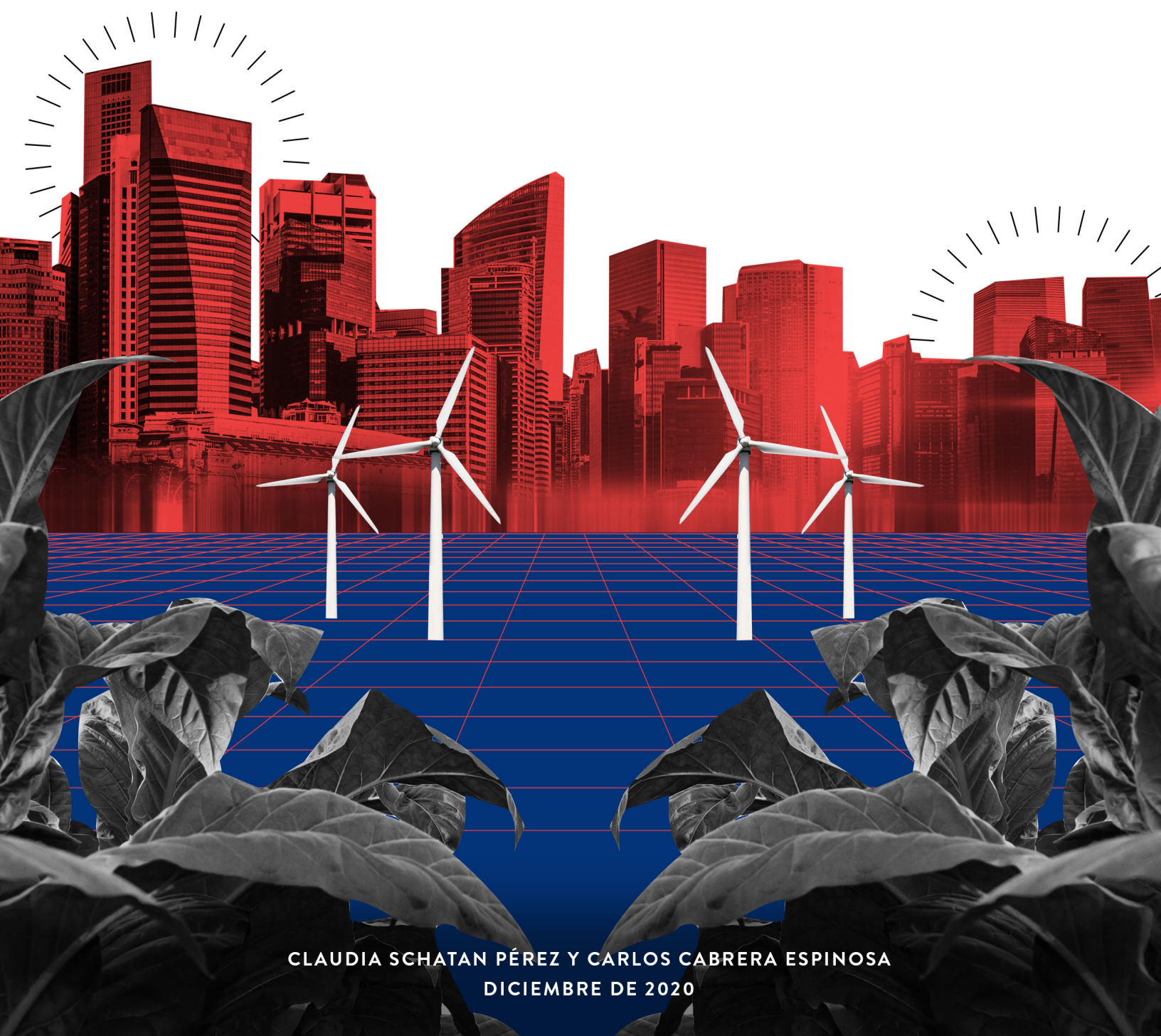


HACIA UNA  
**POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO  
EN MÉXICO:**

UN ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA




CLAUDIA SCHATAN PÉREZ Y CARLOS CABRERA ESPINOSA  
DICIEMBRE DE 2020

©Fundación Friedrich Ebert  
Representación en México  
Yautepec 55, Col. Condesa  
Cuauhtémoc, C.P.: 06140  
Ciudad de México

Teléfono: + 52 (55) 55535302  
<http://www.fes-mexico.org>

 Fundación Friedrich Ebert - México

 @FESMex

 FES en México

Comuníquese con nosotros para solicitar publicaciones: [fesmex@fesmex.org](mailto:fesmex@fesmex.org)

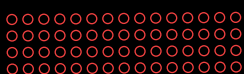
Coordinación editorial: Carlos Cabrera Espinosa

ISBN: 978-607-8642-71-7

Primera edición: diciembre 2020

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich Ebert Stiftung.



# Índice



<b>Introducción</b> .....	<b>01</b>
<b>1. ¿Qué es una política industrial o de desarrollo productivo?</b> .....	<b>03</b>
1.1 La política industrial .....	<b>03</b>
1.1.1 El origen .....	<b>03</b>
1.1.2 Muerte y resurgimiento de la política industrial .....	<b>04</b>
<b>2. Las políticas industriales en México</b> .....	<b>08</b>
2.1. Política industrial en el periodo de sustitución de importaciones en México .....	<b>08</b>
2.2. La crisis de la deuda y el desmoronamiento de la política industrial .....	<b>11</b>
<b>3. La economía política para la implementación de políticas industriales en países de ingresos medios</b> .....	<b>14</b>
3.1. Trampa de los países de renta media. Características y consecuencias de sistemas clientelares y rentistas .....	<b>16</b>
3.1.1. La economía política y el Estado como gestor de intereses .....	<b>17</b>
3.1.2. Países de ingresos medios y economías rentistas .....	<b>18</b>
<b>4. El caso de México: ¿Cómo se empantanó en la trampa de ingresos medios?</b> .....	<b>20</b>
4.1. Economía política y relaciones público-privadas durante la etapa de sustitución de importaciones .....	<b>20</b>
4.2. Relaciones público-privadas después de la crisis de 1982 .....	<b>23</b>
<b>5. Construcción de instituciones complejas: una vía de salida para la trampa de los ingresos medios</b> .....	<b>26</b>
5.1. Coaliciones amplias con una visión de largo plazo .....	<b>27</b>
5.2. Dificultades para el surgimiento de estas coaliciones .....	<b>28</b>
<b>6. Conclusiones y propuestas de políticas</b> .....	<b>30</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>33</b>



# *Hacia una política de desarrollo productivo en México:*

**UN ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA**

---

**Claudia Schatan Pérez<sup>1</sup> y Carlos Cabrera Espinosa<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Maestra en Economía por la Universidad de Cambridge Inglaterra. Fue jefa de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la sede de la CEPAL en México.

<sup>2</sup> Maestro en Economía por la Universidad Humboldt de Berlín y coordinador de Diálogo Económico e Internacional en la Fundación Friedrich Ebert.



# Intro


# ducción

A lo largo del último siglo, las políticas de desarrollo productivo o políticas industriales (términos que emplearemos indistintamente) han sido utilizadas de diversas maneras y en mayor o menor medida por la mayoría de los países, ya sea para iniciar procesos de desarrollo acelerados o para buscar el desarrollo de nuevos sectores económicos con alto grado de sofisticación. Sin embargo, aún existe un debate sobre si este tipo de políticas son la estrategia más adecuada para buscar el desarrollo económico. Particularmente a partir de la década de los ochenta, con el surgimiento de las ideas del consenso de Washington y lo que podría llamarse el periodo neoliberal, las políticas industriales fueron relegadas a un segundo plano, especialmente en el hemisferio occidental, dándole un papel más protagonista al sector privado y a los mecanismos del mercado para la asignación de los recursos y las decisiones de inversión. No obstante, en la última década hemos observado un resurgimiento de las políticas públicas de impulso al sector productivo,<sup>3</sup> y ante la crisis económica y social que enfrentamos por el COVID-19, el papel que deberán jugar este tipo de políticas en el futuro cercano parece fundamental.

Algunas naciones en desarrollo han logrado trayectorias iniciales de rápido crecimiento económico, pero en algún momento del camino, antes de emparejarse con los países desarrollados, se han quedado estancadas en lo que se conoce como la “**trampa de los países de ingresos medios**”. Este es, sin duda, el caso de México, que desde los años ochenta quedó estancado en un lento crecimiento (2.2% tasa de crecimiento anual del PIB entre 1982 y 2018) (México Mágico, 2020), con un incremento de \$8,000 a \$10,300 dólares del PIB per cápita en los últimos cuarenta años (Banco Mundial, 2019), y con

una distancia cada vez mayor de ese indicador con respecto a Estados Unidos y otros países industrializados. Sobra mencionar que, a causa del COVID-19, este grupo de países experimentarán un retroceso significativo en el nivel de sus ingresos, y la brecha con los primeros se profundizará. Aunque existen diversas interpretaciones sobre los motivos de este estancamiento, en este trabajo nos enfocaremos en el análisis de la interacción entre las políticas económicas, especialmente las industriales, y la economía política, particularmente en el ámbito de las relaciones entre el sector público y el privado.

<sup>3</sup> Varios países entre 2010 y 2011, como reacción a la crisis de 2008-2009, lanzaron “nuevas” políticas industriales, como Japón, Corea, Turquía, India, Brasil, e incluso Gran Bretaña y Estados Unidos; en este último caso, como política de innovación (Warwick, 2013).



En la primera parte de este documento se analizarán algunas interpretaciones sobre el concepto de política de desarrollo productivo, un término que ha tenido muchas acepciones y cuyo contenido ha cambiado a través del tiempo. A partir de estas interpretaciones, se hará una propuesta de definición que podría ser relevante para el contexto mexicano. La segunda sección se enfocará en la experiencia específica de las políticas de desarrollo productivo en México en dos subperiodos divididos por la crisis de la deuda externa de 1982. El tercer apartado se centrará en algunos aspectos de la economía política que interactúan con la política de desarrollo productivo y que facilitan u obstaculizan el progreso económico y social. En la cuarta sección, continuando con este enfoque de economía política, se analizará la experiencia de México con especial atención en el tipo de relación entre el sector público y el sector privado. En el quinto apartado, se explorarán algunas alternativas para iniciar procesos de transformación productiva en países de ingresos medios, también desde una perspectiva de economía política, coaliciones sociales y grupos de interés. Finalmente, se plantearán algunas conclusiones y prioridades para impulsar una transformación productiva profunda y sostenida.



# 01

## ¿Qué es una política industrial o de desarrollo productivo?

*E*s necesario ante todo preguntarnos qué entendemos por una política industrial o de desarrollo productivo. En la práctica, hay una enorme cantidad de definiciones que incluyen cada vez más al conjunto del sistema productivo y no solo al industrial o manufacturero (Warwick, 2013, reúne un gran número de estas definiciones). A continuación, hacemos una síntesis de lo que, a nuestro juicio y grosso modo, se ha concebido como política industrial.

### *1.1 La política industrial*

*E*l concepto de política industrial ha cambiado a lo largo del tiempo y, además, ha habido dos o más enfoques simultáneos en distintos momentos. Distinguimos una primera fase, en la que surgió con fuerza esta política para los países en desarrollo (1950-1972), de una segunda, en que esta política prácticamente desaparece del léxico de los economistas, y recientemente ha surgido una tercera etapa con nuevas connotaciones y un nuevo impulso.

#### ■ *1.1.1 El origen*

El primer acercamiento al tema de política industrial lo tuvieron los economistas clásicos de la teoría del desarrollo como Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1952), Prebisch (1949), Hirschman (1958) y Lewis (1954), quienes se preguntaban cómo superar las grandes diferencias que existían entre zonas más y menos prósperas. Proponían que las economías agrarias de América Latina

(AL) adoptaran políticas que les permitieran industrializarse y, de esa manera, pudieran cerrar la brecha con las economías avanzadas. El desarrollo debía ser liderado por el Estado, no solo para idear este avance sino también como productor y proveedor de la infraestructura necesaria para esta gran transformación. Políticas fiscales y comerciales debían acompañar este proceso.

En mayor o menor medida, los economistas desarrollistas proponían un cambio en la estructura productiva, teniendo como punto de referencia el de los países industrializados, para lo cual se apoyarían en:

UNO

Una planeación del proceso de transformación productiva.

DOS

La creación o fortalecimiento de grandes empresas nacionales, muchas de ellas surgidas a partir de una inversión del Estado y de su propiedad, productoras de insumos intermedios indispensables para la producción manufacturera (acero, cemento, químicos y combustibles, entre otros).

TRES

Políticas de protección frente a las importaciones, de manera que las empresas manufactureras nacientes pudieran fortalecerse.

CUATRO

Generación de los servicios y de la infraestructura para dar impulso a este tipo de desarrollo (telecomunicaciones, electricidad, carreteras, etc.).

CINCO

Creación de reglas para la inversión extranjera directa (IED) que llegaba atraída por los mercados latinoamericanos en expansión y protegidos, para que produjeran componentes nacionales, estimularan la manufactura nacional y reinvirtieran sus ganancias localmente.

SEIS

Finalmente, al menos desde mediados de los años sesenta, se crearon estímulos a las exportaciones, política que perduró y se profundizó en los años setenta (y siguieron vigentes en muchos casos al menos hasta principios de la década de 2000).

Al cambio en la estructura productiva contribuirían tanto algunas fuerzas del mercado —como explica Schumpeter (1942) mediante su concepto de “destrucción creativa”, según el cual algunos sectores necesariamente se sacrificarían ante la imposibilidad de competir con otros renovados y pujantes—, como la intervención del Estado para respaldar a los sectores que podían “propagar el progreso técnico” y dinamizar la economía, de acuerdo con la visión de Prebisch (1949). Es importante señalar que, desde hace unos años, se ha flexibilizado la idea de qué desarrollo se quiere/puede alcanzar, y que hay diversos caminos abiertos para ello, probablemente varios igualmente exitosos. Dani Rodrik ha hecho una aportación relevante al tema en *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico* (2011).

## 1.1.2 Muerte y resurgimiento de la política industrial

Las diversas crisis económicas han sido generadores de cambios en las políticas económicas mundiales. La de la deuda externa, en 1982, funcionó como un parteaguas para la apertura de las economías al comercio internacional, la privatización de las empresas del sector público, la desregulación del mercado financiero y la eliminación de las dependencias de planificación de los Estados, entre otros.



Las concepciones y los propósitos de las políticas de desarrollo productivo cambiaron sustancialmente y han tenido diversas acepciones: <sup>4</sup>

**Una postura más bien conservadora y funcional** considera la intervención del sector público para ayudar a eliminar fallas de mercado, con el fin de que dichos mercados funcionen mejor y logren una mayor productividad y competitividad del sector productivo (es una visión cercana a un *laissez-faire*). Considera el proteccionismo como un “**error fatal**”, dado que eleva los costos de producción nacional en detrimento de su competitividad.

Esta estrategia requiere la desregulación, la disciplina fiscal, el libre comercio, la privatización de empresas públicas, la reforma tributaria, el reordenamiento y la reorientación del gasto público eliminando los subsidios, pero favorece el gasto en sanidad, educación e infraestructuras, así como en políticas antimonopolio. Esta visión se refleja en las recomendaciones de política formuladas por John Williamson para países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, conocidas como el Consenso de Washington (1989), que, a su vez, sintetizaban las fórmulas ideadas por el Banco Mundial, el FMI y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos para la región.

Desde esta perspectiva, se admite el respaldo a aspectos que pueden ayudar horizontalmente a todos los sectores económicos, sin que se escoja alguno en especial para impulsarlo a avanzar más rápidamente que otros, lo que puede considerarse una política más bien pasiva. Es innegable su relevancia, pues puede incluir la creación de capacidades, políticas de impulso a la ciencia y tecnología e innovación (CTI), educación y comunicaciones, entre otros, cuyo atraso se considera una falla de mercado. Sin embargo, como lo reconoce Williamson (2004), más de una década después de haber expuesto el Consenso de Washington, no se planteaban en América Latina (AL) y el Caribe reformas tributarias que pudieran haber financiado suficientemente este último tipo de gastos indispensables en una perspectiva de desarrollo.

Ante las mayores desigualdades surgidas después del Consenso de Washington, hubo una política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) en la mayor parte de los países en desarrollo (también las hay en los países desarrollados), que se consideran horizontales.

**Otra postura**, menos conservadora que la anterior, acepta la **intervención muy moderada del gobierno para lograr cambios graduales**. Partiendo de las ventajas comparativas que naturalmente tienen las naciones, se puede apoyar la producción de bienes que el país ya exporta. De este modo, se espera un avance gradual de las capacidades tecnológicas, pero no un gran “salto”. Desde esta perspectiva, es necesario basarse en ventajas comparativas hasta que el país reúna suficiente capital, conocimiento y talento humano para transformarse cualitativamente y transitar hacia otros sectores más avanzados (Lin, 2012).

Este enfoque requiere políticas industriales más allá de las horizontales pues, como señalan Cimoli *et al.* (2017), el permanecer en la línea de las ventajas comparativas existentes y avanzar desde allí, es decir, desde un muy bajo valor agregado a uno más elevado, significa muchas veces inversiones muy grandes e, igualmente, una complejización tecnológica. Como sostienen dichos autores, este es el caso, por ejemplo, de las actividades aguas abajo en hierro y acero para pasar a la siderurgia, y dentro de esta al segmento más avanzado y competitivo.

<sup>4</sup> No nos referiremos a las posturas que desechan toda política industrial considerándola completamente innecesaria, por ejemplo, Bhagwati, J. (1988), *Protectionism*, MIT University Press, y Anne Krueger (1990), “Government Failure in Economic Development”, *Journal of Economic Perspectives*, 4(3).

**Las políticas de desarrollo productivo más activas** están a favor de la intervención del Estado para estimular sectores específicos y provocar un cambio estructural, de manera que la economía logre una especialización diferente a la actual. Para ello, se apoya a sectores específicos mediante subsidios, protecciones arancelarias y créditos preferenciales. Esta postura tiene su origen en los años cincuenta, pero últimamente ha resurgido con fuerza.

Entre los estructuralistas más vehementes está Chang (1994, 2002), quien sostiene que la política industrial puede ayudar a crear ventajas comparativas previamente inexistentes,<sup>5</sup> pero que para ello es necesario que el Estado tenga un papel muy importante en dirigir la economía y asegurar que todas las políticas públicas se alineen con este fin. Así lo hizo la República de Corea, país que solamente contaba con mano de obra sin preparación a mediados de los años sesenta, y de allí partió para convertirse en una potencia en la producción de bienes inimitables entonces, como barcos, automóviles y semiconductores.

Una visión cada vez más frecuente es la que **equilibra el papel del Estado y del mercado**. Ricardo Hausmann y Dani Rodrik (2002), Philippe Aghion y Peter W. Howitt (2008), entre otros, consideran necesario el cambio estructural en las economías en desarrollo y le atribuyen un papel importante al Estado y al mercado para lograr el desarrollo económico. Estos economistas están de acuerdo en que el mercado debería ser el mecanismo básico para la asignación de recursos, pero el gobierno debe jugar un papel en la coordinación de la inversión para el avance (*upgrading*) y la diversificación de la industria. Políticas horizontales y sectoriales o políticas activas y pasivas se complementan. La propia CEPAL experimentó una transformación de su perspectiva de política industrial y, en 2017, reconoció una “visión más amplia y compleja del funcionamiento de la estructura productiva, superando en muchos casos (pero no siempre) el concepto de política sectorial” (Cimoli, 2017).

Un punto de vista algo diferente toma en cuenta un conjunto amplio de elementos que inciden en un resultado positivo de una política industrial, **agrega a las políticas horizontales y sectoriales aquellas políticas de frontera**, cada una con instrumentos de política propios y con arreglos institucionales acordes. Se apoya en una perspectiva schumpeteriana, evolucionista y estructuralista (SES, por sus siglas en inglés). Esta perspectiva considera que la innovación tecnológica —el conocimiento, la tecnología y las actividades productivas— son un fenómeno que ocurre en el contexto de sectores específicos, por lo que la innovación misma trae consigo un cambio en la estructura productiva. Agrega la necesidad de contar con una infraestructura institucional que haga posible la ejecución de estas políticas y ve dicho entramado como un requisito indispensable en la medida en que los objetivos del desarrollo económico se vuelven más ambiciosos (Peres y Primi, 2009). El concepto de Sistema Nacional de Innovación es muy afín a esta perspectiva, pues la innovación se concibe como un proceso sistémico en que una diversidad de agentes públicos y privados necesitan interactuar coordinadamente para dar los resultados de avance tecnológico esperado (Freeman, 1995; Nelson, 2007).

<sup>5</sup> Es interesante leer la polémica entre la visión conservadora y la neoestructuralista: Justin Lin and Ha-Joon Chang Debate (2009) *Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it?*, Development Policy Review, 27(5), 483-502: <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Internal-Training/287823-1256848879189/LinChangeDPRDebateIndustrialPolicy.pdf>

La política industrial aumentará su complejidad cuanto más avance una economía hacia el desarrollo y más complejas serán también las instituciones requeridas para apoyar este proceso, además de que ambos aspectos necesitan ir *pari passu*. Es necesario indicar que, aunque el aspecto institucional es importante en la visión adoptada hasta aquí, hay que distinguirla de la visión neoinstitucionalista, como la de Douglas North (1984). Dentro de esta última escuela, la importancia de las instituciones para el proceso de desarrollo económico adquiere su máxima

expresión con Daron Acemoglu y James Robinson (2012), quienes atribuyen el heterogéneo avance en la prosperidad económica en diversos países a las diferencias en su solidez institucional. Es decir que, de acuerdo con esta perspectiva, se requeriría una mejor institucionalidad para que los mercados funcionaran bien, lo cual resta importancia a las políticas industriales proactivas para mejorar el desempeño de estas economías (Perry, 2020, critica a los neoestructuralistas sobre esta base).

Entre las visiones que consideran **necesario un protagonismo compartido entre Estado y mercado en las economías en desarrollo, están las que ven la efectividad de una cooperación entre sector público y privado** como indispensable para el éxito de una política industrial. A este respecto, un estudio (Devlin y Mogueillansky, 2011) de un importante número de países de diversos tamaños y de gran parte del mundo es muy ilustrativo. Sin una cooperación entre ambos sectores y una estrategia conjunta sobre la vía de desarrollo a largo plazo, no es posible avanzar. Un Estado proactivo es necesario, así como el respaldo a ciertos sectores prometedores, pero con la institucionalidad y los recursos suficientes para que sea factible la transformación productiva. En este sentido hay concordancia con Mazzucato (2013), especialmente en el énfasis de que el Estado debe dar seguimiento y apoyo en el proceso de inversión y desarrollo (I+D) e innovación hasta que el sector privado pueda producir nuevos bienes y servicios e introducirlos al mercado. La eficiencia institucional para que haya coherencia de políticas y cooperación entre las agencias de gobierno para tal fin son indispensables. Se destaca la importancia de que no haya una captura del sector público por parte del sector privado, por lo que la transparencia y la rendición de cuentas son esenciales.



En lo sucesivo, consideraremos una acepción amplia de la política industrial en la que resultan necesarias **políticas horizontales, sectoriales y de desarrollo tecnológico (o de frontera)**. El mercado es el principal medio de asignación de recursos, pero con un Estado activo que interviene a través de diversos sujetos institucionales para promover: **la innovación, la diversificación, la mejor inserción en las cadenas globales de valor y sectores específicos**, 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.



# 02

## *Las políticas industriales en México*

**E**n este apartado se procurará, con base en algunos elementos centrales, mostrar las características esenciales de las políticas de desarrollo productivo en dos subperiodos: uno en que el Estado hace de la política industrial un instrumento fundamental de su gestión, y otro en el que prácticamente se desecha tal política. No se pretende, sin embargo, hacer una revisión exhaustiva de todas las políticas de desarrollo productivo llevadas a cabo en México, tema sobre el que hay una gran cantidad de investigaciones.

### *2.1 Política industrial en el periodo de sustitución de importaciones en México*

**D**esde la década de 1940, y al menos hasta 1980, México adoptó una política económica orientada a su desarrollo industrial, por considerarse el sector más innovador y el que daría impulso al resto de la economía. **El Estado tomó el liderazgo económico y siguió prácticamente todos los cánones reconocidos en la época por los economistas desarrollistas** mencionados en el primer capítulo, es decir, se centró en la sustitución de importaciones (SI) y en el desarrollo de la industria enfocada hacia el mercado interno utilizando para ello especialmente la protección comercial y los subsidios a la industria. Bajo dicho esquema, México tuvo un prolongado periodo de auge y estabilidad económica conocido como el **“milagro mexicano”**, durante el cual el PIB se expandió a una tasa real de 6.3% anual entre 1953 y 1970 (Inegi, 2019a; México Mágico, 2020), con una inflación de solo 3% anual en promedio. El lapso de crecimiento del PIB sin estabilidad continua fue mucho más prolongado: de 1949 a 1981 con 6.4% de crecimiento promedio anual (Márquez, 2010).

Las medidas proteccionistas comenzaron a implementarse durante la Segunda Guerra Mundial y se profundizaron en la posguerra, con aranceles a las importaciones y permisos de importación. México, al igual que los demás países latinoamericanos, se resistió a aceptar las exigencias de Estados Unidos en el sentido de que redujera sus barreras comerciales, y aseguró así el desarrollo de su incipiente industria en el periodo de SI (Mosk, 1950). La naturaleza nacional de la estrategia también se reflejó en el trato a la IED, pues aquella que venía a México necesitaba aprobación previa, tenía restringido el tipo de sectores en los que podía invertir, debía tener una participación minoritaria en el total de inversión en las empresas y, además, debía **asumir el compromiso de agregar altos niveles de valor local a su producción en el sector manufacturero.**

Además de las políticas mencionadas, se adoptaron políticas fiscales a través de varias **leyes de fomento a la industria**<sup>7</sup> que ofrecían diversas concesiones en este ámbito fiscal y que se ponían a disposición de muy diversas industrias sin grandes exigencias de desempeño por parte del gobierno (Mosk, 1950). Hacia mediados de los años sesenta y principios de los setenta, las políticas mencionadas se complementaron con otras que apoyaban a sectores específicos para fortalecerlos y ayudar a integrar sus cadenas productivas a nivel nacional, como fueron los casos del sector automotriz y el electrónico. Ello afianzó más la producción nacional y, simultáneamente, desde finales de los sesenta, se tomaron medidas para **promover las exportaciones y tratar de equilibrar una balanza comercial** que se veía negativamente afectada por las importaciones necesarias para expandir al sector manufacturero (Jiménez, 1987). A lo anterior hay que agregar el inicio del **programa maquilador exportador** que arrancó en 1965 y que abonó al esfuerzo exportador, pero con muy poco valor agregado nacional, en contraste con el esfuerzo manufacturero integrado y orientado al mercado interno.

**El Estado adquirió una presencia muy importante en el sector productivo** a través de la nacionalización del sector petrolero, el sector ferroviario y, posteriormente, el de electricidad, e hizo grandes inversiones en ellos. Tomó las riendas en sectores estratégicos como el siderúrgico (Altos Hornos), el petrolero (Pemex), el eléctrico (CFE), los fertilizantes y la petroquímica.

Aunque en el periodo de auge económico **la tasa de inversión aumentó considerablemente** (8.6% del PIB en 1940-1946, y 20.7% en 1963-1967) (Hansen, 1971), en promedio se ha mantenido alrededor del 20% durante las últimas cuatro décadas. Es decir que, en realidad, la inversión nunca ha sido lo suficientemente alta como para llevar al país hacia el desarrollo pleno. En la República de Corea, por ejemplo, la tasa de inversión anual fue de más de 33% del PIB entre 1960 y 2019, y la de China fue de 35.7% entre 1953 y 2019 (CEIC, 2020a). El máximo alcanzado en inversión anual en México como porcentaje del PIB fue de 27.3%, en marzo de 1994 (CEIC, 2020b).

Durante el periodo de elevado crecimiento de la economía, y gracias a este, **en México se logró un progreso generalizado en salud, educación y esperanza de vida a pesar de que la tasa tributaria se mantuviera considerablemente baja**, en comparación no solo con los países desarrollados sino también con otros países latinoamericanos. Esta limitación, aunada a la falta de visión estratégica para lograr la meta de alcanzar una industrialización plena de la economía, y a las viciadas relaciones entre sectores público y privado, como veremos más adelante, significó que se construyeron cimientos poco sólidos para lograr un verdadero despegue. Un síntoma de este problema se refleja en un trabajo de Víctor Urquidi y Adrián Lajous (1967) según el cual los gastos en educación eran de 0.35% del Producto Nacional Bruto (PNB) y, aquellos en I+D, de 0.07% del PNB en México en 1964.



El crecimiento económico de México tendió a estancarse hacia fines de la era de SI. En la práctica, la etapa de SI en México no se completó y este proceso quedó trunco especialmente en el sector productor de bienes de capital. Esto no solo ocurrió porque la crisis de la deuda hizo inviable el modelo, sino también porque ya se habían agotado los rubros de SI más factibles, dadas las restricciones del mercado interno y de las inversiones. Varios sectores requerían de un mercado interno mucho mayor para ser redituables, ya que no contaban con un mercado externo importante o no se hicieron los esfuerzos necesarios para poder tener presencia en este.

<sup>7</sup> La Ley de Industrias de Transformación (1941) y La Ley de Fomento de Industrias de Transformación (1946) incluían devolución de impuestos sobre los ingresos de las empresas y la eliminación de impuestos a la importación de maquinaria, equipos y materias primas. Posteriormente, se ofrecieron incentivos fiscales generales a través de la Ley de 1955 para el desarrollo de las empresas.

El sector manufacturero fue el que más prosperó en el periodo de SI, pero, a pesar de ello, debido a la **escasa innovación tecnológica, a la protección sin condiciones, a las limitaciones del mercado interno y a la insuficiente preparación de los trabajadores**, su productividad no tuvo el avance necesario para ir cerrando la brecha con los países desarrollados. Como muestran Moreno-Brid y Ros (2010) para las manufacturas en su conjunto (incluyendo pequeñas y grandes empresas) entre 1960 y 1980 la productividad total de los factores de producción creció muy lentamente (alrededor del 1% anual).

Ese bajo crecimiento en la productividad no se justificaba, considerando que las empresas tenían condiciones muy favorables para invertir, innovar y ampliarse, empezando por los elevados precios que podían cobrar gracias a los aranceles que las protegían de la competencia internacional. Pero como **esa protección no fue condicionada a tener buenos resultados, los empresarios no se vieron forzados a invertir suficientemente para innovar ni para aumentar la productividad** de manera constante, con el fin de ser competitivos en el mercado mundial y evitar las limitaciones del mercado interno. Asimismo, otras ventajas como el bajo costo de los insumos, la energía subsidiada y la exención de aranceles a la maquinaria importada, también fueron desaprovechados. De este modo, el sector productivo (público y privado) no se vio motivado para modernizar la industria como lo hicieron en similares estadios de desarrollo la República de Corea o China. Además, no ocurrió un avance coordinado y una retroalimentación entre la educación, la investigación, la innovación y el sistema productivo, como ocurrió en los países asiáticos o en varios otros del norte de Europa.

Hacia la última parte de la estrategia de desarrollo por SI durante los sexenios de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) se reforzaron algunos aspectos de este modelo, en particular el respaldo al sector productor de bienes de capital,<sup>8</sup> pero se enfrentaron a las mismas limitaciones señaladas. Al mismo tiempo, en este lapso se fortaleció aún más el papel del Estado en el sector productivo y se crearon numerosas empresas públicas. Como no se realizó una verdadera reforma fiscal, se incurrió en un déficit público significativo: de 0.3% del PIB en 1971-1977, a 9.4% del PIB en 1977-1982 (México Mágico, 2017). El déficit fue cubierto con expansión monetaria y deuda externa (mayormente del sector público). Así, **los frutos de la bonanza petrolera que se cosechó en el periodo de López Portillo, no contribuyeron significativamente a la aplicación de una política industrial eficaz.**

En síntesis, la etapa floreciente de la economía mexicana traía aparejados algunos frenos importantes que se manifestaron con la mayor fuerza hacia el final del periodo de SI pero, como se verá en la sección 4, las limitaciones del modelo no pueden comprenderse cabalmente sin observar las relaciones entre los actores económicos y políticos en esta etapa.



<sup>8</sup> Durante el primer sexenio se crearon los Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis) que, entre otros estímulos, apoyaban la producción y compra de bienes de capital nacionales.

## 2.2 La crisis de la deuda y el desmoronamiento de la política industrial

La crisis de la deuda externa de 1982 obligó al gobierno de México a alterar radicalmente su estrategia de desarrollo. Miguel de la Madrid (1982-1988) firmó un acuerdo con el FMI en 1982 para postergar el pago de la deuda y, al mismo tiempo, hacer cambios estructurales a la economía, lo que llevó a una política fiscal y monetaria contraccionista, a la apertura comercial y a la adhesión al GATT, así como al comienzo de un proceso de privatizaciones de las empresas públicas.

El Consenso de Washington (Williamson, 1989) reflejaba las políticas exigidas por los organismos financieros internacionales a cambio de préstamos requeridos por los países en desarrollo en medio de la crisis. Estos lineamientos priorizaban el equilibrio fiscal y la estabilidad de precios como metas centrales en las políticas públicas seguidas por México, mientras el papel del Estado como promotor económico debía reducirse al mínimo.<sup>9</sup>

La década de los años ochenta, como es bien sabido, se considera una “**década perdida**”, dado su deficiente récord en crecimiento económico  $-1\%$  anual entre 1980 y 1990 (México Mágico, 2018)—, a la vez que los salarios reales en ese lapso cayeron: el salario mínimo se redujo en  $7.6\%$ , mientras el salario industrial se contrajo en  $4.2\%$ . Es de notar que **durante la década de los ochenta no todos perdieron**, pues como muestra un trabajo de Reyes (2011), **las grandes empresas, pertenecientes a un pequeño grupo de familias, tuvieron un significativo aumento en sus utilidades netas como proporción de sus activos totales de  $2.3\%$  en 1983 a  $12.3\%$  en 1988.**

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) consolidó la estrategia iniciada por De la Madrid. Su gobierno optó por **dejar al mercado la rectoría de la economía**, con lo que se esperaba alcanzar los equilibrios macroeconómicos y, a la vez, lograr una mayor productividad y competitividad. En la práctica, **esta estrategia eliminó las políticas industriales o de desarrollo productivo selectivo**. Llevó a cabo una acelerada apertura comercial (que culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, en diciembre de 1993); se relajaron las condiciones al ingreso de la IED; se dieron estímulos a las exportaciones, y el Estado se retiró de casi todos los sectores donde había tenido un papel importante en la producción, excepto en algunos considerados estratégicos, como el petróleo y la energía. Es decir, hubo una privatización masiva de empresas públicas, incluyendo la banca, que había sido expropiada en el último año de la administración de López Portillo (1982).

A partir del gobierno de Salinas **se apostó por el impulso a la economía proveniente del mercado externo**, orientación que se profundizó durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). En la práctica, hubo una enorme expansión de las exportaciones, las cuales se sextuplicaron entre 1994 y 2018, especialmente las del sector maquilador, el automotriz y el electrónico, pero esto no se reflejó en un crecimiento económico significativo, entre otros motivos, debido al escaso valor agregado incorporado en dichas exportaciones.

<sup>9</sup> Un signo del retraimiento del Estado como agente de desarrollo fue su menor papel como promotor del financiamiento de las inversiones. Mientras Nafinsa llegó a prestar el equivalente al  $7\%$  del PIB en la época de la SI, en 2018 toda la banca de desarrollo (BD) daba un monto equivalente al  $4\%$  del PIB. Si en ese tiempo la BD proporcionaba hasta el  $40\%$  de todo el crédito, recientemente solo alcanza al  $17\%$  de este (Suárez, 2019).

A todas luces, las reformas económicas de los años ochenta, especialmente los grandes recortes presupuestales, produjeron una fuerte contracción económica, provocaron mayor pobreza y disparidades sociales en el mundo en desarrollo. El propio Williamson, quien postuló el Consenso de Washington en 1989, en 2003 hizo una revisión crítica de las diez propuestas de política hechas inicialmente y propuso una segunda generación de reformas. Esta revisión reconocía que **los ajustes del Consenso no prestaron importancia al problema de la inequidad** y su posible empeoramiento. Recomendaba, por tanto, nuevas reformas, entre otras, **una reforma fiscal que pudiera financiar programas sociales, de salud y de educación que diera más oportunidades a las personas pobres**. Esta debía hacerse sobre todo mediante impuestos directos y no los indirectos, que son regresivos, para lograr una mayor igualdad social. En esta nueva línea de medidas, Williamson sugería que **el Estado debía financiar un buen Sistema de Innovación Tecnológica para promover la difusión de la tecnología y canalizar recursos hacia investigación y desarrollo (I+D)**, así como a capital de riesgo, e incluso fomentar la constitución de *clusters* industriales. Otro aspecto introducido por las nuevas propuestas fue la necesidad de fortalecer el sistema institucional de los países para poder hacer efectivas las políticas públicas. Se ponía énfasis en instituciones que aseguraran la propiedad privada y las del sector financiero para mejorar la transparencia y la supervisión prudencial, entre otras.

México no siguió, en su mayoría, esta segunda oleada de políticas sugeridas, en parte porque adoptó una línea más ortodoxa incluso que la planteada por la primera generación de políticas del Consenso de Washington, pero sobre todo porque no hizo una reforma fiscal, indispensable para financiar las nuevas medidas sugeridas. Una manifestación elocuente de este gran escollo son los problemas de **insuficiente gasto en I+D e innovación, en educación en todos los niveles y en infraestructura** necesaria para la modernización a nivel transversal de la economía. El gasto en educación fue de 4.9% del PIB en 2016 (Banco Mundial, 2017a), ligeramente por encima del promedio mundial, pero menor al de muchos otros países latinoamericanos, mientras que el gasto en I+D fue de 0.3% del PIB en 2018, muy por debajo del 2.3% del PIB a nivel internacional en este rubro (Banco Mundial, 2017b).

Si bien la política industrial desapareció del léxico económico en México a partir de la crisis de los años ochenta, una política que surgió a principios de los noventa, que puede caer en esta categoría y se ha mantenido de una u otra forma hasta el presente, fue el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes),<sup>10</sup> impulsada con la idea de beneficiar a los sectores sociales más desfavorecidos. Las políticas de apoyo a mipymes eran consideradas de carácter horizontal y, por tanto, fueron aceptadas en el periodo de rechazo a la política industrial. En general, **la situación de las mipymes no ha cambiado, y más bien se ha empeorado** (Levy, 2018). Más del 90% del total de empresas en México caen en esta categoría, y en 2018 había 4.1 millones de mipymes, de las cuales 97.3% eran microempresas y el resto eran pequeñas y medianas empresas (Inegi, 2018b y 2019b).

Diversos autores han realizado estudios muy serios sobre el fenómeno del creciente sector informal y su impacto, el cual se percibe en el cada vez mayor número de mipymes, su baja productividad y sus bajos salarios. Levy atribuye este panorama a una serie de incentivos del sector público mal ideados y distorsionantes que favorecen la asignación de recursos al sector informal donde están las empresas menos competitivas, mientras otros analistas, como Jaime Ros (2013a), lo consideran el resultado de una insuficiente inversión en la economía con el consiguiente lento crecimiento y baja productividad. Probablemente ambas explicaciones son más complementarias que contradictorias, pero lo cierto es que las políticas de apoyo a mipymes, sin una visión estratégica de política industrial y sin los recursos necesarios, no dieron en absoluto los resultados esperados.

<sup>10</sup> Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994.



El rezago del modelo de desarrollo de México se ha ido acentuando. La estrategia de desarrollo hacia afuera —de poco valor agregado en la producción— fuertemente basado en las ventajas comparativas de bajos salarios y cercanía geográfica a Estados Unidos, ha tendido a sufrir cierto agotamiento en la medida en que la revolución de la Industria 4.0 en las telecomunicaciones, la robotización y automatización, entre otras, han ido cambiando el perfil de la industria competitiva. **La escasa innovación y la limitada formación de capital humano en México ha impedido que la revolución tecnológica traiga al país mejores empleos y un progreso generalizado**, y se ha carecido de una política industrial para poder avanzar al unísono en estos distintos frentes.

En los últimos años, en muchos países ha habido un regreso a las políticas industriales después de que la estrategia del Consenso de Washington de 1989 no diera los resultados que en ese entonces se esperaban, y se experimentara una profundización en las desigualdades sociales. De hecho, **en los últimos diez años ha habido una creciente adopción de políticas industriales en países desarrollados y en desarrollo**. De acuerdo con un estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2018), entre 2012 y 2017, 84 países que generaban el 90% del PIB mundial habían asumido estrategias de desarrollo industrial de carácter considerablemente más variado que en la época de SI.

**México, no obstante, es una especie de excepción en este proceso de repensar las políticas públicas de desarrollo productivo**, pues ha mantenido inalterada su estrategia en este ámbito a lo largo de las últimas cuatro décadas. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha intentado retomar algunas de las viejas políticas industriales, pero se ha enfocado únicamente en recuperar el protagonismo del Estado en la producción de combustibles fósiles y fertilizantes. Sin embargo, esta es ahora una estrategia poco prometedora, pues está desplazando a las energías limpias, se basa en recursos petroleros que están menguando, dependen de una infraestructura

obsoleta y muy costosa de modernizar. Por lo demás, la política industrial actual, casi inexistente, no varía con respecto a la que ha prevalecido desde los años ochenta o noventa y, aunque el “**decálogo**” de política industrial del gobierno (Secretaría de Economía, 2019) incluye algunos elementos como fortalecer el financiamiento de la banca de desarrollo y el impulso a la economía del conocimiento, no se explicitan los instrumentos con los cuales se llevará a cabo. Incluso antes del COVID-19, varias de estas intenciones se frustraron por fuertes recortes presupuestales, y durante la pandemia se han introducido grandes recortes adicionales.



# 03

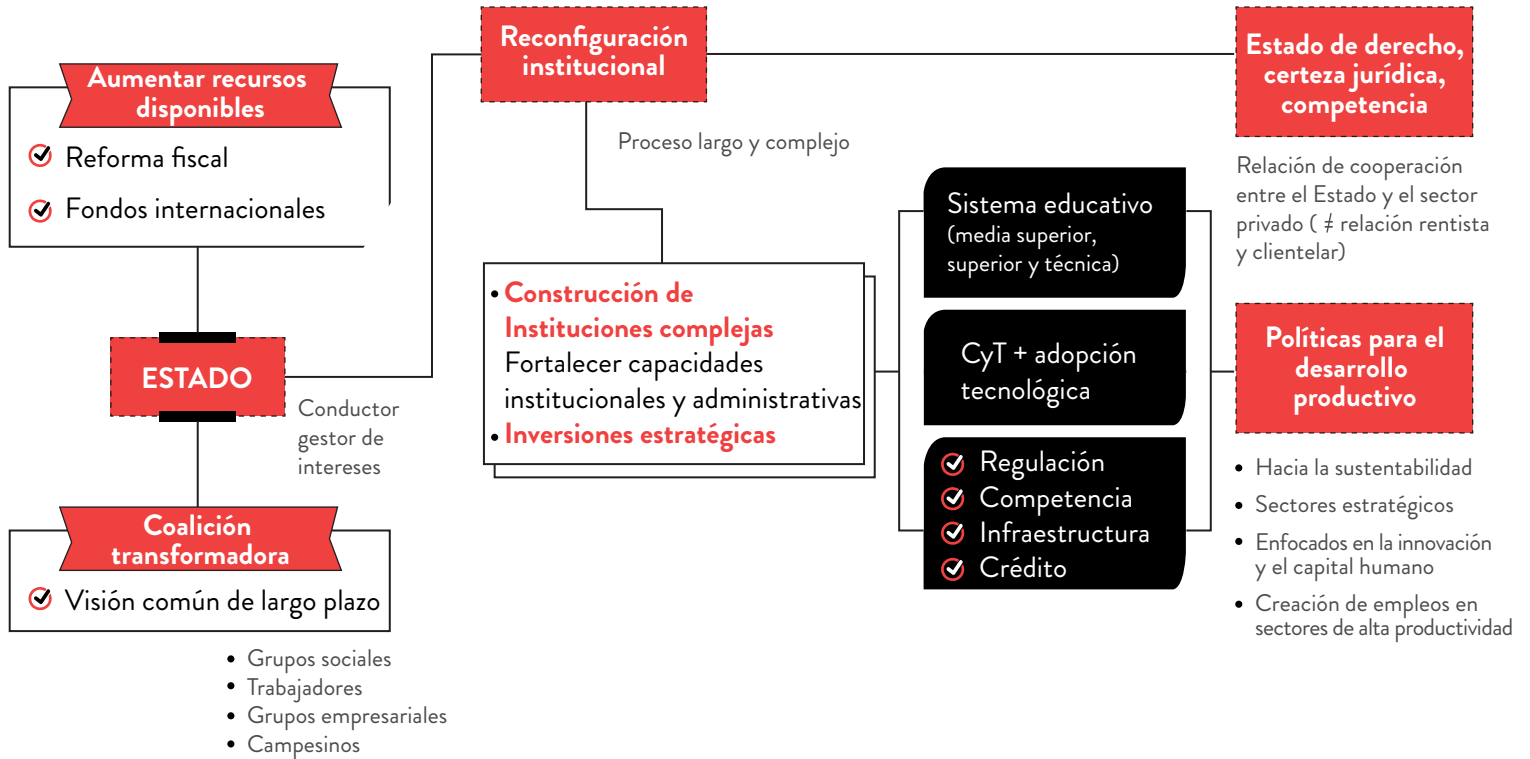
## *La economía política para la implementación de políticas industriales en países de ingresos medios*

**H**asta el momento hemos planteado que las políticas industriales (o políticas de desarrollo productivo) pueden ser un instrumento clave para detonar transformaciones productivas innovadoras e iniciar procesos de desarrollo de gran alcance que permitan a países de renta media incorporarse al grupo de los países desarrollados. Sin embargo, como se argumenta en una diversidad de estudios, para que las políticas industriales sean efectivas es necesario que vayan acompañadas por transformaciones políticas de gran calado que fortalezcan el Estado de derecho y las instituciones encargadas de instrumentalizarlas. Si esto no sucede, este tipo de políticas pueden convertirse fácilmente en mecanismos de extracción de rentas.

**La implementación de políticas industriales ocurre necesariamente a partir de una íntima interacción entre el Estado y el sector privado**, por lo que las capacidades de ambos actores y el tipo de relación que establezcan determinan en gran medida los resultados de estas políticas. En países con instituciones débiles resulta muy complicado aplicar políticas industriales complejas, es decir, aquellas que puedan promover una industria moderna altamente tecnificada e integrada globalmente. Si las dinámicas políticas y económicas ocurren en contextos dominados por relaciones **rentistas, clientelares y extractivas**, se limitan las transformaciones productivas que podrían modernizar la economía, dando cabida a sectores basados en la innovación y en capital humano altamente capacitado.

Los resultados de una política industrial dependen en gran medida, pero no solamente, de que el Estado cumpla satisfactoriamente con una serie de funciones clave como brindar **certeza jurídica y un marco de Estado de derecho** que den confianza al sector privado para realizar inversiones. Asimismo, las instituciones públicas son clave para promover **mercados competitivos y evitar prácticas monopólicas anticompetitivas** que limiten el bienestar de la población y la innovación (véase Gráfica 1). Este marco institucional debe brindar condiciones de inversión parejas para todos los actores, sin privilegiar a grupos empresariales cercanos al gobierno o miembros del gobierno mismo. Si se logran estos cambios institucionales, se puede limitar la discrecionalidad de los actores políticos, restringir las oportunidades para el surgimiento y la reproducción de relaciones clientelares y la extracción de rentas por parte de actores “**privilegiados**”. Iniciar estos procesos es difícil, ya que contraviene a los intereses de grupos en el poder que toman ventaja de esta situación.

**Gráfica 1: Marco institucional y de economía política para las políticas de desarrollo productivo**



Fuente: Elaboración propia.

Numerosos autores (North, Acemoglu, Robinson, Schneider, Iversen y Soskice, 2019) han argumentado que la construcción de las instituciones y el Estado de derecho son la clave para asegurar que las inversiones privadas puedan transformar al sector productivo de forma que detonen procesos de desarrollo acelerados. Desde nuestra perspectiva, esta es una condición necesaria pero no suficiente. En la mayoría de los procesos dinámicos de desarrollo del siglo **XX el sector público ha tenido un papel activo y determinante** (Chang, 2002; Cohen, 2016), como por ejemplo para la construcción de infraestructura, el fortalecimiento de la banca de desarrollo y las políticas educativas y de innovación. Más aún, cuando estas políticas públicas se han llevado a cabo con una orientación hacia sectores estratégicos definidos mediante procesos de diálogo abierto, con diagnósticos claros y en coordinación con el sector privado, los resultados han sido mejores (Rodrik, 2004).

En general, existe cierto consenso sobre un grupo de políticas necesarias para acelerar procesos de transformación productiva y las trayectorias de crecimiento económico: más y mejor educación, mejor infraestructura y políticas para la innovación, fortalecimiento institucional y capacidades públicas que mejoren la provisión de bienes públicos y marcos regulatorios. Sin embargo, poco se ha profundizado sobre los procesos necesarios para detonar los cambios institucionales, fiscales y programáticos que conduzcan a transformaciones productivas profundas y sostenidas en el tiempo. En las próximas secciones abordaremos este tema desde la perspectiva de la economía política basada en los trabajos de Doner y Schneider (2016), Haber *et al.* (2008), Klein, Maurer y Haber, Perry (2020), Iversen y Soskice (2019), Gill y Kharas (2015), Paus (2014), Chang (2002), Mazzucato (2013) y Ros (2015), entre otros.

## 3.1 Trampa de los países de renta media. Características y consecuencias de sistemas clientelares y rentistas

El concepto de trampa de los países de ingreso medio se empezó a usar en 2007 por Gill y Kharas, para caracterizar a un grupo de países que habían mostrado un periodo de rápido crecimiento entre 1950 y 1970, pero que llevaban varias décadas en un proceso de estancamiento. En sus inicios, el concepto se utilizó para identificar a naciones emergentes que se situaban entre países pobres en los que dominan industrias maduras y bajos salarios, y países ricos innovadores en los que prevalecen las industrias en la frontera tecnológica y los buenos salarios. En el grupo de ingreso medio se encuentran países latinoamericanos como Brasil, Argentina, Chile, Colombia y México, y asiáticos como Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y China (Gill y Kharas, 2015). Este último se ha transformado rápidamente en un fuerte competidor en sectores de alta tecnología en los últimos años, cosa que los demás no han podido hacer realmente.

Algunos autores definen a los países de ingresos medios como aquellos que se encuentran en un rango de \$2,000 a \$7,500 USD anuales por más de 28 años, o los que han estado dentro del rango de \$7,500 a \$11,500 anuales por más de 14 años, o bien en el rango completo (\$2,000 a \$11,500) por más de 42 años (Doner y Schneider, 2016). Hay consenso en que **la trampa ocurre cuando los países dejan de recibir las ganancias en productividad que los convirtieron en países de ingreso medio.** En el centro de la trampa están las **dificultades de los países para desarrollar capacidades productivas en un contexto global que impone una enorme presión para innovar y permanecer competitivo.** Los autores suelen estar de acuerdo en que el proceso de transformación de los países de ingresos medios en países de altos ingresos involucra necesariamente la adopción de prácticas continuas de innovación a gran escala (Paus, 2014).

Los investigadores del tema de la trampa de ingresos medios se han aproximado al problema desde muy distintos ángulos: algunos de ellos han atribuido el estancamiento de estos ingresos a **cambios estructurales insuficientes y a la incorporación del cambio tecnológico en el sistema productivo** para avanzar hacia el grupo de países desarrollados. Otros se han concentrado en el análisis de las **insuficientes capacidades institucionales y productivas** desarrolladas en las naciones, y otros más lo han atribuido a un inadecuado sistema político, incorporando una visión desde la economía política a su análisis (Perry, 2020). Finalmente, varios consideran el impacto que ha tenido **la globalización (factores externos) y la creciente competencia internacional** como los elementos causantes del estancamiento de estos países atrapados en la renta media. Como se mencionó en el primer capítulo, contrastan las visiones de los analistas que consideran importantes las políticas de desarrollo productivo activas y coordinadas para fortalecer las capacidades productivas de los países, y la de otro grupo de autores que tienen un enfoque más neoclásico y orientan sus recomendaciones a políticas horizontales, más pasivas, como el fortalecer los sistemas educativos (capital humano) y la infraestructura (capital físico), especialmente en los sectores de las tecnologías de la información y comunicación (Paus, 2014).



Difícilmente encontraremos una visión que no coincida con que para que estos países salgan de la trampa mencionada **es necesario al menos seguir políticas “horizontales” que ofrezcan más y mejor educación (especialmente superior y técnica), mayores niveles de inversión pública y privada, mejor infraestructura y políticas agresivas para la innovación, las cuales deben estar acompañadas con procesos de fortalecimiento institucional y capacidades públicas** que mejoren la provisión de bienes públicos y marcos regulatorios. Si, además, es necesario o no incorporar políticas industriales sectoriales o más proactivas en algún sentido es, en cambio, tema de fuerte debate (Doner y Schneider, 2016)

Este trabajo continúa el enfoque estructuralista y considera que la transformación del aparato productivo hacia procesos de producción más sofisticados con un alto grado de contenido tecnológico se encuentra en el corazón de la transición de los países de renta media hacia los niveles altos de renta y necesita políticas adicionales a las horizontales. Pocas naciones han logrado esta transición en las últimas décadas —como los tigres asiáticos—, pero la mayoría de los países latinoamericanos, entre ellos México, continúan enfrentando este desafío. Un enfoque de la economía política nos puede dar cierta luz sobre esta situación.

### **3.1.1 La economía política y el Estado como gestor de intereses**

Las instituciones públicas, las empresas y los grupos de interés interactúan en un marco de economía política que tiene una gran influencia sobre los resultados económicos y distributivos de los países. **La configuración de las relaciones de poder y los marcos institucionales resultan determinantes para el diseño de la política pública y el marco de incentivos** que, a su vez, influyen sobre los resultados de los sistemas económicos y procesos de desarrollo. Por ello, la intervención gubernamental, el tipo de organización socioeconómica y la configuración de estas relaciones de poder tienen una gran influencia sobre el tipo de desarrollo económico (y tecnológico), así como el tipo de organización productiva de los países (Perry, 2020).

Bajo esta perspectiva, podemos analizar al **Estado como un sistema complejo de gestión de intereses**. En sistemas rentistas y clientelares, las personas en puestos públicos toman decisiones para beneficiar a grupos e individuos cercanos al poder político. Si el Estado tiene una visión genuinamente desarrollista (y cuenta con un marco institucional adecuado) puede ejercer sus funciones con una visión de largo plazo y con el objetivo de promover una profunda transformación del aparato productivo, fortalecer la formación de capital humano, la absorción tecnológica y desarrollar estratégicamente ciertos sectores de la economía.

Para lograrlo, varios autores (Doner y Schneider, Paus, Soskice e Iversen) señalan que es necesaria la construcción de amplios acuerdos formales e informales con una visión común de largo plazo entre el sector público y empresarial o sector privado, basada en la confianza y el diálogo abierto, pero no en la complicidad y en relaciones clientelares. De esta manera se puede construir un sistema que promueva la competencia, la innovación, la eficiencia y la inclusión social alejado de relaciones clientelares y economías extractivas. El proceso para alcanzar estos acuerdos políticos y nuevos marcos institucionales es un gran reto, pero es indispensable para la implementación exitosa de políticas de desarrollo productivo.

Estos procesos son específicos para cada país, ya que las relaciones entre sector público y privado depende de la constelación de grupos de poder enraizada históricamente, la cultura política, las preferencias de grupos específicos y acuerdos políticos complejos. Bajo este enfoque, el sistema político y su relación con los sistemas institucionales y productivos ocupan un lugar central para la configuración avanzada de estructuras industriales y de mercado.

### 3.1.2 Países de ingresos medios y economías rentistas

Aunque muchos estudios reconocen la necesidad de ciertos requisitos políticos mínimos para superar la trampa de los ingresos medios, pocos profundizan en el análisis de este aspecto. Los requisitos que normalmente se identifican son voluntad política, una visión de largo plazo de los líderes políticos, un amplio acuerdo social, colaboración genuina entre el sector público y el privado y la participación política de los diversos grupos de la sociedad (Doner y Schneider).

Un análisis más profundo de este tema lo hacen Haber, Klein, Maurer y Middlebrook (2008), quienes ofrecen una caracterización de los sistemas político-económicos rentistas, en la que identifican la existencia de **coaliciones entre las élites políticas y económicas que generan beneficios mutuos** a partir de la debilidad institucional, la discrecionalidad y la generación de ganancias extraordinarias para actores económicos privilegiados, es decir, rentas. Los empresarios obtienen rentas a partir de, por ejemplo, medidas proteccionistas que limitan la competencia, permisos y regulaciones especiales, privilegios fiscales, contratos públicos a modo o trato preferencial en el sistema judicial. Con esos recursos extraordinarios pueden pagar sobornos a los actores del sistema político, generando así relaciones de mutuo beneficio. Por su parte, los actores políticos utilizan esos recursos para beneficio personal, con el fin de distribuirlos entre los miembros de su coalición o de financiar campañas políticas que les permitan mantenerse en el poder. **Las coaliciones rentistas son un sistema relativamente estable que facilita a las élites políticas el apropiarse de una parte de la riqueza que se genera en una sociedad**, compensando con retornos extraordinarios a ciertos grupos empresariales que aceptan operar en contextos de poca certidumbre.

Estas dinámicas político-económicas obstaculizan los procesos de desarrollo hacia economías innovadoras con la capacidad de generar suficientes empleos de calidad y, al mismo tiempo, acentúan los procesos de concentración de la riqueza, la desigualdad y la baja movilidad social.

**A estas coaliciones no les conviene que haya instituciones formales que limiten la discrecionalidad, ya que los privilegios que ofrecen a los inversionistas privados (rentas) compensan los riesgos de la debilidad institucional por los retornos extraordinarios que se pueden generar.** En este sistema, los inversionistas privilegiados están dispuestos a compartir una parte de sus rentas con las élites políticas para alinear sus intereses y alejarlos de la tentación de cualquier expropiación u otra acción que les sea desfavorable. En estas economías, típicamente se encontrarán las siguientes características:

**a**

*Poca competencia e innovación:* Los gobiernos protegen a oligopolios organizados de manera jerárquica y a los trabajadores de estos sectores, lo cual es contrario a promover el progreso tecnológico, preparar al capital humano para sistemas de producción más sofisticados y, en general, avanzar hacia las economías del conocimiento.



**b**

*Bajos niveles de recaudación fiscal:* Los sectores con relativo mayor crecimiento son normalmente parte de la coalición y tienen bajos niveles impositivos, mientras que los sectores fuera de la coalición usualmente generan poco valor, por lo que no hay mucha base para gravar.



**c**

*Los bajos niveles de recaudación impiden la construcción de instituciones públicas eficaces* (justicia, seguridad, educación, salud, competencia, gobernabilidad democrática). El gobierno tiende a priorizar el uso de los pocos recursos disponibles para responder a las obligaciones clientelares hacia los miembros de la coalición (mantener el poder depende en gran parte de su apoyo). En contraste, si se contara con instituciones fuertes y un Estado de derecho, disminuiría el campo de acción y la discrecionalidad de las élites políticas, por lo que estas no tendrían incentivos para invertir los escasos recursos públicos en ellas.



Si aceptamos esta caracterización (al menos en parte) podemos concluir que esta constelación y este arreglo de intereses son un fuerte obstáculo para implementar un conjunto de políticas potentes para transformar el aparato productivo de un país. Por ello, se necesitan reformas estructurales profundas orientadas al fortalecimiento del Estado de derecho, aumentar la recaudación para disponer de recursos suficientes, grandes inversiones en educación, infraestructura e innovación y construir instituciones públicas modernas y eficaces capaces de instrumentar políticas complejas en un contexto de transformaciones tecnológicas sumamente aceleradas.



# 04

## *El caso de México:*

---

## *¿Cómo se empantanó en la trampa de ingresos medios?*

---

Al igual que en otros países de ingresos medios, en México ha existido una serie de incentivos que ha generado una gran resistencia a algunos cambios a lo largo del tiempo. Algunos de ellos son de tipo político (visión de corto plazo de los actores políticos alineada a procesos electorales), práctico (desfase entre las acciones de actores principales y su impacto sobre las personas) o sociales (relacionados con las rentas que extraen las élites económicas y políticas) (Gill y Kharas, 2015). Además, las estructuras de poder en las industrias y el tipo de empresas líderes que predominan en el país no han motivado al sector empresarial a transformar sus compañías y a entrar a nuevos sectores dinámicos con mayor contenido de tecnología e innovación. Las relaciones entre sector público y privado han reforzado el *statu quo*, lo que ha tenido un rendimiento económico y social decreciente, quedando así atrapado en la situación descrita.

### *4.1 Economía política y relaciones público-privadas durante la etapa de sustitución de importaciones*

Es innegable el tremendo impulso hacia el desarrollo que experimentó México a partir de la Segunda Guerra Mundial. El ingreso per cápita se duplicó entre 1960 y 1980, de 3,900 a 8,000 dólares, aproximadamente, en 1980 (Banco Mundial, 2019).

La escasez de productos a nivel internacional durante la Segunda Guerra Mundial dio la oportunidad de que surgiera un grupo de nuevos empresarios mexicanos que impulsaron una industrialización para sustituir importaciones (Mosk, 1950). Estos nuevos actores (“Nuevo Grupo”) se organizaron en la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) para emprender procesos más amplios y profundos de industrialización nacional, distanciándose tanto de los sectores más tradicionales (como cerveceras, textiles, calzado), que estaban agrupados en otras cámaras industriales, como de aquellos vinculados a la industria de Estados Unidos.



Este grupo era consciente no solo de la necesidad de modernización, sino también de que tenía que haber un mejoramiento generalizado del estándar de vida de los mexicanos no solo por razones humanitarias, sino también para contar con un mercado nacional más extendido y una mayor productividad del trabajo.

El nuevo sector empresarial recibió un considerable apoyo del sector público. En 1941 se pasó una Ley de Fomento de Industrias de Transformación para subsidiar a las industrias mediante exención de impuestos y de pago de aranceles sobre sus importaciones, medida que se extendió hasta por diez años (originalmente era de cinco). El Nuevo Grupo también favorecía el subsidio directo a los insumos básicos para bajar su costo nacional con respecto del precio que tenían en el mercado internacional. Por último, estos empresarios no se oponían a los impuestos a las exportaciones, que animaban a la producción nacional a orientarse al mercado interno, a diferencia de los sectores que habían logrado abrirse espacios en el mercado internacional y que se veían perjudicados por esta medida (el sector textil, por ejemplo) (Mosk, 1950).



A pesar de que el sector privado emergente tuvo un fuerte apoyo por parte del sector público, no hay que sobredimensionar su poder, pues el gobierno, si bien no tenía un plan comprehensivo para el desarrollo económico nacional ni imponía una forma específica de desarrollo al sector privado, marcó la dirección que tomaba la industrialización (Hansen, 1971; Vernon, 1963). El gobierno controlaba tres recursos esenciales para el sector privado: créditos, importaciones y servicios públicos. El Estado era dueño del petróleo, de los ferrocarriles, de la generación eléctrica (Comisión Nacional de Electricidad), de la producción de fertilizantes, de la fabricación de equipo para el ferrocarril, de algunos bancos comerciales e industriales y algunas acereras (Mosk, 1950; Vernon, 1963). Aunque las empresas e instituciones del gobierno no sobrepasaban el 10% del PIB, su incidencia sobre la forma que adoptaba el desarrollo económico, tanto desde el punto de vista industrial como del agrícola, era mucho mayor (Vernon, 1963).

Con respecto al financiamiento, el Estado tuvo un papel protagónico en la industrialización a través de Nacional Financiera, 51% de la cual era de su propiedad. <sup>11</sup> A partir de 1941, esta institución se volvió la principal entidad que proveía fondos para inversiones a la industria (era uno de los diez bancos nacionales), favoreciendo a las nuevas empresas, que tuvieron problemas desde un inicio para conseguir préstamos bancarios (escasos y caros). Nacional Financiera hacía inversiones en nuevas empresas consideradas necesarias y, en definitiva, invirtió en prácticamente todas las grandes empresas creadas entre los años cuarenta y los años sesenta en México, incluyendo Altos Hornos de México, la Industria Eléctrica, para la manufactura de aparatos eléctricos, así como en la industria química, del papel, vidrio y cobre, entre otras. También contribuyó a la expansión de las industrias del cemento y el azúcar. Asimismo, la institución financiaba infraestructura construida por el Estado, por lo que los sectores público y privado estaban en competencia por estos fondos. Esta entidad ideó formas de conseguir financiamiento original, como la emisión de bonos para la promoción industrial o la emisión de certificados de participación, que posibilitaba a los adquirientes de estos valores el hacerse partícipes de la propiedad de Nacional Financiera (Vernon, 1963).



<sup>11</sup> Nafinsa era la más importante dentro del grupo de bancas de desarrollo, pero había varias más, como el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), entre otros.

Los fondos de Nacional Financiera resultaron insuficientes hacia principios de los años sesenta. El gobierno recurría frecuentemente a los préstamos internacionales para financiarse y a organismos públicos descentralizados, mientras que las entidades financieras tenían el compromiso de invertir en valores de instituciones públicas, todo lo cual restringía las posibilidades de financiamiento al sector privado. Al mismo tiempo, el sector público no recababa los impuestos necesarios del sector privado para contar con fondos suficientes.

La influencia del gobierno sobre el sector privado iba más allá de lo hasta ahora descrito. **Políticamente había una inmensa concentración del poder en manos del presidente y de un partido dominante**, y el sector privado experimentaba una gran incertidumbre acerca de su acceso a financiamiento y a los niveles de protección con que podía contar. **Las regulaciones se aplicaban con parcialidad y se implementaban en forma más que discrecional, arbitraria** y, por tanto, las reglas no eran generales ni predecibles. Todo requería una negociación, por lo que la relación entre sector público y sector privado era estrecha y frecuentemente llena de incertezas. Por ejemplo, la política proteccionista para fomentar la sustitución de importaciones era, en principio, generalizada, pero en realidad este criterio se aplicaba en forma selectiva. Así, las concesiones que obtenía el sector privado para un crédito o las importaciones con menores de aranceles siempre tendrían una contraparte de agradecimiento o de compromiso hacia funcionarios públicos. De este modo, **se generaban lealtades y relaciones de compromiso que volvían muy opaca la relación público-privada y relegaban el valor del mérito en el desempeño**. No había, por tanto, un claro Estado de derecho.

Un problema adicional que se debe subrayar en la relación público-privada en México en esa época es que las inversiones no se financiaban tanto de los impuestos sino de la extracción de rentas de las empresas paraestatales, de los préstamos externos y formas novedosas de financiamiento como las de la ya mencionada Nacional Financiera. Había una tradición de evasión y de corrupción relativa a los impuestos por parte del sector privado (lo cual era una concesión más del sector público). Entonces, **a pesar de la necesidad de un mayor financiamiento, la tasa impositiva seguía siendo de no más de 10-11% del PIB en 1961, lo que reflejaba una relación de complicidad entre ambos sectores** (Vernon, 1963).

A principios de los años sesenta, Vernon (1963) advertía que México había llegado a un límite en su crecimiento. Si bien estas predicciones no se cumplieron y la economía mexicana logró repuntar tras una breve pausa, algunos de los vaticinios de Vernon sí fueron certeros hacia finales de dicha década, cuando se agudizaron las dificultades para contar con el financiamiento necesario y urgía la reforma fiscal que él propugnaba. Vernon también advertía la necesidad de adoptar una política mucho más efectiva de redistribución del ingreso para contar con un tamaño adecuado de mercado interno para la industria. Habría que agregar que **una estrategia efectiva de desarrollo sostenido hubiera requerido mayores inversiones en innovación tecnológica y en formación de capital humano para elevar la productividad y los salarios reales**. Varias de estas medidas no contaban con el apoyo del sector privado. El Estado, atado de manos por su especial relación con el sector privado, al final quedó inmóvil en términos de su estrategia de desarrollo económico.

Como menciona Hansen (1971), el éxito de una política monetaria y fiscal ingeniosa entre los años cuarenta y los sesenta, que logró un crecimiento importante con estabilidad de precios, fue una ruta sustituta a lo que realmente se necesitaba, es decir, una reforma fiscal que incrementara suficientemente los ingresos del gobierno.

Frente a esta situación, queda todavía sobre la mesa la inquietud de por qué el auge petrolero de fines de los setenta no fue una solución a la restricción de fondos del sector público. Cabe preguntarse, como hacen Moreno-Brid y Ros (2010), “**dónde fueron a dar las ganancias del petróleo**”. Ellos estiman, sobre la base de Gavin (1996), que estas se utilizaron mayormente para subsidiar al sector privado a través de bajos precios del petróleo, bajas tarifas de los servicios del sector público, como la electricidad y el transporte, y transferencias presupuestales a la agricultura. Aquí se percibe nuevamente la relación simbiótica entre el sector público y el privado que entrapa el desarrollo económico de México a finales del periodo de la SI.

## 4.2 Relaciones público-privadas después de la crisis de 1982

**T**ras la crisis de la deuda de 1982, que todo remeció, podría haber habido una oportunidad para alcanzar nuevas relaciones público-privadas. En la práctica, hubo un reacomodo institucional tras el fin de la etapa de la SI, y se pasó de tener un Estado muy fuerte a uno mucho más acotado. **La intención era que el mercado se convirtiera en el conductor de la economía y el sector privado tomara un papel protagónico.**

La expropiación de la banca por el gobierno de López Portillo creó una gran desconfianza del sector privado hacia el gobierno. Los empresarios, en general (excepto la Canacintra), estaban a favor de una política de ajuste, de adelgazamiento drástico del Estado y de su menor intervención en la economía (Valdés, 1997), es decir, esperaban una retirada del sector público del sector productivo y el bancario.

Con Salinas de Gortari (1988-1994) comenzó realmente a eliminarse la llamada “**ideología de la Revolución Mexicana**”, es decir, aquella en que el sector privado jugaba un papel importante como actor social y económico, pero se mantenía subordinado al Estado. En esta nueva etapa el sector privado jugaría un papel mucho más protagónico. Algunos veían los cambios introducidos por Salinas, iniciados por De la Madrid, como una segunda revolución en México, si bien incompleta (Haber *et al.*, 2008). Estas reformas incluyeron la amplia privatización de empresas estatales no estratégicas incluyendo la banca; el saneamiento de las finanzas públicas gracias a los ingresos por la venta de empresas y una reducción en el gasto público; la ampliación (insuficiente) de la base tributaria; un cambio en la Constitución que posibilitaba la privatización de tierras agropecuarias ejidales; la desregulación para el ingreso de la IED, y la firma del TLCAN.

Sin embargo, México tenía el legado del autoritarismo y las coaliciones rentistas de la etapa anterior seguían presentes, incluyendo la persistencia de algunos grandes monopolios estatales y diversos oligopolios privados en sectores clave (Harber *et al.*, 2008). De hecho, **el proceso de privatización se hizo en forma poco transparente en muchos casos y hubo clientelismo político** (Valdés, 1997; Luna, 1990).

Los cambios de la estructura económica a raíz de todas las reformas llevadas a cabo por Salinas fueron acompañados por un reforzamiento de la concentración económica en muy pocos grupos, muchos de ellos fortalecidos gracias a las privatizaciones. Como cita Valdés (1997), de la *Revista Expansión*, en 1991 solo diez corporaciones —Telmex, Vitro, Grupo Alfa, Cifra, Valores Industriales, Desc, Cemex, Bimbo, Grupo Industrial Minera de México e Industrias Peñoles— generaban 56% de las ventas, abarcaban el 61% de los activos totales y el 54% del total de empleos en los 119 grupos empresariales principales. **Esas diez grandes empresas ejercían una influencia que iba mucho más allá de su propia actividad productiva**, por ejemplo, al ocupar puestos clave en las cúpulas de asociaciones empresariales. Pero esto era consistente con una política explícitamente admitida por Salinas en el sentido de fortalecer a los grandes grupos financieros y empresariales con el fin de ser competitivos a nivel global (Quinto Informe de Gobierno). La formación de “**campeones nacionales**” no era una estrategia nueva, pues había sido seguida exitosamente por países como la República de Corea y Japón, pero estos lo habían hecho con un cercano escrutinio del sector público y los apoyos recibidos eran temporales, mientras las empresas se volvían competitivas internacionalmente; sin embargo, tal control no se aplicó en México. Con ello, **estas grandes empresas no se volvían suficientemente competitivas y, además, no generaban ni el dinamismo ni los empleos que el país necesitaba**. Así, continuaba la relación viciada entre el sector público y el privado.

Las condiciones en las cuales se daban las riendas de la economía al sector privado, por tanto, eran muy ventajosas para este. Una parte privilegiada de este sector ha tenido y aprovechado las oportunidades para concentrar enormemente el sistema productivo y el mercado, a la vez que ha acaparado la riqueza y contribuido a generar una gran desigualdad social en México. En un estudio de Oxfam México, se menciona que solo cuatro empresarios —Carlos Slim, en telecomunicaciones; Germán Larrea y Alberto Bailleres, de la industria minera, y Ricardo Salinas Pliego, de TV Azteca, Iusacell y Banco Azteca, “han hecho sus fortunas a partir de sectores privados, concesionados y/o regulados por el sector público. **Estas élites han capturado al Estado mexicano, sea por falta de regulación o por un exceso de privilegios fiscales**” (Esquivel, 2015). La desigualdad en México se presenta en forma elocuente en un artículo reciente de Máximo Jaramillo y Diego Vázquez (2018), en el que muestran que el 5% más pobre de México es tan pobre como el 2% más pobre a nivel global, mientras que los más ricos del país tienen ingresos equivalentes al percentil 96 del mundo, es decir, de los más altos. Nótese que esta tendencia perpetúa el problema de un estrecho mercado interno que viene desde la etapa de la SI y, aunque la inserción del país en el mercado internacional es mucho mayor, es con base en ventajas comparativas de bajos salarios aún en el presente.

El sector privado no solo se ha visto favorecido por una política hacendaria que lo ha eximido de hacer las contribuciones tributarias correspondientes a un país que seriamente intenta un proceso de desarrollo económico y social, sino que, además, **las ganancias en productividad no se han compartido con los trabajadores** (los salarios reales han tenido altas y bajas, pero en promedio han venido declinando en términos reales). Por ejemplo, entre 1993 y 2008, por cada aumento de la productividad en 1%, hubo una disminución en el salario real del 0.20% (Reyes, 2011).



México, por tanto, sigue teniendo una relación viciada entre el sector público y el privado, este último cada vez más concentrado. A la vez que el rentismo y la desigualdad prevalecen, hay un círculo vicioso de bajo crecimiento, baja inversión y baja productividad. Hay que señalar, sin embargo, que este panorama global oculta la existencia de **esperanzadores focos de desarrollo** que demuestran que existen capacidades tecnológicas, de capital humano, de infraestructura, además de posibles alianzas constructivas público-privadas, especialmente a nivel estatal. Este es **el caso de la industria automotriz, de la industria electrónica, la industria aeroespacial y los dispositivos médicos**, entre otros, además de una importante industria de tecnologías de la información enfocada a las actividades mencionadas y otras.

**Centros productivos donde confluyen muchas de estas actividades se localizan en Jalisco, Querétaro, Monterrey, Tijuana y Yucatán, entre otros.** Se perciben sectores industriales pujantes, que, con el apoyo de políticas públicas sobre todo locales, han logrado el montaje y la producción acelerada y competitiva en **clusters en los que se integran universidades, formación de personal técnico, I+D, innovación, y producción.** Igualmente destacable es la labor de Conacyt y entidades asociadas como los 26 Centros Públicos de Investigación que se encuentran en distintas localidades del país e impulsan la I+D e innovación y, con frecuencia, lo hacen en estrecha relación con el sector productivo. A pesar de estos y otros ejemplos exitosos, el país no ha podido, en su conjunto, tomar la senda del desarrollo al ritmo adecuado. Es decir, **hay un potencial en México para que el país se modernice y se expanda su economía que no ha sido aprovechado cabalmente.**

En términos institucionales, el escenario tampoco es estático y se ha observado un progreso en varios niveles, si bien no ha ocurrido la transformación necesaria para cambiar significativamente las reglas del juego del clientelismo entre el sector público y el privado. Después de décadas de un control monopólico del entramado político-institucional, se avanzó en construir un sistema más democrático con instituciones más autónomas que ayudan a salvaguardar los derechos ciudadanos del abuso de poder por parte del Estado y del sector privado.<sup>12</sup> Sin embargo, estas instituciones que todavía muestran debilidades, son insuficientes para cambiar el escenario en el que tienen lugar las relaciones entre sector público y sector privado.

En síntesis, **en México no ha habido una visión de largo plazo para el desarrollo en la que hayan coincidido y colaborado en forma transparente los actores económicos.** Ni siquiera en el periodo de la SI se logró la concatenación de estrategias en este sentido. Salvo excepciones a nivel estatal, no se ha alcanzado la cooperación genuina entre el sector público y el privado a nivel nacional, principalmente por prevalecer coaliciones rentistas.



<sup>12</sup> Las instituciones más importantes, en este sentido, son la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), la Comisión Federal de la Competencia (Cofece), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Instituto Nacional Electoral (INE), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

# 05

## *Construcción de instituciones complejas: una vía de salida para la trampa de los ingresos medios*

Las políticas necesarias para abandonar la trampa de los ingresos medios son complejas y difíciles de aplicar, por lo que resulta fundamental contar con un conjunto de instituciones sofisticadas y eficaces con la capacidad de implementarlas. Se requiere impulsar sectores con mayor contenido tecnológico y alto valor agregado, y para ello hay que poder desarrollar las competencias públicas y construir instituciones complejas. Movilizar importantes recursos de manera articulada y coordinar una gran diversidad de intereses resulta indispensable para este fin.

La transición hacia sectores con mayor contenido tecnológico, con capacidad de incorporarse a las cadenas globales de valor en un contexto global sumamente competitivo requiere no solo de políticas industriales adecuadas como las mencionadas en la sección 1, sino también de arreglos institucionales sofisticados que promuevan dos procesos fundamentales:

### UNO

La innovación, el avance tecnológico y la adopción de nuevas tecnologías.

### DOS

El desarrollo de habilidades y capacidades en la población que les permita incorporarse a estos sectores.

Para lograr esto último, es necesario crear:

- (a) Sistemas complejos de articulación y cooperación horizontal entre universidades, escuelas técnicas, centros de investigación y el sector empresarial.
- (b) Una coordinación vertical efectiva entre miles de escuelas, maestros y alumnos que implementen nuevos programas educativos y de formación técnica (Doner y Schneider).

Estos procesos requieren instituciones públicas con competencias técnicas avanzadas, capaces de establecer y mantener foros en donde los agentes económicos establezcan colaboraciones de largo plazo, operar a múltiples niveles y articular políticas sectoriales con la participación de varias entidades.

En términos generales, se necesita un conjunto amplio y diverso de instituciones avanzadas que van desde: institutos de coordinación sectorial, consejos consultivos público-privados, instituciones judiciales que aseguren el cumplimiento de los contratos y la protección de la propiedad intelectual, agencias especializadas en la innovación y su financiamiento, e institutos reguladores que establezcan y vigilen estándares industriales complejos.

No solo se necesitan capacidades técnicas, sino también **políticas públicas enfocadas en la construcción de capacidades institucionales y burocráticas**, las cuales no se pueden crear de un plumazo; ello requiere tiempo y un fuerte esfuerzo colectivo. **Estos procesos deben tener permanencia en el tiempo, capacidad de adaptarse a los retos tecnológicos, que son muy dinámicos, y enfrentarse a sistemas rígidos con fuertes intereses**, posiblemente no alineados con la idea de cambio. Además, para lograr la coordinación necesaria para políticas sectoriales se requiere mediar entre ministerios que compiten entre sí con diferentes niveles de legitimidad, entre distintas agrupaciones empresariales y entre coaliciones políticas dentro del mismo gobierno.

Desde el punto de vista técnico, es necesaria una compleja coordinación a varios niveles: horizontal entre instituciones públicas, empresas y actores públicos y privados, y vertical, con una diversidad de proveedores, investigadores altamente especializados, jueces, maestros, desarrolladores de planes de estudio e ingenieros, cada uno de los cuales juega un papel importante en largas y complicadas cadenas de implementación.

En algunos casos, iniciar estos cambios puede implicar **grandes reformas del Estado impulsadas por una amplia coalición política y social que aseguren la construcción de instituciones y su sostenibilidad en el tiempo**, que apunten hacia el fortalecimiento del Estado de derecho, la implementación de políticas industriales, la construcción de instituciones y el desarrollo de capacidades públicas.

## *5.1 Coaliciones amplias con una visión de largo plazo*

**L**as profundas transformaciones antes descritas solo pueden ocurrir bajo un cierto arreglo político, una distribución de poder específica y un conjunto de instituciones formales e informales gestionadas en buena medida desde el Estado. Por ello, **la trayectoria de desarrollo de cada país depende en gran medida del tipo de relaciones que existan entre el Estado y el sector privado, las características específicas de estos actores y la distribución de poder resultante de estas relaciones**. Esta constelación específica de relaciones de poder determina en gran medida la asignación de una buena parte de los recursos públicos y privados, el tipo de instituciones de cada país (públicas y de mercado, formales e informales) y el tipo de políticas públicas en áreas esenciales como la innovación, la ciencia y la tecnología, la formación de capital humano y el Estado de derecho. La combinación de estos elementos genera un sistema político-económico que estimula o desincentiva las inversiones productivas, el surgimiento de nuevas empresas innovadoras, el aumento de la productividad y la creación de empleos en sectores de alta productividad y salarios de niveles acordes (Perry, 2020).

Con base en algunos autores (Perry, 2020; Doner y Schneider, 2016), podemos señalar **la importancia del surgimiento de coaliciones sociales y políticas para impulsar transformaciones profundas**. Estas indispensables coaliciones pueden llegar a ser muy amplias, pues necesitan incluir grupos organizados de trabajadores, empresarios, ciudadanos, campesinos, profesionales y otras fuerzas dentro de las instituciones públicas que tengan la capacidad de catalizar la acción colectiva, vigilar la implementación de políticas en el largo plazo y presionar ante posibles desviaciones. Estas coaliciones deberían construirse bajo una visión clara y consensuada que alinee los intereses de los diversos grupos sobre el rumbo acordado para el país. Así, un acuerdo nacional y una amplia coalición política que incorpore a una diversidad de grupos de interés alrededor de una visión común de largo alcance es inevitable para salir de la trampa de los ingresos medios.

**Los procesos necesarios para las transformaciones descritas hasta ahora implican altos costos, conflictos redistributivos y pueden llevar mucho tiempo** (por ejemplo, la construcción de instituciones o cambios en el sistema educativo que pueden tomar incluso décadas). Además, conllevan negociaciones intertemporales para realizar las inversiones necesarias, lo cual requiere una gran cantidad de información, negociación, monitoreo e incurrir en altos costos en el corto plazo, mientras que los beneficios se generarán en el mediano y largo plazo.

En general, como se ha ilustrado para el caso de México, el horizonte de los actores políticos en los países que experimentan la trampa de ingresos medios es limitado y está determinado por los periodos electorales, lo cual no favorece su propensión a realizar inversiones de largo plazo, a menos de que se trate de países con regímenes autoritarios (China, por ejemplo). Lo más común es que los grupos con poder que se benefician del *statu quo* y sus incentivos, no estén alineados con una transformación. En los países de ingresos medios es frecuente que las empresas dominantes y las élites económicas tengan posiciones de poder político y económico sólidas que han afianzado durante las últimas décadas. Normalmente estos grupos tienen poco que ganar de las políticas necesarias para salir de la trampa de los ingresos medios, por lo que suelen utilizar su poder para mantener los arreglos institucionales que son favorables para sus actividades económicas.

## 5.2 Dificultades para el surgimiento de estas coaliciones

**P**ara cambiar la situación mencionada, se requieren acciones colectivas y coordinadas, por lo que se necesitan amplias coaliciones que presionen a los actores políticos y den un seguimiento a la implementación de procesos de largo alcance. Sin embargo, la formación de estas coaliciones se enfrenta con una serie de problemas (Doner y Schneider, 2016).

**Clientelismo:** En la medida en que las relaciones clientelares predominen en la administración pública, se socava la capacidad de las instituciones públicas, se fomentan relaciones viciadas entre servidores públicos y grupos del sector privado y se desvían recursos hacia sectores improductivos. El resultado general es que el clientelismo entorpece la implementación de políticas programáticas con objetivos de largo plazo, tiene un efecto fragmentador en la política y reduce la posibilidad de que surjan coaliciones amplias transformadoras.

**a**

.....



**b**

*Desigualdad:* Una creciente desigualdad favorece la fragmentación social y política, lo cual dificulta avanzar hacia consensos políticos. Además, propicia en países de ingresos medios un tipo de política más propensa a la captura por parte de las élites, el clientelismo y las políticas populistas. Todos estos factores desvían la atención y los recursos para una transformación productiva, el fortalecimiento de las instituciones y la formación de una coalición sólida que se enfoque hacia el desarrollo.

**c**

*Fragmentación:* Las trayectorias de crecimiento de muchos países de ingresos medios han generado la fragmentación de los grupos sociales (especialmente dentro del ámbito laboral y empresarial), lo cual representa un gran obstáculo para la formación de coaliciones fuertes con la capacidad de impulsar la creación de instituciones. Los grupos empresariales están divididos entre empresas internacionales multinacionales y nacionales, formales e informales, y los trabajadores, a su vez, están divididos entre formales e informales, estos últimos con muy poca capacidad de organización, urbanos y rurales. Los grupos intelectuales se encuentran marginados de las posiciones de influencia o han encontrado espacios alineados con los grupos en el poder que les permiten una posición económica cómoda. Estas divisiones fragmentan los intereses y dificultan la formación de coaliciones.



Desde nuestra perspectiva, **una coalición “transformadora”** necesitaría definir los problemas públicos de manera clara, con un profundo análisis y de manera consensuada. Esto debería aterrizar en una visión y un horizonte de largo plazo que permita construir un amplio acuerdo social y político sobre esta visión. Idealmente, debería incluir representantes de los partidos políticos, del sector empresarial, de los trabajadores, organizaciones y movimientos de la sociedad civil, campesinos y académicos, y tener la capacidad de generar estrategias que alineen sus intereses. Con base en una visión común, debería diseñarse un programa estratégico que establezca los retos y metas que las políticas de desarrollo productivo deberían atender. Para ello, es necesaria una alta capacidad política y estratégica que incida en decisiones trascendentales a nivel nacional.



# 06

## *Conclusiones y propuestas de políticas*

**A**nte la coyuntura actual de la pandemia, la gran recesión económica que se está produciendo, así como la profundización de las desigualdades sociales que este mismo fenómeno genera, nos preguntamos si no es momento de buscar un nuevo contrato entre el Estado, las empresas y los ciudadanos para sacar adelante a los países en general, y a los emergentes, en particular. México, que ha sido el centro del análisis de este trabajo, parece necesitarlo de forma urgente.

En este trabajo se ha argumentado que, para iniciar un proceso de transformación productiva que permita abandonar la trampa de los ingresos medios, **es necesaria la implementación de políticas industriales adaptadas al contexto histórico, político y económico del país.** Consideramos que este proceso es indispensable para generar los empleos bien pagados que México necesita, aumentar los recursos disponibles para construir instituciones

sólidas e implementar políticas sociales para mejorar la calidad de vida de toda la población, especialmente la de las personas en una situación de mayor vulnerabilidad.

Hemos revisado las estrategias para el desarrollo productivo en México a lo largo de los últimos ochenta años y las relaciones público-privadas que las han acompañado. Concluimos que las estrategias de desarrollo productivo en la primera mitad de este periodo fueron especialmente exitosas (etapa de la SI), pero que finalmente desembocaron en un estancamiento conocido como la “**trampa de ingresos medios**”. En este trabajo mostramos la manera en que las relaciones específicas entre los sectores público y privado facilitaron inicialmente, pero luego frenaron el progreso económico y social del país, así como la forma en que, tras la crisis de 1982, el tipo de relación entre el sector público y el privado continuó siendo un obstáculo para el desarrollo.

El conjunto de estas estrategias no resultó en una reducción de la brecha que separa a México de las economías desarrolladas. A partir de la crisis de 1982, las políticas económicas fueron aún más ortodoxas que las promulgadas por el Consenso de Washington, lo que provocó una incapacidad para generar los bienes públicos indispensables para el bienestar de toda la población. Desde esta crisis ha existido una fuerte deficiencia en la implementación de políticas productivas de todo tipo, inclusive en aquellas que se consideran pasivas y están relacionadas con mejoras sustantivas en la educación, la salud, la I+D, la innovación y la infraestructura. En las últimas cuatro décadas, las políticas industriales activas fueron prácticamente eliminadas del léxico de la política pública.

Desde una perspectiva de economía política hemos planteado **algunas razones que obstaculizan la implementación de políticas productivas en México, entre las que destacan:**

**UNO**

Dicha implementación sucede en un sistema complejo de intereses entre grupos en el sector público y el privado, con altos niveles de discrecionalidad y pocas restricciones que eviten una toma de decisiones que los beneficie directamente.

**DOS**

Los grupos de poder en el sector público y el privado han mantenido relaciones rentistas, clientelares y extractivas en las que se benefician del *statu quo*, por lo que no tienen incentivos para iniciar transformaciones que cimienten las bases institucionales, fiscales y legales para un desarrollo de largo plazo, innovador y próspero.

**TRES**

La incapacidad para lograr las reformas fiscales que generen los recursos necesarios para implementar políticas productivas y sociales robustas.

Proponemos que en el contexto político y económico del país es necesario implementar políticas industriales desde una acepción amplia, en la que incluimos políticas horizontales, sectoriales y de desarrollo tecnológico (o de frontera). Consideramos al mercado como el principal medio de asignación de recursos, pero con un Estado activo que intervenga a través de diversos sujetos institucionales para promover: la innovación, la diversificación, la mejor inserción en las cadenas globales de valor y sectores específicos, en el contexto de una economía abierta. El Estado y el mercado deben complementarse, y el sector público y el privado deben cooperar constructivamente dentro de un marco institucional que garantice la transparencia y la eficiencia.

En este esfuerzo por cambiar de rumbo, México también necesita generar las condiciones en que el capital y el trabajo compartan los frutos de la modernización y la mayor productividad como han hecho los países asiáticos y los desarrollados, mejorando las condiciones de vida de la población y aumentando el tamaño del mercado interno, al unísono.

En tiempos de COVID, una política industrial debería enfocarse en apoyar sectores específicos. Por ejemplo, la industria ligada a la salud podría ser una apuesta fructífera, así como la industria de energías renovables, en tiempos en que se trata de reducir las emisiones efecto invernadero, o la industria automotriz de nuevo tipo, propulsada por la energía eléctrica. También lo es toda la industria vinculada a la digitalización, cada vez más indispensable para el funcionamiento de la

economía y la sociedad. Otros sectores que deberían tomarse en cuenta para el diseño de una nueva política industrial son el turismo sostenible, la economía de los cuidados, la agricultura regenerativa, la economía circular, la logística, los servicios financieros, las actividades culturales o la biotecnología, todo ello procurando la promoción de actividades económicas que generen empleos de calidad, valor social y la regeneración de los ecosistemas.

Además de diseñar políticas de desarrollo productivo que abarquen los lineamientos esenciales y los más proactivos, que ya hemos señalado, **consideramos centrales los siguientes elementos en una nueva agenda para el desarrollo en México:**

#### UNO

Impulsar cambios institucionales profundos, el fortalecimiento del Estado de derecho, la transparencia y la lucha contra la corrupción, con miras a construir un marco institucional adecuado que limite la discrecionalidad de los grupos de interés y los obligue a mantenerse dentro de los límites y reglas establecidas.

#### DOS

Un Estado fuerte con una burocracia preparada y capaz de **(a)** instrumentar políticas complejas en un contexto de transformaciones tecnológicas sumamente aceleradas, **(b)** promover la competencia y, por lo tanto, la innovación, y **(c)** contener de manera efectiva prácticas extractivas y depredadoras que atenten contra la conservación del medioambiente y la biodiversidad.

#### TRES

La transformación del sistema educativo con una fuerte orientación a las actividades técnicas profesionales del siglo XXI.

#### CUATRO

Realizar fuertes inversiones en infraestructura, ciencia, tecnología e innovación, teniendo muy claro que son procesos muy costosos que pueden llevar décadas.

#### CINCO

Impulsar y negociar una profunda reforma fiscal progresiva con un fuerte componente recaudatorio para financiar de manera sostenida estas importantes inversiones (tomando en cuenta que estos recursos competirán con recursos para gastos sociales).

Finalmente, exploramos la idea que plantean Doner y Schneider (2016) sobre una amplia coalición social como una posible vía para iniciar un proceso de transformación profunda y sostenida. En la misma línea de estos autores, creemos que este tipo de coaliciones deben construirse bajo una visión clara, consensuada y que alinee los intereses de los diversos grupos sobre un rumbo acordado para el país, incluyendo grupos organizados de trabajadores, empresarios, ciudadanos, campesinos, profesionales y otras fuerzas dentro de las instituciones públicas que tengan la capacidad de catalizar la acción colectiva, vigilar la implementación de políticas en el largo plazo y presionar ante posibles desviaciones. Esta idea retoma la reciente discusión derivada de la pandemia sobre un posible acuerdo nacional o un nuevo contrato entre el gobierno y los distintos sectores que componen la sociedad mexicana, con una visión común que permita enfrentar las consecuencias de la crisis en lo inmediato y salir de la trampa de los ingresos medios en el largo plazo.

En resumen, consideramos que para salir de la trampa de los ingresos medios en México se necesitarían dos revoluciones simultáneas, como lo proponen Soskice e Iversen (2019): una económica y una política. En la primera se necesita que las empresas desarrollen nuevas estrategias productivas y lleven a cabo importantes inversiones en innovaciones tecnológicas, lo cual debe ir acompañado de la formación de un capital humano cada vez más preparado para operarlas. La revolución política, por su parte, es un verdadero desafío, pues se necesitan políticos alejados de las redes clientelares, sin compromisos con los grupos de intereses económicos rentistas y que sean capaces de realizar las reformas indispensables para el desarrollo, como la fiscal, las de competencia, la educativa y las legales, para que predomine un Estado de derecho.

# Biblio

---

# grafía

Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York: Crown.

Aghion, Philippe y Peter W. Howitt (2008). *The Economics of Growth*, MIT Press.

Casar, José (2008). Desarrollo, crecimiento y política industrial, *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México: Fondo de Cultura Económica.

Cohen, Stephen y DeLong Bradford (2016). *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press.

Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres: Anthem.

Chang, H. J. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*, Nueva York: St. Martin's Press.

Cimoli, Mario, Mario Castillo, Gabriel Porcile, Giovanni Stumpo (eds.) (2017). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, CEPAL.

Devlin, Robert y Graciela Mognillansky (2011). *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Santiago de Chile: CEPAL; Washington DC: Banco Mundial.

Doner, Richard y Ben Schneider (2016). The Middle-income Trap: More Politics than Economics, *World Politics*, 1-37.

Esquivel, Gerardo (2015). *Desigualdad extrema de México. Concentración del poder económico y político*, México: Oxfam: [oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema\\_informe.pdf](http://oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf)

Freeman, C. (1995). The "National System of Innovation" in Historical Perspective, *Cambridge Journal of Economics*, 19 (1), 5-24.

Gill, Indermit S. y Homi Kharas (2015). The Middle-Income Trap Turns Ten, Policy Research Working Papers, Banco Mundial.

Haber, S., H. Klein, N. Maurer y K. Middlebrook (2008). *Mexico Since 1980*, Cambridge University Press.

Hansen, Roger D. (1971). *The Politics of Mexican Development*, The John Hopkins Press.

Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2002). Economic Development as Self-Discovery, *NBER Working Paper Series*: [nber.org/papers/w8952](http://nber.org/papers/w8952)

Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2006). Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament (draft), Harvard University.

Hirschman, Albert (1958). *La estrategia del desarrollo económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

Iversen, Torben y Soskice, David (2019). *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton University Press.

Jaramillo, Máximo y Diego Vázquez (2018). La desigualdad global contenida en México, *Nexos*: [economia.nexos.com.mx/?p=981](http://economia.nexos.com.mx/?p=981)

- Jiménez Ramos, Rafael (1987). Promoción de las Exportaciones Manufactureras de México, *Comercio Exterior*. Bancomext, 37(8).
- Kharas H. y H. Kohli, (2011). What Is the Middle Income Trap, Why do Countries Fall into It, and How Can It Be Avoided?, *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3(3), 281-289.
- Kattel, Reiner y M. Mazzucato (2018). Mission-oriented Innovation Policy and Dynamic capabilities in the public sector, *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787-80.
- Levy, Santiago (2018). *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Washington DC: BID.
- Lewis, Arthur W. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, The Manchester School: doi.org/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x
- Lin, Justin Yifu (2012). The New Structural Economics. A Framework for Rethinking Policy, Banco Mundial: [openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19919](http://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19919)
- Márquez, Graciela (2010). Evolución y estructura del PIB, 1921-2010, en Sandra Kuntz Ficker, *Historia económica general de México*. De la colonia a nuestros días, México: El Colegio de México.
- Máttar, Jorge y M. Cuervo (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Mazzucato, Mariana (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sectors Mythes*, Londres: Anthem Press.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Mosk, Sanford A. (1950). *Industrial Revolution in México*, University of California Press.
- Nelson, R. (2007). *Understanding Technical Change as an Evolutionary Process*, Ámsterdam: Elsevier
- North, Douglas C. (1984). Transaction Costs, Institutions, and Economic History, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140(1), 7-17.
- Nurkse, Ragnar (1952). Some International Aspects of the Problem of Economic Development, *The American Economic Review*, 42(2), 571-583.
- Paus, Eva (2014). *Latin America and the Middle-income Trap*, ECLAC, Financing for Development Series, 250.
- Peres, Wilson y Annalis Primi (2009). *Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience*, Serie Desarrollo Productivo, 187, CEPAL.
- Perry, Keston (2020). Innovation, Institutions and Development: A Critical Review and Grounded Heterodox Economic Analysis of Late-industrialising Contexts, *Cambridge Journal of Economics*, 44(2), 391-415.
- Prebisch, Raúl (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile: CEPAL. Reproducido en A. Gurrieri (1982). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Reyes, Miguel Santiago (2011). Los salarios en México, Fundación Friedrich Ebert.
- Rodrik, Dani (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard University.
- Rodrik, Dani (2011). *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*, México: FCE.
- Ros Bosch, Jaime (2013a). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México: El Colegio de México.
- Ros Bosch, Jaime (2013b). Introducción a Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones, *Economía UNAM*, 10(30): [economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/30/01ros.pdf](http://economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/30/01ros.pdf)
- Ros Bosch, Jaime (2016). ¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad?, *Investigación Económica*, LXXV(295), 239-252.

- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe, *The Economic Journal*, 53(210/211), 202-211.
- Schatan, Claudia (2019). Transformación productiva, empleos y retos para la formación de capital humano en México, Fundación Friedrich Ebert, México.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres: Routledge.
- Vernon, Raymond (1963). *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge: Harvard University Pres.
- Sen, Amartya (2004). Capabilities, Lists and Public Reason: Continuing the conversation, *Feminist Economics*, 10(3), 77-80.
- Suárez Dávila, Francisco (2019). El papel de la banca de desarrollo en el PND 2018-2024, *La nueva política económica-industrial en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024)*, IDIC: [concamin.mx/wp-content/uploads/2019/04/Propuesta-IDIC.pdf](http://concamin.mx/wp-content/uploads/2019/04/Propuesta-IDIC.pdf)
- Urquidi, Víctor L. y Adrián Lajous (1967). *Educación superior, ciencia y tecnología en el desarrollo económico de México: un estudio preliminar*, México: El Colegio de México.
- Valdés, Francisco (1997). *Autonomía y legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*, México: Siglo XXI-UNAM.
- Williamson, John (2004). The Washington Consensus as Policy Prescription for Development: [piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf](http://piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf)
- Banco Mundial (2017a). Gasto público en educación, total (% del PIB-México): [datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=MX](http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=MX)
- Banco Mundial (2017b). Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB-México): [datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=MX](http://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=MX)
- Banco Mundial (2019). PIB per cápita: US\$ a precios constantes de 2010: [datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?location=MX](http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?location=MX)
- CEIC (2020a). China investment: % of GDP: [ceicdata.com/en/indicator/china/investment--nominal-gdp](http://ceicdata.com/en/indicator/china/investment--nominal-gdp)
- CEIC (2020b). Mexico Investment: % of GDP: [ceicdata.com/en/indicator/mexico/investment--nominal-gdp](http://ceicdata.com/en/indicator/mexico/investment--nominal-gdp)
- Secretaría de Economía (2019). Decálogo de la nueva Política Industrial de México: [codigof.mx/la-secretaria-de-economia-presento-el-decalogo-de-la-nueva-politica-industrial-de-mexico/](http://codigof.mx/la-secretaria-de-economia-presento-el-decalogo-de-la-nueva-politica-industrial-de-mexico/)
- Inegi (2018a). Producto Interno Bruto países 1980-2017: [mexicomaxico.org/Voto/PIBpaíses.htm](http://mexicomaxico.org/Voto/PIBpaíses.htm)
- Inegi (2018b), INEGI presenta resultados de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las mipymes (ENAPROCE): [gob.mx/se/articulos/inegi-presenta-resultados-de-la-encuesta-nacional-sobre-productividad-y-competitividad-de-las-mipymes-enaproce-2018](http://gob.mx/se/articulos/inegi-presenta-resultados-de-la-encuesta-nacional-sobre-productividad-y-competitividad-de-las-mipymes-enaproce-2018)
- Inegi (2019a). Series históricas del Producto Interno Bruto de México desde 1896 hasta 2019: [mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm](http://mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm)
- Inegi (2019b) Comunicado de prensa 448/19: [inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/especiales/ENAPROCE2018.pdf](http://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/especiales/ENAPROCE2018.pdf)
- México Mágico (2017). Balance del sector público, déficit- superávit fiscal, México 1935-2017: [mexicomaxico.org/Voto/DeficitFiscal.htm](http://mexicomaxico.org/Voto/DeficitFiscal.htm)
- México Mágico (2018). Producto Interno Bruto en porcentaje países seleccionados, 1980-2017: [mexicomaxico.org/Voto/PIBpaíses.htm](http://mexicomaxico.org/Voto/PIBpaíses.htm)
- México Mágico (2020). Series históricas del Producto Interno Bruto de México desde 1896 hasta 2019: [mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm](http://mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm)
- UNCTAD, Investment and New Industrial Policies, *World Investment Report 2018*: [unctad.org/en/PublicationChapters/wir2018ch4\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2018ch4_en.pdf)

*Responsable*  
*Yesko Quiroga Stöllger | Representante en México*  
*Teléfono +52 (55) 5553 5302*  
*Fax +52 (55) 5254 1554*  
*www.fes-mexico.org*

## Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la democracia social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.

