Hacia la construcción de una estrategia de desarrollo industrial para México[1]

Jorge Máttar

junio de 2021

Para Mauricio de Maria y Campos

Antecedentes

La pandemia del nuevo coronavirus SARS Cov. 2, además de la crisis sistémica que ha desatado, ofrece también una oportunidad para transformar estructuralmente al aparato productivo, y encaminarlo a la construcción de un escenario de bienestar y desarrollo sostenible. El reto es enorme para México, pues debe remontar un largo periodo de lento crecimiento, con alta incidencia de pobreza, marginación y desigualdad, que se suma a los trastornos ocasionados por la pandemia. Precisamente, la coyuntura crítica es de tal gravedad que requiere rupturas para impulsar cambios estructurales transformadores de gran envergadura.

El desempeño de la industria es un factor importante del comportamiento agregado de la economía, tanto en materia de crecimiento, como en cuanto a la complejidad y diversidad de los procesos productivos, las capacidades de innovación, los contenidos tecnológicos y la calidad de la mano de obra. La superación de la crisis y la perspectiva de un desarrollo sostenible en México dependen críticamente de una transformación significativa de la industria.[2]

Hasta fines de los años setenta se ensayaron en México diferentes esquemas de promoción industrial que no lograron fructificar a plenitud (protección arancelaria, sustitución de importaciones, apoyo a industrias nacientes, entre los más importantes). La crisis de los años ochenta incidió en el giro de las políticas públicas hacia la implementación del denominado modelo neoliberal, que restó importancia al fomento de la industria, en el marco de la drástica disminución del papel del Estado en el desarrollo, lo que, además, se manifestó en la desregulación de la economía, la desincorporación y/o privatización de empresas públicas y la apertura comercial, bajo el supuesto de que el mercado asignaría recursos para garantizar resultados superiores en materia de crecimiento y desarrollo.

[1] Se agradecen los comentarios y sugerencias de Mauricio de Maria, Javier Matus y Claudia Schatán a una versión previa de este documento. Cualquier error u omisión es atribuible al autor.

[2] En general en esta nota se identifica a la industria con el sector manufacturero. En ocasiones se usa la acepción anglosajona del término “sector industrial”, que agrupa a una amplia variedad de ramas productivas, incluidas las que integran a la manufactura. Conviene recordar que, en la definición del sistema de cuentas nacionales, el sector secundario (“la industria”) incluye, además de la manufactura, a la minería, la electricidad y a la construcción, sectores importantes cuya evolución está estrechamente vinculada.

Después de 40 años de capitalismo liberal y sus políticas de mercado, el país exhibe un aparato industrial de muy pausado crecimiento, con débiles encadenamientos internos, especializado en procesos simples de ensamble, limitada incorporación de progreso técnico, baja innovación, alta heterogeneidad estructural y, por tanto, escasas competitividad y productividad, todo lo cual contribuye a explicar su exigua contribución (en cantidad y en calidad) al crecimiento de la economía en su conjunto, que promedió un 2% anual durante los últimos 40 años; el sector manufacturero avanzó a un ritmo promedio menor al 1% anual.

La irrupción en 2020 del nuevo coronavirus SARS Cov.2 encontró una muy pausada evolución de largo plazo de la industria y una desfavorable coyuntura económica, caracterizada desde 2017 por caídas en la inversión, el lento crecimiento del empleo y el virtual estancamiento de la producción. Entre sus muchas implicaciones, la pandemia ha ocasionado un impacto recesivo en prácticamente todos los sectores de una economía debilitada y vulnerable. El retroceso de las actividades industriales es particularmente preocupante por sus vínculos y retroalimentación con los sectores primarios y terciarios y por los efectos multiplicadores que tiene en el resto de la economía.

El papel de la industria en la evolución económica global ha sufrido transformaciones en las últimas décadas. En el proceso de desarrollo, conforme se eleva el PIB *per capita* y aumenta la productividad en la manufactura y en el sector primario, la participación de los servicios en el producto tiende a crecer, en parte por el mayor consumo de la población (esparcimiento, salud, turismo, servicios financieros suelen pesar más en países de altos ingresos) y en parte por el disfrute de nuevos servicios, muchos de los cuales surgen gracias a la innovación y el desarrollo tecnológico que se origina en la manufactura.

Por otro lado, existen actividades emergentes que, aunque aun no alcanzan los aportes al PIB que tienen las ramas manufactureras, han adquirido gran relevancia en el mundo por su alto dinamismo e impacto en muchas actividades económicas. Es el caso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que, si bien es difícil catalogar estrictamente como actividad secundaria o terciaria, tienen un contenido parecido a una actividad típica del sector servicios.

Desde el punto de vista de la política pública, la lección que se deriva de lo anterior es que la división tradicional (fundamentalmente para propósitos de clasificación estadística) entre sectores primarios, secundarios y terciarios ya no debería ser tan relevante; estos criterios pasan a segundo plano cuando lo más importante es identificar y/o seleccionar actividades a promover porque contribuyen al crecimiento, impulsan la innovación, generan empleos bien remunerados y, en general, contribuyen al bienestar.

De acuerdo con lo anterior, para el análisis y decisión de política pública serán claves criterios como el impacto intertemporal en el crecimiento, la innovación, el efecto en otras ramas y en el bienestar, independientemente de qué actividad provengan; por ello, usaremos ocasionalmente la expresión ¨políticas de desarrollo productivo.¨

México, a pesar de estar lejos de ser un país desarrollado, registra una caída en la participación de la manufactura en el PIB, del 17.8% al 15.7% entre 2000 y 2020, mientras que el aporte de los servicios (incluyendo al comercio) subió de 59.8% a 67.2% en el

mismo lapso.[3] En la medida que México no ha alcanzado madurez ni diversificación en sus procesos de manufactura, es indudable que debe dedicar un esfuerzo a consolidarla, sin que ello signifique hacerlo a costa de otros sectores. Precisamente, el dinamismo, diversificación y progreso técnico –vengan de la industria u otros sectores– impulsan a otras ramas con las que se vinculan, directa e indirectamente.

Objetivos

Esta nota identifica elementos del camino a recorrer para la discusión y el diseño de una estrategia de desarrollo industrial para México; se argumenta que en esa tarea es esencial la recuperación de las funciones básicas del Estado, desatendidas o, de plano, descartadas durante el periodo neoliberal. El propósito es plantear bases, principios y fundamentos que se estiman necesarios para la caracterización y definición de la estrategia, que corresponderá acordar a los actores centrales del desarrollo; por ello, la nota no se pronuncia por un camino en particular.

Uno de los asuntos críticos a discutir y acordar es, precisamente, qué políticas necesita el país para salir de la crisis y qué estrategia se requiere para fortalecer su desarrollo sostenible, por lo que el texto subraya la importancia del proceso de discusión hacia el encuentro de convergencias y la solución de diferencias en las posiciones de los principales actores para acordar una agenda democrática e incluyente, como requisito fundamental para la definición de la estrategia.[4]

Sin soslayar los enormes efectos de la pandemia, se deben aprovechar las lecciones que nos deja; la crisis ha puesto al descubierto las debilidades del aparato productivo, resultado de su precaria resiliencia (especialmente las empresas de menor tamaño), los mínimos apoyos del gobierno y de más de tres décadas de no contar con una verdadera política industrial. En síntesis, la estrategia de desarrollo industrial debe cumplir dos propósitos que se deben articular y retroalimentar mutuamente:

1) Impulsar la recuperación productiva para dejar atrás la crisis desencadenada por la pandemia y décadas de atraso en la dinámica de la industria;
2) Iniciar el proceso hacia la construcción e implementación de una estrategia de desarrollo industrial de largo plazo orientada a contribuir sustantiva y sostenidamente al bienestar social.

¿Por qué es necesaria una estrategia de desarrollo industrial?

- Los efectos multiplicadores de la actividad industrial suelen trasladarse al exterior debido a la baja articulación del aparato productivo; ello debe cambiar para materializar el potencial de encadenamientos internos, proveer y formar mano de obra y aprovechar cabalmente las posibilidades de creación y difusión de innovación y progreso técnico.
- Una condición *sine qua non* del desarrollo es impulsar la innovación y el desarrollo

[3] El ascenso de los servicios se dio no solo a costa de la manufactura, sino principalmente por la caída de las actividades extractivas y, en menor grado, la construcción; los sectores primarios pasaron de 3.5% a 3.8% del PIB en el mismo periodo (fuentes: INEGI y CEPAL).

[4] Uno de los asuntos a clarificar es la noción y el enfoque de política industrial para acordar, por ejemplo, si se emplea un concepto amplio de industria o se restringe a la manufactura; si se priorizan acciones horizontales, verticales o ambas; si se seleccionan ramas ganadoras o se privilegian políticas neutras; si se impulsa la presencia del Estado en sectores estratégicos o su labor se reduce a la regulación de los mercados.

tecnológico (actualmente precarios), que favorecen el aprendizaje, la formación, la especialización y el fortalecimiento de capacidades de la mano de obra.

- La mano de obra calificada es ingrediente esencial del avance de la productividad que, a su vez, es factor principal del progreso económico, el bienestar social y del desarrollo sostenible, así como del aumento estructural de los salarios, lo que contribuye a la disminución de la desigualdad y la pobreza.
- La productividad se refleja en la calidad y el precio de los productos, con impacto directo en el bienestar del consumidor y, en el caso de los bienes comerciables, se convierte en sostén de la competitividad internacional, lo cual es prioritario en una economía abierta como la de México.
- Un sector manufacturero dinámico, innovador y competitivo es la mejor fórmula para atraer inversiones sostenibles de calidad (foráneas y nacionales, públicas y privadas), con visión estratégica de futuro para nutrir el triángulo crecimiento – productividad – progreso social, y acercar al país al cumplimiento de las metas de los ODS.
- Una política industrial centrada en el bienestar social es necesaria para salir más rápidamente de la crisis estructural y la pandémica, al tiempo de sentar las bases de un desarrollo sostenible e incluyente, lo que es urgente y especialmente necesario en un país con elevados niveles de pobreza y desigualdad como México.

Una política industrial para el bienestar

Si bien la literatura, experiencias, análisis y propuestas sobre desarrollo industrial es amplia, rica y variada, se propone que la discusión en torno a una estrategia de desarrollo industrial en México se oriente a analizar y proponer políticas que deliberadamente pongan el énfasis en su impacto en el bienestar de la población, sin perder las cualidades y méritos que puedan encontrase en propuestas para fortalecer a la industria. Es decir, la estrategia debe conservar objetivos de dinamismo, competitividad y productividad y, simultáneamente, obtener resultados de bienestar.

Se deben conciliar ambos enfoques (economía y bienestar), lo que precisa necesariamente contemplar una perspectiva larga pues, en el corto plazo, los "trade offs" (o dilemas) posiblemente serían insalvables, y pronto llegaría la frustración social.[5] Justamente, se trata de un enfoque holístico en el que se ponen los "trade offs" sobre la mesa y, en el marco de un diálogo transparente, incluyente y participativo, convocado por el Estado, se resuelvan favorablemente para aquellos escenarios superiores de bienestar en el mediano-largo plazo.[6]

Para los propósitos de esta nota se entiende por bienestar una condición en que a) la población

[5] En el marco de escasez de recursos públicos, sería incorrecto apuntar simultáneamente a objetivos múltiples en el corto plazo. Se requiere un ejercicio de priorización de temas y de definición de los tiempos de la acción de las políticas.

[6] Por ejemplo, en la coyuntura actual sería muy difícil conciliar en el corto plazo la atención de la emergencia sanitaria con el objetivo de dinamizar a la industria sobre bases sostenibles; los recursos escasos deberían dedicarse prioritariamente al primer asunto. Un sistema de salud de calidad y el fortalecimiento de la industria son objetivos de largo plazo que se pueden (y deben) conciliar y fortalecerse mutuamente (una radical transformación del sistema de salud pública podría plantear el desarrollo de actividades de investigación, desarrollo científico, manufactura y servicios en torno a la salud). El sistema se debe empezar a construir desde ahora, pero los resultados no son inmediatos.

tiene resueltas sus necesidades básicas de manera perdurable (alimentación, salud, vivienda, transporte, entre las más importantes); b) la calidad en la provisión de estas necesidades es pareja en todo el territorio y estratos económicos, y; c) la población goza de oportunidades de consumo, ahorro, esparcimiento, cultura y deporte en un marco de libertad y justicia, lo que le permite aspirar a una alta calidad de vida y dignidad humana.

Aunque se reconoce que se trata de un concepto con ingredientes subjetivos y objetivos, el bienestar puede ser medido. Tal vez los dos indicadores más representativos son la pobreza y la desigualdad (de ingreso y otras dimensiones). Al vincular el bienestar con el desarrollo industrial, se pueden plantear requisitos o condiciones que debería cumplir la política.

Qué condiciones debería cumplir una política industrial para el bienestar (algunos ejemplos)

- Favorecer la reducción de la pobreza y las desigualdades y ampliar las oportunidades para todos, con empleos bien remunerados, lo que constituye el primer escalón para abatir estructuralmente la pobreza y la desigualdad.
- Creación de empleo de calidad, es decir, productivo, bien remunerado y con capacidades en continuo desarrollo (por ejemplo para enfrentar la automatización de procesos);
- Fabricación de bienes para el consumo de masas que usen progresivamente cada vez más materia prima, insumos y tecnologías de origen nacional y, de esa forma, contribuyan a una sustitución competitiva de importaciones;
- Actividades emergentes con perspectivas de alto crecimiento de largo plazo, innovadoras y difusoras de progreso técnico;
- Actividades que impulsen el desarrollo territorial armónico y equilibrado y contribuyan a la reducción de disparidades territoriales;
- Proyectos que usen tecnologías ahorradoras de energía, cuidadosos del ambiente y la naturaleza
- Programas para fortalecer el desarrollo de las empresas mas pequeñas (e.g. financiamiento, sistema de proveedores, capacitación, entrenamiento, formalización, asociatividad, creación de núcleos (*clusters* regionales).

Cómo establecer una estrategia de desarrollo industrial

El tránsito hacia un aparato productivo dinámico, sostenible, competitivo y orientado a favorecer el bienestar social requiere la construcción de su imagen deseada a futuro. Cómo vislumbramos a la manufactura (por ejemplo) en 2030; qué sectores serán los líderes en crecimiento, innovación, incorporación de progreso técnico y productividad; cuáles las ramas que generarán los mayores efectos multiplicadores; qué actividades serán las principales generadoras de empleo digno; cuáles serán los principales productos de exportación; qué mercados de destino –locales y de exportación– serán el objetivo a conquistar, entre otros asuntos. La intervención del Estado es necesaria para convocar a la inteligencia colectiva para abordar y resolver estas interrogantes.

Cerca de cuatro décadas de políticas dominadas por el mercado han mermado las

capacidades del Estado para promover el desarrollo.[7] Es necesario recuperarlas, a través de una redefinición estratégica del mandato y las funciones de los mandos superiores del Estado y de una reingeniería para recuperar las facultades y oficio de los funcionarios encargados del análisis, diseño, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo industrial, en el marco de un programa más amplio de profesionalización del servicio público.

Una estrategia de desarrollo industrial requiere un acuerdo magno entre el Estado, la empresa privada y los trabajadores. La iniciativa debe partir del gobierno, que convoca a una discusión amplia, incluyente, democrática y transparente para acordar soluciones a la crisis, pero con mirada larga, es decir, las políticas y acciones que se emprendan –cualesquiera que sean– deben tener objetivos, metas e indicadores de largo plazo.

Una ***primera fase***, a acometer de inmediato y de muy corta duración, debería concluir con un acuerdo colectivo de medidas para dejar la crisis lo más pronto posible, para evitar que sus efectos se extiendan en el tiempo y, por tanto, sean más difíciles de remontar. Para favorecer el bienestar, el pacto debe incluir medidas expresamente dirigidas a coadyuvar, directa o indirectamente, en tal propósito.[8] El Estado debe ofrecer una propuesta inicial que se negociaría y acordaría con las empresas y trabajadores, y su implementación contaría con el apoyo de las diversas fuerzas sociales.[9] Serán indispensables asignaciones presupuestarias y compromisos (en especie o monetarios) de las asociaciones empresariales. La colaboración de organismos internacionales como el BM, el FMI, la OCDE, el BID, la CAF y la CEPAL es bienvenida, pero las medidas deben ser acordadas por las entidades nacionales.

En una ***segunda etapa***, de mayor duración y a iniciarse en paralelo con la primera, el resultado debe ser un acuerdo transformador de largo plazo, ambicioso pero realista, aglutinador del consenso nacional, que plantee como meta una industria dinámica, diversificada sectorial y territorialmente, competitiva, innovadora, productiva, apta para promover el bienestar.[10] Esta definición debe partir de un análisis prospectivo nacional y global de las actuales ramas industriales y de las que resulten atractivas a desarrollar, partiendo de realidades competitivas vinculadas a ventajas comparativas reveladas y potenciales a desarrollar con creatividad e iniciativas estatales virtuosas.

El ***programa para el fortalecimiento de la industria nacional*** establecería compromisos del Estado, la empresa y los trabajadores; objetivos, metas e indicadores, plazos de implementación y acuerdos para el seguimiento, evaluación y revisión, en su caso, de las acciones ejecutadas. La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, especialmente

[7] Una excepción destacada es la del relativo éxito de la estrategia automotriz y de autopartes, regida por una política concertada con los sectores extranjeros que reservó importaciones de vehículos y autopartes a las empresas exportadoras.

[8] Además de políticas para la industria se requerirían acciones en la esfera macroeconómica (e.g. fiscales, monetarias y cambiarias) para facilitar la implementación de las primeras.

[9] La polarización nacional se expresa, entre otras manifestaciones, en las opiniones y propuestas para salir de la crisis, por lo que la convocatoria del Estado podría ser un inicio promisorio para relajar las tensiones entre las fuerzas opositoras.

[10] Además del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas y proyectos prioritarios del gobierno, existen numerosos diagnósticos y propuestas (macro, sectoriales y territoriales) del sector privado, centros de pensamiento, la academia, organizaciones políticas, entidades federativas y organismos internacionales, que servirían de punto de partida de la discusión y de la búsqueda de consensos y aplanamiento de los disensos.

los Objetivos 8 (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) y 9 (Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación), pueden usarse como referencia para el establecimiento de metas e indicadores de bienestar adaptadas, en su caso, a la realidad del país.

Los ***retos*** de esta segunda fase son:

- Conjuntar estratégicamente (es decir, con sentido, visión y propósito) las propuestas convergentes de los actores principales (Estado, empresa y trabajadores);
- Acercar lo más posible las posiciones divergentes mediante una negociación democrática e incluyente para alcanzar acuerdos satisfactorios para las partes en conflicto; el Estado es el árbitro central y debe decidir en los casos irreconciliables;
- Acordar una estrategia, un plan, una agenda de temas y un cronograma de implementación.

La estrategia de desarrollo industrial: preguntas y dilemas

En la ejecución de la segunda fase se proponen las siguientes ***preguntas respecto de la estrategia industrial para un estado de bienestar*** (a manera de ilustración del tipo de discusión que se esperaría).

- ¿Seguimos con el esquema de maquila – alto generador de empleo precario y mantenemos el liderazgo mundial en el ensamble de aparatos de TV (por ejemplo), o aprendemos y desarrollamos capacidades para fabricar nuestros propios televisores y otras manufacturas, con empleo productivo y bien remunerado?;
- ¿Elegimos qué *sectores* apoyar (por ejemplo, automotriz; metal-mecánica; petroquímica; industrias de consumo de masas), *procesos* (intensivos en mano de obra/capital; portadores de innovación y progreso técnico; impulsores de la digitalización; multiplicadores de empleo) y *tipos de empresas* (grandes, medianas, pequeñas, nacionales/locales/foráneas) o, más bien, aplicamos políticas horizontales? (en el recuadro se muestra un ejemplo de un tipo de política de desarrollo industrial);
- ¿Proseguimos con una inserción externa acomodaticia, reactiva y sujeta a decisiones de los líderes mundiales, o impulsamos el fortalecimiento de "clusters" estratégicos sector-regionales y de cadenas globales de valor intensivas en innovación y conocimiento;
- ¿Continuamos con la norma de importar porque es más expedito y barato (hoy), o invertimos con visión estratégica para sustituir competitivamente importaciones, fortaleciendo progresivamente los encadenamientos productivos y el empleo nacionales?;
- ¿Seguimos las tendencias que dicta el T-MEC y el mercado para una economía dependiente, o nos adherimos estratégicamente aprovechando sus muchas posibilidades para incentivar la producción de bienes de mayor valor agregado, con inversiones para desarrollar nichos donde de productos más sofisticados?
- ¿Mantenemos la competitividad basada en el precio de la mano de obra y la explotación de nuestros recursos naturales, o transitamos a una manufactura que incorpore progreso técnico, conocimiento e innovación para una competitividad auténtica con empleo digno bien remunerado?
- En fin, seguimos la tendencia tecnológica dependiente o apostamos por la

transformación digital para innovar procesos, elaborar nuevos productos y servicios y elevar la calidad del empleo y, así, incursionar con ventaja en otros mercados

Las anteriores son ejemplos de alternativas de política que habrá que escoger. Las segundas opciones son notoriamente superiores en términos de su contribución al estado de bienestar, por lo que, si este es el objetivo de la política industrial, deberían ser las elegidas.

Los actores principales y el proceso de discusión y acuerdos

Una de las lecciones de las últimas tres décadas y de la crisis pandémica es la necesidad de recuperar las tareas estratégicas del Estado nacional para que, renovado y con visión estratégica, desempeñe un papel central como coordinador e impulsor del proceso de transformación que debe ser ejecutado por las empresas, principalmente (Máttar, 2020). Ello implicaría definir cuáles serían las ramas industriales a desarrollar y/o fortalecer por motivos de "seguridad nacional", por ejemplo: alimentos; insumos para el sector salud; materias primas y productos intermedios estratégicos; maquinaria y equipo clave para el desarrollo (no solo manufacturero, sino también agropecuario, minero, energético, de la industria de la construcción, de comunicaciones y transportes, bancario, entre otros).

El Estado posee el mandato, el conocimiento, la capacidad de convocatoria y los instrumentos legales e institucionales para encabezar el esfuerzo, pero debe atraer al sector empresarial y a los trabajadores, en primera línea, a una discusión democrática que muestre liderazgo, apertura e inclusión, para que el resultado al que se llegue cuente con la aprobación de la sociedad.

La participación del sector empresarial y de los representantes de trabajadores es esencial para que los acuerdos tengan la mayor probabilidad de implementarse sostenidamente en el tiempo, más allá de coyunturas internacionales emergentes y de cambios de gobierno y de dirigentes de los gremios empresariales y laborales.

El proceso debe plantear dos objetivos centrales a manera de "saque inicial": un acuerdo nacional para la recuperación inmediata de la economía y un acuerdo de largo plazo para la transformación del sector industrial, como líder del tránsito hacia el desarrollo sostenible y la construcción del estado de bienestar. El acuerdo puede ser uno solo, englobando ambos propósitos.

Recuadro
Criterios para elegir campeones en tránsito hacia el estado bienestar
(no sólo para hoy sino, principalmente, para el mañana)

Una vertiente de la política de desarrollo industrial puede ser la selección de sectores, ramas, clusters, cadenas de valor o procesos industriales que, por razones diversas, el Estado acuerda con el mercado y la sociedad que sean sujetos de políticas especiales de fomento, como ha sucedido con éxito en numerosos países; la selección de estos sectores no debe ser arbitraria; debe obedecer a criterios estratégicos de largo plazo –actuales y potenciales– como los siguientes:

- Actividades con un dinamismo superior al promedio, con espacio para mejoras en la productividad y, por tanto, para la generación de empleo decente;
- Efectos multiplicadores sobre otros sectores o ramas de la economía (en materia de crecimiento, empleo, inversión, productividad e innovación);

- Sustitución competitiva de importaciones clave para el funcionamiento del aparato productivo (por ejemplo, insumos intermedios y bienes de capital);
- Producción de bienes y servicios exportables que incorporan conocimiento, innovación y alto valor agregado;
- Ramas que satisfacen la demanda de bienes de consumo generalizado como alimentos, vestido y, en general, producción para el consumo de masas.
- Industrias clave para la seguridad estratégica nacional, por ejemplo: alimentos y sus insumos estratégicos; medicamentos, vacunas y otros insumos para la salud; Materias primas y bienes intermedios que utilicen recursos nacionales relativamente abundantes en México (petroquímicos, minerales procesados- incluyendo el litio para el futuro energético; Vehículos eléctricos para el transporte público y privado; Maquinaria y equipo para el desarrollo económico y social (incl. manufactura 3D) ; Industrias y servicios de la 4G: Robots y equipos de automatización; Biotecnología; Actividades intensivas en digitalización ;
- Asociaciones estratégicas con líderes tecnólogos e inversionistas extranjeros y desarrollos tecnológicos propios.

Fuente: elaboración propia.

Los acuerdos que se alcancen serán el resultado de una discusión abierta y democrática, aunque deberían existir principios centrales como pilares de la negociación y los acuerdos, como los que aquí se proponen.

¿Qué principios centrales debería incluir la estrategia?

Independientemente del tipo de estrategia de desarrollo, se propone una serie de principios fundamentales acordados entre los actores, que serían tomados en cuenta en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, en mayor o menor grado, en función de los énfasis, sesgos y objetivos específicos de la estrategia de consenso. Los siguientes son algunos posibles principios; la lista desde luego no es exhaustiva.

- Conciliar el corto plazo con el largo plazo. El desarrollo requiere pensar y actuar para el largo plazo, independientemente del modelo o estilo de desarrollo que siga el país; pero, al mismo tiempo, las políticas deben atender la urgencia de la crisis; la estrategia debe mostrar resultados inmediatos para que sea sostenible y obtenga el apoyo popular.
- Reingeniería de la fuerza de trabajo. La IV revolución industrial exige un programa de re-entrenamiento de la fuerza de trabajo, dirigido a los sectores más proclives a sufrir el impacto de la robotización en el empleo. México es particularmente susceptible 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. Se necesitarán planes de formación de profesionales de alto nivel y de investigación en universidades y empresas.
- Reactivar sostenidamente la inversión. La inversión debe reactivarse y coordinarse con el liderazgo democrático del Estado en el marco de los esfuerzos de reanimación del crecimiento (Coyle, 2020). No hay forma de expandir la producción y el empleo digno con coeficientes de inversión como los que exhibe

México desde hace décadas (alrededor de 20% del PIB); la aspiración debe ser llegar al 25% del PIB de manera sostenida por un largo periodo, con proyectos de alta rentabilidad económica y social que respondan y apuntalen una estrategia concertada de desarrollo de largo plazo.

- Una clase empresarial renovada. La empresa privada debe buscar no solo maximizar utilidades, sino también atender los problemas de la comunidad, cuidar el medioambiente, innovar, pagar sus tributos, abrir espacio a las mujeres con igualdad de derechos (Bitar, Máttar y Medina, 2021). El esquema de negocios debe pasar de la predominancia de los *stockholders* a la de los *stakeholders*, como apunta el Foro de Davos (2020).
- Innovación y colaboración público – privada. Las empresas deben ser más proactivas en innovación, colaborando con otras, e incentivadas por el Estado, para la creación de nuevos productos y procesos tecnológicos. La colaboración público-privada-universidad-comunidad es insustituible y es un ingrediente clave para la necesaria reactivación de las políticas de desarrollo productivo en la región, con propósito y visión estratégicos de largo plazo (Mazzucato, 2021). La diversificación del sector productivo otorgará mayor estabilidad y resiliencia al crecimiento y, a su vez, mayor sustentabilidad a la democracia.
- Una industria descarbonizada. Aspiramos a una "industria verde y circular", como resultado del tránsito del aparato productivo hacia la utilización de energías renovables, el uso decreciente de combustibles fósiles, la reducción de la intensidad energética de la producción y de procesos cuidadosos de sus efectos en la naturaleza y el medio ambiente (Bitar, et. al., *op. cit.*) .
- Competitividad auténtica. El escenario deseado muestra a una industria que privilegia el aumento de la competitividad auténtica, es decir la que se logra gracias 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 y/o la explotación de los recursos naturales.
- El territorio importa. Requerimos acciones que promuevan un desarrollo regional armónico, equilibrado y sostenible, que reduzca las enormes disparidades 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.
- Transformación digital incluyente. El acceso digital debería ser un bien público y, por tanto, un derecho que el Estado debe asegurar a todas las personas, especialmente en materia de salud y la educación, para llegar a toda la población, niños y jóvenes. La digitalización debe ser factor de reducción de desigualdades, pero sin políticas, el mercado propiciaría lo contrario, afectando a los grupos vulnerables (trabajadores manuales o de servicios automatizables; niños sin computadores, ni conexión, ni formación digital; mujeres, sobre todo jefas de hogar, los pueblos indígenas y

los migrantes que carecen de protección). El salto digital, como todo desarrollo tecnológico, debe responder a un compromiso con la igualdad social, de modo que oriente su evolución a la solución de los problemas clave del país, como el empleo y la creación de una red de protección que contribuya a un nuevo pacto social. Un programa digital de educación, infraestructura y procesamiento de grandes cantidades de datos puede ser fundamental e indispensable como una vía para abatir la desigualdad.

Para concluir, es necesaria una banca renovada para gestionar los recursos de la transformación

El lanzamiento de una estrategia de desarrollo industrial requiere recursos cuantiosos que hoy escasean en las arcas del gobierno; las empresas enfrentan una demanda alicaída, no cuentan con políticas de apoyo y el gobierno federal se resiste al endeudamiento.

La expansión, la modernización y el fortalecimiento de la manufactura precisan de unas bancas de desarrollo y comercial que recuperen sus funciones básicas para impulsar el desarrollo a corto y a largo plazo, como parte de la transformación del Estado, cuyas carencias en las últimas tres décadas y durante la crisis pandémica han sido puestas en evidencia. Ello implica que las autoridades hacendarias y financieras establezcan lineamientos a la banca de desarrollo y a la privada y refuercen mecanismos apropiados para facilitar el acceso a capital de riesgo y créditos para la inversión productiva, así como financiamientos especializados para el desarrollo tecnológico y ambiental, en condiciones internacionalmente competitivas.

Sin una reforzada e innovadora política financiera no será posible diseñar e implementar una política industrial eficaz en lo económico y en lo social y mucho menos una política incluyente y sostenible. [11]

Hay que reconocer que las condiciones actuales no son las más propicias pero, posiblemente, los recursos más valiosos sean los menos costosos. A grandes retos, grandes oportunidades. El esfuerzo para lograr un acuerdo nacional será esencial para la transformación productiva y posiblemente tenga un costo monetario imperceptible. Aunque ese es solo el inicio, marcará el rumbo y atraerá voluntad política, acciones empresariales, adhesión de la sociedad, inversiones nacionales y extranjeras y, acaso, cambiará la posición del ejecutivo respecto de la adquisición de créditos.

Referencias

Bitar, S., Máttar, J., y Medina, J. (2021), *El Gran Giro de América Latina: hacia una región democrática, próspera, sostenible e incluyente*, Universidad del Valle, Cali, Colombia. https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/20249/el_gran_giro_de_america_latina_ebook.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Foro Económico Mundial (2020), *Manifiesto de Davos 2020: El propósito universal de las empresas en la cuarta*

[11] De igual importancia que una renovada banca de desarrollo para apoyar el desarrollo industrial, es una reforma fiscal profunda y progresiva; no la desarrollamos aquí pues corresponde al ámbito de la política macro, no específica para la industria, pero es esencial reconocer la indispensable disponibilidad de los recursos públicos necesarios.

revolución industrial. https://es.weforum.org/agenda/2019/12/manifiesto-de-davos-2020-el-proposito-universal-de-las-empresas-en-la-cuarta-revolucion-industrial/

Coyle, D. (2020), Taking National Investment Seriously. *Project Syndicate*. https://www.project-syndicate.org/bigpicture/the-post-pandemic-playbook, 2 de diciembre.

Máttar, J. (2020), *Siete lecciones para transformar al Estado en América Latina*. [Documento no publicado].

Mazzucato, M. (2021), From Moonshots to Earthshots. *Project Syndicate*. https://www.project-syndicate.org/bigpicture/the-post-pandemic-playbook, 11 de febrero.