciativa en función a sus desviaciones respecto a lo originalmente planeado, como tampoco priorizar el cumplimiento de indicadores que no se adapten al contexto de la ejecución de los programas. El esquema propuesto, por el contrario, plantea responder a la naturaleza dinámica de las acciones emprendidas; poner el énfasis en el proceso de implementación de cada estrategia; certificar la fluidez y eficiencia del diálogo productivo; verificar que los proyectos estén teniendo los efectos deseados; y permitir que la ejecución misma sea un espacio para el aprendizaje e identificación de nuevos desafíos.

Los esquemas de monitoreo en general están intrínsecamente ligados al diseño de los programas e iniciativas, por lo que es necesario establecer el vínculo entre el esquema propuesto, el planteamiento de planes y estrategias, y los mecanismos de monitoreo vigentes. En primer lugar, si bien es necesario que la entidad siga garantizando tanto la estabilidad normativa como de los lineamientos de política para el desarrollo productivo en el mediano plazo (o cuando menos durante el ciclo político), sería recomendable que las acciones y metas para la consecución de objetivos estratégicos fueran de carácter flexible y adaptable al contexto presupuestal y de la ejecución de los proyectos, en función de la información recogida por el esquema de monitoreo.

En línea con lo anterior, el esquema de monitoreo debería estar ligado a cada acción de política efectuada tanto por los actores que interactúen en el marco de la instancia de coordinación, como por

aquellos que lo hagan a través de un arreglo institucional que promueva la incorporación de nuevos conocimientos productivos. En concreto, se recomienda que el esquema de monitoreo facilite la rápida identificación y ajuste de los elementos que dificulten el logro de los objetivos propuestos; permita la asignación clara de responsabilidades y competencias en la ejecución y seguimiento de lo acordado; y que posibilite la documentación sistemática tanto de los procesos como de los resultados.

Es importante mencionar que la generación y aprovechamiento de información generada durante en la ejecución de los proyectos son a su vez elementos fundamentales del esquema de monitoreo, y que la flexibilidad de las acciones y metas no debe afectar la rigurosidad en el planteamiento de indicadores para medir avances y resultados. En este sentido, es deseable que los indicadores empleados satisfagan estándares técnicos relacionados con los objetivos perseguidos; evidencien especificidad en el planteamiento lógico que conecta las actividades con los impactos esperados; sean cuantificables, medibles, y factibles; y permitan plantear una secuencialidad en un marco temporal claro.

Dado lo anterior, y a la luz del arreglo institucional presentado en este documento, el tipo de información requerida por el esquema de monitoreo debe tener un carácter dual: por un lado, debe comprender los datos que se desprendan de la constante actualización de los indicadores de progreso de los proyectos, y, por otro lado, incluir el registro sistematizado de las interacciones entre los actores públicos y privados. Esto servirá de insumo para la revisión periódica de alta frecuencia de los aciertos y problemas en la ejecución de programas, lo que a su vez permitirá cumplir con el objetivo de proveer a los actores relevantes con elementos para la detección temprana de problemas de coordinación, hacer un diagnóstico adecuado de sus causas, y concentrarse en la búsqueda de soluciones.

La información generada durante el monitoreo debe ser de fácil acceso para todos los actores relevantes y, en la medida en que no se pongan en peligro principios de confidencialidad, para el público en general, de manera que faciliten el seguimiento a los resultados de los programas y proyectos que involucren el uso de recursos federales. En este sentido, y en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Hacendaria Federal del estado y sus Municipios, así como de la Ley de Fiscalización Superior, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado publica en su página web documentos que recogen la evolución de los indicadores de seguimiento a la ejecución del presupuesto estatal. Sin embargo, dicha publicación no se realiza a través de un sistema de información formal o estrictamente diseñado para este fin, no se suministra información detallada acerca de los aciertos o desafíos asociados al cumplimiento de metas, ni se actualiza de manera constante.

Por lo tanto, en la eventualidad de que los insumos de política presentados en este documento y en el Diagnóstico Industrial se traduzcan en políticas de desarrollo accionables que puedan incorporarse dentro del conjunto formal de políticas de desarrollo productivo del estado, se podría pensar en el diseño de una herramienta digital, que permita el fácil seguimiento de los indicadores de gestión, y que contenga elementos de naturaleza más flexible y dinámica, que permitan la actualización frecuente de la información y en el que se especifiquen de manera clara los responsables de llevar a cabo cada actividad. Lo ideal sería que la herramienta permitiera enfocarse no solo en las metas sino

también en los procesos, en la detección temprana de problemas de ejecución, y en la verificación del cumplimiento de los objetivos finales, enriqueciendo así la labor de instancia de coordinación planteada. La transparencia en el manejo de la información serviría a su vez como un mecanismo de rendición de cuentas tanto para las entidades de control como para los actores interesados.

Es importante mencionar que la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado es la encargada de coordinar las acciones para dar cumplimiento a los temas relativos al seguimiento y evaluación de las políticas y programas ejecutados con recursos públicos y de sentar las bases para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo. Por lo tanto, el esquema de monitoreo que se adapte a los requerimientos del arreglo institucional y las estrategias para el fomento de la productividad, el emprendimiento y la inversión sugeridos deben estar coordinados con las acciones que este sentido emprenda la Secretaría, con base en lo establecido por la Ley de Fiscalización Superior, y la Ley de Planeación del Estado.

En suma, los elementos enunciados hacen que el proceso de seguimiento y monitoreo sea parte fundamental del trabajo de la instancia coordinadora y en general, del marco institucional para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo productivo. Ello permitirá la generación de un ciclo dinámico de identificación-ejecución-ajuste basado en las lecciones aprendidas en cada etapa de la implementación.

Nuevamente las Mesas Ejecutivas de Perú (ME) sirven como punto de referencia, esta vez como ejemplo de un sistema de monitoreo que cumple con los lineamientos expuestos. Gracias a este esquema, denominado *monitoreo de diagnóstico* (Ministerio de la Producción de Perú, 2016) las diferentes ME han podido identificar adecuadamente en cada una de las partes de proceso (diagnóstico, diseño, ejecución) los elementos que están presentando dificultades y con base en ello, hacer los ajustes necesarios (Guezzi, 2017). Otra característica distintiva de este mecanismo de monitoreo de las ME es que las reuniones y espacios de encuentro tienen como fin no solo acordar nuevas líneas de acción y poner en marcha nuevos proyectos de manera rápida, sino además de facilitar el seguimiento continuo de cada proyecto, desde su concepción hasta su conclusión.

Una de las herramientas fundamentales del esquema de monitoreo de las ME es la matriz de seguimiento (Ministerio de la Producción de Perú, 2016), la cual sigue la estructura de la [FIGURA 21](#). En ella se debe registrar claramente cuál es la barrera que es necesario eliminar y los problemas que acordaron resolverse como resultado de las interacciones entre actores de las ME. Los problemas más complejos se abordan a través de una serie de pasos intermedios, que también deben estar explícitamente registrados en la matriz, con el fin de hacer evidente el progreso continuo hacia la consecución de los objetivos.

Asimismo, la matriz de seguimiento debe asociar un conjunto de soluciones con los que se espera remover cada barrera, especificando los pasos que deben emprenderse, los actores responsables de implementar cada acción, y los plazos para su realización. Es muy importante que cada una de estas dimensiones quede explícita y correctamente especificada en la matriz, a fin garantizar la continuidad de las estrategias, facilitar el proceso de seguimiento y garantizar el éxito de la estrategia.

FIGURA 21: ESQUEMA DE LA MATRIZ DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LAS MESAS EJECUTIVAS DE PERÚ

ÁREA DE INTERVENCIÓN							
Barrera 01							
No.	Problema identificado	Pedido del sector privado	Alternativa de solución	Responsables de los compromisos	Plazo	Estatus	Comentarios sobre los avances

Fuente: “Mesas Ejecutivas. Nueva Herramienta para la Diversificación Productiva de Perú” Ministerio de la Producción de Perú, 2016

Esta matriz debe estar sujeta a constante actualización (Ministerio de la Producción de Perú, 2016), con una frecuencia que refleje tanto la periodicidad con que se realicen los encuentros de la Mesas Ejecutivas como el avance de las metas propuestas. Asimismo, conforme se van implementando las soluciones, se deben consignar nuevas estrategias y sus correspondientes acciones de seguimiento. La matriz se convierte entonces en un registro de lo que ha sido acordado y de lo que se ha pactado abordar en el futuro, facilitando así el trabajo supervisor del ente coordinador de las Mesas Ejecutivas.

Dada la naturaleza tanto de los insumos presentados para el desarrollo de políticas públicas como de los principios sugeridos para el reordenamiento del arreglo institucional, se plantea que el esquema de monitoreo implementado para darle seguimiento a estos esfuerzos de diversificación productiva se entienda como un proceso de revisión iterativa de alta frecuencia, con un foco en la detección temprana de problemas y su corrección oportuna. Asimismo, ese esquema de monitoreo debe ser capaz de darle seguimiento al proceso de implementación de cada estrategia; certificar la fluidez y eficiencia del diálogo productivo; verificar que los proyectos están teniendo los efectos deseados; y permitir que la ejecución misma sea un espacio para el aprendizaje e identificación de nuevos desafíos.

5. Conclusiones

En este documento se presentaron una serie de insumos para el desarrollo de políticas para Tabasco, que apuntan a la estructuración de una estrategia de transformación productiva que le permita al estado revertir la tendencia adversa de los últimos años y promover una senda de crecimiento sostenido. Asimismo, este documento buscó consolidar los principales hallazgos de las investigaciones que hicieron parte del proyecto “Diseño de estrategias de transformación productiva para Tabasco.

En la primera parte de este reporte se realizó una descripción de la trayectoria de crecimiento de Tabasco, así como de las principales restricciones a su diversificación productiva y sus perspectivas de crecimiento económico. En ella se platea que la evolución reciente del PIB estatal se explica, en buena medida, por el comportamiento de la industria petrolera y sus actividades económicas conexas. Esta fuerte dependencia implicaría que, en ausencia de cambios estructurales, la tendencia adversa observada recientemente podría mantenerse en el futuro, en tanto la disminución en las actividades de exploración y explotación podría derivar en caídas adicionales de la producción minera. A ello se suma que no se ha identificado ningún otro sector transable que pudiera operar como motor alternativo de crecimiento económico.

Sin embargo, estas tendencias no parecen explicar por sí solas la evolución de otras variables de bienestar, tales como el desempleo. En particular, el desempleo en Tabasco había aumentado significativamente aún antes del estancamiento del sector minero. Más que haber abonado a los altos niveles de desocupación en el estado, la crisis petrolera parece haber tenido un impacto más ligado a cambios en el perfil demográfico de los desocupados, quienes, a su vez, no parecieran contar con oportunidades significativamente mejores en otras entidades del país, por lo que probablemente no se encuentren motivados a migrar. Esto se traduce en que al momento de diseñar una estrategia de transformación productiva que busque dinamizar el crecimiento económico, se debe promover la naturaleza inclusiva de dicho crecimiento, fomentando la generación de nuevos empleos y favoreciendo el robustecimiento de los programas de apoyo a los desempleados.

En cuanto a las restricciones al crecimiento, nuestras investigaciones apuntan a que las limitaciones en la provisión de bienes públicos como agua y electricidad –profundizadas en ausencia de mecanismos de política presupuestaria que permitieran suavizar los *shocks* al sector energético; los retos de seguridad que vive el estado; y la baja sofisticación actual y prospectiva de su matriz de conocimiento productivo; son los principales factores inhibidores de la diversificación productiva y el crecimiento económico futuro de Tabasco.

Tras haber presentado la trayectoria de crecimiento y los factores estructurales restrictivos al desarrollo productivo de Tabasco, se presentó una descripción de las estrategias de desarrollo económico que han sido contempladas en los últimos años por las autoridades federales, estatales, y locales. Para ello, se realizó un mapeo de la oferta de programas públicos productivos y los actores que intervienen en su diseño y ejecución, con base en el Plan de Desarrollo Estatal 2013-2018, el Plan de Desarrollo del Municipio del Municipio de Centro (2016-2018), la Ley de Desarrollo Económico

del Estado, la Agenda de Innovación, el Plan de Reactivación Económica de Tabasco y Campeche, la Declaratoria de la Zona Económica Especial (ZEE) de Tabasco, y la información cualitativa recogida durante visitas a la entidad. Esta revisión sistemática puso de relieve que el diseño de las estrategias de desarrollo económico a nivel estatal ha incorporado, en su mayoría, programas y proyectos de alcance vertical, priorizando tanto intervenciones de mercado como provisión de insumos públicos, mientras que al nivel local el énfasis ha estado en la provisión de bienes públicos de alcance horizontal.

En esta sección también se identificaron obstáculos que pudieron haber inhibido la implementación eficiente de las estrategias. De este análisis se desprende que sería deseable que se hicieran esfuerzos más activos para atraer inversiones; permitir el auto-descubrimiento productivo; fomentar la coordinación público-privada; así como complementar los esquemas de monitoreo y seguimiento del estado. Actualmente, Tabasco cumple con las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Hacendaria relativas a hacer seguimiento tanto a la asignación de los recursos públicos de origen estatal y federal, como a los indicadores de gestión dentro de las entidades estatales. Sin embargo, hay importantes oportunidades de mejora en lo que se refiere a la detección temprana de problemas de ejecución, y la verificación del cumplimiento de los objetivos finales.

A continuación, se presentaron insumos para el desarrollo de las recomendaciones de política. En conjunto, éstos apuntan a la estructuración de una estrategia de transformación productiva que le permita al estado revertir la tendencia adversa de los últimos años y promover una senda de crecimiento sostenido. Dichos insumos se organizaron en tres grandes áreas de política que, si bien no necesariamente son exhaustivas respecto de todos los retos de desarrollo económico y social de la entidad, buscan delinear una estrategia integral para atender sus principales desafíos. Estas áreas son: políticas de transformación productiva, políticas habilitadoras y políticas institucionales.

Las políticas de transformación productiva ponen de relieve la optimización del rol de la actividad petrolera dentro de la economía del estado, y la importancia de que el trabajo de identificación de sectores de alto potencial se base los conocimientos productivos actualmente existentes, y que se haga de forma consensuada con actores locales relevantes. Por su parte, las políticas habilitadoras buscan establecer una relación con medidas complementarias para abordar los principales obstáculos a la materialización la inversión y el emprendimiento requeridos para el desarrollo de sectores de mayor complejidad. En concreto, estas medidas hacen referencia a la provisión de bienes públicos; seguridad; y esfuerzos de vinculación laboral. Por último, las políticas institucionales proponen principios y líneas de acción para un marco institucional que promueva la constante interacción entre los actores relevantes locales, con el fin de identificar y atender de manera oportuna y continua restricciones a la actividad productiva. Por último, esta sección incluye una sección adicional en la que se hace una reflexión sobre las áreas de oportunidad para mejorar la productividad de Campeche y Tabasco como una sola región.

En este reporte también se sugirió un esquema de secuenciación para la implementación de los insumos de política recomendados, dividiéndola en fases de corto, mediano y largo plazo y previendo además la puesta en marcha de acciones prioritarias. Para algunos de los insumos para el diseño de políticas propuestos se presentaron estudios de caso relevantes. Por último, el reporte incluyó la

descripción de una estrategia de monitoreo del cumplimiento del plan de implementación propuesto, incluyendo el tipo de información que sería requerido para ello, así como mecanismos de rendición de cuentas. En este sentido, se planteó que el esquema de monitoreo que se establezca debe entenderse como un proceso de revisión iterativa y de alta frecuencia de las acciones y proyectos emprendidos, que posibilite la detección temprana de problemas y su corrección oportuna.

.

6. Bibliografía

- Akamatsu, K. (1962). A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries. *The Development Economies*, 1(número suplementario), 3-25.
- Balassa, B. (1964). The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal. *Journal of Political Economy*, 72(6), 584-596.
- Calderón G., Robles G., Díaz-Cayeros, A. (2015) The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1455-1485.
- Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2015) What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *IZA Discussion Papers*, 9236.
- Castañeda, G. (2017). Reporte sobre la Complejidad Económica de Baja California. *Estudios de Diagnóstico*. Manuscrito, CIDE División de Economía, México DF, México.
- Castañeda, G. (2016a). Aspectos Metodológicos de la Complejidad Económica. Manuscrito, CIDE División de Economía, México DF, México.
- Castañeda, G. (2016b). Guía interpretativa del Usuario del Atlas de Complejidad. Manuscrito, CIDE División de Economía, México DF, México.
- Chiquiar, D. (2005). Why Mexico's regional income convergence broke down. *Journal of Development Economics*, 77, 257-275.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2015). *Agenda de Innovación de Tabasco*. Retrieved from <http://www.agendasinnovacion.org/>
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2018). *Directorio de proyectos apoyados por el FOMIX*. [Data set]. <https://www.conacyt.gob.mx/>
- Crespi G., Fernández-Arias E., Stein E. (2014). A Conceptual Framework for Productive Development Policies. En: Crespi G., Fernández-Arias E., Stein E. (eds.), *Rethinking Productive Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Crespi G., Fernández-Arias E., Stein E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación Económica*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Engman, M., Onodera, O. y Pinali, E. (2007). Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development. *OECD Trade Policy Papers*, 53.
- Esquievel G., Messmacher M. (2002). Source of Regional (non) Convergence in Mexico. Washington DC: The World Bank.

Esteves, A.M., Coyne, B. y Moreno, A. (2010) Local Content Initiatives: Enhancing the Subnational Benefits of the Oil, Gas and Mining Sectors. National Resource Governance Institute. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Sub_Enhance_Benefits_20151125.pdf

Everitt, B., Landau, S., Leese, M. y Stahl, D. (2011). *Cluster Analysis, 5th Edition*. New York: Wiley

Farole, T., & Akinci, G. (Eds.). (2011). *Special economic zones: progress, emerging challenges, and future directions*. Washington DC: World Bank Publications.

Feenstra, R., Lipsey, R., Deng, H., Ma, A. y Mo, H. (2005). World Trade Flows: 1962-2000. *NBER Working Papers*, 11040.

Fernandez, D. (2008). Regional Convergence, Infrastructure, and Industrial Diversity in Mexico” *Oxford University Centre for the Environment Working Papers*, Paper 1031.

FIAS. (2008). *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development*. Washington DC: World Bank Publications.

Financial Times Ltd. (2016). *fDi Markets Dataset – Jan. 2003 to Mar. 2016*. [Data set]. <https://www.fdimarkets.com/>

Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Ghezzi, P. (2017). Mesas Ejecutivas in Peru: Lessons for Productive Development Policies. *Global Policy*, 8(3), 369-380.

Glaeser, E. L. & Ellison, G. (1999). The geographic concentration of industry: does natural advantage explain agglomeration? *The American Economic Review*, 89(2), 311-316.

Glaeser, E. L. (Ed.). (2010). *Agglomeration economics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Gobierno del Estado de Tabasco. (2013). *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*.

Greenberg, D., Michalopoulos, C. y Robins, P. (2003). A meta-analysis of government-sponsored training programs. *Industrial and labour relations review*, 57(1), 31–53.

Friedlander, D., Greenberg, D., y Robins, P. (1997). Evaluating government training programs for the economically disadvantaged. *Journal of economic literature*, 35(4), 1809–1855.

Hausmann, R., Cheston, T., y Santos, M.A. (2015). La complejidad económica de Chiapas: Análisis de capacidades y posibilidades de diversificación productiva. Harvard University, *CID Faculty Working Papers*, Paper 302

Hausmann, R. y Hidalgo, C. (2009). The Building Blocks of Economic Complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106, 10570-10575.

Hausmann, R., Hidalgo, C., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez J., Simoes, A., y Yildirim, M. (2011). *The Atlas of Economic Complexity*. Cambridge, MA: The Puritan Press.

Hausmann, R., Hwang, J., y Rodrik, D. (2007). What You Export Matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 1–25.

Hausmann, R., y Klinger, B. (2006). Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage. Harvard University, *CID Faculty Working Papers*, Paper 128.

Hausmann, R., Klinger, B., Wagner R. (2008). Doing Growth Diagnostics in Practice: A Mindbook. Harvard University, *CID Faculty Working Papers*, Paper 177.

Hausmann, R., Obach, J., Santos, M.A. (2016). Las Zonas Económicas Especiales de Panamá: Difusión tecnológica vía mercado laboral. Harvard University, *CID Faculty Working Papers*.

Hausmann, R., Rodrik, D., y Sabel, C. (2008). Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa. <http://j.mp/2oEgDmn>.

Hausmann, R., Velasco, A. y Rodrik, D. (2005). Growth Diagnostics. In J. E. Stiglitz and N. Seroa (Eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Injaz Al-Arab Company Program 2016-2017. (2017). <http://injazacademy.org/companyprogram/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Data de la Encuesta Nacional de Empresas Constructoras—2006 a 2018*. [Data set]. <http://www.beta.inegi.org.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2013). *Data del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas—2010 a 2013*. [Data set]. <http://www.beta.inegi.org.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Data de la Encuesta Nacional de Victimización a Empresas—2012 a 2016*. [Data set]. <http://www.beta.inegi.org.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). *Data de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública—2011 a 2017*. [Data set]. <http://www.beta.inegi.org.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Data de la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental—2016*. [Data set]. <http://www.beta.inegi.org.mx/>

Kaufman, L. y Rousseeuw, P. (1990). *Finding Groups in Data: An Introduction to Cluster Analysis*. New York: Wiley.

Kluve, J., Rother, F., y Sánchez Puerta, M.L. (2012). Training Programs for the Unemployed, Low-Income, and Low-Skilled Workers. En Almeida, R., Behrman, J. y Robalino, D. (Eds.). *The Right Skills for the Job?* Washington DC: The World Bank.

Kuznets, S. (1966). *Modern Economic Growth*. New Haven CT: Yale University Press.

Ley de Fomento Económico del Estado de Tabasco. (1996). Villahermosa, Tabasco.

Levett, M. y Chandler, A.E. (2012). Maximizing Development of Local Content across Industry Sectors in Emerging Markets: How Private-Sector Self-Interest can Help U.S. Development Policy. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.

Lin, J.Y. (2013). From Flying Geese to Leading Dragons: New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries. En J.E. Stiglitz, J.Y. Lin y E. Patel (Eds.), *The Industrial Policy Revolution II. Africa in the 21st Century* (50- 70). New York: Palgrave Macmillan.

Lin, J.Y., y Monga, C. (2013). *Comparative Advantage: The Silver Bullet of Industrial Policy*. Washington DC: IEA-World Bank Roundtable.

List, F. (1909). *The National System of Political Economy*. New York: Longmans, Green, and Co.

Ministerio de la Producción de Perú. (2016). *Mesas Ejecutivas: Nueva Herramienta para la Diversificación Productiva en el Perú*. Lima, Perú: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

Nefke, F. y Henning, M.S. (2010a). Skill-relatedness and Firm Diversification. *Paper on Economics & Evolution*, 0906.

Nefke, F., y Henning, M.S. (2010b). Seeds of Regional Structural Change. The Role of Entrepreneurs and Expanding Firms in Shaping Local Path Dependencies. *Papers in Evolutionary Economic Geography*, 10.05.

Ocegueda Hernandez, J. (2015). Divergencias de tasas de crecimiento entre las economías estatales de México 1993-2010. *Región y Sociedad*, 64.

Pritchett, L. Samji, S. y Hammer, J. (2013). *HKA Working Papers Series*. <http://web.hks.harvard.edu/publications>

Rajan, R. y Zingales, L. (1998). Financial Dependence and Growth. *The American Economic Review*, 88(3), 559-586.

Rodriguez-Oreggia, E. (2007). Winners and Losers of Regional Growth in Mexico and their Dynamics. *Investigación Económica*, 66(259), 43-62.

Rodriguez-Pose, & Hardy, D. (2014). *Technology and Industrial Parks in Emerging Countries: Panacea or Pipedream?* Londres, Inglaterra: Springer International Publisher.

Rodriguez-Pose, y Hardy, D. (2014). *Technology and Industrial Parks in Emerging Countries: Panacea or Pipedream?* Londres, Inglaterra: Springer International Publisher.

Rodriguez-Pose, y Sánchez-Reaza, J. (2002). Economic Polarization Through Trade: the Impact of Trade Liberalization on Mexico's Regional Growth. London School of Economics.

Ruiz Ochoa, W. (2008). Exploración de largo plazo del rezago regional y de las disparidades interestatales del PIB per cápita. *Análisis Económico*, 23(54), 77-102.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2017). *Data de Incidencia Delictiva del Fuero Común—1997 a 2017*. [Data set]. <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/>

Sigler, T. J. (2014). Panama's special economic zones: balancing growth and development. *Bulletin of Latin American Research*, 33(1), 1-15.

Shankar, R., Shah, A. (2009). Lessons from European Union Policies for Regional Development. *The World Bank Policy Research Working Paper*, Paper 4977.

Stein, E. (2016). Mesas Ejecutivas Sectoriales a la Peruana. Copy at https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ernesto_stein.pdf

Tan, J.P. y Joy Nam, Y.J. (2012) Pre-Employment Technical and Vocational Education and Training: Fostering Relevance, Effectiveness and Efficiency. En Almeida, R., Behrman, J. y Robalino, D. (Eds.). *The Right Skills for the Job?* Washington DC: The World Bank.

Tordo, S., Warner, M., Manzano, O.E. y Anouti, Y. (2013). *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*. Washington DC: The World Bank.

Tordo, S. y Anouti, Y. (2013). *Local Content in the Oil and Gas Sector: Case Studies*. Washington DC: The World Bank.

7. ANEXO: Aproximación cualitativa, incluyendo lista de actores entrevistados y estructura del cuestionario de preguntas

Las entrevistas con actores del gobierno y otras autoridades, la academia, y el sector productivo y jugaron un papel fundamental en el proceso de elaboración de los reportes que componen este estudio. La evidencia recogida durante nuestras visitas al estado y las conversaciones que adelantamos con los actores relevantes cumplieron varios propósitos, tales como corroborar que nuestros análisis técnicos estuvieran bien encaminados e hicieran una adecuada descripción de las dinámicas económicas de la entidad; aprender de las experiencias de los actores que hacen vida en Tabasco; conocer cuáles son los factores que impactan la toma de decisiones relativas al desarrollo productivo por parte de los actores relevantes y la forma en que éstos hacen frente a posibles restricciones; y socializar nuestros hallazgos.

Durante esta investigación se realizaron dos visitas a Tabasco. Al llevarse a cabo en diferentes etapas de elaboración de los reportes, cada visita persiguió objetivos específicos y empleó distintas herramientas metodológicas para la recolección de información cualitativa. Así, durante la primera visita la interacción con los diferentes actores se dio en el marco de un esquema de entrevistas semiestructuradas, orientadas a corroborar la precisión de los análisis técnicos y a llenar vacíos de información cuando la evidencia estadística era limitada. Por su parte, la segunda visita se centró en socializar los principales hallazgos y a validar la pertinencia de los insumos para la formulación de políticas de desarrollo productivo propuestos, con el fin de conocer las impresiones de los actores relevantes y tener en cuenta sus comentarios durante la consolidación de los estudios.

— Estructura de las entrevistas semiestructuradas

La entrevista semiestructurada es una metodología ampliamente utilizada para la recolección y análisis sistemática de información cualitativa. Se basa en el diseño de un esquema de preguntas abiertas guiadas por uno o varios ejes temáticos, de carácter general, cuya estructura garantiza que se aborden los temas más relevantes y se recopila la información necesaria (Piergiorgio, 2010). El hecho de que no se siga un cuestionario de manera estricta y que las preguntas sean abiertas permite que tanto el grado de profundización en cada subtema como el orden de las preguntas pueda ser adaptado en función de lo que se considere oportuno dado el ritmo de cada entrevista, lo que se traduce en una mayor flexibilidad para profundizar en aspectos específicos o incluso abordar aquellos que sean importantes y no estuvieron inicialmente contemplados dentro del cuestionario de referencia.

Durante nuestra primera visita al estado, se llevaron a cabo nueve entrevistas semiestructuradas a un amplio número de actores del sector público, el sector privado, y la academia (Ver [Figura 1A](#) para una selección de actores entrevistados).

FIGURA 22A. MUESTRA DE ACTORES ENTREVISTADOS DURANTE LA PRIMERA VISITA A TABASCO

Sector Público	Sector Privado	Academia
• Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo • Secretaría de Desarrollo Industrial y de Comercio • Secretaría de Desarrollo Social • Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca • Servicio Estatal de Empleo de Tabasco (SNET) • Secretaría de Gobierno • Secretaría de Seguridad Pública • Instituto para el Fomento de las Artesanías de Tabasco • Administración Portuaria Integral de Tabasco • Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Tabasco (CCYTET)	• Consejo Coordinador Empresarial de Tabasco (CCET) • Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) – Seccional Tabasco • Consejo Nacional de Empresarios Energéticos – Seccional Tabasco • Representantes de Parques Industriales • Empresarios Locales del Sector Petrolero • Empresarios Locales del Sector Cacao	• Universidad Autónoma de Tabasco • Universidad del Golfo • Tecnológico de México – Seccional Tabasco • Instituto Tecnológico de Villahermosa • Universidad Olmeca • Colegio de Postgraduados – Seccional Tabasco

Cada entrevista siguió un esquema general que se adaptó en conformidad con los aspectos que se buscaba explorar con mayor nivel de detalle en cada caso. Así, por ejemplo, en entrevistas con los actores del sector público se hizo mayor énfasis en conocer su diagnóstico sobre el marco regulatorio del estado, su percepción respecto a la ejecución y puesta en marcha de estrategias de atracción de inversión y estímulo al emprendimiento, y los avances del estado relativos a garantizar una provisión efectiva de los bienes públicos que faciliten la actividad productiva. En el caso de los actores del sector privado se tuvo un mayor interés en conocer los aspectos que, en su criterio, han inhibido el crecimiento de la productividad y la atracción de inversiones tanto a nivel general como a nivel sectorial, así como la forma en que han enfrentado posibles restricciones al crecimiento o expansión de sus operaciones. Por último, las entrevistas con la academia buscaron establecer su grado de articulación y coordinación con el sector privado en el diseño de la oferta de programas y el papel que desempeñan para impulsar el emprendimiento. Las preguntas de referencia siguieron la estructura de la **Figura 2A**.

FIGURA 23A. ESQUEMA DE REFERENCIA DE LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Clasificación de las Preguntas	Estructura general de las preguntas	Actor al que se dirigieron		
		Sector Público	Sector Privado	Academia
Introducción	Presentación: Institución/sector al cual está vinculado			
	¿Qué tipo de actividades se realizan dentro del sector al que se encuentra vinculado?			
	¿Cuál es la estructura del sector al que se encuentra vinculado?			
	¿Cuáles son las responsabilidades y área de acción de la institución a la que se encuentra vinculado?			
	¿Qué rol juega la institución dentro de la estructura general del sector (industrial, público, académico)?			

	¿Qué rol juega la institución dentro de la estructura general del sector (industria, gobierno, academia)?			
Contexto (General y específico)	¿Cuál ha sido la evolución general de la dinámica económica de estado en los últimos años?			
	¿Qué factores explicarían estas dinámicas?			
	¿Cuál ha sido la evolución particular del sector (industria, gobierno, academia) al que se encuentra vinculado?			
	¿Qué factores explicarían estas dinámicas?			
	¿Cuáles considera son los aspectos que permitieron la aparición de esta actividad en el estado?			
	¿Qué ventajas comparativas tiene el estado para el establecimiento de esta actividad en relación a otros estados de México en materia de infraestructura, conectividad, marco legal y regulatorio, estabilidad financiera, seguridad, disponibilidad/calidad del capital humano?			
	¿Qué ventajas tiene el estado para el establecimiento de esta actividad en relación a otras partes del mundo en materia de infraestructura, conectividad, marco legal y regulatorio, estabilidad financiera, seguridad, disponibilidad/calidad del capital humano?			
	¿Cuál es el grado de coordinación entre la institución/actividad a la que se encuentra vinculado con otras instituciones/actividades dentro del mismo sector?			
	¿Existen mecanismos de cooperación y organización dentro del sector al que pertenece la actividad al que está vinculado?			
	¿Qué tan conectado se encuentra el sector/actividad al que se encuentra vinculado con en el resto de México en términos de intercambios comerciales, transferencia de información o tecnología, acuerdos u vínculos de beneficio mutuo?			
Identificación de retos y restricciones (generales y específicos)	En su opinión, ¿Qué factores inhiben el crecimiento económico del estado?			
	¿Qué factores inhiben el desarrollo de la actividad o sector al que se encuentra vinculado en el estado?			
	¿Qué factores inhiben la expansión de la actividad o sector al que se encuentra vinculado en el estado?			
	¿Cuál de estas restricciones es la que afecta en mayor medida el desarrollo/expansión del sector al que se encuentra vinculado?			
Identificación de acciones para aliviar restricciones (generales y específicas)	¿Qué mecanismos ha empleado para lidiar con estas restricciones?			
	¿Cuál de estos mecanismos resultaron ser los más efectivos?			
	En su conocimiento, ¿qué mecanismos/acciones del gobierno estatal han sido más efectivas para lidiar con estas restricciones?			
	¿Cuál de estos mecanismos resultaron ser los más efectivos?			
	En su conocimiento, ¿qué mecanismos/acciones del gobierno federal han sido más efectivas para lidiar con estas restricciones?			
	¿Cuál de estos mecanismos resultaron ser los más efectivos?			

— **Visita de socialización de hallazgos y retroalimentación**

La segunda visita realizada a la entidad se realizó durante la fase final de elaboración de los estudios, y fue estructurada como un espacio para la socialización de nuestros hallazgos y la retroalimentación. Este ejercicio permitió consolidar y fortalecer las conclusiones del estudio, identificar aspectos particularmente relevantes bajo la óptica de cada tipo de actor, y garantizar que tanto las conclusiones como los insumos para la elaboración de políticas públicas estuvieran alineados con la realidad económica e institucional de la entidad. Generalmente, cada reunión tuvo dos grandes segmentos: primero, una breve presentación de los hallazgos más relevantes de nuestros reportes y segundo, un espacio de preguntas y respuestas relativas a lo presentado y a la investigación en general. Algunos de los actores con los que fue posible socializar los resultados e intercambiar impresiones se presentan en la **Figura 3A**.

FIGURA 24A. MUESTRA DE ACTORES ENTREVISTADOS DURANTE LA SEGUNDA VISITA A TABASCO

Sector Público	Sector Privado	Academia
• Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo • Secretaría de Desarrollo Industrial y de Comercio • Subsecretaría de Fomento a la MPyME • Servicio Estatal de Empleo de Tabasco (SNET) • Instituto para el Fomento de las Artesanías de Tabasco • Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Tabasco (CCYTET)	• Consejo Coordinador Empresarial de Tabasco. • Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) – Seccional Tabasco • COPARMEX Tabasco • Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR) • CANACO SERVITUR Villahermosa • Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles de Tabasco (AMHYMT) • Cámara Mexicana De La Industria De La Construcción (CMIC) – Seccional Tabasco • Consejo Nacional de Empresarios Energéticos – Seccional Tabasco	• Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. • Instituto Tecnológico de Villahermosa. • Universidad Tecnológica de Tabasco