



# GOBERNANZA, ECONOMÍA CREATIVA Y CULTURAL, PYMES Y T-MEC

**Dr. José María Ramos**  
El Colegio de la Frontera Norte

Este documento es parte del Proyecto CONACYT-EI Colef-CIAD.  
*La reconfiguración y nuevas funciones de las fronteras del siglo XXI: entre la integración/ desintegración, desfronterización/ refronterización y cooperación/conflicto*”, Convocatoria Ciencia de Frontera 2019.  
“Apoyado por FORDECYT-PRONACES”

La red internacional de investigación sobre Fronteras Comparadas (RECFronteras) es una red de académicas y académicos de diversas instituciones públicas y sociales.

# Gobernanza, Economía Creativa y Cultural, PYMES y T-MEC

José María Ramos<sup>1</sup>

## Introducción

El objetivo general de esta nota es presentar el aporte de la gobernanza para promover el crecimiento, la resiliencia personal y de las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMES) asociadas a la Economía Creativa (EC) y cultural en un contexto de post pandemia y del T-MEC.

Acorde con la UNESCO (2021), la EC es uno de los sectores de más rápido crecimiento en el mundo, con un aporte del 3% del PIB mundial. La creatividad es también un recurso renovable, sostenible e ilimitado. En un contexto de crisis climática y de pandemia, su potencial es importante para impulsar un desarrollo inclusivo centrado en el ser humano.

El año 2021 fue declarado el Año Internacional de la Economía Creativa para el Desarrollo Sostenible en la 74ª Asamblea General de las Naciones Unidas. La crisis sanitaria reflejó lo esencial que es la creatividad para promover bienestar personal y social y opciones de supervivencia personal (UNESCO, 2021). De acuerdo a esta fuente, en el año 2020, las personas valoraron la importancia de las películas, las series, la música y la gastronomía casera. Este mayor aprecio por el arte, la creatividad y el talento, determinó que la UNESCO declarará que el 2021 sea el momento oportuno para invertir en la EC. El sector genera 2,25 billones de dólares anuales y proporciona más empleos a los trabajadores de entre 18 y 25 años que cualquier otro ámbito laboral (UNESCO, 2021).



---

<sup>1</sup>DEAP, El Colef, correo electrónico: ramosjm@colef.mx

Se plantea el argumento de que un proceso de gobernanza estratégica con un liderazgo del Estado, gobiernos y administraciones es la mejor alternativa para implementar una eficaz política de promoción de la EC y cultural que impacte en el empleo y bienestar de las personas vulnerables y en general en las micros y PYMES. Ante un contexto de desempleo y subempleo, el fomento de las diversas actividades que implican las EC y culturales representan las mejores alternativas laborales en particular hacia los grupos vulnerables. La EC se define como un sector integrado por empresas e individuos sin fines de lucro y con fines de lucro que producen bienes o servicios culturales, artísticos y de diseño y propiedad intelectual.

## 1. Gobernanza, Economía Creativa y Valor

El enfoque de gobernanza apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad para promover una gestión hacia el conocimiento y la creatividad. Se parte del supuesto de que en las actuales condiciones sociales el gobierno debe tener la capacidad de dirección para promover y consensuar políticas de empleo, de seguridad social, sw adaptación digital, de propiedad intelectual, y de educación, que permitan garantizar que la EC sea una opción viable (UNESCO, 2021). El desafío gubernamental y mediante un modelo colaborativo es promover un "ecosistema" para la EC, en el cual las diversas actividades sean una opción viable, con condiciones de trabajo dignas, salarios decentes y oportunidades de crecimiento, con base en el talento, la creatividad y que impacten en la innovación social.

El modelo de gobernanza por resultados se concibe como importante porque permite conceptualizar teórica y metodológicamente el papel del Estado mexicano bajo una agenda para la promoción del conocimiento y de la creatividad, con base en los elementos de la gestión: visión, dirección, liderazgo, coordinación, estrategias transversales, incentivos, planificación, monitoreo, evaluación y rediseño de políticas respectivamente. (Véase Cuadro 1)

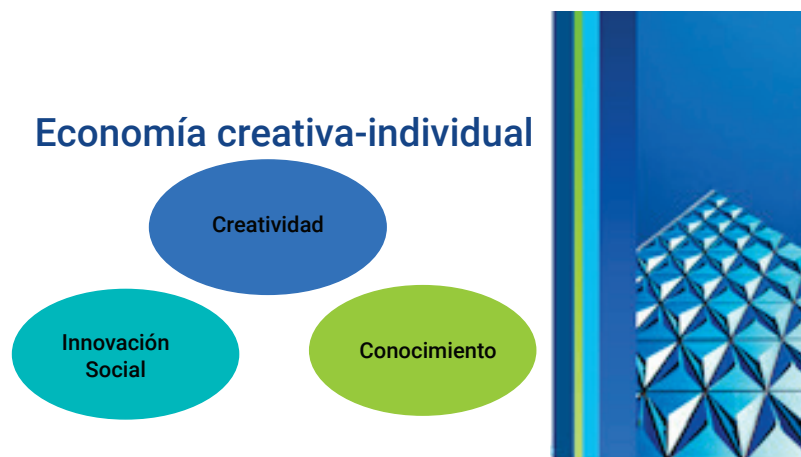
**Cuadro 1. Gobernanza estratégica de la EC y cultural**

GOBERNANZA EFICAZ	GOBERNANZA INEFICAZ
Diagnóstico estratégico multidimensional de políticas para el conocimiento y creatividad	Limitado diagnóstico
Estrategias transversales para micro y PYMES	Estrategias parciales
Dirección estratégica y creativa	Dirección reactiva
Coordinación interinstitucional	Coordinación limitada
Incentivos diversos	Limitados incentivos
Planificación estratégica multisector	Ausencia de planificación
Evaluación de impactos por sector	Limitada evaluación según impactos por sector

Fuente: Elaboración propia.

La crisis económica derivada del COVID -19 se ha traducido en mayores desigualdades sociales en los grupos vulnerables. Por ello será fundamental el papel del Estado, los gobiernos y las administraciones para promover un modelo que disminuya tal impacto y genere opciones laborales de EC y cultural con respecto a las micros y PYMES en el marco del T-MEC.

Se reconoce la importancia de la cultura en el desarrollo económico y la demarcación de algunas nuevas orientaciones de la política económica. Howkins (2001) argumentaba que el éxito depende no sólo de dinero, máquinas o equipos, también el éxito depende de las buenas ideas. Con lo cual, la EC debe ser visto como una extensión o expansión de la economía del conocimiento. A la presencia fundamental del conocimiento, la tecnología y la red, la EC añade otro rasgo fundamental: la cultura. Por lo anterior, un modelo de gobernanza para el conocimiento es fundamental para incentivar el crecimiento de las diversas actividades que incluye la EC asociadas a las micro y PYMES y bajo una eficaz coordinación interinstitucional para la competitividad y el bienestar.



Según Mazzucato y Quaggiotto (2020) los países que han manejado bien la crisis de la pandemia son aquellos en los que el Estado mantiene una relación productiva con los creadores de valor y de fomento al conocimiento, invirtiendo en capacidades críticas y diseñando contratos del sector privado para servir al interés público. En tal sentido, la EC es una opción para promover valor público, considerando las diversas actividades que se pueden promover con base en el arte, el teatro, el cine, el patrimonio cultural, con nuevas actividades surgidas de la tecnología, como los video juegos, los programas de entretenimiento y la transformación que esas tecnologías generan (Buitrago y Duque, 2013).

La EC como estrategia de desarrollo (Duisenberg, 2008: 58), considera dos enfoques complementarios: La primera se basa en el reconocimiento de la creatividad, es decir, el capital humano, para fomentar una integración de objetivos sociales, culturales y económicos. En tal sentido, la gobernanza del capital humano puede incidir en la creatividad, mediante procesos educativos y culturales, es decir, a través de la gestión del conocimiento. El segundo es el enfoque de la gestión de la economía de la región, y destaca la sinergia entre los aspectos políticos, económicos y sociales, centrándose en sus principales objetivos de crecimiento, equidad, bienestar y participación. En este contexto es fundamental promover e incentivar el papel de las micro y PYMES.

## 2. Mercado de trabajo en frontera norte

A partir del choque externo provocado por la COVID-19 en México, el mercado formal ha observado efectos negativos. La región de la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN) es integrada por los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, registrando una pérdida de 169,742 trabajos formales, entre los meses de marzo y julio del 2020. En la siguiente gráfica se aprecia la variación porcentual de los trabajadores asegurados entre dos regiones, la primera, ZLFN y la segunda, el resto del país, con el propósito de observar la caída de empleos a partir de la crisis de la pandemia.

**Gráfica 1: Crecimiento mensual del empleo formal en la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN) y el resto del país. (2011m1-2020m10).**



Fuente: Ramos, 2021, con datos del IMSS.

Entre los aspectos a destacar de esta gráfica se pueden mencionan los siguientes:

Primero, el empleo nacional a partir de junio de 2018, tiene una tendencia a la baja, es decir, los trabajos generados van disminuyendo conforme pasa el tiempo de estudio. Lo mismo ocurre para los estados del norte, a excepción de Baja California, Chihuahua y Nuevo León que muestran un crecimiento positivo durante 2018.

Segundo, ante la llegada del COVID -19 en México, se inicia en marzo del 2020 un programa de sanidad para hacer frente a la crisis sanitaria, "Jornada Nacional de Sana Distancia" que determina la suspensión de actividades no esenciales, derivado de esta medida preventiva, los trabajos formales se redujeron notablemente. Al igual que las cadenas de valor vinculadas con la industria aeroespacial de Estados Unidos.

De acuerdo a las cifras del IMSS, el estado de Baja California tuvo su mayor pérdida durante el mes de abril (-0.3%), en el caso de Sonora, junio fue el mes más crítico, con (-3.4%) de la misma manera, las entidades de Coahuila (-6.4%), Nuevo León (-4.5%) y Tamaulipas (-4.4%) manifestaron su caída más decisiva. En cambio, el estado de Chihuahua denota su mayor reducción durante mayo (-3.1%) (Ramos, 2021). Es importante mencionar que en valores absolutos los tres estados que registraron mayores pérdidas de trabajos formales durante el periodo de confinamiento fueron los siguientes: Nuevo León con 80,498 trabajos, Coahuila señalando una disminución de 27,716 ocupaciones y por último, Chihuahua 26,412 empleos perdidos (Ramos, ibídem).

Tercero, la fase de recuperación en relación a los empleos formales se refleja en los meses de agosto y septiembre de 2020; sin embargo, es un proceso de lento crecimiento. Cabe destacar que en el gráfico se aprecia un escenario favorable para los estados de Baja California y Chihuahua, a diferencia de los otros estados y el total nacional. En este último punto, el estudio de Monroy (2020) argumenta que, un factor fundamental de desigualdad se le atribuye a la falta de infraestructura y capacidad tecnológica para facilitar el trabajo a distancia.

En otras palabras, la recuperación de empleos formales en los estados de la frontera norte estará en función de la capacidad con que las empresas puedan mejorar su resiliencia, con base en su desempeño productivo, sus redes, y la reactivación de las economías transfronterizas de las cadenas de valor. Es decir, el incentivo de los factores de atracción industrial sigue siendo un factor para el aumento de las inversiones extranjeras vía la industria maquiladora de exportación. Este contexto ha inhibido el crecimiento de vocaciones orientadas al conocimiento y la creatividad en las ciudades fronterizas mexicanas. De ahí la importancia de que la política pública asuma un enfoque interinstitucional orientado a promover la EC y culturales, según las capacidades existentes y el potencial que representa el autoempleo. Su crecimiento en el contexto de la pandemia, dependerá de incentivar la resiliencia personal, promover fortalezas propias, incentivar el talento y la visión de las oportunidades digitales y de las distintas demandas del entorno. Estas capacidades son fundamentales en particular en los jóvenes graduados, desempleados y subempleados.

### 3. Reactivación post-pandemia, innovación de PyMEs y T-MEC

La reactivación en la franja fronteriza ZLFN dependerá de los programas gubernamentales que se implementen y de la capacidad de resiliencia empresarial.

En el contexto de la post pandemia -abril a junio 2021- uno de los sectores que se ha visto beneficiado con la creación de empleos es el de PyMEs intensivas en conocimiento a través de políticas de innovación. Los Sistemas Regionales de Innovación promovidos por los gobiernos estatales mediante recursos de

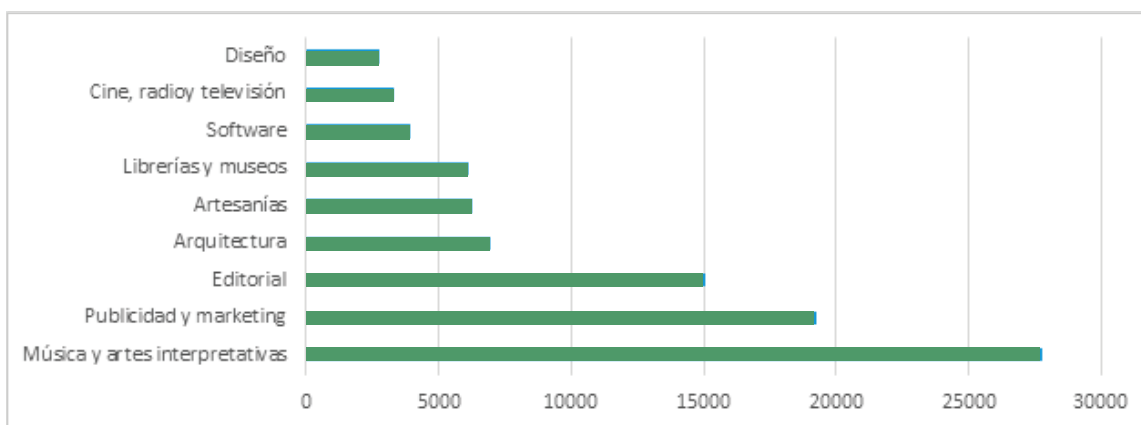
CONACYT, han incrementado la cantidad y calidad de la innovación mediante procesos, productos o servicios en sectores estratégicos. En ese contexto, el Programa de Fortalecimiento a Nivel Sectorial de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación (S192) promueve una serie de apoyos para el desarrollo de estos sectores. El reto es promover una eficaz gobernanza y política estratégica gubernamental con un enfoque interinstitucional para fomentar estas iniciativas acordes a las oportunidades generadas por el T-MEC en el marco de las PyMEs. Los avances en el crecimiento post-pandemia de este sector representa un enorme potencial para promover procesos fundamentados en el conocimiento e innovación, que impacten en una eficaz resiliencia organizacional.

El T-MEC plantea en su Artículo 25.1 un principio general central para el fomento de las PyMEs (Arreguin, 2019): "Las Partes, reconociendo el papel fundamental de las PyMEs en el mantenimiento del dinamismo y mejoramiento de la competitividad de sus respectivas economías". El artículo 25.2: plantea la Cooperación para Incrementar las Oportunidades de Comercio e Inversión para las PyMEs en especial en los siguientes sectores: "a) Promover la cooperación entre la infraestructura de apoyo a pequeños negocios de las Partes; (b) Fortalecer su colaboración con las otras Partes a grupos sub-representados, incluidas mujeres, pueblos indígenas, jóvenes y minorías, así como start-ups, PyMEs agrícolas y rurales, y promover la asociación entre estas PyMEs y su participación en el comercio internacional; (c) Incrementar su cooperación con las otras Partes para intercambiar información y mejores prácticas en áreas que incluyen mejorar el acceso de las PyMEs al capital y al crédito, la participación de las PyMEs en oportunidades cubiertas de contratación pública y ayuda a las PyMEs a adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado; y 25-1 (d) Fomentar la participación en plataformas, como las basadas en la web". En suma, el T-MEC plantea oportunidades para fortalecer el empleo en grupos vulnerables, a través de las distintas actividades que implica la EC y que impactan en un modelo de Economía Social Solidaria.

#### 4. El aporte nacional de la EC

Para el año 2019 el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas en México, refiere el registro de más de 5.5 millones de empresas, de las cuales más de 91,300 corresponden al sector creativo, configurado por rubros como publicidad, cine, diseño, museos, artesanías, radio, software, televisión, arquitectura, música, librerías y editorial (Ver Gráfico 2) (Centro Cultural Digital, 2020; Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2020)

**Gráfica 2.- Unidades económicas del sector creativo en México a 2019**



Fuente: Centro Cultural Digital (2020), citado en Ramos y Medina, 2021

No obstante, la relevancia de la participación de dicho sector en el Producto Interno Bruto (PIB), ésta presenta ciertas dificultades para identificarla, especialmente por la dispersión de información y de las fuentes de registro, ciertamente una de las más referida es la denominada Cuenta Satélite de la Cultura, misma que para 2019 indica como las industrias creativas en México representan el 3.1 % del PIB, con 724 mil 453 millones de pesos, generando 1'395,644 empleos, significando el 3.2% de la ocupación del país (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2020). Por lo cual es importante fortalecer una política de integración y sistematización de información acorde a la relevancia y aporte económico y social del sector (Ramos y Medina, 2021).

El reto es la generación de políticas que promuevan una efectiva gobernanza inclusiva, para la innovación social y competencia regional para que las PyMEs fronterizas tengan mayores niveles de resiliencia a la vez que sean intensivas en conocimiento y creatividad. También es fundamental promover incentivos a la actividad cultural y creativa, estimular las actividades económicas; fortalecer el capital humano y reducir las brechas de capital humano en el sector; ampliar apoyos financieros para la producción de bienes y servicios culturales y creativos y promover estrategias de ampliación de mercados.

## 5. El potencial de la EC en la frontera México-Estados Unidos

El fomento a la EC y cultural en las ciudades fronterizas de Estados Unidos reflejan buenas prácticas de gestión del conocimiento y de la creatividad, que pueden adaptarse en las ciudades fronterizas mexicanas. Por ejemplo, ciudades como Chula Vista, CA, próximas a la ciudad de Tijuana, ha coordinado un primer estudio integral que analiza la intersección entre las industrias creativas de San Diego y la economía local, denominado: 'Economía Creativa 2020'. En San Diego, la EC empleaba en el 2019 a más de 107,000 personas en casi 7,400 empresas y organizaciones creativas y genera más de 11 mil millones de dólares al año (XEWT12, 2020). En el caso de Austin, TX, en el año 2016, el empleo en las industrias creativas se estimaba en más de 120 mil, concentrados en 4 mil empresas de tecnología, las cuales contribuyen a la economía regional con más de 21 mil millones de dólares al año (Texas Growth Fund, 2016).

Estas buenas prácticas en Estados Unidos se fundamentan en una política de promoción de la EC, según diversas opciones de financiamiento para el emprendimiento; programas de capacitación, para la innovación tanto digital, organizacional y opciones de inversión y fundamentalmente una política fiscal que estimula el desarrollo del conocimiento y la creatividad. Estas buenas prácticas son un buen ejemplo para adaptarlos a los contextos fronterizos mexicanos, sean en el ámbito de fomento empresarial e iniciativas individuales, en particular y en los grupos más vulnerables de acuerdo a la propuesta de fomento a las PYMES en indicada en el TMEC.



## A manera de conclusión

En suma, el T-MEC plantea una agenda de temas ambientales, laborales y áreas de cooperación que buscan integrar más PYMES y sectores que tradicionalmente se han mantenido al margen de la integración, tales como mujeres, jóvenes e indígenas, a las cadenas regionales y locales de valor. Para el caso mexicano es fundamental gestionar y hacer viables políticas inclusivas de Economía Social Solidaria hacia tales grupos.

La creatividad se puede considerar un recurso renovable y sostenible. La crisis sanitaria mostró lo esencial que es la creatividad para promover un bienestar personal y social, con lo cual, la crisis climática y la pandemia, y su potencial de resiliencia, permite impulsar un desarrollo inclusivo centrado en el talento y creatividad de las personas. Por ello es fundamental que la política pública promueva una gobernanza para el conocimiento y la creatividad.

El fomento a la EC y cultural en las ciudades fronterizas de Estados Unidos reflejan buenas prácticas de gestión del conocimiento y de la creatividad, que pueden adaptarse en las ciudades fronterizas mexicanas. El tal sentido, el marco de gobernanza concebido como un rediseño gubernamental puede crear valor público en la creación de una agenda integral promovida por la UNESCO (2021): Ciudades, Cultura y Creatividad para que las ciudades sean más creativas, promoviendo ecosistemas sostenibles en donde las actividades culturales y creativas puedan contribuir al crecimiento económico, la vitalidad urbana, la inclusión social y la innovación.

## Bibliografía:

Arreguin, J. (5 de julio de 2019). T-MEC El Capítulo 25: las pequeñas y medianas empresas, ASNews, Recuperado de: <https://www.asnews.mx/noticias/t-mec-y-el-capitulo-25-las-pequenas-y-medianas-empresas>

Buitrago, F., y Duque, I. (2013). La Economía Naranja: una oportunidad infinita. Banco Interamericano de Desarrollo.

XEWT12 (29 de octubre de 2020). Analizan la economía creativa de San Diego, <http://xewt12.com/analizan-economia-creativa-san-diego/>

CONACYT (2020). Documento Descriptivo del Diseño del Programa de Fortalecimiento a Nivel Sectorial de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación (S192). Gobierno de México.

Duisenberg, E. (2008). Visões globais. A Economia Criativa: Uma Opção de Desenvolvimento Viável? In Fonseca Reis, A. C. (org). Economía Criativa como Estratégia de Desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento. São Paulo: Itaú Cultural, 267 p.

Falcao, H. y Marini, C. (2010). Una Guía de Gobernanza para Resultados en la Administración Pública, Brasília: Instituto Publix.

Howkins, J. (2001). The Creative Economy. Londres: The Penguin Press.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (20 de noviembre de 2020). Comunicado de prensa núm.562/20. Obtenido de Cuenta Satélite de la Cultura de México, 2019: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/StmaCntaNal/CSCltura2020.pdf>

Mazzucato, M., y Quaggiotto, G. (19 de mayo de 2020). The Big Failure of Small Government, <https://www.project-syndicate.org/commentary/small-governments-big-failure-covid19-by-mariana-mazzucato-and-giulio-quaggiotto-2020-05>

Monroy, L. (2020). ¿Quién puede trabajar desde casa? Evidencia desde México. Documento de trabajo, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) en línea <https://ceey.org.mx/quien-puede-trabajar-desde-casa-evidencia-desde-mexico/> recuperado el 14 de octubre de 2020.

Moore, M. (2011). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Paidós, 4ta reimpresión.

Ramos, E., (2021). Productividad laboral y el mercado de trabajo en México 2005-2020, Mimeo.

Ramos, J. M. y Medina, I. (2021). Gobernanza y Políticas de Economía Creativa y Cultural en México, aporte y retos, Mimeo.

Texas Growth Fund (2016). La ciudad líder de los Estados Unidos para el Trabajo Cultura, Recuperado de: <https://growthfundtexas.com/es/austin-texas/>

UNESCO (2021). Año Internacional de la Economía Creativa para el Desarrollo Sostenible, Recuperado de: <https://es.unesco.org/commemorations/international-years/creativeeconomy>.

La Red Internacional de Investigación sobre Fronteras Comparadas (RECFronteras) es una red de académicas y académicos de diversas instituciones públicas y sociales formalizada el 06 de junio de 2015 en la ciudad de Turín, Italia, y que tiene como objetivo el análisis, la discusión y la publicación de diversos temas que caracterizan a diversas fronteras del mundo, desde una perspectiva comparada.  
Ver [www.recfronteras.com](http://www.recfronteras.com)

Las visiones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva del autor, en este sentido, no representan la visión institucional de El Colegio de la Frontera Norte, A.C.



[www.colef.mx](http://www.colef.mx)