

# *Oportunidades y retos para las políticas de desarrollo productivo sostenible en México*

Mesa de Diálogo 4: Temas clave para la implementación de Políticas Productivas a nivel local

## *Relatoría<sup>1</sup>*

**Claudia Schatan**

**Objetivo:** Discutir sobre los temas que son clave para la implementación de políticas productivas a nivel local como: los mecanismos de coordinación público-privadas, la definición de sectores estratégicos, la implementación de sistemas de formación profesional, las estructuras de gobernanza, las estructuras de financiamiento y los sistemas de innovación.

Durante la primera presentación se abordó el punto de vista económico sobre las políticas de desarrollo productivo (PDP) desde las entidades federativas, basándose en la información recabada en el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del CIDE (ahora inoperante) y en el caso del Estado de Guanajuato en el que ha participado y al que conoce bien.

En la práctica en México, como en la gran mayoría de los países, se aplican las PDP independientemente de la orientación política del gobierno (estas PDP pueden variar: pueden ser más de mercado, o más de gobierno, pero al final todos hacen política industrial).

---

<sup>1</sup> Esta relatoría recoge los comentarios expresados en la mesa de diálogo y no necesariamente refleja las opiniones de los autores ni de las organizaciones convocantes. La mesa se llevó a cabo bajo las reglas de Chatham House, por lo que no se incluyen referencias a las personas que han expresado los comentarios. Se incluyen notas de pie de página con algunos comentarios que pudieran ser útiles para la publicación que se va a trabajar como resultado de las mesas. También dentro del texto se mencionan cifras que presentaron los expositores y otros participantes en sus presentaciones para darle más claridad a los argumentos.

A pesar del giro del enfoque económico en los 80-90s hacia el mercado, en México, no se eliminó del todo la política industrial, y se ha mantenido especialmente la política sectorial. Dani Rodrik dice que los incentivos para promover sectores son usuales en el mundo, incluyendo zonas francas, reducción de impuestos y el otorgamiento de subsidios, así como donación de espacios físicos para hacer factible la inversión. Hay que agregar los otorgamientos de facilidades fiscales, los incentivos a la innovación, entre otros (estos incentivos también los dan los países desarrollados).

Las PDP se perciben más claramente a nivel estatal en México y hay diferencias considerables entre los logros de unos y otros, lo cual no depende de los signos políticos, sino de los estilos de gobierno y de la fortaleza de la sociedad para participar en la toma de decisiones públicas. Los estados en los que se pueden ver buenas prácticas de PDP suelen tener: un enfoque estratégico de largo plazo, un esfuerzo de planeación para lograr las metas, y contar con un sistema de gobernanza eficaz. La participación ciudadana no sólo debiera estar presente en la planeación sino también en el monitoreo y en la evaluación de los programas. Estos modelos de participación ciudadana necesitan tener una metodología experta, una forma de inteligencia colectiva para llevar los procesos. Pero además se necesitan metodologías que pongan indicadores y metas. Ciudadanos, sector público, etc., deben ponerse de acuerdo sobre estas metodologías y discutir las entre sí.

Los modelos que se han implementado en México exitosamente se han logrado gracias a una asociación estratégica entre sector público y sector privado para detectar los principales obstáculos para el sector económico y tomar acciones para enfrentarlos.

La relación con el sector académico ha sido más complicada, especialmente por parte del sector académico perteneciente al sector público, pues muestran desconfianza hacia el sector privado. Los primeros asumen que el sector privado perseguirá sus propios intereses en detrimento de los demás actores si se asocian con ellos. Pero si se adopta esta postura, se desaprovecha la experiencia de los que están verdaderamente en la batalla por mejorar la productividad, que son los empresarios.

Los modelos que han funcionado mejor a nivel estatal son los que han institucionalizado y profesionalizado la cooperación entre los distintos actores relevantes para la PDP, pues así los programas no dependen de la voluntad de quien esté a cargo transitoriamente. Este es el caso de Nuevo León, donde tienen una ley que ordena la participación de la sociedad en la toma de decisiones. En este estado han pasado ya 3 gobiernos de 3 partidos políticos diferentes y se ha mantenido la participación de la sociedad en la toma de decisiones y la elaboración conjunta de la visión de largo plazo.

En el caso de Guanajuato, también se adoptó una visión de largo plazo desde principios de los 90s y luego este proceso se institucionalizó en el 2006, con el Instituto de Planeación de ese estado. Más recientemente el Estado de Querétaro ha asumido disposiciones similares, las cuales está formalizando con participación ciudadana y perspectiva de largo plazo. Las experiencias de NL y Guanajuato influyeron en las iniciativas adoptadas en Querétaro.

Por otra parte, no hay un modelo único de PDP que funcione en forma pareja para todos los estados. Cada uno de ellos debe adoptar el más acorde a sus circunstancias, como ha ocurrido con las experiencias exitosas mencionadas.

Destaca, por ejemplo, la experiencia de participación de la ciudadanía es Chihuahua, que ha sido la más valiosa en cuanto a la participación social. Cuando sufrieron los estragos del huracán Gilberto (1988), el gobierno del Estado y la sociedad se pusieron de acuerdo para poder reconstruir, trabajando conjuntamente para ello. Con el fin de recaudar fondos, aumentaron el impuesto sobre la nómina (con el consentimiento del gobierno federal). A partir de esa colaboración exitosa entre sociedad y gobierno, se continuó con esa actuación conjunta, para lo que se crearon dos fideicomisos – uno en el ámbito social y otro para ámbitos de competitividad - y llevan décadas trabajando juntos.

Existen numerosos ejemplos adicionales de colaboración de sectores público, privado y la sociedad. Entre otros, se lanzó una plataforma llamada “Invest in La Laguna” creada por la asociación civil Fomento Económico de La Laguna (FOMECE), en conjunto con cámaras empresariales, organismos de la sociedad civil, desarrolladores industriales y empresas, con la finalidad es hacer *softlanding* de inversiones allí del sector privado. Asimismo, está el Consejo de Nuevo León para la Planeación Estratégica, que cuenta con un Plan Estratégico al 2030; una Red del Conocimiento; y un sistema de monitoreo y evaluación de este programa. También está el Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa (CODESIN), el cual “reúne a representantes de la triple hélice, para la interacción entre gobierno, empresarios y academia; con la finalidad de lograr propuestas y concretar proyectos que abonen a la competitividad de Sinaloa.” (<https://www.facebook.com/codesinsinaloa/>).

En Guanajuato a principios de los 90s había gran preocupación de los empresarios sobre cómo les afectaría el TLCAN pues temían ser avasallados por Estados Unidos. Se hizo el estudio Guanajuato en el S. XXI en 1991 que fue participativo. Decidieron internacionalizar a Guanajuato para lo que crearon a la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior (COFOCE) para promover las exportaciones y atraer IED, y han excedido sus metas por ejemplo en el sector automotriz y el sector agropecuario. Actualmente se elabora Plan Estatal de Desarrollo al 2050.

Para la segunda presentación, se abordó sobre el gran reto que tiene Nuevo León para la formación de talento, ya que está recibiendo el 70% de la IED en *nearshoring*, lo que incrementa la demanda por capital humano – profesionistas y técnicos altamente calificados.

Hay tres ejes transversales:

- **Trabajo intersectorial** entre las secretarías de economía, la de educación, la del trabajo y de desarrollo regional.
- **Integralidad de la educación**, en que se pretende alcanzar la calidad, la equidad y la inclusión, con lo que se quiere lograr una movilidad social de largo plazo.
- **Implementación basada en la evidencia**: generar información para lograr una mejor toma de decisiones. Con ello se hace un diagnóstico de acuerdo a lo cual se actúa.

¿Cómo ha sido el proceso para promover sistemas de formación técnica profesional en Nuevo León alineados a los sectores económicos más relevantes para la región?

En el sector educativo y de formación de talento en el Estado han colaborado estrechamente el sector público y el privado, ya que se ha creado una institucionalidad y una coordinación en múltiples niveles. Con ello se ha logrado una mayor alineación entre las necesidades de las empresas con la formación de talento.

## Sello Nuevo León: Formación técnica para el Siglo XXI

- Hay que mejorar las condiciones educativas – innovación de la educación- para responder a las demandas de los sectores productivos, con una visión de futuro
- De la mano con las TIC's
- Modelo Dual en las Empresas
- Certificaciones "Sello NL"

Nuevo León es la segunda entidad más importante en cobertura educativa en educación de nivel superior, sólo después de la CDMX. Es el segundo estado en el país que más incrementó el número de bachilleres (después del Estado de México) en 2023. El enfoque que ha ganado mayor importancia es el de la educación dual, que está siendo impulsada por una alianza público-privada. En 2022 cambió la Constitución del Estado por lo cual la educación dual se ha convertido en un derecho.

En Educación Media Superior hay más de 160 carreras donde cursan 93 mil alumnos en un plan de estudios de bachillerato tecnológico o profesional técnico. En Educación Superior hay 477 carreras a nivel profesional y 732 carreras en posgrado con más de 306 mil estudiantes. La Educación Media Superior ha crecido mucho en los últimos años. Hay 2,843 estudiantes duales en media superior y superior en más de 300 empresas.

La caída de la matrícula durante el período de la pandemia ha sido un reto, más que a nivel nacional. ¿Cómo se revierte? Se incorporaron al bachillerato 15,000 estudiantes más en 2023 que en el año anterior.

La nueva dinámica en el estado implicará dos perfiles:

- **Demanda de ingenierías de alta especialidad** que tiene que ver con la Industria 4.0, con la electromovilidad, además de la industria tradicional que tiene el estado.
- **Mayor demanda de técnicos altamente calificados.**

Hay cinco universidades tecnológicas y politécnicas, más el bachillerato técnico.

Se perfila una ruta crítica en 3 tiempos:

### Plazo inmediato

- **Micro credenciales**, certificaciones y entrenamientos de alta especialización.
- **Fortalecimiento de las carreras** de Técnico Superior Universitario (TSU) y Profesional Asociado.
- **Capacitación y certificación docente**

### Corto Plazo

- **Revisión y fortalecimiento** de la oferta académica.
- **Intervenciones educativas** compensatorias y complementarias.
- **Trayectos técnicos:** secundaria > Educación Media Superior > TSU /Profesional Asociado.

### Mediano Plazo

- **Actualización de la oferta de carreras** técnicas, profesionales y posgrados.

Existe una Comisión sobre Educación en que interactúa la sociedad con el gobierno. Y hay una Sub-Comisión específica para estudiar y tratar de remediar las brechas de habilidades. Hay retos importantes, como una población de niños, adolescentes y jóvenes que están fuera del sistema educativo y necesita atención urgente.

Tras las dos presentaciones de los ponentes hubo varias rondas de preguntas/comentarios del público y respuestas por parte de los oradores.

### *Preguntas de las y los participantes:*

- ¿Cuáles son los obstáculos que impiden institucionalizar las políticas de desarrollo productivo?
- ¿Cómo se planea para el futuro? ¿Qué metodología han seguido?
- Se han analizado las políticas productivas a nivel local. ¿Cómo influye la PDP a nivel nacional sobre la local?
- ¿Qué tan difícil es cambiar los programas de las universidades técnicas y bachilleratos?, porque son sistemas bastante rígidos.
- ¿Cómo se realiza la coordinación multinivel? ¿Existe un diálogo a nivel subnacional con la federación? ¿Qué pasa con la relación entre las capitales de los estados y las entidades subestatales (municipalidades, por ejemplo)?
- Cuando el país tiene políticas macro inestables, ¿cómo asegurar que los clústeres puedan operar independientemente de esto?
- ¿Cómo aprovechar la experiencia de los estados exitosos para los sectores más atrasados, por ejemplo, en el Sur – Sureste?

### *Comentarios de las y los participantes:*

- La asignación de recursos también debe institucionalizarse y tener estrategias de largo plazo. Debe haber un presupuesto participativo para detonar el desarrollo a nivel regional.
- A las PDP les hace falta promover una batería de incubadoras empresariales, especialmente para los jóvenes que terminan sus carreras y no tienen donde aterrizar sus ideas o proyectos. Necesitan apoyos para afianzarse durante un período y luego entrar al mercado a competir.
- En Guanajuato (pero también en otros estados), ha aumentado la productividad, pero no ha habido un aumento salarial acorde, ni hay una política pública que exija esta mejora. ¿Cómo mejorar las remuneraciones especialmente de los técnicos?
- Es necesario dar seguimiento a toda la cadena de valor para asegurar que las PDP sean exitosas.

### *Respuestas de ponentes:*

Transformación del sistema educativo. Sector más complejo de todos para exponerlo a las dinámicas del sector productivo. Muy difícil pero no imposible. NL tiene 1.6 millones de estudiantes desde la básica hasta la superior. La estructura está normada por la Federación. NL respeta esta normativa, pero toma iniciativas adicionales:

- Acercando el sector productivo a las escuelas.
- Empoderando a las entidades de enseñanza para que se vinculen con el sector productivo. Cada escuela tiene que dialogar con los sectores productivos que estén en la localidad y hacer las vinculaciones. Eso ha ido funcionando para la educación dual.
- También se trata de llevar a las empresas a las escuelas y las decisiones académicas se pueden tomar sobre la base de la relación con los sectores productivos. Por ejemplo, se planean carreras no en forma aislada, sino en función de la dinámica de los sectores productivos. Algunos ejemplos: el Tec de Monterrey, Escuela Técnica de Roberto Roca a nivel bachillerato.
- Visión de futuro: prospectiva desde la función pública, no se puede hacer si no se resuelven los problemas del día a día. El problema de la disminución de la matrícula, por ejemplo, hay que revertirlo para pensar en la prospectiva.

**Diálogo transversal con el modelo productivo a través de los clústeres**, con participación de cuatro rectores de universidades.

**Relación entre estados y federación:** hay mucho que perfeccionar. Las reglas de la federación se van adecuando al contexto local, como se refleja en la educación dual. También hay que desarrollar una relación con los municipios y avanzar conjuntamente con todos los niveles. Existen 8 distritos estratégicos en todo el estado, en los que hay coincidencia de visiones sobre la forma de desarrollar la educación entre el gobierno del Estado, los gobiernos municipales, y demás niveles.

¿Cómo **reposicionar los técnicos** para aumentar el número de ellos y mejorar su capacitación? ¿Qué incentivos tiene una institución académica para abrir una nueva carrera? Salario, empleabilidad, permanencia, posibilidad de hacer una trayectoria laboral, etc, pero también el costo. Para una institución académica es mucho menos costoso abrir una carrera que no necesita equipamiento, ni talleres, que una que sí lo requiere, y no les alcanza el recurso financiero para hacerlo. La educación dual puede ser una salida para este problema porque el entrenamiento del joven no se hace en la escuela sino en la empresa.

El tema de **movilidad es un gran reto:** alinear la oferta educativa con las dinámicas de las demandas y con la configuración demográfica es un desafío. ¿Cómo acercar el servicio educativo a lo local en la municipalidad, en la colonia? Existe un proyecto piloto de un **Bachillerato bimodal** en que se complementan el sector público y privado para contar en las instalaciones y el servicio educativo.

**Institucionalización:** hay que combatir las resistencias del lado del gobierno y del lado de la sociedad. Para superar esto, se deben construir modelos en los que haya una clara participación ciudadana y en donde todos puedan contribuir con sus ideas al desarrollo. Si bien es más fácil lograrlo a nivel estatal que al nivel federal es muy importante tratar de contar con esto para el país en su conjunto (es una gran oportunidad). Para poder hacerlo, el gobierno federal tiene que hacer una planeación a nivel regional con una agenda estratégica. El reto, entre otros, son los problemas legales e institucionales.

**Visión de futuro:** ¿Cómo lo han hecho? Con base en experiencias exitosas en otras partes del mundo y en varios estados en México. Introducir metodologías de inteligencia colectiva. Hay que hacer PDP al estilo de Singapur. Cuando les preguntan si atraen inversiones, contestan que ellos hacen política industrial. Una vez que deciden qué sectores son importantes de impulsar, entonces atraen IED (con incentivos, etc.). Hay que tener gobernanza con modelo de participación ciudadana para alcanzar las metas a largo plazo.

Es muy importante que una PDP apunte a incrementar **el componente nacional** del valor agregado de las exportaciones. En los últimos 10-12 años: exportaciones de electrónicos tenía un componente nacional bajísimo, pero ahora es aún más bajo. Las armadoras también han reducido el componente nacional. Si queremos aprovechar el *nearshoring* esto tiene que cambiar.

**Vínculo entre los estados y la federación:** los Planes Estatales de Desarrollo tienen que estar en línea con el Plan Nacional de Desarrollo, pero en este sexenio no hubo un Plan de Desarrollo Nacional propiamente tal ni existe una visión de largo plazo por parte del gobierno federal. Hay algunas cosas que obligan al país a realizar cierta prospectiva, como los acuerdos del T-MEC.

El papel de los estados en el proceso de toma de decisiones a nivel federal también se ha eliminado. Lo único que queda es el INEGI en que los estados sí participan en el consejo directivo, pero es porque esa institución es autónoma. Pero los funcionarios públicos estatales perciben que hay un enorme retroceso en la relación entre Estados y gobierno federal en la toma de decisiones. No se ha institucionalizado bien en México ese diálogo.

**Sobre los clústeres:** No todos los estados traen bien armado lo de los clústeres. Querétaro y Guanajuato sí. Una planeación estratégica de largo plazo debe ir de la mano con la planeación del ordenamiento del territorio (se ha logrado en Guanajuato, pero no es lo normal).

**Sur Sureste** ya hay muchas ideas de todos los sectores, por ejemplo, la Agenda Estratégica del Pacto de Oaxaca (2019).