



DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL PARA EL SUR SURESTE DE MÉXICO



ULRICH HARMES-LIEDTKE

Doctor en Ciencias Políticas y Económicas. Facilitador de iniciativas de Desarrollo Económico Local y socio fundador de Mesopartner.

CONTEXTO Y PROPÓSITO DEL ARTÍCULO

México es uno de los países más exitosos en la atracción de inversión extranjera. En la clasificación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre Inversión Extranjera Directa (IED), México ocupa el decimotercer lugar (UNCTAD, 2016: 5). No obstante, desde una perspectiva territorial se observa que las inversiones extranjeras se concentran en la región norte, fronteriza con los Estados Unidos de América y en la Región Centro alrededor del Distrito Federal, mientras la Región Sur Sureste (RSSE) se benefició relativamente poco de las inversiones¹. La disparidad territorial en la capacidad de atracción de IED se reproduce dentro del Sur Sureste, y en términos generales, son las regiones más sureñas menos beneficiadas de la IED (Pinto Piña and Woo Gómez, 2017).

En este contexto se entiende la iniciativa del Gobierno Federal de fomentar la IED a través de Zonas Económicas Especiales (ZEE). El 1 de junio de 2016 se publicó la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales que impulsa un programa, en el marco de la planeación nacional del desarrollo, "...para impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población."² El Gobierno Federal buscar con las Zonas Económicas Especiales (ZEE) "...generar un círculo virtuoso de riqueza en el sur-sureste a través de la inversión y el empleo."³

Este artículo se elaboró en el marco del seminario "Estrategia regional de Atracción de Inversión Extranjera directa y la inserción de las economías locales de Sur-Sureste en cadenas globales de valor seleccionadas" organizado por la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur Sureste de la Conferencia Nacional de Gobernadores de México (CONAGO) y del Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste (FIDESUR) que tuvo lugar en Mérida/ Yucatán el 24 y el 25 de abril de 2017.

Su propósito específico es debatir el Desarrollo Económico Territorial (DET) en el campo de fuerzas endógenas y exógenas. Así, se pregunta por las condiciones locales necesarias para ser capaz de absorber una inversión extranjera directa y convertirla en un elemento positivo de un desarrollo integral e inclusivo. En concreto, se preguntará de qué forma la inserción de las economías locales en las Cadenas Globales de Valor (CGV) podría ser diseñadas para que generen un verdadero impulso al desarrollo sustentable del Sur Sureste de México.

Estas reflexiones se basan en las experiencias de asesoramiento de procesos de desarrollo económico territorial en América Latina⁴ y otras regiones del mundo por el consultor Mesopartner⁵. Se trata de una mirada del practitioner o investigador de acción. Esperamos que nuestras experiencias y reflexiones sea de beneficio para las actuales iniciativas de desarrollo del Sur Sureste.

Partimos del concepto de la competitividad sistémica (SysCo) como un marco de análisis para el

fomento desarrollo territorial. Las dimensiones Micro, Meso, Macro y Meta son las dimensiones del análisis correspondiente, y se relaciona con el enfoque de las Cadenas Globales de Valor (GVC). En este marco se describe varias polaridades que se encuentra en la promoción del Desarrollo Económico Territorial. Queda claro que el desarrollo requiere una gestión balanceada entre los dos polos extremos. Una vez consolidada esta mirada se presenta un triángulo que permite analizar dimensiones claves de la combinación entre la atracción de inversiones, sean extranjeras o nacionales, el desarrollo de las empresas existentes y el fomento de emprendimientos locales. Además, se presenta varios dilemas de la inserción internacional de territorios, y se refiere al ámbito de acción supra-local regional, es decir, el contexto de intervención del Sur Sureste.

COMPETITIVIDAD SISTÉMICA – MARCO DEL ANÁLISIS TERRITORIAL

En el documento preparatorio para el seminario en Mérida, Enrique Dussel propuso la Competitividad Sistémica (en breve, SysCo) como enfoque metodológico para el debate (Dussel Peters, 2017). En los años 1990, autores del Instituto Alemán para el Desarrollo (DIE-GDI) (Esser et al., 1996) desarrollaron el concepto en como una crítica al entonces dominante Consenso de Washington que promovía políticas de estabilidad macroeconómica y la privatización de la economía como recetas de desarrollo. Los autores del DIE-GDI reconocía la importancia de la estabilidad macroeconómica, pero enfatizaban en la necesidad de la existencia de instituciones de apoyo, sobre todo, de las micro y pequeñas empresas (MiPyME) para apoyarlas en fallas de mercado. Este nivel de las instituciones de apoyo se denominó Meso. Además, los autores enfatizaban la importancia del nivel Meta, es decir, la dimensión cultural del desarrollo que incluía la capacidad de los actores locales de planificar y coaccionar conjuntamente, la capacidad de establecer consensos y mediar conflictos.

Es importante entender que los cuatro niveles del SysCo se aplican a todos los niveles territoriales. Las empresas multinacionales actúan, por ejemplo, al nivel Micro internacional. En el espacio Meso internacional encontramos los bancos globales y multilaterales para el desarrollo, la cooperación internacional bi-lateral y programas de Naciones Unidas. El nivel Meta internacional incluye el paradigma actual con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (SDGs), la globalización y los fenómenos relacio-

nados incluyendo su crítica. El orden fiscal e impositivo mundial y los acuerdos correspondientes son elementos del nivel Macro internacional.

Igual encontramos los cuatro niveles al nivel subnacional territorial, como en la región RSSE, los estados federados o los municipios de México. En esta mirada se define el espacio macro como el de las intervenciones genéricas que afectan todos los tipos de empresas de forma indiscriminada, y se incluye las infraestructuras y todo lo que contribuye a un ambiente empresarial propicio (*enabling business environment*), mientras el espacio meso refiere a todas las intervenciones específicas que apuntan a un tipo de empresas o un tema concreto, por ejemplo, atracción de inversiones, reconversión de industrias tradicionales o emprendimientos desde las universidades.

En la lógica de la SysCo se entiende las Cadenas Globales de Valor (GVC) como un fenómeno del nivel micro, que abraza diferentes niveles territoriales. En carácter global se ve cuando las empresas líderes como compradores globales (*global buyers*) buscan sus proveedores en diferentes partes del mundo. A la vez son relevantes CGV en el nivel territorial, puesto que, muchas empresas regionales y locales intentan insertarse en las GVC y mejorar su valor añadido en la producción (*upgrading*). A la vez intentan los *policy maker* y organismos de promoción económica atraer empresas internacionales

a su territorio para insertarlos en sus cadenas y crear efectos spill over para su territorio.

Enrique Dussel dice que, a pesar de pocas excepciones, no existen vínculos directos entre las propuestas de las CGV y la competitividad sistémica. El gráfico siguiente destaca la importancia de los niveles *meso*, *meta* y *marco* para una vinculación positiva entre las GVC y los territorios. Los organismos *meso* son intermediarios entre las empresas líderes internacionales y las pymes territoriales. Pueden facilitar información y reducir los costos de transacción. A la vez pueden mejorar los factores de ubicación para las empresas, por ejemplo, a través de la creación de centros de capacitación, innovación y tecnología o parques industriales. Relevantes son también las condiciones macroeconómicas nacionales y territoriales. Finalmente, importan los factores meta, como, una cultura internacional o la apertura hacia a innovación, que facilitan o dificultan la inserción de las empresas regionales y locales en las CGV.

Proponemos el esquema de la SysCo como una herramienta de análisis de la inversión extranjera en la región Sur Sureste de México. Se puede preguntar para cada nivel cuales son los beneficios/ oportunidades y costos/ riesgos de la inserción del territorio regional en las GVCs:

- *Nivel micro*: En el nivel micro analizamos, so-



Fuente: Mesopartner



Fuente: Elaboración propia

bre todo, el vínculo de las empresas locales con las empresas líderes de las cadenas. Muchas veces son las grandes empresas o compradores globales (*global buyers*) quienes determinan las reglas de juego y las oportunidades y limitaciones del mejoramiento de las empresas locales.

- *Nivel meso*: Las empresas locales, sobre todo, las Mipymes, suelen carecer la capacidad propia de insertarse a CGV. Así, se requiere instituciones intermedias las cuales facilitan información sobre otros mercados, apoyan la capacitación de la mano de obra local o ayudan a la organización colectiva de los productores locales. Instituciones de evaluación de conformidad con normas y reglamentos suelen ser críticas para facilitar el comercio y la inversión territorial.

- *Nivel macro*: Todos los inversores buscan un entrono estable. Allí, las instituciones públicas y privadas locales juegan un papel complementario a los entes nacionales. Áreas de la acción local son la facilitación de los trámites y la provisión de infraestructura y servicios para todo tipo de empresas (e.g. suelo industrial, energía y seguridad).

- *Nivel meta*: La integración exitosa de empresas locales y el aumento de su valor añadido en las cadenas de valor es una cuestión de poder. En este nivel se decide si el territorio se integra en las CGV por factores estáticos (p.ej. bajos salarios, poco control ambiental) o a través de factores creados o únicos (p.ej. cultura de cooperación e

innovación local).

En práctica, sugerimos de aplicar todos los cuatro niveles al análisis de la inserción de empresas locales en una cadena de valor. De hecho, no se trata de niveles claramente distinguibles, sino más bien de perspectivas relevantes tener en cuenta.

POLARIDAD ENTRE DESARROLLO EXÓGENO Y ENDÓGENO

Los actores que fomentan el desarrollo económico territorial suelen enfrentarse con varias polaridades que requiere una gestión balanceada, por ejemplo, entre el liderazgo público o privado en el fomento económico, en la prioridad de las pequeñas empresas o de las grandes corporaciones, o la relación entre desarrollo endógeno y exógeno. En lo siguiente nos concentramos en lo último.

En el manejo de estas dualidades nos inspira el concepto de gestión de polaridades (Johnson, 1992) que se puede aplicar a cualquier tipo de dilema o situaciones de opciones opuestas. La metáfora didáctica es la respiración: Cuando uno inhala tomo el oxígeno requerido por su cuerpo, pero llega un momento cuando la inhalación no es más necesaria y uno cabe exhalar hasta el momento que queda sin aires, lo que le anima a volver a la inhalación.

La gestión de la polaridad implica pasar de centrarse en un polo como el problema y el otro como la solución, a valorar ambos polos. Una buena gestión

de la polaridad obtiene lo mejor de ambos polos mientras evita los límites de cualquiera. A lo largo del tiempo, la gestión de estas polaridades consiste en cambiar continuamente de un modo al otro.

Comenzamos con la mirada a los beneficios de los impulsos externos los cuales tienen una gran popularidad en América Latina. Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) han desempeñado un papel catalizador en el apoyo a la transformación estructural (Farole and Moberg, 2017). Países como El Salvador, Honduras, México y la República Dominicana utilizaron ZEE para aprovechar el acceso preferencial al mercado estadounidense. Estas zonas generaron sectores manufactureros de gran escala y empleo industrial en economías que antes dependían de los productos básicos agrícolas. Estas zonas son los lugares preferenciales de la inserción de la industria manufacturera en las CGV.

No obstante, hay también mucha crítica a los modelos exógenos de desarrollo. Las inversiones en infraestructura de la zona han dado lugar en muchos casos a “elefantes blancos”, que cuestan más para

mantener que los beneficios que aportan. Las ZEE pueden convertirse en zonas en las que los inversionistas se benefician de exenciones fiscales sin generar grandes utilidades de empleo ni de exportación. Muchas ZFI tradicionales han logrado atraer inversiones y crear empleo a corto plazo, pero no han podido sostener la competitividad ante el aumento de los salarios o la erosión de las preferencias comerciales. Muchas zonas no han logrado extender los beneficios fuera de sus enclaves o han contribuido a mejorar las habilidades domésticas y la base de producción (Kaplinsky 1993).

La respuesta a la crítica de los impulsos externos fue el paradigma del desarrollo endógeno (Vázquez-Barquero, 2002). El desarrollo endógeno enfatiza la importancia de los recursos locales para crear ventajas competitivas.

La metodología PACA [Participación y Acción para la Competitividad desde Abajo (Meyer-Stamer, 2007)] es una herramienta práctica que ayuda a actores locales de poner en valor los potenciales de su territorio y accionar de forma conjunta para promover el desarrollo económico. Hoy, se habla tam-

“LA RESPUESTA A LA CRÍTICA DE LOS IMPULSOS EXTERNOS FUE EL PARADIGMA DEL DESARROLLO ENDÓGENO (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2002). EL DESARROLLO ENDÓGENO ENFATIZA LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS LOCALES PARA CREAR VENTAJAS COMPETITIVAS.”

Cuadro 1. Matriz de polaridades desarrollo endógeno y exógeno

DESARROLLO EXÓGENO - POSITIVO	DESARROLLO ENDÓGENO - POSITIVO
Acceso a capital y saber hacer	Aprovechamiento del potencial endógeno
Mejoramiento de empresas locales a través de inserción en CGV (upgrading) e incremento de valor añadido	Apropiación y empoderamiento local
Acceso a mercados lucrativos y aumento de exportación	Control sobre su propio proceso de desarrollo (autonomía)
Apoyo al cambio estructural y modernización de la economía local	Aprendizaje sistémico de todos los actores involucrados
Transferencia de conocimiento e innovación	
Oportunidades de empleo	
DESARROLLO EXÓGENO - NEGATIVO	DESARROLLO ENDÓGENO - NEGATIVO
Economías de enclave y elefantes blancos	Aislamiento y desconexión de flujos económicos y de conocimiento
Concurrencia destructiva por precios y salarios bajos	Dependencia del estatus quo y desaprovechamiento de oportunidades externas
Desventajas para las empresas locales	
Dependencia de decisiones externas	
Poco apego local de las inversiones externas	

Fuente: Elaboración propia

bién del “capital territorial” (Camagni and Capello, 2012) que valora también las capacidades y las relaciones sociales como un factor distintivo de una ciudad o región.

PACA equipa un grupo de actores locales de iniciar o reorientar un proceso de desarrollo territorial. Estos procesos suelen ser iniciados en el marco de programas nacionales de Desarrollo Económico Territorial o por parte de la Cooperación Internacional. Para garantizar la apropiación local se busca organizaciones públicas y/o privadas, los llamados anfitriones, para liderar el proceso. En el ámbito técnico un equipo gestor multidisciplinario que asume la facilitación de un proceso de autodiagnóstico y mejora.

PACA cuenta con una secuencia robusta de actividades. Se inicia el proceso con un taller de hipótesis en que los miembros del equipo gestor identifican oportunidades de negocio, fallas típicas que obstaculizan el desarrollo, y llegan a primeras ideas sobre las ventajas competitivas territoriales y opciones de su fomento. En una serie de talleres participativos involucra a los empresarios e instituciones de regulación y fomento productivo en el autodiagnóstico. Sobre esta base el grupo gestor define un plan de acción que apunta a resultados rápidos (*quick wins*) para dinamizar el proceso de desarrollo. Por ende, en la selección de las actividades de fomento se aplican tres criterios:

1. Realizable con recursos localmente disponibles

2. Implementación inmediata
3. Primeros resultados visibles a corto plazo (3 meses).

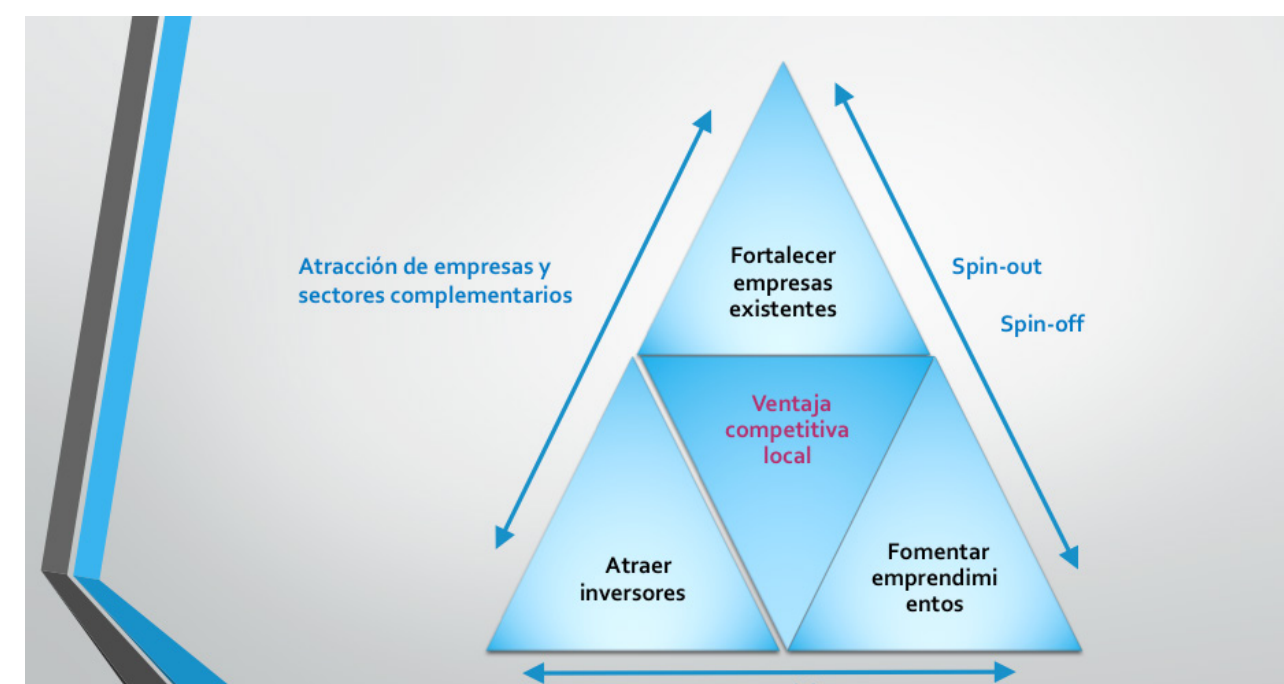
PACA es una metodología probada en decenas de localidades en diferentes partes del mundo. Sirve, sobre todo, para iniciar unos procesos participativos de desarrollo capaces de activar los potenciales endógenos y fomentar las ventajas competitivas locales.

La metodología es compatible con esfuerzos de fomento económico desde arriba. Identificando y fomentando las ventajas ya existentes de un territorio ayuda en elaborar una estrategia de internacionalización. Esta incluye el fomento de exportaciones, el mejoramiento de las industrias locales (upgrading), su inserción en las cadenas globales de valor, y las atracciones de inversiones.

TRIANGULO DEL GRUPO OBJETIVO DEL DET

El siguiente gráfico ilustra la interrelación virtuosa entre diferentes enfoques del fomento económico territorial⁶.

Este triángulo presenta a las *empresas* como *grupo objetivo* del DET. En la punta se encuentra las empresas ya existentes en el territorio. Pueden ser micro, pequeñas, mediadas o grandes empresas. Especialmente, las Mipymes locales suelen tener un



Fuente: Mesopartner: Hexágono del Desarrollo Económico Local, primer triángulo

fuerte vínculo con el territorio y proveen gran parte del empleo local, lo que les hace sumamente importante cómo destinatarios de políticas de fomento económico local. Además, este tipo de empresas caracterizan la estructura económica local, y sus competencias son un buen punto de partida para fomentar la competitividad local. Estas políticas de fomento pueden ser genéricas atribuyendo a la mejora del ambiente de negocios, o específicas, por ejemplo, asesoramiento en la exportación, en la formación profesional, o en la innovación tecnológica.

El triángulo clarifica que es importante, pero no suficiente de fomentar las empresas existentes. En el ángulo de la izquierda abajo está la atracción de inversores, los cuales pueden venir del extranjero, pero también de otras zonas del país, incluso regiones vecinas. Se recomienda aquí atraer especialmente empresas con competencias complementarias a las ventajas ya existentes del territorio. De esta forma sirve la atracción de inversores fortalecer también la ventaja competitiva de las empresas existentes.

Otra opción estratégica es el fomento de emprendimientos, ubicado en la parte abajo derecha del triángulo. Los emprendedores pueden venir de universidades y centros de investigación o de "spin offs" de empresas ubicados en el territorio. A través del uso de franquicias se emprendedores locales pueden equiparse incluso con modelos de negocios ya probados afuera. En esta área se busca también fomentar competencias complementarias y nuevas que sirven a mejorar la competitividad local.

En el centro de triángulo está la ventaja competitiva territorial. El arte del desarrollo territorial consiste en analizar las fortalezas actuales e identificar las oportunidades futuras. Dada la creciente complejidad de la economía, no hay certidumbre sobre la configuración exitosa. Además, se conjuguen diferentes intereses en el territorio que requieren negociación y gestión de conflicto. Se puede describir el desarrollo económico de un territorio de proceso que combina de forma virtuosa ensayo y error, por un lado, y la planificación colectiva por el otro. En

fin, ventaja competitiva territorial es el resultado de un proceso de interacción social.

PARADOJAS DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Describimos la necesidad de combinar la articulación de potencial endógeno con impulsos exógenos para lograr el desarrollo económico de un territorio. En la práctica, no suele ser siempre fácil de crear esta interacción productiva. Los argumentos de Jörg Meyer-Stamer, porque el DEL es tan difícil (Meyer-Stamer, 2003), nos acuerdan de tres paradojas que dificultan que territorios se benefician de la internacionalización e inserción en Cadenas Globales de Valor:

1. La paradoja entre localización y globalización describe el gran interés de las corporaciones en aprovechar lugares con un capital territorial muy desarrollado, pero ellas muestran poco compromiso para colaborar e invertir en ellos seriamente. De hecho, observamos un mayor compromiso territorial de las corporaciones en su ciudad original.

2. La segunda paradoja es la inserción de las pymes locales en las cadenas globales de valor (CGV). Por un lado, los promotores del desarrollo de una localidad ven la participación de sus

empresas en cadenas internacionales como una oportunidad de mejora (upgrading). Por otro lado, una vez integrada una pyme en una CGV disminuye su interés en la colaboración territorial e, incluso, aumenta la rivalidad con sus competidores locales.

3. La tercera, es la paradoja del ciclo de vida. Según Meyer-Stamer las empresas de industrias dinámicas y emergentes son las que requieren más los factores propicios de localización, pero son menos organizadas. Mientras las corporaciones de las industrias maduras y en declive suelen tener más influencia sobre la política local.

Los promotores del desarrollo económico deben conocer estas paradojas para manejar sus expecta-

tivas sobre las bondades de la Inversión Extranjera Directa y la inserción en las Cadenas Globales de Valor. A la vez no cabe ignorar las oportunidades que brinda la conexión con capital y saber externo para el desarrollo de un territorio. Esto está en línea con la misma experiencia mexicana con la industria maquiladora.

Jorge Carillo presenta, por ejemplo, un análisis bien diferenciado sobre la industria maquila en México, y muestra claramente que en esta actividad industrial, caracterizada por un gran dinamismo, complejidad y heterogeneidad, los estereotipos y la simplificación de lo que es la maquiladora poco ayudan a comprender el propio concepto de maquila, para lo cual recomienda tener una perspectiva amplia así como un posicionamiento teórico, pero también, una cierta desconfianza de lo que nos dicen las teorías y, por ende, lo que supuestamente debería suceder en la realidad industrial y laboral en las maquiladoras y, en un sentido más amplio, en las multinacionales (Carrillo, 2014). El autor concluye su análisis de la experiencia con la industria *maquila* que se trata más del cómo que de qué.

EL NIVEL REGIONAL DEL SUR SURESTE

Cabe preguntarse qué relevancia tiene la región Sur Sureste como un nivel de interacción gubernamental intermedio entre el Gobierno Federal y los nueve estados integrantes⁷. La Comisión Sur Sureste de la CONAGO y el FIDESUR son sin duda unos foros importantes de coordinación de esfuerzos de planeación económica y de desarrollo territorial entre los gobiernos de los estados de la región Sur Sureste y con el Gobierno Federal. El Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018⁸ es un marco de referencia relevante.

La unión de los gobernadores del Sur Sureste permita reivindicar acciones de redistribución y del fomento territorial en las regiones menos desarrolladas del país. En énfasis de la ley sobre zonas económicas especiales podría ser visto, así como un buen resultado de esta acción conjunta a escala

nacional.

En la implementación cada estado del Sur Sureste tiene el interés de atraer unas ZEE a su propio territorio. Allí se va crear una situación de competencia y rivalidad. Así va ser importante buscar de crear un juego productivo entre competir y colaborar (co-optencia), de tal manera, que cada estado se especialice en áreas dónde ya tiene una ventaja competitiva relativa. No obstante, por las semejanzas del perfil productivo de muchos territorios de la región no se va poder evitar esta rivalidad, y se necesita, por ende, la coordinación al nivel político para evitar una competencia destructiva.

Dónde será más fácil de cooperar sería el intercambio de aprendizajes sobre la implementación de las ZEE, y hasta qué punto se lograr de crear una transferencia positiva al desarrollo local.

CONCLUSIONES

El desarrollo de la región Sur Sureste es un desafío enorme. El programa de ZEE y la inserción en las cadenas globales de valor podrían ser una estrategia válida para dar un nuevo impulso al cambio estructural. No obstante, hay que moderar las expectativas puesto que no hay un automatismo que las ZEE

traen realmente relevantes inversiones las cuales sean beneficiosos para todas las economías regionales y, sobre todo, para un desarrollo más inclusivo y sustentable.

Para crear unas situaciones ganar-ganar entre el desarrollo endógeno y los impulsos externos vemos importantes que los mismos actores locales identifiquen sus ventajas competitivas y tomen la inversión extranjera directa cómo complemento y la inserción en cadenas globales de valor como una oportunidad. El trabajo colectivo en identificar y pulir una ventaja competitiva territorial es una condición imprescindible para poder beneficiarse de la globalización.

La inserción de Cadenas Globales de Valor no es una panacea, sino requiere ser adaptada a la capaci-

"SE PUEDE DESCRIBIR EL DESARROLLO ECONÓMICO DE UN TERRITORIO COMO UN PROCESO QUE COMBINA DE FORMA VIRTUOSA ENSAYO Y ERROR, POR UN LADO, Y LA PLANIFICACIÓN COLECTIVA POR EL OTRO. EN FIN, LA VENTAJA COMPETITIVA TERRITORIAL ES EL RESULTADO DE UN PROCESO DE INTERACCIÓN SOCIAL."

"LA UNIÓN DE LOS GOBERNADORES DEL SUR SURESTE PERMITE REVINDICAR ACCIONES DE REDISTRIBUCIÓN Y DE FOMENTO TERRITORIAL EN LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS DEL PAÍS. EN ÉNFASIS DE LA LEY SOBRE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES PODRÍA SER VISTO, ASÍ COMO UN BUEN RESULTADO DE ESTA ACCIÓN CONJUNTA A ESCALA NACIONAL."

dad de absorción, las capacidades tecnológicas y de la gestión del territorio. Queda el reto de gestionar de forma inteligente el fomento de los potenciales endógenos con los impulsos externos. Allí metodologías participativas pueden ser un recurso importante, porque articulan el saber local y facilitan el empoderamiento de las iniciativas de desarrollo por parte de la población. Así, recomendamos a los promotores de desarrollo económico de la región Sur Sureste de integrar estrategias endógenas y exógenas en un enfoque holístico que posibilita un desarrollo integral.

NOTAS

1. “En el 2016, la Región Sur Sureste (RSSE), integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán registró una inversión total de 3,024.44 millones de dólares (Mdd) ... Este monto corresponde al 11.31% de la IED de México en ese año.” PINTO PIÑA, I. & WOO GÓMEZ, L. G. 2017. Inversión extranjera directa en el sursureste de México. FIDESUR.
2. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/182229/Ley_Federal_de_Zonas_Economicas_Especiales.pdf
3. El Economista (4.6.2017) <http://eleconomista.com.mx/estados/2017/05/23/cluster-servicios-las-zee-continua-expansion>
4. Desde 2003 el autor está involucrado en procesos de desarrollo económico territorial en Centro- y Sudamérica, mientras conoce poco la realidad mexicana. Por ende, la lectora debe evaluar hasta qué punto sea aplicable estas reflexiones a la realidad mexicana.
5. Mesopartner es una microempresa multinacional registrada en Alemania. Sus socios viven y trabajan en varios lugares de África, América Latina, Asia y Europa. Para más información vea www.mesopartner.com
6. El “Triángulo del grupo objetivo” forma parte del Hexágono, una herramienta didáctica para explicar y analizar aspectos claves del Desarrollo Económico Local (DEL), MEYER-STAMER, J. 2004. The hexagon of local economic development [Online]. Duisburg. [Accessed].and SCHOEN, C., CUNNINGHAM, S. & GODDEN, Z. Revisiting the hexagon of LED as a framework for LED.
7. Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
8. https://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/DesarrolloIntegralRegionSurSureste/Documentos/Estrategia_Nacional_para_el_Desarrollo_CONAGO_hojas_.pdf

BIBLIOGRAFÍA

- CAMAGNI, R. & CAPELLO, R. 2012. Regional Competitive-

ness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union. *Regional Studies*, 47, 1383-1402.

- CARRILLO, J. 2014. ¿De qué maquila me hablas?: Reflexiones sobre las complejidades de la industria maquiladora en México. *Frontera norte*, 26, 75-98.
- DUSSEL PETERS, E. 2017. Apuntes para una discusión sobre cadenas globales de valor. Mérida/ Yucatan: FIDESUR.
- ESSER, K., HILLEBRAND, W., MESSNER, D. & MEYER-STAMER, J. 1996. Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la CEPAL*, 59, 39-52.
- FAROLE, T. & MOBERG, L. 2017. Special Economic Zones in Africa - Political Economy Challenges and Solutions. In: PAGE, J. & TARP, F. (eds.) *The Practice of Industrial Policy: Government— Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford.
- JOHNSON, B. 1992. Polarity management: Identifying and managing unsolvable problems, *Human Resource Development Pr.*
- MEYER-STAMER, J. 2003. ¿Qué es el desarrollo económico local? ¿Por qué es tan difícil? : mesopartner working paper.
- MEYER-STAMER, J. 2004. The hexagon of local economic development [Online]. Duisburg. [Accessed].
- MEYER-STAMER, J. 2007. *El Libro de Conceptos PACA*, Buenos Aires/ Duisburg, Lulu.
- PINTO PIÑA, I. & WOO GÓMEZ, L. G. 2017. Inversión extranjera directa en el sursureste de México. FIDESUR.
- SCHOEN, C., CUNNINGHAM, S. & GODDEN, Z. Revisiting the hexagon of LED as a framework for LED.
- UNCTAD 2016. *World Investment Report 2016 - Investor nationality: Policy challenges*. Geneva.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. 2002. *Endogenous development: Networking, innovation, institutions and cities*, Routledge.



REFLEXIÓN EN TORNO A LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN: EL IMPLEMENTADOR Y SU CONTEXTO. UN ASPECTO CLAVE EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL



LETICIA SILVA

Magister en Desarrollo Territorial. Licenciada en Sociología. Investigadora y consultora en temas vinculados al desarrollo territorial, descentralización y participación ciudadana. Docente universitaria. Referente para la zona este del Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay

Muchos actores prefieren hablar del ciclo de las políticas públicas para reflejar el proceso “vivo”¹ (Lasswell, 1956) que implica la formulación de una política pública: diseño, implementación, evaluación, corrección y aprendizaje. Básicamente, lo que se propone es desagregar la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas a los efectos de simplificar el análisis o la visión. Cabe destacar que el proceso no es lineal y secuencial sino que puede presentarse desordenado, superpuesto y sig-