

Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México

Carlos Cabrera Espinosa
Jorge Mario Martínez Piva
Jorge Máttar Márquez
Ramón Padilla Pérez
Leda Peralta Quesada
Claudia Schatan Pérez



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México

Carlos Cabrera Espinosa
Jorge Mario Martínez Piva
Jorge Máttar Márquez
Ramón Padilla Pérez
Leda Peralta Quesada
Claudia Schatan Pérez



Este documento es el resultado de un proceso de colaboración entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Fundación Friedrich Ebert (FES), y fue preparado por Carlos Cabrera Espinosa, Coordinador de Diálogo Económico de la FES en México; Jorge Mario Martínez Piva, Ramón Padilla Pérez y Leda Peralta Quesada, funcionarios de la sede subregional de la CEPAL en México; y Jorge Máttar Márquez y Claudia Schatan Pérez, consultores. Se agradecen las valiosas aportaciones de los expertos que participaron en las mesas de diálogo, así como la valiosa labor de Martha P. Narváez.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2022/2023) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2024/8

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2024

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: C. Cabrera Espinosa y otros, *Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México* (LC/MEX/TS.2024/8), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. ¿Qué se entiende por políticas de desarrollo productivo?	9
II. ¿Vuelven las políticas de desarrollo productivo?	13
III. Tendencias estructurales globales	15
A. Cambios en las tendencias de la globalización	15
B. Cambio climático	17
C. Transformación tecnológica y productiva	17
D. Transformación geopolítica y reconfiguración de las cadenas globales de valor	18
IV. México se beneficiaría ampliamente de una política de desarrollo productivo	21
V. ¿Qué tipo de política de desarrollo productivo podría impulsar México?	25
VI. Componentes clave de una política de desarrollo productivo en México	29
A. Los principios rectores de una política de desarrollo productivo en México	29
1. La coordinación es clave	30
2. El Estado, actor fundamental del desarrollo	30
3. Un sector empresarial comprometido con el desarrollo	31
4. Un Consejo para el Desarrollo Productivo Sostenible	31
5. Priorización de sectores estratégicos	31
6. La importancia del territorio	32
7. Visión de largo plazo y un proceso iterativo	32
8. Condicionalidades y conflictos redistributivos	32
9. Innovación y sostenibilidad	33
10. Fortalecimiento de las capacidades laborales	33
11. Un plan nacional para el desarrollo productivo sostenible	34
B. Mecanismos para la implementación de un plan para el desarrollo productivo sostenible	34
C. Instrumentos de una política de desarrollo productivo en México	35

VII. Conclusiones	39
Bibliografía	41
Cuadro	
Cuadro 1	Instrumentos de las políticas de desarrollo productivo 36
Gráficos	
Gráfico 1	México: PIB nacional y manufacturero, y PIB por habitante, 2000-2023..... 22
Gráfico 2	México: productividad total de los factores, 1991-2022..... 22
Gráfico 3	México: inversión total, pública y privada, como porcentaje del PIB total, 2000-2023; inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB, 2000-2020..... 23
Recuadros	
Recuadro 1	Políticas públicas horizontales, verticales y de frontera..... 10
Recuadro 2	Definición de políticas de desarrollo productivo 11
Diagramas	
Diagrama 1	Tendencias estructurales globales 15
Diagrama 2	Una política de desarrollo productivo incluyente, sostenible e innovadora..... 25
Diagrama 3	Componentes clave de una política de desarrollo productivo en México 29

Resumen ejecutivo

Las políticas de desarrollo productivo (PDP) están resurgiendo en diversos países desarrollados y en desarrollo y se están convirtiendo en herramientas clave para enfrentar los principales retos globales como las transformaciones geopolíticas, los acelerados cambios tecnológicos, el cambio climático y la degradación ambiental. En América Latina, y en México en particular, la dinamización del crecimiento económico y una mayor transformación estructural inclusiva y sostenible requieren de una política de desarrollo productivo activa.

La historia mundial del desarrollo muestra que las transformaciones profundas de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población, desde una situación de pobreza y marginación generalizadas hacia una de progreso material, bienestar y equidad social, se han logrado mediante la implementación progresiva y continua de políticas específicas y selectivas para transformar la estructura productiva de los países e impulsar su dinamismo económico.

En este documento se recogen las conclusiones de los diálogos organizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Fundación Friedrich Ebert (FES) a lo largo de 2023 con representantes del sector público, empresarial, sindical, académico, instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Una de las reflexiones más relevantes de este ejercicio deliberativo es que hay un consenso, casi generalizado, de que las políticas de desarrollo productivo son deseables y tienen un gran potencial para impulsar un proceso de desarrollo sostenible en México que atienda los grandes retos del país y ayude a cerrar las profundas desigualdades territoriales.

Este tipo de políticas tiene el potencial de incidir en la dirección del desarrollo económico, yendo más allá del mero objetivo del crecimiento económico, apuntando a crear empleos de calidad y mejorar las condiciones de vida de la población mediante la alineación de los esfuerzos de innovación tecnológica con objetivos sociales y medioambientales. Lo anterior se puede lograr apostando por sectores económicos modernos que, además de ser amigables con el medio ambiente, generen empleos de calidad y promuevan la innovación, tales como las energías renovables, la economía circular y la gestión eficiente de recursos, los nuevos materiales, la agroecología, la electrificación del transporte o el turismo sostenible.

Las PDP pueden ser un instrumento clave para capitalizar las oportunidades que presentan la reconfiguración de las cadenas globales de valor (CGV) y el *nearshoring*. Sin embargo, implementarlas implica procesos complejos de coordinación, gestión de intereses y creación de consensos para construir

una visión común de país de largo plazo. En este documento se plantea una manera para repensar estas políticas y se incluyen propuestas concretas para diseñarlas e instrumentarlas. México puede impulsar una política de desarrollo productivo incluyente, sostenible e innovadora para dinamizar la actividad económica y superar rezagos significativos en materia social, productiva y ambiental. La propuesta que se elabora en este documento tiene los siguientes principios rectores:

- La coordinación público-privada, interinstitucional y entre los diferentes órdenes de gobierno es clave.
- El Estado debe jugar un papel central en el diseño, la implementación y la evaluación de la política de desarrollo productivo.
- Se requiere un sector privado comprometido con el desarrollo.
- Se propone crear un consejo para el desarrollo productivo sostenible que coordine la implementación de una PDP en México. Este mecanismo sería clave para materializar la colaboración entre el sector público y privado de manera institucionalizada y funcionaría como mecanismo de coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de la PDP.
- La priorización de los sectores estratégicos es un requisito fundamental para el diseño y la implementación de las PDP.
- El territorio importa. En un país con amplias disparidades territoriales, es clave promover un desarrollo regional armónico, equilibrado y sostenible.
- Las PDP deben concebirse como un proceso de largo plazo, iterativo y colaborativo. Este enfoque experimentalista implica un continuo ciclo de diseño, implementación, evaluación y ajuste, fomentando un enfoque flexible y adaptativo que permita aprender de la experiencia y ajustarse a las dinámicas cambiantes del entorno económico y social.
- Es de gran importancia que las PDP incluyan condicionalidades para los receptores de los apoyos para que estos no se conviertan en apoyos discrecionales sin objetivos claros, sino que aumenten la generación de valor público.
- La innovación y la sostenibilidad deben ser elementos transversales de las PDP.
- El acelerado cambio tecnológico requiere de una formación dinámica de capacidades productivas y tecnológicas, así como de la capacidad de adaptación del aparato gubernamental para anticipar necesidades comunes o específicas de muchas actividades productivas.

Todos los elementos anteriores deberían ser plasmados en un plan nacional para el desarrollo productivo sostenible que surja de un proceso liderado por el Estado, con la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil. Es fundamental que el plan surja de un proceso participativo y técnicamente riguroso, donde se defina una visión consensuada a largo plazo para el futuro productivo del país, identificando con precisión los sectores estratégicos a impulsar y las responsabilidades de cada participante.

Las PDP tienen un mayor impacto si se identifican claramente los actores que serán beneficiados, las áreas tecnológicas que serán priorizadas y la vinculación necesaria entre estos y otros actores clave en los procesos de innovación tecnológica (universidades, centros de investigación, proveedores de insumos y maquinaria, entre otros). En este documento se enfatizan dos mecanismos que tienen un enfoque territorial y se basan en procesos colaborativos o de trabajo en red: las iniciativas clúster y las de cadenas de valor. Estos mecanismos proporcionan información y recomendaciones, que surgen de procesos colaborativos, para focalizar el diseño y la implementación de los instrumentos de las PDP.

Las reflexiones de representantes expertos de diversos sectores, aquí sistematizadas, pueden ser el punto de partida de un proceso participativo y coordinado para elaborar una estrategia nacional que permita superar los desafíos productivos, económicos y sociales del país. Con este documento se busca sentar las bases para una discusión más amplia, a nivel nacional, sobre los componentes y las características de una PDP en México.

Introducción

Con el objetivo de reflexionar sobre los retos, las oportunidades y las propuestas de políticas de desarrollo productivo sostenible para México, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Fundación Friedrich Ebert (FES) organizaron a lo largo de 2023 seis mesas de diálogo con representantes del sector público, empresarial, sindical, académico, instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil. En este documento se recogen las conclusiones de los diálogos y se presenta una serie de recomendaciones concretas para implementar una política de desarrollo productivo en México en el contexto actual.

La historia mundial del desarrollo muestra que las transformaciones profundas de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población, desde una situación de pobreza y marginación generalizadas hacia una de progreso material, bienestar y equidad social, se han logrado mediante la implementación progresiva y continua de políticas específicas y selectivas para transformar la estructura productiva de los países e impulsar su dinamismo económico (Salazar, Nübler y Kozul-Wright, 2014). La experiencia internacional muestra contundentemente que las políticas de desarrollo productivo son esenciales para el desarrollo sostenible y una pieza angular para la prosperidad, la generación de empleos de calidad y el bienestar social (Bianchi, Ruiz Durán y Labory, 2019).

Las políticas de desarrollo productivo están resurgiendo en todo el mundo y convirtiéndose en herramientas clave para que los países enfrenten los principales retos globales como las transformaciones geopolíticas, los acelerados cambios tecnológicos y el cambio climático y la degradación ambiental. Notablemente, se observan los esfuerzos del Brasil, China, Colombia, los Estados Unidos y la Unión Europea.

Si las ideas económicas predominantes a partir de la década de 1980 abogaban por una mínima intervención del Estado en la economía, las propuestas que han tomado fuerza recientemente apuntan a un Estado proactivo, capaz de impulsar políticas transformadoras que promuevan la sostenibilidad, mejoren la calidad de vida de las personas y resuelvan las profundas desigualdades existentes en la región, así como superar el bajo dinamismo de la productividad, el empleo precario y las externalidades ambientales negativas. Esto implica un Estado más eficiente y transparente, con capacidad de dirigir estratégicamente y coordinar esfuerzos entre el sector público, el privado y la sociedad. En este documento se argumenta que las políticas de desarrollo productivo deberían jugar un rol central en las políticas de desarrollo actuales.

La desaceleración de la globalización y la reconfiguración de las cadenas globales de valor (CGV), fenómenos impulsados principalmente por tensiones geopolíticas, pueden representar una nueva oportunidad para que México atienda su modesto crecimiento económico y el bajo desempeño innovador y de productividad de las últimas cuatro décadas. Para capitalizar las oportunidades que presentan el *near* y el *friendshoring* y no volver a cometer los errores del pasado, como el desaprovechamiento de oportunidades que presentó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es necesario contar con políticas productivas que apunten a desencadenar efectos multiplicadores en el aparato productivo, la generación de empleo decente con igualdad de género, la innovación y el desarrollo tecnológico.

Las políticas de desarrollo productivo tienen el potencial de incidir en la dirección del desarrollo del país, yendo más allá del mero objetivo del crecimiento económico, apuntando a crear empleos de calidad y mejorar las condiciones de vida de la población, mediante la alineación de los esfuerzos de innovación tecnológica con objetivos sociales y medioambientales. Esto se puede lograr apostando por sectores económicos modernos que, además de ser amigables con el medio ambiente, generen empleos de calidad y promuevan la innovación, tales como las energías renovables, la agroecología, la producción de vehículos eléctricos, la gestión eficiente de recursos y materiales o el turismo sostenible. Asimismo, es de suma importancia alinear las políticas productivas con grandes objetivos sociales como la promoción de la movilidad sostenible, el acceso a vivienda de calidad o la conservación de los suelos.

El diseño de apuestas productivas inteligentes que transformen estructuralmente los mercados laborales aportará también a resolver otros retos en materia de desarrollo económico y social, por ejemplo, enfrentar los grandes retos fiscales de los próximos años y complementar los avances que se han hecho en México en materia de política social y laboral. Además de las reformas fiscales, una manera clave para resolver los retos presupuestales en el largo plazo es generando empleos de calidad y aumentando los ingresos de las personas trabajadoras. Lo anterior tiene un impacto positivo en la recaudación fiscal e incrementa los recursos disponibles para hacer inversiones productivas y financiar políticas sociales de manera sostenida generando ciclos virtuosos.

Una de las reflexiones más relevantes de este ejercicio deliberativo coordinado por la CEPAL y la FES es que hay un consenso, casi generalizado, de que las políticas de desarrollo productivo son necesarias y tienen un gran potencial para impulsar un proceso de desarrollo sostenible que atienda los grandes retos del país y ayude a cerrar las profundas desigualdades territoriales. Este consenso es un punto clave de partida para facilitar un diálogo entre diferentes sectores, construir una visión común de país y alinear intereses para impulsar un proceso de desarrollo sostenible.

Sin embargo, se enfrentan tres retos principales en el diseño y la implementación de políticas de desarrollo productivo: i) contar con recursos públicos suficientes de manera sostenida; ii) desarrollar capacidades institucionales sólidas y burocracias altamente calificadas, y iii) contar con sistemas de transparencia y rendición de cuentas que limiten sustancialmente los espacios para la corrupción. Sin estas condiciones, se corre el riesgo de que las políticas productivas se conviertan en un espacio de extracción de rentas que beneficie a grupos cercanos al poder político y económico. Precisamente, para enfrentar estos retos, cobran especial relevancia los mecanismos colaborativos modernos, como las iniciativas de clúster o el fortalecimiento de cadenas de valor, donde todos los actores relevantes de un sector productivo, tanto agentes privados, como públicos, academia y otros, coordinan para mejorar el desempeño de la industria.

Este trabajo se inscribe en los esfuerzos de la CEPAL y la FES por impulsar la discusión sobre la importancia de las políticas de desarrollo productivo como palancas del desarrollo sostenible y las condiciones habilitadoras que requieren para funcionar¹. En las siguientes páginas se busca aportar a la discusión y reflexión sobre este tema, poniendo énfasis en las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los retos y temas clave para su implementación? ¿Cuáles deberían ser las prioridades para empezar un proceso de esta naturaleza? ¿Cuáles son los obstáculos a los cuales necesitan sobreponerse países como México? ¿Cómo interpretar las políticas productivas en la etapa histórica en la que se encuentra el país?

¹ Véanse, por ejemplo, Schatan y Cabrera (2020) y Padilla Pérez (2017).

I. ¿Qué se entiende por políticas de desarrollo productivo?

Las políticas de desarrollo productivo han adoptado connotaciones diferentes a lo largo del tiempo, y se les han atribuido aciertos y errores muy marcados en distintos momentos a unas y otras. Los economistas clásicos de la teoría del desarrollo, como Prebisch (2012), Hirschman (1958) y Lewis (1954), proponían políticas públicas que pudieran impulsar a los países más atrasados y predominantemente agrícolas a alcanzar mayores niveles de desarrollo económico como sus pares industrializados. De acuerdo con esta visión, el Estado tenía un papel protagónico en la construcción de la infraestructura requerida, la producción de bienes y servicios, y el financiamiento de partes centrales del proceso. Las políticas proteccionistas y la regulación de la inversión extranjera directa (IED) fueron herramientas fundamentales para el desarrollo industrial. Esta visión de la política de desarrollo productivo predominó entre 1950 y 1980.

A partir de la crisis de la deuda externa de 1982 y del rezago en competitividad de las economías en desarrollo, las políticas de desarrollo productivo cambiaron profundamente; se abandonó el proteccionismo, se implementaron políticas de apertura comercial y atracción de inversión extranjera directa, se privatizaron empresas del sector público, se desregularon los mercados financieros y se eliminaron los subsidios, entre otros.

En contraste, el mundo no se volvió a una política pura de *laissez-faire* y hubo una diversidad de políticas de desarrollo productivo, desde muy tímidas hasta muy poderosas (especialmente en los países asiáticos) entre la década de 1980 y el presente. En América Latina y el Caribe, las políticas consistentes con el Consenso de Washington (Williamson, 1990) admitían una intervención del Estado solo para corregir fallas de mercado, pero consideraban que todo vestigio de proteccionismo debía eliminarse y, de aplicarse algunas políticas de desarrollo productivo, debían ser de carácter horizontal.

En países asiáticos se implementaron políticas de desarrollo productivo más activas, en las que la intervención del Estado fue crucial para provocar un cambio estructural de estas economías en desarrollo, incluso alcanzando competitividad en sectores que originalmente ni siquiera existían y que, por tanto, no tenían antecedentes de ventajas comparativas, como sucedió en la República de Corea y en China, por ejemplo (Chang, 1994 y 2002).

Más recientemente hay posturas que concilian la importancia tanto del mercado como del Estado para lograr un cambio estructural en las economías en desarrollo, reconociendo la complementariedad entre las políticas horizontales y las sectoriales o verticales (Hausmann y Rodrik, 2002; Aghion y Howitt, 2008) (véase

el recuadro 1). Asimismo, se reconoce que las políticas que promueven la ciencia, la tecnología y la innovación son esenciales para el desarrollo, concebido como un proceso sistémico, en el que la interacción coordinada entre actores públicos y privados es indispensable para lograr el avance tecnológico necesario para reducir brechas con el mundo desarrollado (Freeman, 1995; Nelson, 2007; Mazzucato, 2013).

Además, las políticas y los entornos que facilitan las redes sociales de colaboración entre los diversos agentes que participan en una cadena productiva, como las iniciativas clúster, se reconocen como mecanismos eficaces, de bajo costo y alta eficiencia para solucionar cuellos de botella y agregar valor a los productos. Son estrategias que apoyan el desarrollo de políticas productivas, dando gran importancia a la gobernanza de las relaciones entre agentes (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2024).

Recuadro 1 **Políticas públicas horizontales, verticales y de frontera**

Las políticas horizontales contemplan una intervención limitada del Estado para ayudar a compensar fallas de mercado, de manera que estos últimos funcionen adecuadamente y conlleven una mayor productividad y competitividad de la economía. Se consideran los gastos del gobierno en educación, investigación y desarrollo (I+D), telecomunicaciones y seguridad, entre otros, y dirigidos a todos los sectores y no a uno en particular.

Las políticas sectoriales o verticales involucran políticas focalizadas para fortalecer sectores específicos que son prometedores por sus efectos multiplicadores, por su capacidad innovadora y modernizadora, o por la creación de empleos, entre otros posibles beneficios. Desde esta perspectiva, se admiten medidas proteccionistas y subsidios dirigidos, entre otros.

Las políticas de frontera adoptan una perspectiva schumpeteriana, evolucionista y estructuralista de acuerdo con la cual la innovación tecnológica genera un cambio en la estructura productiva para acercarlas a las economías más modernas y con mejores condiciones de vida para la población. El aspecto institucional y la interacción entre agentes públicos y privados son muy importantes para alcanzar los resultados esperados.

Las políticas colaborativas o de red social, como las iniciativas clúster, son una serie de intervenciones explícitas acordadas entre los agentes relacionados con un sector o industria, para construir un proceso de interacciones múltiples y de gobernanza entre las empresas relacionadas y ubicadas en un territorio en particular, y entre ellas y otros actores relevantes, para mejorar la productividad, la innovación, el empleo de calidad y los encadenamientos, fortaleciendo al conjunto de actores y conduciendo a su crecimiento.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las participaciones en las mesas de diálogo sobre desarrollo productivo organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Fundación Friedrich-Ebert (FES) y J. M. Salazar-Xirinachs, "Estado de las políticas de desarrollo de clústeres para la exportación en América Latina y el Caribe con énfasis en su institucionalidad y gobernanza", inédito, 2020.

En este documento, en línea con lo discutido en las mesas de diálogo promovidas por la CEPAL y la FES, en el recuadro 2 se definen las políticas de desarrollo productivo. Las políticas de desarrollo productivo son entendidas en un sentido amplio, es decir, no solamente las dirigidas a la manufactura, en donde tradicionalmente se han centrado los esfuerzos de estas políticas, sino también a los sectores primarios y los servicios. Al respecto, se ha abogado por el diseño de estrategias renovadas de desarrollo productivo para las zonas rurales, que promuevan un cambio estructural basado en la innovación, un mayor valor agregado, mejores condiciones de empleo y de vida, y en armonía con el medio ambiente (Gaudin y Padilla Pérez, 2023; Padilla Pérez, 2017).

Recuadro 2
Definición de políticas de desarrollo productivo

“El conjunto de políticas horizontales, sectoriales, colaborativas y de desarrollo tecnológico que apuntan explícitamente a la transformación de la estructura de la actividad económica en la búsqueda de algún objetivo público. Los objetivos son frecuentemente la sofisticación tecnológica, la diversificación productiva, la innovación, el aumento de productividad, la dinamización del crecimiento económico y el incremento del valor agregado. Pero también pueden ser la creación de empleos de calidad, la conservación del medio ambiente, el desarrollo de regiones con menores ingresos o el impulso del sector exportador. El mercado es el principal medio de asignación de recursos, pero con un Estado activo que interviene, para facilitar la consecución de objetivos públicos, mediante diversos sujetos institucionales, en el contexto de una economía abierta. El Estado y el mercado deben complementarse, y el sector público y el privado requieren cooperar constructivamente dentro de un marco institucional que garantice la transparencia y la eficiencia”.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las participaciones en las mesas de diálogo sobre desarrollo productivo organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Fundación Friedrich-Ebert (FES).

La complejidad al definir e implementar las PDP radica en que pueden adoptar diversas formas según el contexto geográfico, político y tecnológico en el que se aplican. El diseño e implementación de estas políticas pueden abordarse desde enfoques locales, nacionales o supranacionales, y los instrumentos de política pública utilizados pueden variar significativamente según el contexto y la situación específica. La adopción de estos instrumentos debe basarse en los objetivos planteados, las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de los implementadores.

Además, lejos de ser políticas muy rígidas, deben poder adaptarse rápidamente el entorno empresarial, a los cambios tecnológicos y a las necesidades sociales. Por esta razón se sugiere que la gobernanza del proceso de diseño e implementación de las políticas productivas sea experimentalista o de adaptación iterativa (Sabel y Zeitlin, 2012; Pritchett, Woolcock y Andrews, 2010) y que pueda convocar consensos entre diversos agentes a través de procesos de deliberación participativos.

II. ¿Vuelven las políticas de desarrollo productivo?

En las décadas de 1980 a 2000, en las que predominó claramente un modelo económico neoliberal, se promovió la reducción del papel del Estado en la economía y se abogó por que las fuerzas del mercado definieran el rumbo económico de los países. Esta tendencia llevó a la disminución explícita de las políticas de desarrollo productivo, con una participación mucho más limitada en la economía y los procesos de desarrollo. Sin embargo, muchos países desarrollados y asiáticos continuaron con estrategias de innovación y desarrollo tecnológico impulsadas por el Estado. En años recientes se ha renovado el interés en las políticas de desarrollo productivo, especialmente en países desarrollados que buscan proteger o fomentar ciertas industrias estratégicas para su seguridad, soberanía, crecimiento económico en el largo plazo y mejorar su posición competitiva en la carrera internacional por el liderazgo económico.

La secuencia de crisis globales ha perturbado la producción y el comercio y ha motivado a los Estados, especialmente los países desarrollados, a impulsar políticas para recuperar el control de procesos productivos, recomponer cadenas globales de valor, atraer nuevas inversiones y redirigir las propias, ampliar la oferta de empleo y generar sinergias para dinamizar el desarrollo tecnológico.² También se utilizan como herramientas clave para reorientar las economías hacia una producción limpia como parte de la lucha contra el cambio climático (para lo que se usa una serie de incentivos dirigidos a la producción de energía limpia, así como a la conversión de la industria automotriz hacia la fabricación de vehículos eléctricos, por ejemplo), como parte de la carrera por avanzar en la revolución tecnológica, o para reforzar las capacidades nacionales con el claro propósito de retomar las riendas del desarrollo por motivos no solo económicos sino también políticos y tecnológicos. Así, aunque muchas de estas nuevas medidas contravienen las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que previenen la interferencia de los gobiernos en los mercados internacionales, se han retomado los apoyos públicos dirigidos a sectores específicos mediante subvenciones, exoneraciones fiscales, compras públicas y barreras al comercio.

La iniciativa “Hecho en China 2025” entró vigor en 2015 y tiene como fin modernizar la industria china de manera que pueda escalar en la cadena de valor y alcanzar una mayor competitividad en sectores tecnológicos de punta. Este programa tiene la meta de aumentar el contenido nacional de sus productos al 40% en 2020 y al 70% en 2025 (Kennedy, 2015). Los sectores priorizados son tecnología de

² Véanse diferentes perspectivas sobre el regreso de políticas de desarrollo productivo en Project Syndicate (2023).

información de nueva generación, máquinas y robots computarizados de alta sofisticación, aeroespacial, equipo marítimo y barcos de alta tecnología, equipo avanzado de transporte ferroviario, vehículos de nueva energía y eficientes, equipo energético, maquinaria agrícola, nuevos materiales y biofarmacéutico y dispositivos médicos de alta tecnología (Zamarrón, 2023).

Desde 2020, el Parlamento Europeo ha impulsado una estrategia industrial para respaldar la economía verde y digital. En 2021 se actualizó la Estrategia Industrial de la Unión Europea, que tomó en cuenta las dificultades enfrentadas durante la pandemia, además de reforzar una visión sustentable, digital, resiliente y competitiva de la industria (Parlamento Europeo, 2023). En 2023 se promulgó la Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas, que propone la creación de un marco de regulaciones y medidas que fortalezcan un ecosistema de manufactura de tecnología sin emisiones (Comisión Europea, 2023). Los países europeos, por su parte, aspiran a mantener y reforzar su industria y ven más allá de sus beneficios económicos, considerando que esta fortaleza les da soberanía económica e independencia. Así lo expresan Francia y Alemania en el Manifiesto Franco-Alemán por una Política Industrial Europea adecuada para el siglo XXI (Alemania, Ministerio de Economía y Energía/Francia, Ministerio de Economía y Finanzas, s/f) para proteger sus tecnologías estratégicas y su infraestructura crítica.

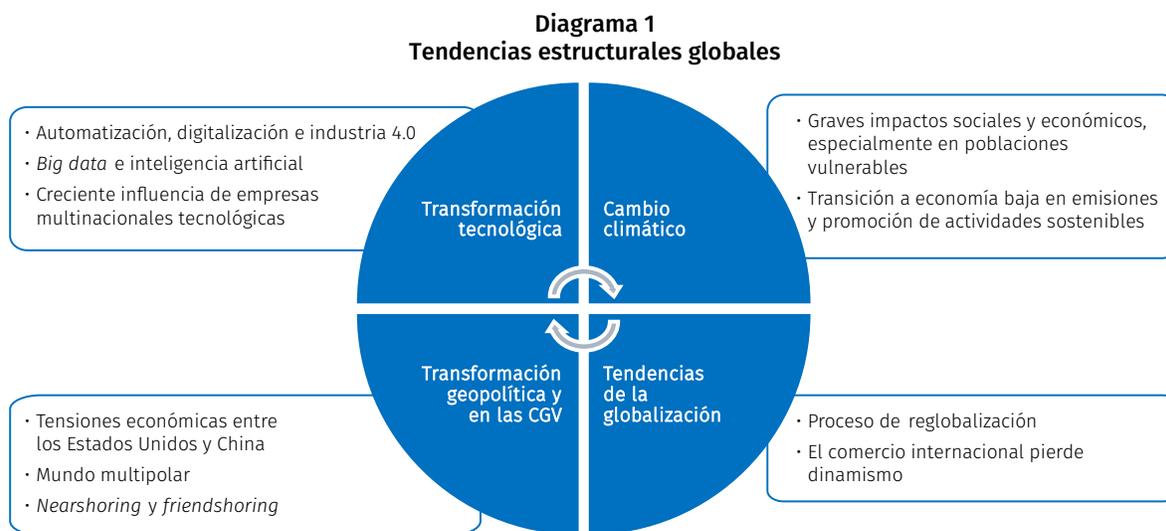
En los Estados Unidos, el gobierno del Presidente Biden ha lanzado una de las políticas de desarrollo productivo más ambiciosas. Es una de las más activas a nivel internacional y muy relevante para México porque ambos países tienen estrechos vasos comunicantes productivos, comerciales y de inversión. Los Estados Unidos abrazan estas políticas, impulsando el gasto público y los subsidios para empresas y consumidores, con iniciativas como las siguientes:

- Inflation Reduction Act: 369.000 millones de dólares para seguridad energética y cambio climático; impulso a la electromovilidad mediante incentivos fiscales para los vehículos eléctricos y a la producción nacional mediante exigencias de una mayor integración de la cadena de valor nacional, incluyendo insumos como el acero y el aluminio.
- Chips ACT: 52.700 millones de dólares para el desarrollo de la industria de semiconductores, de los cuales 500 millones de dólares son para desarrollar capacidad en países socios y amigos (America International Technology Security and Innovation Fund).
- Infrastructure Bill: 550.000 millones de dólares para invertir en la red de transporte e infraestructura del país.

Estos ejemplos muestran que las PDP están volviendo a ocupar un papel relevante explícito en las estrategias de desarrollo a nivel internacional y crean un importante momento y espacio para que México retome una trayectoria de desarrollo incluyente, sostenible e innovadora y que le permita insertarse de forma más efectiva y competitiva en las CGV en una economía global cada vez más compleja. Esto significaría también un quiebre estructural respecto al papel que ha desempeñado el Estado en la economía en las últimas décadas.

III. Tendencias estructurales globales

La revitalización de las políticas de desarrollo productivo se inserta en mega tendencias y cambios estructurales globales que están dando forma a un nuevo panorama internacional (véase el diagrama 1). Durante las mesas de diálogo se analizaron estas tendencias para comprender su relevancia e impacto en el desarrollo productivo de México. En la siguiente sección se adopta una visión prospectiva para priorizar aquellas transformaciones que tienen especial relevancia sobre el desarrollo productivo de México y sus políticas para impulsarlo.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las participaciones en las mesas de diálogo sobre desarrollo productivo organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Fundación Friedrich-Ebert (FES).

A. Cambios en las tendencias de la globalización

Después de cinco décadas de expansión de la globalización, a partir de mediados de la década de 2000, los niveles de internacionalización, en términos del comercio internacional, se han estancado. Este fenómeno se ha analizado desde diferentes enfoques, calificándolo con prefijos como *re*, *neo*, *slow* y *desglobalización* (Aiyar e Ilyina, 2023). Muchos expertos ubican el inicio de este proceso en la crisis

económica y financiera global de 2008-2009 y que posteriormente se vio reforzado con los efectos de la pandemia por COVID-19 y la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania³.

Otros factores que han tenido un impacto relevante son: i) el descontento por el aumento de la desigualdad y la falta de resultados positivos para una parte importante de la población mundial; ii) el reordenamiento del poder político, económico y militar en el mundo, dejando atrás el orden bipolar y dando entrada a un escenario de múltiples potencias en pugna por la supremacía; iii) la creciente importancia de la economía china en la dinámica económica mundial; iv) un renacido sentimiento nacionalista acompañado de proteccionismo en varios países de ingresos altos debido a la expansión económica de China⁴.

Los indicadores económicos de esta desglobalización se observan en una tendencia hacia el estancamiento del comercio internacional, la inversión extranjera directa (IED) y la retracción de las CGV durante los últimos 20 años. A partir de 2009 se observa un virtual estancamiento en el comercio mundial (exportaciones más importaciones) como porcentaje del PIB global (en torno a un 55%). Por el lado de la inversión extranjera directa (IED), los flujos anuales globales observan una tendencia descendente a partir de 2000 en países que históricamente absorben una parte importante de la IED mundial, como los Estados Unidos, el Canadá, China y el Reino Unido. Los flujos globales como porcentaje del PIB mundial disminuyeron de 2,5% en 2015 al 1,25% en 2022 (OCDE, 2023).

A raíz de este proceso de reglobalización⁵, las siguientes consideraciones cobran una mayor relevancia (Esquivel, 2023b):

- La posición geográfica y el contexto económico-político vuelven a ser importantes.
- Las potencias tradicionales compiten por las supremacías económica, militar y política, pero no logran imponerse sobre otras grandes naciones.
- La búsqueda de una mayor seguridad alimentaria, industrial y energética, optando por la cercanía de suministros.
- Se intenta garantizar el acceso a insumos y la resiliencia de las cadenas de suministro.
- Se pierde la confianza entre algunos países, lo que significa que vuelve a ser importante con quién y en qué condiciones se establecen las relaciones comerciales y de negocios, lo que lleva al denominado *friendshoring*.
- Cobran más relevancia los acuerdos regionales a costa de los acuerdos multilaterales.

Esta nueva configuración en el orden internacional abre oportunidades para fortalecer el aparato productivo de México mediante PDP alineadas con las nuevas tendencias del proceso de reglobalización. En este sentido, será de gran relevancia tener una clara estrategia para el proceso de integración regional con sus socios comerciales del T-MEC, especialmente con los Estados Unidos que es, por mucho, el socio comercial más importante y que lo seguirá siendo por muchos años más. México debe diseñar una estrategia geopolítica que:

- enmarque sus relaciones comerciales y productivas con el Canadá y los Estados Unidos hacia garantizar la operación y el funcionamiento de las cadenas de suministro, reducir las vulnerabilidades frente a choques externos y fortalecer la comunidad productiva norteamericana;

³ Antes de la crisis financiera de 2008-2009 ya había muestras de descontento en el mundo, principalmente por la desigual distribución de los beneficios de la globalización, lo que se reflejó, entre otras manifestaciones, en el movimiento "Occupy Wall Street", el triunfo electoral de Donald Trump y la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit). En América Latina, algunas movilizaciones sociales violentas en esos años también pudieron deberse a factores similares, además de conflictos internos propios de cada país. Por otro lado, han surgido líderes antiglobalización, con tendencias proteccionistas en países desarrollados y en desarrollo.

⁴ Para tener una noción más certera del rumbo de la globalización, tomando en cuenta la complejidad del mundo actual, se deben incorporar enfoques, disciplinas y tendencias de dimensiones como la migración, la digitalización, la multi e interculturalización, el internet y las redes sociales.

⁵ Término neutro que describe un nuevo orden internacional que se sitúa entre la autarquía plena de proteccionismo y la hiperglobalización neoliberal.

- avance hacia una mayor integración productiva con América del Norte, con base en la complementariedad de sus estructuras económicas;
- diseñe nuevos mecanismos para facilitar la cooperación entre países, pero sobre todo entre agentes clave que participan en un proceso productivo para impulsar su desarrollo tecnológico, la innovación y la formación de capital humano, y
- facilite la movilidad de trabajadores en América del Norte.

B. Cambio climático

El cambio climático representa un cambio estructural transcendental que está marcando el rumbo de las políticas de desarrollo productivo en el mundo. A medida que las consecuencias de la aceleración del cambio climático se vuelven cada vez más evidentes, es esencial que los países abandonen el enfoque en la contingencia y adopten acciones preventivas para mitigar los efectos perjudiciales, que ya tienen graves impactos sociales y económicos, especialmente en las poblaciones más vulnerables.

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) siguen en aumento, principalmente por procesos industriales intensivos en energía; el uso inadecuado de la tierra y el cambio de su uso, y los estilos de vida, pautas de consumo y producción poco sustentables. El cambio climático contribuye a la ocurrencia cada vez más frecuente de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos como inundaciones, sequías, incendios y tormentas, lo que augura un panorama complejo para la agricultura, la infraestructura, la energía y la industria. Esto a su vez tendrá consecuencias sobre el bienestar social, la economía y la seguridad alimentaria (CEPAL, 2022). Paradójicamente, las comunidades vulnerables que históricamente han contribuido menos al cambio climático se ven afectadas de manera desproporcionada (Glenn y otros, 2017).

Considerando que el cambio climático afecta a una amplia variedad de actividades, las PDP deben incorporar la perspectiva climática y sostenible como un elemento central en su diseño, tanto en lo que se refiere a anticipar y enfrentar sus efectos, como desde el cambio en la forma en la que se producen y consumen los bienes y servicios. Una PDP para México debe dar prioridad a las oportunidades económicas sostenibles alineadas con la adaptación y mitigación al cambio climático, como por ejemplo la promoción de prácticas agrícolas resistentes al clima, la gestión eficiente del agua, el fomento a las cadenas de alimentos agroecológicos, la inversión en energías limpias, la movilidad sostenible y la bioeconomía.

Estas transformaciones profundas en la economía, que incluyen la transición de un modelo productivo extractivista a una economía baja en emisiones de carbono y resiliente al cambio climático, no solo son esenciales para proteger el medio ambiente, sino que también pueden generar oportunidades económicas y mejorar la calidad de vida de las personas en todo el país, especialmente en las regiones más vulnerables (Máttar y Perrotti, 2023).

C. Transformación tecnológica y productiva

Existe una diversidad de tecnologías transformadoras, muchas ligadas a la digitalización, que caracterizan a la cuarta revolución industrial: robótica, biología sintética y genómica, computación en la nube, analítica y *big data*, inteligencia artificial, realidad aumentada, nanotecnología, internet de los objetos, entre otras (Bitar y otros, 2021). El uso de estas tecnologías disruptivas produce cambios radicales y rápidos en los sistemas sociales, económicos, culturales, ambientales y gubernamentales, por lo que las potencias mundiales, tanto países como grandes empresas tecnológicas, se esfuerzan por dominar su desarrollo y aplicación.

La innovación y las fuentes de superioridad global en el futuro dependerán de nuevas formas de generación de energía y del procesamiento y almacenamiento de grandes volúmenes de información y datos. Las tecnologías verdes (bajas en emisiones y eficientes en el uso de recursos naturales) y las digitales serán fuerzas motrices de las decisiones de los foros de discusión globales (Bitar, Máttar y Medina, 2021). Las estructuras productivas de los países cambiarán más pronto que tarde y será necesario ser proactivos para anticipar los cambios; desaparecerán ramas y procesos productivos; otros se

reconvertirán y también emergerán nuevas actividades ligadas al uso de energías renovables no contaminantes y las tecnologías digitales.

La automatización de procesos productivos puede tener un impacto particularmente severo en los sectores productivos de México, especialmente porque la manufactura típica del país (baja sofisticación tecnológica, intensiva en mano de obra y tareas repetitivas de baja complejidad) es altamente susceptible de sustituirse por estos procesos de automatización. Para enfrentar este escenario, se requiere incorporar estrategias en las PDP diseñadas en colaboración con el sector privado y trabajadores para enfrentar los retos de la automatización y aprovechar las oportunidades de esta transformación tecnológica. En este ámbito, resultan clave los programas de capacitación y reentrenamiento para la fuerza de trabajo, los programas dirigidos a las mipymes y las políticas de innovación y desarrollo tecnológico. Asimismo, la promoción de formaciones técnicas y superiores en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas es indispensable y debe lograrse eficientemente.

D. Transformación geopolítica y reconfiguración de las cadenas globales de valor

Probablemente el fenómeno más relevante en la actual reconfiguración geopolítica es el conflicto entre los Estados Unidos y China, junto con los intentos de la Federación de Rusia por volver a un papel más definitorio en el moldeo de los escenarios de futuro y el surgimiento de nuevos bloques. Estos fenómenos parecen mermar la hegemonía de los Estados Unidos, mientras que el poder económico se desplaza hacia el este. Además, se configura una estructura de poder internacional multilateral, con actores no estatales, especialmente empresas multinacionales de base tecnológica y digital, que ejercen una influencia creciente en las regulaciones y decisiones globales.

En ese marco de enfrentamientos geoestratégicos se revela la fragilidad de las instituciones multilaterales de gobernanza económica, climática, política y financiera al nivel global y, además, se presencia un deterioro de la democracia y las instituciones en muchos países, incluidos los Estados Unidos. La velocidad y profundidad de los cambios requiere de una nueva gobernanza global para regular el sistema financiero, las tecnologías digitales, la inteligencia artificial y los bienes públicos globales como el agua, la salud y el medio ambiente.

Después de que las CGV⁶ se desarrollaron a gran velocidad y se extendieron hasta los rincones más distantes del mundo a partir de los años ochenta gracias a la innovación en telecomunicaciones, el avance en transporte y la apertura comercial, en años recientes, esta tendencia ha empezado a revertirse. Esta reconfiguración se explica, en parte⁷, porque el desarrollo de la Industria 4.0 facilita la producción en un solo lugar (por lo que hay un *re-shoring* de algunas empresas), por el aumento de los costos de transporte, la menor participación del pago a la mano de obra dentro del costo total de la producción (que era un importante motivo para la deslocalización) y el aumento de los aranceles debido a políticas proteccionistas ya mencionadas, por lo que las empresas prefieren instalarse más cerca de los mercados finales o de sus casas matrices (*nearshoring*). Este proceso se reforzó con la pandemia de COVID-19, al interrumpirse el funcionamiento de una parte importante de las CGV debido a cuellos de botella y altos costos de transporte.

Finalmente, es importante notar la intención expresa de los Estados Unidos de desacoplarse de China, para lo cual se desaniman las inversiones de su país en este último y se prefiere su traslado a países con los que hay relaciones más amigables (*friendshoring*), así como asumir ellos mismos una mayor proporción de la producción de insumos estratégicos como los semiconductores. Esta última intención va más allá de motivos económicos y está relacionada con la estrategia de seguridad de

⁶ El peso de las CGV en el total de las exportaciones es la razón entre el comercio vinculado a las CGV, es decir, el intercambio de bienes intermedios que se da entre empresas en distintos países, respecto al total de exportaciones (Cigna, Gunnella y Quaglietti, 2022).

⁷ Nótese que también hay un motivo estructural por el cual el intercambio comercial internacional refleja menor actividad de las CGV en el total del comercio y ello se debe a un cambio en la composición de las exportaciones brutas. El total de exportaciones se ha sesgado hacia actividades que no suelen fragmentar tanto su producción a nivel internacional (y, por tanto, no dan lugar a CGV) como el turismo, el transporte, los servicios financieros y la construcción (Cigna, Gunnella y Quaglietti, 2022).

los Estados Unidos, país que busca aliados para producir conjuntamente (*ally-shoring*). Estos diversos elementos han llevado a las grandes empresas globales a reubicar la producción más cerca de sus casas matrices acercando los eslabones de las CGV a los países de origen del capital.

La reconfiguración de las CGV y el diferendo entre China y los Estados Unidos, en su dimensión económica-comercial, pueden presentar oportunidades importantes para el desarrollo productivo en México. Entre 2010 y 2022 las exportaciones globales de México crecieron a una tasa promedio anual del 5,8% y han llegado cantidades significativas de IED con expectativas de que esta tendencia continúe. Para aprovechar estas oportunidades y posicionarse como nueva sede de múltiples inversiones dirigidas a abastecer el mercado de los Estados Unidos, México necesita una estrategia activa y coordinada de política productiva.

Las tendencias y los fenómenos descritos han recordado que los Estados desempeñan un papel crucial en la implementación de medidas y políticas destinadas a restaurar la estabilidad y a recuperar la senda del desarrollo con una resiliencia fortalecida. En este contexto, los Estados nacionales, notoriamente los países desarrollados, han reaccionado impulsando políticas que apuntan a recuperar el control de extensos procesos productivos afectados, atraer nuevas inversiones, ampliar la oferta de empleo y generar sinergias para dinamizar el desarrollo tecnológico.

IV. México se beneficiaría ampliamente de una política de desarrollo productivo

A partir de la década de 1980, México, como el resto de América Latina, abrazó las políticas ortodoxas de la corriente dominante y, en ese marco, abandonó la política de desarrollo productivo como un ingrediente central del quehacer público. Hasta hace pocos años, no existía consenso entre personas expertas, académicas y hacedoras de políticas públicas sobre la conveniencia de contar o no con políticas activas de desarrollo productivo. Sin embargo, hoy parece prevalecer una opinión más generalizada que se inclina por la pertinencia de impulsar este tipo de políticas que, en los hechos, están implementando los gobiernos de los Estados Unidos y varios países de la Unión Europea.

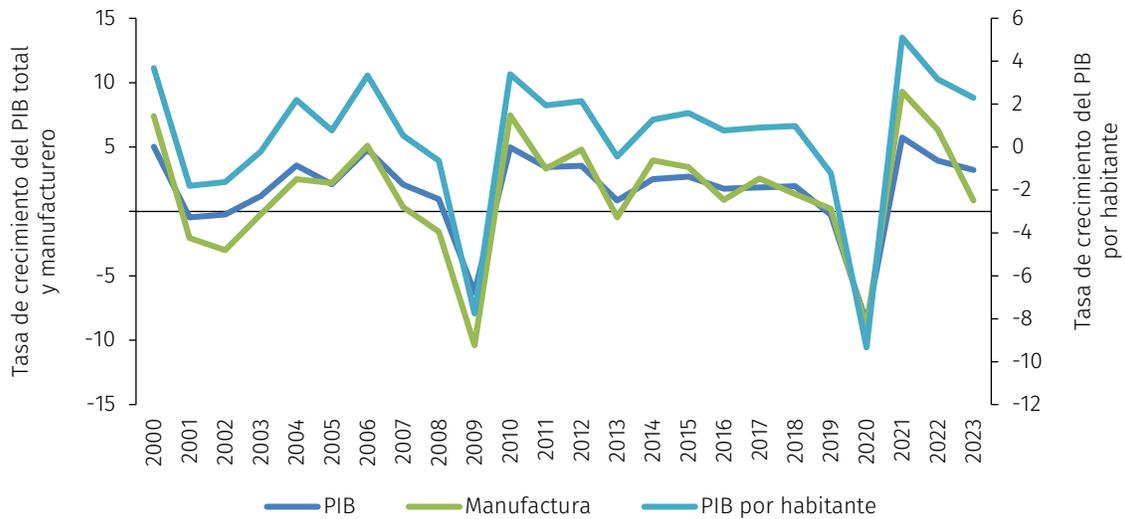
La falta de políticas de desarrollo productivo ha agudizado la heterogeneidad estructural del aparato productivo nacional en México. Por un lado, existe un núcleo pequeño de medianas y grandes empresas muy competitivas, muchas ligadas al capital foráneo, exportadoras de bienes y servicios de mediana y alta tecnología, cada vez más integradas con la economía mundial. Y por el otro, hay un grupo de empresas pequeñas, micro y familiares, de muy baja productividad, sin acceso a financiamiento y capacitación, la mayoría de ellas en el sector informal de la economía⁸.

Desde la década de 1940 y hasta fines de la de 1970 se ensayaron en México diversos esquemas de apoyo al desarrollo productivo (protección arancelaria, sustitución de importaciones, apoyo a industrias nacientes e impulso de empresas públicas productivas, entre otros) que contribuyeron a sostener una tasa de crecimiento del PIB de alrededor del 5% anual. La crisis de los años ochenta incidió en un giro hacia las políticas de mercado, restando importancia al fomento productivo, excepto las actividades exportadoras o con potencial exportador.

A lo largo de las últimas décadas el aparato productivo ha exhibido un crecimiento muy pausado, alta heterogeneidad estructural, débiles encadenamientos internos y especialización en procesos de ensamble con limitada incorporación de desarrollo tecnológico e innovación. Esto contribuye a explicar el lento avance del PIB, que promedió un crecimiento del 1,7% anual durante los últimos 24 años (véase el gráfico 1) y ha provocado que se amplíen las brechas de competitividad y productividad frente a los líderes mundiales. El sector manufacturero, usualmente considerado el motor de la economía, ha crecido a una tasa aún menor, con un promedio anual de entre 2000 y 2023 del 1,5% (CEPAL, 2023). El PIB por habitante reportó un modesto crecimiento anual promedio del 0,5% en el mismo período.

⁸ De acuerdo con datos de los últimos censos económicos, los establecimientos medianos y grandes representaban únicamente el 1% del total de establecimientos a nivel de toda la economía. Sin embargo, generaban el 47% del empleo y el 70% de los ingresos, lo que es muestra evidente de las diferencias en el desempeño productivo y de la competitividad de los diferentes tamaños de empresa en México (INEGI, 2020).

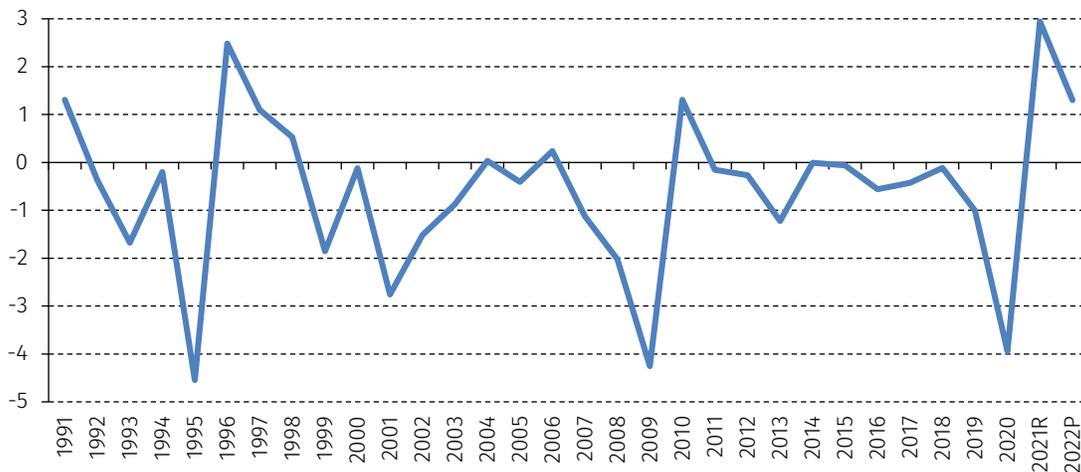
Gráfico 1
México: PIB nacional y manufacturero, y PIB por habitante, 2000-2023
(Tasas de variación anual, en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

A pesar de todos los avances tecnológicos de las últimas décadas, la productividad total de los factores (PTF) para el conjunto de la economía mexicana ha tenido un retroceso del -0,57% en promedio en el período 1990-2022 (véase el gráfico 2). Este bajo crecimiento de la economía y su deficiente productividad limita de manera muy considerable la creación de suficientes empleos de buena calidad.

Gráfico 2
México: productividad total de los factores, 1991-2022
(Tasas de variación anual)



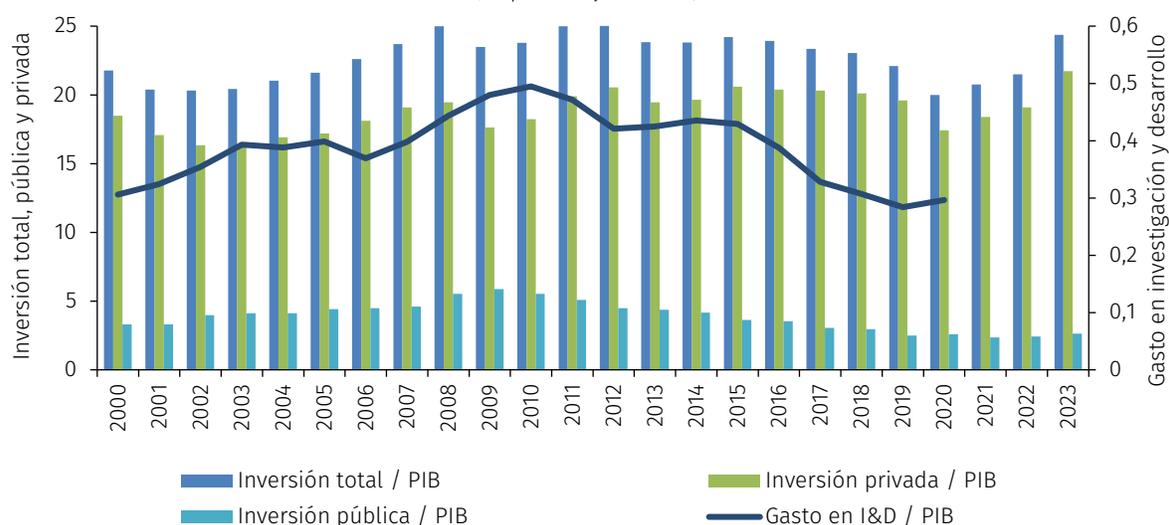
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

Una razón de este bajo dinamismo de la productividad es la alta proporción de empleos que se encuentra en el sector informal. En 2021, el 55,8% de la población estaba ocupada en condiciones de informalidad y generaba el 23% del PIB, mientras que el 44,2% de la población ocupada formalmente

generaba el 76,3% del PIB (INEGI, 2022). Además de su baja productividad, el sector informal no ofrece protección social, sistemas de capacitación profesional, ni salarios apropiados para garantizar un nivel de vida digno⁹. Esto tiene un impacto notorio sobre el nivel salarial medio de la economía, que está influido negativamente por los bajísimos salarios pagados en el sector informal y que a su vez deprimen los salarios del sector formal de la economía (Ibarra y Ros, 2017).

Otro aspecto que explica esta situación son los bajos niveles de inversión que México ha tenido en las últimas décadas. La formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (suma de la inversión pública y privada) se ubicó en promedio en el 22,7% del PIB entre 2000 y 2023 (véase del gráfico 4), muy por debajo del 39,1% observado en el este de Asia en el mismo período (CEPALSTAT y Banco Mundial, 2024). En el eje derecho del gráfico 3 se muestra la inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB, entre 2000 y 2020, de acuerdo con la información oficial más reciente disponible. En dicho período, el promedio anual es del 0,39% del PIB, con una marcada reducción a partir de 2010. Este coeficiente está muy lejos del observado en el este de Asia (2,71% en 2021), el promedio entre los países de la OCDE (3,0% en 2021) y de la Unión Europea (2,31% también en 2021) (Banco Mundial, 2024).

Gráfico 3
México: inversión total, pública y privada, como porcentaje del PIB total, 2000-2023; inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB, 2000-2020
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

A esto se suma que los cambios estructurales de las décadas de 1980 y 1990 que, en parte, apuntaban a que el sector privado asumiera un rol protagónico en la economía, incluyendo las actividades de inversión, no dieron los resultados esperados (Godínez, 2023). El retraimiento del Estado en este plano ha perjudicado seriamente la construcción de infraestructura de todo tipo, los esfuerzos en materia de I+D (esenciales para la incorporación de tecnología más avanzada), y la creación de condiciones que generen sinergias entre los diversos sectores productivos, lo que ha limitado el avance que hoy se ve en todos los sectores productivos¹⁰. La inversión del sector público, especialmente en infraestructura, es crucial para impulsar la expansión de la economía y aprovechar las oportunidades que se presentan con el *nearshoring* en México.

⁹ Esquivel (2023a) muestra que alrededor del 20% de los trabajadores en el sector informal se encuentra en situación de pobreza laboral, contra solo el 1% de los trabajadores del sector formal.

¹⁰ Godínez (2023) también señala la influencia benéfica que tiene la inversión pública sobre la privada.

A pesar de estas cifras poco alentadoras en materia de inversión pública y privada, México ha recibido una cantidad considerable de IED, equivalente a entre el 12% y el 13% del total de la formación bruta de capital fijo¹¹ en el período 2000-2022 (Gobierno de México, 2023). Se estima que el fenómeno del *nearshoring* siga impulsando esta tendencia en los próximos años. Esta inyección de capital ha dinamizado actividades modernas y competitivas en la economía mexicana, como el sector automotriz, el aeronáutico, el electrónico y el de dispositivos médicos, algunos de ellos fundamentan parte crucial de su éxito a su funcionamiento en red social o colaborativa de clúster. Si bien estas inversiones de capital extranjero representan un avance importante y una oportunidad para construir a partir de estos logros, no se han conseguido alcanzar los niveles necesarios de inversión para un desarrollo económico generalizado e incluyente en el país.

Un elemento positivo que resaltar de la economía mexicana es el sostenido crecimiento de su sector exportador. Las exportaciones totales de bienes se incrementaron de 161.300 millones de dólares en 2002 a 578.200 millones en 2022, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual del 6,3%. En 2023 México se ubicó como el principal exportador de bienes a los Estados Unidos, por encima de China. No obstante, este sólido dinamismo exportador ha tenido un impacto modesto en la actividad económica debido al bajo valor agregado nacional que caracteriza a las exportaciones mexicanas. En un análisis realizado para los tres países de América del Norte, con base en la construcción de una matriz insumo-producto regional, Orozco, Padilla Pérez y Romero (2021) muestran que México incorpora el menor valor agregado nacional en sus exportaciones (65,1% en 2014, en comparación con el 87,1% de los Estados Unidos).

Esta falta de dinamismo y crecimiento de la economía ha sido un gran obstáculo para lograr avances importantes en las condiciones de vida de una gran parte de la población. Con un 36,3% de la población en situación de pobreza y un 7,1% en pobreza extrema, el país muestra aún importantes rezagos sociales (CONEVAL, 2022), con disparidades sociales, económicas y territoriales muy profundas. A ello se agrega una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso y concentración de la riqueza que limita la competitividad (IMCO, 2022). Sin una política de desarrollo productivo integral que incorpore la educación, la capacitación de los trabajadores, la salud, los cuidados y que genere las condiciones adecuadas para canalizar las inversiones a los distintos sectores productivos, no se logrará alcanzar la meta de un desarrollo incluyente para todo el país y su población (Schatan, 2022).

México se encuentra en una posición propicia para abordar de manera estructural los problemas arrastrados durante décadas. Aprovechar las oportunidades para impulsar el desarrollo implica reconocer que el futuro no está predeterminado, sino que puede ser moldeado, y que el Estado desempeña un papel fundamental para convocar a otros actores del desarrollo a participar en la concepción y construcción del porvenir. En contraposición, la sucesión de crisis globales, unida a la falta de políticas con una perspectiva estratégica de futuro, podría intensificar su rezago y ampliar aún más las brechas en términos de crecimiento, inversión, empleo, innovación, tecnología, desarrollo social y territorial con los países de ingresos altos.

Dado que el crecimiento de México está muy vinculado al de los Estados Unidos, las políticas productivas más recientes de este país¹² podrían actuar como un catalizador para que México adopte una verdadera política de desarrollo productivo sostenible con una visión estratégica a largo plazo, algo que no ha ocurrido en cerca de cinco décadas. El fortalecimiento de la estructura productiva de México permitiría construir un perfil competitivo de la economía nacional basado en capacidades propias, generando así una resiliencia frente a las variaciones del ciclo económico de la economía internacional y choques externos como la pandemia por COVID-19 y los efectos acelerados del cambio climático. Esta coyuntura representa una oportunidad de grandes proporciones, si se sabe aprovechar, para catalizar cambios positivos que orienten al país hacia un desarrollo sostenible e incluyente.

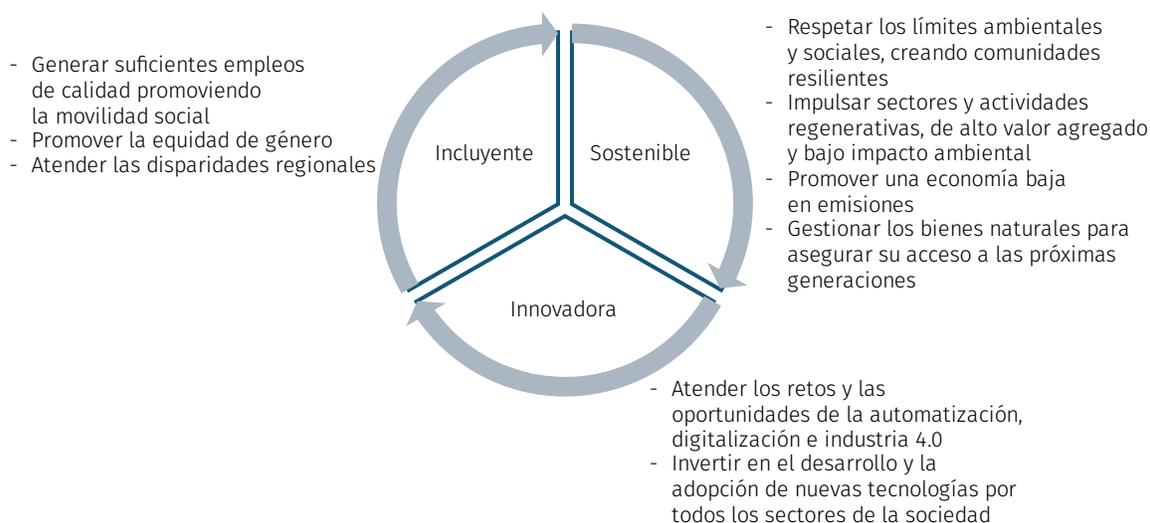
¹¹ Es el valor de los activos fijos adquiridos o producidos tanto por el sector público como por el privado. Solo una parte de la IED se traduce en activos fijos.

¹² Relacionadas con el *nearshoring* como las medidas que se están tomando durante el gobierno del Presidente Joe Biden, que buscan promover el desarrollo de sectores y procesos productivos que han perdido competitividad o que enfrentan irregularidad en el suministro de insumos, materias primas y productos terminados clave para completar sus procesos productivos y de consumo final (McNeece, 2023).

V. ¿Qué tipo de política de desarrollo productivo podría impulsar México?

En un contexto de retos y transformaciones globales, México necesita una PDP que sea ambientalmente sostenible, incluyente e innovadora. Una política con estas características apunta a una reconfiguración de los modelos productivos existentes que reconcilie las dinámicas productivas con la equidad social y la preservación del medio ambiente. Esto debe traducirse en acciones concretas dentro de las PDP, donde la dimensión social y ambiental dejan de ser principios o brújulas abstractas para convertirse en componentes operacionales fundamentales.

Diagrama 2
Una política de desarrollo productivo incluyente, sostenible e innovadora



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las participaciones en las mesas de diálogo sobre desarrollo productivo organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Fundación Friedrich Ebert (FES), 2023.

En el ámbito ambiental, la extracción y el agotamiento acelerado de recursos a causa de su sobreexplotación impone una presión creciente sobre los ecosistemas, comprometiendo su capacidad de provisión y regeneración. El país ha perdido aproximadamente el 50% de sus ecosistemas naturales, principalmente en selvas húmedas y secas, pastizales y manglares (CONABIO, s/f). Factores como la sobreexplotación pesquera, la deforestación, la urbanización y la contaminación contribuyen a esta pérdida. Por tanto, la gestión más eficiente y responsable de los recursos naturales es un tema estratégico para garantizar la continuidad y estabilidad de la base productiva del país y el bienestar de las comunidades.

La contaminación atmosférica, del suelo y del agua es un problema que afecta la salud de los ecosistemas y la calidad de vida de la población. La contaminación en el país provoca más de 32.000 muertes anuales debido a la mala calidad del aire, con el 52,4% de las ciudades y zonas metropolitanas con niveles de contaminación que superan los límites recomendados para la salud (CEMDA, s/f). En cuanto al tema hídrico, de los 653 acuíferos en el territorio nacional, 105 están sobreexplotados y más de la mitad de las aguas en el país se encuentran contaminadas por una gestión limitada de las descargas residuales de las grandes concentraciones urbanas e industriales (CONAGUA, 2018).

La explotación de territorios para instalar infraestructura industrial o actividades extractivas se asocia con conflictos socioambientales, dando lugar a tensiones entre comunidades locales y actores industriales. En México se registran 761 proyectos, obras o actividades extractivas que causan algún tipo de afectación socioambiental, originan algún hecho de violencia o detonan alguna acción colectiva. Estas afectaciones socioambientales están vinculadas en un 70% a proyectos de hiperurbanización y extractivismo minero y energético; el resto está asociado a proyectos de extractivismo agroindustrial, megainfraestructura y vías de comunicación y extracción hídrica (OSCA, 2022). La gestión equitativa y participativa de los territorios es un elemento crucial para mitigar posibles conflictos y avanzar hacia una coexistencia más armoniosa entre la actividad productiva, el entorno natural y la población del territorio.

Aun en este complejo entramado, la transición hacia una economía baja en emisiones representa una oportunidad única para diversificar los rubros productivos. El sector energético, en particular, se destaca como un terreno propicio para que México se integre en cadenas de suministro relacionadas con las energías renovables y promueva una transición hacia la electrificación de las actividades económicas (por ejemplo, la electromovilidad). Se trata de promover una expansión planificada de actividades económicas que respetan los límites sociales y ambientales, desincentivar el crecimiento de sectores que resultan gravosos para la sociedad y los ecosistemas, y gestionar de manera explícita las externalidades socioambientales, contribuyendo así a la resiliencia de las comunidades y la preservación del entorno.

En el ámbito social, la heterogeneidad estructural del aparato productivo de México y la alta proporción de personas ocupadas en la informalidad son un obstáculo para lograr avances importantes en ámbitos como la pobreza, la desigualdad y la protección social. La movilidad social en México es notablemente baja. Siete de cada diez habitantes que nacen en la pobreza no superan esa condición a lo largo de su vida (IMCO, 2019). Esta situación se profundiza cuando se toman en cuenta las disparidades regionales. En el norte del país, 25 de cada 100 personas que nacen en el estrato más bajo de la escala económica permanecen en el mismo segmento, mientras que en el sur esa cifra se eleva a 67. En el sur, 6 de cada 10 habitantes están en situación de pobreza, mientras que, en el norte, esta proporción es de 3 de cada 10 (IMCO, 2019). Asimismo, la concentración de oportunidades en las zonas urbanas contrasta con la vulnerabilidad persistente en las áreas rurales, exacerbando las disparidades regionales entre el norte y el sur del país.

La brecha de género en las actividades económicas se manifiesta en la limitada participación de las mujeres, perpetuando estructuras que frenan su pleno desarrollo. La tasa de participación económica de las mujeres es significativamente inferior a la de los hombres, registrando un 41,7% en comparación con el 74,2% (INEGI, 2022), mientras que la tasa de informalidad es más alta para las mujeres (54,8%) que para los hombres (48%) (INEGI, 2022).

Adicionalmente, la carga no remunerada de las responsabilidades del hogar recae marcadamente en las mujeres, agravando la inequidad de género. En México, las mujeres realizan el 74% de las tareas de limpieza, organización y cuidados dentro de sus hogares, y destinan 54,3 horas a estas labores en contraste con las 30,2 horas semanales que dedican los hombres (INEGI, 2022). Este desequilibrio en las

responsabilidades domésticas se traduce en una doble jornada laboral para muchas mujeres, dificultando su plena inserción en el mercado laboral y limitando sus oportunidades de desarrollo profesional. Esta problemática requiere replantear las dinámicas laborales para lograr una mayor equidad de género y una distribución justa de responsabilidades del hogar y los cuidados, así como reconocer los beneficios de transitar hacia sociedades del cuidado.

Las PDP son una herramienta clave para impulsar transformaciones sociales profundas. A partir de la creación de empleos de calidad se generan alternativas a la informalidad y nuevas fuentes de ingreso, lo cual puede tener un impacto sustancial en la reducción de los niveles de pobreza. También se abren nuevas oportunidades de movilidad social y para incorporar a las mujeres y las personas jóvenes al mercado laboral. Por esta razón, las PDP deben incorporar en su diseño un importante componente social, que tome en cuenta las disparidades regionales, fortalezca los programas de formación profesional, contribuya a la construcción de un sistema de cuidados e incluya la perspectiva de género de manera transversal.

En el ámbito de innovación y desarrollo tecnológico, México debe atender los retos y las oportunidades que presenta la cuarta revolución industrial. La automatización, por un lado, plantea un riesgo para la industria manufacturera mexicana que ha basado su competitividad en el empleo de personal poco calificado. Por otro lado, las nuevas tecnologías ofrecen múltiples oportunidades para fortalecer las capacidades del sector productivo en todos sus niveles, aumentando su productividad y la generación de valor agregado.

No obstante, el país enfrenta desafíos considerables y rezagos evidentes en materia de innovación y desarrollo tecnológico, que deben abordarse de manera explícita. Como se mencionó anteriormente, México arrastra un atraso histórico en la inversión en investigación y desarrollo, que representa menos del 0,5% del PIB, lo que ha llevado a una posición cada vez más rezagada en los índices internacionales de innovación¹³. Además, solo el 27% de las empresas en México establecen objetivos de innovación, lo que evidencia una brecha significativa entre las pymes y las grandes empresas en términos de productividad, innovación y acceso a la tecnología.

Para abordar estos desafíos, es imperativo que las políticas de innovación y desarrollo tecnológico ocupen un lugar destacado en la agenda gubernamental y se implementen en una estrecha coordinación con las PDP con una visión prospectiva y de largo plazo. En este contexto, resulta crucial fomentar ecosistemas de innovación que faciliten la adopción y transferencia tecnológica, fortalecer la colaboración entre empresas y academia, y dotar de recursos suficientes a los centros de investigación y desarrollo. Además, se deben fortalecer los programas de formación profesional, capacitación y reentrenamiento, donde los esquemas de formación dual pueden jugar un papel significativo. Los centros educativos a nivel medio y superior deben actualizar los planes de estudio para orientar la formación de los estudiantes hacia las exigencias laborales regionales.

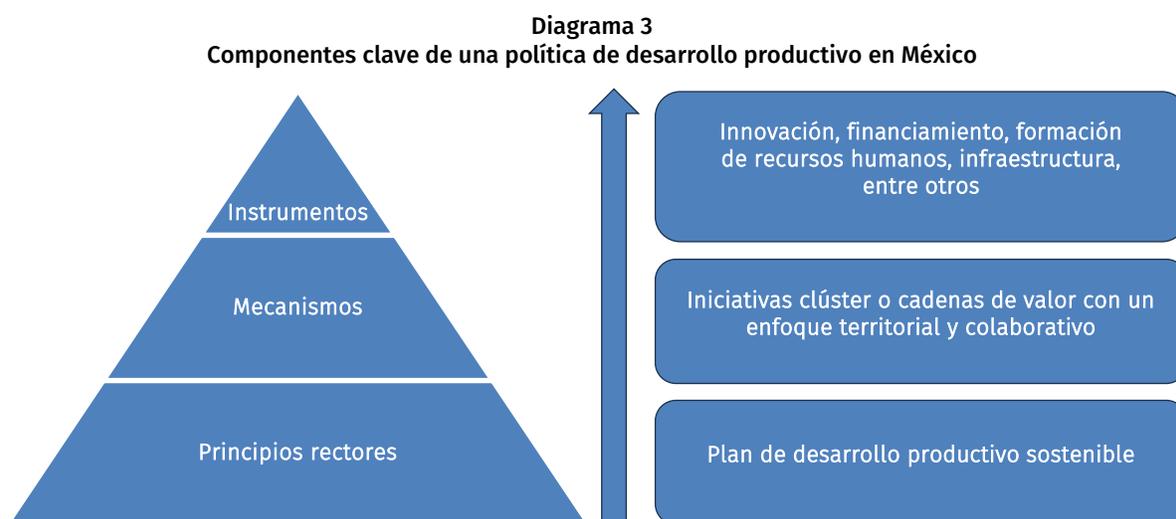
Es responsabilidad del Estado garantizar que los beneficios derivados de las nuevas tecnologías alcancen a toda la sociedad con el objetivo de democratizar la distribución de los frutos de la productividad y fortalecer las ventajas competitivas, evitando la profundización de las desigualdades estructurales del país. La adopción de estas tecnologías no solo promete impactos positivos en sectores clave como la educación, la salud o la inclusión financiera, sino que también puede desempeñar un papel fundamental en abordar los desafíos medioambientales y climáticos actuales. México debe trazar una estrategia integral de innovación y desarrollo tecnológico que trascienda la mera extracción de recursos naturales, la explotación de ventajas comparativas estáticas (cercanía geográfica y menores costos de producción) y se enfoque en la generación de valor agregado.

El Estado además puede impulsar formas colaborativas y de trabajo en redes sociales productivas a través del fomento y apoyo a las iniciativas clúster y de fortalecimiento de cadenas de valor. Estas redes colaborativas conducen a identificar cuellos de botella y necesidades para el fortalecimiento del sector y las respuestas a dichos cuellos de botella suelen encontrarse mediante alianzas público-privadas, público-público y privadas-privadas.

¹³ En 2018 ocupaba el lugar 47 de 132 países del índice mundial de innovación y en 2022 ocupó el lugar 84 de los mismos 132 países (OMPI, 2018 y 2022).

VI. Componentes clave de una política de desarrollo productivo en México

En este capítulo se presentan tres componentes clave de una política de desarrollo productivo: los principios rectores, los mecanismos y los instrumentos. Estos componentes fueron identificados y discutidos en las mesas de diálogo.



Fuente: Elaboración propia.

A. Los principios rectores de una política de desarrollo productivo en México

Es recomendable que una política de desarrollo productivo cuente con principios generales consensuados que sirvan como marco de referencia para su diseño, ejecución y evaluación.

1. La coordinación es clave

México no ha tenido una política articulada de desarrollo productivo desde los años setenta ni un proyecto nacional de desarrollo de largo plazo que integre a los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil. Si bien se desarrollaron instrumentos de una PDP, como programas de apoyo sectorial, el fomento de la actividad exportadora y el financiamiento a mipymes, no ha habido una visión coordinada de política productiva que logre la cooperación entre actores. De hecho, una característica de las políticas productivas es su dispersión institucional, tanto en su diseño como en su ejecución y evaluación.

En sus estudios que incluyen a diversos países, de varios tamaños y niveles de desarrollo, Devlin y Mogueillansky (2011) y Máttar (2018) muestran que, para lograr resultados exitosos en términos de desarrollo productivo, es esencial tener una visión compartida y de largo plazo entre el sector público, el sector privado, la academia y la sociedad civil. Aun cuando las visiones u objetivos de desarrollo de cada país o región pueden ser muy distintas, la cooperación y los consensos entre los distintos actores involucrados parece ser indispensable, así como la creación de marcos institucionales con vocación experimentalista o de adaptación iterativa, que aseguren el cumplimiento de los planes, su continuidad y la rendición de cuentas.

Para implementar una PDP integral es necesario diseñar un complejo sistema de coordinación a varios niveles: i) entre el sector público y el privado; ii) entre diferentes secretarías de Estado y iii) entre las entidades de gobierno del nivel federal, estatal y municipal. La experiencia internacional muestra que la articulación y colaboración entre el sector público y privado es clave para la implementación exitosa de políticas de desarrollo productivo. Idealmente esta colaboración se debe dar de manera institucionalizada y transparente, buscando consensuar una visión común de país de largo plazo y alinear decisiones estratégicas de inversión (Máttar, 2019). Por lo tanto, es necesario contar con canales institucionalizados para la continua negociación y renegociación de las metas, objetivos y políticas públicas entre el gobierno y los grupos de interés (Rodrik, 2022).

La implementación de las políticas productivas necesita de todos los niveles de gobierno e involucra diversas dependencias públicas. Los enfoques de implementación pueden variar desde una estrategia nacional, a sectores específicos, sectores interconectados, un enfoque sobre regiones o incluso a enfoques de clústeres y cadenas de valor. Idealmente se debe contar con un mecanismo de coordinación entre estos diferentes niveles y mecanismos de retroalimentación. Para esta tarea puede resultar muy útil el diseño de gobernanza multinivel mencionado anteriormente, que propone un sistema de reglas del juego, incentivos y mecanismos institucionales a diferentes niveles de gobierno que facilitan la articulación de actores, acciones y recursos a diferentes niveles. Por ejemplo, las iniciativas clúster, cuyo diseño e implementación tiene un enfoque más territorial, ya que suceden en el espacio físico y con la red de actores que se ubican en él, se beneficia de un Estado con capacidades de convocar a diversos actores e instituciones para resolver problemas y buscar soluciones de largo plazo.

2. El Estado, actor fundamental del desarrollo

La experiencia internacional muestra que, en muchos casos, la consecución de un crecimiento elevado, sostenido y convergente ha dependido crucialmente de Estados que desempeñan un papel activo, proactivo y constante. Esto se ha logrado a través de políticas de desarrollo productivo, tanto horizontales como verticales, la creación de mercados, el respaldo a empresas o sectores específicos, la promoción de la modernización tecnológica, el apoyo a procesos de aprendizaje, la eliminación de obstáculos, la regulación de los mercados, la gestión de financiamiento y la promoción de misiones con una clara vocación transformadora (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2024; Mazzucato y Rodrik, 2023).

Los retos que enfrenta el desarrollo productivo de México ameritan una estrategia en la que el liderazgo y la coordinación del Estado son fundamentales. Este es un gran desafío, pues desde hace cuatro décadas se registra un alejamiento de su protagonismo como actor central del desarrollo y un debilitamiento de sus capacidades institucionales. Es responsabilidad del Estado convocar a la sociedad y al sector privado a construir una visión común de nación y asumir su ejecución, en un marco de participación amplia, democrática, abierta y transparente para caminar hacia ese escenario construido colectivamente. Se trata de un gran pacto que, en la medida que sea ampliamente participativo, incluyente y transparente, garantice su pertinencia y permanencia en el tiempo (Máttar, 2020). Para esto,

es necesario que el gobierno, los partidos políticos y los diferentes sectores de la sociedad se alejen del antagonismo y hagan un esfuerzo de conciliación y diálogo para lograr dicho acuerdo nacional que incluya una visión productiva, sostenible e incluyente para las próximas décadas.

Un elemento central para México es el fortalecimiento de capacidades institucionales, tanto las operativas como las políticas y prospectivas y que fortalezcan sus capacidades orientadas a la construcción de instituciones complejas. La edificación de este tipo de instituciones demanda de un importante esfuerzo colectivo, dado que en ocasiones se confrontarán con sistemas inflexibles caracterizados por fuertes intereses, potencialmente en desacuerdo con la perspectiva de cambio.

3. Un sector empresarial comprometido con el desarrollo

La empresa privada debe buscar no solo maximizar utilidades de corto plazo, sino también emprender proyectos con visión estratégica, atender los problemas de la comunidad, cuidar el medioambiente, innovar, pagar sus tributos y abrir espacio a la participación de las mujeres con igualdad de derechos (Bitar, Máttar y Medina, 2021). La expansión de la economía con énfasis en el bienestar general es posible y es benéfica para la población vulnerable, pero también lo es para el sector empresarial.

4. Un consejo para el desarrollo productivo sostenible

Derivado de las discusiones que se tuvieron en las mesas de diálogo y alineado con la bibliografía internacional, se considera pertinente y relevante establecer un consejo para el desarrollo productivo sostenible para implementar una PDP en México. Este mecanismo sería clave para materializar la colaboración entre el sector público y privado de manera institucionalizada y funcionaría como mecanismo de coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de la PDP.

Este tipo de consejos son espacios de deliberación y aprendizaje en los que se reúnen de manera regular los grupos de interés vinculados a las PDP. Los intercambios permiten identificar nuevas ideas, oportunidades de inversión y obstáculos que deben resolverse para lograr los objetivos. Para ello, es necesario que sea un mecanismo transparente, flexible y participativo, con objetivos claros, responsabilidades asignadas y evaluación de resultados. Su conformación debe ser amplia e incluyente, abarcando a actores más allá de las organizaciones tradicionales mejor organizadas y cámaras empresariales.

Resulta fundamental contar con la participación y representación del más alto nivel del poder ejecutivo, de manera que se pueda asegurar el seguimiento y la implementación de los acuerdos de las mesas de trabajo, ya que en muchas ocasiones se requiere la actuación coordinada de diversas instancias públicas, cambios legislativos y regulatorios, o montos importantes de financiamiento. Las experiencias agrídulces del pasado con este tipo de alianzas en América Latina y el Caribe recuerdan que el diseño de estos marcos institucionales es clave para el éxito de las PDP.

5. Priorización de sectores estratégicos

La priorización de los sectores estratégicos es un requisito fundamental para el diseño y la implementación de las PDP. La priorización no solo desencadena la articulación de las políticas públicas vinculadas a las PDP, sino que también contribuye al cumplimiento de objetivos económicos, sociales y medioambientales más amplios del país. Es decir, sirve como brújula para coordinar las políticas públicas asociadas a las PDP, proporcionando una guía estratégica que facilita la alineación de esfuerzos¹⁴, y contribuye a impulsar objetivos sociales específicos, como la movilidad sostenible, la gestión eficiente del agua o la restauración de suelos. Además, puede formar parte integral de la política de seguridad estratégica de los países y regiones, especialmente en áreas críticas como energía, alimentación e insumos productivos.

Estas decisiones son muy importantes porque determinan el impacto de las PDP en términos de la cantidad y tipo de empleos que se pueden generar, el efecto medioambiental de las actividades económicas que se promueven y el tipo de diversificación del ecosistema productivo. Las repercusiones

¹⁴ Por ejemplo, programas de formación técnica profesional, centros de innovación y programas de fortalecimiento a pymes alrededor de la industria aeroespacial, las energías renovables o la economía digital.

de estas decisiones pueden ser muy significativas para regiones enteras¹⁵, por lo que es muy importante definir procesos y criterios claros para priorizarlos. También aquí es crucial el papel coordinador del Estado en un proceso abierto, deliberativo, transparente y participativo, junto con la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil.

El mecanismo para priorizar los sectores estratégicos debe definir de manera clara estos criterios, proporcionando un marco para una discusión transparente y bien informada. Es esencial destacar que en estos procesos también participan grupos particulares con fuertes intereses económicos, que pueden entrar en tensión con análisis técnicos y estrategias que buscan primordialmente el bienestar colectivo. Por este motivo, resulta crucial establecer un marco deliberativo claro, transparente e inclusivo, junto con mecanismos sólidos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, buscando que la toma de decisiones sea equitativa, informada y alineada con los objetivos generales de desarrollo sostenible.

6. La importancia del territorio

Las PDP también deben tener como principio central que el territorio importa. Por un lado, en un país con amplias disparidades territoriales, es clave promover un desarrollo regional armónico, equilibrado y sostenible, que reduzca las enormes brechas de infraestructura, económicas y sociales que hay en el territorio nacional. La participación de los gobiernos estatales y de las organizaciones empresariales y de los trabajadores será fundamental en este empeño. Por otro lado, los procesos productivos y de innovación se dan en gran medida a través de las interacciones entre los actores locales. Si bien hay una creciente integración con cadenas regionales y globales, el fortalecimiento de clústeres y cadenas de valor tienen un fuerte componente territorial.

7. Visión de largo plazo y un proceso iterativo

Es necesario contar con una continuidad de las políticas para lograr sus objetivos, independientemente de períodos de gobierno, choques externos y vaivenes coyunturales. Se trata de políticas prospectivas resilientes, que pueden ajustarse frente a fenómenos inesperados a la vez que mantienen sus objetivos. El desarrollo productivo requiere pensar y actuar para el largo plazo atendiendo las urgencias del día a día y mostrando resultados en el corto plazo y gradualmente (Bitar, Mátar y Medina, 2021; Mátar, 2021).

Los procesos productivos a nivel global se han hecho más complejos a lo largo de las últimas décadas y las PDP deben adaptarse a estas nuevas realidades. No es posible determinar *ex ante* y de manera universal los instrumentos que deben emplearse en las PDP. El éxito de las políticas está estrechamente vinculado al entorno, las capacidades institucionales, la disponibilidad de recursos y los objetivos que se buscan alcanzar. La complejidad inherente al diseño e implementación de estas políticas destaca la necesidad fundamental de contar con instituciones sofisticadas y eficaces, con funcionarios públicos bien calificados que posean un profundo conocimiento de los instrumentos disponibles y la capacidad de identificar aquellas con mayor viabilidad y potencial de impacto.

En este sentido, las PDP deben concebirse como un proceso iterativo y colaborativo. Este enfoque experimentalista implica un continuo ciclo de diseño, implementación, evaluación y ajuste, fomentando un enfoque flexible y adaptativo que permita aprender de la experiencia y ajustarse a las dinámicas cambiantes del entorno económico y social, sin perder de vista el objetivo final a alcanzar. Sabel y Jordan (2015) y Salazar-Xirinachs (2020) proponen el concepto de gobernanza experimentalista, que hace referencia a un modelo de gestión de las políticas, que contempla una iteración permanente entre propuestas, implementación y revisión de resultados, lo que permite adaptar las acciones y estrategias sobre la base de la experiencia y los aprendizajes adquiridos.

8. Condicionalidades y conflictos redistributivos

Es de gran importancia que las PDP incluyan condicionalidades para los receptores de los apoyos para que estos no se conviertan en apoyos discrecionales sin objetivos claros, sino que aumenten la generación de valor público. Es decir, se asignan los apoyos públicos a cambio de que los beneficiarios

¹⁵ Los impactos territoriales y sociales son muy diferentes del impulso de actividades como la minería, el sector automotriz, el turismo, el sector cultural o la economía digital.

realicen acciones específicas que abonen a avanzar hacia los objetivos públicos que se han definido de manera participativa y consensuada (Mazzucato y Rodrik, 2023).

Otro aspecto importante son los conflictos redistributivos relacionados con la implementación de las PDP. En muchas ocasiones las inversiones necesarias implican altos costos en el corto plazo, mientras que los beneficios solo se podrán observar en el mediano o largo plazo. Chang y Andreoni (2020) señalan que

“todas las políticas económicas son al fin y al cabo acciones políticas, en el sentido de que son parciales, favorecen a un grupo en detrimento de otro, a una ideología en detrimento de otra, o incluso a una cultura en detrimento de otra. Al ser políticas, todas estas decisiones implican inevitablemente conflictos, al menos de manera potencial. Y dependiendo de la forma en que se aborden (y finalmente se resuelvan, o no) los conflictos, se obtendrán diferentes efectos distributivos” (pág. 12, traducción de los autores).

Por lo tanto, la implementación exitosa de estas políticas necesita de una gestión efectiva de los conflictos que se pueden generar o de conflictos existentes que se pudieran revivir de manera involuntaria.

9. Innovación y sostenibilidad

El diseño y la implementación de las PDP no es un fin en sí mismo. Estas políticas deben estar dirigidas a lograr una mayor tasa de crecimiento económico, con base en incrementos de la productividad, con la incorporación creciente de innovaciones tecnológicas, la creación de nuevas fuentes de trabajo decente y la protección del medio ambiente.

Se requiere reactivar sostenidamente la inversión para recuperar el crecimiento. Esta reactivación debe coordinarse con el liderazgo democrático del Estado en el marco de los esfuerzos de reanimación del crecimiento (Coyle, 2020), de manera sostenida por un largo período, con proyectos de alta rentabilidad económica y social, sumando inversiones públicas y privadas nacionales y foráneas, que respondan y apunten a una estrategia concertada de desarrollo de largo plazo.

Las empresas deben ser más proactivas en innovación, colaborando con otras, e incentivadas por el Estado, para crear nuevos productos y procesos tecnológicos. La colaboración público-privada-universidad-comunidad es insustituible y es un ingrediente clave para reactivar las políticas de desarrollo productivo, con propósito y visión estratégicos de largo plazo, como se ha verificado abundantemente en numerosos países (Mazzucato, 2021). La diversificación y continua innovación del sector productivo otorga mayor estabilidad y resiliencia al crecimiento.

10. Fortalecimiento de las capacidades laborales

Se debe apuntar también al fortalecimiento de las capacidades laborales, la innovación y el progreso técnico, y no a través de procesos intensivos en mano de obra poco calificada y mal remunerada, la explotación no sostenible de los recursos naturales o un tipo de cambio subvaluado. Las PDP deben tener como principio central la creación de empleos bien remunerados, que promuevan la formación y el crecimiento continuo de la fuerza laboral.

La cuarta revolución industrial y tecnológica exige un programa de reentrenamiento de la fuerza de trabajo y la formación de profesionales de alto nivel para atender la demanda de personal altamente calificado, así como para reencauzar el empleo de sectores que experimentan la mayor robotización. México es particularmente susceptible a la automatización porque su manufactura es de ensamble y repetitiva. La transformación debe dar paso a una manufactura que incorpore crecientemente conocimiento, complejidad, capacidades gerenciales, innovación y tecnología.

México debe aspirar a desarrollar industrias verdes y circulares, como resultado del tránsito del aparato productivo del uso de combustibles fósiles hacia la utilización de renovables, la reducción de la intensidad energética de la producción y de procesos cuidadosos de sus efectos en la naturaleza y el medio ambiente (Bitar y otros, 2021). El Estado puede proveer incentivos económicos para impulsar estos procesos. Buena parte del crecimiento de México descansa sobre las exportaciones y cada vez cuenta más, como factor competitivo, el cuidado del ambiente y la naturaleza a lo largo del proceso productivo y la cadena de valor. La política educativa con una perspectiva de género es un instrumento clave para

diversificar los rubros productivos, hacer partícipe a la ciudadanía de la gestión de los recursos disponibles en los territorios y reducir el impacto climático de las actividades productivas.

11. Un plan nacional para el desarrollo productivo sostenible

Todos los elementos anteriores deberían ser plasmados en un plan nacional para el desarrollo productivo sostenible que surja de un proceso liderado por el Estado, con la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil. Es fundamental que el plan surja de un proceso participativo y técnicamente riguroso, donde se defina una visión consensuada a largo plazo para el futuro productivo del país, identificando con precisión los sectores estratégicos a impulsar y las responsabilidades de cada participante. Para que su implementación sea exitosa, este plan debe ocupar un papel central dentro de las prioridades del gobierno, alineado con otras estrategias para alcanzar los grandes objetivos sociales, económicos y medioambientales del país.

Es esencial que este plan esté vinculado estrechamente con los instrumentos de política pública más relevantes del país, como el plan nacional de desarrollo, el presupuesto de egresos de la federación, los programas sectoriales y las iniciativas de desarrollo regional. Este plan, además de servir como guía estratégica, debe facilitar la articulación de políticas públicas a nivel federal y estatal, la asignación eficiente de presupuestos y la formulación de estrategias de cooperación internacional. Asimismo, debe plantear los marcos institucionales, los mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación y definir los recursos necesarios para llevar a cabo su implementación. La participación del sector empresarial es crucial para el éxito de esta iniciativa.

B. Mecanismos para implementar un plan para el desarrollo productivo sostenible

Los principios rectores presentados en este documento conforman la columna vertebral para formular un plan de desarrollo productivo sostenible en México. El siguiente paso es definir los cómo, es decir, cómo va a ser ejecutado el plan. El apoyo a la innovación en el sector productivo, por ejemplo, tiene un mayor impacto si se identifican claramente los actores que se beneficiarán, las áreas tecnológicas que serán priorizadas y la vinculación necesaria entre estos y otros actores clave en los procesos de innovación tecnológica (universidades, centros de investigación, proveedores de insumos y maquinaria, entre otros).

En este documento se enfatizan dos mecanismos que tienen un enfoque territorial y se basan en procesos colaborativos o de trabajo en red: las iniciativas clúster y las de cadenas de valor. Estos mecanismos proporcionan información y recomendaciones que surgen de procesos colaborativos para focalizar el diseño y la implementación de los instrumentos de las PDP. Es importante reconocer que hay otros mecanismos que también pueden ser explorados y que no se detallan en este documento, como las iniciativas de desarrollo territorial y de desarrollo de tecnologías específicas (por ejemplo, celdas fotovoltaicas o baterías de litio).

El primer mecanismo es las iniciativas clúster. De manera asociativa, los agentes vinculados a una industria o sector identifican los retos y las oportunidades para su fortalecimiento. La otra iniciativa es la del impulso al fortalecimiento de cadenas de valor. Las dos iniciativas han sido usadas ampliamente en América Latina y el Caribe, así como en otras regiones. Hay, por tanto, un cúmulo de evidencia y lecciones aprendidas valiosas para su aprovechamiento en nuevos emprendimientos similares.

Las iniciativas clúster tienen como objetivo mejorar la productividad, el empleo, la innovación y resolver cuellos de botella específicos de las empresas participantes y el clúster en su conjunto, mediante un intenso trabajo de articulación y visión común. En ellas participan múltiples actores locales del sector público, el sector privado y la academia para abordar los principales obstáculos de las empresas del clúster¹⁶. Por su naturaleza colaborativa, requieren de mecanismos de diálogo institucionalizado y la toma de decisiones conjuntas para ajustarse rápidamente a las condiciones locales y a las necesidades emergentes de los participantes del clúster.

¹⁶ Véanse mayores detalles sobre las iniciativas de clústeres en Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos (2019).

Las iniciativas clúster funcionan como locomotoras para organizar la acción colectiva y acelerar procesos de transformación, pero su propuesta de valor también depende del ecosistema empresarial y del contexto de política pública en el cual se ubican los clústeres (Salazar-Xirinachs, 2020). En la siguiente sección se detallan los instrumentos disponibles para implementar las iniciativas clúster: financiamiento en condiciones competitivas; apoyo a proyectos de innovación; instituciones educativas y de formación vocacional de calidad para satisfacer las demandas del sector privado y políticas de ciencia y tecnología, entre otros.

Las iniciativas de cadenas de valor, por su parte, buscan fortalecer todos los eslabones de la cadena, a través de superar las restricciones que enfrentan, lo que permite tener una mayor contribución al desarrollo económico y social del territorio en el que opera¹⁷. Al igual que la iniciativa clústeres, tiene un fuerte componente participativo en el que la identificación de las restricciones de la cadena y el diseño de acciones para superarlas se hace a través de procesos colaborativos y mesas de diálogo, con representantes de las mismas cadenas de valor, el sector público y la academia. En estos procesos colaborativos, el sector público juega un papel central para convocar a los actores, coordinar los procesos de diálogo e impulsar la implementación de las acciones diseñadas.

El fortalecimiento de las cadenas de valor persigue el escalamiento económico y social de las cadenas. El primero es entendido como un proceso o transición hacia actividades de mayor complejidad tecnológica, que implica una mejora de los productos o servicios ofrecidos por la cadena, o también la producción de bienes o provisión de servicios de manera más eficiente. El segundo se entiende como un proceso de mejora de los derechos y las prestaciones de los trabajadores a partir de una mayor calidad de su empleo, así como del entorno inmediato de la cadena (Padilla Pérez y Oddone, 2016). Una vez identificadas las restricciones que impiden un mayor escalamiento de la cadena, el diseño de las acciones tiene a su disposición, al igual que las iniciativas clúster, una gran variedad de instrumentos que se detallan en la siguiente sección.

En resumen, las iniciativas de clústeres y de cadenas de valor permiten identificar claramente el cómo de la política de desarrollo productivo: las acciones colaborativas específicas y dirigidas que tienen que llevarse a cabo en un territorio y sector específico para alcanzar los objetivos planteados en el plan.

C. Instrumentos de una política de desarrollo productivo en México

Ejecutar las políticas de desarrollo productivo requiere de una serie de instrumentos que pueden variar según el objetivo, las necesidades del país y las características del sector, entre otros factores. Las iniciativas clúster y las cadenas de valor, que se describieron brevemente como ejemplos de mecanismos para el diseño y la implementación de la política de desarrollo productivo, hacen uso de estos instrumentos para lograr sus objetivos. Se trata de instrumentos que han sido frecuentemente utilizados en países con PDP activas y que dependen del Estado como líder y coordinador de una política productiva.

En el cuadro 1 se presenta una lista de instrumentos con los que podría contar una política de desarrollo productivo en México. Esta lista no es exhaustiva y es importante ser creativos en el diseño de instrumentos innovadores para apoyar el desarrollo productivo. El ejercicio exige superar prejuicios normativos y, como se mencionó, advertir que el diseño y la implementación de la PDP es un proceso iterativo, transparente y participativo. Una nueva generación de PDP reconoce los amplios espacios existentes y la necesidad de una búsqueda continua de los instrumentos más adecuados en un entorno nacional y global cambiante¹⁸.

¹⁷ Véanse mayores detalles en Padilla Pérez y Oddone (2016).

¹⁸ Por ejemplo, si bien los acuerdos suscritos en el marco de la Organización Mundial del Comercio restringen el territorio de la política industrial en cuatro áreas principales (aranceles, paraaranceles, cuotas y barreras no arancelarias; subsidios a las exportaciones; medidas sobre la inversión relacionadas con el comercio; y derechos de propiedad intelectual), aún hay grandes espacios para la ejecución de un PDP activa. Véase Padilla Pérez y Alvarado (2014).

Cuadro 1
Instrumentos de las políticas de desarrollo productivo

Instrumento	Objetivo
1. Formación de recursos humanos	Mejorar las habilidades y competencias de la fuerza laboral en sectores específicos de la economía en función de la demanda presente y futura, en cooperación con el sector privado. El diseño de este tipo de programas puede ser clave para incluir a las mujeres y la juventud en el mercado laboral.
2. Políticas de ciencia, tecnología e innovación	Crear condiciones que impulsen el desarrollo y uso de la ciencia, la tecnología y la innovación en los bienes y servicios del sector productivo. Facilitar la colaboración entre las universidades, el sector privado y los centros de investigación para desarrollar ecosistemas que promuevan la investigación aplicada y la innovación tecnológica.
3. Financiamiento	Brindar financiamiento en condiciones competitivas a los actores productivos para promover el emprendimiento y el fortalecimiento de las empresas. Estos recursos financieros permiten a las empresas, por ejemplo, integrarse en cadenas de valor, acceder a nuevos mercados y fortalecer sus capacidades productivas. Los recursos se pueden otorgar a través de la banca de desarrollo o a través de la banca comercial (segundo piso) con instrumentos como garantías y créditos directos.
4. Infraestructura pública	Promover la competitividad y la especialización productiva mediante servicios de soporte, especialmente redes de infraestructura energética, de transporte, telecomunicaciones, parques industriales y servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Tiene impacto en la productividad, pero también en las condiciones de vida de la población. La infraestructura desempeña un papel central en la integración del sistema económico y territorial de un país, promoviendo la conectividad, la movilidad sostenible y la eficiencia en el uso de recursos, al tiempo que puede contribuir a la transición hacia una economía baja en carbono.
5. Fomento de la actividad exportadora	Facilitar el acceso a mercados externos mediante asesorías técnicas para cumplir con las normas y estándares internacionales, apoyos a la identificación de nichos, financiamiento para adecuar los productos a la demanda en el mercado destino y apoyos para vincularse con clientes potenciales o proveedores en ferias y reuniones comerciales.
6. Compras públicas	Dinamizar y transformar la economía mediante la demanda pública, por ejemplo, fomentar la adopción de nuevas tecnologías sostenibles, promover la productividad de las pymes o el desarrollo de ciertos sectores vinculados a la provisión de servicios públicos como la salud, el transporte público o la gestión de residuos.
7. Políticas de competitividad	Crear un ambiente propicio para los negocios, mediante la generación de señales económicas e incentivos que motiven a los agentes a ser competitivos, por ejemplo, una macroeconomía estable, fortalecimiento del estado de derecho y simplificación administrativa.
8. Políticas de competencia	Fortalecer la competencia en los mercados, impedir prácticas anticompetitivas y velar por el bienestar de los consumidores.
9. Asistencia técnica	Fortalecer las capacidades y facilitar la transferencia de conocimientos, tecnología y capacidades de empresas micro, pequeñas y medianas, y fomentar la adopción de prácticas y nuevas tecnologías que aumenten su competitividad.
10. Incentivos fiscales	Estimular a determinados sectores, actividades o regiones mediante la aplicación de regímenes impositivos especiales alineados con objetivos sociales, productivos o medioambientales. Pueden tomar la forma de reducciones de impuestos, deducciones fiscales, créditos tributarios o diferimientos.
11. Atracción de IED	Atraer la inversión de empresas multinacionales que contribuyan a la formación bruta de capital, la generación de empleo, el incremento de las exportaciones y transferencia de tecnología, entre otros efectos. Para que la IED tenga mayores efectos positivos en la economía receptora, es muy importante implementar políticas activas que den preferencia a sectores y empresas clave y promuevan la integración productiva y tecnológica de las empresas multinacionales con las empresas, universidades y centros de investigación nacionales.

Fuente: Elaboración propia.

Estos instrumentos incorporan un elemento transversal: la perspectiva de género. La inclusión financiera, el emprendimiento y la formación de recursos humanos, por ejemplo, son instrumentos cuyo diseño e implementación debe incorporar la dimensión de género. Es de vital importancia reconocer que hay brechas entre hombres y mujeres, y la necesidad y oportunidad de implementar instrumentos diferenciados que permitan cerrarlas. También es de gran importancia contar con políticas de desarrollo productivo con enfoque sustentable. Las llamadas políticas de desarrollo productivo verde representan una necesidad para la supervivencia económica de las empresas y las economías en general, pero también una oportunidad para aprovechar las ventanas verdes de la industrialización (Lebdioui, 2024).

VII. Conclusiones

México necesita una política de desarrollo productivo incluyente, sostenible e innovadora para dinamizar la actividad económica y superar rezagos significativos en materia social, productiva y ambiental. Las bajas tasas de crecimiento de la economía mexicana y el avance insuficiente hacia un mayor desarrollo inclusivo responden en gran parte al muy bajo crecimiento de la productividad, la alta informalidad laboral, la reducida inversión pública y privada, el bajo valor agregado nacional de las exportaciones y el escaso esfuerzo en investigación y desarrollo.

Las mesas de diálogo organizadas por la CEPAL y la FES a lo largo de 2023, con representantes del sector público, empresarial, sindical, académico, instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil, permitieron reflexionar en torno a los principios básicos, los mecanismos y los instrumentos clave de una política de desarrollo productivo en México. Esta política moderna o de nueva generación se desarrollaría en un contexto internacional complejo y cambiante, pero que también ofrece grandes oportunidades para el país.

La propuesta que se elabora en este documento tiene los siguientes principios rectores, que se identificaron en las mesas de diálogo:

- El Estado debe jugar un papel central en el diseño, la implementación y la evaluación de la política de desarrollo productivo con una visión prospectiva de largo plazo.
- La coordinación público-privada, interinstitucional y entre los diferentes órdenes de gobierno es clave.
- Se requiere de un sector privado comprometido con el desarrollo, en alianza con el Estado y otros actores del desarrollo productivo.
- Se considera pertinente y relevante establecer un consejo para el desarrollo productivo sostenible para implementar una PDP en México. Este mecanismo sería clave para materializar la colaboración entre el sector público y privado de manera institucionalizada y funcionaría como mecanismo de coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de la PDP.
- La priorización de los sectores estratégicos es un requisito fundamental para el diseño y la implementación de las PDP.

- Las PDP deben concebirse como un proceso iterativo y colaborativo de prueba y error. Este enfoque experimentalista implica un continuo ciclo de diseño, implementación, evaluación y ajuste, fomentando un enfoque flexible y adaptativo que permita aprender de la experiencia y ajustarse a las dinámicas cambiantes del entorno económico y social.
- El territorio importa. En un país con amplias disparidades territoriales, es clave promover un desarrollo regional armónico, equilibrado y sostenible.
- La innovación y la sostenibilidad deben ser elementos transversales de las PDP.
- El acelerado cambio tecnológico requiere de una formación dinámica de capacidades productivas y tecnológicas, así como de la capacidad de adaptación del aparato gubernamental para anticipar necesidades comunes o específicas de muchas actividades productivas.

Estos principios son la columna vertebral para elaborar un plan de desarrollo productivo sostenible, que contendrá objetivos y metas claras. El siguiente paso es definir el cómo, es decir, de qué manera se implementará la política industrial. Las iniciativas clúster y el fortalecimiento de cadenas de valor son dos ejemplos de mecanismos colaborativos y con enfoque en el territorio que han dado resultados positivos en América Latina y el Caribe, así como en otras regiones.

Las PDP cuentan con una amplia variedad de instrumentos a su alcance, articulados a partir de mecanismos de implementación como las iniciativas clúster o cadenas de valor, por ejemplo, el fomento de la investigación y el desarrollo, el financiamiento, las compras públicas y el apoyo a la actividad exportadora, entre otros. Es necesario ser innovadores y generar instrumentos que respondan a las necesidades de los actores productivos, en un contexto nacional y global continuamente cambiante. Con este documento se busca sentar las bases para una discusión más amplia, a nivel nacional, sobre los componentes y las características de una PDP en México. Las reflexiones de representantes expertos de diversos sectores, aquí sistematizadas, pueden ser el punto de partida de un proceso participativo y coordinado para elaborar una estrategia nacional que permita superar los desafíos productivos, económicos y sociales del país.

Bibliografía

- Aghion, P. y P. W. Howitt (2008), *The Economics of Growth*, MIT Press.
- Aiyar, S. y A. Ilyina (2023), “Charting globalization’s turn to slowbalization after global financial crisis”, IMF blog [en línea] <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/02/08/charting-globalizations-turn-to-slowbalization-after-global-financial-crisis>.
- Alemania, Ministerio de Economía y Energía/Francia, Ministerio de Economía y Finanzas (s/f), “A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century” [en línea] <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?blob=publicationFile&v=2>.
- Alvarado, J. y R. Padilla Pérez (2017), “Política industrial y cambio estructural en México”, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91), M. Cimoli y otros (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/items/6c0f8b78-ca6f-498d-8cf1-503977273aa0>.
- Banco Mundial (2024), The World Bank Data [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS> [fecha de consulta: 4 de marzo de 2024].
- Bianchi, P., C. Ruiz Durán y S. Labory (eds.) (2019), *Transforming Industrial Policy for the Digital Age: Production, Territories and Structural Change*, Edward Elgar Publishing [en línea] <https://doi.org/10.4337/9781788976152>.
- Bitar, S., J. Mátar y J. Medina (2021), “El gran giro de América Latina: hacia una región democrática, próspera, sostenible e incluyente”, *Colección Ciencias de la Administración*, Cali, Universidad del Valle, Programa Editorial [en línea] https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/20249/el_gran_giro_de_america_latina_ebook.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- CEMDA (Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.) (s/f), “Calidad del aire” [en línea] <https://www.cemda.org.mx/calidad-del-aire/> [fecha de consulta: 17 de septiembre de 2021].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), CEPALSTAT Base de Datos y Publicaciones Estadísticas [base de datos en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=2207&area_id=131&lang=es.
- _____. (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago de Chile [en línea] <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cfd9bffc-660a-4b8c-86e8-532bcf884af5/content>.
- Chang, H. J. (2002), *Kicking Away the Ladder, Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.
- _____. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Nueva York, St. Martin’s Press.
- Chang, H. J. y A. Andreoni (2020), “Industrial Policy in the 21st Century”, *Development and Change: FORUM 2020*, vol. 51, N° 2, International Institute of Social Studies [en línea] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12570>.

- Cigna, S., V. Gunnella y L. Quaglietti (2022), "Global value chains: measurement, trends and drivers", *Occasional Paper Series*, N° 289, European Central Bank [en línea] <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scopos/ecb.op289-95a0e7d24f.en.pdf>.
- Comisión Europea (2023), "Net zero industry act", Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs [en línea] https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/net-zero-industry-act_en.
- CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad) (s/f), "¿Por qué se pierde la biodiversidad?", *Biodiversidad Mexicana* [en línea] <https://www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/porque> [fecha de consulta: septiembre de 2023].
- CONAGUA (Comisión Nacional del Agua) (2018), *Estadísticas del agua en México* [en línea] <https://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/publicaciones/eam2018.pdf>.
- CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales) (2023), *Resumen de la propuesta de política industrial de México, 2024-2050* [en línea] https://cameintram.org/files/2023_Politica_Industrial_CONCAMIN.pdf.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2022), *Pobreza en México: resultados de pobreza en México 2022, a nivel nacional y por entidades federativas* [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.
- Coyle, D. (2020), "Taking national investment seriously", *Project Syndicate*, 2 de diciembre [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/build-back-better-national-investment-natural-social-capital-by-diane-coyle-2020-12?barrier=accesspaylog>.
- Devlin, R. y G. Mognuillansky (2012), "What's new in the new industrial policy in Latin America?", *Policy Research Working Papers*, The World Bank [en línea] <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6191>.
- Esquivel, G. (2023a), "La pobreza laboral en México a la baja", *Economía UNAM*, vol. 20, N° 59, mayo-agosto [en línea] <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/795/711>.
- _____. (2023b), "México frente a la reglobalización" [en línea] <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/articulos-y-otras-publicaciones/%7B1B7FF8FF-042D-2169-41AC-9252589B7433%7D.pdf>.
- FES/CEPAL (Fundación Friedrich Ebert/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), "Políticas de desarrollo productivo para México", inédito.
- Freeman, C. (1995), "The 'National System of Innovation' in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, N° 1.
- Foro Económico Mundial (2019), "Manifiesto de Davos 2020: el propósito universal de las empresas en la cuarta revolución industrial" [en línea] <https://es.weforum.org/agenda/2019/12/manifiesto-de-davos-2020-el-proposito-universal-de-las-empresas-en-la-cuarta-revolucion-industrial/>.
- Fukuyama, F. (2020), *The Pandemic and Political Order. It Takes a State*. *Foreign Affairs* [en línea] <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>.
- Gaudín, Y. y R. Padilla Pérez (eds.) (2023), "Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe: hacia una medición y caracterización renovada de los espacios rurales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/72), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/67977-nuevas-narrativas-transformacion-rural-america-latina-caribe-medicion>.
- Glenn, J. C. y otros (2017), *State of the Future 19.0*, The Millennium Project [en línea] <https://www.millennium-project.org/state-of-the-future-version-19-0/>.
- Godínez, V. M. (2023), "La economía en vilo: cuatro descripciones de su evolución reciente", *Revista de Economía Mexicana*, N° 8 [en línea] <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/08/01%20Victor.pdf>.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2002), "Economic development as self-discovery", *National Bureau of Economic Research* [en línea] [nber.org/papers/w8952](https://www.nber.org/papers/w8952).
- Hirschman, A. (1958), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Iacovone, L. y otros (2021), *Crecimiento de la productividad en México: Comprendiendo las dinámicas principales y los determinantes clave*, Banco Mundial [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099100003252239077/pdf/P1708290be62f50cc080390abdafc918431.pdf>.
- Ibarra, C. A. y J. Ros (2017), "The decline of the labour share in Mexico, 1990-2015", *WIDER Working Paper*, N° 2017/183, Helsinki, United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) [en línea] <https://www.wider.unu.edu/publication/decline-labour-share-mexico>.
- IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad) (2022), *Competitividad y desigualdad* [en línea] <https://imco.org.mx/competitividad-y-desigualdad/>.
- _____. (2019), "Desigualdad en México: el que quiere no siempre puede" [en línea] https://imco.org.mx/pub_indices/wp-content/uploads/2019/11/ICI2019IMCO-cap1.pdf.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2022), "Actualización de la medición de la economía informal 2003-2021, preliminar", Comunicado de prensa N° 790/22 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/MDEI/MDEI2021.pdf>.

- _____ (2020), “Censos económicos 2019: resultados oportunos” [en línea] https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2019/doc/pro_ce2019.pdf.
- Kennedy, S. (2015), *Made in China 2025*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 1 de junio [en línea] <https://www.csis.org/analysis/made-china-2025>.
- Lebdoui, A. (2024), “Survival of the greenest: economic transformation in a climate-conscious world”, Reino Unido, Cambridge University Press, inédito.
- Lewis, A. W. (1954), “Economic development with unlimited supplies of labor”, *Wiley Online Library* [en línea] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x>.
- Máttar, J. (2021), “Hacia la construcción de una estrategia de desarrollo industrial para México”, *Serie experiencias y lecciones derivadas de la COVID-19 en México*, Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, A.C. [en línea] http://centrotepoztlan.org/wp-content/uploads/2021/06/Documento_Jorge-M%C3%A1ttar.pdf.
- _____ (2020), “Covid-19: lecciones para transformar al Estado en América Latina”, Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, A.C., inédito.
- _____ (2019), “Long-term challenges of industrial development in Latin America and the Caribbean”, *Transforming Industrial Policy for the Digital Age: Production, Territories and Structural Change*, P. Bianchi, C. Ruiz Durán y S. Labory (eds.), Edward Elgar Publishing [en línea] <https://doi.org/10.4337/9781788976152>.
- _____ (2018), *Desafíos de la implementación de una política de desarrollo industrial: cerrando la brecha de implementación de las políticas*, Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, A.C. y otros [en línea] <http://centrotepoztlan.org/wp-content/uploads/2018/07/mattar-jorge.pdf>.
- Máttar, J. y D. Perrotti (2023), “Prospectiva del desarrollo sostenible y el cambio climático en América Latina”, *Latinoamérica 2050, retos escenarios y acciones*, C. Olavarrieta, G. Gándara y J. Máttar (coords.), La Paz, Universidad Franz Tamayo.
- Mazzucato, M. (2020), “Capitalism’s triple crisis”, *Social Europe* [en línea] <https://www.socialeurope.eu/capitalisms-triple-crisis>.
- _____ (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londres, Anthem Press.
- Mazzucato, M. y D. Rodrik (2023), “Industrial policy with conditionalities: A taxonomy and sample cases”, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07) [en línea] <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>.
- McNeece, J. (2023), *President Biden’s Industrial Policy and Prospects for North American regionalization*, University of California San Diego y otros [en línea] https://usmex.ucsd.edu/_files/230918_White_Paper_JohnMcNeece_NorthAmericanCompetitivenessWorkingGroup_President-Bidens-Industrial-Policy-and-Prospects-for-North-American-Regionalization.pdf.
- Medina Vásquez, J. E. (2020), *Abriendo caminos de la prospectiva en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Universidad del Valle [en línea] <https://doi.org/10.2307/j.ctv1k03n6n>.
- _____ (2013), *La prospectiva: factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo de América Latina y el Caribe en el siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- México, Secretaría de Economía (2023), “Información estadística de la inversión extranjera directa” [en línea] <https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica-de-la-inversion-extranjera-directa>.
- _____ (2022), “Secretaría de Economía presenta la estrategia *Rumbo a una política industrial*” [en línea] <https://www.gob.mx/se/articulos/secretaria-de-economia-presenta-la-estrategia-rumbo-a-una-politica-industrial-314996?idiom=es>.
- México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2023), “Comunicado N° 68. Gobierno de México fortalece inversiones por *nearshoring* en todo el país” [en línea] <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-68-gobierno-de-mexico-fortalece-inversiones-por-nearshoring-en-todo-el-pais>.
- Monge-González, R., J.M. Salazar-Xirinachs e I. Espejo-Campos (2019), *Manual para el desarrollo de clústeres basado en la experiencia internacional*, Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_647398.pdf.
- National Intelligence Council (2021), *Global Trends 2040. A More Contested World* [en línea] https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf.
- Nelson, R. (2007), *Understanding Technical Change as an Evolutionary Process*, Amsterdam, Elsevier.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2023), “FDI in figures” [en línea] <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/FDI-in-Figures-April-2023.pdf>.
- OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) (2022), *Índice mundial de innovación 2022* [en línea] https://www.wipo.int/global_innovation_index/es/2022/index.html#:~:text=Suiza%20es%20la%20econom%C3%ADa%20m%C3%A1s,seg%C3%BAn%20el%20%C3%8Dndice%20de%202022.
- _____ (2018), *Índice mundial de innovación 2018* [en línea] <https://www.wipo.int/publications/es/details.jsp?id=4330>.

- Orozco Morales, R., R. Padilla Pérez y V. Romero Ramírez (2021), “Análisis del comercio exterior intrarregional entre el Canadá, los Estados Unidos y México: ¿quién ha obtenido los mayores beneficios comerciales en términos de valor agregado?”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 195, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OSCA (Observatorio de Conflictos Socioambientales) (2022), *Informe. Estado de la conflictividad socioambiental en México 2017-2021*, Universidad Iberoamericana [en línea] <https://osca.ibero.mx/assets/pdfs/informe-conflictos-socioambientales.pdf>.
- Padilla Pérez, R. y N. Oddone (2016), *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8e628f12-7bb0-407c-ab26-fbd13ceb8d52/content>.
- Padilla Pérez, R. (ed.) (2017), *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, Libros de la CEPAL, N° 145 (LC/PUB.2017/11-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Padilla Pérez, R. y J. Alvarado (2014), “El resurgimiento de la política industrial”, *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica* (LC/G.2606-P), Libros de la CEPAL, N° 123, R. Padilla Pérez (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Parlamento Europeo (2023), “General principles of EU industrial policy”, *Fact sheets on the European Union* [en línea] <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/61/general-principles-of-eu-industrial-policy#:~:text=The%20%27net%20industry%20act,key%20technologies%20and%20encourage%20public>.
- Prebisch, R. (2012), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas>.
- Pritchett, L., M. Woolcock y M. Andrews (2010) “Capability traps: The mechanisms of persistent implementation failure”, *Working Paper*, N° 234, Center for Global Development (CDG) [en línea] <https://www.cgdev.org/publication/capability-traps-mechanisms-persistent-implementation-failure-working-paper-234>.
- Project Syndicate (2021), “The post-pandemic playbook” [en línea] <https://www.project-syndicate.org/bigpicture/the-post-pandemic-playbook>.
- Project Syndicate (2023), “Industrial policy is back” [en línea] <https://www.project-syndicate.org/onpoint/industrial-policy-is-back?barrier=accesspaylog>.
- Rodrik, D. (2022), “An industrial policy for good jobs”, *The Hamilton Project* [en línea] <https://www.hamiltonproject.org/publication/policy-proposal/an-industrial-policy-for-good-jobs/#:~:text=%E2%80%99CA%20Industrial%20Policy%20for%20Good%20Jobs%E2%80%9D%20should%20be%20supported%20and,families%2C%20and%20ensure%20adequate%20levels>.
- _____ (2020), “Will COVID-19 remake the world?”, *Project Syndicate* [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04?barrier=accesspaylog>.
- _____ (2004), *Industrial Policy for the Twenty-first Century* [en línea] <https://drodik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>.
- Rodrik, D. y S. Stantcheva (2020), “The post-pandemic social contract”, *Project Syndicate* [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-social-contract-must-target-good-job-creation-by-dani-rodrik-and-stefanie-stantcheva-2020-06>.
- Sabel, C. y L. Jordan (2015), *Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned From Malaysia’s National Transformation Program* [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/fr/464231565116506887/pdf/Doing-learning-being-some-lessons-learned-from-Malaysias-national-transformation-program.pdf>.
- Sabel, C. F. y J. Zeitlin (2012), “Experimentalist governance”, *The Oxford Handbook of Governance*, D. Levi-Faur (ed.), Oxford University Press.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2020), *Estado de las políticas de desarrollo de clústeres para la exportación en América Latina y el Caribe con énfasis en su institucionalidad y gobernanza*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://redclustercolombia.gov.co/storage/resources/documents/informe-estado-de-las-politicas-de-desarrollo-de-clusteres-para-la-exportacion-bidpdf>.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2024), “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://hdl.handle.net/11362/69114>.
- Salazar-Xirinachs, J. M., I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.) (2014), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra [en línea]

- https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_242878.pdf.
- San Miguel, T. y E. Almeida (2020), "La pandemia, el Estado y la normalización de la pesadilla", *Periódico Desde Abajo* [en línea] https://www.researchgate.net/publication/344175581_La_pandemia_el_Estado_y_la_normalizacion_de_la_pesadilla.
- Schatan, C. (2022), *México: política industrial y tecnologías disruptivas* (LC/MEX/TS.2021/20/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/items/04af968a-381f-4c26-a5d3-8dbf1966f090>.
- Schatan, C. y C. Cabrera (2020), *Hacia una política de desarrollo productivo en México: un análisis de economía política*, Fundación Friedrich Ebert (FES), Representación en México.
- Williamson, J. (ed.) (1990), "What Washington means by policy reform", *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Peterson Institute for International Economics.
- Zamarrón, I. (2023), "Made in China 2025: así es el ambicioso plan tecnológico chino que amenaza el dominio de EU", *Forbes*, 16 de marzo [en línea] <https://www.forbes.com.mx/made-in-china-2025-asi-es-el-ambicioso-plan-tecnologico-chino-que-amenaza-el-dominio-de-eu/>.

México se vería beneficiado de la implementación de políticas de desarrollo productivo (PDP), que impulsen un proceso de desarrollo inclusivo y sostenible, permitan atender los grandes retos del país y ayuden a cerrar las profundas desigualdades territoriales. Las PDP están resurgiendo en diversos países desarrollados y en desarrollo, y se están convirtiendo en herramientas clave para enfrentar los principales retos productivos que se derivan de las transformaciones geopolíticas globales, los acelerados cambios tecnológicos, el cambio climático y la degradación ambiental.

En este documento se presentan las conclusiones de los diálogos organizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Fundación Friedrich Ebert (FES) a lo largo de 2023 con representantes del sector público, empresarial, sindical, académico, instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Se propone elaborar un plan nacional para el desarrollo productivo sostenible que surja de un proceso liderado por el Estado, con la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil, para lo cual se identificaron 10 principios rectores, un conjunto de instrumentos y mecanismos de implementación con enfoque territorial y basados en procesos colaborativos, como las iniciativas clúster y las cadenas de valor.