

Desafíos de la implementación de una política de desarrollo industrial: Cerrando la brecha de implementación de las políticas

Jorge Máttar



Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, AC

Tenochtitlán 55-Bis,
Barrio de Santo Domingo
Tepoztlán, Morelos
www.centrotepoztlan.org

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC

Calle Melchor Ocampo 305,
Barrio de Santa Catarina, Coyoacán, CP 04010
Ciudad de México, México
www.foroconsultivo.org.mx
foro@foroconsultivo.org.mx
Teléfono: +52 (55) 5611-8536

Coordinación:

Mauricio de María y Campos
Jorge Máttar
José Franco
José Antonio Esteva Maraboto

Responsables de la edición:

Jorge Máttar
Gabriela Esteva

Autor:

Jorge Máttar

Diseño:

Francisco Ibraham Meza Blanco
Karina Maldonado Vázquez

DR, Marzo 2018, FCCyT

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.



Presentación


México vive una de las encrucijadas más complejas de su historia contemporánea. La mayoría de la población sufre un deterioro de su calidad de vida y la expectativa de un futuro mejor se ve amenazada por el estancamiento y desgaste de la economía, las instituciones, el bienestar social, la práctica de la política y el medio ambiente. La situación apunta a la urgencia de transformaciones estructurales que rompan con esta trayectoria, y que encaminen al país en una senda de desarrollo sostenible e incluyente, que abata la pobreza y la desigualdad y traiga prosperidad a la población.

La gravedad de los problemas y la baja efectividad de las soluciones que se han ensayado en las últimas tres décadas deben dar lugar hoy a una estrategia diferente, que ataque los problemas de raíz, que impulse el crecimiento, el empleo y el bienestar social, así como la inversión, la creatividad y la innovación y ofrezca resultados palpables a la población en todas las regiones del país en el corto plazo; pero que también impulse soluciones duraderas y sostenibles en el mediano y largo plazos, que permitan recuperar la confianza, el orgullo y la identidad nacional en la hora global.

El proceso electoral y el inicio de una nueva administración de gobierno representan una nueva oportunidad para construir un mejor país. La difícil coyuntura induce a que la esperanza que se renueva cada seis años, hoy se asiente sobre bases más firmes, con una sociedad dispuesta a ser parte activa de la solución y no un mero testigo pasivo o reactivo de decisiones del poder económico y político. Eliminar la corrupción y la impunidad, fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas, reconstruir el tejido social e implantar un sistema de desarrollo sostenible, incluyente y más justo, con mayor confianza en su futuro, precisa de una ciudadanía empoderada y con capacidad de diálogo eficaz con su gobierno.

El Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi A. C., espacio de análisis y discusión multidisciplinaria e independiente de los problemas nacionales desde hace cuatro décadas, con el apoyo de El Colegio de México y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, decidió emprender en 2016 el proyecto *México próspero, equitativo e incluyente; construyendo futuros*, que tiene como objetivo formular una propuesta para encarar los grandes desafíos de la nación, a partir del análisis de los problemas actuales con una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.

El Proyecto se ha nutrido de sesiones de reflexión y diálogo que cada mes realiza el Centro Tepoztlán para contribuir al análisis y solución de los problemas nacionales. Una coyuntura compleja, un futuro incierto y viejos y nuevos desafíos requieren discusiones responsables sobre opciones de trayectorias y propuestas participativas para construir escenarios compartidos de futuro, lo que constituye un propósito central de esta iniciativa.



El informe ha contado con la coordinación técnica de Jorge Máttar, la activa colaboración de Susana Chacón y Javier Matus, la orientación de Francisco Suarez Dávila, Clara Jusidman y Eugenio Anguiano; el respaldo informático de Ulsía Urrea y la entusiasta participación y diálogo de los asociados del Centro Tepoztlán. Reúne a un grupo de expertos nacionales de muy diversas disciplinas y experiencias de vida, públicos y privados, interesados en examinar los principales retos políticos y de gobierno, económicos, sociales, tecnológicos, de seguridad y del entorno internacional que afectan a México actualmente y que pueden incidir de manera significativa en su trayectoria de mediano plazo. Propone, finalmente, opciones de política e iniciativas concretas para superar los desafíos coyunturales y estructurales que enfrenta la nación y la construcción de futuros posibles.

Mauricio de Maria y Campos
Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi



Desafíos de la implementación de una política de desarrollo industrial: Cerrando la brecha de implementación de las políticas¹

Jorge Máttar

El ensayo de Mauricio de María y Campos en esta misma serie argumenta convincentemente acerca de la necesidad de una política de desarrollo industrial en México, ausente la mayor parte de los últimos 30 años (de María, 2018). En nuestra opinión, esta ausencia (o insuficiencia en el mejor de los casos) es motivo principal de una lenta evolución del sector productivo; trunca, heterogénea, excluyente y de menor alcance al que se hubiera registrado de haber existido una estrategia que acompañara a la apertura de fines de los años ochenta con acciones para promover la competitividad y una inserción externa de calidad, justo cuando era conveniente, por la exposición a la competencia internacional.

En el presente trabajo partimos del supuesto de la pertinencia de una política de desarrollo industrial para México, analizamos las condiciones y requisitos para que sea factible su implementación e identificamos los desafíos que implica tal empeño.

I. Los desafíos contemporáneos: industria y políticas

La política industrial es la intervención del Estado para estimular actividades económicas específicas y promover el cambio estructural. Es un proceso dinámico en el que se aplican acciones para perseguir o alcanzar ciertos objetivos basados en las prioridades nacionales de desarrollo. En un sentido amplio, la acepción del término “industrial” incluye, además de la manufactura, los servicios y las actividades primarias.

¹ Este ensayo se base en parte en el trabajo del autor “Long-term challenges of industrial development in Latin America and the Caribbean”, presentado en la conferencia internacional: Globalization, Regional Growth and the 4th Industrial Revolution; 19 – 20 Octubre 2017, Bolonia, Italia.

Tiene una amplia variedad de instrumentos a su disposición, que se pueden clasificar en seis tipos de políticas: a) comercial; (b) apoyo a pequeñas empresas; (c) ciencia, tecnología e innovación; d) sectorial y territorial; e) educación y capacitación, y f) competencia y competitividad (Alvarado y Padilla Pérez, 2014).

En la práctica, en los últimos 15 años, existe un conjunto de puntos de convergencia en las acciones y objetivos de la política industrial en América Latina; México no es excepción: aumento de la competitividad del comercio internacional; legitimidad de instrumentos horizontales o neutrales; apoyo a pequeñas empresas y microempresas, básicamente por su capacidad de creación de empleo; políticas de ciencia, tecnología e innovación dirigidas a avanzar hacia economías basadas en el conocimiento; y políticas de desarrollo territorial a nivel sub nacional (Peres, 2011).

En México, en general, no ha habido continuidad o consistencia en la implementación de una política de desarrollo industrial sostenible.² Esto requiere la identificación de objetivos a largo plazo asociados con los desafíos que enfrentan tanto la economía en su conjunto como el sector industrial. No ha habido pues, una estrategia que revele el tipo de industria a la que aspira México y que, por tanto, identifique los pasos para alcanzar ese objetivo. El rumbo ha sido fijado en esencia por una inserción externa vulnerable, anclada a una relación comercial subordinada al devenir de la economía estadounidense (véase Chacón, 2018).

El presente artículo busca identificar los retos de implementación de una política de desarrollo industrial, para lo cual es necesario acordar cuáles son los retos que enfrenta, a su vez, el propio sector productivo. Proponemos que el **cambio estructural progresivo** (CEP) es el principal desafío del desarrollo productivo, es decir, un cambio virtuoso en la composición del producto y el empleo hacia actividades dinámicas, de productividad creciente, que incorporen más progreso técnico, calidad y empleo bien remunerado (CEPAL, 2008 y ECLAC, 2014). El CEP implica cambios fundamentales en la concepción y ejecución de la tarea de política pública, que otorga al Estado el papel de coordinador e impulsor del proceso de fortalecimiento del sector industrial, lo que a su vez requiere un acuerdo sostenible y un compromiso sostenido del sector privado.

¿Por qué el cambio estructural progresivo es el mayor desafío que enfrenta el desarrollo nacional? Porque, como lo ha evidenciado la experiencia internacional (CEPAL, 2008 op. cit., y CEPAL, 2014, op. cit.), es la única estrategia capaz de alterar la trayectoria de baja productividad, bajo crecimiento, desigualdad y pobreza que afecta a México desde hace décadas. La trayectoria que han seguido numerosos países hoy desarrollados muestra que el progreso económico y social requiere políticas

² El término sostenibilidad que asumimos evoca a la definición del Informe Brundtland que incorpora los pilares social, económico y medio ambiente.

deliberadas para impulsar y fortalecer a los sectores productivos. México no ha encontrado la estrategia para dar el salto cualitativo que lo conduzca por un camino virtuoso de alto crecimiento, alta productividad, salarios dignos y, en consecuencia, una reducción de la pobreza y la desigualdad. Esto es precisamente lo que el cambio estructural progresivo pretende cuidar; pero requiere políticas industriales que tomen la delantera en la agenda pública, donde los balances reales (crecimiento, inversión, empleo) sean los objetivos fundamentales, mientras que los saldos nominales (inflación, tasa de interés, tipo de cambio) -centrales en la política pública en los últimos 25 años- se convierten en instrumentos para apoyar el logro de los primeros, como sostiene Suárez Dávila (2018).

Existen otros desafíos que se articulan y retroalimentan para contribuir al CEP; se pueden dividir en aquellos a enfrentar principalmente por el sector productivo y otros por la política industrial, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Retos del sector productivo y de la política industrial para el avance del cambio estructural progresivo

Retos del sector productivo	Retos de la política industrial
<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar la competitividad y la productividad mediante una mayor inversión en investigación, desarrollo e innovación (IDI) -; descubrir, explotar, desarrollar y consolidar ventajas competitivas -innovación, progreso técnico, capacitación- en lugar de ventajas comparativas- tasa de cambio, salarios y explotación de los abundantes y variados recursos naturales de la región. 2. Reducir la magnitud de la heterogeneidad estructural mediante una estrategia para disminuir las diferencias considerables en la productividad, tanto entre sectores como entre tamaños de empresas, a fin de reducir la dispersión de los salarios y, por lo tanto, la desigualdad del ingreso. 3. Crear y desarrollar nuevos sectores, dinámicos y portadores de progreso técnico; integrar más y mejor los aparatos productivos nacionales y regionales: sustitución selectiva de importaciones, inclusión de territorios deprimidos, proyectos de integración productiva regional, entre otros. 4. Convertir al sector manufacturero en el motor del crecimiento económico: sustitución selectiva de importaciones, exportaciones con valor agregado, incorporación de progreso técnico, asociaciones estratégicas con líderes mundiales exportadores. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acordar una estrategia de desarrollo industrial al más alto nivel entre representantes del Estado, el mercado y la sociedad (un pacto social) que contenga una visión a largo plazo, compatible con políticas y objetivos de Estado acordados de manera abierta, transparente y participativa. 2. Diseño de políticas debe acompañarse (simultáneamente, no después) de una consideración explícita de las instituciones que deberán implementarlas. Esto implica involucrar a las partes interesadas en la política industrial y crear instituciones, que permiten esta participación de manera continua (ej. sistema nacional de innovación, programas de competitividad y productividad, capacitación de la fuerza de trabajo, etc.). 3. Fortalecer los programas de capacitación para aumentar el monto y la calidad de los recursos humanos especializados en el diseño e implementación de las políticas. 4. Desarrollar las instituciones y las personas que vinculan el diseño e implementación de políticas, a través del fortalecimiento de las instituciones públicas, la búsqueda de líderes en el sector privado y el fortalecimiento de los agentes de implementación intermedios, como las asociaciones empresariales.

Cuadro 1 (Continúa). Retos del sector productivo y de la política industrial para el avance del cambio estructural progresivo

Retos del sector productivo	Retos de la política industrial
5. Aprovechar el impacto de la “robotización” de la producción, especialmente en lo que respecta a sus efectos sobre el empleo. Los análisis indican que los trabajos con mayor probabilidad de desaparecer son aquellos que requieren la calificación más baja y las habilidades más básicas, características que abundan en la fuerza de trabajo en México (Schatán, 2018 y Samaniego, 2018). Por lo tanto, es necesario lanzar programas de reentrenamiento, reingeniería de trabajadores calificados y no calificados, así como cuadros gerenciales.	5. Sistemas mejorados para diseño, enfoque, implementación seguimiento y evaluación de políticas; hay evaluaciones de programas específicos, junto con evaluaciones generales de lo que sucedió después de la implementación de políticas o resultados agregados, pero el conocimiento sobre el impacto de las políticas es escaso. Los instrumentos rara vez establecen los criterios y mecanismos para el seguimiento y la evaluación. No hay consenso sobre cómo evaluar políticas complejas con múltiples objetivos y líneas de acción.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de Máttar (2017).

En cuanto a la implementación de la política industrial, el contexto internacional actual impone ciertas restricciones, derivadas principalmente de la dificultad de aplicar medidas de protección a la producción nacional, en el marco de cambios en las reglas de comercio internacional de las últimas dos décadas. Este hecho tiene importantes implicaciones en la promoción de empresas potenciales en nuevos sectores o productos, cuya rentabilidad probablemente sería mayor si existiera la posibilidad de protección. En otras palabras, la selección de los sectores ganadores debe tener en cuenta la falta de protección y la importancia de promover, desde el estado, nuevas actividades con estímulos que no violen las reglas del comercio internacional (Peres, 2011).

2. Enfrentando los desafíos de implementación de una estrategia de cambio estructural progresivo para el desarrollo.

El cambio estructural progresivo está en el centro de un proceso de crecimiento con empleo decente y equidad a largo plazo. Este cambio no es el resultado de fuerzas espontáneas, sino de políticas activas para estimular sectores de alta productividad con mayor intensidad de conocimiento (eficiencia schumpeteriana) y fuerte dinamismo de sus demandas internas y externas (eficiencia keynesiana), como muchas experiencias exitosas de desarrollo internacional lo han corroborado.

El cambio estructural requiere una política industrial que defina explícitamente una dirección para el esfuerzo que debe mantenerse, respetando las especificidades productivas, de escala e institucionales, así como ciertos objetivos inherentes a la etapa de desarrollo de México. En la práctica, la política industrial implica elegir los sectores que impulsarán este proceso, pero este esfuerzo sería estéril si no se acom-

pañía de un desarrollo institucional para garantizar la implementación efectiva de esas políticas, incluido el consenso social y la voluntad política en torno a esos objetivos, aspectos en los que queda mucho por hacer.

Un consenso popular en la región, y en México también, sobre la gestión del ciclo de políticas públicas, indica que el diseño se realiza satisfactoriamente, las políticas se implementan a medias y defectuosamente y sus resultados e impacto son pequeños y no se evalúan. Existen muy diversos factores que explican las fallas de implementación de políticas y la brecha resultante entre lo que se decide y lo que se implementa. En la primera columna de cuadro 2 se ilustran cinco de estas fallas (Peres y Primi (2009), especialmente válidas para México. ¿Qué se puede hacer para superar estos problemas de discrepancia entre lo que se decide y se anuncia, y lo que se hace y se evalúa? Tres líneas de acción deben explorarse más; no son una solución mágica, ni fáciles de poner en práctica, pero abren alternativas y merecen ser exploradas desde perspectivas que combinen las dimensiones económica, institucional y de gestión; en la segunda columna del mismo cuadro se enumeran tres áreas centrales para responder a estos grandes desafíos.

Cuadro 2. Enfrentando los desafíos de implementación de políticas

Factores que inducen brechas de implementación	Cerrando la brecha: ejecución de políticas según lo planeado
<p>i) La formulación de objetivos no operacionales o inalcanzables transfiere la decisión de implementación a la etapa de asignación de recursos, donde es probable que los obstáculos se resuelvan parcialmente. Las fallas de formulación inducen a que las políticas queden en declaraciones de propósitos en lugar de instrumentos para asignar recursos</p> <p>ii) La implementación de políticas industriales exige recursos humanos capacitados y con experiencia. Hay esquemas de colaboración entre pares (para formuladores y operadores de políticas) en América Latina que promueven el intercambio de experiencias, buenas prácticas y lecciones. Con una buena identificación de los temas de cooperación y socios relevantes, estos programas proporcionan aprendizaje que se multiplica dentro de las entidades (Winchester, 2016).</p> <p>iii) Se ha profesionalizado la implementación, evaluación, y toma de decisiones de política, aunque persiste baja capacidad institucional de implementación. A veces la toma de decisiones se ve alterada por razones políticas, ideológicas o, incluso, corrupción (Warner, 2014). Es crucial contar con esquemas que promuevan la probidad, la</p>	<p>i) Factores institucionales. La formulación de políticas debe ir acompañada de una consideración explícita de las instituciones que las implementarán. Esto implica que los interesados en la política industrial deben abordar las cuestiones de la reforma estructural del Estado. Se trata de transformar esa estructura, fortalecer a las agencias ejecutoras con poder político, instrumentos presupuestarios efectivos y capacidad técnica, para que sea funcional a las políticas diseñadas. Esto es especialmente importante cuando se implementan políticas de todo el sistema o intersectoriales que, por definición, abarcarán más de un sector o más de una agencia ejecutora. Aquí, una vez más, la incorporación de la consideración a mediano y largo plazo en el trabajo de las instituciones es crucial.</p> <p>ii) Recursos humanos para la implementación. Dada la escasez de recursos humanos calificados en las áreas del Estado vinculadas a la implementación de políticas, una segunda línea de acción es transferir a estas áreas personal altamente calificado y ejecutivo que trabaja en la formulación de políticas. Es esencial capacitar y / o reasignar recursos humanos, que deben ir</p>

Cuadro 2 (Continúa). Enfrentando los desafíos de implementación de políticas.

Factores que inducen brechas de implementación	Cerrando la brecha: ejecución de políticas según lo planeado
<p>estabilidad, la sostenibilidad y la visión a mediano y largo plazo en la formulación de planes, políticas y programas.</p> <p>iv) Las alianzas entre gobierno y sector privado para mejorar la implementación son precarias y, a menudo, a corto plazo. Proliferan planes y programas para responder a las presiones políticas de los actores económicos o sociales. A veces los recursos llegan a quienes tienen acceso al aparato de decisiones sobre la asignación de recursos, y no a quienes los necesitan más. Visión a corto plazo y aversión al riesgo en las decisiones de inversión es la norma en el sector privado.</p> <p>v) Las fallas de implementación y la percepción de que “las políticas no funcionan” afectan su legitimidad y el interés de sus principales receptores, los empresarios. Las evaluaciones de la implementación y los efectos de las políticas están limitadas por la información disponible y porque no es común que las políticas indiquen criterios y mecanismos para su evaluación, más la complejidad de evaluar políticas con múltiples objetivos, a veces sin establecer metas cuantificables verificables.</p>	<p>acompañados de incentivos apropiados, como la remuneración económica, pero también con exigencias de transparencia, rendición de cuentas y resultados cuantificables.</p> <p>iii) Fortalecer la formulación y evaluación. Una tercera línea de acción es desarrollar y fortalecer a los responsables de la formulación de políticas, es decir, las instituciones y los individuos que garantizan la ejecución de las políticas mediante la combinación de capacidades de formulación, acción y financiación. Con este fin, las instituciones públicas o privadas pueden ser identificadas y fortalecidas para liderar e implementar efectivamente. Además, es recomendable fortalecer los mecanismos de evaluación con un enfoque de retroalimentación positiva para mejorar la práctica del ciclo de políticas públicas, dejando atrás la visión de castigo que suele estar presente en los esquemas de evaluación.</p>

3. Conclusiones: consideraciones de política industrial para enfrentar el desafío de la implementación de una estrategia de cambio estructural progresivo

En esta nota se identificaron los desafíos del desarrollo industrial de México y se discutieron las condiciones, requisitos y retos que enfrentaría la implementación de una estrategia de cambio estructural progresivo para superar los obstáculos. Así como el desarrollo industrial enfrenta desafíos, concomitantemente, la acción pública es responsable de ayudar a abordarlos. En esta última sección, abordamos un conjunto de consideraciones finales para el ejercicio de políticas para el desarrollo industrial de México, a saber, los criterios para seleccionar sectores; los instrumentos de política disponibles; las áreas de acción permitidas por los acuerdos comerciales internacionales; y la voluntad política para llevar a cabo tales acciones.

- i). **Seleccionando “ganadores”.** La selección de sectores empieza reconociendo que no existen criterios universales para decidir qué actividades se promoverán. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que los países eligen sectores siguiendo

unos cuantos criterios más o menos precisos, como su contenido de conocimiento e innovación, su dinamismo exportador y el crecimiento potencial de la productividad; también se pueden agregar criterios relacionados con la naturaleza estratégica de las actividades, su peso en el producto, las exportaciones o el empleo, a nivel nacional y sub nacional.

A nivel internacional, la dimensión tecnológica se utiliza crecientemente para definir el alcance de las políticas industriales; por ejemplo, es posible definir actividades que comparten una trayectoria tecnológica, como la industria aeroespacial, biotecnología, software o “sectores” de uso intensivo de TIC’s. Para promover actividades que comparten una tecnología determinada, existen experiencias centradas en políticas horizontales y otras que están directamente involucradas a nivel de empresas, segmentos de mercado o redes de conocimiento.

- ii). **Instrumentos.** Muchos de los instrumentos para implementar políticas industriales están presentes en México. Se pueden combinar instrumentos de políticas de competitividad con instrumentos directos de acción pública en el área de financiamiento, en particular de bancos de desarrollo, incentivos fiscales e inversión pública, así como la gestión del poder adquisitivo del Estado y sus empresas. La visión detrás de la formulación de estas políticas se basa en otorgar temporalmente condiciones favorables de rentabilidad a nuevas actividades y trayectorias tecnológicas, como el acceso generalizado a la banda ancha. Otro poderoso instrumento de política sectorial podría ser la inversión directa del Estado, que puede ejecutarse a través de sus empresas o planes y programas gubernamentales, que son muy importantes en áreas clave como la infraestructura.
- iii). **Margen de acción de la política comercial.** Con respecto a las áreas de acción permitidas por los acuerdos comerciales internacionales, el alcance de la política industrial está limitado por la creciente interferencia de las normas de la OMC en áreas que antes se consideraban políticas internas de cada país (McMillan, et. al, 2014). Además de la reducción general de los obstáculos al comercio, las normas de la OMC prohíben los subsidios a la exportación y las restricciones cuantitativas al comercio. Las reglas también incluyen medidas relacionadas con el comercio con respecto a la inversión extranjera (no se pueden aplicar requisitos nacionales de contenido o desempeño) y derechos de propiedad intelectual (las normas sobre el tema deben cumplir al menos ciertos estándares mínimos).³ La renegociación del TLCAN es un buen ejemplo de cómo la imposición de determinadas restricciones por parte del gobierno de EUA podría afectar a industrias de Méxi-

³ El peso de estas limitaciones no debe exagerarse, ya que, como indica Rodrik (2004), lo que regula el desarrollo de las políticas industriales es más la voluntad de los gobiernos de implementarlas que su capacidad para hacerlo, como lo muestran la República de Corea y Singapur, entre otros.

co, como automotriz y autopartes, para las cuales aquel gobierno está proponiendo más contenido nacional, incluso a expensas de las normas de la OMC.

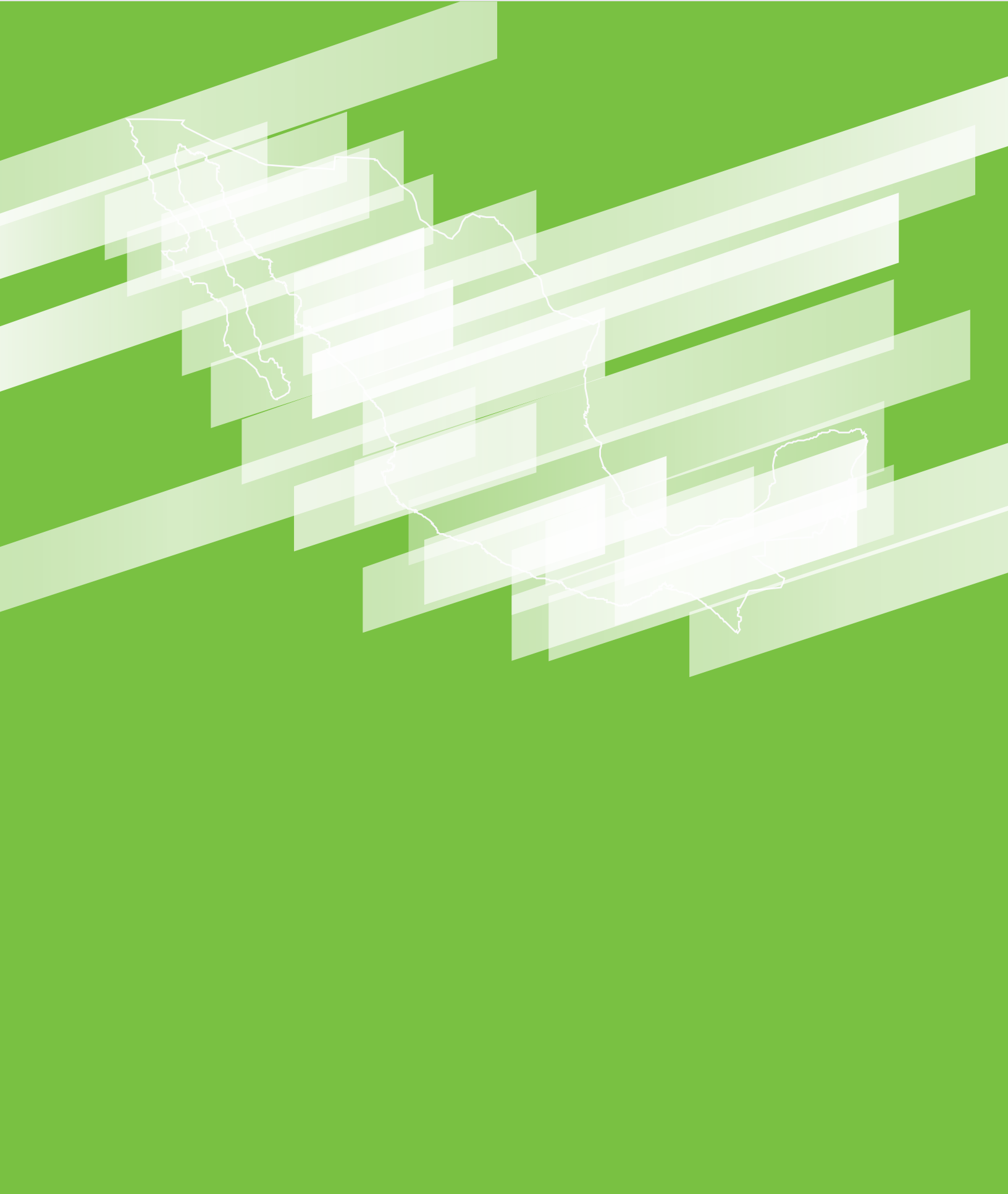
- iv). **Evaluación de políticas y voluntad política.** Dos líneas de acción entran en juego. Por un lado, es necesario mejorar la capacidad de implementación, acortando la brecha entre la formulación de políticas y la capacidad institucional para llevarlas a cabo; la persistencia de esta brecha socava la credibilidad de los formuladores de políticas, y, por lo tanto, de las políticas mismas. Por otro lado, se debe realizar un progreso considerable en la evaluación del impacto de las políticas en términos de sus objetivos últimos: crecimiento económico y de la productividad y progreso tecnológico. Como los recursos públicos son escasos, solo las evaluaciones sólidas permitirán reasignar recursos de otras áreas de políticas a ellos y, por lo tanto, tendrán los argumentos para demostrar que asignar recursos fiscales a estas políticas es tan importante como invertir en educación, salud pública o seguridad pública.
- v). **Fortalecimiento de los actores sociales.** Es necesario fortalecer a los actores sociales interesados en las políticas, es decir, aquellos que apoyarían con sus recursos (monetarios o no) iniciativas económicas y políticas de esta naturaleza. A diferencia de América Latina en general, en donde las políticas industriales han tenido un paulatino regreso, en México aún cuesta su retorno. Para que estas políticas dejen de tener un peso marginal, los actores sociales, incluido el Estado, deberán hacerlos suyos, comprometer el apoyo de su poder y sus recursos y articularlos con políticas macroeconómicas, sociales y ambientales que fomenten el desarrollo productivo.

Finalmente, existen otros elementos que no hemos referido, que pueden ser inhibidores del éxito de una política de desarrollo industrial. La corrupción, la impunidad, la falta de transparencia y la ausencia de rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos son factores que generan desconfianza en la efectividad de las políticas públicas. Tanto en la sociedad como en el sector privado, aparecen grupos de interés que, a menudo, aprovechan estas fallas de la administración pública y obtienen los beneficios que deberían estar disponibles para quienes más los necesitan (en el contexto de promover el desarrollo con una perspectiva de equidad y justicia). El progreso hecho por los ciudadanos para ser escuchados para influir progresivamente en las decisiones de política pública brinda optimismo, pero sin la convicción, el compromiso y la colaboración de un Estado mexicano abierto y democrático, será muy difícil consolidar estos avances.

Bibliografía

1. Jennifer Alvarado y Ramón Padilla (2017), "Política industrial y cambio estructural en México" (2017), en Cimoli, et. al. (2017), editores.
2. CEPAL (1990), "Transformación productiva con equidad, la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa", United Nations, March.
3. Susana Chacón (2018), "Hacia una nueva relación con los EUA y América del Norte", *México próspero, equitativo e incluyente: construyendo futuros*; Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi.
4. CEPAL (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SE5.32/3)), United Nations, Santiago de Chile
5. ECLAC (2010), *Time for equality: roads to open, gaps to close*, United Nations, Santiago, Chile
6. ECLAC (2014), *Structural Change for Equality, an Integrated Approach*; United Nations, Santiago, Chile.
7. Ha-Joon Chang (2003), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London.
8. Mario Cimoli; Castillo, Mario; Porcile, Gabriel; Stumpo, Giovanni (2017), editores, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, LC/TS.2017/91, CEPAL, Documentos de proyectos, Santiago, Chile.
9. Mauricio de Maria y Campos, "Impulso al desarrollo industrial y tecnológico de México," *Proyecto México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros*, Centro Tepoztlán Víctor Urquidi A. C., abril de 2018.
10. Fernando Fanjzylber (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen.
11. Fernando Fanjzylber (1992), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", *Nueva sociedad*, N° 118, marzo-abril de 1992.
12. Carl B. Frey and Michael A. Osborne (2013), "The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?" Oxford: Oxford Martin Programme on the Impacts of Future Technology.
13. Jorge Máttar (2017), "Long-term challenges of industrial development in Latin America and the Caribbean", documento presentado en la conferencia internacional: Globalization, Regional Growth and the 4th Industrial Revolution; 19 – 20 Octubre 2017, Bolonia, Italia.
14. Mariana Mazzucato (2013), *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press.
15. MacKinsey Global Institute (2017), *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation*, Executive Summary, December. On line: file:///Users/jorge/Downloads/MGI-Jobs-Lost-Jobs-Gained-Executive-summary-December-6-2017.pdf.
16. Margaret McMillan, Dani Rodrik, and Iñigo Verduzco (2014), "Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa", *World Development*, Vol. 63, Elsevier Ltd.

17. Wilson Peres y A. Primi (2009), "Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin American Experience", serie Desarrollo productivo, N° 187 (LC/L.3013-P), CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
18. Wilson Peres (2011), "Industrial Policies in Latin America", Working Paper No. 2011/48, UNU - World Institute for Development Economics Research, September.
19. Dani Rodrik (2004). 'Industrial Policy for the Twenty-first Century'. Background Paper. Vienna: UNIDO.
20. Clemente Ruiz Duran (2017), "Future of industrial policies in the world: toward a new manufacturing narrative", paper presented at the International Conference: *Globalization, regional growth and the 4th Industrial Revolution*, 19 – 20 October 2017, Bologna, Italy.
21. Norma Samaniego (2018), "El desafío del empleo y los salarios" *México próspero, equitativo e incluyente: construyendo futuros*; Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi.
22. Claudia Schatán (2018), "Retos de la automatización y digitalización para el empleo en México", *México próspero, equitativo e incluyente: construyendo futuros*; Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi.
23. Francisco Suárez Dávila (2018), "México en su encrucijada: una nueva estrategia de desarrollo de largo plazo: hacia un modelo económico desarrollador con inclusión social", *México próspero, equitativo e incluyente: construyendo futuros*; Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi.
24. United Nations (2012), *The Future We Want*, Rio+20 Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, June; on line: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>.
25. United Nations (2015), *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, NY, September; on line: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.
26. Andrew M. Warner (2014), "Public Investment as an Engine of Growth," *IMF Working Paper*, Research Department and Strategy, Policy, and Review Department.
27. Lucy Winchester (2016), "Peer to peer collaboration", documento de trabajo no publicado, CEPAL-ILPES, 2016.
28. WEF (2016), World Economic Forum Annual Meeting 2016, *Mastering the Fourth Industrial Revolution*, Davos-Klosters, Switzerland 20-23 January. On line: http://www3.weforum.org/docs/WEF_AM16_Report.pdf.





Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

DR, Marzo 2018, FCCyT

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.