



**Diagnóstico 2014 del Programa
Promoción del Comercio Exterior y Atracción
de Inversión Extranjera Directa
F003**

PROMÉXICO



Contenido	Pág.
1. Antecedentes	3
1.1. Identificación y descripción del problema	3
1.1.1. Identificación y estado actual del problema	3
1.1.2. Evolución del problema	6
1.1.3. Experiencias de atención	12
1.1.4. Árbol de problemas	14
2. Objetivos	16
2.1. Árbol de objetivos.	17
2.2. Determinación y justificación de los objetivos de la intervención.	16
3. Cobertura	20
3.1. Identificación y caracterización de la población potencial	20
3.2. Identificación y caracterización de la población objetivo	20
3.3. Cuantificación de la población objetivo	20
3.4. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo	20
4. Diseño de la intervención	21
4.1. Tipo de intervención	21
4.2. Etapas de la intervención	21
4.3. Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios	24
4.4. Matriz de Indicadores para Resultados	24
4.5. Estimación del costo operativo del programa	25
5. Presupuesto	26
5.1. Fuentes de financiamiento	26
5.2. Análisis de techos presupuestarios	26



1. Antecedentes

El Programa de ProMéxico para la promoción del comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa (IED) resulta fundamental para instrumentar las metas, objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 encaminados a lograr un México Próspero y con Responsabilidad Global a través de la promoción de las empresas con vocación exportadora y la atracción de inversión extranjera.

En este sentido, el programa es una pieza clave de la política industrial del Gobierno de la República que busca colaborar para que haya mayores flujos de inversión extranjera y de exportaciones de empresas mexicanas, además de promover la diversificación de los mercados, el apoyo a los sectores más pujantes y el desarrollo regional y estatal del país.

1.1. Identificación y descripción del problema

1.1.1. Identificación y estado actual del problema

Los países de América Latina y el Caribe se caracterizaron durante la primera mitad del siglo XX en registrar bajos niveles de exportación, así como una oferta exportable poco diversificada, lo que contribuyó a que la región no alcanzará mayores ritmos de crecimiento.

La alta especialización de los productos exportados, principalmente recursos naturales y materias primas, provocó una alta exposición a choques externos, lo que derivó en una alta volatilidad de los ingresos por exportaciones. Asimismo, la concentración de la oferta exportable en determinados sectores limitó el crecimiento de la productividad.

Con respecto a la IED, las políticas tendientes a atraerla fueron durante varias décadas del siglo pasado del tipo "pasivas", ya que se basaron en las ventajas comparativas o en las condiciones macroeconómicas de las economías.

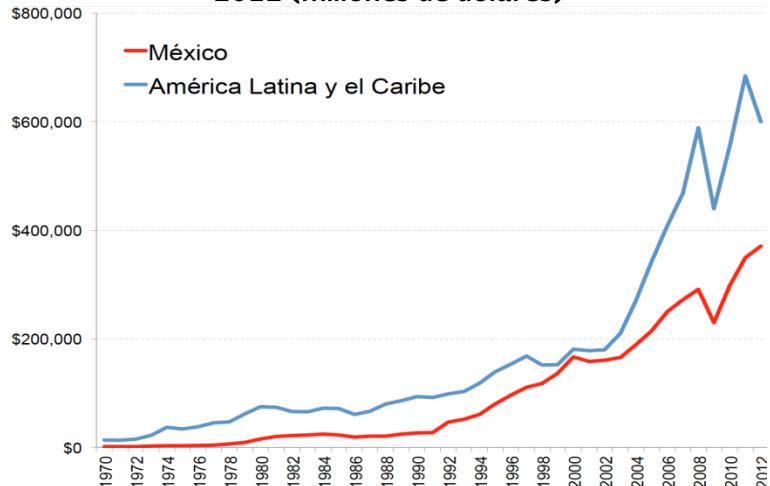
De acuerdo con la CEPAL (2007), los países que siguieron estas políticas se limitaron a definir un marco legal con procedimientos administrativos y requerimientos, o bien limitaciones de la IED, sin incidir de manera activa en las decisiones de las empresas. Estas políticas se observaron en varias economías latinoamericanas, donde el marco normativo fue suficiente para atraer las inversiones de empresas cuyo objetivo era la búsqueda de mercados y recursos naturales.

En los albores del siglo XXI estas tendencias comenzaron a revertirse, tanto para la IED, como para los flujos de exportaciones. En términos de la inversión, se comenzó a avanzar hacia marcos de política más activos que dieron importancia al tipo de inversión¹ que aportara a los objetivos de desarrollo económico de los países. Por el lado de las exportaciones, más del 75% de los países de América Latina y el Caribe aumentaron su grado de apertura, la importancia relativa de las exportaciones en sus economías, el número de países a los cuales exportan, el número de productos que venden en el exterior, el nivel general de diversificación exportadora y el número de productos diferenciados que exportan (IBD, 2010).

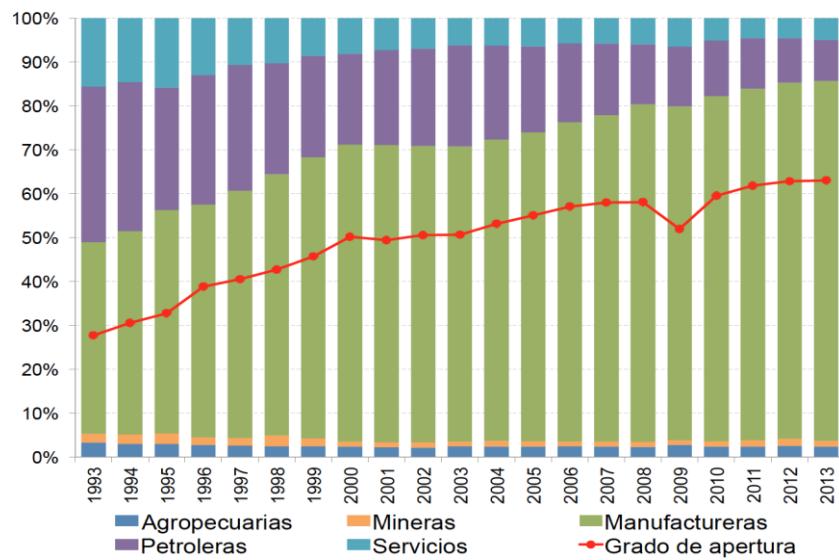
¹ Las políticas pasivas previas medían el éxito de las políticas a partir del monto de los flujos de inversión. En contraste, las políticas activas dan importancia a los montos pero también consideran el tipo de inversión o la calidad de la misma.



**Evolución del comercio exterior en México y América Latina
Exportaciones totales de bienes FOB de productos primarios y manufacturados 1970-2012 (millones de dólares)**

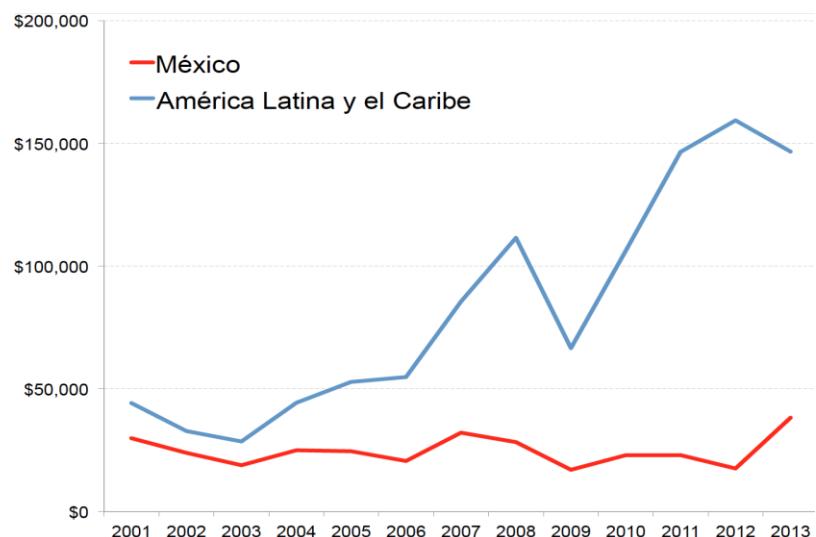


Exportaciones mexicanas de bienes FOB por tipo de bien 1993-2013



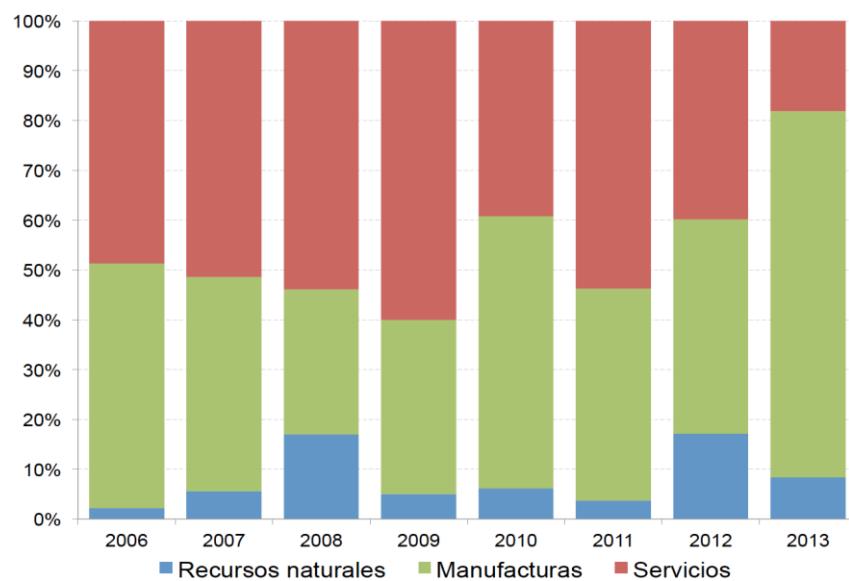
*\ Elaboración propia con base en datos de la CEPAL e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Evolución del flujo de IED en México y América Latina
Ingresos de inversión extranjera directa 2001-2013 (millones de dólares)



*\ Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

Ingresos de inversión extranjera directa en México por sector de destino 2006-2013



*\ Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.



No obstante lo anterior, la capacidad de insertarse con éxito al comercio internacional se ha dado de manera diferenciada entre las economías, principalmente frente a diversas barreras a la entrada, que limitan la capacidad de supervivencia en los mercados de economías desarrolladas.

Estas barreras se presentan con mayor frecuencia en los países en desarrollo en los temas relacionados con tarifas arancelarias, costos de transporte, y primordialmente, problemas de información.² En este sentido, la posición de desventaja de una economía puede presentarse ante la intención de colocar en el mercado exterior productos o servicios con cierto nivel de diferenciación, para lo cual es necesaria la recolección de información relacionada con el proceso formal de exportación hacia diferentes mercados, los medios de transporte y sus costos, los mercados potenciales, los perfiles de demanda, los posibles socios comerciales, las condiciones de acceso a otros mercados, los mercados de comercialización y los medios de difusión apropiados. Lo anterior constituye un importante costo que no puede ser solventado por todas las empresas, limitando el potencial exportador de la región.

En términos de la IED, su atracción constituye un desafío para la región debido al desconocimiento que los posibles inversionistas tienen sobre los atributos y ventajas que ofrecen los países latinoamericanos. Este desconocimiento implica la presencia de asimetrías en la información para la toma de decisiones por parte de las empresas, así como un alto costo de aprendizaje y puesta en marcha de nuevos proyectos (CEPAL, 2007).

De manera paralela a los desafíos anteriores, la globalización económica abre importantes oportunidades de expansión, que conviven con la presencia de importantes barreras que inhiben el crecimiento comercial de la región.

Esta dinámica de crecimiento se ve reflejada, por supuesto, en una baja participación de México en los flujos internacionales de comercio e inversión. Aun cuando podemos ver que en esta tendencia económica nuestro país cada vez exporta más, también vemos que el *share* de las exportaciones mundiales cada vez es menor, por lo menos en los últimos años.

Por su parte, también es cierto que la IED es insuficiente, que no llega a todas las regiones y que proviene de muy pocos países. En este sentido, de igual manera vemos que el problema principal es justamente que se requiere atraer mayores flujos de inversión al país.

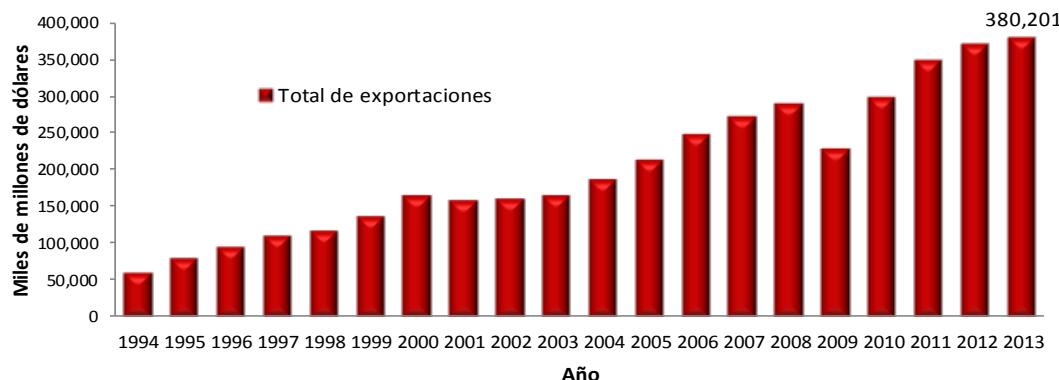
1.1.2. Evolución del problema

Durante 2013 México alcanzó un récord en exportaciones, que sumó más de 380 mil millones de dólares.

² De acuerdo al IDB (2010), una encuesta reciente a 460 empresas británicas mostró que en el 50% de los casos, las barreras de exportación más comunes se asocian a la identificación inicial de contactos y a los costos de mercado.



Evolución de las exportaciones mexicanas (1994-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Como señala el gráfico, ha habido un constante crecimiento de las exportaciones de empresas mexicanas, que culmina con un récord de exportaciones totales de más de 380 mil millones de dólares en 2013. Sin embargo, si vemos estos datos a la luz de otros factores, identificaremos dinámicas que se traducen en retos para el actual Gobierno de la República.

El PRODEINN 2013-2018 menciona sobre la participación en las exportaciones mundiales que “a pesar de que entre 1994 y el 2000, México incrementó su participación de 1.4% a 2.6%, ésta se redujo para el año 2012 a 2.0%”³. Esta circunstancia se replica cuando se toma la región del TLCAN.

Además, con respecto a la diversificación de mercados “las exportaciones siguen teniendo un alto grado de concentración en el mercado de Estados Unidos”⁴. Sólo China ha ganado participación de las exportaciones mexicanas, aunque de una manera aún insuficiente.

Participación de las exportaciones mexicanas por país en 2013

Lugar	País	Participación de las exportaciones
1	EUA	78.78%
2	Canadá	2.75%
3	España	1.89%
4	China	1.70%
5	Brasil	1.42%
6	Colombia	1.25%
7	India	1.00%
8	Alemania	1.00%
9	Japón	0.59%
10	Venezuela	0.57%
11	Chile	0.55%

³ Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, p. 25.

⁴ Idem, p. 25.



12	Argentina	0.52%
13	Perú	0.47%
14	Guatemala	0.46%
15	Países Bajos	0.42%
16	Corea	0.40%
17	Reino Unido	0.38%
18	Francia	0.34%
19	Italia	0.33%
20	Suiza	0.29%
21	Bélgica	0.29%
22	Panamá	0.28%
23	República Dominicana	0.27%
24	Australia	0.26%
25	Costa Rica	0.26%

Fuente: Secretaría de Economía

De los 25 países que conforman prácticamente el total del destino de las exportaciones mexicanas, Estados Unidos representa el 78.78%. Canadá, en segundo lugar, apenas representa el 2.75%, seguido de España, China, Brasil, Colombia, India y Alemania, con un poco más de 1% cada uno. De los otros 17 países, el rango oscila entre el 0.26% de Costa Rica hasta el 0.59% de Japón. Resulta claro que hay una dinámica de concentración de las exportaciones hacia la región del TLCAN que implica el 81.53% del total de las exportaciones mexicanas.

Resulta interesante ver que de todos estos países, China es quien ha tenido un crecimiento anual significativo, gracias en parte a la actividad de promoción comercial con ese país. La tasa de crecimiento anual de 2012 a 2013 fue de 13.04%. Otro país que ha crecido es Perú, con una tasa de 15.90% en el mismo período.⁵

La diversificación del mercado mexicano en cierta medida depende de las condiciones macroeconómicas de Estados Unidos. Hay una relación directamente proporcional entre el crecimiento del PIB en Estados Unidos y el dinamismo de las exportaciones de México. Así mismo, existe una correlación de 0.6651 entre ambas variables en una serie de tiempo de 1994 a 2013.⁶

Junto con la diversificación de mercados, también resulta importante observar que entre las entidades federativas hay una desigualdad en el aprovechamiento de oportunidades de negocios.

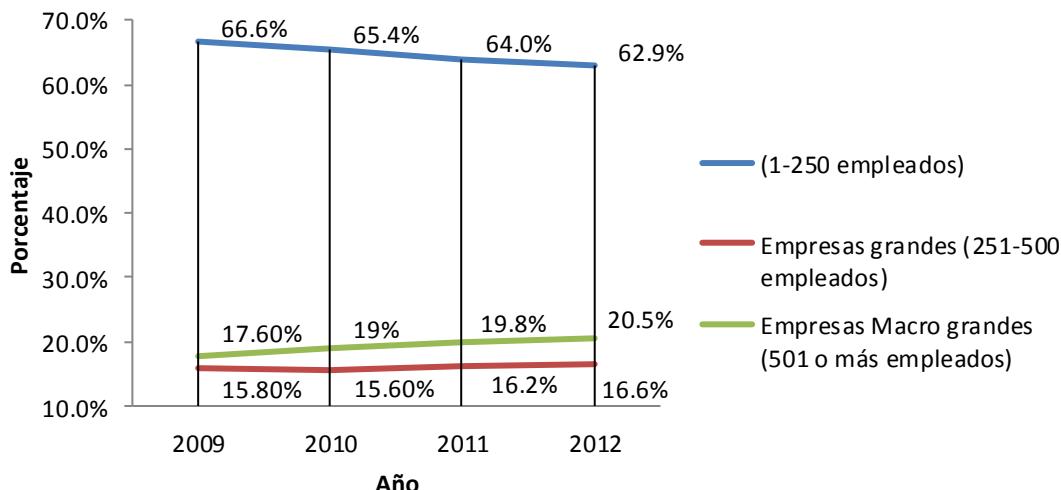
Finalmente, y con respecto al *Perfil de las empresas manufactureras de exportación*, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cuenta con una serie de tiempo de la evolución de las empresas exportadoras según su tamaño.

⁵ Secretaría de Economía.

⁶ Secretaría de Economía.



Empresas exportadoras según tamaño por número de empleados (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Como se observa en la gráfica, las empresas grandes y macro grandes han aumentado mientras que las pequeñas empresas han decrecido en los últimos cinco años. En tanto las empresas pequeñas han pasado de 66.6% del total de empresas exportadoras a 62.9% en cinco años, en el mismo período, las empresas más grandes han pasado de 15.8% a 16.6%.

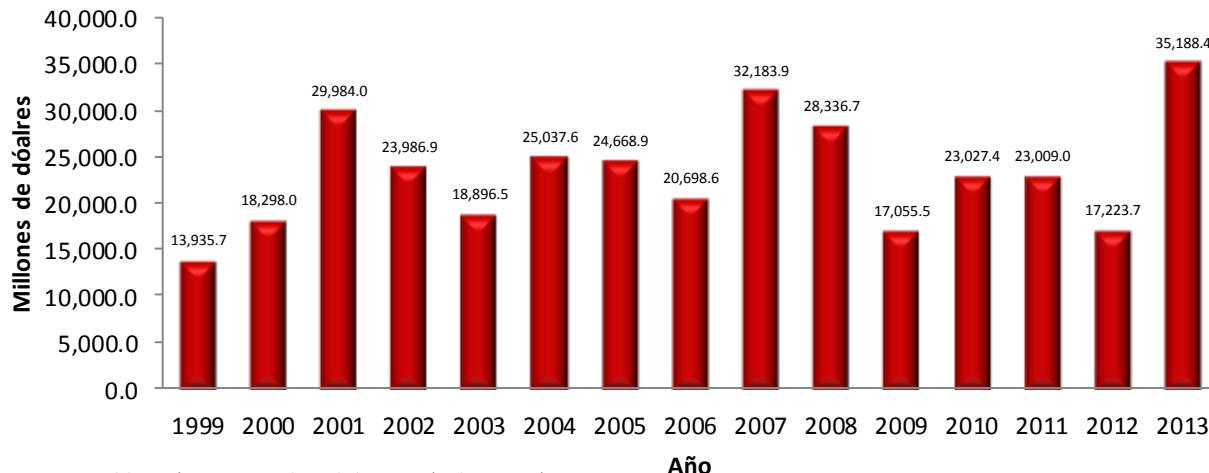
Para ProMéxico este escenario implica los retos de contribuir para aumentar la participación de las exportaciones mexicanas en los flujos mundiales, la diversificación de los mercados para exportar y la ampliación de la participación de PYMES en el total de las exportaciones manufactureras mexicanas.

Inversión extranjera

De 1999 a 2013, México ha atraído un monto total de 351,530.6 millones de dólares de inversión extranjera.



Inversión extranjera atraída a México (1999-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía

Para 2012, la inversión extranjera directa fue muy baja. Gracias al esfuerzo de la actual administración se logró en 2013 alcanzar una cifra récord de más de 35 mil millones de dólares, cantidad correspondiente a un crecimiento de poco más del 50% en relación al año anterior. Es importante, si todo lo demás se mantiene constante, buscar que los flujos de inversión extranjera se estabilicen en montos adecuados para su contribución al desarrollo económico del país.

Un elemento fundamental que se debe identificar perfectamente es que tras la crisis de 2008 los niveles de inversión extranjera en México fueron muy bajos y, de inicio, es el elemento que se debe contrarrestar. A través de una política industrial adecuada, que implique un proceso efectivo para atraer IED al país, se podrán controlar los niveles de inversión para que durante los próximos años deje de ser insuficiente. 2013 es el ejemplo de que es posible determinar esta política y mantenerla constante en el tiempo.

Además de lograr montos adecuados de IED se requiere que haya una distribución más equitativa de proyectos entre entidades federativas. Estados como Oaxaca, Hidalgo, Colima o Chiapas reciben montos muy pequeños de IED mientras el Distrito Federal, Chihuahua, Coahuila, Puebla y el Estado de México acaparan en conjunto el mayor porcentaje de IED⁷.

En la siguiente tabla se muestran los montos de inversión extranjera de 2004 a 2013 por entidad federativa.

Montos de inversión extranjera por entidad federativa (2004-2013)

Entidad Federativa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total Nacional	25 037.6	24 668.9	20 698.6	32 183.9	28 336.7	17 055.5	23 027.4	23 009.0	17 223.7	35 188.4
Aguascalientes	303.9	105	113.1	207.9	427.7	368.2	327.9	160.9	436.9	665.9
Baja California	1 014.8	1 095.7	960.2	869.4	1 555.0	576.1	941.2	677.6	542.2	771.1
Baja California Sur	147.9	601.3	507.7	576.5	386.1	252.2	307.2	428.9	630.1	336.4
Campeche	47.7	13.8	10.6	-51.3	-17.1	-59.9	-26.9	68.5	110.4	-136.1
Chiapas	12	1.4	24.4	24.6	-11.2	29	15.4	0.2	41.8	39.5
Chihuahua	677.4	1 170.3	1 541.6	1 731.5	1 481.0	1 127.8	1 920.6	968.5	745.3	1 893.5

⁷ INEGI, Estadísticas de IED por entidad federativa (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadros estadísticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=745&c=24058>)



Coahuila de Zaragoza	184.4	154.4	271.3	158.9	1 094.4	180.4	167.2	121.6	240.1	1 221.8
Colima	6.9	1.8	64.6	28.8	-1.3	23	9.1	25.6	46.1	5.9
Distrito Federal	14 499.1	12 822.2	10 284.6	17 802.0	13 753.2	9 039.0	7 987.0	14 748.0	6 540.5	21 882.5
Durango	80.1	-21	112.6	225	574.5	60.7	537.8	203.9	381.4	31
Estado de México	3 576.8	878	1 393.3	862.2	1 634.3	1 606.5	1 161.3	725.9	1 597.5	1 025.2
Guanajuato	73	318.8	-70.2	269.3	286.6	137.6	126.2	289.8	701	734
Guerrero	25	29.8	34.6	-48	1.5	14.7	-24.1	79.7	109	110.3
Hidalgo	0.6	-3.7	11.5	2.3	40.3	0.3	19.9	3.8	-62.6	-13
Jalisco	608	1 252.6	768.9	488.2	289.4	883.6	1 866.0	709.8	854.6	821.2
Michoacán de Ocampo	-1.5	60.4	-110	1 590.3	31.9	28.5	3.7	38.9	41.8	129.5
Morelos	241.9	-47.2	311	453.3	134.1	-56.3	17.8	106.2	5.2	18.4
Nayarit	79.1	105.2	180.3	148.2	24.7	56.6	116.5	111.6	96.4	114.2
Nuevo León	1 470.1	5 137.7	2 000.5	3 150.9	1 974.8	1 274.4	5 379.7	1 443.9	973.5	524.8
Oaxaca	3	8.2	10.7	15.2	17.7	30.2	8.7	42.8	69.1	78.5
Puebla	766.8	-531.5	515.6	353.5	275.3	91.2	534.2	430.4	422	1 261.3
Querétaro	151.1	96.9	221.9	250.8	469.4	468.7	452.4	502.6	661.8	578.7
Quintana Roo	79.3	272.7	358.1	885.7	169.4	168.6	156	249.7	445.5	462.4
San Luis Potosí	57.5	128	96.2	191.1	144.7	-13.9	322.5	166.7	105.2	509.4
Sinaloa	55.1	29.2	47.1	44.5	47.9	18.9	81.3	80.1	349.2	228.1
Sonora	309.2	266.9	338.2	466.8	1 286.4	269	142.3	160.5	37.8	80.3
Tabasco	150.9	35.2	77.2	0.9	46.6	9.1	31	7.4	148.2	109.5
Tamaulipas	236.5	394.8	526.8	535.5	473.3	217.8	208	411.4	383.3	723.8
Tlaxcala	136.5	65.3	9.6	15.5	37.4	4.8	41.4	84.3	34.4	36.5
Veracruz de Ignacio de la Llave	18.2	215.3	41.6	75	157.4	157.8	55.4	-147.4	28.9	272.1
Yucatán	21	7.5	29.8	58.6	34.3	13.3	5.5	70.3	34.6	38.7
Zacatecas	5.1	3.7	15.4	801	1 517.0	77				

Fuente: Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Para ello, resulta indispensable aprovechar las ventajas de las relaciones comerciales con el mundo entero determinadas por la red de tratados de libre comercio que implica un acceso preferencial a 45 países. Sin embargo, y en el mismo tenor de la dinámica de las exportaciones, los flujos de inversión extranjera provienen fundamentalmente de Estados Unidos. De los 351,530.6 millones de dólares de IED atraída por México de 1999 a 2013, la mayoría proviene de aquel país.

Aunado a ello, se requiere concentrarse en promover la atracción de inversión de empresas extranjeras que generen un mayor valor agregado para el país. En este sentido, se requiere una estrategia para promover cadenas globales de valor, desarrollo regional, atraer inversión que provoque cadenas de proveeduría nacional y transferencia tecnológica.

1.1.3. Experiencias de atención

De acuerdo con Crick y Czinkota (1995), para aumentar las posibilidades de éxito de las empresas se deben superar las barreras a la internacionalización, para lo cual se han desarrollado, tanto desde el sector público como desde el privado, una serie de servicios para ayudarlas a superar las principales barreras.

Para incrementar sus exportaciones las empresas necesitan primero obtener una serie de resultados intermedios, cuya potenciación constituye el objetivo principal de los programas. Acciones orientadas a la adaptación de los productos, intervenciones promocionales en los mercados de destino, son elementos que permiten alcanzar una oferta comercial competitiva y alcanzar el éxito exportador.

Es así, que la presencia de imperfecciones en el mercado – denominadas barreras– aparece como un factor preponderante para la inserción exitosa de las empresas. Las principales barreras en el proceso de internacionalización las constituyen: 1) la motivación, es decir, la falta de incentivos para competir en los mercados internacionales; 2) la falta de información o conocimientos sobre los mercados o técnicas de exportación; y 3) una capacidad operativa limitada en los países de destino (Alonso y Donoso, 1996; Diamantopoulos et al, 1993; Seringhaus y Rosson, 1990 y Wheeler, 1990).

En este contexto, donde las economías se sitúan en una posición de desventaja en el comercio exterior, la intervención gubernamental surge como un mecanismo que regula las fallas de mercado y proporciona información estratégica sobre experiencias previas para promover las exportaciones, la internacionalización y atraer la inversión extranjera a través de organismos especializados.

La experiencia en América Latina indica que las primeras políticas de promoción del comercio exterior entre los años 1960 y 1970 estaban fuertemente volcadas hacia la utilización de instrumentos fiscales y crediticios, lo que permitía en parte los flujos de IED y el incremento del volumen de exportaciones y su diversificación, sin embargo, estas medidas constituyan un mecanismo parcial ante un mercado con asimetrías en la información. Las políticas implementadas posteriormente – consistentes en la superación de las barreras de la información – modificaron las organizaciones existentes o establecieron nuevas organizaciones especializadas.⁸

Las agencias de promoción constituyen un instrumento de las políticas públicas de los gobiernos que comenzaron a integrar actividades del sector privado, para estimular principalmente las exportaciones, la inversión, el desarrollo empresarial y, en menor medida, el turismo.

Las agencias de promoción del comercio exterior buscan la reducción de costos asociados a la falta de información cuando un nuevo exportador entra al mercado y a lo largo del proceso de exportación, debido a que generalmente existe un desconocimiento sobre el proceso formal de exportación nacional y hacia diversos destinos, los costos de transporte, los mercados potenciales, el perfil de la demanda, las condiciones de acceso, los canales de distribución, los competidores, los socios comerciales, entre otros.

De esta manera, las agencias buscan la diversificación de las ventas al exterior a través de la oferta de una amplia gama de productos en numerosos países, de acuerdo a las diversas necesidades de los demandantes, además de contribuir a incrementar el volumen de exportaciones.

Las agencias promotoras de la inversión extranjera directa destacan los atributos de un país, en relación a sus competidores, brindan información y servicios entre los posibles inversionistas, con el objetivo de reducir las fallas de mercado y reducir el riesgo en que incurren los nuevos inversionistas ante la incertidumbre y los costos asociados a la falta de información. Destacan entre sus actividades el análisis de oportunidades de inversión, promover una imagen favorable del país, marketing focalizado, asesoría en temas legales, ambientales, regulaciones, tributación, política cambiaria; seguimiento y atención después de la inversión, mejorar el clima de negocios, administrar incentivos, apoyo a la mejora de la competitividad de las empresas locales, entre otras (CEPAL, 2007).

⁸ Las políticas actuales también combinan un esquema de eliminación de barreras de información con incentivos fiscales o financieros, siempre y cuando estos últimos no representen un costo superior al beneficio social esperado por los flujos de IED e ingresos de las exportaciones.



Los programas de promoción de la internacionalización aparecen en organismos públicos y privados para apoyar a las empresas a minimizar los obstáculos planteados y permitirles el logro de resultados en el proceso de crecimiento e inserción internacional. En un escenario donde el desarrollo de los mercados internacionales plantea importantes oportunidades para el crecimiento, donde la promoción de exportaciones de bienes y servicios con miras a la internacionalización cobra especial relevancia.

La experiencia de estas agencias en Europa y América Latina y el Caribe son diferenciadas de acuerdo al grado de desarrollo de las economías y a la dotación de recursos⁹, pero típicamente se han caracterizado por pertenecer al sector público y clasificarse, de acuerdo al uso de los recursos disponibles, en dos ámbitos: 1) instituciones que priorizan los eventos internacionales de marketing y 2) en agencias que focalizan la capacitación, los servicios específicos de información y asesoría, y la asistencia especializada realizando algún tipo de priorización sectorial, funcional (actividad específica), cualitativa (tipo de proyecto), tipo de empresa y/o geográfica – en su mayoría con atención especial a las MIPYMES –.

De manera general, la cartera de servicios comprende la capacitación sobre diversos procedimientos de exportación, mercadeo y negociaciones comerciales, estudios de mercado (producto y/o país), información específica sobre oportunidades comerciales en el exterior y asesoramiento especializado y asistencia técnica para aprovechar las mismas, coordinación y ayuda financiera para participar en ferias y misiones, arreglo de encuentros bilaterales con potenciales compradores extranjeros y apoyo a la creación y al funcionamiento de consorcios de exportación (BID, 2010). Sin embargo, este tipo de servicios varía de acuerdo a la escala, el alcance de las actividades, los recursos disponibles y las formas bajo las cuales se prestan.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2010), la efectividad de estas políticas puede depender de varios factores, entre los que destacan las políticas macroeconómicas y sectoriales; los rasgos institucionales de las entidades encargadas de los procesos en términos de redes, regulación, interrelación con otras organizaciones; la estructura de incentivos diseñada, el tipo de actividades de promoción y los instrumentos utilizados para tales fines.

Un elemento trascendental en el éxito de estas políticas en América Latina y el Caribe, ha resultado de la presencia de oficinas o representaciones en el exterior, lo que posibilita la interacción frecuente con asociaciones empresariales y el establecimiento de redes en las que se puedan posicionar los productos nacionales y acceder a la información de posibles inversionistas.

Por otro lado, la actividad exportadora de las empresas puede potencializarse a través de bienes diferenciados y de mayor contenido tecnológico, una mayor innovación, la capacidad tecnológica – posibilidad de acumular conocimiento –, las interacciones verticales con clientes o proveedores, las interacciones horizontales con competidores, así como la acción de las instituciones y las políticas especialmente destinadas a apoyar la actividad empresarial en mercados externos (Milesi, D., Moori, V., Robert, M. y Yoguel G., 2007).

En este sentido, la determinación de la efectividad de las políticas de promoción resulta fundamental en la medida en que se financian – en su mayoría – con recursos públicos, y corresponden a alternativas en las asignaciones presupuestales escasas.

Algunas agencias de promoción en América Latina y el Caribe¹⁰ han emprendido evaluaciones de efectividad que capturan aspectos de la calidad o condiciones en que se prestan los servicios, utilizando cuestionarios de satisfacción de los usuarios o datos del comercio exterior. A partir de estas fuentes se registra información como el número de informes de mercado revisados, tiempo de demora en responder una solicitud de servicio, tiempo

⁹ De acuerdo al reporte de evaluación de estas políticas realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en los países en desarrollo los presupuestos anuales exceden los 100 millones de dólares y los 300 empleados, en tanto en los países de América Latina y el Caribe, en promedio se cuenta con menos de 20 millones de dólares. Asimismo, las fuentes de financiamiento provienen del sector público, mientras en los países en desarrollo se conjugan con provisiones de servicios de pagos y cuotas de membresía de las empresas apoyadas.

¹⁰ Destacan los casos de Nueva Zelanda, España, Brasil y Costa Rica (IBD, 2010).

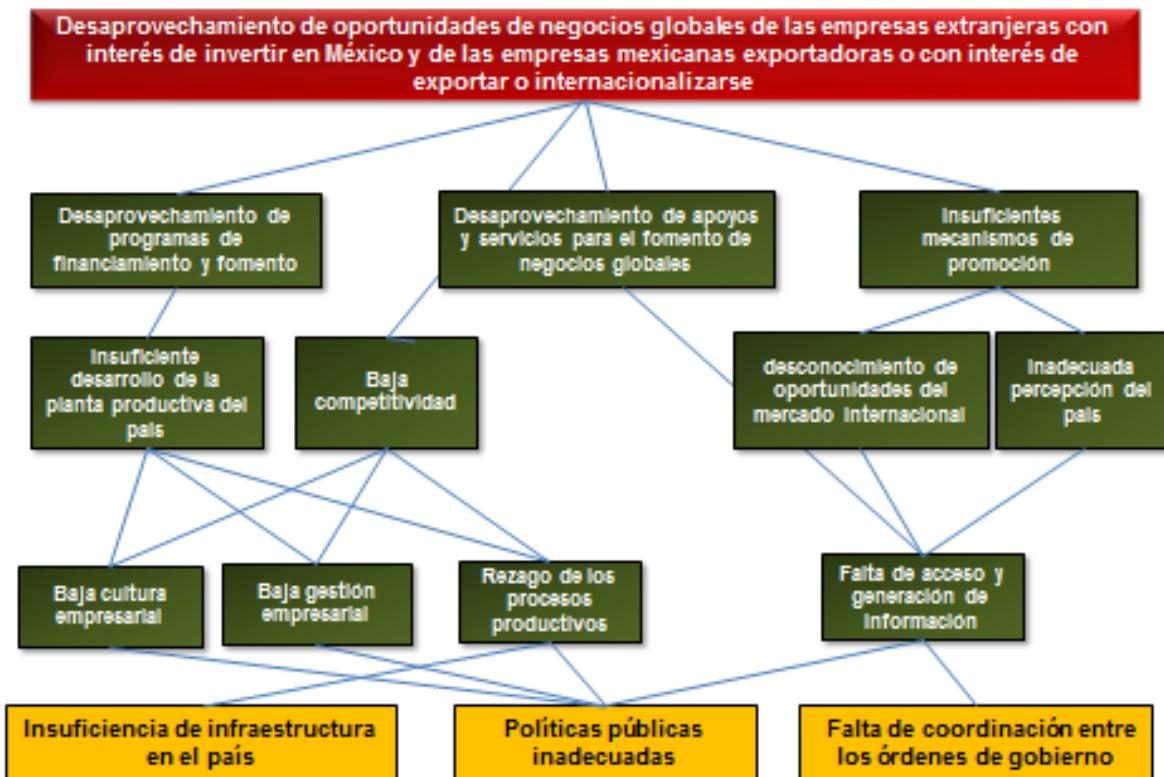


necesario para aprobar un nuevo proyecto, porcentaje de empresas que usan los sistemas electrónicos de la agencia, ventas estimadas, exportaciones concretadas por las empresas asistidas, entre otros.

Sin embargo, la disposición de estos indicadores es limitada metodológicamente y suelen estar sesgados debido a criterios de percepción. En este sentido, la falta de mediciones de impacto y desempeño se vuelven más relevantes en la medida en que la información disponible se utiliza como insumo para la toma de decisiones sobre los recursos asignados a las agencias, la definición de sus estrategias y la distribución de fondos entre unidades y programas de las políticas públicas de promoción.

1.1.4. Árbol de problemas

ARBOL DE PROBLEMAS: PROBLEMA CENTRAL Y CAUSAS



ARBOL DE PROBLEMAS: *PROBLEMA CENTRAL Y EFECTOS*



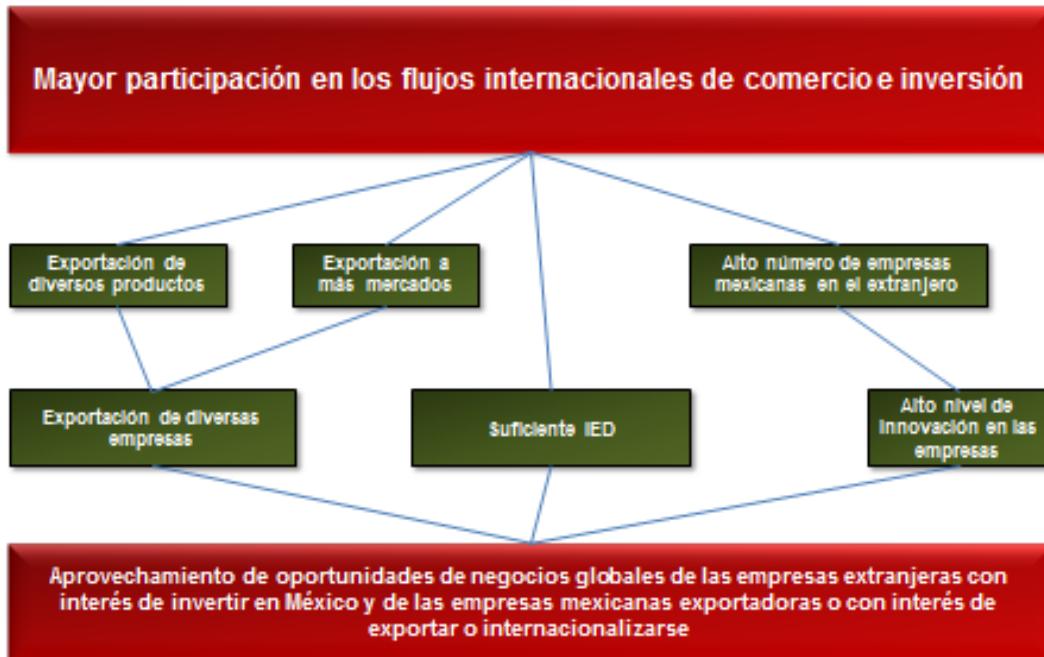
2. Objetivos

2.1. Árbol de objetivos

ARBOL DE OBJETIVOS: *PROpósito Y MEDIOS*



ARBOL DE OBJETIVOS: FINES



2.2 Determinación y justificación de los objetivos de la intervención

El programa en su fin primordial se alinea tanto al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 como al Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018. En particular el **objetivo primordial** sería el de lograr un México Próspero y con Responsabilidad Global a través de incrementar la participación de México en los flujos internacionales de comercio e inversión.

Lo anterior, se logaría a través de las actividades de ProMéxico mediante el **aprovechamiento de oportunidades de negocios globales de las empresas extranjeras con interés de invertir en México y de las empresas mexicanas exportadoras o con interés de exportar o internacionalizarse**.

Los objetivos y fines del Programa F003 Promoción del Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa identificados en el diagnóstico están alineados a la planeación nacional y sectorial como se muestra en los siguientes cuadros, establecidos en el *Programa Institucional de ProMéxico 2013-2018*.

Alineación de los objetivos institucionales al PND 2013-2018			
Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategia(s) del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivo del Programa Institucional de ProMéxico
México Próspero	4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país.	4.8.1 Reactivar una política de fomento económico enfocada en incrementar la productividad de los sectores	Objetivo 1. Impulsar negocios globales que generen desarrollo regional y sectorial en



		dinámicos y tradicionales de la economía mexicana de manera regional y sectorialmente equilibrada.	México
México con Responsabilidad Global	5.3. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.	5.3.1. Impulsar y profundizar la política de apertura comercial para incentivar la participación de México en la economía global.	Objetivo 1. Impulsar negocios globales que generen desarrollo regional y sectorial en México
		5.3.2. Fomentar la integración regional de México, estableciendo acuerdos económicos estratégicos y profundizando los ya existentes.	Objetivo 2. Incrementar la presencia de México en el extranjero mediante la promoción económica
			Objetivo 3. Identificar y eliminar barreras de información para promover el comercio internacional en beneficio de México

Fuente: Programa Institucional de ProMéxico 2013-2018.

Alineación de los objetivos institucionales al PRODEINN 2013-2018		
Objetivo PRODEINN 2013-2018	Estrategias PRODEINN 2013-2018	Objetivo del Programa Institucional de ProMéxico
1. Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas.	1.7.8 Promover las exportaciones y atraer inversión extranjera, alineadas a las necesidades de los sectores.	Objetivo 1. Impulsar negocios globales que generen desarrollo regional y sectorial en México
2. Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y servicios, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento.	2.7.8 Promover las exportaciones y atraer inversión extranjera, alineadas a las necesidades de los sectores.	Objetivo 1. Impulsar negocios globales que generen desarrollo regional y sectorial en México
5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.	5.3 Fortalecer vínculos comerciales y de inversión con regiones que muestren un crecimiento dinámico e incentivar la internacionalización de empresas mexicanas. 5.4 Intensificar la actividad	Objetivo 1. Impulsar negocios globales que generen desarrollo regional y sectorial en México



	<p>exportadora a través de estrategias de fomento y de inversión.</p> <p>5.5 Articular e implementar un esquema integral para atraer inversión extranjera directa.</p>	
5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.	<p>5.3 Fortalecer vínculos comerciales y de inversión con regiones que muestren un crecimiento dinámico e incentivar la internacionalización de empresas mexicanas.</p> <p>5.4 Intensificar la actividad exportadora a través de estrategias de fomento y de inversión.</p> <p>5.5 Articular e implementar un esquema integral para atraer inversión extranjera directa.</p>	Objetivo 2. Incrementar la presencia de México en el extranjero mediante la promoción económica
5. Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.	<p>5.3 Fortalecer vínculos comerciales y de inversión con regiones que muestren un crecimiento dinámico e incentivar la internacionalización de empresas mexicanas.</p> <p>5.4 Intensificar la actividad exportadora a través de estrategias de fomento y de inversión.</p> <p>5.5 Articular e implementar un esquema integral para atraer inversión extranjera directa.</p>	Objetivo 3. Identificar y eliminar barreras de información para promover el comercio internacional en beneficio de México

Fuente: Programa Institucional de ProMéjico 2013-2018.

3. Cobertura

3.1. Identificación y caracterización de la población potencial

La población potencial se divide en dos:

- a) Por un lado, todas las empresas extranjeras (o mexicanas con mayoría de capital extranjero) que requieren apoyo para concretar proyectos de inversión en México. Las empresas consideradas forman parte de cualquier sector de la economía, con especial énfasis en aquellos estratégicos para el país y que estén de acuerdo a las vocaciones sectoriales estatales; el tamaño de las empresas va de un rango de macro grandes empresas hasta pymes; y, finalmente, son empresas en todo el mundo, buscando diversificar la fuente de origen de la inversión.
- b) Por el otro lado, todas aquellas empresas mexicanas exportadoras o con potencial exportador que requieren apoyo para acceder a mercados internacionales. Para alinearse de manera más efectiva a la planeación nacional, ProMéxico ha determinado que se tiene un especial énfasis en aquellas empresas exportadoras o con intenciones de exportar pequeñas y medianas, que promuevan el desarrollo regional y que fomenten la vocación sectorial estatal.

3.2. Identificación y caracterización de la población objetivo

La población objetivo se divide en dos:

- a) Por un lado, las empresas extranjeras (o mexicanas con mayoría de capital extranjero) que se integran a la lista de clientes de ProMéxico y que desean concretar uno o más proyectos de inversión en México. Las empresas consideradas forman parte de cualquier sector de la economía, con especial énfasis en aquellos estratégicos para el país y que estén de acuerdo a las vocaciones sectoriales estatales; el tamaño de las empresas va de un rango de macro grandes empresas hasta pymes; y, finalmente, son empresas en todo el mundo, buscando diversificar la fuente de origen de la inversión.
- b) Por otro lado, todas aquellas empresas mexicanas exportadoras o con potencial exportador que se integran al directorio de clientes de ProMéxico y que desean concretar uno o más proyectos de exportación. Para alinearse de manera más efectiva a la planeación nacional, ProMéxico ha determinado que se tiene un especial énfasis en aquellas empresas exportadoras o con intenciones de exportar pequeñas y medianas, que promuevan el desarrollo regional y que fomenten la vocación sectorial estatal.

3.3. Cuantificación de la población objetivo

La cuantificación se divide en dos:

- a) 1,441 proyectos de empresas extranjeras (o mexicanas con mayoría de capital extranjero) + 20% durante el año.
- b) 1,992 empresas exportadoras o con potencial exportador + 20% durante el año.

3.4. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo

La población objetivo se actualiza conforme al mandato de la planeación nacional y cuando se llevan a cabo modificaciones a los estatutos y lineamientos de la institución.

Por su parte, cada año se revisa la población potencial a través del padrón de clientes inscritos en el CRM de ProMéxico y la meta de empresas a integrar.

4. Diseño de la intervención

4.1. Tipo de intervención

Existen varios mecanismos de intervención para atender a la población objetivo:

Para las empresas extranjeras (o mexicanas con mayoría de capital extranjero)

Mecanismos de promoción Internacional: Modelo que busca identificar y atraer a los inversionistas más importantes del mundo para que posicen a México como el destino principal para el desarrollo de sus inversiones. Dentro de las herramientas y acciones ejecutadas para la implementación de este modelo destacan: a) participación en eventos internacionales; b) organización de seminarios de inversión; c) visitas a empresas; y d) promoción de atributos de México en negocios. Algunos de estos apoyos son monetarios y otros no.

Mecanismos de aterrizaje (softlanding): Modelo de atracción de inversiones cuyo objetivo es brindar apoyo y facilitar el proceso de puesta en marcha de los proyectos de inversión confirmados en el país, al reducir las barreras que por diferencias culturales y desconocimiento de los procesos regulatorios y legales de México pudieran surgir. Dentro de las principales actividades que contempla este modelo se encuentran: a) atención periódica a los proyectos en ejecución; b) provisión de información especializada; c) asesoría personalizada en diversas gestiones y trámites federales, estatales y municipales; d) acompañamiento a la empresa en gestiones con entidades de gobierno, consultoras, proveedores; y e) orientación en los procesos de aplicación a programas de apoyos y de incentivos. Todos los apoyos son no monetarios

Mecanismos de atención permanente: Modelo cuyo objetivo es el de garantizar las condiciones necesarias que permitan el desempeño óptimo de las empresas en México y en consecuencia provocar el interés por reinvertir. Todos los apoyos son no monetarios.

Para las empresas mexicanas exportadoras o con potencial exportador

Mecanismos de promoción basada en la demanda: Se basa en la identificación de requerimientos de proveeduría de compradores del exterior. Se incluyen apoyos monetarios y no monetarios

Mecanismos de promoción basada en la oferta: Surge de los objetivos de exportación de empresas o grupos de empresas preparados para exportar. Se incluyen apoyos monetarios y no monetarios.

Mecanismos de promoción a través de la estrategia Alianza con Compañías Transnacionales (ACT): Surge de los objetivos de las firmas multinacionales (altamente exportadoras) para elevar sus compras en México. Se incluyen apoyos monetarios y no monetarios.

Mecanismos de promoción a través del modelo de integración de Oferta Exportable (INTEX): Consiste en motivar a que los grupos de productores (principalmente agrícolas) se asocien con el objetivo de crear sinergias y diseñar estrategias de exportación conjuntas. Se incluyen apoyos monetarios y no monetarios.

4.2. Etapas de la intervención

Además de los apoyos no monetarios que ofrece ProMéxico, también se cuenta con una lista de apoyos (con erogación de la institución) y servicios (que implican ingresos para la institución) para instrumentar todos los modelos de promoción en la diferentes etapas del proceso de maduración y concreción de los proyectos.

Con base en los Lineamientos para la operación de apoyos y servicios, a continuación se presentan los procesos para el otorgamiento de ambos, enumerando las etapas correspondientes

Otorgamiento de apoyos



- I. Solicitud de Apoyo.
- II. Evaluación Técnica y Dictamen
- III. Autorización de Apoyo
- IV. Realización de la actividad apoyada
- V. Comprobación del Apoyo
- VI. Reembolso
- VII. Seguimiento al término del proyecto

Otorgamiento de servicios

- I. Solicitud del Servicio.
- II. Cobro del Servicio.
- III. Operador del Servicio

Otorgamiento de servicio a través de convenio

- I. Solicitud del Convenio.
- II. Depósito del monto para Servicios.
- III. Ejecución del Servicio
- IV. Seguimiento

A continuación se presenta el catálogo de apoyos y servicios ofrecidos.

Servicios		Tarifas en pesos mexicanos (hasta)	Límites
1	Agenda de negocios.	25,000	No Aplica
2	Asesoría especializada en México	1,000	No Aplica
3	Ferias con pabellón nacional.	10,000 USD	No Aplica
4	Promoción de oferta exportable.	25,000	No Aplica
5	Publicidad en medios	275,000	No Aplica
6	Reportes estandarizados de mercado	200,000	No Aplica
7	Representantes en negocios internacionales.	78,000	No Aplica
Apoyos			
1	Apoyo a Representantes en negocios internacionales.	2,800 USD mensuales	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
2	Bolsa de viaje.	50,000	4 Apoyos por beneficiario por ejercicio presupuestal
3	Centros de distribución, Showrooms y Centros de negocios en México y en el extranjero.	130,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
4	Consultoría para registro de marca internacional.	50,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
5	Asesoramiento Técnico en Procesos Productivos o Desarrollo de nuevos productos.	200,000	2 Apoyos por beneficiario por ejercicio presupuestal



6	Diseño de campañas de imagen internacional de productos	150,000 Organismo Empresarial 450,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
7	Diseño de envase, empaque, embalaje y etiquetado de productos de exportación.	50,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
8	Diseño de material promocional para la exportación.	50% del costo total sin rebasar 50,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
9	Envío de muestras al exterior.	50,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
10	Estudio para la identificación y selección de nuevos proveedores.	500,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
11	Estudios de logística.	150,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
12	Estudios de mercado para identificar eslabones faltantes o con mínima presencia en las cadenas productivas.	400,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
13	Estudios de mercado y planes de negocios para la exportación o internacionalización.	Investigación de Mercados y Canales de Distribución. Plan de Negocios de Exportación. Plan de Negocios de Internacionalización. 75% del costo total sin rebasar 150,000 Identificación de clientes potenciales y evaluación de su interés de compra. 70,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
14	Estudios para conformar consorcios de exportación u otros proyectos de asociatividad empresarial.	50,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
15	Implantación y certificación de normas y requisitos internacionales de exportación y de sistemas de gestión de proveeduría para exportadores.	150,000	1 Apoyo por beneficiario por ejercicio presupuestal
16	Organización y realización de encuentros de Negocios	Transnacionales o Importadores. 50,000 Organismo empresarial. 150,000	3 Apoyos por beneficiario por ejercicio presupuestal
17	Participación individual en eventos internacionales.	70,000	3 Apoyos por beneficiario por ejercicio presupuestal
18	Planeación y realización de actividades promocionales en el exterior.	150,000	3 Apoyos por beneficiario por ejercicio presupuestal



19	Proyectos de Capacitación en Negocios Internacionales	500,000	1 Apoyo por ejercicio presupuestal por Institución de Apoyo
----	---	---------	---

4.3. Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios

La integración de beneficiarios se lleva a cabo de dos maneras: por un lado se reciben solicitudes de las empresas de apoyo y en ese momento se integran a la lista de clientes de ProMéxico; por el otro lado, se identifican oportunidades de negocios globales y se ubican a las empresas que podrían aprovecharlas. En este segundo caso, cuando las empresas desean el apoyo se les integra a la lista de clientes de la institución.

4.4. Matriz de Indicadores para Resultados

NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR
FIN	Contribuir a una mayor participación en los flujos internacionales de comercio e inversión a través de la promoción comercial	Porcentaje de proyectos de exportación de empresas establecidas en México confirmados por ProMéxico
		Porcentaje de proyectos de empresas extranjeras o con mayoría de capital extranjero confirmados por ProMéxico
		Porcentaje de proyectos de internacionalización de empresas mexicanas confirmados por ProMéxico
PROPÓSITO	Las empresas extranjeras con interés de invertir y las mexicanas con interés de exportar o internacionalizarse aprovechan las oportunidades de negocios globales.	Porcentaje de nuevos proyectos de exportación concretados por clientes de ProMéxico
		Porcentaje de nuevos proyectos de empresas extranjeras o con mayoría de capital extranjero confirmados por ProMéxico
		Porcentaje de nuevos proyectos de internacionalización concretados por clientes de ProMéxico



COMPONENTES	1. Atención a nuevos clientes enfocada a la promoción de inversión extranjera directa, exportaciones e internacionalización e empresas mexicanas	Porcentaje de nuevas empresas visitadas
	2. Apoyos y servicios otorgados para la promoción de inversión extranjera directa, exportaciones e internacionalización de empresas mexicanas	Promedio del grado de satisfacción de Apoyos y Servicios otorgados por ProMéxico
	3. Mapas de Ruta sectoriales	Número de Mapas de Ruta elaborados y publicados por ProMéxico
ACTIVIDADES	1.1 Promoción de oportunidades de negocios globales	Tasa de actividades realizadas por promotores
	1.2 Generación de oportunidades de negocios globales	Porcentaje de oportunidades de proyectos de inversión generados en CRM
		Porcentaje de oportunidades de exportación e internacionalización generados en CRM
	2.1 Recepción de solicitudes de apoyos y servicios	Tasa de proyectos con alto involucramiento sobre el total de proyectos confirmados
		Tasa de recepción de solicitudes
		Tasa de ejecución de solicitudes
	2.3 Seguimiento del apoyo y/o servicio	Porcentaje de encuestas contestadas
	3.1 Mapas de Ruta publicados	Porcentaje de Mapas de Ruta publicados

4.5. Estimación del costo operativo del programa

El programa opera con 100 millones de pesos anuales. En 2013, el presupuesto fue de 802,543.61 miles de pesos ejercidos y en 2012, fue de 953,025 miles de pesos.

5. Presupuesto

5.1. Fuentes de financiamiento

El Programa F003 tiene dos fuentes de financiamiento: a) el presupuesto de egresos de la federación para cada año fiscal; y, b) los ingresos por los servicios otorgados.

5.2. Análisis de techos presupuestarios

El presupuesto que se asigna al programa se ha vuelto crecientemente insuficiente aun cuando año con año se asigna un monto similar. La demanda de apoyos por parte de empresas (en particular pymes) es mayor a la oferta de ProMéxico. El presupuesto debería tener una lógica en la que mientras va aumentando la población objetivo, de igual manera aumentan los recursos para cubrir su demanda de apoyos.