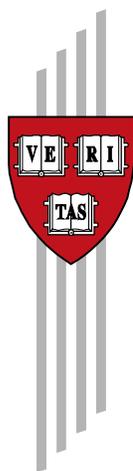


**IMPLEMENTANDO POLÍTICAS DE
DESARROLLO PRODUCTIVO EN CHIAPAS:
MARCO INSTITUCIONAL**

Filipe Campante y Albert Solé

CID Working Paper No. 305
Revised in September, 2015

Copyright 2015 Campante, Filipe; Solé, Albert; and the
President and Fellows of Harvard College



Working Papers

Center for International Development
at Harvard University

Resumen Ejecutivo

Este documento propone **un nuevo marco institucional para la implementación de políticas de desarrollo productivo (PDP) en Chiapas**, con el objetivo de impulsar un cambio estructural de la economía chiapaneca en búsqueda de mayor diversidad y complejidad productiva.

La primera sección contiene **un diagnóstico del contexto actual** de PDP en el Estado. Se observa **un bajo grado de implementación y ejecución**, pese a la abundancia de análisis, prescripciones e iniciativas de apoyo a la empresa privada. Esta situación no se puede atribuir a la escasez de recursos. Aunque a nivel estatal no se dispone de muchos recursos para PDP, sí los hay al nivel de programas federales existentes. Se trata de **deficiencias de coordinación y liderazgo en el sector público**, que interactúan con problemas de **coordinación dentro del propio sector privado**, con la percepción de **inestabilidad político-institucional**, y con una **historia de desconfianza**, para conformar un escenario de escasa colaboración a distintos niveles, por lo que muchas de las oportunidades existentes quedan desaprovechadas.

La segunda sección describe los **fundamentos conceptuales** para un nuevo marco institucional que haga posible la implementación efectiva de PDP, reflejados en **cuatro principios básicos**. Primero, el nuevo marco **debe construirse con relativamente pocos recursos presupuestarios** del Estado. Segundo, se subraya que **debe centrarse en la coordinación entre sector público y sector privado**, lo que requiere **capacidades y conocimientos específicos** dentro del sector público, la **construcción de una relación de confianza**, y la **promoción proactiva de la organización y coordinación del sector privado**. Tercero, un énfasis en la provisión de bienes y servicios públicos, y no intervenciones de mercado. Cuarto, la promoción de un proceso dinámico iterativo.

Una vez establecidos los principios, en la tercera sección se detalla la propuesta concreta de coordinación para la implementación del nuevo marco institucional. Se centra ella en los siguientes cinco puntos. Primero, la designación de un ente implementador sobre el cual recaiga con claridad el liderazgo y la responsabilidad del proceso de implementación de PDP. Segundo, se recomienda dotar a dicho ente de un staff técnicamente competente. Tercero, debe tener autonomía política. Cuarto, debe ser proactivo, en un proceso de dinamización orientado a la acción. Por último, debe fomentar el liderazgo en el sector privado. Al final, se discuten ejemplos ilustrativos de cómo se podría dar la implementación práctica de ese proceso dinámico.

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	2
1. Introducción	4
2. Diagnóstico.....	5
3. Principios Básicos	122
3.1 Disponibilidad de Recursos	12
3.2 Coordinación	14
3.3 Bienes Públicos versus Intervenciones de Mercado	15
3.4 Estableciendo un Proceso Dinámico Iterativo	17
4. Implementando Políticas de Desarrollo Productivo: Una Propuesta de Coordinación Institucional	199
4.1 Características Centrales de un Ente Vertebrador de PDP en Chiapas	20
4.2 Ejemplo: sectores agroalimentario y forestal	30
5. Conclusiones	32
6. Bibliografía	34

1. Introducción

El estado de Chiapas es uno de los más pobres de México. Su producto interno bruto por habitante es apenas un 40% del promedio nacional. Mientras uno esperaría observar una tendencia convergente, con las regiones más pobres creciendo más aceleradamente en comparación a las más desarrolladas, éste no ha sido el caso en la última década (2003-2013). Por el contrario, Chiapas, el estado de menor ingreso por habitante de la federación mexicana, fue también el que menos creció.

Asimismo, las oportunidades que se presentan al estado son innegables. Por un lado, no queda duda de que es posible aumentar la productividad y el dinamismo económico de Chiapas, como lo ejemplifican los sectores y empresas que sí han obtenido logros importantes en estas áreas. También es indudable el compromiso con el estado a nivel de políticas públicas. Esto es evidente en la distribución de recursos federales, puesto que Chiapas es el estado que presenta la mayor brecha entre ingresos y el potencial de recaudación.¹ Están dadas las condiciones para un salto en el nivel de desarrollo de Chiapas.

Para alcanzar ese nuevo estadio es preciso un diagnóstico claro de cuáles son los factores que han impedido el desarrollo chiapaneco. El equipo del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (CID, por sus siglas en inglés), utilizando las metodologías de complejidad económica y diagnóstico de crecimiento, ha enfatizado la necesidad de un cambio drástico en la estructura productiva del Estado. En Chiapas, actualmente, se hacen relativamente pocos productos, que a la vez son poco complejos en términos de las capacidades requeridas, y que se encuentran en muchos otros lugares de México. En otras palabras, la economía chiapaneca es poco diversa y poco compleja, características que están asociadas a baja productividad y poco dinamismo.

Este informe discute un marco institucional para la realización de políticas públicas que puedan acelerar la trayectoria de Chiapas hacia una estructura productiva más diversa y compleja. Eso va a permitir, a su vez, proponer intervenciones más específicas que contribuyan para el diseño de este nuevo marco dentro del cual la nuevas PDP tendrán lugar, partiendo de la premisa básica de que es imposible promover un cambio estructural en la economía de Chiapas sólo por designio del sector público, sin la dinamización del sector productivo privado.

¹Específicamente, el potencial recaudatorio chiapaneco (es decir, lo que recaudaría el Estado si además de los impuestos estatales actuales le tocara recaudar todos los impuestos que hoy día le tocan al Gobierno Federal, suponiéndose generosamente el mismo nivel de eficacia recaudatoria) es menos de la mitad de los ingresos actuales del Estado: 16.900 millones de pesos en potencial contra 35.600 millones de ingresos, con datos de 2007. Nótese que el valor del subsidio recibido por Chiapas, por decirlo así, está muy por encima de lo que percibe cualquier otro estado mexicano: un 11% (per cápita) más que Nayarit, un 14% más que Zacatecas, o un 20% más que Oaxaca. Véase: Hernández Trillo (2010)

2. Diagnóstico

Dado que el análisis de complejidad económica representa una manera distinta de concebir el desarrollo productivo, cabe preguntarse si la implementación de las políticas derivadas de ese análisis es posible en el contexto existente de políticas de apoyo al sector productivo en Chiapas.

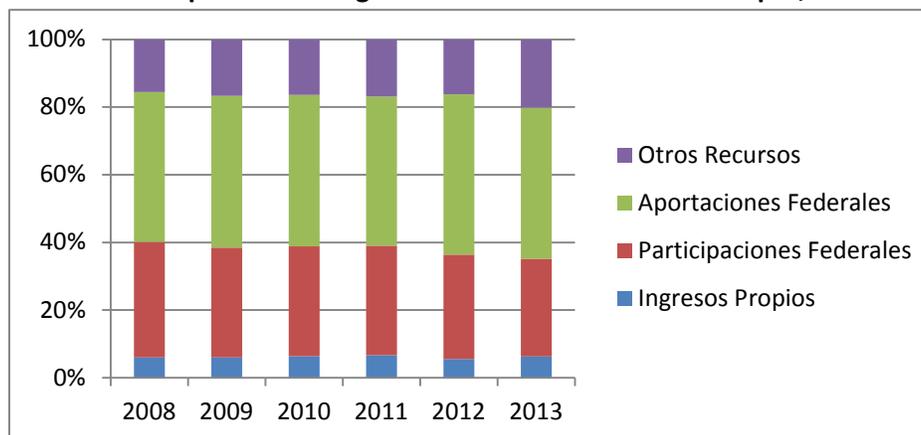
Lo primero a tener en cuenta es que, como ha podido constatar el equipo del CID en sus visitas a Chiapas, no escasean los diagnósticos y recomendaciones relativas a cómo incrementar la productividad de la economía chiapaneca a nivel regional y sectorial, tanto provenientes del sector público o mismo del sector privado.² Esa profusión de análisis, diagnósticos y prescripciones contrasta con el bajo grado de ejecución y sus impactos. Eso constituye un primer indicio de que la arquitectura existente podría ser insuficiente para implementar una nueva estrategia de desarrollo productivo.

¿Por qué ha fallado la implementación de PDP hasta el momento? Se podría pensar que el problema se debe a una escasez de recursos. Y es cierto que hay en Chiapas poca flexibilidad para el incremento y movilización de recursos. De hecho, más del 90% del ingreso en el presupuesto del Estado de Chiapas proviene de transferencias del Gobierno Federal. De los recursos federales, cerca de un 50% viene de aportaciones, es decir, transferencias condicionales sobre las cuales hay poca flexibilidad en lo que toca a la aplicación de los recursos.³ Además, el sistema federativo mexicano ha evolucionado, ilustrado por el “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000” y la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal del 1997, hacia una posición más central para los municipios en la utilización de los recursos transferidos desde el Gobierno Federal, lo que implica limitaciones aun más profundas a la disponibilidad de recursos para intervenciones de políticas públicas a nivel estatal.

² Como ejemplos, se pueden mencionar: Chiapas Visión 2020, Agenda de Innovación Tecnológica para el sector Agropecuario de Chiapas 2011, Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de Chiapas, Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, así como la multitud de planes desarrollados por los veinticuatro Sistemas Producto existentes.

³ Chiapas, mientras es el séptimo estado de México en términos de población, es el cuarto en volumen de aportaciones federales (datos de 2013). Esa desproporción de recursos resulta especialmente del FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social), para el cual Chiapas recibe de lejos el monto más grande. Los datos se han obtenido del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Véanse también: Wellenstein, Nuñez & Andrés (2006) y Courchene & Díaz-Cayeros (2000)

Gráfico 1. Composición de Ingresos Totales del Estado de Chiapas, 2008-2013



A pesar de estos hechos, sí hemos detectado oportunidades y recursos más allá de los disponibles en el presupuesto del estado. Por ejemplo, se han implementado no menos de cincuenta programas de apoyo a las pequeñas y micro empresas en México – muchos de ellos en el ámbito de la Nacional Financiera (NAFINSA), o del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) – ya sea de cobertura nacional, o cubriendo áreas que incluyen a Chiapas.

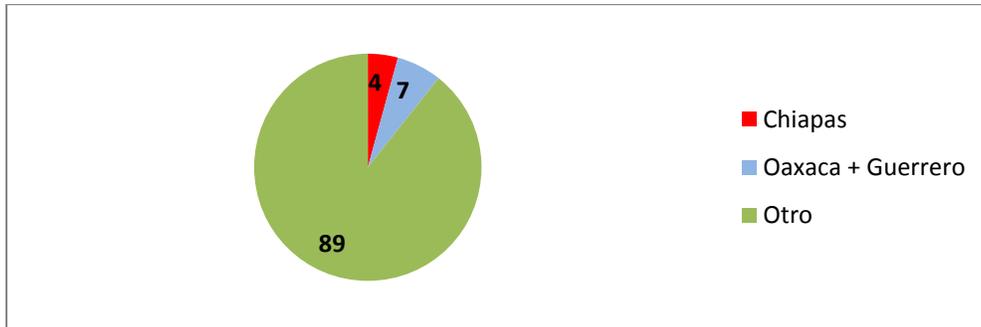
En conformidad con la prioridad que le ha dado el Gobierno Federal en décadas recientes, se puede notar que muchos de estos programas han puesto énfasis en Chiapas. Los ejemplos abundan. Tómese el Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios, en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Sólo en el 2013, un 23% de los beneficiarios han sido chiapanecos (17% en el 2012), a pesar de que constituyen solamente un 4% de la población mexicana, y un 9% de la población rural del país.⁴ También está el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT), en los que Chiapas ha tenido sólo veintiún proyectos en los últimos diez años. Aún así, Chiapas es el estado 18º en aportaciones de este programa, a un total de más de 53 millones de pesos, superando por mucho a estados comparables como Oaxaca o Guerrero.

Además, la evidencia circunstancial sugiere que los recursos disponibles pueden ser mejor aprovechados. Para quedarnos con el ejemplo del PROSOFT, en consonancia con el bajo número de proyectos presentados, se observa que Chiapas no ejecuta la asignación que proporcionalmente le correspondería. En un programa de concurrencia competitiva como el PROSOFT, esto se da por falta de propuestas que sean competitivas desde el punto de vista de la concreción estratégica y la justificación del impacto anticipado. También pudo saber el equipo del CID que la dotación para Chiapas dentro del programa se reducirá el año próximo, por falta de propuestas en el corriente año.

⁴ Los niveles de pobreza tampoco explican las diferencias: el número de chiapanecos pobres no llega a la suma de individuos pobres en Oaxaca y Guerrero (3.8 millones contra 4.9 millones según CONEVAL (2010))

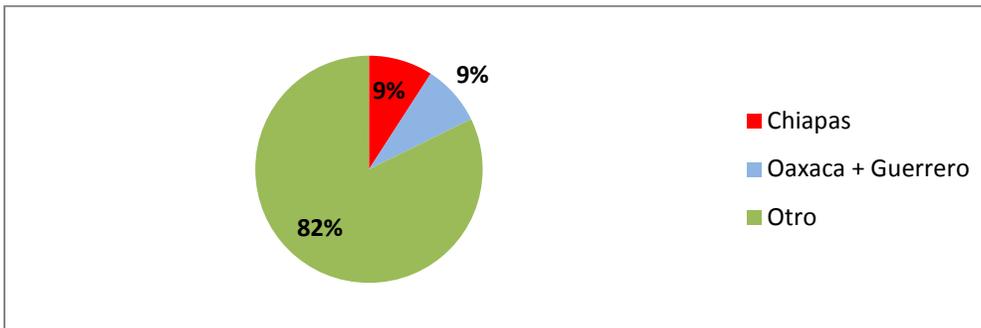
Es evidente que en este caso la escasez de recursos no es el principal culpable de la escasez de resultados, sino la deficiencia en la coordinación y liderazgo requeridos para aprovechar de forma plena las PDP ya existentes. Esa deficiencia se manifiesta en el sector público, pero también se refleja en el sector productivo, y en las interacciones entre los dos, sin las cuales la implementación efectiva de PDP se hace muy difícil.

Gráfico 2. Población de México por Estado, 2010 (%)



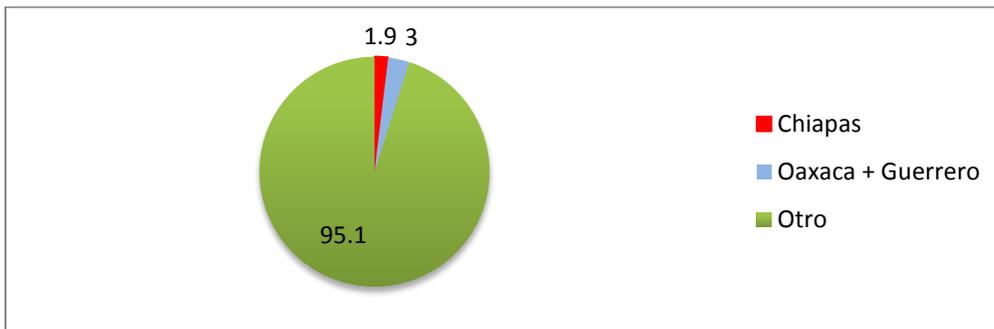
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfico 3. Población Rural de México por Estado, 2010 (%)



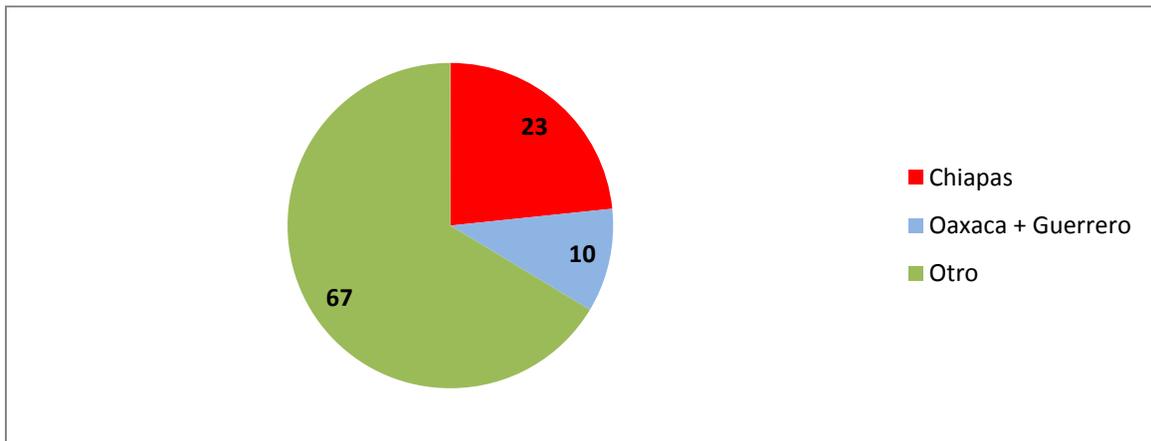
Fuente: INEGI

Gráfico 4. PIB de México por Estado, 2009 (%)



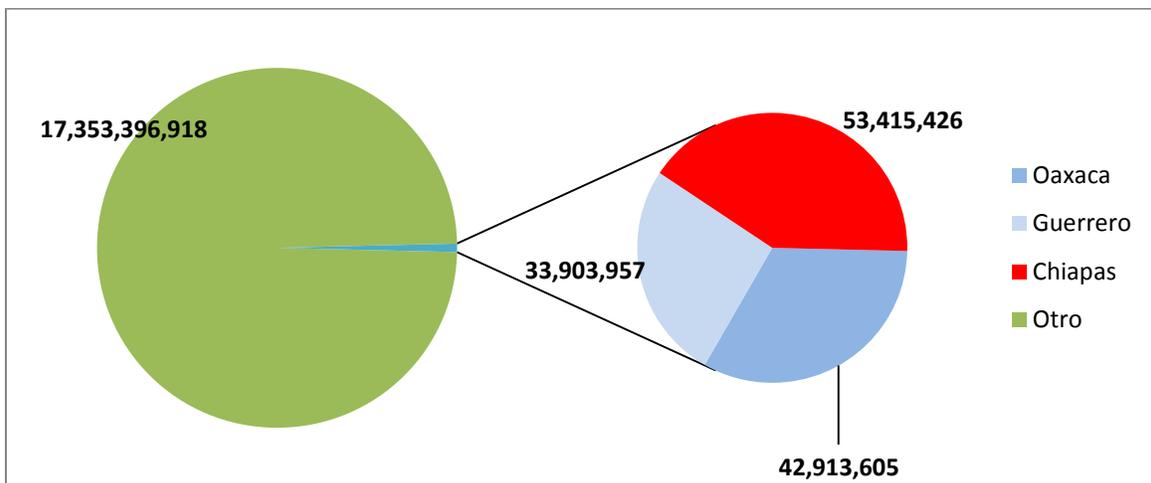
Fuente: INEGI

Gráfico 5. Programa Joven Emprendedor Rural, 2013 (individuos beneficiados, %)



Fuente: SEDATU.

Gráfico 6. PROSOFT, 2004-2014 (pesos)



Fuente: Secretaría de Economía.

Existen en el sector público de Chiapas diferentes unidades de gobierno (Secretarías) que de una manera u otra impactan el entorno en el que opera el sector productivo de la economía. Por ejemplo, le corresponde a la Secretaría de Economía un papel importante en la promoción de la competitividad; la Secretaría de Planeación tiene el mandato de hacer converger las distintas políticas de desarrollo social y económico en el estado; a la Secretaría del Campo le corresponde promover el incremento de la productividad agrícola; y así sucesivamente.

Dentro de esa multiplicidad de funciones, no queda del todo claro quién es el responsable por concebir y estructurar la política industrial en su conjunto, dentro del sector

público. El organigrama de la Secretaría de Economía, por ejemplo, dibuja una matriz con tres pilares transversales de atención a la PYME (Dirección de Capacitación Empresarial, Dirección de Atención Empresarial, y Dirección de Atención a Mercados) y otro de alcance regional, pero no incluye el vector sectorial. Otro ejemplo está en los Sistemas Producto (SP): en muchos de ellos la Secretaría del Campo gestiona la representación gubernamental, junto con la delegación estatal de SAGARPA. El escenario de fragmentación conduce, a su vez, a una “competencia” en el ámbito de la acción gubernamental, con el riesgo de duplicaciones, pérdida de foco e ineficiencia.⁵

También es cierto que existen en el Estado distintos intentos de coordinación pública intra-departamental, como el grupo de trabajo para el Desarrollo Económico⁶ liderado por la Secretaría de Economía, o la Comisión Estatal de Productividad (CEP) liderada por la Secretaría de Trabajo, o la monitorización del Plan Estatal de Desarrollo, liderada por la Secretaría de Planeación, o el Consejo para la Atracción de Inversiones. Sin embargo, estas comisiones o consejos a priori tienen carácter protocolar, contienen una relativa representación empresarial y carecen de instrumentos de implementación propios vinculados a indicadores de impacto. En otras palabras, se confunde el liderazgo entre todas esas iniciativas, que pretendían precisamente mejorar esta coordinación.

Como resultado, el gobierno a menudo desaprovecha su posición neutral para ejercer un rol facilitador en el consenso y priorización de iniciativas, así como en la formulación de las mismas. La falta de liderazgo se magnifica con una monitorización deficiente en las fases de implementación. El Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2013-2018, por ejemplo, incluye 47 lineamientos (o “políticas públicas”) traducidos en 333 estrategias, 75 de las cuales en el ámbito del sector primario o de carácter económico. Dos años después del inicio del plan, se está llevando a cabo una evaluación, pero no está ligada a un conjunto de indicadores específicos. Esto, conjuntamente con el hecho de que las estrategias son de carácter muy general, ha generado una situación en que diferentes órganos del gobierno responsables por ciertas estrategias acaban enunciando lo que creen que han implementado para atender ese objetivo.

La deficiente coordinación también se nota en el sector empresarial privado. Si bien la colaboración empresarial no es nunca un fin en sí misma, representa un importante vehículo que facilita la identificación de intereses convergentes, permitiendo a las empresas y a los

⁵ El ejemplo de los SP es ilustrativo: se observa un perfil reactivo, en general sin datos estadísticos actualizados sobre la composición sectorial, lo que dificulta su rol como conexión o “engranaje” entre las necesidades estratégicas de las empresas y el mapa de instrumentos públicos federales y estatales.

⁶ Establecido en el *Decreto de Organización del Sector Público para la Planeación en el Estado de Chiapas* impulsado por la Secretaría de Hacienda, este grupo está actualmente integrado por las Secretarías de Turismo, de Trabajo, y de Economía, el Instituto de Capacitación y Vinculación Tecnológica, el Instituto Marca Chiapas, la Oficina de Convenciones y Visitantes y el Fondo de Fomento Económico.

agentes del entorno en el que éstas operan priorizar con base en retos compartidos, así como el diseño de acciones conjuntas de eficiencia operativa, estratégicas y en mercados. El trabajo conjunto y la colaboración empresarial alrededor de estos retos estratégicos puede ayudar a las empresas a superar limitaciones por causa de tamaño o capacidades.

La descoordinación empieza al nivel sectorial. En Chiapas, los sectores que de alguna manera se encuentran relativamente organizados y capaces de algún tipo de acción conjunta – tal y como ejemplifican la asociación de plataneros que representa la mayor parte de la producción, o las empresas que se han agrupado para establecer plantas de procesamiento en el proyecto del Agroparque de Tapachula – son excepciones a la norma. Esto se refleja también en la escasa difusión de información en el seno del sector privado, aún hacia adentro de un mismo sector o industria. De hecho, aun los sectores relativamente organizados manifiestan límites estrictos a la coordinación, existiendo a menudo duplicidades, vacíos de representatividad y un acentuado personalismo en organizaciones de carácter institucional.⁷ Incluso algunos ejemplos de coordinación han sido provocados por circunstancias exógenas a la voluntad colaborativa de las empresas, de manera casi accidental y difícilmente replicable. En la industria del plátano, la organización de los productores se ha dado como una respuesta a la inversión directa de una multinacional en el sector (Chiquita), y también impulsada como una reacción a las consecuencias del huracán Bárbara del año 2013. Se hace necesario pensar en cómo generar una base sólida para establecer mecanismos eficientes de coordinación para implementar efectivamente las políticas sectoriales e iniciativas de desarrollo de la productividad sin que se haga necesaria la ocurrencia de semejantes impulsos.

El problema también se manifiesta en la interacción entre sector público y sector privado. En Chiapas, los participantes en las plataformas de encuentro entre agentes de gobierno y sector privado suelen ser patronales multisectoriales como Centro Empresarial, CANACINTRA, Fomento Económico de Chiapas (FEC) o el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Si bien éstos cuentan en algunos casos con representantes sectoriales en sus órganos directivos, tratan sobre todo temas que impactan transversalmente al tejido empresarial. La política sectorial en Chiapas, es decir, la facilitación de una discusión organizada sobre las necesidades verticales y a menudo idiosincráticas de cada sector o cadena de valor que promueva la acción público-privada, es insuficiente porque no se basa en un proceso sistemático orientado a la implementación de acciones.

⁷ Aun las instancias potencialmente exitosas ejemplifican los límites y necesidades existentes. Es el caso del proyecto de la nueva terminal de líquidos no combustibles en Puerto Chiapas. El propio equipo de dirección del puerto ha liderado no solo el estudio de viabilidad sino también la convocatoria de las empresas del sector y el análisis sectorial pertinente para aunar los esfuerzos entre los diferentes actores. La iniciativa va por buen camino, por el interés evidente del puerto en la promoción de una nueva terminal que incremente volúmenes de carga, pero pone de manifiesto la falta de un ente intermediador que impulse y vertebré de manera sistemática y proactiva las acciones entre el sector privado, el sector público y las instituciones de apoyo.

Entre los posibles motivos, entendemos que hay algunos que pasan por la implicación y coordinación del sector privado. Siendo el número y tamaño de las empresas industriales reducido, los empresarios no han tenido un rol tan preponderante en el desarrollo económico como han tenido en otros estados mexicanos. Se han dado casos ocasionales de organización privada en materia sectorial, como el Fondo Chiapas – un grupo de inversores local y nacionales en busca de oportunidades sectoriales de doble impacto económico y social – así como esfuerzos para mejorar la intermediación publico-privada, como la creación de Fomento Económico de Chiapas (FEC), pero con bajo grado de impacto y ejecución. En parte, esto puede explicarse por una falta de concreción y sostenibilidad financiera en las fases de implementación. En cualquier caso, es una experiencia que contrasta con lo ocurrido en estados como Sinaloa, donde los empresarios estuvieron de acuerdo en contribuir mediante un impulso continuado a CODESIN, la agencia de desarrollo económico local.

Añádase a ese escenario una percepción generalizada de cierta inestabilidad política en distintos niveles, lo que contribuye en gran medida a la desconfianza del sector privado hacia el sector público. Según se ha podido constatar en las múltiples interacciones que hemos tenido con empresarios de diferentes regiones de Chiapas, se percibe una enorme dificultad para planear o establecer instancias de colaboración más allá de un sexenio de gobierno. Esta incapacidad se asocia principalmente a una rotación constante de cargos públicos y al liderazgo personalista que los ocupa; cargos entrantes a menudo prefieren partir de cero y anteponer su visión en lugar de dar continuidad a cosas que funcionan, incrementando la percepción de inestabilidad e inseguridad jurídica para la inversión.

Además, aunque hayan quedado atrás los años de conflicto político extremo de la década de los noventa, muchos han manifestado que la inestabilidad al nivel de gobierno responsable de la implementación de esas instancias – por ejemplo, la Secretaría de Hacienda del estado – impide una relación más fructífera entre sector público y sector privado. Nótese también que la inestabilidad política es aún más pronunciada al nivel de los gobiernos locales, lo que impide la coordinación de esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno en Chiapas.⁸

En resumen, se observa una clara ausencia de foco y se obvia la discusión sobre qué proceso sistemático de análisis y aprendizaje puede garantizar la creación e implementación de planes de acción, o incluso del formato de interacción público-privada idóneo para llevarlos a

⁸ Por ejemplo, en Chiapas los ayuntamientos son elegidos cada tres años, con poca continuidad desde el punto de vista de los partidos – las alianzas entre partidos políticos cambian entre elecciones, y además en un mismo año hay combinaciones distintas en distintos municipios. La reciente aprobación en Chiapas de la reforma política propuesta por el gobierno federal, la cual incluye la posibilidad de reelección para alcaldes, ofrece una perspectiva de alargamiento, pero al final aún resulta complicado establecer relaciones de largo plazo entre los distintos niveles de gobierno en el Estado. Las dificultades son aún más pronunciadas en las municipalidades con elementos de “usos y costumbres” (Cabrerero Mendoza 2000), aunque no sea ése el caso de los municipios más económicamente dinámicos del Estado.

cabo. En el escenario actual en Chiapas el diagnóstico sectorial no representa el inicio del camino hacia la implementación efectiva y continua de políticas de desarrollo productivo y mejoras en el entorno empresarial. Eso es el resultado de una insuficiente coordinación y liderazgo en la génesis de esas políticas, que a la vez resultan del contexto político-institucional en el cual actualmente se procura ejecutar dichas políticas. De esta manera también se inhibe la capacidad de aprender metodológicamente de los éxitos y fracasos en la implementación.

3. Principios Básicos

A raíz del diagnóstico inicial, se han establecido cuatro principios conceptuales básicos que deben de enmarcar el marco institucional alternativo propuesto.

3.1 Disponibilidad de Recursos

Se ha demostrado en la sección anterior que, a pesar del buen acceso de Chiapas a recursos federales, hay límites muy estrictos a la obtención de recursos adicionales para financiar iniciativas de incremento a la productividad en el nivel estatal, por no decir al nivel de municipios; y escaso potencial para ampliarlos. De ahí sigue que un principio fundamental que debe guiar el marco institucional en el contexto chiapaneco no debe exigir muchos recursos adicionales. En el contexto que se ha diagnosticado, es posible hacer mucho con relativamente poco.

Primero, hemos visto que los múltiples programas federales de apoyo a pequeñas y medianas empresas son una fuente importante de posibles recursos. Muchos de estos programas incluso ofrecen recursos a pérdida, y la gran mayoría están diseñados de manera que abarquen diversos tipos de actividades. Además, mientras el monto máximo de apoyo por proyecto es de 4 millones de pesos en promedio, hay una gran variación entre los distintos programas.⁹ Esto implica una variedad de posibilidades de recursos para financiar iniciativas orientadas al incremento de la diversidad y complejidad de la economía chiapaneca.

Más allá de la oportunidad de que, con mayor coordinación, liderazgo y un abordaje más efectivo en el diseño de políticas de desarrollo productivo, se puede hacer más con lo que Chiapas ya obtiene, también es cierto que existen posibilidades desaprovechadas. De hecho, el presupuesto asignado para todos los programas para los que tenemos información en el año 2015 llega a un total cercano a los 800.000 millones de pesos. Teniéndose en cuenta que el PIB

⁹ Por ejemplo, se pueden mencionar desde un máximo de \$6.000 para el programa de Apoyo para la Incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (del INADEM), a un máximo de \$30.000.000 para el programa de Garantías sobre Fianzas (de NAFINSA).

de Chiapas corresponde a poco menos del 2% del PIB de México, una asignación proporcional al tamaño de la economía chiapaneca implicaría algo alrededor de 15.000 millones de pesos. Dicho de otra manera, eso corresponde a cerca de 20% del presupuesto total del Gobierno del Estado de Chiapas en el año 2013.

De lo anterior es posible concluir que, mediante una conexión más efectiva entre las necesidades del sector productivo y las fuentes de recursos que ya existen en otros niveles, el gobierno estatal tiene una gran oportunidad de mejorar considerablemente el diseño y la implementación de PDP.

Quizás una alternativa menos evidente sea la de promover conexiones entre el sector productivo chiapaneco y mercados externos. También se ha detectado que en los casos en que un sector consigue superar el entorno poco colaborativo, coincide con una orientación hacia mercados externos (en lugar de verse compitiendo por sus mercados naturales). Se puede imaginar que validando estratégicamente proyectos catalizadores orientados a esos mercados podría movilizar a las empresas, quizá mediante cofinanciamiento federal o multilateral.

Esto nos obliga a considerar, a la hora de concebir la estrategia de implementación de PDP, componentes relativos al estímulo de estas conexiones entre el sector productivo chiapaneco y mercados fuera del Estado y de México. De esa manera se puede lograr el acceso a más recursos, potenciándose el alcance de las PDP, y también actuando directamente en la adquisición de capacidades que aún no se hacen presentes en contexto actual.

En definitiva, es preciso priorizar la racionalización de las políticas y apoyos al tejido empresarial en lugar de buscar un aumento de los recursos disponibles. Esto a su vez tiene algunas ventajas adicionales. En primer lugar, reduce el riesgo de comportamientos de búsqueda de rentas (“rent-seeking”) que comprometan la efectividad de las políticas. En segundo lugar, se hace más fácil mantener la sustentabilidad política de las iniciativas, puesto que se convierten en un blanco menos llamativo cuando se interpongan demandas por usos alternativos de los recursos existentes. Dicho de otra manera, la idea es que se puede proteger más fácilmente la estrategia de los vaivenes del contexto político cuando está basada en un presupuesto más modesto. Por último, no tiene sentido incrementar la dotación de recursos sin contar con una estructura institucional que resuelva los problemas de coordinación público-privada que predominan en Chiapas.

PRINCIPIO #1: RECURSOS LIMITADOS

Las soluciones propuestas tendrán que hacer uso de una cantidad limitada de nuevos recursos presupuestarios. Para ello, la idea es promover una ampliación, mejor coordinación y utilización de conexiones entre el sector productivo y los recursos existentes al nivel federal, multilateral, y transnacional.

3.2 Coordinación

También hemos visto que una limitación importante a las PDP en el contexto chiapaneco está en la capacidad de coordinación e implementación del sector público. Incrementar esa capacidad de coordinación requiere que se establezca un claro mandato de coordinación sobre el conjunto de PDP que hoy en día no existe. Eso es esencial para que la responsabilidad sobre la ejecución y resultados de las políticas implementadas esté claramente asignada. Sin ello, no hay posibilidad de rendición de cuentas efectiva, precondition para una implementación exitosa, ni podrá el sector productivo percibir con claridad la presencia de un interlocutor específico cuyo mandato implique obtener resultados concretos de la interlocución.

Para ello debe existir en el sector público la capacidad de intercambiar información y perspectivas con el sector privado; la experticia para identificar, o validar, por sí mismo, las oportunidades y restricciones que existen a determinadas actividades productivas.

Esta arquitectura “de abajo hacia arriba”, sin embargo, exige que sean confrontados tres distintos retos que han sido identificados en el diagnóstico: capacitar a las unidades del sector público que facilitan y eventualmente evalúan las propuestas del sector privado; superar la relativa desconfianza existente en las relaciones entre sector público y sector productivo; y superar los problemas de coordinación que predominan en Chiapas.

En lo que corresponde al primer reto, se hace necesario que el sector público tenga en su seno gente que pueda entender y dialogar a un nivel técnicamente proficiente con sus contrapartes en el sector privado. El segundo reto es el de romper la percepción de desconfianza que permea las relaciones entre sector público y sector productivo a día de hoy. La falta de confianza es un tema que a menudo se hace notar como un problema central para el desarrollo económico de Chiapas – en los más variados niveles, sea dentro de las comunidades o entre distintos grupos sociales – y cuya discusión no cabe profundizar en este contexto. Sin embargo, ya se han discutido las raíces específicas e implicaciones de su manifestación en el

ámbito de las conexiones entre sector público y privado, en especial en lo que toca a la percepción de inestabilidad político-institucional

El tercer reto, relativo a la descoordinación de segmentos del sector productivo, exige una postura proactiva por parte del ente implementador. La idea es que a través del estudio y el conocimiento de las oportunidades de diversificación productiva y sus correspondientes cuellos de botella, esta instancia sea capaz de abrir ciertas ventanas del sector privado, que sirvan de motor y de plataforma para convocar al sector privado y promover una discusión productiva.

PRINCIPIO #2: COORDINACIÓN

La solución propuesta tendrá que fortalecer la coordinación entre sector público y sector privado. Esto requiere: (i) la presencia de capacidades específicas en el sector público; (ii) el establecimiento de confianza entre los dos sectores; y (iii) la promoción proactiva de la organización y coordinación del sector privado.

3.3 Bienes Públicos versus Intervenciones de Mercado

Es necesario definir qué tipos de intervenciones son más efectivas para lograr la implementación del modelo de PDP basado en la perspectiva del espacio de productos e industrias. Más allá de la distinción entre políticas horizontales o sectoriales, se puede pensar en dos clases de intervenciones: intervenciones de mercado y de otro la provisión de bienes públicos.¹⁰

En el primer caso, ya sea el objetivo el estímulo al crecimiento de un sector específico (en el caso de políticas sectoriales) o al de varios sectores que estén de alguna manera relacionados (en el caso de políticas transversales), se pueden imaginar intervenciones diseñadas para afectar los precios de los referidos sectores. Por ejemplo, uno podría implementar subsidios para empresas que se dediquen a ciertas actividades: garantías de precios, subsidio a la obtención de crédito, aranceles sobre la importación de productos similares, etc. Por medio de acciones de ese tipo, se pueden cambiar los incentivos de los agentes privados, induciéndolos a tomar decisiones que no hubieran tomado en ausencia de la intervención.

En el segundo caso, en contraste, las intervenciones no afectarían el sistema precios, sino proveerían bienes y servicios públicos que hagan falta para incrementar la competitividad

¹⁰ Véase Crespi, Fernández-Arias & Stein (2014).

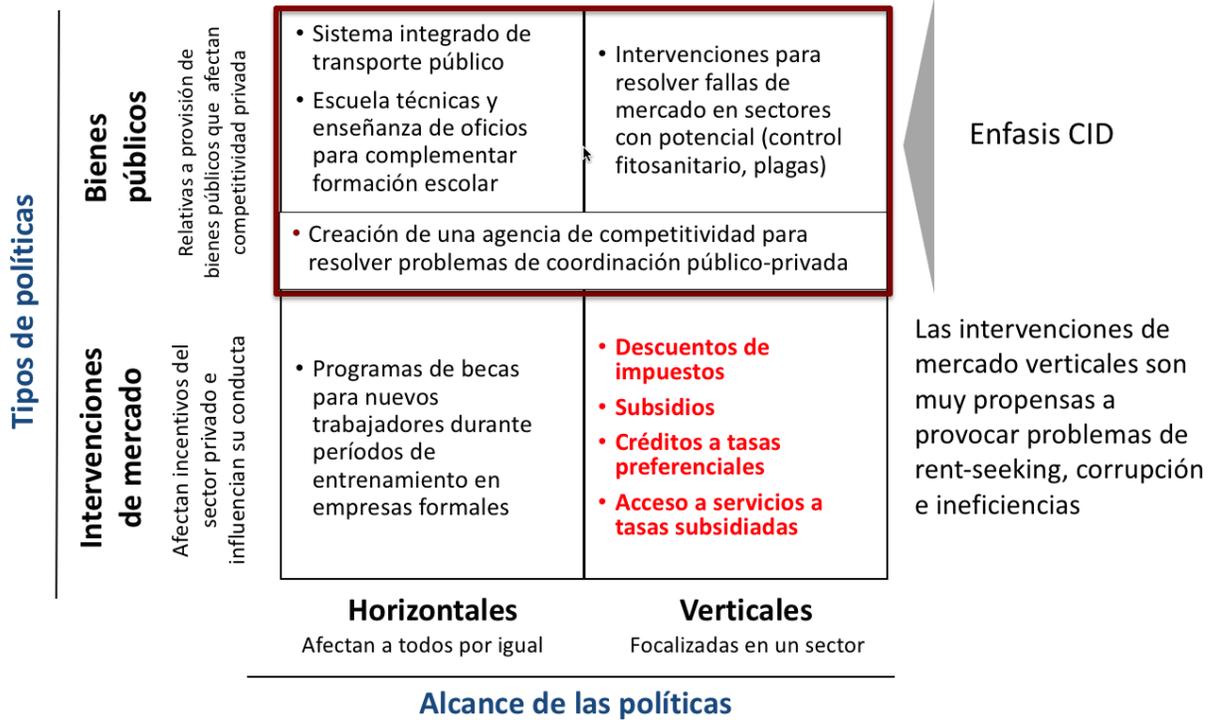
de los sectores en cuestión. Por ejemplo, puede que una fábrica de muebles no incremente su producción porque el costo del transporte a la fábrica de los trabajadores adicionales que se requeriría es alto, o porque no ha podido conectarse a un programa de PROMEXICO que le hubiera permitido acceder a nuevos mercados en Europa. Si el gobierno introduce mejoras en la red de transporte público, o si facilita la coordinación con otras fábricas de manera a que puedan juntarse a la iniciativa de PROMEXICO, la fábrica puede decidir que vale la pena invertir en una nueva tecnología que le permita incrementar la producción de muebles.

Si bien las políticas de incentivo al desarrollo han tradicionalmente enfocado el primer tipo – quizás en parte porque parezcan más evidentes y de más fácil implementación – nuestra visión es que traen un riesgo bastante más elevado en lo que toca a efectos colaterales indeseables. Por supuesto, queda claro de la experiencia histórica que intervenciones de mercado son más propensas a la ineficiencia y a comportamientos de búsqueda de rentas. Por un lado, se pueden generar ineficiencias por intervenciones en precios que distorsionan las señales de mercado. Por otro, la provisión de subsidios, aun cuando se lleva a cabo con las mejores intenciones, frecuentemente fomenta que los agentes privados dediquen recursos a obtener y mantener dichos beneficios, lo que al final también acaba por distorsionar los incentivos del sector público y del sector privado.

Por esta razón, el marco institucional de las PDP debe centrarse en la provisión de bienes y servicios públicos de apoyo a la competitividad. Esto puede darse de manera transversal (por ejemplo, políticas de apoyo al ecosistema de emprendimiento e innovación, infraestructura que mejore la conectividad entre ciudades) o teniendo las distintas necesidades de diferentes sectores (por ejemplo, apoyando una estrategia a mercados, o promoviendo una infraestructura logística clave para las empresas compitiendo en un determinado sector).

El diagnóstico es que a menudo se desaprovechan oportunidades de incrementar la diversidad y complejidad de la economía debido a fallas de mercado en las que algún bien público necesario (coordinación, conectividad, etc.) no se encuentra presente. Si la intervención de política se propone a solventar esas fallas de mercado, se hace mucho más tangible la posibilidad de obtener impactos positivos, sin los efectos colaterales asociados a las intervenciones de mercado.

Gráfico 7. Bienes Públicos vs Intervenciones de Mercado



PRINCIPIO #3: PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

La recomendación propuesta va a centrarse en la provisión de bienes públicos cuya ausencia impida el incremento de la competitividad, y la aparición y consolidación de sectores prometedores en términos de diversidad y complejidad económica.

3.4 Estableciendo un Proceso Dinámico Iterativo

El último tema central para el marco institucional propuesto es consecuencia directa de la perspectiva del espacio de productos e industrias, sobre el cual se fundamentan las recomendaciones del CID. Debajo de la idea de la diversificación y la complejidad económica como las bases del incremento de la productividad de la economía chiapaneca, subyace la necesidad de pensar en iniciativas que se apliquen a sectores e industrias que todavía no existen o son muy incipientes. Esa necesidad está en evidente tensión con el principio de que el sector público debe actuar en conjunto con el sector privado, en una relación basada en el intercambio de informaciones con respecto a las necesidades y oportunidades que se les

presentan a éste. En términos sencillos: ¿Cómo puede el sector público desarrollar capacidades específicas y dialogar con sectores que todavía no están presentes?

La respuesta tiene que estar en el establecimiento de un proceso dinámico al que se puedan incorporar nuevos sectores mientras se hagan viables. ¿Cómo lograrlo en la práctica?

Una posibilidad está en la adopción de políticas transversales u horizontales, es decir, cuyos efectos se hagan sentir más allá de sectores específicos. Por ejemplo, intervenciones que traigan una mejor conectividad por medio de inversiones en transporte público van a beneficiar todas las industrias que se encuentren en el área afectada, para las cuales la disponibilidad de mano de obra sea una restricción importante.

Las intervenciones transversales constituyen una parte importante de las PDP, pero distan mucho de ser suficientes. Hace falta identificar e intervenir en las necesidades específicas de los sectores que presenten oportunidades más prometedoras con vistas al incremento de la diversificación y la complejidad. En otras palabras, también habrá que establecer políticas verticales, y de ahí sigue que es necesario pensar cómo administrar la tensión que rodea a este conjunto de políticas.

Aquí la clave está en la misma lógica que gobierna la idea del espacio de productos e industrias. Es decir, el proceso por lo cual la estructura productiva pasa de los sectores preexistentes a otros que les son cercanos, desarrollándose capacidades nuevas que a la vez formarán la base desde la cual la economía podrá incorporar otros y más otros sectores, se puede reproducir en el marco de la implementación de PDP.

La idea es que la implementación comience en los sectores ya existentes que se encuentren más obviamente ligados a otros que se hayan identificado como prometedores en el espacio de productos e industrias. Dicho de otra manera, el análisis de la estructura productiva ha identificado sectores que todavía no se encuentran desarrollados en el contexto de Chiapas, pero para los cuales se podría esperar que la economía chiapaneca ya reúna muchas de las capacidades necesarias. Dentro de los sectores que ya se encuentran activos y organizados, se pueden identificar los que estén más cercanos a esas oportunidades, y centrar la implementación de PDP en estos, con las capacidades y conocimientos específicos requeridos en cada caso.

La apuesta es que, así como las capacidades adquiridas en un sector productivo se transfieren a sectores cercanos donde nuevas capacidades se han de desarrollar, el mismo proceso se pueda dar en el ámbito del sector público. Así, el diálogo e intercambio de informaciones con el sector privado apuntan el camino para la adquisición de capacidades e informaciones relevantes para la incorporación de las oportunidades indicadas por el análisis

llevado a cabo en el seno de este proyecto. Esas capacidades van a su vez a permitir que se reinicie el mecanismo, en un proceso iterativo.

4. Implementando Políticas de Desarrollo Productivo: Una Propuesta de Coordinación Institucional

Partiendo del diagnóstico y de los principios generales para el desarrollo productivo, se recomiendan ahora las líneas generales que en opinión del equipo CID deberían regir el establecimiento de un proceso sistemático (a partir de ahora el “proceso”) para responder de manera efectiva a las necesidades reales de las empresas chiapanecas, y promover el crecimiento y diversificación de la economía. Específicamente, se pretende promover una mejora del mapa institucional que promueva las políticas de desarrollo productivo (PDP), elaborando una propuesta de funcionamiento para un ente que vertebre las Políticas de Desarrollo Productivo en Chiapas (a partir de ahora el “ente”).

Es importante subrayar que este esfuerzo pretende alimentar un proceso de reflexión institucional para transformar el apoyo a la empresa chiapaneca, por lo que la discusión debe centrarse en las funciones que un ente, independientemente de si hablamos de una estructura nueva o la transformación de una o varias existentes, debe cumplir para garantizar un diálogo público-privado renovado, sostenible y orientado a la acción. Es preciso generar un consenso sobre este nuevo modelo y lo que se pretende con él, antes de dar paso a la discusión sobre dónde se ubica, quién lidera y cómo se formaliza el vehículo en cuestión, que al final tendrá que resultar de las decisiones institucionales en Chiapas. Basta decir por ahora que se podrían imaginar estas funciones en el seno de estructuras ya existentes – la Secretaría de Economía, o la CEP – pero también en una entidad autónoma que colabore con los entes existentes.

Esté donde esté ubicada la ejecución, para tener éxito, la implementación y sostenibilidad del esfuerzo coordinador deberá: (i) tener un liderazgo fuerte e inequívoco; (ii) establecer y renovar las capacidades de los equipos técnicos implicados en el diseño y la ejecución de instrumentos y programas al alcance de las empresas; (iii) gozar de un cierto grado de autonomía política; (iv) ser capaz de facilitar políticas verticales y transversales innovadoras; y (v) promover el liderazgo del sector privado a medio y largo plazo.

A continuación se detallan estas funciones y características, para luego presentar un ejemplo en el que se pueda vislumbrar cómo se puede dar la implementación partiendo del contexto actual de Chiapas.

4.1 Características Centrales de un Ente Vertebrador de PDP en Chiapas

Liderazgo claro en facilitación e implementación

El primer pilar para la propuesta de un nuevo marco institucional para las PDP es que el sector público ejerza un papel coordinador y facilitador, en un proceso de colaboración con el sector productivo privado, con el objetivo de consensuar, priorizar, y ayudar a formular iniciativas que puedan impulsar actividades que incrementen la diversidad y la complejidad de la economía chiapaneca. Esta facilitación carece de impacto si no se complementa con una vocación inequívoca para la ejecución de iniciativas concretas validadas estratégicamente.

La idea es que el ente líder de este proceso constituya una plataforma de discusión capaz de priorizar iniciativas con el conjunto de los actores en un sector determinado (no solo sus representantes), evitándose así el goteo constante de iniciativas generadas desde la intuición de los propios empresarios, sus representantes o gestores públicos de manera directa o indirecta en esos sectores. Sin embargo, esta coordinación por sí sola no es garantía de éxito. Por el contrario, si no se destinan recursos (ya sean humanos, financieros o de tiempo) en la fase de implementación solo se logrará contribuir al desgaste generalizado de las empresas. En otras palabras, se trata de fortalecer un proceso de reflexión orientado a la acción que ayude a priorizar actividades conjuntas desde la objetividad del análisis estratégico, aprender de los éxitos y fracasos en la ejecución de las mismas, y extender el proceso en sectores existentes y emergentes de la economía, evitando el riesgo de apoyar sectores de la economía en detrimento de otros (“picking winners”).

Esté donde esté ubicado el ente, lo importante es que todos los stakeholders en el sector público como en el sector privado tengan claro de que es ésta la entidad encargada de consensuar la visión estratégica de futuro, así como de asignar responsabilidades para la implementación de las políticas desde la especialización y capacidades de cada agente institucional del entorno económico.

La decisión de si este ente ha de disponer de instrumentos y programas propios de implementación o, si por el contrario, debe ejercer un rol únicamente coordinador pero alejado de la ejecución de las acciones dependerá en gran medida del grado de flexibilidad que las otras instituciones tengan en cuanto a la creación de nuevos instrumentos de apoyo para atender las necesidades diferenciadas de los sectores económicos. Es decir, la reflexión sectorial basada en análisis estratégico desembocará en una serie de iniciativas consensuadas, y algunas de ellas por su naturaleza podrán enmarcarse en programas estatales y federales existentes. Por otro lado, algunas otras no dispondrán de un instrumento de apoyo al que acceder, por lo tanto requerirán un esquema específico para asegurar que lleguen a implementarse. Es en estos proyectos tractores donde el sector público debe hacer un esfuerzo impulsor importante, dado

que facilitar el proceso y no apoyar en la implementación es una de las mayores causas de desgaste y pérdida de credibilidad en el sector empresarial.

Dibujemos un caso ilustrativo en un sector X, en el que hasta ahora las iniciativas sectoriales se han limitado a visitas conjuntas a ferias mediante PROMEXICO y acceso a subvenciones para equipamiento mediante la Secretaría del Campo. El ente facilita un proceso de reflexión que provoca un plan de acciones validadas estratégicamente; por ejemplo un centro de aprovisionamiento de materia prima en otra región o país. Supongamos que, para ser competitivas, las empresas en este sector deben comprar mejor y añadir valor. ¿Quién está en disposición de impulsar este instrumento? ¿Cómo se articula? Dado que no existe en el espacio institucional un instrumento así, se debería dar una de estas tres opciones: (1) el ente lo diseña y lo ejecuta para grupos de empresas comprometidas a cofinanciarlo (con aportación pública decreciente), (2) el ente intermedia para que una institución ejecutora lo cree (ya sea PROMEXICO, Secretaría de Economía, etc.), o (3) el sector privado, representado mediante un cluster o asociación intermediaria, se auto-financia, pero el ente desarrolla un rol de arbitraje neutral al grupo de empresas impulsor. En todos estos casos, el ente cumple un rol de liderazgo y coordinación, pero con instrumentos distintos y adecuados a las características y capacidades del sector.

Capacitación técnica

Un segundo elemento clave para el éxito del nuevo marco institucional está en que la agencia líder del proceso posea la capacidad de promover un diálogo efectivo con el sector productivo privado. Para ello, se hace necesario que se emplee un staff técnicamente capaz, reclutado en el sector público, o más bien en conjunción con el sector privado, de manera que se pueda superar el primer reto que ha sido analizado bajo el principio de la coordinación.

Como el proceso estará orientado a perseguir el incremento de complejidad de la economía partiendo de las capacidades existentes hoy día en el tejido empresarial, se debería empezar actuando en sectores que ya se encuentren operativos y organizados, tal y como detallaremos más adelante. De ahí sigue que se puede buscar de inicio un cuerpo técnico especializado en estos sectores.

Este cuerpo técnico debe poner en marcha un proceso que, mediante la priorización e implementación de acciones estratégicas, de eficiencia operativa y mejora en el entorno empresarial, atraiga empresas hacia productos y servicios de mayor complejidad, mientras se adaptan continuamente a los constantes cambios en la industria global que ejercen directa o indirectamente presiones competitivas sobre los actores locales. Ese proceso a la vez garantiza que el contenido estratégico de las acciones precedan a las intervenciones, ayudando a todos

los stakeholders sectoriales a discernir entre aquello que tiene un mayor potencial multiplicador y de refuerzo en la competitividad presente y futura de un determinado sector o cadena de valor.

Una vez que esté el proceso en marcha y se identifiquen las oportunidades y nuevos sectores con más potencial, de allí se derivarán cuáles son las capacidades necesarias para implementar las políticas que den lugar a ese potencial. La idea es que el cuerpo técnico esté en condiciones de adquirir esas capacidades adicionales, o quizás de buscarlas en otros sitios. En particular, no es estrictamente necesario que los miembros del cuerpo técnico tengan un conocimiento detallado de una actividad empresarial específica. Sí es cierto que los facilitadores deben conocer conceptos básicos de estrategia empresarial y análisis estratégico, ser resolutivos y proactivos en cuanto al diseño y gestión de proyectos de diferente naturaleza y, sobre todo, tener un contacto directo y constante con los empresarios.

Existen numerosos ejemplos internacionales (especialmente en América Latina y Europa, donde las metodologías de apoyo público a cadenas de valor o *clusters* han tenido mayor recorrido en los últimos 20 años) donde este peso coordinador ha recaído en la figura del experto sectorial o *cluster manager*. Lejos de requerir una estructura de apoyo excesiva, esta persona o equipo se responsabiliza del diseño e implementación de acciones junto con las empresas e instituciones sectoriales, y es evaluado en consecuencia.

Este profesional por tanto debe tener un pie en la interacción constante con las empresas para entender sus retos, las tendencias globales y los modelos de éxito para competir en esos sectores, y otro en la identificación y el acceso a recursos (estatales, federales o internacionales) para la ejecución de estas iniciativas. En muchos casos esta figura emerge desde un ente de la administración pública (por ejemplo, un equipo de expertos sectoriales ubicado en el nuevo ente o en la Secretaría de Economía o Planeación) para pasar luego a liderar una organización sectorial que formalice estatutariamente esta intermediación público-privada.

Los casos que demuestran una mejor salud institucional son aquellos en los que la institución financia su estructura operativa mediante tres fuentes de recursos complementarias: membresías de las empresas que participan voluntariamente, recursos públicos e ingresos por participación en proyectos para grupos de empresas. Estas organizaciones, lejos de la clásica asociación empresarial orientada al lobby donde un grupo reducido de empresarios anhelan representar al conjunto del sector, viven por y para la ejecución de proyectos orientados a la acción de mejora, de ahí que una parte creciente de su presupuesto operativo deba venir de aportaciones privadas y por proyecto.

Nótese además que lo que aquí se propone responde directamente a los principios de implementación con recursos moderados y de énfasis en la provisión de bienes públicos. En lugar de que el ente líder asigne recursos o subsidios, la idea es retener a profesionales especializados, capacitados a auxiliar la búsqueda de recursos y el planeamiento estratégico. La manutención de este cuerpo sería a la vez costada por esa estructura triple, en que el impacto de los recursos públicos podría multiplicarse.

Por último, cabe reconocer que la falta de competitividad salarial del sector público es a menudo una limitante a la atracción de talento capacitado para ejercer este doble rol a medio camino entre el sector público y el privado, y aún más bajo las restricciones de recursos adicionales. Sin embargo, internacionalmente existen regiones que han conseguido mitigar este problema a través de un esfuerzo de capacitación, motivación y especialización de personal, mediante la participación de inicio a fin en proyectos de dinamización sectorial.¹¹ La evidencia internacional sugiere además que el diseño del proceso de reclutamiento, tratándose de darle destaque a las posibilidades de crecimiento dentro del sector público y de interacción con el sector privado, es también una manera efectiva de atraer capacidades para la actividad pública.¹² La estructura del cuerpo técnico debe por lo tanto tener en cuenta que algunos de sus miembros van a buscar oportunidades en el sector privado luego de algún tiempo de pertenencia, y tratar de establecer un mecanismo permanente de selección de nuevos miembros. Este proceso de selección estaría, a su vez, buscando profesionales no sólo en Chiapas, sino también en otras partes de México, con el apoyo del Gobierno Federal.¹³

Autonomía política

Un tercer elemento-clave para el éxito del nuevo marco institucional está en que el ente líder del proceso se encuentre protegido de la inestabilidad introducida por la existencia real o potencial de injerencias políticas. Esto es fundamental para generar la necesaria confianza en el sector privado de que la implementación de políticas va a estar aislada de ciclos político-electorales, tanto al nivel del personal como del liderazgo, lidiando así con el segundo reto fundamental que se ha discutido bajo el principio de coordinación.

El formato específico idóneo para formalizar esta autonomía en Chiapas dependerá por supuesto de las autoridades y de sus circunstancias políticas, sociales e históricas. Sin embargo,

¹¹ Por lo que se refiere a la especialización, ésta suele ser sectorial (eg experto en Frutas y Hortalizas), en reto empresarial (certificación alimentaria en USA) o programa de apoyo (instrumento de apoyo a exportaciones).

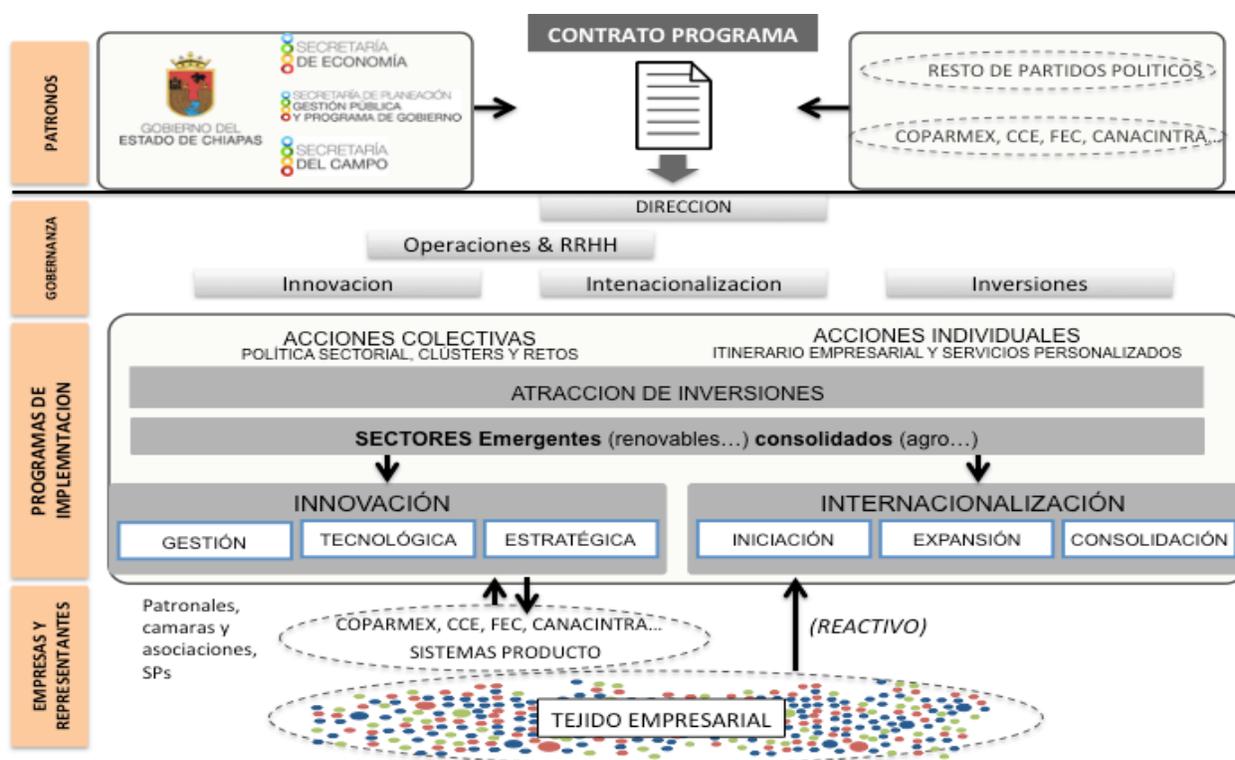
¹² Véase Ashraf, Bandiera y Lee (2015).

¹³ La atracción de individuos capacitados provenientes de otros sitios, y sus conocimientos tácitos, es una de las claves para la diversificación y el aumento de la productividad, como demostrado en Neffke, Henning & Boschma (2011).

en muchos casos eso se ha conseguido separando, por un lado, los órganos de gobernanza operativa y, por otro, aquellos responsables de la visión político-social del estado y sus finanzas públicas.

Ambos pueden encontrarse mediante el establecimiento de un contrato programa, en la definición del cual también participan representantes del sector privado, trabajadores, además, potencialmente, de otros *stakeholders* importantes en la realidad chiapaneca (ejidos, cooperativas, etc.). A continuación se presenta una propuesta básica sobre cómo implementar esta separación entre los órganos de poder institucionales y el grueso operativo de la organización, representada por sus equipos técnicos.

Gráfico 8. Esquema propuesto para la configuración básica de un ente vertebrador de PDP en Chiapas



El contrato programa mantiene los mismos lineamientos estratégicos y objetivos establecidos durante todo el ciclo político, pero da libertad a la dirección ejecutiva de la institución (inmediatamente por debajo de la línea separadora en el esquema anterior) para adaptar recursos y programas en función del impacto y resultados intermedios. Por ejemplo, la CEP podría responsabilizarse de la generación de estos contratos programa, pero deberían ser unidades técnicas en contacto con el mundo empresarial las que implementen intervenciones horizontales y verticales previo análisis y consenso. Aquellos equipos que están en la mejor

posición para entender lo que funciona y lo que no deben estar sujetos a un esquema de indicadores vinculado a los objetivos establecidos en el contrato, pero debe permitir flexibilidad en el ajuste de las actividades y los programas para alcanzarlos.

Por ejemplo, el sistema de indicadores establece la generación de planes sectoriales que, previamente validados por un órgano representante del sector privado, consiga implicar a un mínimo porcentual de las empresas en un determinado sector, incrementar el valor de las exportaciones hasta un punto específico, o conseguir un crecimiento determinado en la facturación conjunta a lo largo del ciclo político (o en tres años si se decide una evaluación integral a medio camino). El cómo ya depende de los expertos, es decir los equipos técnicos en contacto con las empresas. Si existen desviaciones por causas exógenas o fracasos en implementación, deberán justificarse para mayor aprendizaje del conjunto de la organización y revisarse sus objetivos de cara al próximo ejercicio.

El monitoreo de estos indicadores debe ser constante y visible para todos los implicados. A menudo las agencias establecen herramientas online para anticipar posibles desviaciones en los planes de acción regional por sectores. Por ejemplo, ha habido intentos en este sentido en países tan grandes como Brasil, donde SEBRAE, institución de apoyo a las PYMEs, implantó el sistema SIGEOR para dar seguimiento a la implementación de proyectos sectoriales en todo el país. Iniciativas de menor alcance, a nivel regional, son más asequibles a corto plazo.

Se entiende que corresponde a la Secretaría de Planeación monitorear el cumplimiento de los objetivos y líneas estratégicas de la agencia y establecer un sistema de indicadores dentro del contrato programa. Actualmente, en el Plan Estatal de Chiapas, la Secretaría pide a diferentes unidades y departamentos públicos que justifiquen en qué grado sus acciones han sido orientadas al cumplimiento de objetivos establecidos en el Plan. Es probable que su función fuera más efectiva si existiera previamente un sistema de indicadores factible y razonable para la consecución de cada objetivo en particular, de manera que el seguimiento se haga sobre una hoja de ruta clara para cada objetivo.

En cuanto a los órganos de gobierno, y considerando que el presente gabinete ejecutivo estará como mínimo tres años y medio más en el Gobierno, se dispone de suficiente tiempo para impulsar las reformas necesarias y buscar, si se considera pertinente, el consenso político requerido para establecer y “blindar” a una institución que garantice un proceso compartido de interacción público-privada.

Si bien la convergencia de los diferentes partidos políticos chiapanecos en los máximos órganos de control puede considerarse una utopía, este paso no es estrictamente necesario para un blindaje operativo de la agencia o institución que se acabe definiendo. Las fórmulas

rotatorias para la representatividad de los diferentes grupos institucionales (principalmente el mundo empresarial y el universitario) suelen tener una aplicación práctica flexible a la vez que evitan luchas de poder contraproducentes entre los diferentes actores compitiendo en términos de visibilidad y poder de decisión. El vector público institucional podría combinar asientos permanentes (por ejemplo Economía y Planeación) y rotatorios.

El consenso político también puede venir, por ejemplo, de un pacto para la competitividad cuyos ejes se incluyan en el contrato programa previa validación con los diferentes representantes políticos en el estado. Pese a que se trata de reformas estructurales de amplio calado (y no tanto políticas de desarrollo productivo) el Pacto por México¹⁴ suscrito a escala federal en 2012 podría servir como ejemplo. Este ejercicio requiere un fuerte esfuerzo de conciliación política, pero establece un proceso en el que los expertos a nivel técnico, y por ende las empresas, pueden tener el horizonte temporal necesario para delinear, implementar y corregir instrumentos de apoyo, al tiempo que les permite aprender de lo que funciona y lo que no funciona.

Por último, se enfatiza la necesidad de superar hábitos que ponen en entredicho la salud institucional de los órganos de gobierno en el estado. En este sentido, no hay que dar a la dirección ejecutiva la sensación que sus cargos dependen de quien lleve las riendas políticas en Chiapas, sino de su desempeño en el cumplimiento de los objetivos que se han definido entre todas las partes. La regeneración del liderazgo de la agencia con base en los méritos conseguidos forma parte de los factores de éxito de cualquier organización de envergadura, mientras que supeditarlos a un color político desvirtuaría el objetivo central de un organismo teóricamente autónomo.

Proactividad

Otro aspecto fundamental es que una política sectorial bien enfocada con un proceso de dinamización autónomo y orientado a la acción también permitiría renovar un portafolio de servicios reactivo (es decir, pendiente de las peticiones de las empresas) a un enfoque proactivo, que se anticipe a los retos globales y promueva aquellas intervenciones estratégicas con mayor potencial de impacto. En otras palabras, es necesario implementar el tercer punto que ha sido listado bajo el principio de la coordinación.

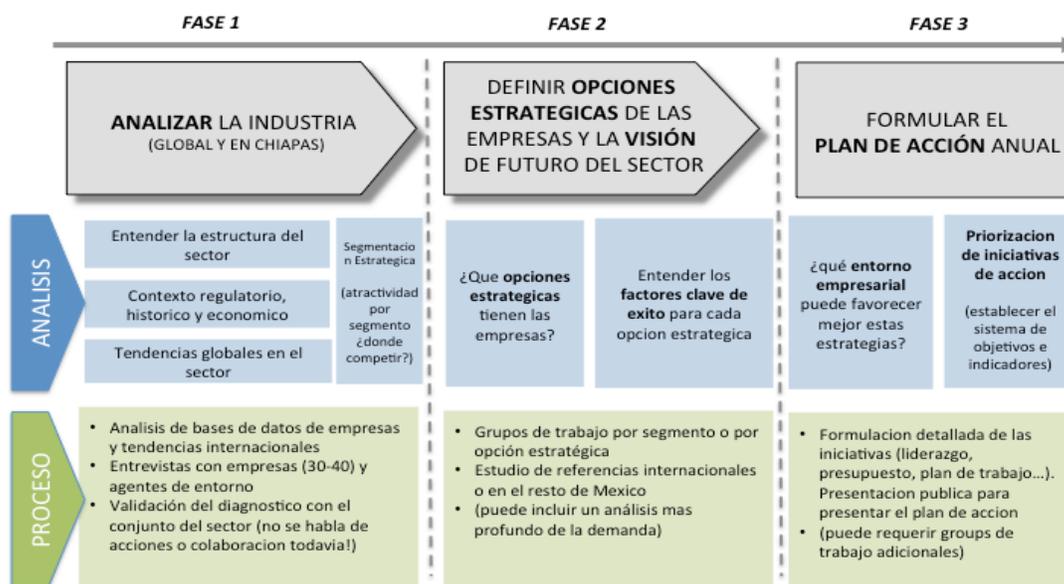
Tal y como se ejemplifica en el Gráfico 8, la agencia debe combinar un enfoque reactivo con la flexibilidad necesaria para diseñar programas que atiendan las necesidades idiosincráticas de sectores y grupos de empresas, siempre y cuando estas sean validadas con

¹⁴[http://www.planeacion.chiapas.gob.mx/sectorialp/f\)%20Pacto%20Por%20Mexico%202012.pdf](http://www.planeacion.chiapas.gob.mx/sectorialp/f)%20Pacto%20Por%20Mexico%202012.pdf)

una sólida estrategia de futuro orientada a mercados. Si bien los programas y servicios que esperan a la empresa no pueden dejar de existir (por ejemplo, ventanillas únicas que ofrezcan información o intermedien con programas federales de apoyo a la capacitación, innovación o internacionalización empresarial), las iniciativas estratégicas de alcance colectivo son aquellas que mejor optimizan los recursos públicos por su capacidad de aunar esfuerzos y recursos en la implementación de acciones diferenciadas según la realidad de cada sector. Recordemos que entender las presiones competitivas globales y nacionales sobre las cadenas de valor o segmentos de negocio en un sector (entendido como el análisis sectorial) es solo el primer paso de un camino hacia el cambio real y la elaboración de proyectos que ayuden a las empresas a fortalecer su posición competitiva.

¿Cómo llevar esa proactividad en la práctica? Una metodología participativa simple, que combine el análisis estratégico con la facilitación de procesos colaborativos con las empresas y agentes del sistema de valor sectorial, como la ilustrada a continuación, puede conseguir activar la dinamización sectorial en el corto plazo. Con este enfoque u otros similares se consigue pasar de un conocimiento intuitivo sobre los factores clave de éxito en un determinado sector o cadena de valor, a una priorización de iniciativas que permita focalizar esfuerzos y recursos. La Secretaría de Economía, en el marco de la convocatoria 1.6 del INADEM, está experimentando en este sentido, y cabe esperar que las iniciativas resultantes requieran instrumentos flexibles y una capacidad institucional renovada para la implementación. En el siguiente cuadro, y a modo de ejemplo, se presenta una metodología de refuerzo competitivo sectorial que, combinando el análisis y proceso participativo, pretende priorizar iniciativas a incluir en un plan de acción sectorial.

Gráfico 9. Metodología de Análisis, Estrategia, y Acción



No se trata de repetir el proceso de análisis año tras año para diseñar los planes de acción consecutivos, pero el equipo sectorial experto debe acompañar todo el proceso para interiorizar los retos estratégicos que tienen las diferentes tipologías de empresas existentes en el sector para producir productos de mayor complejidad y mejorar su posición competitiva a largo plazo. A partir de la visión definida a largo plazo, los planes se reeditan con base en las lecciones aprendidas durante la implementación del anterior y aprovechando el proceso de reflexión definido con el primer proyecto de refuerzo competitivo sectorial, irán surgiendo nuevas iniciativas ya validadas estratégicamente.

Fomento al liderazgo privado

El análisis ha dejado claro que hace falta estimular la coordinación y el fortalecimiento del sector privado. Al mismo tiempo, hay que evitar que esto se desvirtúe en un estímulo a comportamientos de búsqueda de rentas que además pondrían en riesgo la sostenibilidad del proceso.

En particular, el proceso tal como ha sido diseñado requiere un compromiso y contrapartida concretos del sector privado en lo que toca al incremento de la productividad. Sin embargo, desde la perspectiva de la empresa o productor, toda ayuda económica o en servicios es bienvenida, por lo que puede ser complicado medir el nivel de compromiso real. Por otro lado, la optimización de los recursos públicos se da en aquellas iniciativas que impacten a un mayor número de empresas y de la mejor manera. Es decir, es necesario encontrar un equilibrio entre la inacción provocada por un deseo de atender a todas las empresas por igual y priorizar aquellas iniciativas que, validadas estratégicamente, impacten a grupos de empresas más proclives a embarcarse en proyectos de cambio estratégico.¹⁵

Por ejemplo, en 2013 se distribuyó una bolsa considerable de recursos (cerca de 30 millones de pesos) entre los más de 2.500 micro-productores de jitomate, con relativo impacto sobre la posición competitiva del conjunto. Quizá hubiese sido preferible dedicar esos recursos a apoyar a grupos de productores dispuestos a cofinanciar proyectos tractores que puedan optimizar la cadena logística a un mercado nuevo, establecer infraestructura compartida de deshidratado que permitiera plantearse exportaciones a Europa. Hace falta apostar por aquellas iniciativas que mejor fortalezcan a las empresas, incluso si el primer año de intervención se apoya más enfáticamente a un segmento de negocio o a un grupo de empresas más comprometidas con iniciativas innovadoras para el crecimiento. Como hemos dicho

¹⁵ Reconózcase la tensión que puede resultar entre iniciativas de incremento productivo y otros objetivos como la manutención de los niveles de empleo. Teniéndose en cuenta la sostenibilidad política de las PDP, es importante utilizar estos objetivos paralelos como criterios adicionales en el diseño de iniciativas específicas.

anteriormente, para identificar estas iniciativas o proyectos colaborativos se requiere que un proceso de análisis y reflexión estratégica conjunta identifique y priorice estos proyectos e iniciativas.

Para ello se necesitan empresas dispuestas a cofinanciar iniciativas de manera compartida. La tendencia internacional en agencias de desarrollo regional (RDA por sus siglas en inglés) indica que de manera creciente los portafolios de instrumentos y programas de apoyo a la PYME incorporan modelos compartidos para financiar los costes de la iniciativa. En instrumentos de alcance grupal, la parte del sector privado es incluso compartida entre diferentes empresas, lo que reduce el coste por empresa. Por ejemplo, para impulsar la creación de grupos de exportación (en el que diversas empresas consideran estratégico tener un representante en un mercado exterior específico), la organización tiene diversos mecanismos de apoyo a su alcance. Las opciones van desde aportar la facilitación del proceso desde la neutralidad, una parte del coste inicial el primer año para impulsar la iniciativa o ayuda en la selección del representante, pero son las empresas las que, gradualmente y una vez demostrada la utilidad de la iniciativa, han de hacerse cargo del coste total en los siguientes años. A partir de allí, puede utilizar esos recursos para impulsar a otro grupo de empresas los siguientes años, aprovechando el efecto demostración de las primeras iniciativas colaborativas entre las empresas y su viabilidad e impacto.

Dependiendo de la naturaleza de las iniciativas resultantes de un proyecto de refuerzo de la competitividad sectorial, la implementación de éstas debe ser responsabilidad de aquellas instancias mejor preparadas para ello según su especialización en el sistema de valor del sector. Los expertos sectoriales del ente pueden ejercer un rol secundario de tutela y monitorización de indicadores de desempeño y resultados.

La organización del ente implementador debe garantizar que el sector privado esté representado tanto en los órganos de gobierno que definen y evalúan la ejecución del contrato programa (por arriba) como en el estrato en el que se facilitan e implementan acciones sectoriales y se suben recomendaciones en función de lo que gradualmente se aprende de ello (por abajo). Adicionalmente existe la interacción público-privada gracias al uso que empresas hacen de los programas e instrumentos de uso individual (los reactivos).

Por lo que corresponde a los órganos de gobierno, una opción para hacer que la definición del contrato programa sea lo más práctica y menos protocolar posible sería limitar el número de sillas y hacerlas rotatorias al igual que en el sector privado. Una opción sería limitarlas a dos sillas patronales de representación multisectorial, y dos sectoriales (asociaciones representativas de dos sectores) que podrían rotar cada dos años. Por ejemplo Fomento Económico de Chiapas (FEC), Centro Empresarial, COPARMEX, CANACINTRA y Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y otros podrían elegir uno o dos representantes para periodos

bianuales y por supuesto reunirse por su cuenta cada cierto tiempo para garantizar que posturas consensuadas en las reuniones del órgano de gobierno de la agencia.

4.2 Ejemplo: sectores agroalimentario y forestal

Las características que se han propuesto para el ente implementador de las PDP capturan la esencia de los tres primeros principios básicos discutidos en la anterior sección. Sin embargo, la implementación de las PDP requiere el último principio: la idea de un proceso dinámico iterativo. Para ilustrar cómo lograrlo, lo mejor es discutir algunos ejemplos que lo hagan a un nivel práctico.

En particular, la puesta en marcha de este proceso iterativo se va a dar partiendo de sectores donde ya exista una base sobre la cual erigir este nuevo modelo. De las visitas a Chiapas, el equipo del CID ha concluido que una aproximación a los diferentes subsectores agroalimentarios es la mejor manera de abrir la puerta a reflexiones sobre qué tipo de intervenciones en forma de servicios y bienes públicos podría mejorar la situación de las empresas de manera distinta en cada sector, preparándose así un potencial salto a otras actividades que amplíen la diversidad y complejidad de la economía chiapaneca según el enfoque del espacio de productos e industrias.

Esto queda ejemplificado con la industria del banano, referente exportador en Chiapas, y que sin embargo sirve mayormente a un solo cliente. Las grandes empresas y cooperativas de la zona gozan de buenos márgenes y no incentivan la exploración de nuevos mercados, por temor a represalias comerciales, lo que les coloca en una posición competitiva vulnerable.

Una acción pública de coordinación, basada en la metodología propuesta en la anterior subsección, podría anticipar estas necesidades estratégicas, ayudando a pequeños productores que actualmente no sirven a ese cliente a abrir mercados, quizá con la exportación conjunta. Con las grandes cooperativas actualmente limitadas por contratos vinculantes a medio y largo plazo, se podrían estudiar posibilidades de procesamiento para exportar otro tipo de producto, evitando la colisión con los intereses de este cliente. Es decir, la acción del ente público puede contrarrestar las fallas de mercado que impiden la materialización de las oportunidades de diversificación – por ejemplo, la ausencia de coordinación entre pequeños productores para la búsqueda de nuevos mercados, o la falta de capacidad técnica para otros tipos de producto.

De igual manera, el sector público puede promover fórmulas sostenibles de explotación forestal que beneficien a las comunidades rurales al tiempo que se ofrece un retorno a inversores nacionales e internacionales, tal y como ocurrió con el banano, donde la inversión extranjera directa consiguió subir las capacidades técnicas de los productos en un tiempo

sorprendente. Las condiciones climáticas y de suelo en Chiapas pueden representar una ventaja competitiva con otros países, pero la sobrerregulación y el cortoplacismo existente han inhibido su crecimiento. El sector público aquí puede facilitar un análisis costo-beneficio e incluso cierta experimentación para saber hasta qué punto una política sostenible puede aumentar los ingresos anuales de las comunidades rurales devengados tanto del alquiler de sus tierras como de fuentes de empleo en el cuidado de los bosques.

5. Conclusiones

Según el diagnóstico que se ha hecho existe un alto grado de descoordinación en todo el entorno que rodea las PDP en el Estado de Chiapas, donde los intereses de los empresarios y los agentes locales están lejos de converger en la identificación de oportunidades. Si bien la articulación de sectores con base en la facilitación de una visión compartida entre sus miembros (ya sean productores, empresas, instancias gubernamentales y otros agentes del entorno) nunca es tarea fácil, hay maneras de promover una visión donde todos ganen, sobretudo en cuanto se definen estrategias orientadas a expandir el mercado y se aprovecha el efecto demostración de las victorias tempranas. Desde la neutralidad y proactividad, la implementación efectiva debe perseguir un triple efecto positivo: cambiar la mentalidad predominante poco colaborativa, evitar mayores costos de oportunidad, y revertir el desgaste de muchos empresarios, actualmente decepcionados con antecedentes fallidos en experiencias de coordinación sectorial.

En definitiva, el dialogo público-privado orientado a la acción puede tomar diferentes formatos, y de hecho diferentes regiones y países en el mundo han diseñado modelos con principios troncales, que contienen soluciones adaptadas a la realidad propia de su contexto empresarial y también a la visión de país o región definida desde los estamentos políticos. Es primordial que Chiapas cree el suyo.

El acompañamiento del sector público en todo el proceso, idealmente representado por el experto del ente coordinador en el sector determinado, y de los agentes de entorno, se hace indispensable por diferentes razones. Primero, es la neutralidad y objetividad del facilitador lo que garantiza que se establezca un proyecto incluyente donde todas las opiniones son escuchadas, pero también lo que se asegura que se siga un proceso metodológicamente correcto donde el análisis estratégico valida la priorización de iniciativas de acción resultantes del proceso.

Segundo, son estos gestores públicos y las instituciones pertinentes los que deberán estar muy implicados en la implementación de acciones, por lo que deben interiorizar la

justificación estratégica de las mismas ya durante su génesis, y tener la capacidad de diseñar nuevos instrumentos o buscar recursos nacionales o internacionales para llevarlas a cabo.

Tercero, la implicación de estos expertos sectoriales y agentes institucionales favorece el aprendizaje continuo en colaboración público-privada. Todo proyecto de dinamización sectorial tiene sus complejidades y no todas las iniciativas de acción resultantes van a funcionar en un primer momento, la sostenibilidad del proceso requiere entender las razones de los fracasos y replicar los éxitos en el plan de acción siguiente a fin de impactar a un mayor número de empresas año tras año.

Además, un enfoque sectorial también facilita un sistema de indicadores abierto y transparente, ya que son el grado de ejecución de actividades, número de empresas por actividad y posibles desviaciones de presupuesto las que se evalúan a final del periodo de implementación del plan.

Por último, no menos importante, hay que quitar el énfasis en la distribución de recursos y subsidios, así como también en las políticas industriales tradicionales, y poner el centro de atención en la provisión de servicios y bienes públicos. De allí resulta una estrategia de prevención de la búsqueda de rentas: no habrá subsidios a capturar, sino la posibilidad de un apoyo que solo tiene valor en el contexto de un diálogo orientado a la acción.

Este tipo de aproximación sectorial basado en el análisis de opciones estratégicas de crecimiento y una orientación hacia la implementación de proyectos de impacto colectivo puede aplicarse a aquellos sectores de manufactura identificados por el espacio de productos e industrias, los cuales representan oportunidades de diversificación para la economía chiapaneca por su proximidad y complejidad.

Específicamente, se ha visto en el análisis del espacio de productos e industrias que sectores como Papel, Madera y Alimentos Preparados ofrecen oportunidades de incrementar complejidad construyendo sobre las capacidades existentes en el estado, cómo las de los sectores recién discutidos. ¿Qué políticas de apoyo pueden fomentar la aparición y consolidación de empresas en estos rubros? ¿Qué medidas pueden estimular la producción de estos productos más sofisticados? Puede que lo que haga falta sea mejorar la interacción con instituciones locales de capacitación, de forma que se consiga eliminar la brecha existente entre el perfil técnico actual y el deseado para producir esos productos de mayor complejidad. Puede que se necesiten estudios de canales de mercado para esos productos, entre otras posibles acciones.

Las respuestas a estas preguntas no van a venir de estudios estadísticos, sino de la implementación de proyectos en los que se facilite la discusión con las empresas para identificar aquellos servicios y bienes públicos que mejor pueden eliminar posibles obstáculos a

su crecimiento o aparición, partiéndose de lo que se pueda aprender de las experiencias iniciales.

Al fin y al cabo, la idea es que empezando con la interacción con sectores existentes se puedan identificar esas oportunidades, además de los agentes privados más bien posicionados para aprovecharlas. Con el tiempo y el aprendizaje, se podría entonces ampliar el campo de actuación hacia la incorporación de otros sectores prometedores, como Metales o Textiles.

En este informe se han descrito principios y establecido recomendaciones con base en un diagnóstico del mapa institucional de apoyo al desarrollo productivo hoy en día existente en el estado, lo que puede proveer una base sólida para sostener a estas distintas posibilidades. Corresponde a las autoridades implementarlo de la manera más oportuna y adecuada a la realidad chiapaneca.

Bibliografía

- [1] Ashraf, Nava, Oriana Bandiera & Scott Lee (2015), “Do-gooders and Go-getters: Career Incentives, Selection, and Performance in Public Service Delivery.” Harvard Business School.
- [2] Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México.” *Gestión y Política Pública* 9(2):180-229.
- [3] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010), “Informe de Pobreza en México: el país, los estados y sus municipios,” disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf
- [2] Courchene, Thomas and Alberto Díaz-Cayeros (2000), “Transfers and the Nature of the Mexican Federation.” In: Marcelo Giugale & Steven Benjamin Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, World Bank.
- [3] Crespi, Gustavo, Eduardo Fernández-Arias, & Ernesto Stein (2014). *Rethinking Productive Development*, IADB.
- [4] Hernández Trillo, Fausto (2010), “¿Son viables financieramente todas las entidades federativas en México?” In: Instituto Mexicano para la Competitividad, *La Caja Negra del Gasto Público*, p. 54-56.
- [5] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “México en cifras”, disponible en: www.inegi.org.mx
- [6] Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), “Aportaciones Federales, Ramo 33”, disponible en http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Aportaciones_Federales_Ramo_33
- [XX] Neffke, Frank, Martin Henning & Ron Boschma (2011), “How Do Regions Diversify over Time? Industry Relatedness and the Development of New Growth Paths in Regions.” *Economic Geography* 87(3): 237–265.
- [7] Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, “Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios: Beneficios”, disponible en: http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/programas/apoyo_joven/
- [8] Secretaría de Economía, “Programa para el Desarrollo de la Industria del Software”, disponible en: <http://www.prosoft.economia.gob.mx/MapaProsoft/>
- [9] Wellenstein , Anna, Angélica Núñez, & Luis Andrés (2006), “Social Infrastructure: Fondo de Aportaciones Para la Infraestructura Social (FAIS)” In: Gladys López-Acevedo (ed.), *Decentralized Service Delivery for the Poor : Volume 2, Background Papers*, World Bank.