

Informe sobre posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV *

La presente nota constituye el cuarto entregable de la asistencia técnica en materia de análisis de Cadenas Globales de Valor, en apoyo a la definición de la *Estrategia Regional de Atracción de Inversión Extranjera Directa y de Inserción de las Economías Locales en Cadenas Globales de Valor* (ERA-IED-IEL-CGV).

1. La iniciativa de acción regional de FIDESUR referida a la ERA-IED-IEL-CGV

El Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste (FIDESUR) se estableció en 2001 en el contexto de una iniciativa de la Oficina de la Presidencia de la República, para impulsar el desarrollo regional en cinco regiones interestatales denominadas meso-regiones.

Se trata de un instrumento para la administración de los recursos conjuntados por los gobiernos estatales de los nueve estados que integran la región, para la formulación de estudios y proyectos de pre-inversión. Con esta función, el fideicomiso recibió en 2007 recursos federales por 300 millones de pesos que fueron complementados con aportaciones estatales para conformar el Fondo de Pre-inversión y ejercidos en los siguientes años, en estudios de consultoría de gran envergadura solicitados y contratados por cada gobierno estatal en forma individual.

En 2016, la Presidencia del Comité Técnico de FIDESUR a cargo del Gobierno de Chiapas acordó con la Coordinación de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur Sureste de la CONAGO (CDIRSSE) a cargo del Gobierno de Tabasco, la participación del fideicomiso en la preparación de acciones de alcance regional derivadas de la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral de la Región Sur Sureste (ENDIRSSE), formulada en el seno de los grupos de trabajo de esa Comisión y aprobada por los gobernadores en 2014. Este acuerdo se concretó con la aprobación, por parte del Comité Técnico de FIDESUR, en asumir como su programa de trabajo la preparación de seis iniciativas de acción pública regional previamente consensuadas en el seno de la Comisión.

* Héctor Ferreira 06/08/2021

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

La primera de estas iniciativas busca abordar en forma articulada la atracción selectiva de IED y la inserción de las economías locales del SSE en CGV, en la expectativa de que lo primero pudiera crear o fortalecer condiciones más favorables para lo segundo.

En el diseño de una estrategia de atracción selectiva de IED se consideraron criterios de viabilidad, tanto como de deseabilidad.

- Los criterios de *viabilidad* en el marco de los patrones de estructuración territorial de las CGV y de la posible localización de actividades específicas en el SSE en el contexto de las mismas, sobre todo frente a localizaciones alternativas en las regiones del centro y del norte del país y también en los países de Centroamérica.
- Los criterios de *deseabilidad* en cuanto al impacto potencial de las actividades específicas susceptibles de ser atraídas, en términos de creación y/o fortalecimiento de condiciones favorables para la inserción y el escalamiento de la posición de las economías locales del SSE en CGV. Con esta perspectiva se descartó *ab-initio* la atracción de IED con base en la oferta de mano de obra a costos inferiores a los existentes en los países de origen de dichas inversiones, cuya retención en la región resulta problemática frente a su posible reubicación en países asiáticos caracterizados por los menores costos de mano de obra a nivel mundial, tal como sucedió en los años 2000 en el caso de la maquila del vestido establecida en Yucatán y en Campeche.

El esquema de análisis de CGV utilizado en la fundamentación de una propuesta de estrategia de atracción selectiva de IED a la región SSE se basó en el análisis de los patrones de estructuración territorial y localización de actividades específicas en el marco de las CGV, como referencia para la valoración de la viabilidad de atraer estas actividades específicas a la región SSE, en competencia con las otras regiones del país y los países centroamericanos.

Para el análisis en apoyo al perfilamiento de una estrategia selectiva de atracción de IED a la región SSE se consideró necesario abordarlo con respecto a siete productivos: (i) agroindustria; (ii) textil-vestido; (iii) automotriz; (iv) aeroespacial, (v) electrónica; (vi) dispositivos médicos; y (vii) *outsourcing* y *offshoring* de servicios.

Las actividades específicas identificadas en los siete sectores considerados con los criterios de viabilidad y deseabilidad son las siguientes:

Posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

1. Agroindustria. (i) Producción de empaques reciclables y biodegradables; (ii) Reconversión de la producción de empaques convencionales; (iii) Logística inversa; (iv) reciclaje de empaques.
2. Textil-vestido. Producción de nuevos materiales textiles basados en productos agrícolas existentes en la región, como es el caso del plátano y el café, susceptibles de ser colocados con empresas comercializadoras de prendas de moda en pequeña escala (de lujo).
3. Automotriz. Arnéses automotrices para las plantas de ensamble establecidas en el Sureste de los EEUU, así como en Puebla y SLP.
4. Aeroespacial. (i) mantenimiento, reparación y revisión general de aviones y helicópteros (MRO); (ii) actividades vinculadas a la producción de motores de aviación; (iii) proveeduría directamente vinculada con la planta de ensamble final establecida por Airbus en Mobile; (iv) diseño y manufactura de sistemas electrónicos aeronáuticos (“avionics”).
5. Electrónica. Procesos y actividades de empresas orientadas a abastecer *mercados de nicho* más que los mercados tradicionales de la industria, mediante *estrategias de producción de múltiples productos con bajos volúmenes*. Los principales mercados de nicho son automotriz, aeroespacial, industrial,¹ dispositivos médicos y *outsourcing* y *offshoring* de servicios.
6. Dispositivos médicos. Diseño de software de uso médico o incorporable a equipos médicos, compatible con las regulaciones de la UE (MDR) y de los EEUU (FDA)
7. *Outsourcing* y *offshoring* de servicios (OOS). (i) OOS de procesos de negocios de complejidad intermedia; (ii) OOS de procesos de conocimiento especializados en determinados sectores productivos, industria aeroespacial entre otros.

Con estos elementos de referencia FIDESUR *propone* a la Secretaría de Economía (SE) asumir el liderazgo en el diseño y la implementación de políticas públicas con enfoque regional, para la atracción selectiva de IED y la inserción y escalamiento – “*upgrading*”– de la posición de las economías locales del SSE en CGV, con la participación de los gobiernos estatales del SSE y el soporte técnico de FIDESUR.

En el segundo apartado de esta nota se valoran las políticas de atracción de IED en el marco de la experiencia internacional.

En el tercero se hace lo propio con las políticas de apoyo a las PyME.

¹ Este mercado de nicho incluye, entre otros los sistemas de seguridad, vigilancia, automatización de edificios e instalaciones productivas y de energía, banca y transporte.

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

En el cuarto y último se propone una iniciativa de diseño e implementación de políticas públicas con enfoque regional para el Sur Sureste, con el liderazgo de la Secretaría de Economía, la participación de los gobiernos estatales y el apoyo de FIDESUR.

2. Las políticas de atracción de IED en México en el contexto internacional

A partir de los años noventa, cuando la ideología neoliberal y la teoría económica convencional predominaron en la conducción de las políticas económicas nacionales, la atracción de IED se transformó en un instrumento importante para el impulso de las economías nacionales, pero se promovió con un enfoque pasivo, en función de las condiciones favorables para la IED creadas por los gobiernos, en materia de estabilidad económica, así como de apertura y desregulación de la economía. Con este enfoque pasivo, la magnitud de la IED recibida se convirtió en el principal indicador respecto al éxito de los países en materia de atracción de IED.

Sin embargo, tal como lo describe Nicolo Gligo, experto de la CEPAL en su muy reconocido documento publicado en 2007,² aún en este contexto neoliberal, las políticas de atracción de IED en algunos países europeos y asiáticos (Francia, Checoslovaquia, Malasia) evolucionaron hacia un enfoque proactivo, focalizado e integrado en el contexto de las orientaciones o lineamientos de desarrollo nacional.

En América Latina, la mayor parte de los países asumieron en forma estricta el enfoque neoliberal en la reorientación de sus políticas económicas nacionales y en este contexto, sus políticas de atracción de IED se configuraron como fundamentalmente pasivas.

Una excepción notable respecto a esta lógica general fue Chile, país en el cual, a partir de la primera década del siglo XXI se configuró también una política de atracción de IED proactiva y focalizada en las industrias de alta tecnología, en el marco de la prioridad asignada en esos años a la diversificación productiva en la política nacional de desarrollo. Esta política de atracción de IED proactiva, focalizada e integrada con otras políticas en el marco de la política nacional de desarrollo fue concebida e implementada por la Corporación de Fomento a la producción (CORFO), establecida en 1939 para impulsar la producción y la industrialización en el territorio. Cabe señalar que este organismo descentralizado, actualmente sectorizado en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, fue pionero en Chile en la regionalización de su política y acciones

² Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4572/1/S0700049_es.pdf

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

de fomento en regiones intermedias entre las Provincias y el nivel nacional.³ Con la creación de la Oficina de Planeación Nacional (ODEPLAN) en 1967, esta acción sectorial regionalizada fue articulada con la de otros sectores en estas regiones administrativas. Este contexto institucional favorable se degradó en los siguientes 20 años. En 1990 ODEPLAN se transformó en un Ministerio de Planeación y Cooperación (MIDEPLAN), reforzando el enfoque centralista de la planeación nacional. En 2011, como culminación de una reconversión de sus actividades hacia programas y acciones de atención a la pobreza, MIDEPLAN se transformó en un Ministerio de Desarrollo Social.

En México tal como lo describió Luz María de la Mora en su documento generado en 2017 para la CEPAL, bajo la coordinación de Nicolo Gligo,⁴ la política de atracción de IED se mantuvo como fundamentalmente pasiva. La Comisión Nacional de Inversión Extranjera creada en 1973 reafirmó a partir de los años noventa su función de coordinación con otras dependencias federales en cuanto a la autorización de proyectos de IED registrados por la Secretaría de Industria y Comercio. En esta configuración de la política de atracción de IED sin duda incidió la desaparición en 1993 de la SPP, dependencia federal responsable entre otras materias de la coordinación intersectorial y regional del gasto público federal.

3. Las políticas de apoyo a las PyME de México en el contexto internacional

a. Diferentes desempeños de las PyME

Las PyME tienen dos vías para sobrevivir y, deseablemente, prosperar en una economía nacional abierta a la competencia global: por una parte, el camino reactivo, competir por la vía de los bajos salarios y de las ventajas de factores básicos nacionales, que las vuelve en extremo vulnerables frente a la irrupción de países de costos mucho menores en la competencia global; por la otra, el camino proactivo, que es el del escalamiento— el “*upgrading*”— de su ventaja competitiva hacia formas de mayor valor agregado y productividad, que presenten, a la vez, mayores barreras a la entrada de los competidores de bajo costo.

³ En otros términos, CORFO puede caracterizarse como un organismo que impulsa acciones con un enfoque regional y en un nivel intermedio entre las Provincias y el nivel central, en forma análoga con respecto a FIDESUR en el nivel meso-regional intermedio del Sur-Sureste. entre los gobiernos estatales y el Gobierno Federal

⁴ Políticas para la atracción de inversión extranjera directa como impulsora de la creación de capacidades locales y del cambio estructural: El caso de México

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43136/S1701070_es.pdf



Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

La vía de los bajos costos es la que predominó en América Latina, a partir de la apertura de las economías nacionales, mientras que la del “*upgrading*” es la que adoptaron exitosamente las PyME en ciertos países europeos.

En el caso de los países europeos las PyME, con trayectorias de gestación prolongadas e integradas frecuentemente en clústeres locales/regionales, aprovecharon áreas de oportunidad que se les abrieron ante la disfuncionalidad del modelo de producción en masa aplicado por las grandes empresas, frente a las nuevas condiciones internacionales gestadas gradualmente a lo largo de los años sesenta y setenta del pasado siglo. Las grandes empresas quedaron descolocadas en muchos campos y, con frecuencia, conjuntos de PyME europeos lograron consolidar posiciones en muchos mercados nacionales e incluso internacionales. En los países europeos, la productividad y el aporte de las PyME a las economías nacionales evolucionaron prácticamente a la par de las grandes empresas (Bianchi y Parrilli 2002).

Esta evolución favorable de las PyME fue acompañada y respaldada por una liberalización gradual de las economías nacionales, en el marco de la formación de la Unión Europea. De hecho, para los países europeos, liberalización económica fue prácticamente sinónimo de integración. La integración económica en los países europeos fue un proceso gradual y pactado que se extendió a lo largo de treinta años, culminando en 1992. Este proceso de integración involucró a economías nacionales cuyo tamaño era relativamente similar, a diferencia de los países de América del Norte que suscribieron el TLCAN en los años noventa.

La evolución favorable de las PyME también fue acompañada y respaldada por una considerable evolución y convergencia de las políticas de apoyo puestas en práctica por los gobiernos nacionales en el marco de la UE. En esta región tuvieron lugar procesos de aprendizaje, no sólo de las PyME para enfrentarse exitosamente a la competencia global, sino también de los gobiernos nacionales para ajustar sus políticas de apoyo a las nuevas condiciones de competencia continental y global y, también, a partir de la reflexión sobre las experiencias exitosas. Puede afirmarse que las políticas europeas de apoyo a las PYME han sido construidas sobre todo a partir de la experiencia (Bianchi y Parrilli 2002).

Muy diferente fue la situación en América Latina, en donde las PyME prosperaron primero, durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), bajo condiciones muy particulares de protección y que, después, se vieron enfrentadas de manera abrupta a la competencia global (no sólo regional), a partir de políticas de liberalización y apertura drásticas y unilaterales, adoptadas en un ambiente de crisis

Posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

económica y recesión causado por el agotamiento del modelo de ISI y, también, por las propias políticas de ajuste. En este contexto de exposición drástica a la competencia global en condiciones macroeconómicas desfavorables, más que procesos de reestructuración, lo que se vivió en los países de la región fueron procesos de destrucción de tejido productivo.

En este desempeño negativo incidió también el hecho de que las políticas de apoyo a las PyME puestas en práctica durante el periodo de ISI no fueron ajustadas gradualmente, sino más bien desmanteladas, a raíz de la aplicación dogmática de los principios y enfoques de política pública basados en la teoría económica ortodoxa y en la ideología liberal, que se volvieron predominantes en los países latinoamericanos por la influencia de los organismos financieros internacionales.

b. Una diferente aproximación a la liberalización de las economías nacionales y a su inserción en la economía global

Puede afirmarse que, en América Latina, el predominio de los enfoques de política pública basados en la economía ortodoxa y la ideología liberal creó condiciones particularmente duras para la reestructuración de las PyME en economías abiertas a la competencia global, a la vez que indujo la destrucción – más que la adecuación – de las políticas públicas sectoriales y regionales que pudieron haber acompañado y apoyado estos procesos de reestructuración.

En los años ochenta del siglo pasado, el lugar de las viejas políticas de apoyo a las PyME fue ocupado por políticas de carácter general de apoyo a los negocios o al desarrollo empresarial, en línea con la concepción general de reestructuración de las políticas públicas. Puede afirmarse que quedó fuera de esta visión y de sus instrumentos todo lo relativo a los contextos y ambientes institucionales y sociales susceptibles de favorecer la acción colectiva de las PyME para enfrentar las nuevas condiciones prevalecientes en las economías nacionales abiertas a la competencia global.

Cuando, hacia mediados de los años noventa, después de 15 años de ajuste y de liberalización, se hizo evidente nuevamente la necesidad de políticas específicas de apoyo a las PyME y resurgió el interés en los gobiernos latinoamericanos por estas políticas específicas, se abrió una ventana de oportunidad también para la penetración de la aproximación europea hacia las PyME y sus políticas de apoyo, a través de la asistencia técnica prestada por expertos europeos – italianos en particular– y de su relación con instituciones internacionales en el ámbito latinoamericano, en particular la CEPAL y el BID.

Posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV



Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

La adopción del enfoque europeo en las condiciones entonces prevalecientes en América Latina se enfrentó al predominio que aún tenía el enfoque ortodoxo, convertido en sabiduría convencional y, también, a la adversidad de las condiciones institucionales en las que debían construirse las nuevas políticas.

c. Enfoques alternativos hacia las PyME

i. El enfoque económico ortodoxo

El enfoque basado en la economía ortodoxa y en la ideología liberal, que fue impulsado por el BM en los países latinoamericanos, a través de los programas de ajuste estructural, como lo señala Marco Dini (2003), se basa en tres principios:

- Neutralidad;
- Horizontalidad;
- Orientación a la demanda.

Con base en estos principios el BM impulsó en América Latina formas de acción específicamente orientadas a apoyar a las PyME, bajo dos modalidades:

- apoyando casos específicos de empresas medianas susceptibles de constituirse en experiencias exitosas a replicar;
- mediante instrumentos de apoyo a las microempresas.

Con respecto a la segunda modalidad, en México apoyó los programas del Fondo Nacional de Empresas (FONAES) entonces sectorizado en la Secretaría de Economía, que fue sustituido más adelante por el Instituto Nacional de Economía Social (INAES), actualmente sectorizado en la Secretaría de Bienestar.⁵

México ha experimentado una amplia gama de políticas de apoyo a las PyME; durante las primeras fases, siempre apoyado por la asistencia de la banca u organismos multilaterales. Durante la década de los 80s, Nacional Financiera (NAFIN) implementó el programa de agrupamientos industriales, una metodología desarrollada por el Banco Mundial que constituía un híbrido de programa sectorial aterrizado a especificidades locales. En los 90s, el BID apoyó la implementación del Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO), sectorizado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS). Para esos años, la propia STyPS, en coordinación con la Secretaría de Educación, estableció el programa CONOCER que tiene como propósito del desarrollo y certificación de competencias laborales. Por su parte, durante los 90s, la Secretaría

⁵ <https://www.gob.mx/inaes>



Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) replicó por su parte el programa de agrupamientos industriales en un esquema de articulación entre las cámaras industriales a nivel nacional con sus contrapartes locales. SECOFI también instrumentó el programa COMPITE enfocado en desarrollar competencias y la mejora de la productividad de empresas con desempeño sobresaliente; y los Centros Regionales de Competitividad Empresarial (CRECE), como instancias de asesoría y vinculación al sector de las PyME. Posteriormente, en 2000 la SECOFI se transformó en la Secretaría de Economía y con ella la creación de la Subsecretaría de la PyME que estableció los Fondos de Fomento a la integración de Cadenas Productivas (FIDECAP) y el Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME), cuyas reglas de operación permitieron un mayor involucramiento en la promoción local y co-financiamiento de estos instrumentos por parte de los gobiernos estatales. A partir de 1997, la oficina de PNUD en México promovió el Programa de Integración Productiva mediante el cual se hizo un desarrollo metodológico y la implementación de experiencias piloto. El programa de desarrollo de proveedores atendía la articulación vertical entre grandes empresas y potenciales pequeñas y medianas empresas; en tanto, el programa de encadenamientos productivos promovía la articulación horizontal entre conjuntos de empresas en determinados espacios territoriales, incluso en proyectos interestatales como fue el caso de la región Centro Occidente.

En 2012, las atribuciones de la Subsecretaría de la PyME se trasladaron al Instituto Nacional para el Desarrollo Emprendedor (INADEM), que operó durante el periodo 2012-2018, y dispuso de significativos recursos presupuestales ejercidos en diversas modalidades del Fondo PyME.

Desde los años 90s a la fecha, en el ámbito de las entidades federativas, las Secretarías de Desarrollo Económico (SEDECO) en los gobiernos estatales han transitado de forma heterogénea en sus capacidades para el diseño e implementación de políticas activas para el fomento del desarrollo económico local. Empezando por la disparidad de los presupuestos asignados a las SEDECO, pero también por la heterogeneidad de sus propias estructuras de operación e instrumentos para atender sus políticas de fomento y la dependencia de los fondos federales.

El andamiaje institucional para atender la política de fomento empresarial en México no ha tenido la continuidad necesaria para sostener políticas que permitan visualizar su impacto en materia del desarrollo empresarial y desarrollo económico local.

Una crítica a estas formas de acción pública impulsadas y apoyadas por el Banco Mundial es que, como la teoría económica ortodoxa, se basan en la noción de las

Posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

empresas como átomos individuales. Todos los apoyos concebidos desde este enfoque fueron pensados para y hacia las empresas individualmente consideradas, dejando fuera de su campo de visión y de acción todo tipo de acción orientada a fortalecer el contexto institucional y societal requerido para una mejor respuesta de las PYME a los retos de la competencia global. Debe señalarse que este mismo enfoque es el que predomina en las formas de acción del Small Business Administration de los EEUU.⁶

ii. La perspectiva europea de las PyME

A diferencia de la perspectiva americana (sajona), fundada en la economía ortodoxa, los marcos conceptuales de la perspectiva europea de política pública de apoyo a las PyME fueron construidos en estrecha interacción con el análisis de las experiencias. Ello explica su carácter complejo y el peso que en ellos se otorga a la contextualización, a la interpretación histórica y a los factores políticos, sociales y culturales. La perspectiva de acción pública en los países europeos ha sido construida gradualmente a partir del análisis de la experiencia de las PyME, de la experiencia de la aplicación de las propias políticas públicas y de la discusión de las experiencias nacionales en el seno de los procesos de construcción de la UE.

Existen en Europa importantes diferencias entre los enfoques nacionales que hunden sus raíces en la evolución histórica de los países. También se presentan importantes diferencias con respecto al papel de los distintos niveles de gobierno en el impulso o regulación de las PyME. A pesar de estas diferencias nacionales, el proceso de desarrollo europeo en su conjunto tiene raíces profundas en el apoyo a las sociedades locales y sus sistemas de producción, frecuentemente ligados a las PyME, así como en las capacidades de los gobiernos (centrales y locales) para respaldar a los actores privados.

Con estas características, a pesar de las diferencias nacionales ha habido una significativa convergencia hacia la formación de una aproximación compartida en el seno de la UE. La siguiente descripción de esta aproximación compartida se basa en Bianchi y Parrilli (2002).

El enfoque europeo para el desarrollo de PyMEs se dirige a desarrollar un marco institucional y de políticas públicas que apoya la integración de las pequeñas empresas

⁶ Debe destacarse que esta instancia de apoyo a las PYME del gobierno norteamericano fue creada en 1953 y ha sobrevivido a los tiempos más duros de los gobiernos conservadores republicanos a pesar de intentos por desaparecerla. En otros términos, las políticas ortodoxas fueron aplicadas con más consistencia en los países latinoamericanos gracias a la posición de poder de los organismos internacionales a raíz de la crisis económica y de la sintonía de los equipos gobernantes con el enfoque económico ortodoxo, que en los EEUU, a pesar de considerarse este país como la cuna del enfoque liberal.

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

dentro de aglomeraciones territoriales (clústeres) y de redes dinámicas, susceptibles de competir en los mercados internacionales. Este marco utiliza tres tipos de políticas en forma interdependiente:

1. Políticas de *estructura*, que inciden sobre el sector tradicional para generar ventajas de aglomeración y acelerar el dinamismo territorial;
2. Políticas de *innovación* que inciden sobre el sector moderno mediante acciones especialmente dirigidas a difundir la innovación y extender sus efectos a través de toda la economía;
3. Políticas de *relación* tendientes a vincular entre sí las diferentes partes del sistema mediante acciones en escala de la UE, tendientes a integrar y abrir las economías nacionales garantizando la dinámica de mercado a través de una política común de competencia.

Con este enfoque, las políticas para las PYME no son acciones puntuales focalizadas en subsidiar la sobrevivencia de actores ineficientes. Al contrario, son parte de un marco institucional complejo que se dirige a estimular la competitividad del sistema, y por lo tanto su dinámica de mercado.

d. El estudio elaborado por Carlo Pietrobelli y Roberta Rabellotti para el BID

Con base en la experiencia europea, comparada con la de América Latina, dos economistas italianos Carlo Pietrobelli y Roberta Rabellotti llevaron a cabo un estudio para el BID acerca del papel de las políticas públicas en el escalamiento – el “*upgrading*” - de la competitividad de las PyME en el contexto de clústeres regionales y de cadenas globales de valor. Este estudio, publicado en 2004, inspiró y sustentó la evolución de los programas e instrumentos de apoyo a las PYME impulsados por este banco de desarrollo ante los países de América Latina y el Caribe. Carlo Pietrobelli acompañó el diseño, la implementación y la evaluación de estos programas e instrumentos como Economista Senior del BID, entre los años 2009 y 2016.

El estudio se enfoca en cómo las PYME de América Latina pueden participar en mercados globales en formas que sean sostenibles. Siguiendo una discusión patrocinada en los años noventa por la OIT (Pyke y Sengenberger, 1992), caracteriza estas formas sostenibles como el “*high road*” hacia la competitividad, en contraste con el “*low road*”, típico de las empresas de los países en desarrollo, basado en la compresión de los salarios y de los márgenes de ganancia, más que en el incremento de la productividad. El “*high road*” hacia la competitividad se explica por la construcción

Posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV



Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

de capacidades de las PyME, en forma conjunta, en el contexto de clústeres regionales susceptibles de escalar su posición en cadenas globales de valor.

Las PyME integradas en clústeres regionales pueden superar diversas restricciones que se les presentan cuando actúan en forma aislada, en particular en lo relativo a calificaciones especializadas, así como acceso a tecnología, insumos, mercados, información, crédito y servicios a la producción. La combinación de las *economías externas* generadas en el seno de los clústeres con la acción conjunta de las PyME con el apoyo de instituciones académicas, así como de los gobiernos es la que explica el incremento de la eficiencia de las PyME ubicadas en los clústeres y su capacidad creciente para escalar su posición en las cadenas globales de valor (CGV).

Las PyME y los clústeres regionales se han insertado cada vez más en cadenas de valor que operan en múltiples países. Esta inserción les brinda la oportunidad de aprender de las empresas líderes. Pero el alcance del *upgrading* en el contexto de CGV en sectores específicos está condicionado por los patrones de gobernanza que se presentan en cada caso.

El estudio incluyó una revisión e integración de los marcos conceptuales surgidos en los años noventa con respecto a la interpretación de los distritos industriales, los clústeres y las cadenas globales de valor. Los complementa y especifica con la caracterización de patrones tecnológicos y procesos específicos de aprendizaje en distintos tipos de sectores productivos.

Este marco de referencia, integrado y complementado, se aplicó al análisis de distintos casos de estudio en Chile, Brasil, Nicaragua y México.

Con base en los resultados de este análisis, el estudio formuló una propuesta de instrumentos susceptibles de ser utilizados para sostener y fomentar el *upgrading* de las PyME, identificando sus actores principales, las metodologías de implementación y los riesgos a enfrentar.

En esta propuesta se destaca que *las políticas de apoyo al upgrading* de las PyME ubicadas en clústeres regionales que operan en cadenas globales de valor en distintos sectores productivos son muy intensivas en coordinación, información y capital humano. Deben diseñarse e implementarse con relación a contextos locales específicos, mediante procesos de interacción entre múltiples instituciones en el nivel local, que requieren de un claro liderazgo.

Posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

e. Las políticas públicas relevantes para el “*upgrading*” de las PyME en América Latina: puntos de apoyo y restricciones

i. Las políticas públicas relevantes

Dentro de las políticas orientadas explícitamente a apoyar a las PyME merecen una atención particular aquellas orientadas a impulsar la consolidación de clústeres locales especializados, así como la articulación productiva en el seno de los mismos. Estas políticas constituyen los elementos de *un paquete principal de políticas* orientado a apoyar el “*upgrading*” de las PyME.

Las políticas públicas relevantes para el “*upgrading*” de las PyME no se limitan a la política que se dirige de manera explícita a apoyar a estas empresas. Deberían incluir también aquellas orientadas a apoyar la formación de cadenas productivas y redes de proveeduría, así como a impulsar y facilitar la innovación y la transferencia de tecnología.

Pero también es necesario prestar atención a *otros dos paquetes de políticas* que juegan un papel complementario pero no menos importante en el “*upgrading*” de las PyME:

- Uno es el relativo a los *programas de desarrollo de sectores productivos*,⁷ en cuyo contexto debieran especificarse las políticas y estrategias genéricas de “*upgrading*” de las PyME agrupadas en clústeres locales;
- El otro es el relativo a las *políticas y programas regionales*, que cumplen una doble función, relativa, por una parte, a la integración de las acciones sectoriales de “*upgrading*” en contextos territoriales específicos y, por otra, a la articulación entre las redes de cooperación interempresarial construidas sobre todo en el nivel local y las redes de política pública, construidas en un nivel territorial intermedio entre el local y el nacional (meso-regional, en la terminología utilizada en México).

A continuación se apuntan algunas observaciones respecto a lo que parece haber sido la evolución y los rasgos básicos de cada una de estas políticas en los países latinoamericanos.

⁷ En el sentido en que esta expresión es utilizada en el sector administrativo de economía.

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

Las políticas explícitas de apoyo a las PyME y otras incluidas en el paquete de las políticas principales

Las apreciaciones sobre estas políticas se basan en Stumpo, 2005.⁸ Dichas políticas habrían pasado por un momento inicial de pérdida de vigencia, deterioro o, en algunos casos, destrucción, en los años ochenta o principios de los noventa, en el contexto de la crisis económica y la implantación del enfoque de política liberal, basado en instrumentos basados en los principios de horizontalidad, neutralidad y orientación a la demanda, en cuyo contexto eran desvalorizados los apoyos específicos a este tipo de empresas.

En un segundo momento, que Stumpo ubica hacia mediados de los noventa, se habría tomado conciencia, en la mayoría de los países acerca de la importancia de reconstituir estas políticas con nuevas orientaciones que dieron una importancia creciente a los *servicios reales* en complemento de los financieros. A partir de este momento, se toman decisiones de tipo institucional, que elevan el nivel jerárquico del tema en las administraciones públicas nacionales, con la creación de ministerios o viceministerios.

Habiendo regresado la voluntad política de actuar en el tema, con una orientación renovada y relativamente convergente, Stumpo destaca que el problema fundamental a enfrentar es la *baja capacidad de implementación de las políticas públicas*, incluso en los casos en que el tema adquirió mayor jerarquía en las estructuras administrativas nacionales.

Atribuye esta baja capacidad de implementación entre otros factores a la *falta de control*, por parte de los organismos públicos responsables de la política, *con respecto a las instituciones de banca de desarrollo especializadas* que, en la mayoría de los casos, al igual que en México fueron sectorizadas en el sector hacendario, a raíz del predominio del criterio macroeconómico.

Señala también de manera complementaria una *baja capacidad de coordinación* por parte de los organismos responsables *con respecto a los programas de otras dependencias relevantes hacia las PyME* (p.e. programas de transferencia de tecnología e innovación).

Más allá de esta debilidad generalizada en cuanto a la capacidad de implementación de las políticas, que tiene que ver con las dificultades y los obstáculos institucionales para coordinar o articular las políticas públicas, se reconoce como un rasgo común a muchos

⁸ Giovanni Stumpo está a cargo actualmente de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales en la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, Chile.

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

países latinoamericanos la *creación en los años noventa de numerosos instrumentos específicos novedosos y eficaces en los campos específicos que buscan cubrir*. Se hace una especial mención en este sentido a los siguientes:

- Los Programas de Fomento (PROFO) chilenos;
- El Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) ^{9,10} que estaría sectorizado actualmente en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como los Centros Regionales de Competitividad Empresarial (CRECE), ^{11,12} en el caso de México.

Por su carácter novedoso y su potencial de transformación del enfoque de las políticas de apoyo a las PyME, se hace una mención especial a las *iniciativas de articulación productiva*, que en el caso más frecuente se habrían generado a partir del aprovechamiento de mecanismos (bolsas) de subcontratación con propósitos más ambiciosos y sistemáticos. Sin embargo, se señala que incluso en los casos más exitosos, la articulación productiva ha sido concebida como un instrumento para alcanzar objetivos de corto plazo, sin que llegue a constituirse en la base de visiones estratégicas, las que por otra parte, estarían ausentes en la mayoría de los planteamientos de política.

Como resultado de una baja capacidad de coordinación y de la multiplicación de los instrumentos específicos, sería un rasgo común a las políticas de apoyo a las PyME en los países latinoamericanos la *descoordinación y fragmentación* de los instrumentos. A su vez este ambiente o contexto institucional lleva a una *visión de la intervención de política que puede calificarse como “instrumentalista”*, entendiéndose por tal una situación en la cual la operación de un instrumento de política adquiere un valor por sí misma, con independencia de si logra o no objetivos que demandan la articulación de más de un instrumento. Si bien la complejidad de algunos instrumentos puede demandar una coordinación especializada, en aras de metas operativas específicas, Stumpo destaca que no debe dejarse de lado que la intervención de política en apoyo a las PyME para ser exitosa debe ser “integral”, es decir, articular una multiplicidad de instrumentos.

⁹ <http://www.oas.org/udse/documentos/cimooea.pdf>

¹⁰ <http://cca.org.mx/cca/web/ventana/ligas/cimo.htm>

¹¹ <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50510/A132.pdf>

¹² <http://www.contactoPyME.gob.mx/pdp/apoyos.html>



Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

Por otra parte, el impulso a iniciativas de abajo hacia arriba, descentralizadas, que están más orientadas al cliente se topa con la restricción que presenta la coordinación de acciones fragmentadas.¹³

Los programas de sectores productivos

La vigencia y las características del enfoque de política pública asociado a programas de sectores productivos son importantes con relación a la necesaria especificación sectorial de las políticas genéricas de “*upgrading*”. Las apreciaciones que se formulan a continuación se basan en Peres, 2005.¹⁴

De manera similar a lo sucedido con las políticas explícitas hacia las PyME, el enfoque liberal indujo el abandono de las prioridades sectoriales de desarrollo que habían caracterizado la política industrial de los países latinoamericanos en el periodo de sustitución de importaciones. Sin embargo, la práctica de los programas sectoriales siguió vigente en América Latina, combinando de manera pragmática viejos instrumentos con los nuevos.

Así, a diferencia de lo que sucede en las políticas explícitas de apoyo a las PyME, en el caso de las políticas y programas sectoriales no ha habido convergencia entre los países latinoamericanos en cuanto al enfoque de las intervenciones sectoriales. Sin embargo, las diferencias pudieran ser menores, si se considera que incluso los países que rechazan el concepto de este tipo de intervención lo utilizan en los hechos.

En cuanto a las líneas de acción e instrumentos de los programas sectoriales en América Latina, el foco de atención de las políticas de competitividad, ha radicado más en el incremento de la eficiencia de sectores existentes que en la creación de nuevos sectores.

Este énfasis en el incremento de la competitividad de sectores existentes ha sido acompañado por la búsqueda de una mayor penetración en los mercados internacionales.

Por su naturaleza misma, la aplicación de estos instrumentos genera trayectorias de desarrollo de los sectores caracterizadas por un bajo valor agregado y una escasa articulación con el resto del aparato productivo nacional.

¹³ Es a este problema que puede responder una aproximación regional a la formulación y la gestión de una política de apoyo a las PYME.

¹⁴ Wilson Peres es jefe de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la CEPAL, con sede en Santiago de Chile.

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

Con base en diversos estudios Peres señala que, de manera similar a lo que sucede con las políticas explícitas hacia las PyME, y con algunas excepciones, el grado de implementación de los programas ha sido bajo (Peres 1997).

Las fallas de implementación de los programas y la percepción generalizada por parte de los empresarios de que estos “no funcionan” afectan su legitimidad entre los mismos.

Las políticas y programas regionales

Estas políticas puestas en práctica en el periodo previo a la crisis económica de los años ochenta del pasado siglo han experimentado en los países latinoamericanos procesos de pérdida de legitimidad en los que ha influido también el enfoque liberal hacia las políticas públicas que adquirió predominio a partir de entonces.

Desde fines de los años noventa, en muchos países se han hecho intentos que pueden calificarse como tímidos por restablecer las políticas regionales y territoriales sobre nuevas bases.

ii. Puntos de apoyo principales para una política mexicana de “upgrading”

A partir de la reseña anterior, relativa a las políticas explícitas de apoyo a las PyME y a los programas de sectores productivos, pueden identificarse en principio dos tipos de apoyos en escala latinoamericana para una política mexicana de “upgrading”:

- En lo que respecta a experiencias exitosas afines con este concepto de política a las que pudiera recurrirse para intercambio y retroalimentación de experiencias, destacan las relativas a los programas de articulación productiva, particularmente los desarrollados en Chile y en algunos países centroamericanos. Igualmente destacan los casos de Chile y Brasil como los países que presentan capacidades mayores de implementación de políticas e igualmente, aquellos en los que la aproximación territorial local al diseño y gestión de políticas públicas se encuentra más consolidada.
- En lo que respecta a los proyectos y programas de apoyo por parte instituciones internacionales destacan los programas de articulación productiva promovidos y financiados por FOMIN, órgano desconcentrado del BID (proyectos FOMIN), y de otras instituciones dependientes de Naciones Unidas, en particular ONUDI y PNUD, que cumplen en América Latina, aunque con menor fuerza y capacidad de influencia, un papel análogo al de los programas de la Comisión Europea con respecto al impulso de nuevas formas de acción pública a favor de las PyME, así como a la convergencia de los conceptos y mejores prácticas.

Posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

iii. Principales restricciones y obstáculos a superar en América Latina y en México

Finalmente, con respecto a los obstáculos y las restricciones comunes para la construcción de estas políticas en América Latina, Stumpo y Peres destacan los problemas de implementación generalizados que se presentan tanto en las políticas explícitas de apoyo a las PyME como en los programas de sectores productivos. Atribuyen estos problemas de interpretación sobre todo a la falta de capacidades de coordinación e integración de políticas cuando la eficacia final de las políticas y acciones particulares depende precisamente de una adecuada convergencia e integración de las mismas. Las políticas regionales presentan en grado sumo el mismo problema.

Puede afirmarse que, detrás de las deficiencias de implementación de las políticas de PyME, sectoriales y regionales, se encuentra de manera general un problema relativo a la configuración institucional de la administración pública en los países latinoamericanos, en dos planos interdependientes:

- El primero se refiere al *predominio del enfoque sectorial* con respecto al enfoque regional / territorial en el diseño y gestión de las políticas públicas;
- El segundo se refiere al *predominio en los hechos de una gestión centralizada y de carácter predominantemente descendente (“top-down”)*, a pesar de los indudables avances logrados en los procesos de descentralización en estos países.

Estas características obstaculizan en grado sumo el diseño de políticas comprensivas de “*upgrading*” que requieren sobre todo de aproximaciones ascendentes o “*bottom-up*” pero, a la vez, de una gran capacidad política y administrativa para articular “desde abajo” el muy amplio universo de políticas y programas sectoriales que deberían confluir en apoyo a las iniciativas locales.

De manera asociada, se destaca otro obstáculo o restricción con respecto al diseño y la implementación de una política “comprensiva” de “*upgrading*” que es el relativo al predominio de una concepción de planeación y de gestión pública tradicional, gestada en el seno de estructuras administrativas verticales y autoritarias que desestima normalmente las iniciativas basadas en procesos de interacción entre actores basados en el principio de asociación voluntaria y en la formación de redes.

Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

4. Propuesta de impulso a la formulación de políticas con enfoque regional en el Sur-Sureste

Con base en los elementos de referencia reseñados previamente en este informe, en este cuarto y último apartado se formula una propuesta de diseño e implementación de políticas públicas para el Sur Sureste, con el liderazgo de la Secretaría de Economía, la participación de los gobiernos estatales y el soporte técnico de FIDESUR, en materia de atracción selectiva de IED e inserción de las economías locales en CGV.

El componente de la iniciativa de acción pública regional de FIDESUR, relativo a una estrategia de *atracción selectiva de IED* responde al enfoque asumido por algunos países, proactivo, selectivo e integrado con otras políticas públicas en el marco de orientaciones de desarrollo nacional. La estrategia de atracción de IED propuesta y preparada por FIDESUR pretende ser proactiva, selectiva e integrada con otras iniciativas de acción pública regional, en el marco de la estrategia integral de desarrollo asumida por los gobiernos estatales.

Por su parte, el componente de la iniciativa relativo a la *inserción de las economías locales en CGV* responde a la propuesta de “*upgrading*” de las PyME, formulada por Carlo Pietrobelli y Roberta Rabellotti para el BID en 2004, que ha dado lugar a distintos programas y proyectos en países de América Latina y el Caribe, principalmente en Chile, Brasil, Colombia y República Dominicana. No así en el caso de México.

Así, la formulación y la implementación de la ERA-IED-IEL-CGV requieren de políticas públicas que no están plenamente configuradas en la Secretaría de Economía. La política de atracción de IED sigue siendo fundamentalmente pasiva, mientras que la política de apoyo a las PYME sigue dirigida a empresas individuales, con acciones que se ejecutan en un contexto institucional adverso a la coordinación intersectorial e intergubernamental, con un enfoque de gestión pública que sigue siendo fundamentalmente de arriba hacia abajo.

El liderazgo de la Secretaría de Economía, con la participación de los gobiernos estatales y el soporte técnico de FIDESUR en el diseño de políticas públicas de atracción de IED y de *upgrading* de las PyME para el Sur Sureste, en el contexto de clústeres regionales y de las CGV configuradas en distintos sectores productivos, permitiría a FIDESUR pasar de la concepción al diseño y la implementación de la ERA-IED-IEL-CGV. El Sur Sureste es una región prioritaria para el gobierno del Presidente López Obrador. Por otra parte, la Secretaría de Economía podría asumir al Sur Sureste como caso piloto para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque regional en ambas materias, susceptible de ser replicado en otras regiones del país.

Posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV



Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

FIDESUR podría apoyar esta iniciativa liderada por la Secretaría de Economía en tres formas:

- Aportando la propuesta de atracción selectiva de IED generada como resultado de los análisis ya realizados en siete sectores productivos, como base para la deliberación conjunta impulsada por la SE con los gobiernos de los estados del Sur Sureste, por conducto de las Secretarías estatales de Desarrollo Económico y/o Economía, las Secretarías estatales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, las Secretarías estatales de Turismo, pero también con organismos locales del sector empresarial y del sector de empresas sociales;
- Insertando estas deliberaciones en procesos más amplios de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales en el nivel meso-regional, que se pondrán en marcha con el apoyo de la GIZ, para la actualización de la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral del Sur-Sureste (ENDIRSSE);
- En tanto instrumento para la administración de los recursos aportados por los gobiernos de los estados, FIDESUR podría también recibir recursos de carácter no reembolsable de fuentes de cooperación internacional, para el financiamiento de los procesos de interacción tendientes a consensuar, diseñar e implementar las políticas públicas con enfoque regional para el Sur Sureste, relativas a atracción selectiva de IED y a inserción de las economías locales en CGV.
- Eventualmente, FIDESUR también podría servir como mecanismo financiero de fuente de pago y garantías para implementar programas sectoriales-regionales que, mediante la modalidad de Pago por Resultados promovida por la GIZ en el marco de los trabajos de impulso a la Agenda 2030, que tuviesen como objetivo fomentar la articulación productiva con la participación de organizaciones de productores, empresas locales, nacionales y extranjeras en procesos de agregación de valor y diversificación de mercados.

Referencias bibliográficas principales

Bianchi, Patrizio y Mario Davide Parrilli (2002) Pequeñas y medianas empresas: un enfoque comparativo entre América Latina y la Unión Europea.

Ceglie, Giovanna, Michele Clara and Marco Dini (1999) Cluster and Network Development Projects in Developing Countries: Lessons learned through the UNIDO Experience. In Boosting Innovation, The Cluster Approach, OECD

Posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV



Análisis de CGV para la definición de una estrategia selectiva de atracción de IED en la región SSE

De la Mora Sánchez, Luz María (2017) Políticas para la atracción de inversión extranjera directa como impulsora de la creación de capacidades locales y del cambio estructural. El caso de México. Serie Desarrollo Productivo. CEPAL.

Dini, Marco (2002) Cómo apoyar la articulación productiva. Experiencias en América Latina en los 90. Artículo.

Dini, Marco (2003) Programas de fomento de la articulación productiva: experiencia en América Latina en los noventas. En Pequeñas empresas y eficiencia colectiva, eds. M. Dini and G. Stumpo G. CEPAL. Santiago de Chile:

Dini, Marco (2004) Consideraciones metodológicas para el diseño de proyectos de fomento de cluster empresariales. FOMIN, BID.

Dini, Marco y Giovanni Stumpo (2002) Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas de Chile. Serie Desarrollo Productivo. CEPAL

Gligo, Nicolo (2007) Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Repositorio CEPAL.

Maffioli A., Pietrobelli C., Stucchi R. (2016). The Impact Evaluation of Cluster Development Programs: Methods and Practices, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Peres, Wilson (2005) Diversificación y desarrollo de nuevas industrias: El (lento) retorno de las políticas sectoriales en América Latina y el Caribe. En El camino latinoamericano hacia la competitividad. Políticas públicas para el desarrollo productivo y tecnológico. Siglo XXI, Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Pietrobelli, Carlo and Roberta Rabelotti (2004) Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America The Role of Policies. Sustainable Development Department Best Practices Series. Inter-American Development Bank.

Pyke, F., G. Beccattini and W. Sengenberger (1992) Industrial districts and inter firm cooperation in Italy. International Institute for Labor Studies, ILO, Geneva.

Stumpo, Giovanni (2005) "Políticas de apoyo a las PYME en América Latina", en Címoli, Mario et al., El Camino Latinoamericano hacia la Competitividad, Políticas Públicas para el desarrollo productivo y tecnológico, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Posibles políticas públicas de atracción selectiva de IED y apoyo a la inserción de las economías locales de la región SSE en CGV